

28.7.2021

EOAK/2606/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

Koronavirusepidemiasta aiheutuneet toimenpiteet Rikosseuraamuslaitoksessa

Sisällysluettelo

1 OMA ALOITE	3
2 SELVITYS.....	4
3 RATKAISU.....	6
3.1 Tapahtumia	6
3.2 Keskushallintoyksikön vankiloille antama ohjeistus ja ohjaus.....	7
3.3 Tiedottaminen epidemiasta ja toimenpiteistä	11
3.4 Mahdollisuus videopuheluihin ja puhelimen käyttöön	16
3.5 Rikosseuraamuslaitokselle tehty rajoitustoimia koskevat kantelut ja muut yhteydenotot	18
3.6 Keskushallintoyksikön ja aluekeskusten suorittama ohjeistuksen noudattamisen valvonta	20
3.7 Tapahtuma-aikaisen sääntelyn mahdollistamat rajoitustoimet ja sääntelytarve	22
3.7.1 Oman aloitteen rajaaminen.....	22
3.7.2 Yleisiä vankien ja tutkintavankien kohtelua koskevia säännöksiä sekä koronaviruspandemiaa koskevia kansainvälisten valvontaelinten kannanottoja	23
3.7.3 Perusoikeussääntelyn vaikutus lain tulkintaan.....	25
3.7.4 Myöhempi lainsäädäntökehitys	26
3.7.5 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön vankiloille antama ohjaus	27
3.7.6 Toiminta, joka järjestetään aina	28
3.7.7 Tapaamiset	29
3.7.7.1 Tapaamisten järjestämisen keskeyttäminen.....	29
3.7.7.1.1 Keskushallintoyksikön antama ohjeistus	30
3.7.7.1.2 Keskushallintoyksikön antama selvitys.....	31
3.7.7.1.3 Oikeusohjeita.....	32
3.7.7.1.4 Kannanotto	34
3.7.7.2 Tapaamisrajoitusten purku 24.6.2020 alkaen lapsen tapaamisen kannalta.....	40
3.7.8 Poistumisluvat.....	41
3.7.8.1 Keskushallintoyksikön antama ohjaus.....	41
3.7.8.2 Keskushallintoyksikön selvitys	42
3.7.8.3 Oikeusohjeita.....	43
3.7.8.4 Kannanotto	45
3.7.8.4.1 Tilanne käytännössä ja sääntelyn puuttuminen.....	45
3.7.8.4.2 Laitosvallan kieltä	46
3.7.8.4.3 Harkintavallan rajat.....	48
3.7.8.4.4 Toiminta lain aukon kyseessä ollessa, perustuslain suora soveltaminen.....	50
3.7.8.4.5 Yksilöllinen päätöksenteko	52
3.7.8.4.6 Jo myönnettyjen poistumislupien peruuttaminen.....	53
3.7.9 Osallistumisvelvollisuus ja -oikeus	53
3.7.10 Vapaa-ajantoiminnot.....	55
3.7.11 Vankilaan saapuvien asuttaminen ja muu osastosijoittelu	57
3.7.12 Tarkoituksenmukaisuuskysymykset ja epidemiologinen arvio välttämättömistä toimenpiteistä.....	58
3.8 Yhteistyö Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa	59
3.9 Ohjeen ja selvityksen salassapito.....	60
4 TOIMENPITEET	62

1 OMA ALOITE

Päätin huhtikuussa 2020 hankkia omana aloitteena tietoja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta koronavirusepidemian aikana. Pyyntöni tausta oli seuraava.

Eduskunnan oikeusasiamies toimii YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä (NPM, National Preventive Mechanism). Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on ennalta ehkäistä huonoa kohtelua tekemällä säännöllisiä tarkastuksia. Suomeen levinneen koronavirusepidemian johdosta oikeusasiamiehen kansliassa keskeytettiin paikan päällä toteutettavat tarkastuskäynnit keväällä 2020, myös koskien vankiloita.

YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (SPT) on 25.3.2020 kansallisille valvontaelimille antamassaan ohjeistuksessa kehottanut jatkamaan ennalta ehkäisevää työtä. Tarkastuskäynnit yksiköihin eivät kuitenkaan koronavirusepidemian aikana ole niihin liittyvien terveysriskien johdosta toivottavia. Sen sijaan SPT on edellyttänyt, että kansalliset valvontaelimet kehittävät sellaisia menettelytapoja, joilla ne voivat jatkaa työtänsä vaarantamatta omaa tai valvottavien paikkojen sekä siellä työskentelevien ja vapautensa menettäneiden terveyttä.

Lisäksi Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) on muistuttanut 20.3.2020 julkaistuissa periaatteissa, että vapautensa menettäneiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi tulee tehdä kaikki mahdollinen tilanteessa, jossa koronaviruksen (COVID-19) aiheuttama epidemia on levinnyt maailmanlaajuisesti. Näillä toimenpiteillä suojataan myös henkilökunnan terveyttä ja turvallisuutta. Koronaviruksen edellyttämät suojaavat toimenpiteet eivät saa kuitenkaan johtaa vapautensa menettäneiden epäinhimilliseen tai nöyryyttävään kohteluun.

Edellä olevasta johtuen pidin tarpeellisena selvittää, miten koronavirusepidemia oli vaikuttanut vankiloiden toimintaan sekä vapautensa menettäneiden kohteluun ja olosuhteisiin.

Tässä omassa aloitteessa on kyse Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta kevään ja alkukesän 2020 aikana, miltä osin Rikosseuraamuslaitosta on kuultu oman aloitteen johdosta.

Rikosseuraamuslaitoksessa on senkin jälkeen monin eri tavoin pyritty torjumaan koronavirusepidemian leviämistä vankiloihin. Tässä omassa aloitteessa ei oteta kantaa alkukesän 2020 jälkeiseen toimintaan. Säädöspohjan osalta ja sen suhteen, mitä se mahdollistaa, tilanne on kuitenkin senkin jälkeen säilynyt ennallaan,

kunnes laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta tuli voimaan 7.6.2021.

Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) toiminta on merkittävässä osassa vankiloiden koronavirusepidemian torjunnassa. Otin omana aloitteena tutkittavaksi myös VTH:n menettelyn (EOAK/2736/2020). Ratkaisin asian 29.4.2021 ja totesin, että minulla ei ollut aihetta toimenpiteisiin tuossa vaiheessa, mutta seuraan tilannetta edelleen.

2 SELVITYS

Osana selvitystyötä tarjosin vankiloiden kanssa tekemisissä oleville tahoille eli Kriminaalihuollon tukisäätiölle (16.4.2020) ja Suomen asianajajaliitolle (16.4.2020) mahdollisuutta kertoa havaintoja toimenpiteistä, joihin Rikosseuraamuslaitoksessa oli ryhdytty koronavirusepidemian vuoksi. Pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti vankien kohteluun.

Kriminaalihuollon tukisäätiö antoi lausunnon 20.5.2020 ja Suomen asianajajaliitto antoi lausunnon 29.5.2020.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä pyysin 29.4.2020 selvitystä seuraaviin seikkoihin.

Milloin ja mihin toimenpiteisiin keskushallintoyksikkö oli ryhtynyt ohjataksaan alaistaan hallintoa koronavirusepidemian vuoksi? Pyysin sisällyttämään selvitykseen luettelon keskushallintoyksikön alaiselleen hallinnolle lähettämästä ohjeistuksesta.

Kuinka oli huolehdittu siitä, että vangit ja heidän omaisensa saavat tietoa koronavirusepidemiasta ja sen aiheuttamista toimenpiteistä vankiloissa?

- mitä tietoa vapautensa menettäneelle oli annettu koronaviruksesta ja sen vaatimista suojoitoimenpiteistä sekä koronaviruksesta johtuvasta rajoittamisesta ja esimerkiksi sen perusteista?
- miten tietoa oli annettu (suullisesti / kirjallisesti)?
- miten muiden kuin suomea tai ruotsia ymmärtävien vankien tiedonsaannista oli huolehdittu?
- oliko vapautensa menettäneen omaisille tai läheisille annettu tietoa koronaviruksen vaikutuksesta vapautensa menettäneen oikeuksiin? Oliko tiedotettu esimerkiksi läheisten mahdollisuudesta pitää yhteyttä ja mitä tiedotuskanavia on käytetty?

Oliko – sekä millaisin järjestelyin ja minkä verran – vankien mahdollisuutta videopuheluihin ja puhelimen käyttöön lisätty vankiloissa, kun tapaamisia ei järjestetty ja poistumislupia myönnettiin aiempaa vähemmän?

Kuinka paljon keskushallintoyksikköön ja aluekeskuksiin oli saapunut koronavirusepidemiasta johtuviin rajoitustoimiin liittyviä kanteluasioita tai muita yhteydenottoja? Jos niitä oli tullut, mitä ne olivat koskeneet ja jos asioissa oli jo ehditty ryhtyä toimenpiteisiin, mihin ne olivat antaneet aiheutta?

Seurasiko keskushallintoyksikkö tai aluekeskukset sitä, kuinka alaisessa hallinnossa toteutetaan ohjetta Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (Dnro 31/035/20) tai muuta koronavirusepidemiaan liittyvää vankiloille annettua ohjeistusta?

Oliko keskushallintoyksikkö havainnut, että nykyinen lainsäädäntö ei joltakin osin mahdollistanut pandemiatilanteessa välttämättömien rajoitusten asettamista tai että välttämättömien rajoitusten lainmukaisuus oli tulkinnanvaraista? Mitä nämä lainsäädännön mahdolliset ongelmakohdat olivat?

Lisäksi pyysin selvittämään yhteistyötä ja tietojen vaihtoa, jota Rikosseuraamuslaitoksella oli Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa koronavirusepidemiaan liittyen.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön selvitys ja sen hankkimat rikosseuraamusalueiden aluekeskusten ja vankiloiden selvitykset saapuivat 1.6.2020.

Varasin 17.6.2020 Rikosseuraamuslaitokselle tilaisuuden tulla kuulluksi Kriminaalihuollon tukisäätiön ja Suomen Asianajajaliiton antamista lausunnoista sekä pyysin keskushallintoyksikköä täydentämään antamaansa selvitystä seuraavasti.

Selvityksen mukaan lainsäädännössä on ongelmakohtia tapaamisiin, poistumislupiin sekä eri toimintoihin liittyen. Selvityksen mukaan olisi tärkeää, että koronatilanteen kaltaisten pandemioiden aikana lainsäädäntö selkeästi mahdollistaisi poikkeustilan aikana välttämättömät rajoitukset vankien toimintoihin ja liikkumiseen vankilassa ja vankilan ulkopuolelle sekä vankilaan suuntautuvan liikenteen rajoittamisen esimerkiksi tapaamisten osalta.

Pyydän vielä esittämään tarkemman oikeudellisen arvion näistä tapaamisista, poistumislupia ja toimintoja koskevista lainsäädännön ongelmista. Pyydän niihin Rikosseuraamuslaitoksessa koronavirusepidemian vuoksi kohdistettujen rajoitusten osalta lainkohdittain arvioimaan, millaiset rajoitukset tai jo tehtyjen myönteisten päätösten peruuttamisen laki keskushallintoyksikön käsityksen mukaan nykyisellään mahdollistaa ja mitä se ei mahdollista. Millaiset rajoitusmahdollisuudet olisivat tarpeen?

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 17.6.2020 julkaiseman tiedotteen mukaan tapaamisten rajoituksia puretaan 24.6.2020 alkaen siten, että vangin lähiomaiset ja alaikäiset lapset voivat päästä valvottuun tapaamiseen, jossa kuitenkin on

ehdoton kosketuskielto. Pyydän arvioimaan tätä erityisesti lapsen tapaamista koskevien säännösten valossa. Kyse ei vaikuta olevan vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n tarkoittamasta lapsen tapaamisesta. Millä oikeudellisilla perusteilla lapsen tapaamisia ei myönnetä?

Keskushallintoyksikkö antoi lisäselvityksen 14.8.2020.

Selostan jäljempänä asiakohdittain tarpeelliseksi katsomiltani osin Asianajajaliiton ja Kriminaalihuollon tukisäätiön lausuntoja sekä Rikosseuraamuslaitoksen selvitystä. Totean kuitenkin tässä kohdassa kootusti sen, mitä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö 14.8.2020 vastasi mainittuihin lausuntoihin. Se totesi seuraavaa.

Keskushallintoyksikkö ei ole tässä yhteydessä selvittänyt tarkemmin lausunnoissa esitettyjä yksittäisiin vankiloihin kohdistuvia väitteitä. On mahdollista, että joissain vankiloissa on poikkeustilanteen takia ryhdytty laitokohtaisiin toimenpiteisiin ennen valtakunnallisten ohjeistuksien antamista. Keskushallintoyksikkö viittaa aiemmin antamiinsa selvityksiin, ohjeistuksiin ja tehtyihin toimenpiteisiin. Keskushallintoyksiköllä ei ole muilta osin asiassa erikseen lausuttavaa.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumia

Maailman terveysjärjestö WHO julisti covid-19-virusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020, että Suomessa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdissa tarkoitetut poikkeusolot. Hallitus arvioi 15.6.2020, että koronavirusepidemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Poikkeusolot päättyivät 16.6.2020.

Koronavirusepidemia vaikutti merkittävästi Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan. Vankiloissa ryhdyttiin useisiin erilaisiin toimiin viruksen leviämisen estämiseksi. Vankien tapaamisia ja poistumislupia evättiin ajoittain laajamittaisesti. Lisäksi vankiloiden sisäisiä toimintoja eli vankien osallistumisoikeutta ja vapaa-ajantoimintaa rajoitettiin.

Epidemian leviytystä Suomeen oikeusministeriö antoi asetuksen (122/2020) lyhytaikaiseen vankeusrangaistukseen tuomittujen vankilaan ottamisen rajoittamisesta. Tavoitteena oli estää koronaviruksen kulkeutuminen vankiloihin uusien vankien mukana sekä vähentää vankiloissa olevien vankien määrää, ja näin saavutettavalla väljyyden lisäämisellä ehkäistä koronaviruksen mahdollista leviämistä vankiloiden sisällä. Samaan pyrittiin huhtikuussa 2020 säädetyllä lailla sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta (194/2020).

3.2 Keskushallintoyksikön vankiloille antama ohjeistus ja ohjaus

Pyysin selvittämään toimenpiteiden aikajärjestyksessä, milloin ja mihin toimenpiteisiin keskushallintoyksikkö oli ryhtynyt ohjataksaan alaistaan hallintoa koronavirusepidemian vuoksi. Pyysin sisällyttämään selvitykseen luettelon keskushallintoyksikön alaiselleen hallinnolle lähettämästä ohjeistuksesta, lähettämispäivämäärän ja ohjeen mahdollisen kumoamis- tai muutospäivämäärän.

Tältä osin tarkoitus ei ollut arvioida ohjeistuksen sisältöä yksityiskohtaisesti, vaan saada yleiskuva siitä, mihin toimenpiteisiin Rikosseuraamuslaitoksessa oli ryhdytty koronavirusepidemian johdosta ottaen huomioon perustuslain säännökset oikeudesta elämään (7 §) ja velvollisuudesta edistää väestön terveyttä (19 §) sekä kansainväliset suositukset, joiden mukaan vapautensa menettäneiden terveyttä ja turvallisuutta tulee suojata.

Keskushallintoyksikkö ilmoitti selvityksessään seuraavaa.

Keskushallintoyksikössä perustettiin 3.3.2020 koronapandemian vuoksi valmiusryhmä. Ryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 16.3.2020. Valmiusryhmään kuuluu keskushallintoyksikössä työskentelevien jäsenten lisäksi jäsen Vankiterveydenhuollon yksiköstä (myöhemmin VTH). Valmiusryhmä kokoontuu viikoittain etäyhteyden välityksellä pidettäviin kokouksiin sekä pitää tarvittaessa yhteyttä etäyhteyksien välityksellä. Valmiusryhmä valmistelee Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan liittyen valtakunnallisesti ohjeistusta, vastaa tulleisiin yhteydenottoihin sekä seuraa koronatilannetta laitoksen sisällä.

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja lähetti 13.3.2020 tiedotteen henkilökunnalle ja medialle. Tiedotteessa käytiin läpi koronatilanteen vaikutuksia Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan ja annettiin suosituksia vankiloiden toimintaan esimerkiksi vankisiirtoihin, tapaamisiin ja lupakäytäntöön liittyen. Henkilökunnalle jaettiin 16.3.2020 koronatiedote, jossa esimerkiksi vankiloiden henkilökuntaa kehoitettiin ohjeistamaan vankeja hyvästä hygieniasta ja siitä huolehtimisesta.

Keskushallintoyksikössä perustettiin 18.3.2020 koronaryhmä. Koronaryhmään kuuluu keskushallintoyksikön yksiköiden johtajat, rikosseuraamusalueiden aluejohtajat sekä VTH:n ylilääkäri. Koronaryhmässä käsitellään koronaviruspandemiaan liittyvää tilannetta Rikosseuraamuslaitoksen osalta sekä valtakunnallisia linjauksia. Ryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 20.3.2020 ja on sen jälkeen kokoontunut säännöllisesti viikoittain.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opiskelijoiden mahdollisesta määräaikaisesta työskentelystä vankiloissa päätettiin 19.3.2020. Työskentely mahdollistettiin

työssäoppimisjaksojen ulkopuoliselle ajalle, kuitenkin niin että opiskelujen etenemisestä huolehditaan.

Tilannekuvatiimi perustettiin 20.3.2020. Tiimi tuottaa tilastoja ja tilannekuvaa sekä työstää viikoittaisen tilannekuvaraportin oikeusministeriölle toimitettavaksi.

Rikosseuraamuslaitoksen pandemiasuunnitelma vahvistettiin 20.3.2020. Pandemiasuunnitelmassa on huomioitu muun muassa vankiloiden toiminnot sekä valvotun koevapauden täytäntöönpano.

Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisilla internetsivulla (rikosseuraamus.fi) julkaistiin 9.4.2020 koronan vaikutuksiin keskittyvä Usein kysytyt kysymykset -palsta. Palsta on julkaistu suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Palstaa päivitetään säännöllisesti.

Keskushallintoyksikkö järjesti 22.4.2020 webinaarin koronaviruksen vaikutuksista vankilan toimintaan annetusta ohjeesta (dnro 31/035/20). Myös VTH:n ylilääkäri ja yksi lääkäreistä osallistuivat webinaariin ja he vastasivat lääketieteellistä osaamista vaativiin kysymyksiin. Webinaarin kohderyhmä oli vankiloiden johtajat ja apulaisjohtajat, arviointikeskusten johtajat, aluejohtajat sekä alueiden lakimiehet. Kohderyhmä rajattiin, jotta tietoliikenneyhteydet toimisivat mahdollisimman hyvin.

Keskushallintoyksikön perustama täytäntöönpanon poikkeustilan purkaminen -tiimi, epävirallisemmin after korona -tiimi, kokoontui ensimmäisen kerran 7.5.2020. Tiimin tavoitteena on tehdä palautumissuunnitelma normaaliin täytäntöönpanoon. Työryhmä laatii tilannekuvan vankien sisäänoton rajoittamisen vaikutuksista sekä ehdotukset toimenpiteille.

Valmiusryhmässä työstetään keväällä asetettujen rajoitusten asteittaista lieventämistä Rikosseuraamuslaitoksessa yhdessä yhteensä kuuden vankilan ja yhdistelmäyksikön johtajista koostuvan suunnitteluryhmän kanssa. Suunnitelma on purkaa rajoituksia asteittain niin, että purkutoimet aloitetaan vankiloiden sisäisistä toiminnoista. Myös esimerkiksi tapaamisten ja poistumislupien osalta on suunniteltu asteittaisia rajoitusten lievennyksiä kesän aikana. Asteittaisella rajoitusten purkamisella pyritään ehkäisemään koronaviruksen leviämistä vankiloihin. Ensimmäiset lievennykset on tarkoitus tehdä 1.6.2020 lukien.

Näiden yllä mainittujen erillisten toimenpiteiden lisäksi koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia on arvioitu säännöllisesti, kyseinen toiminta on jatkuvaa ja siihen osallistuu merkittävä määrä keskushallintoyksikön virkamiehiä.

Keskushallintoyksikkö toimitti pyytämäni luettelon laatimastaan ohjeistuksesta. Keskushallintoyksikön mukaan luettelo sisälsi ne

ohjeistukset, joilla oli vaikutusta vapautensa menettäneiden olosuhteisiin. Niiden lisäksi keskushallintoyksikkö oli ilmoituksensa mukaan laatinut ohjeita liittyen henkilökunnan palvelussuhteeseen yleisesti sekä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoon. Lisäksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemaa ohjeistusta tartuntojen välttämistoimista oli toimitettu vankiloihin ainakin suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Myös VTH oli laatinut ohjeistusta vankiloille. Ohjeluetelo oli seuraava.

1. Varautuminen koronaviruksen leviämiseen -ohje 11.3.2020
2. Kehän päätös toimintarahen ja avolaitostyöpalkan jatkamisesta koronatilanteessa 19.3.2020
3. Ohje valvotun koevapauden täytäntöönpanosta 20.3.2020, muutettu viimeksi 29.5.2020 (muutokset voimaan 1.6.2020 lukien)
4. Ohje ilmoittautumispäivän määrittämisestä vapaudesta saapuville 23.3.2020
5. Vankivaatteiden huolto poikkeusolosuhteissa 23.3.2020
6. Seuraamusselvityksien laadinta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano 23.3.2020, muutettu 17.4.2020 ja 14.5.2020, jolloin lisätty siviiliarviointia koskeva osuus
7. Ohje henkilötietojen käsittelyyn liittyen ja tietosuojan huomioimiseen koronaepidemian aikana 24.3.2020
8. Siviilityölupaohje koronaviruksesta johtuvien poikkeusolojen aikana 25.3.2020
9. Ohjeita vankeusrangaistusta suorittamaan tulevalle 2.4.2020
10. Sisäinen ohje tukipartiotoiminnasta koronavirusepidemian vuoksi 7.4.2020
11. Ohjeistus etäyhteyksien ja muiden sähköisten palvelujen käyttämisestä 9.4.2020
12. Ohje täytäntöönpanon lykkäämisestä koronavirusepidemian aikana 14.4.2020
13. Ohje koronan aiheuttamista muutoksista vankilan toimintaan 17.4.2020, muutettu 29.5.2020 (muutokset voimaan 1.6.2020 lukien)
14. Sisäinen ohje vangin ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaan päihitteettömyyden valvonnasta ja päihdevalvonnan testeistä COVID-19-epidemian aikana 17.4.2020
15. Suojavälineiden käyttötilanteet ja oikea käyttö 22.4.2020
16. Sähköisiin valintakokeisiin osallistuminen suljetuissa vankiloissa koronavirusepidemian aikana 7.5.2020.

Keskushallintoyksikön aiempi ohjeistus on kumottu ja annettu samalla uusi ohjeistus, jos on ilmennyt tarvetta muuttaa ohjeistusta. Muutoin ohjeistuksia ei ollut 1.6.2020 annetun selvityksen mukaan kumottu.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitos on viipymättä ryhtynyt laajasti toimiin, joilla se on pyrkinyt monin tavoin suojelemaan sekä vankien ja tutkintavankien

että henkilökunnan terveyttä. Ohjeistuksesta voidaan havaita esimerkiksi seuraavaa.

Ohjeessa Varautuminen koronaviruksen leviämiseen (6/020/2020, versio 11.3.2020) on kehoitettu henkilökuntaa noudattamaan henkilökohtaisessa suojautumisessa virukselta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) suosituksia sekä todettu, että henkilökunta voi neuvoilla ja ohjeilla opastaa vankeja henkilökohtaisen hygienian noudattamisessa.

Keskushallintoyksikkö tiedotti pääpiirteissään samansisältöisesti sekä julkisesti yleisölle että henkilökunnalle 13.3.2020 Rikosseuraamuslaitoksen toimista koronaviruksen leviämisen estämiseksi (3/030/2020). Henkilökunnalle osoitetussa tiedotteessa todettiin muun muassa seuraava.

Erityisesti on harkittava, onko vallitsevassa tilanteessa perusteltua järjestää kaikkia myönnettyjä tapaamisia taikka myöntää uusia tapaamisia taikka toteuttaa ja myöntää vankeuslain mukaisia lupia vangeille (poistumisluvat, opinto- ja siviilityöluvut ja muut luvat). Tapaamiset tulee mahdollistaa poliiseille ja asianajajille. Siirrot vankilasta toiseen on perusteltua tehdä vain silloin, kun ne ovat välttämättömiä. Avovankiloiden työtoimintaryhmien liikkumisen rajoittamista vankilan ulkopuolella tulee myös arvioida tapauskohtaisesti.

Lisäksi tiedotteessa todettiin, että yksiköiden johto tekee päätökset yksikkö- ja yksilökohtaisesti. Samalla tiedotettiin oikeusministeriön ja arviointikeskusten mahdollisuudesta vaikuttaa vankiloiden asutustilanteeseen pyrkimällä alentamaan vankien määrää vankiloissa.

Henkilökunnalle annetussa tiedotteessa 16.3.2020 Koronatiedote henkilökunnalle – valmiussuunnitelmat päivitykseen sekä lisäohjeistuksia henkilökunnalle on todettu, että vankiloiden on hyvä selvittää, voisiko ruokailuja siirtää osastoille mahdollisuuksien mukaan, jotta kaikki eivät ole samassa tilassa. Tiedotteessa kehoitettiin myös yhteistoimintaan Vankiterveydenhuollon yksikön kanssa ja ohjattiin menettelytapoja yhteistoiminnassa.

Rikosseuraamuslaitoksen pandemiasuunnitelmassa (20.3.2020) käsiteltiin muun ohessa vankiloiden toiminnan järjestämistä, kuten pandemian vaikutusta vankien toimintaan osallistumiseen, vapaa-ajan toimintaan, tapaamisiin ja poistumislupiin. Suunnitelmassa ohjeistettiin myös muun muassa ryhmäkokojen pienentämiseen.

Keskushallintoyksikkö antoi 17.4.2020 ohjeen Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (dnro 31/035/20, voimaan 18.4.2020), jossa jonkin verran pandemiasuunnitelmaa yksityiskohtaisemmin ohjattiin vankien kohtelua vankiloissa. Ohjetta muutettiin 29.5.2020 (voimaan 1.6.2020) lieventämällä saunomismahdollisuuteen, työtoimintaan, kunto- ja palloilusaleihin sekä kirjastopalveluihin

kohdistuneita rajoituksia. Näistä lievennyksistä yksiköihin lähetettiin myös erillinen kirje 25.5.2020 (14/030/2020).

Tapaamisrajoitusten lieventämisestä annettiin 17.6.2020 ohje (18/030/2020). Ohjetta Koronavirusepidemia vaikutukset vankilan toimintaan (31/035/2020) lievennettiin edelleen 1.7.2020 alkaen päivittämällä ohje 30.6.2020.

Näkökulmani on tämän kohdan osalta ensisijaisesti terveyden suojeleminen, jossa onnistuttiin käsittääkseni varsin hyvin. Samaani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tältä osin. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on nähdäkseni riittävässä määrin ryhtynyt tapahtuma-ajankohtana käytettävissään olleisiin toimenpiteisiin ohjatakseen alaistaan hallintoa.

Tartuntojen estämiseksi vankien oikeuksiin ja tavanomaiseen kohteluun kohdistettiin kuitenkin huomattavia rajoituksia. Lainsäädäntöpohja toimenpiteille on ollut puutteellinen. Käsittelen tätä tarkemmin jaksossa 3.7. Tilanne on sittemmin korjaantunut 7.6.2021 voimaan tulleella lailla väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (452/2021).

3.3 Tiedottaminen epidemiasta ja toimenpiteistä

Pyysin selvittämään, kuinka oli huolehdittu siitä, että vangit ja heidän omaisensa saivat tietoa koronavirusepidemiasta ja sen aiheuttamista toimenpiteistä vankiloissa. Esitin lisäksi seuraavat kysymykset

- mitä tietoa vapautensa menettäneelle on annettu koronaviruksesta ja sen vaatimista suojoimenpiteistä sekä koronaviruksesta johtuvasta rajoittamisesta ja esimerkiksi sen perusteista?
- miten tietoa on annettu (suullisesti / kirjallisesti)?
- miten muiden kuin suomea tai ruotsia ymmärtävien vankien tiedonsaannista on huolehdittu?
- onko vapautensa menettäneen omaisille tai läheisille annettu tietoa koronaviruksen vaikutuksesta vapautensa menettäneen oikeuksiin? Onko tiedotettu esimerkiksi läheisten mahdollisuudesta pitää yhteyttä ja mitä tiedotuskanavia on käytetty?

Keskushallintoyksikkö ilmoitti selvityksessään seuraavaa.

Keskushallintoyksikössä tiedottamisesta on huolehdittu siten, että vankiloissa käytössä olevien sähköisten työasemien Portti-aloitussivulle on 19.3.2020 avattu koronasivu. Portti-intran koronasivulla on julkaistu muun muassa Vankiterveydenhuollon yksikön laatima tiedote vangeille. Tiedote sisältää tietoa muun muassa koronaviruksesta, sen tarttumisteistä, toimintaohjeista ja käsienpesuohjeesta. Kyseinen tiedote on sivustolla saatavilla suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, ranskaksi, venäjäksi ja

arabiaksi. Portti-intran koronasivulle on lisätty Rikosseuraamuslaitoksen internet-sivuilla julkaistu jatkuvasti päivittyvä sivusto koskien usein kysytyjä kysymyksiä. Kysymykset ja vastaukset ovat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Lisäksi Portti-intran koronasivulle on lisätty linkit muun muassa THL:n internetsivuille ja InfoFinland-sivuille, joista on saatavissa lisätietoa koronaviruksesta useilla kielillä. Portti-intran koronasivulla on julkaistu myös linkki itsehoito- oppaaseen koskien koronavirukseen liittyvän huolen ja epävarmuuden sietämistä.

Keskushallintoyksikkö on julkaissut Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisilla internetsivuilla tiedotteita koskien koronavirustilannetta. Keskushallintoyksikkö on muun muassa 13.3.2020 julkaissut tiedotteen ”Rikosseuraamuslaitoksen toimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi – harkinnassa tapaamisten ja toimintojen rajaaminen väliaikaisesti”, 27.3.2020 tiedotteen ”Rikosseuraamuslaitos lisää sähköisten palveluiden käyttöä koronaviruksen leviämisen hillitsemiseksi” ja 25.5.2020 tiedotteen ”Vankiloissa puretaan koronan takia tehtyjä rajoituksia harkitusti 1.6. alkaen”. Linkit tiedotteisiin löytyvät myös oikeus.fi-sivustolta. Keskushallintoyksikkö on 9.4.2020 julkaissut usein kysytyt kysymykset -sivuston Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisilla internetsivuilla. Lisäksi keskushallintoyksikkö on tiedottanut Twitter- ja Instagram-sivuillaan.

Rikosseuraamuslaitoksen sisäiselle intranet-sivustolle on tehty koronasivusto, josta kaikki koronaohjeistus on ollut Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten saatavilla. Keskushallintoyksikön antamat julkiset koronaepidemiaa koskevat ohjeet on lisäksi toimitettu Kriminaalihuollon tukisäätiölle sekä valtioneuvoston koronapuhelinneuvonnasta vastaaville. Keskushallintoyksikkö on muutenkin tehnyt aktiivista yhteistyötä Kriminaalihuollon tukisäätiön kanssa. Tukisäätiöstä on muun muassa kysytty lisätietoa ohjeisiin liittyen, jolloin keskushallintoyksikkö on lisännyt usein kysytyt kysymykset -sivustolle aiheeseen liittyvän kysymyksen ja asiaa tarkentavan vastauksen.

Keskushallintoyksikkö viittaa lisäksi aluekeskusten selvityksiin ja toteaa, että kaikissa aluekeskuksissa on järjestetty palavereja, joihin ovat osallistuneet muun muassa vankiloiden johtajat. Palavereissa on käsitelty koronavirustilanteeseen liittyviä asioita. Palavereissa on välitetty yksiköille tietoa muun muassa valtakunnallisista linjauksista ja käsitelty yksiköiden koronatilanteeseen liittyviä kysymyksiä. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen selvityksen mukaan alueen kokouksissa yksiköiden johtoa on pyydetty seuraamaan intranetiä ja informoimaan vankeja ja heidän omaisiaan. Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen selvityksen mukaan Turun vankilan johtaja lähetti alueen johtoryhmän osallistujille Turun vankilan tiedotuksen ja siihen saadut

käännökset, joita muut laitokset saivat hyödyntää omalta osaltaan.

Aluekeskusten selvityksiin viitaten keskushallintoyksikkö toteaa, että vankiloissa vankeja on tiedotettu sekä suullisesti että kirjallisesti. Tietoa on annettu koronaviruksesta ja siitä suojautumisesta sekä siitä, millaisia rajoituksia poikkeusolot vankilassa aiheuttavat. Selvityksistä ilmenee, että vankiloissa on laadittu omia kyseistä vankilaa koskevia tiedotteita ja jaettu keskushallintoyksikön ja VTH:n laatimia tiedotteita ja ohjeita. Vankiloissa on myös keskusteltu vankien kanssa ja vastattu heidän kysymyksiinsä sekä pidetty infotilaisuuksia. Vankilat eivät ole laajemmin tiedottaneet omaisia, mutta omaisilta tullessiin kyselyihin on vastattu. Suomea ja ruotsia osaamattomille vangeille on tiedotettu englanninkielisillä kirjallisilla tiedotteilla tai antamalla englanniksi suullisesti tietoa. Joissain vankiloissa on käytetty tiedottamisessa apuna myös tulkkauspalveluja.

Aluekeskusten selvityksissä esitettiin muun muassa seuraavaa.

Kaikissa rikosseuraamusalueen vankiloissa on jaettu vangeille tietoa koronaviruksesta, siltä suojautumiseen liittyvistä hygieniasuosituksista sekä siitä, millaisia rajoituksia poikkeukselliset olosuhteet aiheuttavat vankilassa. Tietoa on selvitysten perusteella jaettu kirjallisesti asettamalla tiedotteita nähtäville sekä myös suullisesti ohjeistamalla. Selvitysten perusteella tiedotus myös suomea ja ruotsia osaamattomille vangeille on vankiloissa huomioitu julkaisemalla tiedotteita tai antamalla suullista ohjausta englanniksi. Osassa vankiloista on käytetty lisäksi tulkkauspalveluita. (Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus)

Alkuvaiheessa rajoitusten tultua voimaan yhteiskunnassa tilanne vaikutti hetkellisesti sekavalta ja jopa kaoottiselta, kun tarkempaa ohjeistusta monistakaan asioista ei Rikosseuraamuslaitoksessa vielä ollut eikä varmasti kaikista asioista ollut vankejakaan pystytty tuossa vaiheessa ohjeistamaan tarkoin. Sitten ohjeiden selkiytyttyä tilanne oli tasaantunut. Aluekeskuksen selvityksestä kävi ilmi myös, että yhteyttä oli ottanut vanki, joka oli kokenut, ettei saanut riittävästi tietoa tai että eri henkilöiltä saadut tiedot olivat ristiriitaisia. Lopputulemana aluekeskus totesi, että koronapandemian johdosta vankien yhteydenottoja aluekeskukseen oli tullut yllättävänkin vähän. Aluekeskus uskoi tämän johtuvan siitä, että vankiloissa oli hyvin pitkälti pystytty vastaamaan vankien kysymyksiin ja että keskushallintoyksiköstä tulleista ohjeista oli ollut paljon apua tilanteeseen. (Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus)

Yhteenvedona vankiloista ja vapauttamisyksiköistä saaduista vastauksista aluejohtaja totesi, että alueen yksiköissä oli vankien ja heidän omaistensa tiedonsaannista huolehtimiseksi ryhdytty asianmukaisesti toimenpiteisiin (Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus).

Lainsäädännössä edellytetään viranomaisilta tiedottamista muun muassa seuraavasti.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti.

20 §

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa

Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Lisäksi säännöksistä ja vankilan oloista tiedottamista edellyttävä Rikosseuraamuslaitosta koskeva erityissäännös on vankeuslain 4 luvun 4 §:ssä ja tutkintavankeuslain 2 luvun 3 §:ssä.

Kriminaalihuollon tukisäätiö (KRITS) toi lausunnossaan esiin, että sen kriminaaliasiamiestoimintaan oli tullut lukuisia koronarajoituksiin ja -ohjeistuksiin liittyviä yhteydenottoja vangeilta sekä heidän läheisiltään. Lisäksi tietoa oli saatu säätiön muiden toimialojen sekä järjestöjen ja vankiloiden työntekijöiden kautta. KRITSin mukaan tiedonkulku koronaviruksen aiheuttamista rajoituksista on ollut vaihtelevaa eri vankiloissa. Varsinkin alkuvaiheessa rajoitustoimenpiteistä oli paljon epätietoisuutta vankien keskuudessa. Ohjeistuksia oli tehty keskushallinnon ja aluekeskusten valmiusryhmissä yhteistyössä vankiterveydenhuollon kanssa sekä yksiköissä. Ohjeistuksia oli ollut paljon ja ne olivat saattaneet muuttua nopeasti, mikä oli herättänyt hämmennystä vangeissa. Vangeilla oli ollut epäselvyyttä siitä, olivatko keskushallinnon ja vankilan ohjeet yhteneväisiä, tai kuka ohjeet oli antanut.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Kriminaalihuollon tukisäätiön havaintojen ja myös kanteluissa esitetyn sekä puhelimitse tulleiden yhteydenottojen perusteella vaikuttaa siltä, että vangeilla ja heidän omaisillaan on ollut epä tietoisuutta Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antaman ohjeistuksen sisällöstä ja suositelluista toimintatavoista. Tätä osoittaa myös se, mitä jäljempänä kohdassa 3.5 on kerrottu vankien ja omaisten yhteydenotoista keskushallintoyksikköön.

Tämän oman aloitteen tarkoituksena ei ole ollut tutkia yksittäisten vankiloiden menettelyyn liittyviä ongelmakohtia tai yksittäisiä tapahtumia muutoinkaan, vaan yleisemmin varmistaa, että velvollisuus jakaa tietoa on toteutunut.

Saadun selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos on monin eri tavoin pyrkinyt tiedottamaan vangeille ja heidän omaisilleen toimenpiteistä, joihin koronavirusepidemian takia oli ryhdytty. Rikosseuraamuslaitos on myös omalta osaltaan, Vankiterveydenhuollon yksikön lisäksi, pyrkinyt jakamaan tietoa siitä, kuinka terveysturvallisuus huomioon ottaen on suositeltavaa toimia. Tästä huolimatta joillekin vangeille ja omaisille on jäänyt kysymyksiä ja epä tietoisuutta.

Koronaviruspandemia on ollut poikkeuksellinen, yllättävä ja nopeita toimenpiteitä vaatinut tilanne. Rikosseuraamuslaitos on pyrkinyt jakamaan tietoa mahdollisuuksien mukaan ja lisäämään tiedotusta saamiensa tiedustelujen ja niissä esiin tulleiden aiheiden perusteella. Nähdäkseni tiedottamisessa on pyritty noudattamaan lainsäädännön vaatimuksia, mitä epidemiatilanteen yllättävyys ja nopea kehittyminen on kuitenkin vaikeuttanut.

Vankiloiden tavat jakaa tietoa vangeille ovat vaihdelleet, mikä kuitenkin nähdäkseni on ymmärrettävää, koska vankilat eivät muutoinkaan ole kooltaan ja toiminnoiltaan yhteneväisiä. Minulla ei ole syytä epäillä, etteikö kussakin vankilassa olisi pyritty löytämään sinne parhaiten soveltuvat tavat tiedottaa asiasta, vaikka aina ei täysin ole onnistuttukaan.

Eräisiin huomioihin on nähdäkseni kuitenkin aihetta.

Selvyiden vuoksi totean, että keskushallintoyksikön selvityksessä mainittu Portti-palvelu ei ymmärtääkseni ole kovin laajasti voinut tavoittaa vankeja ainakaan suljetuissa vankiloissa. Vangille voidaan antaa lupa internetin käyttöön toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta tärkeästä syystä. Internetin käyttöä koskevan luvan myöntäminen edellyttää, ettei internetin käytöstä aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle (vankeuslaki 12 luku 9 a §). Tutkintavankeja koskee pääpiirteissään vastaava sääntely. Luvat eivät tietääkseni ole kovin yleisiä, joten pääosalla ainakaan suljettujen vankiloiden vangeista ei liene ollut pääsyä Portti-palveluun. Tiedottaminen myös

tällä tavoin on myönteistä, mutta merkitykseltään ymmärtääkseni vähäisempää kuin selvityksen perusteella asiaa tuntematta voisi ajatella.

Mitä tulee siihen, että keskushallintoyksikkö toteaa selvityksessään toimittaneensa antamansa julkiset koronaepidemiaa koskevat ohjeet Kriminaalihuollon tukisäätiölle sekä valtioneuvoston koronapuhelinneuvonnasta vastaaville, totean, että 18.4.2020 voimaan tulleeseen ymmärtääkseni tuolloin tärkeimpään ohjeeseen Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (31/035/20, annettu 17.4.2020) on tehty merkinnät ”Luottamuksellinen” sekä ”Käyttö rajoitettu TL IV JulkL (621/1999) 24.1 § kohta 5”. Ohje oli siis merkitty kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi. Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että sitä ei siten olisi toimitettu yhteistyötahoille. Käsittelen salassapitoa laajemmin kohdassa 3.9.

Konkreettisista toimenpiteistä ja rajoituksista päättäminen oli yksittäisten laitosten toimivallassa. Alkuvaiheen tiedottaminen jätti epäilemättä vankeja ja omaisia epätietoisuuteen siitä, miten tullaan toimimaan. Esimerkiksi yleisölle tarkoitettu tiedote 13.3.2020 oli otsikoitu Rikosseuraamuslaitoksen toimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi – harkinnassa tapaamisten ja toimintojen rajaaminen väliaikaisesti. Tiedotteessa todettiin muun muassa seuraavaa.

”Keskushallintoyksikkö on kehottanut yksiköiden johtajia huomioimaan mahdollisuuksien mukaan erilaisia toimenpiteitä koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Erityisesti harkitaan, järjestetäänkö kaikkia myönnettyjä tapaamisia, toteutetaanko tai myönnetäänkö vankeuslainmukaisia lupia vangeille, joita ovat esimerkiksi poistumisluvat, opinto- ja siviilityöluvut. Yksiköiden johto tekee päätökset yksikkö- ja yksilökohtaisesti.”

Ilmeisesti ainakin tapaamiset peruttiin kokonaan varsin laajasti heti tiedottamista seuraavana viikonloppuna. Kuten myös jo totesin, lainsäädännössä ei ollut riittävästi huomioitu pandemiatilanteen mahdollisuutta, mikä on osaltaan vaikuttanut Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuteen toimia ja tiedottaa täsmällisemmin.

Myönteistä on, että ulkopuolisessa tiedottamisessa käytettiin monipuolisesti eri kanavia, kuten keskushallintoyksikön selvityksessä on kerrottu.

Minulla ei tältä osin ole aihetta toimenpiteisiin.

3.4 Mahdollisuus videopuheluihin ja puhelimen käyttöön

Pyysin Rikosseuraamuslaitokselta selvitystä siitä, millaisin järjestelyin ja minkä verran vankien mahdollisuutta videopuheluihin ja puhelimen käyttöön oli vankiloissa lisätty, kun tapaamisia ei järjestetty ja poistumislupia myönnettiin aiempaa vähemmän.

Ulkopuolisilta tahoilta sain muun muassa seuraavia tietoja.

Asianajajaliitto totesi lausunnossaan videoyhteyden välityksellä toteutettujen tapaamisten pituudessa olleen laitoskohtaista vaihtelua siten, että ainakin yhdessä vankilassa tapaaminen oli vain 15 minuuttia kerran viikossa ja muissa vankiloissa 30–40 minuuttia. Lisäksi yhdessä vankilassa ei ollut pyynnöstä huolimatta järjestetty videoyhteyttä avustajan ja vangin välillä.

Kriminaalihuollon tukisäätiö totesi lausunnossaan, että vankiloilla on ollut erilaisia valmiuksia tai käytäntöjä videoyhteydellä tapahtuvien tapaamisten järjestämisessä. Laitteistojen ja henkilöstön määrä on vaikuttanut yhteyden keston. Lausunnossa mainittiin neljä vankilaa, joissa oli mahdollisuus vain 15 minuutin yhteyteen kerran viikossa. Kaikilla läheisillä ei myöskään ole ollut yhteydenpidon mahdollistavaa laitteistoa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön mukaan lähes kaikissa vankiloissa oli lisätty mahdollisuutta vankien videopuheluihin. Videopuhelumahdollisuuksien lisäämiseksi on muun muassa hankittu lisää sähköisiä työpisteitä, lyhennetty yksittäisen videopuhelun kesto siten, että tapaamisia voidaan tarjota useammalle vangille, lisätty tapaamisaikoja esimerkiksi viikonlopun lisäksi arkipäiville sekä joustavoitettu järjestely- ja hakemuskäytäntöjä. Useassa vankilassa videopuheluiden käyttö on lisääntynyt merkittävästi. Kymmenen vankilaa ilmoitti, että kaikki haetut videotapaamiset oli kyetty toteuttamaan.

Keskushallintoyksikön mukaan puhelimen käytön lisäämisen osalta selvityksistä käy ilmi, että avolaitoksissa puhelimet ovat joko koko ajan vankien hallussa tai puhelimenkäytön mahdollisuuksia on muuten lisätty merkittävästi. Sen sijaan kaikissa suljetuissa vankiloissa mahdollisuutta puhelimenkäyttöön ei ollut lisätty tai annetussa selvityksessä ei ollut asiaan otettu nimenomaisesti kantaa. Osassa vankiloita käyttömahdollisuudet oli koettu riittäviksi, eikä laajentamiselle ollut näin ilmennyt tarvetta. Se, ettei puhelimenkäyttöä ollut joissakin suljetuissa vankiloissa lisätty, oli voinut johtua myös siitä, että videopuheluiden lisääntynyt määrä oli osin korvannut tarvetta puhelimen käytölle. Keskushallintoyksikkö totesi, että suurimmassa osassa suljetuissa vankiloissa puhelimen käytön mahdollisuuksia oli lisätty ja että kaikkien suljettujen vankiloiden olisi kuitenkin hyvä suhtautua joustavasti puhelimen käyttöön.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

En tältäkkään osin ole tutkinut yksittäisten vankiloiden menettelyä. Tarkoitukseni on ollut yleisemmin selvittää, onko vankien yhteydenpitoa ulospäin pyritty Rikosseuraamuslaitoksessa tukemaan, kun koronavirusepidemian seurauksena on rajoitettu tapaamisia ja poistumislupia. Kansanvälisten suositusten lähtökohta on ollut, että yhteydenpito pyritään mahdollistamaan vaihtoehtoisilla tavoilla.

Muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen pandemiasuunnitelmassa (20.3.2020) todetaan, että vangeille on annettava mahdollisuus Skype-puheluihin, jos tapaamiset perutaan. Suunnitelman mukaan

puhelimella soittamisen mahdollisuuksia tulee lisätä mahdollisuuksien mukaan myös silloin, kun osasto on kiinni. Keskushallintoyksikkö tiedotti jo 13.3.2020 suosittlevansa mahdollisuutta vankien ja heidän läheistensä Skype-tapaamisiin ja puheluihin.

Nähdäkseni tapaamisten ja poistumislupien sijasta on pyritty mahdollisuuksien mukaan lisäämään niitä korvaavia yhteydenpitotapoja. Tämä ei kaikissa vankiloissa ole ainakaan heti laajassa mitassa onnistunut, mutta käsittääkseni korvaavien yhteydenpitotapojen mahdollistamiseen on kaikissa laitoksissa pyritty keskushallintoyksikön ohjeistamin tavoin. Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tältä osin.

Suomen asianajajaliiton mainitsema videoyhteyden käyttäminen päämiehen ja vangin neuvottelussa on äskettäin ollut esillä kahdessa päätöksessäni ([EOAK/2510/2020](#), päätös 12.5.2021, ja [EOAK/4257/2020](#), päätös 4.5.2021). Tämän vuoksi, ja kun tarkoitukseni ei muutoinkaan ollut tutkia yksittäisten vankiloiden menettelyä, en ole selvittänyt asiaa enemmälti.

3.5 Rikosseuraamuslaitokselle tehdyt rajoitustoimia koskevat kantelut ja muut yhteydenotot

Pyysin antamaan selvitystä keskushallintoyksikköön ja aluekeskuksiin saapuneista koronavirusepidemiasta johtuviin rajoitustoimiin liittyvistä kanteluasioista tai muista yhteydenotoista. Tiedustelin, kuinka paljon niitä oli tullut, mitä ne olivat koskeneet, ja jos asioissa oli jo ehditty ryhtyä toimenpiteisiin, mihin ne olivat antaneet aihetta?

Keskushallintoyksikön selvityksen mukaan koronavirusepidemiasta aiheutuviin muutoksiin ja rajoitustoimiin liittyen aluekeskuksiin oli tullut vain 1–3 kantelua aluekeskusta kohti. Oikaisuvaatimuksia, joilla oli yhteys koronavirusepidemiaan, oli tullut muutamia kuhunkin aluekeskukseen. Lisäksi vangit ja heidän omaisensa olivat tehneet aluekeskuksiin yksittäisiä yhteydenottoja.

Keskushallintoyksikköön oli saapunut yksi epidemiaan liittyvä kantelu, joka koski lapsen tapaamisen rajoittamista.

Keskushallintoyksikön mukaan muista rajoitustoimiin liittyvistä yhteydenotoista ei ole mahdollista antaa tarkkaa lukumääräistä tietoa. Yhteydenottoja yksiköiden henkilökunnalta, vangeilta ja asiakkailta, vankien ja asiakkaiden omaisilta sekä sidosryhmiltä ja kansalaisjärjestöiltä keskushallintoyksikön eri virkamiehille oli tullut arvioiden perusteella yhteensä satoja. Valtakunnallisen valmiusryhmän puheenjohtajalle yhteydenottoja on tullut tai välitetty erityisesti koronavirusepidemian aiheuttamien poikkeusolosuhteiden alkuaikoina päivittäin useita kymmeniä. Myös muille valmiusryhmän jäsenille oli ohjautunut runsaasti yhteydenottoja.

Selvityksen mukaan vankien ja omaisten yhteydenotot olivat liittyneet erityisesti tapaamisiin, perhesuhteiden ylläpitoon, poistumislupiin ja siviilityölupiin. Varsinkin koronavirusepidemian aiheuttamien poikkeusolojen alkuvaiheesta vangeilta ja vankien omaisilta tulleissa

yhteydenotoissa korostui epä tietoisuus sekä arvostelu riittävän tiedottamisen puutteesta. Yhteydenotoissa toistuvat kysymykset ja vastaukset koottiin Rikosseuraamuslaitoksen ulkoisille internetsivuille Usein esitetyt kysymykset -osioon.

Selvityksen mukaan tiedustelujen lisäksi yhteydenotoissa oli esitetty arvostelua keskushallintoyksikön linjauksiin. Vangit olivat pitäneet epä johdonmukaisena poistumislupien ja tapaamisten peruuttamista samaan aikaan kuin siviilityölupa mahdollistaa joidenkin vankien vankilan ulkopuolella käynnin. Lisäksi vangit ovat tuoneet esiin epä yhtenäisiä toimintatapoja ja käytäntöjä eri laitosten välillä. Toukokuun [2020] aikana kysymyksiä oli myös tullut rajoitusten purkamisista ja purkamisiin liittyvistä aikatauluista.

Vankiloiden henkilökunnan yhteydenotoissa koronavirusepidemian alkuvaiheessa olivat korostuneet kysymykset erilaisten toimintojen järjestämisestä, päihdetestaamisesta, toimintaohjeista tapauksissa, joissa epä illään koronavirustartuntaa, karanteeniin tai eristykseen mää rämisestä, siviilityöluvista, tapaamisesta ja poistumisluvista sekä desinfiointiaineita ja suojava lineitä koskevat tiedustelut.

Selvityksestä käy ilmi, että Rikosseuraamuslaitoksessa on monin tavoin käsitelty yhteydenotoissa esiin tulleita asioita.

Keskeisimpänä toimenpiteenä yhteydenottojen johdosta keskushallintoyksikössä laadittiin ohjeistusta. Ohjeiden laatimisen jälkeen yhteydenotot painottuivat ohjeiden tulkintaan. Keskushallintoyksikön antamia ohjeita koskevat yhteydenotot johtivat myös ohjeiden päivittämiseen.

Selvityksessä todetaan myös, että valmiusryhmä on käsitellyt sille saapuneita ja välitettyjä yhteydenottoja muun muassa viikoittaisissa kokouksissaan. Yhteydenottoihin liittyneitä asioita on käsitelty tarvittaessa myös muiden keskushallintoyksikön virkamiesten kanssa ja välitetty tietoa eteenpäin esimerkiksi koronaryhmälle ja VTH:lle [Vankiterveydenhuollon yksikkö].

Selvitysten perusteella esiin nousseita kysymyksiä oli käsitelty myös rikosseuraamusalueilla niiden valmiusorganisaatioiden kokoontumisissa sekä muun muassa siten, että koronatilannekuvapalavereissa on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiä annetuista ohjeista ja niitä on tarvittaessa välitetty valtakunnalliselle valmiusryhmälle, siten, että rikosseuraamusalueen alueellisen valmiusryhmän yhteyshenkilöksi nimitetylle alueen lakimiehelle viikon varrella esitetyt kysymykset on käsitelty viimeistään vähintään kerran viikossa kokoontuvan alueellisen valmiusryhmän kokouksissa ja ne on tarvittaessa saatettu valtakunnallisen valmiusryhmän pohdittavaksi tai siten, että pandemiatilanteeseen liittyviä asioita on käsitelty 2–3 kertaa viikossa kokoontuvassa ajankohtaiskatsauksessa sekä yhteiselle verkkoasemalle muodostetun tilannekuvan päivityksillä.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Tältä osin pyrin selvityspyynnölläni saamaan tietoa tilanteesta vankiloissa laajemmin kuin oikeusasiamiehelle tulleiden kantelujen ja yhteydenottojen kautta on mahdollista. Samassa tarkoituksessa pyysin myös Suomena asianajajaliitolta ja Kriminaalihuollon tukisäätiöltä lausunnot. Saatu selvitys vastaa omia havaintojani epidemian alkuvaiheesta.

Tältä osin minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin.

3.6 Keskushallintoyksikön ja aluekeskusten suorittama ohjeistuksen noudattamisen valvonta

Tiedustelin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä seuraako se tai rikosseuraamusalueiden aluekeskukset jollakin tavoin sitä, kuinka alaisessa hallinnossa toteutetaan ohjetta Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (Dnro 31/035/20) tai muuta koronavirusepidemiaan liittyvää vankiloille annettua ohjeistusta.

Keskushallintoyksikkö ei vastannut tähän kysymykseen erillisen otsikon alla, kuten muihin selvityspyynnössä esittämiini kysymyksiin. Keskushallintoyksikön selvityksestä on kuitenkin löydettävissä useita tapoja, joilla se on pyrkinyt ohjaamaan toimintaa sekä ottamaan kantaa antamiensa ohjeiden sisältöön ja noudattamiseen.

Kuten kappaleesta 3.5 käy ilmi, rajoituksiin ja menettelyyn liittyviä kysymyksiä ja ongelmia on tullut laajalti esiin vankien, omaisten ja henkilökunnan yhteydenotoissa Rikosseuraamuslaitokseen. Kappaleessa 3.5 on kerrottu myös, kuinka niihin on Rikosseuraamuslaitoksessa reagoitu. Myös kappaleessa 3.2 mainitut valtakunnallinen valmiusryhmä ja koronaryhmä ovat ottaneet kantaa menettelytapoihin.

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen mukaan se on seurannut ohjeistuksen toteuttamista tilannekuvapalaverissa esille tulleiden aiheiden kautta sekä vankien kanteluiden ja heidän omaistensa yhteydenottojen kautta. Rikosseuraamusalueella järjestettiin koronatilannekuvapalavereita, joissa kartoitettiin alueen yksiköiden viikoittainen tilanne koronaepidemian suhteen. Tilannekuvapalaverissa välitettiin yksiköille tietoa valtakunnallisista linjauksista ja ohjauksesta. Tuolloin oli mahdollista esittää kysymyksiä annetun ohjeistuksen suhteen ja kysymyksiä on tarvittaessa välitetty valtakunnalliselle Rikosseuraamuslaitoksen koronavalmiusryhmälle.

Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen mukaan rikosseuraamusalueelle perustettiin alueellinen valmiusryhmä 16.3.2020, kun hallitus oli linjannut rajoitteista koskien koronapandemiaa. Valmiusryhmän kokous järjestettiin joka tiistai ja kaikkien alueen vankiloiden johtajat sekä arviointikeskuksen ja täytäntöönpanoyksikön johtajat osallistuivat siihen vakiintuneesti. Aluekeskus totesi, että sillä ei ole syytä epäillä, etteikö annettuja ohjeita noudatettaisi Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella. Aluekeskuksesta ei ollut järjestetty yksiköille mitään täsmävalvontaa, vaan valmiusryhmässä oli voinut tuoda esille koronapandemiaan liittyviä aiheita esimerkiksi annettuun ohjeistukseen liittyen ja asiaan

on palattu myöhemmin, mikäli se on vaatinut lisäselvittelyä tai tulkintaa.

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen mukaan se järjesti 16.3. alkaen 2–3 kertaa viikossa aluekeskuksen päälliköille ja vankiloiden johtajille ja apulaisjohtajille tarkoitetun ja videoyhteyden avulla toteutetun koronapandemiaan liittyvän ajankohtaiskatsauksen, jossa käsiteltiin Rikosseuraamuslaitoksen ja yksiköiden pandemiatilanteeseen liittyviä asioita. Näissä kokouksissa rikosseuraamusalueen yksiköiden johtoa pyydettiin seuraamaan intranetiä ja informoimaan vankeja ja heidän omaisiaan. Lisäksi alueen intranettiin muodostettiin 2–3 kertaa viikossa päivittyvä yksiköiden tilannekuva kulloisestakin koronatilanteesta. Tilannekuvassa käsiteltiin henkilöstöön, vankeihin ja asiakkaisiin, suojavaivastarastoihin ja yleiseen yksiköiden ilmapiiriin ja toimintaan liittyviä asioita. Heti koronapandemian alkuvaiheessa kaikki yksiköt päivittivät valmiussuunnitelmansa pandemian varalta alueen turvallisuuspäällikön johdolla.

Kriminaalihuollon tukisäätiön (KRITS) lausunnossa tuotiin esiin eräitä eri vankiloiden käytäntöjen keskinäisiä eroavuuksia ja sitä, kuinka ohjeistuksen sisällöstä on ollut epäselvyyttä. Esimerkiksi mahdollisuus tavata kuntouttavaa henkilökuntaa on vaihdellut. Samoin eroavuutta on ollut siinä, onko ja miten mahdollista tavata lapsia. KRITS:n mukaan vankiloissa ei myöskään aina valvottu terveysturvallisuuden takia päätettyjen menettelytapojen noudattamista, kuten ruokailun porrastusta riskiryhmiin tai henkilömäärältään pienempiin ryhmiin.

Yksittäisenä tapahtumana sekä Asianajaliiton että KRITS:n lausunnoissa mainitaan erään vankilan maaliskuussa 2020 vähentäneen kaksi päivittäistä lämmintä ateriaa yhteen ateriaan. Oikeusasiamiehen kansliaan jo tuolloin saadun tiedon mukaan sekä myös keskushallintoyksikön selvityksen (1.6.2020) mukaan vankilan virheelliseen käytäntöön oli välittömästi puututtu, minkä jälkeen tavanomainen ateriarytmi oli vankilassa palautettu.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja aluekeskusten vastuulle kuuluu, kuten hallinnossa yleensäkin, ohjata ja valvoa alemman organisaatiotason, tässä vankiloiden, toiminnan lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Sekä keskushallintoyksikössä että aluekeskuksissa vankiloiden toiminnan valvonta koronavirusepidemiaa koskevien ohjeiden noudattamisessa vaikuttaa pitkälti perustuneen siihen, että eri tahojen yhteydenottojen ja kysymysten kautta esiin tulleisiin ongelmiin ja toimintatapoihin on reagoitu. Valtakunnallisissa ja alueellisissa työryhmissä ja tilaisuuksissa on käyty läpi tilannetta kussakin laitoksessa. Saadun selvityksen mukaan yhteydenottoja ja kysymyksiä on epidemian alkuvaiheessa tullut runsaasti. Lisäksi

kanteluasioita ja oikaisuvaatimuksia on käsitelty normaalin käytännön mukaan.

Minulla ei tältä osin ole aihetta toimenpiteisiin. Tietoon tullessiin ongelmiin on nähdäkseni pyritty puuttumaan. Ottaen huomioon olemassa olleet henkilöstövoimavarat ja sen, että tietääkseni koronavirusepidemia on aiheuttanut huomattavasti työtä ainakin keskushallintoyksikössä ja ilmeisesti myös aluekeskuksissa, ei liene realistinen ajatus, että vankiloihin olisi voitu käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kohdistaa aktiivisemmin valvontaa. Nähdäkseni Rikosseuraamuslaitoksessa on tilanteessa tehty se, mikä on ollut mahdollista.

3.7 Tapahtuma-aikaisen sääntelyn mahdollistamat rajoitustoimet ja sääntelytarve

3.7.1 Oman aloitteen rajaus

Pyysin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle 29.4.2020 lähettämässäni selvityspyynnössä keskushallintoyksikön näkemystä muun muassa siitä, onko se havainnut, että nykyinen lainsäädäntö ei joiltakin osin mahdollista pandemiatilanteessa välttämättömien rajoitusten asettamista tai että välttämättömien rajoitusten lainmukaisuus on tulkinnanvaraista sekä siitä, mitä nämä lainsäädännön mahdolliset ongelmakohdat ovat.

Keskushallintoyksikkö totesi selvityksessään 1.6.2020 lainsäädännössä olevan ongelma-kohtia tapaamisiin, poistumislupiin sekä eri toimintoihin liittyen. Selvityksen mukaan olisi tärkeää, että koronatilanteen kaltaisten pandemioiden aikana lainsäädäntö selkeästi mahdollistaisi poikkeustilan aikana välttämättömät rajoitukset vankien toimintoihin ja liikkumiseen vankilassa ja vankilan ulkopuolelle sekä vankilaan suuntautuvan liikenteen rajoittamisen esimerkiksi tapaamisten osalta.

Tein 17.6.2020 keskushallintoyksikölle lisäselvityspyynnön, jossa pyysin vielä esittämään tarkemman oikeudellisen arvion tapaamisista, poistumislupia ja toimintoja koskevista lainsäädännön ongelmista. Pyysin niihin Rikosseuraamuslaitoksessa koronavirusepidemian vuoksi kohdistettujen rajoitusten osalta lainkohdittain arvioimaan, millaiset rajoitukset tai jo tehtyjen myönteisten päätösten peruuttamisen laki keskushallintoyksikön käsityksen mukaan nykyisellään mahdollistaa ja mitä se ei mahdollista. Tiedustelin myös, millaiset rajoitusmahdollisuudet olisivat tarpeen.

Pyysin keskushallintoyksikköä selvittämään myös seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 17.6.2020 julkaiseman tiedotteen mukaan tapaamisten rajoituksia puretaan 24.6.2020 alkaen siten, että vangin lähiomaiset ja alaikäiset lapset voivat päästä valvottuun tapaamiseen, jossa kuitenkin on ehdoton kosketuskielto. Pyysin arvioimaan tätä erityisesti lapsen tapaamista koskevien säännösten valossa. Kyse ei vaikuta olevan vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n tarkoittamasta

lapsen tapaamisesta. Millä oikeudellisilla perusteilla lapsen tapaamisia ei myönnetä?

Tämä oma aloite käsittelee Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antamaa ohjeistusta sekä lainsäädäntöpohjan riittävyttä yleisesti siihen nähden, millä tavoin keskushallintoyksikön ohjeistuksessa on ohjattu vankiloita koronavirusepidemian vuoksi rajoittamaan tapaamisia, poistumislupia, osallistumisvelvollisuutta ja -oikeutta sekä vapaa-ajantoimintoja keväällä 2020. Vaikka en käsittele yksittäisten vankiloiden menettelyä, vaan toimintaa ja ohjeistusta yleisemmin, tässä jaksossa käsittelemäni kysymykset ovat monilta osin tulleet esiin myös yksittäisissä kanteluissa.

Vankiloissa on voitava luottaa siihen, että valtakunnallinen ohjeistus on lainmukaista. Tämänkään vuoksi en ole erikseen tutkinut yksittäisten vankiloiden menettelyä.

Tässä omassa aloitteessa ei ole kysymys tartuntatautilain mukaisista toimenpiteistä. Tartuntatautilain mukaan päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille (60 §). Tartuntatautilain mukaan yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastunut tai sairastuneeksi perustellusti epäilty henkilö voidaan päättää eristää (63 §). Nämä päätökset tekee Vankiterveydenhuollon yksikkö. Päätöksiin on muutoksenhakuoikeus.

3.7.2 Yleisiä vankien ja tutkintavankien kohtelua koskevia säännöksiä sekä koronaviruspandemiaa koskevia kansainvälisten valvontaelinten kannanottoja

Kaikkea vankien ja tutkintavankien kohtelua ohjaavat yleiset säännökset, jotka heidän kohtelussaan tulee ottaa huomioon. Yleiset säännökset eivät kuitenkaan yksinään luo toimivaltaa. Yleiset säännökset sisältävät muun muassa seuraavaa.

Vankeuslaki 1 luku

2 §

Vankeuden täytäntöönpanon tavoite

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana.

3 §

Vankeuden täytäntöönpanon sisällölle asetettavat vaatimukset

Vankeuden sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.

Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Vankeuden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten on huolehdittava siitä, ettei vankeuden aikana kukaan oikeudettomasti puutu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja.

Vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään.

Vankeja on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen (5 § 1 mom).

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi (6 § 3 mom).

Tutkintavankeuslain 1 luvun 4 ja 5 §:ssä on pääosin vastaavantyyppiset säännökset.

Koronaviruspandemian alettua Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) muistutti 20.3.2020 julkaistuissa periaatteissa, että vapautensa menettäneiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi tulee tehdä kaikki mahdollinen tilanteessa, jossa koronaviruksen (COVID-19) aiheuttama epidemia on levinnyt maailmanlaajuisesti. Näillä toimenpiteillä suojataan myös henkilökunnan terveyttä ja turvallisuutta. Koronaviruksen edellyttämät suojaavat toimenpiteet eivät CPT:n mukaan saa kuitenkaan johtaa vapautensa menettäneiden epäinhimilliseen tai nöyryyttävään kohteluun. CPT totesi, että keskeytettäessä vankilan toimintaa henkilökohtaista hygieniää on kuitenkin voitava ylläpitää ja päivittäinen oikeus vähintään tunnin ulkoiluun tulee säilyttää. Vankilan ulkopuolisten kontaktien rajoittamista tulee CPT:n mukaan korvata vaihtoehtoisilla yhteydenpitotavoilla, kuten puheluilla.

YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (SPT) antoi 25.3.2020 suosituksen, joka oli tarkoitettu paitsi valvontakäyntejä tekeville, myös yleiseksi ohjeeksi kaikille niille, jotka ovat vastuussa paikoista, joissa vapautta vailla olevia säilytetään. Myös tässä suosituksessa lähdetään velvollisuudesta suojella terveyttä. Kuten CPT:kin myös SPT edellyttää mahdollisuutta henkilökohtaisen hygienian ylläpitämiseen, päivittäiseen ulkoiluun sekä tapaamisia rajoitettaessa korvaavien yhteydenpitokeinojen tarjoamiseen. SPT kehottaa pitämään rajoitukset mahdollisimman vähäisinä ja oikeasuhtaisina.

3.7.3 Perusoikeussäätelyn vaikutus lain tulkintaan

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on määritelty lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä korostaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lainalaisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltion periaate ja sen tarkoituksena on ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan.

Perustuslaissa on lisäksi säädetty vielä erikseen vapautensa menettäneiden oikeuksista. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Perusoikeudet kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/II).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisympäristys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I). Vapaudenmenetys ei siten 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).

Edellä todetun mukaisesti vankien ja tutkintavankien osalta mahdollisista perusoikeusrajoituksista on säädetty lailla, pääosin vankeuslailla ja tutkintavankeuslailla. Edellä todetun mukaisesti myös koronavirusepidemian aikana vaaditaan riittävän täsmällinen säädöspohja vapautensa menettäneiden perusoikeuksien rajoittamisen tueksi.

Perusoikeusrajoituksia sisältäviä säännöksiä tulee tulkita niin sanotusti perusoikeusmyönteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle oikeus elämään ja turvallisuuteen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan yleinen velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on lainsäädäntötyötä koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, s. 2 siinä viitattut mietinnöt). Asiassa on huomattava, että kyse on kuitenkin ollut siitä, millaisia perusoikeusrajoituksia lailla voidaan elämän suojelemiseksi säätää, ei siitä, että rajoitustoimiin voitaisiin ryhtyä ilman selviä lain säännöksiä.

Terveyttä, jopa henkeä, vakavasti uhkaava epidemia voi nähdäkseni kuitenkin vaikuttaa siihen, kuinka olemassa olevia säännöksiä voidaan epidemian vallitessa soveltaa ja tulkita.

Koronavirusepidemian vuoksi Rikosseuraamuslaitoksessa muutettiin käytäntöjä vankien tapaamisten, poistumislupien, osallistumisvelvollisuuden sekä vapaa-ajantoimintojen osalta. Muutokset kohdistuivat muun muassa perustuslain 7 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen sekä 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan. Kyse ei ollut vain vankien ja tutkintavankien oikeuksista, vaan tapaamisia ja poistumislupia koskevat rajoitukset kohdistuivat myös heidän läheisiinsä, jotka olivat vankilan ulkopuolella.

Toimet, joihin vankiloissa ryhdyttiin elämän ja terveyden suojelemiseksi olivat pääosin omiaan rajoittamaan monien muiden perusoikeuksien toteutumista. Kyseessä oli perusoikeuksien välinen kollisio- eli ristiriitatilanne, jossa perusoikeuspunninnan tuloksena tulisi löytää ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin turvaa kilpailevien perusoikeuksien yhtäaikaisen toteutumisen lainsoveltamistilanteessa.

Tämä koskee yleisesti kaikkia rajoitustoimia, joihin Rikosseuraamuslaitos koronavirusepidemian perusteella ryhtyi. Jäljempänä kohdissa 3.7.6–3.7.11 tarkastelen tarkemmin yksittäisten säännösten soveltamista.

3.7.4 Myöhempi lainsäädäntökehitys

Oikeusministeriö asetti 1.10.2020 työryhmän (VN/20692/2020) selvittämään säännöksiä, jotka koskevat viranomaisten toimivaltuuksia asettaa rajoituksia ja tehdä päätöksiä tartuntataudin torjumiseksi vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa sekä tutkintavankeuden toimeenpanossa. Kyse oli siitä, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ollut varauduttu koronaviruksen kaltaisiin tartuntatautilanteisiin ja sellaisten mahdollisesti aiheuttamiin haasteisiin rangaistusten

täytäntöönpanossa. Myöskään valmiuslaissa (1552/2011) ei ollut huomioitu rangaistusten täytäntöönpanoa.

Työryhmän työ johti hallituksen esitykseen (HE 44/2021 vp) sekä väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta annetun lain (452/2021) säätämiseen. Laki tuli voimaan 7.6.2021 ja on voimassa 31.10.2021 asti.

Hallituksen esityksessä (HE 44/2021 vp) todettiin muun muassa seuraava.

Tilannetta, jossa Rikosseuraamuslaitoksella ei ole toimintansa tukena lainsäädäntöä, johon nojaten epidemian leviämistä voidaan torjua ja samalla huolehtia rangaistusten turvallisesta ja asianmukaisesta täytäntöönpanosta, ei voida pitää kestäväenä.

Tuomittujen ottamista vankiloihin on voitu rajoittaa jonkin verran oikeusministeriön asetuksenantovaltuutta käyttämällä ja keväällä 2020 myös väliaikaisen, poikkeusoloihin sidotun lain säätämällä. Vankien tapaamisia ja poistumislupia on evätty epidemian aikana ajoittain laajamittaisesti. Tätä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaan useat epäämisen mahdollistavat päätösperusteet koskevat lähtökohtaisesti henkilöön liittyviä seikkoja. Lainsäädännöstä puuttuu yleinen tartuntatautilanteiden kaltaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvä päätösperuste, jonka nojalla rajoitustoimenpiteitä voitaisiin tehdä laajemmalle joukolle samanaikaisesti. Tapaamisten ja poistumislupien lisäksi vankiloiden sisäisiä toimintoja, kuten työ- ja vapaa-ajantoimintaa, on jossain määrin rajoitettu.

Vaikka erilaisia toimia onkin nykyisen lainsäädännön puitteissa Rikosseuraamuslaitoksessa tehty, on voimassa olevassa lainsäädännössä havaittu puutteita tämänkaltaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumisessa.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä HE 44/2021 vp käsitellessään, että esityksessä vankiloiden toimintojen, tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisesta tai keskeyttämisestä ehdotettu sääntely merkitsee lisärajoituksia perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen sekä perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Samoin sääntely (varsinkin koulutusta ja kirjaston käyttöä koskevat rajoitukset) puuttuu perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin lukuun ottamatta perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta, joka ehdotettiin suljettavan koulutusta koskevien rajoitusten ja keskeytysten soveltamisalan ulkopuolelle (PeVL 13/2021 vp, s. 3).

3.7.5 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön vankiloille antama ohjaus

Tietojeni mukaan tämän oman aloitteen näkökulmasta olennaisimmat keskushallintoyksikön laatimat asiakirjat ovat

Rikosseuraamuslaitoksen **pandemiasuunnitelma** (20.3.2020), jossa käsiteltiin muun ohella yksiköiden toimintojen järjestelyä pandemiatilanteessa, ja ohje Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (17.4.2020, voimassa 18.4.2020 alkaen, Dnro 31/035/20, jäljempänä myös **Koronaohje**).

Lisäksi keskushallintoyksikkö antoi 13.3.2020 **tiedotteen** Rikosseuraamuslaitoksen toimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi – harkinnassa tapaamisten ja toimintojen rajaaminen väliaikaisesti. Tämä tiedote on myös ohjeen Varautuminen koronaviruksen leviämiseen (dnro 6/202/2020, versio 17.3.2020) liitteenä. Ohjeen mukaan kyseinen tiedote on valmiusryhmän suositus.

Käsittelen näissä asiakirjoissa olevaa ohjeistusta vankiloille jäljempänä tarpeellisin osin.

3.7.6 Toiminta, joka järjestetään aina

Kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että suljetuissa laitoksissa olevien terveyden turvaaminen ei saa johtaa epäinhimilliseen kohteluun, jolloin vangeilla tulee olla muun muassa ulkoiluoikeus ja mahdollisuus hygienian hoitamiseen. Ihmisarvon mukainen kohtelu on luonnollisesti myös kotimaisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohta. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeistus vankiloille onkin lähtenyt siitä, että on eräitä toimintoja, jotka vankiloissa tulee kaikissa olosuhteissa järjestää.

Pandemiasuunnitelmassa (20.3.2020) ohjataan vankiloita järjestämään aina ulkoilu ja ruokailu sekä huolehtimaan vankien mahdollisuudesta huolehtia omasta hygieniastaan (kohta 5.2.1). Lisäksi kirjeposti ja puhelut on aina mahdollistettava (kohta 5.21), samoin uskonnon harjoittaminen ja kirjaston käyttäminen, tarvittaessa tilauslomakkeella (kohta 5.2.24). Suunnitelmassa on lisäksi yksityiskohtaisempia ohjeita ruokailun ja ulkoilun terveysturvallisesta järjestämisestä (5.2.2.2).

Ohjeessa Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan (17.4.2020, voimassa 18.4.2020 alkaen Dnro 31/035/20) on muun muassa seuraava ohjeistus.

Kohta 2 on otsikoitu Kaikissa olosuhteissa järjestettävä toiminta. Sen mukaan vankilan on aina järjestettävä **ulkoilu** ja **ruokailut** sekä huolehdittava vankien mahdollisuudesta huolehtia omasta hygieniastaan. **Hygieniasta huolehtiminen** sisältää myös pyykinpesun. Vankilan on lisäksi ylläpidettävä vankien yhteydenpitoa vankilan ulkopuolelle mahdollisuuksien mukaan eli vähintään mahdollistettava kirjeposti ja puhelut.

Sen lisäksi, mitä kohdassa 2 on todettu, myös perushuoltoa koskevassa kohdassa 3.4 käsitellään ruokahuoltoa, siivouksen, pyykinpesun ja suihkussa käynnin mahdollistamista sekä ulkoilun

järjestämistä. Lisäksi vangeille on kohdan 3.4 mukaan mahdollistettava **kanttiiniostot**. Ostot voidaan suorittaa tilauslomaketta käyttäen niin, että ostokset toimitetaan asuinosaastolle.

Kohdan 3.6.2 mukaan vangin mahdollisuudesta **uskonnon harjoittamiseen** on huolehdittava. Ohjeessa esitetään useita tapoja, joilla tämä voitaisiin toteuttaa terveysturvallisesti.

Kohdassa 3.6.3 ohjeistetaan **kirjaston käyttöä**. Sen mukaan vangin mahdollisuus kirjastopalveluiden käyttämiseen on lähtökohtaisesti turvattu. Asioiminen voidaan hoitaa myös lomakkeella tehtävin tilauksin. Kirjastopalveluiden järjestäminen voidaan keskeyttää, mikäli kirjaston työntekijät ovat poissa töistä taikka kirjastossa työskentelevä henkilökunta on jouduttu siirtämään valvonnan tehtäviin eikä vankila kykene järjestämään lainausjärjestelmän käyttöä osaavaa sijaista. Kirjastopalveluiden tarjoamista on jatkettava mahdollisimman nopeasti.

Kohdassa 3.7 käsitellään **omaisuuden hallussapitoa ja tarkastamista**. Sen mukaan tavarat voidaan tarkastaa ja antaa vangin haltuun normaalisti menetellen. Vankien on voitava vaihtaa hallussaan olevia esineitä toisiin siviilitavaravarastossa oleviin esineisiin. Samoin siviilitavaroissa olevia esineitä on annettava vankien haltuun normaalin menettelyn mukaisesti.

Omana kannanottonani totean, että minulla ei tältä osin ole aihetta toimenpiteisiin.

Voin yhtyä Koronaohjeessa (Dnro 31/035/20) edellä mainittujen kohtien osalta esitettyyn, että nämä toiminnot tulee aina mahdollistaa. Kirjaston käytön osalta hyväksyn epidemiatilanteessa lyhytaikaisen katkoksen lainaamisessa, jos tilanne on ohjeessa mainittu eli sellainen, ettei lainaustoimintaa hoitamaan kykenevää henkilökuntaa ole saatavissa.

Koronaohjetta edeltänyt ohjeistus on ollut jonkin verran yleispiirteisempi. Myös sen mukaan vankilan on kuitenkin ollut velvollisuus mahdollistaa perushuolto, kirjaston käyttö ja uskonnon harjoittaminen.

Koronaohje on tullut voimaan noin kuukauden kuluttua sitä, kun Rikosseuraamuslaitoksessa ryhdyttiin toimiin koronaviruksen vankiloihin leviämisen estämiseksi. Pidän ymmärrettävänä, että ohjetta ei ole välittömästi kyetty laatimaan. Lisäksi jo pandemiasuunnitelma sisälsi aina järjestettävien toimintojen osalta pääpiirteet. Pandemiasuunnitelmassa on myös todettu, ettei poikkeustila lähtökohtaisesti muuta lain asettamia velvollisuuksia.

3.7.7 Tapaamiset

3.7.7.1 Tapaamisten järjestämisen keskeyttäminen

3.7.7.1.1 Keskushallintoyksikön antama ohjeistus

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 13.3.2020 antamassa tiedotteessa Rikosseuraamuslaitoksen toimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi todettiin tapaamisten osalta seuraavaa.

Keskushallintoyksikkö kehottaa yksiköiden johtajia huomioimaan mahdollisuuksien mukaan tässä kirjeessä esiintuodut seikat Korona-viruksen leviämisen estämiseksi. Yksiköiden johto tekee päätökset yksikkö- ja yksilökohtaisesti.

Erityisesti on harkittava, onko vallitsevassa tilanteessa perusteltua järjestää kaikkia myönnettyjä tapaamisia taikka myöntää uusia tapaamisia taikka - - -. Tapaamiset tulee mahdollistaa poliiseille ja asianajajille.

Pandemiasuunnitelmassa (20.3.2020, kohta 5.2.2.6) todettiin tapaamisten osalta seuraavaa.

Vangeilla on oikeus tavata vieraita tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista. Tartuntatautiepideorian aikana on ilmeistä, että tauti voi levitä vankilaan tapaajien mukana. Tällöin voidaan katsoa, että tapaaminen haittaa vankilan järjestystä ja toimintaa, ja tapaamiset voidaan peruuttaa epidemian keston ajaksi. Vangeille on annettava mahdollisuus Skype-puheluihin, jos tapaamiset perutaan. Skype-puhelun kestoja voidaan rajata esimerkiksi 15 minuuttiin, jotta Skype-puhelut mahdollistuvat tasapuolisesti.

Lisäksi kohdassa 5.2.2.5 Yhteydenpito vankilan ulkopuolelle todettiin, että puhelimella soittamisen mahdollisuuksia tulee lisätä mahdollisuuksien mukaan myös silloin kun osasto on kiinni.

Koronaohjeessa (17.4.2020, kohta 3.9) todettiin tapaamisten järjestämisestä seuraavaa.

Vankeuslain 13 luvun 1 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luku 1 §:n perusteella vangeilla on oikeus tavata vieraita tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista. Tartuntatautiepideorian aikana on ilmeistä, että tauti voi levitä vankilaan tapaajien mukana. Tällöin voidaan katsoa, että tapaaminen haittaa vankilan järjestystä ja toimintaa, ja tapaamiset voidaan peruuttaa epidemian keston ajaksi. Vangeille on tapaamisten sijaan annettava mahdollisuus Skype-puheluihin. Skype-puheluita voidaan mahdollisuuksien mukaan järjestää myös muina kuin normaalien tapaamisten ajankohtina. Skype-puhelun kestoja voidaan todellisen tarpeen vuoksi rajata esimerkiksi 15 minuuttiin, jotta Skype-puhelut mahdollistuvat tasapuolisesti. Skype-kone on puhdistettava jokaisen käyttökerran jälkeen.

3.7.7.1.2 Keskushallintoyksikön antama selvitys

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on lisäselvityksessään (14.8.2020) esittänyt pyytämänäni tarkempänä oikeudellisena arviona lainsäädännön ongelmakohdista tapaamisten osalta seuraavaa.

Vankeuslain 13 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vangilla on oikeus tavata vieraita tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista. Säännös koskee kaikkia tapaamisia. Lähtökohtana vankeuslain 13 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisissa valvotuissa tapaamisissa on, että vangilla on oikeus niihin, eikä vankilassa tehdä harkintaa kyseisten tapaamisten osalta. Nämä tapaamiset järjestetään säännönmukaisesti viikonloppuisiin ja tarvittaessa myös muina ajankohtina. Valvottu tapaaminen voi estyä, jos on peruste tapaamisen epäämiselle. Muiden tapaamisten osalta tehdään päätös lukuun ottamatta asiamiestapaamisia. Ne järjestetään, ellei ole perustetta tapaamisen peruuttamiselle taikka epäämiselle.

Rikosseuraamuslaitos on koronavirustilanteessa pitänyt mahdollisena, että koronavirus voi levitä vankilaan tapaajien mukana. Tapaamisten järjestäminen ei sen vuoksi keskushallintoyksikön käsityksen mukaan ole ollut mahdollista haittaamatta vankilan järjestystä ja toimintaa. Tämä on ollut Rikosseuraamuslaitoksen tulkinta säännöksestä. Sinänsä lienee selvää, että lakia säädettäessä ”vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta” ei ole tarkoittanut tilanteita, joissa yhteiskunnassa vallitsevan tilanteen vuoksi rajoitettaisiin turvallisuuden vuoksi tapaamisia. Olisi parempi, jos olisi selkeä säännös siitä, miten ja millä perusteella tapaamisia voidaan rajoittaa tällaisessa tilanteessa.

Edellä todettu on ollut lähtökohtana kaikkien paitsi asiamiestapaamisten osalta. Siten esimerkiksi valvomattomien tapaamisten ja lapsitapaamisten osalta ei ole lähtökohtaisesti erikseen harkittu täyttyvätkö laissa määritellyt edellytykset tapaamisen myöntämiselle.

Vankeuslain 13 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan, jos tapaamisen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty, tapaaminen voidaan peruuttaa. Hallituksen esityksessä (HE 45/2014) on todettu, että tapaamisen peruuttaminen tulisi kyseeseen lähinnä valvottua tapaamista ja lapsen tapaamista koskevissa luvissa sellaisissa tilanteissa, kun päätöksen jälkeen ilmenevien tietojen perusteella olisi aiheutta epäillä, että tapaamisesta aiheutuu esimerkiksi vaaraa vankilan turvallisuudelle tai järjestykselle. Toisin kuin hallituksen esityksessä on todettu, keskushallintoyksikön käsityksen mukaan tapaamisen peruuttaminen koskisi lähinnä valvomattomia tapaamisia ja lapsitapaamisia, koska niiden osalta on tehty päätös, jossa on arvioitu edellytysten täyttymistä.

Valvomattoman tapaamisen edellytyksenä on, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle. Valvomattoman tapaamisen peruuttaminen sillä perusteella, että tapaamisen järjestämisestä katsotaan aiheutuvan koronaepidemian vuoksi vaaraa vangin tai muun henkilön turvallisuudelle lienee mahdollista. Sen sijaan toisin kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää lapsitapaamisten osalta edellytyksenä ei ole se, että tapaamisesta ei saa aiheutua haittaa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Tapaamisen myöntämisen edellytyksenä on 5 §:n mukaan, että tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Lapsitapaamisen peruuttamista koronavirustilanteessa sen vuoksi, että se ei ole lapsen edun mukaista, voidaan pitää ongelmallisena, kun lähtökohtana toisaalta on lapsen oikeus tavata ja pitää yhteyttä vanhempansa.

Tapaaminen voidaan saman luvun 9 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan evätä, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Lain esitöiden (HE 45/2014) mukaan tällä tarkoitetaan kertaluonteista epäämistä. Tilanne arvioidaan tapauskohtaisesti tapaajan saapuessa vankilaan. Säännöksen sisällön perusteella sitä ei ole tarkoitettu tilanteeseen, jossa kaikkien vankilaan saapuvien tapaajien tapaamiset evättäisiin koronavirustilanteen takia, vaikka tarkoituksena on vankilan järjestyksen taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden takaaminen.

3.7.7.1.3 Oikeusohjeita

Tapaamisista säädetään vankeuslain 13 luvussa ja tutkintavankeuslain 9 luvussa muun muassa seuraavasti.

Vankeuslaki 13 luku

1 § (10.4.2015/393)

Tapaaminen

Vangilla on oikeus tavata vieraita tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista siten kuin tässä luvussa säädetään. Tapaaminen voidaan sallia muulloinkin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, jos se on tarpeen vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä.

Varmuosastolle sijoitetun vangin oikeutta tavata muita kuin 1 luvun 5 a §:ssä tarkoitettuja lähiomaisiaan tai muita läheisiään taikka 12 luvun 4 §:ssä tarkoitettua asiamiestään voidaan rajoittaa, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisessa

rikottaisiin tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Vankia tapaamaan tulleen henkilön tarkastamisesta säädetään 17 luvussa.

3 § (10.4.2015/393) Valvottu tapaaminen

Suljetussa vankilassa tapaaminen järjestetään valvotussa tapaamistilassa, jossa vangin ja tapaajan välissä on rakenteellisia esteitä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä kiellettyjen aineiden ja esineiden vankilaan kulkeutumisen estämiseksi. Avolaitoksessa tapaaminen järjestetään tilassa, jossa vangin ja tapaajan välinen koskettaminen on mahdollista.

Suljetussa vankilassa valvottu tapaaminen voidaan järjestää erillään muista vangeista ja tapaajista, jos on syytä epäillä, että tapaamisesta voi tapaajan tai vangin rikostausta tai vangin vankila-aikainen käyttäytyminen huomioon ottaen aiheutua vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

4 § (10.4.2015/393) Valvoton tapaaminen

Vangin lähiomaisen ja muun läheisen sekä jos siihen on syytä, myös muun vangille tärkeän henkilön tapaamiseen ilman valvontaa voidaan myöntää lupa, jos se on perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Tapaamisen myöntäminen edellyttää, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle.

5 § (10.4.2015/393) Lapsen tapaaminen

Suljetussa vankilassa vangille voidaan myöntää lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen siihen soveltuvassa tilassa, jos tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista.

10 § (10.4.2015/393) Tapaamiskielto

Jos tapaajan on todettu kuljettaneen tai yrittäneen kuljettaa huumausaineita taikka 9 luvun 1 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä vankilaan taikka vaarantaneen turvallisuutta tai vakavasti häirinneen vankilan järjestystä, tapaajalle voidaan antaa olosuhteisiin nähden kohtuullinen, enintään kuuden kuukauden

pituihin kielto vierailu vankilassa. Tapaamiskielto voidaan jatkaa, jos se on edelleen tarpeen kiellon perusteena olevan toiminnan estämiseksi.

Tapaamiskielto voi sisältää kiellon tavata määrättyä vankia tai määrättyjä vankeja taikka tulla määrättyyn vankilaan tai määrättyihin vankiloihin.

Tapaamiskielto ei saa antaa 1 luvun 5 a §:ssä tarkoitetulle lähiomaiselle, muulle läheiselle eikä vangin 12 luvun 4 §:ssä tarkoitetulle asiamiehelle.

Lisäksi 13 luvun 6 §:ssä säädetään asiamiehen tapaamisesta, 8 §:ssä säädetään tapaamisen keskeyttämisestä ja 9 §:ssä tapaamisen peruuttamisesta ja epäamisestä.

Tutkintavankeuslaki 9 luku (10.4.2015/394)

1 § (10.4.2015/394)

Tapaaminen

Tutkintavangilla on oikeus tavata vieraita tarpeellisen valvonnan alaisena tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista siten kuin tässä luvussa säädetään, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinolain 4 luvun nojalla rajoitettu. Tapaaminen voidaan sallia muulloinkin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, jos se on tarpeen tutkintavangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä (1 mom).

Tutkintavankeuslain 9 luvussa tapaamisesta säädetty vastaa pääpiirteissään sitä, mitä edellä on vankeuslaista todettu, kuitenkin siten, että pakkokeinolain perusteella asetetut rajoitukset otetaan huomioon.

3.7.7.1.4 Kannanotto

Tietääkseni tapaamisten järjestäminen pääsääntöisesti keskeytettiin vankiloissa keskushallintoyksikön ohjeistuksen mukaisesti maaliskuun 2020 puolella välissä lukuun ottamatta asiamiehen tapaamisia. Tapaamisia alettiin asteittain järjestää 24.6.2020 alkaen siten, että ensin mahdollistettiin lapsen ja muiden lähiomaisten tapaaminen valvotusti. Keskushallintoyksikkö antoi 17.6.2020 tästä ohjeen Tapaamisrajoitusten lieventämiseen liittyvät toimenpiteet (Dnro 18/030/2020).

Pidän **valvottujen tapaamisten** keskeyttämistä runsaan kolmen kuukauden ajaksi lainvastaisena.

Tapaamisoikeudessa on kyse peruslain 10 §:ssä taatusta yksityiselämän suojasta, johon kuuluu myös perhe-elämä, sekä Euroopan ihmisoikeus sopimuksen 8 artiklan mukaisesta perhe-

elämän suojasta. Tämä oikeus kuuluu paitsi vangeille myös heidän omaisilleen ja muille heille läheisille ihmisille.

Vangeilla ja tutkintavangeilla on lain mukaan oikeus ottaa vastaan vieraita. Tämä oikeus ei ole harkinnanvarainen, vaan subjektiivinen oikeus, joka vankilan on toteutettava, ellei yksittäistapauksessa vangista tai tapaajasta johtuvasta syystä ole laissa mainittuja perusteita keskeyttää tai evätä tapaamista tai ellei tapaamiskieltoa ole määrätty.

Vankeuslain esitöissä vangin tapaamisoikeutta luonnehdittiin seuraavasti.

Pykälässä säädettäisiin vangin tapaamisoikeudesta. Vangilla olisi tapaamisoikeus sellaisina aikoina, jotka vankilassa on varattu tapaamisiin. Tapaamisajat vaihtelevat vankiloiden välillä, mutta useimmiten tapaamiset järjestetään viikonloppuisin, jolloin ne voidaan parhaiten järjestää laitoksen muuta toimintaa häiritsemättä. Tapaamisajoista tulisi antaa tarkemmat määräykset 15 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa vankilan järjestyssäännössä.

Tapaaminen voitaisiin, kuten nykyisinkin, järjestää myös muina aikoina, jos siihen on syytä. Tällaisella syyllä tarkoitetaan esimerkiksi tapaamisella hoidettavaa kiireellistä asiaa tai tapaajan pitkää tapaamismatkaa (HE 263/2004, s. 180).

Keskushallintoyksikkö on perustanut tapaamisten järjestämisen lopettamisen siihen, että tapaamisoikeus toteutetaan lain mukaan ”niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista”. Olen samaa mieltä siitä, että koronavirusepidemian leviäminen vankilaan voisi haitata vankilan järjestystä ja toimintaa, vakavastikin.

Lain tarkoitus ei käsittäkseni kuitenkaan ole oikeuttaa tapaamisten lopettamista, vaan ”järjestystä ja toimintaa haittaamatta” tarkoittaa sitä, että vankila voi määritellä ne muuhun toimintaan sopivat ajankohdat, jolloin tapaamiset toteutetaan. Kyse on käytännön järjestelyistä, vankilan muun toiminnan huomioimisesta tapaamisaikoja määriteltäessä, ei perusteesta, jolla tapaamisoikeus voitaisiin evätä. Säännöksellä lienee haluttu täsmentää sitä, että vanki ja tapaaja eivät voi sanella tapaamisajankohtaa, vaikka kyseessä onkin oikeus. Kiinnitän huomiota myös siihen, että tapaamiset tulee lain mukaan järjestää ”niin usein kuin mahdollista” ja että säännönmukaisista tapaamisajoista tulee myös joustaa vangin ja tapaajan eduksi, jos se on tarpeen vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä. Tämäkin osoittaa, kuinka vahvasta oikeudesta on kyse.

”Järjestystä ja toimintaa haittaamatta” ei voi olla peruste tapaamisten järjestämisen keskeyttämiselle senkään vuoksi, että subjektiivisen tapaamisoikeuden olemassaoloa osoittavat paitsi lain selvä sanamuoto – vangilla on oikeus – ja lain esityöt, myös se, että

tapaamisen keskeyttämisestä ja epäämisestä on nimenomaisesti säädetty, ja ennen kaikkea se, että tapaamiskiellosta on nimenomaisesti säädetty. Tapaaminen voidaan kieltää vain laissa yksilöidyillä perusteilla eikä tapaamiskieltoa voida lainkaan määrätä lähiomaiselle eikä muulle läheiselle.

Vankien tapaamisoikeutta on myös aiemmin käsitelty ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisuihin, muun muassa siitä näkökulmasta, onko lain mukaista, että vankila ryhtyy aiemmin viikonlopun molempina päivinä järjestettyjen tapaamisten sijasta tarjoamaan valvottuja tapaamisia vain jompanakumpana viikonlopun päivistä. Tätä on pidetty hyväksyttävänä, kun oli kyetty selvittämään, ettei tapaajien mahdollisuus osallistua tapaamisiin olennaisesti heikentynyt vankilan tapaamisaikoihin tekemän muutoksen vuoksi. Ylipäätään laillisuusvalvontakäytännössä on lähdetty siitä, että tapaajilla pitää olla tosiasiallinen mahdollisuus saapua tapaamiseen vankilan määrittelemänä aikoina. Esimerkiksi viikonlopun varhaisia aamuaikoja on pidetty ongelmallisina kauempaa tulevien tapaajien, erityisesti lasten, osalta.

Nähdäkseni lain ilmaisulle ”järjestystä ja toimintaa haittaamatta” olisi kuitenkin pandemian kyseessä ollessa voitu antaa merkitystä siten, että tapaamisten terveysturvallisesti järjestämiseksi, kuten sallitun henkilömäärän ja turvavälien toteuttamiseksi tapaamistiloissa, olisi voitu muuttaa tapaamisaikoja ja -kertoja. Tarvittavista terveysturvallisista järjestelyistä päättämiseksi ja niiden toteuttamiseksi lienee myös voitu pandemian kaltaisessa vakavassa ja yllättävässä tilanteessa hetkellisesti lopettaa tapaamiset. Kuitenkaan useiden viikkojen mittainen, kuukausista puhumattakaan, katkos ei nähdäkseni voi olla lainmukainen, koska ”järjestystä ja toimintaa haittaamatta” viittaa tapaamisten käytännön järjestelyihin, eikä ole peruste, jolla tapaamiset voitaisiin täysin lopettaa. En enempiä arvioi, millaiset ajalliset ja määrälliset järjestelyt olisivat voineet pandemiatilanteessa riittää toteuttamaan vangeille laissa taatun tapaamisoikeuden, koska sellaisiin ei tosiasiallisesti ainakaan useimmissa vankiloissa tietääkseni ryhdytty.

Edellä toteamani koskee valvottuja tapaamisia. **Valvomattomien tapaamisten** osalta myöntämisen edellytyksenä on, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle, eikä haittaa vankilan toiminnalle.

Valvomattomassa tapaamisessa vanki ja tapaajat ovat yleensä useita tunteja läheisessä kontaktissa keskenään, usein pienehköissä kodinomaisissa tiloissa. Mahdollisen koronaviruksen tarttumisriski lienee tällöin suuri. Nähdäkseni vankilan harkintavallassa on ottaa tämä riski huomioon päätösharkinnassa. Kyse voi olla mahdollisesta vaarasta vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle ja haitasta vankilan toiminnalle. Jokainen päätös on kuitenkin tehtävä yksilöllisen harkinnan

perusteella punniten tätä riskiä ja tapaamisen myöntämistä puoltavia perusteita vastakkain.

Vaikka vankila saa määritellä, milloin valvomattomia tapaamisia järjestetään, laki ei mielestäni ole oikeuttanut jättämään niitä yleisesti täysin järjestämättä, kuten valvottujakaan tapaamisia ei olisi voitu yleisesti evätä. Eri asia on, mihin ratkaisuun yksilöllisessä päätösharkinnassa kunkin valvomatonta tapaamista hakeneen kohdalla päädytään.

Erityisen ongelmallisena pidän sitä, että **lapsen ja hänen vanhempansa väliset tapaamiset** eivät ilmeisesti ole pääosin olleet mahdollisia.

Edellä mainittujen perhe-elämään liittyvien perus- ja ihmisoikeussäännösten lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus on Suomessa laintasoisena voimassa. Sopimuksen 9 artiklan 3. kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Sopimuksen 18 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa (1.). Tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä (2.). Artiklan 37 c) kohdan mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen synnynnäistä ihmisarvoa ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet. Erityisesti on vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Jokaisella lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnin, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Alaikäisten oikeuksia ja kohtelua koskevat säännökset soveltuvat sekä vankilaan tapaamiseen tuleviin lapsiin että vankilassa oleviin alaikäisiin, ellei toisin mainita. Lisäksi tapaamaan tulevat alle 15-vuotiaat lapset ovat vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaan erityisessä asemassa siten, että heidän tapaamisestaan on erikseen säädetty (*lapsen tapaaminen*). Sääntelyn taustalla oli tapaamisten parempi mahdollistaminen. Siitä todettiin lain esitöissä seuraavaa: Vangin ja alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen ehdotetaan

säännöstä, jolla lasten tapaamisolosuhteita parannettaisiin. Suljetuissa vankiloissa tulisi olla soveltuvat tilat lapsen tapaamiseen. Tapaamisessa vangin ja lapsen välinen koskettaminen olisi sallittua (HE 45/2014 vp, s. 28).

Kyse oli siitä, että lasten tapaamista oli vaikea toteuttaa tavanomaisissa suljetun vankilan valvotuissa olosuhteissa, joissa vangin ja tapaajan välillä on rakenteellisia esteitä eli niin sanottu pleksi. Tämän vuoksi osa perheistä ei lainkaan tuonut lapsia valvottuihin tapaamisiin tai koki tilanteen hyvin hankalaksi lapsille.

Lapsen tapaaminen on siis yksi valvotun tapaamisen muoto, jolla on pyritty tekemään tapaamiseen osallistuminen mahdolliseksi kaikille lapsiperheille, joissa on alle 15-vuotiaita lapsia, ja tapaaminen tehdään olosuhteiltaan lapsille sopivaksi. Lain mukaan lapsen tapaaminen voidaan myöntää, jos tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Kuten keskushallintoyksikkökin totesi lausunnossaan, lapsitapaamisten osalta edellytyksenä ei ole se, että tapaamisesta ei saa aiheutua haittaa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

Lapsen tapaamisen edellytyksenä olevaan lapsen etuun liittyen olen todennut seuraavaa 24.2.2021 oikeusministeriölle antamassani lausunnossa, joka koski luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta ([EOAK/1187/2021](#)).

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 tämänhetkessä muodossa. Terveysten- ja hyvinvoinnin

laitoksen mukaan vaikea koronavirustauti on lapsilla erittäin harvinainen ja koronavirusinfektiot ovat olleet lapsilla lähes poikkeuksetta lieviä. Vertailun vuoksi totean, että lapsen huoltajien päätettäväksi kuuluu esimerkiksi, rokotetaanko lapsi vai ei. Vaikka rokotusten hyöty terveysviranomaisten mielestä eli tieteellisesti tutkittuun tietoon perustuen lienee kiistaton, ei huoltajien päätösvaltaan puuttumista pakkorokotuksin lapsen edun sekä hengen ja terveyden säilymisen nimissä ole pidetty mahdollisena. En näe Rikosseuraamuslaitoksella olevan päätösvaltaa lapsen terveyttä koskevissa kysymyksissä.

Vaikka ymmärrän hyvin, että lähikontaktin mahdollistavat vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n mukaiset lapsen tapaamiset on tartuntojen estämiseksi keskeytetty, tämä ei mielestäni ole ollut lainmukaista.

Lain mukaan lapsen tapaamiseen ei ole ehdotonta oikeutta, kuten muuhun valvottuun tapaamiseen, mutta tapaamisen estävänä seikana laissa siis mainitaan vain lapsen edun vastaisuus, josta tartuntojen vankilaan leviämisen estämisessä ei ole kyse. Ottaen lisäksi huomioon, että lapsen tapaaminen on valvotun tapaamisen pienille lapsille tarkoitettu ja ne mahdollistava tapaamismuoto ja että valvottujen tapaamistenkaan keskeyttäminen ei nähdäkseni ole ollut lain mukaista, koska kyseessä on vangin oikeus, myös lasten tapaamisia olisi tullut järjestää. Nähdäkseni niidenkin järjestämisessä olisi kuitenkin voitu huomioida terveysturvallisuutta koskevat määräykset ja suositukset henkilömääristä, ja ainakin aikuisten kesken myös muista terveysturvallisuustoimista.

Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa on sittemmin selkiytetty 7.6.2021 voimaan tulleella lailla väliaikaisista toimesta rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta, jonka mukaan lapsen tapaamista (vankeuslaki 13:5, tutkintavankeuslaki 9:3) ei voi rajoittaa eikä keskeyttää. Väliaikaisen lain mukaan valvottuja tapaamisia voidaan laissa mainituille tiukoilla edellytyksillä rajoittaa, mutta niitäkään ei voi lain mukaan täysin keskeyttää.

Väliaikainen lainsäädäntö osoittanee omalta osaltaan, kuinka merkityksellisestä oikeudesta vangin tapaamisoikeudessa on kyse. Oikeusministeriön laatimassa hallituksen esityksessä ei ehdotettu mahdollisuutta keskeyttää tapaamisia täysin.

Tapaamisen peruuttamisen osalta totean, että yksittäisen jo myönnetyn tapaamisen peruuttaminen on mahdollista, jos tapaamisen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty. Katson kuten keskushallintoyksikkökin, että koronaepidemiatilanteessa tämä säännös on voinut mahdollistaa valvomatonta tapaamista koskevan jo tehdyn päätöksen peruuttamisen, koska myöntämisen edellytyksenä on, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle.

Tapaamisen epäämisen osalta totean voivani yhtyä keskushallintoyksikön näkemykseen, jonka mukaan epäämisessä on kyse kertaluonteisesta tilanteesta tapaajan saapuessa vankilaan. Tätä on luonnehdittu muun muassa seuraavasti lain esitöissä, jotka soveltuvat nykyiseenkin säännökseen: ”Pykälän 1 momentin 3 kohtana ehdotetaan säädettäväksi, että tapaaminen voidaan myös evätä, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Tällainen perusteltu syy olisi ainakin olemassa, jos tapaaja käyttäytyisi uhkaavasti tai aggressiivisesti (HE 263/2004 vp, s. 181). Säännös ei siten sovellu siihen, että kaikki tapaamiset evättäisiin.

3.7.7.2 Tapaamisrajoitusten purku 24.6.2020 alkaen lapsen tapaamisen kannalta

Tiedustelin lisäselvityspyynnössäni keskushallintoyksikölle seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 17.6.2020 julkaiseman tiedotteen mukaan tapaamisten rajoituksia puretaan 24.6.2020 alkaen siten, että vangin lähiomaiset ja alaikäiset lapset voivat päästä valvottuun tapaamiseen, jossa kuitenkin on ehdoton kosketuskielto. Pyydän arvioimaan tätä erityisesti lapsen tapaamista koskevien säännösten valossa. Kyse ei vaikuta olevan vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n tarkoittamasta lapsen tapaamisesta. Millä oikeudellisilla perusteilla lapsen tapaamisia ei myönnetä?

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lisäselvitys kuului tältä osin seuraavasti.

Lisäselvityksessä tarkoitettua ohjetta laadittaessa on ollut vielä voimassa valmiuslaki, joka on osaltaan vaikuttanut tapaamisrajoitusten lievennyksiin liittyneisiin linjauksiin. Muun ohella myös tapaamisrajoituksia on joka tapauksessa ollut tarkoitus lieventää ja purkaa asteittain jo ennen tietoa valmiuslain päättymisestä. Merkittävä osa, VTH:n yllilääkärin sijaisen arvion mukaan jopa yli puolet, vangeista kuuluu joko koronaviruksen osalta riskiryhmään tai on muuten terveydentilaltaan heikossa kunnossa. Vankeihin kohdistuvan tartuntariskin minimoimiseksi valmiusryhmässä on katsottu tarpeelliseksi aloittaa tapaamiset nimenomaisesti valvotuilla tapaamisilla. Ohjeistuksen mukaan vankien lapset ovat voineet päästä tapaamaan vankilassa olevaa vanhempaa, vaikka kyseessä ei olekaan laissa erikseen määriteltä lapsen tapaaminen. Keskushallintoyksikkö kuitenkin tiedostaa, että erityisesti pienten lasten tuominen tavallisen valvotun tapaamistilan kaltaisiin olosuhteisiin on ongelmallista, koska valvotut tapaamiset lasten kanssa tulisi voida toteuttaa lapsille sopivassa ympäristössä.

Vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n mukaan lapsen tapaaminen voidaan myöntää vangille ja tämän alle 15-vuotiaalle lapselle. Lain sanamuodon perusteella oikeus

lapsen tapaamiseen ei ole ehdoton ja sen myöntämiseen liittyy ainakin jonkin verran harkintavaltaa, joskin lähtökohtaisesti tapaamisen myöntämistä voidaan pitää niin lapsen kuin vanginkin edun mukaisena. Koronaviruspandemian vuoksi on ollut tarpeen tehdä toimenpiteitä, joilla on voitu huolehtia vankilassa olevan vanhemman ja muiden vankien terveydestä mahdollisimman hyvin, johon myös vankeuslain 1 luvun 3 § velvoittaa. Lapsitapaamisissa on usein mukana myös saattaja, jolloin tartuntariski kasvaa. Lisäksi koronaviruspandemian aikana on lisätty muita tapaamiskeinoja, kuten Skype-puheluja. Vastaava linjaus lapsitapaamisten osalta on tai on ollut voimassa käytännössä kaikissa EU-valtioissa.¹ Lapsitapaamisten osalta rajoitukset on kumottu 1.7.2020 lukien ja Rikosseuraamuslaitoksessa on palattu tapaamisten myöntämisten osalta normaaleihin menettelyihin.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Mahdollisuutta vankeuslain 13 luvun 5 §:n ja tutkintavankeuslain 9 luvun 3 §:n mukaiseen lapsen tapaamiseen ei ole kirjoitettu ehdottomaan muotoon, vaan päätöksentekijälle on jätetty harkintavaltaa. Laissa harkintaa ohjaaviksi seikoiksi mainitaan, että tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista.

Käytännössä lapsen tapaaminen on aina tarpeen yhteyksien ylläpitämiseksi, erityisesti tapaamisten oltua muutoinkin keskeytettyinä. Mahdollista lapsen edun vastaisuutta käsittelin jo edellä. Nähdäkseni lasten tapaamisia ei olisi voitu lopettaa, koska vangilla on oikeus valvottuun tapaamiseen ja lasten tapaaminen on valvotun tapaamisen muoto, jonka tarkoituksena on mahdollistaa lasten tapaaminen parhaalla mahdollisella tavalla. Näin ollen lasten tapaamisia olisi myös ollut perusteltua jatkaa viimeistään muiden valvottujen tapaamisten alkaessa.

3.7.8 Poistumisluvat

3.7.8.1 Keskushallintoyksikön antama ohjaus

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 13.3.2020 antamassa tiedotteessa Rikosseuraamuslaitoksen toimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi todettiin poistumislupien osalta seuraavaa.

Keskushallintoyksikkö kehottaa yksiköiden johtajia huomioimaan mahdollisuuksien mukaan tässä kirjeessä esiintuodut seikat Koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Yksiköiden johto tekee päätökset yksikkö- ja yksilökohtaisesti.

Erityisesti on harkittava, onko vallitsevassa tilanteessa perusteltua - - - taikka toteuttaa ja myöntää vankeuslain mukaisia

¹ Children of Prisoners Europe, Newsletter 1, 28 April, 2020. https://mailchi.mp/d1968220c750/timeforaparadigmshift_cope

lupia vangeille (poistumisluvat, opinto- ja siviilityöluvut ja muut luvat).

Pandemiasuunnitelmassa (20.3.2020, kohta 5.2.2.7) todettiin poistumislupien osalta seuraavaa.

Poistumislupien osalta päätöksentekijällä on asiassa laaja harkintavalta. Päätöksiä tehtäessä tulee kokonaisharkinnassa ottaa huomioon myös yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet ja riski taudin leviämisestä vankilaan poistumislupalta palaavan vangin mukana. Tarvittaessa jo myönnetty poistumislupa voidaan peruuttaa vankeuslaissa säädetyin perustein.

Koronaohjeessa (17.4.2020, kohta 3.9) todettiin poistumisluvista seuraavaa.

Poistumisluvista säädetään vankeuslain 14 luvussa ja tutkintavankeuslain 9 luvun 14 §:ssä.

Poistumislupien osalta päätöksentekijällä on asiassa laaja harkintavalta. Päätöksiä tehtäessä tulee kokonaisharkinnassa ottaa huomioon myös yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet ja riski taudin leviämisestä vankilaan poistumislupalta palaavan vangin mukana etenkin rangaistusajan pituuden ja tärkeän syyn perusteella myönnettävien poistumislupien kohdalla. Tarvittaessa jo myönnetty poistumislupa voidaan peruuttaa vankeuslaissa säädetyin perustein. Jos poistumislupaa on haettu tilaisuuteen osallistumiseksi, voidaan harkita osallistumisen mahdollistamista Skypen välityksellä. Osallistuminen voi koskea vain osaa tilaisuudesta.

3.7.8.2 Keskushallintoyksikön selvitys

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on lisäselvityksessään (14.8.2020) esittänyt pyytämänäni tarkempaa oikeudellisenä arviona lainsäädännön ongelmakohtista poistumislupien osalta seuraavaa.

Vangille voidaan myöntää poistumislupa, jos vankeuslaissa 14 luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Vankeuslain sääntely ei muodosta vangille ehdotonta oikeutta poistumislupaan, vaan luvan myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan asian kannalta merkityksellisistä seikoista. Kaiken kaikkiaan lainsäädäntö jättää päätöksentekijälle verrattain laajan harkintavallan poistumisluvasta päätettäessä. Vankeuslain säännökset edellyttävät vankikohtaisia päätöksiä. Keskushallintoyksikkö on kuitenkin pitänyt mahdollisena, että koronavirustilanteessa poistumislupaharkinnassa on otettu huomioon koronan leviämiseen estämiseen liittyviä seikkoja, koska poistumisluvan myöntämisessä on laaja harkintavalta, eikä poistumisluvan saaminen ole subjektiivinen oikeus. Lainsäädännön tarkentamista siten, että yhteiskunnassa

vallitsevat olosuhteet voitaisiin ottaa huomioon, on aiheellista harkita.

Vankeuslain 14 luvun 9 §:n mukaan, jos poistumisluvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty, lupa voidaan peruuttaa. Kuten edellä on todettu, edellytysten harkintaan ei lähtökohtaisesti kuulu yhteiskunnassa vallitsevan esimerkiksi epidemiatilanteen huomioiminen, mutta toisaalta päätöksentekijällä on laaja harkintavalta. Peruuttaminen tulee lain sanamuodon perusteella kyseeseen kuitenkin vain silloin, jos myöntämisen edellytykset eli laissa säädetyt edellytykset eivät täyty. Peruuttamista koskevaan säännökseen nähden poistumisluvan peruuttamista koronavirustilanteen takia voidaan pitää jokseenkin ongelmallisena.

3.7.8.3 Oikeusohjeita

Vankeuslain mukaan poistumislupia voidaan myöntää rangaistusajan pituuden perusteella, tärkeän syyn perusteella tai erittäin tärkeän syyn perusteella. Poistumisluvista säädetään vankeuslain 14 luvussa muun muassa seuraavaa.

1 §

Poistumisluvan tarkoitus

Vangille voidaan hakemuksesta antaa lyhyeksi aikaa lupa poistua vankilasta (poistumislupa).

Poistumisluvan tarkoituksena on tukea vangin yhteyksien säilymistä ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä vähentää vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja.

2 §

Poistumislupa rangaistusajan pituuden perusteella

Rangaistusajan pituuden perusteella voidaan hakemuksesta myöntää poistumislupa, jos:

- 1) luvan myöntäminen edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista;
- 2) vangin rangaistusaikaisesta käyttäytymisestä sekä hänen henkilöstään ja rikollisuudestaan saatujen tietojen mukaan luvan ehtojen noudattamista voidaan pitää todennäköisenä; ja
- 3) vanki sitoutuu 16 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päihteettömyyden valvontaan ja muuhun luvan ehtojen noudattamisen kannalta tarpeelliseen valvontaan.

4 §

Poistumislupa tärkeästä syystä

Poistumislupa tärkeästä syystä tai ulkopuoliseen tilaisuuteen osallistumista varten voidaan hakemuksesta myöntää, jos 2 §:n 2 ja 3 kohdan edellytykset täyttyvät ja luvan myöntäminen on

tärkeää vangin perheeseen, terveydenhuoltoon, toimeentuloon taikka työ-, koulutus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta syystä.

Jos vanki hakee poistumislupaa terveydenhuoltoon liittyvästä syystä, poistumisluvasta on pyydettävä lääkärin tai hänen poissa ollessaan terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan muun virkamiehen lausunto.

Jos luvan ehtojen noudattamista ei voida pitää riittävän todennäköisenä, vangille voidaan myöntää poistumislupa tarpeellisen valvonnan alaisena.

5 §

Poistumislupa erittäin tärkeästä syystä

Vangille on annettava lupa tarpeellisen valvonnan alaisena lyhyeksi aikaa poistua vankilasta Suomen alueelle vakavasti sairaana olevan lähiomaisen tai muun läheisen tapaamista samoin kuin lähiomaisen tai muun läheisen hautaan saattamista varten taikka muusta vastaavasta erittäin tärkeästä syystä.

Lupa voidaan evätä, jos epäminen on tarpeen karkaamisen, vapauttamisyrityksen tai uuden rikoksen estämiseksi taikka muusta vastaavasta painavasta syystä.

8 §

Poistumisluvan ehdot

Poistumislupa voidaan liittää ehtoja, jotka koskevat vankilan ulkopuolella liikkumista, poistumisluvan perustetta, päihteettömyyttä, valvontaa, vangin käyttäytymistä ja vankilaan palaamista.

Poistumislupa annetaan kirjallisena. Päätöksessä mainitaan poistumisluvan ehdot sekä mahdolliset seuraamukset ehtojen rikkomisesta.

Poistumisluvalla olevaa vankia voidaan valvoa vangin haltuun annettavalla taikka vangin ylle ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävällä teknisellä välineellä taikka tällaisten välineiden yhdistelmällä. (10.4.2015/393)

9 §

Poistumisluvan peruuttaminen ja ehtojen rikkominen

Jos poistumisluvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty, lupa voidaan peruuttaa. Vangille, joka rikkoo poistumisluvan ehtoja, voidaan määrätä 15 luvun 4 §:n 1–3 kohdassa tarkoitettu kurinpitorangeistus. Rangaistusajaksi lukemisesta säädetään 3 luvun 7 §:ssä.

Jos vanki tekee vankilan ulkopuolella rikoksen, noudatetaan, mitä rikoslain 2 luvun 13 §:ssä säädetään.

Mahdollisuus myöntää poistumislupa tutkintavangille on huomattavasti suppeampi kuin vankeusvankien osalta. Tutkintavangin poistumisluvasta säädetään tutkintavankeuslain 9 luvun 14 §:ssä.

14 § (10.4.2015/394)

Poistumislupa erittäin tärkeästä syystä ja lupa poistua saatettuna

Tutkintavangille voidaan antaa lupa tarpeellisen valvonnan alaisena lyhyeksi aikaa poistua vankilasta Suomen alueelle vakavasti sairaana olevan lähiomaisen tai muun läheisen tapaamista samoin kuin lähiomaisen tai muun läheisen hautaan saattamista varten taikka muusta vastaavasta erittäin tärkeästä syystä.

Tutkintavangille voidaan myös antaa lupa tarpeellisen valvonnan alaisena lyhyeksi ajaksi poistua vankilasta kiireellisen ja välttämättömän asian hoitamiseksi.

3.7.8.4 Kannanotto

3.7.8.4.1 Tilanne käytännössä ja sääntelyn puuttuminen

Tietääkseni koronavirusepidemia muutti maaliskuussa 2020 kesään 2020 asti poistumislupakäytännön täydellisesti siten, että keskushallintoyksikön ohjeistukseen perustuen poistumislupia ei ehkä joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta myönnetty.

Keskushallintoyksikön mukaan poistumislupien edellytysten harkintaan ei lähtökohtaisesti kuulu yhteiskunnassa vallitsevan tilanteen, esimerkiksi epidemian huomioiminen, mutta toisaalta päätöksentekijällä on laaja harkintavalta. Keskushallintoyksikkö piti aiheellisena harkita lainsäädännön tarkentamista siten, että yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet voitaisiin ottaa huomioon.

Näin tapahtuikin sittemmin, kun säädettiin 7.6.2021 voimaan tullut laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta. Sen mukaan poistumislupia voidaan rajoittaa tai keskeyttää, ei kuitenkaan alle 18-vuotiaiden vankien osalta. Lisäksi erittäin tärkeästä syystä myönnettäviä poistumislupia ei väliaikaisenaan lain perusteella voida rajoittaa tai keskeyttää. Mahdollisuus rajoittaa ja keskeyttää poistumislupia ei koske myöskään tutkintavankeja. Väliaikaisen lain esitöissä (HE 44/2021 vp) todettiin muun muassa seuraavaa.

Vankien tapaamisia ja poistumislupia on evätty epidemian aikana ajoittain laajamittaisesti. Tätä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaan useat epäämisen mahdollistavat päätösperusteet

koskevat lähtökohtaisesti henkilöön liittyviä seikkoja. Lainsäädännöstä puuttuu yleinen tartuntatautilanteiden kaltaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvä päätöspäätösperuste, jonka nojalla rajoitustoimenpiteitä voitaisiin tehdä laajemmalle joukolle samanaikaisesti (s. 5).

Hallituksen esityksessä myös arvioitiin lainsäädännön nykytilaa muun muassa seuraavasti.

Poistumislupien osalta rajoittaminen voi olla käsillä oikeastaan lähinnä silloin, kun luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Tällainen tilanne voisi koronavirusepidemian kohdalla olla käsillä esimerkiksi silloin, jos lupa on myönnetty johonkin tilaisuuteen osallistumista varten ja tilaisuuden peruunnuttua luvan edellytyksiä ei ole enää käsillä.

Vankien tapaamisia ja poistumislupia on rajoitettu ajoittain merkittävästikin epidemian aikana viruksen leviämisen estämiseksi. Tätä voidaan kuitenkin pitää jossain määrin ongelmallisena, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei ainakaan suoranaisesti mahdollista koronavirusepidemian kaltaista poikkeuksellista tilannetta tapaamisten ja poistumislupien epäämisperusteena. Edellä kuvatulla tavalla vankeuslain säännösten sisältö on ainakin epäselvä tältä osin. Koska tapaamisissa ja poistumisluvissa on kuitenkin kyse vangeille merkittävistä oikeuksista, olisi asiasta perusteltua säätää epidemian jatkumisen varalta riittävän tarkkarajaisesti (s. 10).

Kuten edeltä käy ilmi, vallitsee yksimielisyys, että laissa ei ollut huomioitu poistumisluvan myöntämisen edellytyksenä sitä, että yhteiskunnassa voisi olla sellainen vaaratilanne, esimerkiksi vakava epidemia, jonka takia vankien poistumislupalta päästäminen voisi vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta.

3.7.8.4.2 Laitosvallan kieltö

Oikeustieteessä on jo kymmeniä vuosia katsottu, että niin sanottu laitosvalta, jolloin vapautensa menettäneiden oikeuksia rajoitettaisiin ilman lain tukea, ei ole hyväksyttävää. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti lausuntokäytännössään todennut laitosvallan kiellon.²

Tilanne on laitosvallan kiellon näkökulmasta ongelmallinen, jos sääntely on kuitenkin perusoikeussuojan kannalta liian yleisluonteinen. Kun liian yleisluonteista sääntelyä on sittemmin täsmennetty, tuomioistuinkäytännössä on korostunut, että laissa

² Esimerkiksi PeVL 13/2021 vp, s. 2, jossa valiokunta totesi seuraavaa: ”Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuuksuhteiden tai laitosvallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisen järjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I). Vapaudenmenetys ei siten 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)”.

sääntelemättömien rajoitustoimenpiteiden käyttö ei ole enää missään olosuhteissa sallittua. Tätä ilmentävät esimerkiksi seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut.

Ratkaisussa KHO 2013:142 oli kyse kehitysvammaisen henkilön ja hänen omaisensa välisen yhteydenpidon rajoittamisesta. Siinä todetaan, ettei lainsäädännön puutteellisuus voi johtaa siihen, ettei yhteydenpidon rajoittaminen olisi lainkaan mahdollista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rajoitukset saattavat olla välttämättömiä esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön oman, hänen omaisensa tai asumispalveluyksikön henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi. Ne saattavat olla välttämättömiä myös kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden suojana. Näin ollen tilanteessa, jossa laissa ei ole tarkempia säännöksiä rajoitusten edellytyksistä, rajoituksia asetettaessa joudutaan arvioimaan rajoitusten välttämättömyyttä ja punnitsemaan keskenään asiaan vaikuttavia eri henkilöiden perusoikeuksia.

Kehitysvammalakia täsmennettiin sittemmin säätämällä 3 a luvussa rajoitustoimenpiteistä ja niiden käyttöä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisuissaan 2017:132 ja 2018:8 todennut, että kun kysymys oli laissa sääntelemättä jääneestä rajoitustoimenpiteestä, viranomaisilla ei ollut oikeutta rajoitustoimenpiteisiin.

Ratkaisussa 2017:132 korkein hallinto-oikeus totesi, että koska kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa ei ole säädetty rajoitustoimenpiteistä, jonka perusteella voitaisiin päättää kehitysvammaisen henkilökohtaisessa käytössä olevien huoneen ja wc-tilojen kameravalvonnasta, tällaisen kameravalvonnan käyttämisestä päättäminen ei ole kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla sallittua. Tältä osin KHO:n mukaan ei ole oikeudellista merkitystä sillä, että rajoitustoimenpide, jota ei sallita mainitussa laissa, mahdollisesti olisi asianomaisen kehitysvammaisen henkilön edun mukainen tai hänen perusoikeuksiaan vähemmän rajoittava kuin sallitut rajoitustoimenpiteet.

Ratkaisussa 2018:8 korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että kehitysvammaisten erityishuollossa yhteydenpidon rajoittaminen voi sinänsä olla tietyissä tilanteissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä välttämätöntä. Kun otettiin huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentti ja ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, tällaisen rajoittamisen tuli perustua lakiin ja täyttää perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, sellaisena kuin se oli lain 381/2016 voimaantulon jälkeen, ei kuitenkaan ollut säädetty mahdollisuudesta rajoittaa erityishuollossa olevan henkilön ja hänen läheistensä yhteydenpitoa.

Erityishuollon toimintayksikössä oli käytössä toimintamalli, joka sisälsi yhteydenpidon rajoittamista vastaavia seikkoja muun ohella siltä osin, että vierailuista oli ilmoitettava etukäteen, vierailujen pituutta rajoitettiin, vierailuja valvottiin, sekä rajoitettiin aikaa, jolloin puheluita

voitiin soittaa. Toimintamallia oli myös käytetty yhteydenpidon rajoittamiseen. KHO totesi toimintamallilla tosiasiallisesti puututun yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Kysymys oli laissa sääntelemättä jääneestä rajoitustoimenpiteestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhteydenpitoa ei ollut ollut oikeutta rajoittaa toimintamallissa tarkoitetuilla tavoilla.

3.7.8.4.3 Harkintavallan rajat

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti todettu, kuten Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkökin lausui, että harkintavalta poistumisluvan myöntämisessä on laaja. On selvää, että vangilla tai tutkintavangilla ei ole ehdotonta oikeutta poistumislupa. Tämä käy ilmi jo lain sanamuodosta, jonka mukaan poistumislupa ”voidaan myöntää”.

Laaja harkintavalta ei kuitenkaan merkitse sitä, että poistumislupa voitaisiin jättää myöntämättä täysin riippumatta siitä, mitkä lain mukaan ovat poistumislupajärjestelmän tavoitteet ja laissa luvan myöntämiselle asetetut edellytykset ja ehdot. Vaikka harkintavalta on laaja, on sille olemassa rajat. Viranomaisen harkintavalta ei ole rajoitukseton, vaikka kyseessä olisi ”etuus”, kuten poistumislupa, jonka saamiseen ei ole ehdotonta oikeutta.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista muun muassa, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kyseessä on niin sanottu tarkoitussidonnaisuuden periaate. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen keskeistä soveltamisalaa on viranomaisen harkintavallan käyttäminen. Selvästi lainsäädännön tavoitteiden vastainen menettely voi merkitä harkintavallan väärinkäyttöä.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei käytännössä aina ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä siten ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Näihin kysymyksiin on mahdollista vastata vain selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen. Lain säännöksen tulkintaan voi tällöin vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös.³

Hallinto-oikeudessa tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että sallittujen sisällöllisten toimintaperusteiden piiri on sovellettavan lain tarkoituksen rajoittama. Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia on ensin selvitettävä, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi viranomaiselle on lainsäädännöllä annettu päätösvalta tai muu toimivalta. Sen jälkeen tutkitaan, onko viranomaisen tosiasiallisesti toiminut näiden vai joidenkin muiden eli kiellettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi.⁴

³ Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita [2016] 5. uudistettu painos, s. 90.

⁴ Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet, Talentum Pro [2015] 9. uudistettu painos, s. 101.

Poistumislupien myöntämisen tavoite on edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan, valmentaa häntä vapauteen sekä ylläpitää ja tukea hänen läheisiä ihmissuhteitaan, jotka osaltaan myös usein tukevat rikoksetonta elämäntapaa. Nämä vastaavat vankeuden täytäntöönpanon yleisiä tavoitteita. Näin edistetään myös perustuslaissa taatun yksityiselämän suojan ja henkilökohtaisen vapauden toteutumista, ja viime kädessä myös yhteiskunnan turvallisuutta, jos yhteiskuntaan sijoittuminen sittemmin onnistuu.

Poistumisluvan myöntämistä vastaan puhuva seikka voi olla poistumisluvasta täytäntöönpanon turvallisuudelle aiheutuva vaara tai uhka. Tämä tulee laista ilmi siten, että vangilta voidaan edellyttää poistumislualle asetettavien ehtojen noudattamista. Tällä on vakiintuneesti katsottu tarkoitettavan esimerkiksi vangin riittävää luotettavuutta muun muassa siten, että hän ei poistumisluvan aikana eikä sieltä palatessaan syyllisty rikoksiin, kuten yritykseen kuljettaa vankilaan huumausaineita. Tämä laitosturvallisuuteen kytkeytyvä edellytys ei kuitenkaan suorasanaisesti ilmene laista. Täytäntöönpanon turvallisuus on myös vankeuden täytäntöönpanon yleinen tavoite. Siitä huolehtimalla pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:ssä taattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Nämä täytäntöönpanon tavoitteet ja perusoikeussäännökset voivat poistumislupaharkinnassa joutua kollisioon eli ristiriitatilanteeseen. Tällöin päätösharkinnassa joudutaan punnitsemaan keskenään puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja.

Vankilan turvallisuuden, eli epidemiatilanteen, huomioiminen poistumislupaharkinnassa on siten sinänsä ollut turvallisuusperusoikeuden, vankeuslain yleisen tavoitteen ja myös poistumislupaharkinnassa yleensä huomioon otettavan turvallisuusnäkökohdan mukaista. Ongelmallista kuitenkin on, että poistumislupaharkinta ja lualle asetettavat ehdot on selvästi tarkoitettu kohdistumaan yksittäiseen vankiin, hänen ominaisuuksiinsa ja mahdolliseen toimintaansa poistumisluvalla ja sieltä palatessa.

Vaikka poistumisluvan saaminen ei ole subjektiivinen oikeus, katson, että lupaa koskevan sääntelyn perusteena olevat seikat ja myös perusoikeusmyönteinen laintulkinta puoltavat sitä, että poistumislupa tulisi myöntää, kun laissa myöntämislle asetetut edellytykset täyttyvät. Näin käsittäkseni normaalitilanteessa säännönmukaisesti toimitaankin.

Jos lupa jätetään myöntämättä, perusteeksi esitetään käytännössä aina jonkin luvan ehtona olevan seikan täyttymättä jääminen tai epävarmuus. Poistumislupaa ei nähdäkseni siten olisi perusteltua jättää myöntämättä yksinomaan siihen vedoten, että kyseessä ei ole ”oikeus” ja että harkintavalta on laaja. Harkintavalta on toki laaja, mutta ottaen huomioon poistumislupajärjestelmän tarkoitus, harkintavaltaa tulisi käyttää niiden seikkojen puitteissa, jotka lain mukaan voivat olla luvan edellytyksiä. Kielteiselle ratkaisulle tulee kyetä esittämään perustellut, laissa mainitut syyt.

Vaikka epidemiatilanteen huomioiminen ei vaikuta soveltuvan siihen, että poistumislupaharkinnassa on lain mukaan tarkoitus arvioida yksittäisen vangin oletettua käytöstä, poistumislupien myöntämättä jättäminen on ollut vankeuslain yleisen turvallisuustavoitteen ja turvallisuusperusoikeuden huomioiva ja näistä lähtökohdista tehty ratkaisu.

Kyseessä ei mielestäni voi olla ainakaan harkintavallan väärinkäyttö. Kyse on tilanteesta, jossa on pyritty lainsäätäjän hyväksymiin ja edellyttämiinkin yleisiin tavoitteisiin. Asiassa on kuitenkin vielä pohdittava, onko menettely siltikään ollut lain mukainen, kun se ei ole perustunut nimenomaiseen poistumislupia koskevaan sääntelyyn.

3.7.8.4.4 Toiminta lain aukon kyseessä ollessa, perustuslain suora soveltaminen

Kuten edeltä jo käy ilmi, pandemia on tilanne, jota lainsäätäjä ei ilmeisestikään ollut huomionnut vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia vuosina 2004–2005 säädettäessä. Sittemmin lainsäädäntöä ”paikattiin” säätämällä 7.6.2021 voimaan tullut väliaikainen laki. Nähdäkseni tässä tapauksessa on mahdollista katsoa, että kyseessä oli poistumislupaharkinnan osalta lain aukko. Ei ole ollut lainsäätäjän tarkoituksellinen ratkaisu, että pandemian kaltaisen tilanteen vaikutuksista poistumislupiiin ei ollut säädetty.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on korkeimman oikeuden odotustilojen kuvauskieltoa koskevassa ratkaisussaan todennut seuraavaa: ”Käsitykseni mukaan ei voitane pitää ainakaan poissuljettuna, etteikö viranomainen jossain tilanteissa saattaisi oikeutetusti perustaa toimenpidettä perus- ja ihmisoikeuden välttämättömään turvaamiseen tilanteessa, jossa laista puuttuu kokonaan tai osittain asiaa koskeva nimenomainen toimivaltuussäännös. Oikeustila ei käsittäkseni ole siltä osin selvä, tulisiko käsillä tällöin olla perustuslain 106 §:ää muistuttava vaatimus perusoikeusloukkauksen ilmeisyydestä (päätös 21.12.2011, Dnro [3149/4/10](#)).”

Perustuslakivaliokunta on covid-19-epidemiaan liittyvän lainsäädännön yhteydessä antamissaan lausunnoissa toistuvasti todennut, että väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällainen peruste oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVL 13/2021 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan asiaa koskevat lausunnot viittaavat lainsäädäntöprosessiin, siis mahdollisuuteen säätää lailla perusoikeusrajoituksia. Nähdäkseni oikeus elämään ja turvallisuuteen (PL 7 §:n 1 mom) sekä velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen viranomaistoiminnassa (PL 22 §) on kuitenkin ollut mahdollista huomioida myös Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa nyt kyseessä olevassa aukkotilanteessa.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVL 13/2021 vp, s. 4, myös esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 66 ja siinä viitatu).

Ongelmalliseksi Rikosseuraamuslaitoksen menettelyn tekee se, että lähtökohtaisesti viranomaisen ei voi perustaa vapautensa menettäneeseen kohdistuvia toimenpiteitä ja päätöksiä suoraan nyt kyseessä olevan kaltaisiin yleisiin säännöksiin, ei edes perustuslakiin. Jos näin tehtäisiin, lain soveltaja ottaisi itselleen sen toimivallan, joka on tarkoitettu lainsäätäjälle, ja menettelisi suljetun laitoksen kyseessä ollessa laitosvallan kiellon vastaisesti. On erittäin tärkeää, että niin sanottua laitosvaltaa ei käytetä edes hyvässä eikä sinänsä hyväksyttävässäkin tarkoituksessa, kun nimenomaista yksilöityä lailla säätämisen vaatimuksen täyttävää säännöstä ei ole.

Nyt kyseessä olevassa tilanteessa katson kuitenkin, että Rikosseuraamuslaitoksessa ei ole menetelty lainvastaisesti, kun poistumisluvat pääsääntöisesti jätettiin myöntämättä tavoitteena estää koronaviruksen leviäminen vankilaan ja siten estää vankien ja henkilökunnan laaja sairastuminen ja jopa kuolemantapaukset. Kun tilannetta koskevaa nimenomaista lainsäädäntöä ei ole ollut, kielteiset päätökset on tässä tapauksessa voitu perustaa suoraan perustuslain 7 §:n 1 momentissa taattuun oikeuteen elämään ja turvallisuuteen sekä 22 §:n viranomaisille asettamaan velvoitteeseen turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi menettelyllä on osaltaan turvattu perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, kun tartuntojen leviämistä riskiympäristönä pidettäviin vankiloihin on pyritty estämään. Kyse on ollut yhteiskunnan ja vankiloiden turvallisuudesta siltäkin osin, että henkilökunnan laajamittainen sairastuminen olisi voinut huomattavasti heikentää turvallisuutta. Lisäksi tällä olisi voinut olla merkittäviä vaikutuksia vankien ihmisarvon mukaiseen kohteluun, jonka toteuttamien olisi voinut huomattavasti vaikeutua henkilökunnan sairastumisen vuoksi.

Olen Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan lainmukaisuutta arvioidessani ottanut huomioon, että poistumislupajärjestelmästä on sinänsä säädetty ja poistumisluvan myöntämiselle on laissa asetettu useita edellytyksiä, mukaan lukien se, että yksilön toiminnan ei arvioida vaarantavan laitoksen turvallisuutta. Lainsäädäntökehys on siten ollut olemassa. Nyt on kyse vain siitä, voidaanko suoraan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen nojaten käyttää päätösharkinnassa laissa nimenomaisesti mainitsematonta harkintaperustetta.

Korostan myös, että kyse on ollut täysin poikkeuksellisista olosuhteista, joissa pandemiatilanne vaikutti laajasti koko yhteiskuntaan ja joissa tutkimustieto sairaudesta ja sen leviämisestä

oli vielä vähäistä ja puutteellista. Selvyyden vuoksi totean vielä seuraavan.

On syytä huomata, että kyseessä ei aina ole lain aukko, vaikka jostakin asiasta ei olisi nimenomaisesti säädetty. Enemmän kyse on yleensä siitä, että lainsäätäjät ei ole pitänyt mahdollisena tai tarpeellisena säätää jostakin rajoituksesta. Vapautensa menettäneiden osalta pyritään mahdollisimman tyhjentävään sääntelyyn. Näin ollen toimivaltaa erilaisiin laitosturvallisuutta lisääviin toimenpiteisiin tai päätöksiin ei yleensä voi rakentaa suoraan turvallisuusperusoikeuden tai muiden yleisten säännösten varaan. Viitaan siihen, mitä jo edellä totesin laitosturvallisuuden kiellosta ja lailla säätämisen vaatimuksesta.

Pandemiatilanteen ja poistumislupien osalta katson kuitenkin, että kyseessä on ollut lainsäädännön puutteellisuus, jonka ei tulisi johtaa siihen, että poistumisluvan epääminen yhteiskunnassa vallitsevan tilanteen vuoksi ei olisi lainkaan mahdollista. Vaikka vankeuslailla ja tutkintavankeuslailla lähtökohtaisesti on pyritty tyhjentävästi sääntelemään vapautensa menettäneiden kohtelusta perustuslain 7 §:n 3 momentin edellyttämin tavoin, mikään ei nähdäkseni viittaa siihen, että eduskunnan tarkoitus olisi vuosina 2004–2005 vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia käsiteltäessä ollut sulkea pois yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden huomioiminen poistumislupapäätöksiä tehtäessä.

3.7.8.4.5 Yksilöllinen päätöksenteko

Vaikka pidän mahdollisena, että perustuslain 7 §:n 1 momentille olisi suoraan annettu merkitystä poistumislupien päätösharkinnassa, en näe perusteita, joilla normaalista poistumislupamenettelystä eli luvan yksilöllisestä hakemisesta ja päätösharkinnasta olisi voitu poiketa.

Myös perustuslakivaliokunta on aikanaan korostanut yksittäistapauksellista harkintaa ja rajoitusten välttämättömyyden arviointia seuraavasti.

Poistumisluvan sääntely liittyy vankeusrangaistukseen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvautun vapauden menetyksenä. Yhteydenpitosääntelyn osalta on lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti 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 vangin yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp).

Keskushallintoyksikönkin lähtökohta on ymmärtääkseni ollut, että epidemian alettua vangeille edelleen tehtäisiin yksilölliseen harkintaan perustuvat vankikohtaiset päätökset, jos vanki hakisi poistumislupaa. Tiedossani ei ole, onko kaikissa vankiloissa näin

menetelty vai onko jossakin yleisesti päätetty, että poistumislupia ei myönnetä. Nähdäkseni mahdollisten poistumislupahakemusten yksilöllinen käsitteleminen olisi ollut perusteltua. Yksilöllisessä päätösharkinnassa olisi tullut punnita poistumisluvan puolesta ja sitä vastaan olevia perusteita. Tällaisessa punninnassa olisi ollut mahdollista huomioida esimerkiksi alaikäisten erityinen asema, jota käsittelemällä tapaamisoikeutta koskevassa jaksossa.

3.7.8.4.6 Jo myönnettyjen poistumislupien peruuttaminen

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö totesi itse selvityksessään, että poistumisluvan peruuttamista koronavirustilanteen takia voidaan pitää jokseenkin ongelmallisena. Tämä johtui siitä, että peruuttaminen tuli lain sanamuodon perusteella kyseeseen vain silloin, jos myöntämisen edellytykset eli laissa säädetyt edellytykset eivät enää täytyneet, ja siitä, että edellytysten harkintaan ei lähtökohtaisesti kuulu yhteiskunnassa vallitsevan epidemiatilanteen huomioiminen.

Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään hallituksen esitystä HE 44/2021 vp, että harkinnanvaraisenkin edunsaovan päätöksen peruuttaminen on sen myöntämättä jättämistä yksilön oikeuksiin enemmän puuttuva toimi (PeVL 13/20021 vp, s. 4). Tämän vuoksi lakivaliokunta esitti olevan syytä täydentää peruuttamistoimivaltuutta vaatimuksella peruuttamisen välttämättömyydestä lakiehdotuksessa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi (LaVM 4/2021 vp, s. 9).

Omana kannanottonani totean, että pidin edellä mahdollisena, että poistumisluvan myöntämistä harkittaessa yhtenä edellytyksenä on poikkeuksellisesti voitu ottaa huomioon vaikea epidemiatilanne ja epidemian leviämistä vankilaan aiheutuvat seuraamukset. Elämän suojelemisen ja turvallisuuden kannalta on ollut olennaista harkita myös jo myönnettyjen poistumislupien peruuttamista. Nähdäkseni yhteiskunnan epidemiatilanne on voitu ottaa huomioon myös mahdollisissa peruutuspäätöksissä. Päätöksiä tehtäessä on tullut arvioida niiden välttämättömyyttä ja punnita kielteisen päätöksen vaikutusta eri henkilöiden perusoikeuksien toteutumiseen.

3.7.9 Osallistumisvelvollisuus ja -oikeus

Pandemiasuunnitelmassa ja Koronaohjeessa todetaan, että lähtökohtaisesti pandemian aikainen poikkeustila ei muuta lain asettamia velvollisuuksia.

Pandemiasuunnitelman mukaan (kohta 5.2.2.3) toimintaan osallistuminen pyritään järjestämään normaalisti. Jos vangeilla on todettu tartuntoja tai havaittu oireita voidaan yksittäisiä toimintoja keskeyttää. Toimintojen keskeyttämisestä on keskusteltava rikosseuraamusalueen valmiusryhmän kanssa ennen kuin vankilan johtaja tekee päätöksen. Toiminnan jatkamista on harkittava mahdollisuuksien mukaan tilan desinfiointin jälkeen. Jos toiminta joudutaan keskeyttämään, vangeille pyritään löytämään tilalle sellityöskentelyyn sopivaa toimintaa.

Koronaohjeen mukaan (kohta 3.5) toimintaan osallistuminen pyritään järjestämään normaalisti. Toimintavelvollisuuden sisältöä voidaan muuttaa tarpeen mukaan. Toimintavelvollisuuden muuttamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että korvaava toiminta on rangaistusajan suunnitelmaa edistävää. Asiassa on tehtävä toimintaansijoittamispäätös, jonka perusteluihin lisätään maininta muutoksen johtumisesta koronaviruksen aiheuttamista toimista. Yksittäisiä toimintoja voidaan tarvittaessa keskeyttää, jos niihin osallistuvia vankeja on Vankiterveydenhuollon yksikön päätöksellä määrätty karanteeniin tai eristetty taikka vangeilla on hengitystieinfektion kaltaisia oireita. Toiminnan jatkamista on harkittava mahdollisuuksien mukaan tilojen riittävän pesun jälkeen tai jos hengitystieinfektion kaltaisista oireista kärsivään vankiin ei poliklinikan tekemän arvion jälkeen ole kohdistettu Vankiterveydenhuollon yksikön tekemiä päätöksiä karanteeniin määräämisestä tai eristämisestä.

Lisäksi Koronaohjeessa on useita esimerkkejä siitä, millaista korvaava toiminta voisi olla sekä siitä, kuinka toiminta toteutetaan terveysturvallisella tavalla.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lisäselvityksessä (14.8.2020) on pyytämänäni tarkempana oikeudellisena arviona lainsäädännön ongelmakohdista esitetty, että vankeuslaissa ei ole säännöstä, joka mahdollistaisi kaiken toiminnan peruuttamisen. Vanki voidaan kuitenkin vankilan järjestyksen ja turvallisuuden perusteella sijoittaa toiseen toimintaan. Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan voisi olla aiheellista pohtia, olisiko tarvetta säännökselle, joka jossain tilanteissa mahdollistaisi väliaikaisesti toimintojen peruuttamisen.

Vankeuslain 8 luvun 2 §:n mukaan vanki on velvollinen vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana osallistumaan vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan (*osallistumisvelvollisuus*). Vanki on kokonaan tai osittain vapautettava osallistumisvelvollisuudesta, jos hänen terveydentilansa, toimintakykynsä tai ikänsä sitä vaatii. Vankeuslain 8 luvun 3 §:n mukaan vangille on annettava vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa rangaistusajan suunnitelman toteutumista edistävässä toiminnassa. Varmuusosastolle sijoitetulle vangille on annettava tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa varmuusosastolle soveltuvissa toiminnoissa. Lain 18 luvun 5 §:ssä tarkoitettua syystä erillään pidettävälle vangille on pyrittävä järjestämään tilaisuus täyttää osallistumisvelvollisuutensa osaston päiväjärjestykseen soveltuvassa toiminnassa.

Vankeuslain 8 luvun 4 §:n mukaan vanki on sijoitettava toimintaan ottaen huomioon rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus.

Vankeuslain 8 luvun 8 §:n mukaan vangille, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää, on annettava tilaisuus sen suorittamiseen.

Tutkintavankeuslain 4 luvun 1 §:ssä säädetään toimintaan osallistumisesta. Tutkintavanki ei ole velvollinen osallistumaan vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Jos tutkintavanki haluaa osallistua toimintaan, siihen on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus (1 mom). Tutkintavangille ei saada antaa vankeuslain 8 luvun 6 §:ssä tarkoitettua lupaa siviilityöhön eikä saman luvun 9 §:ssä tarkoitettua opintolupaa tai lupaa valvottuun ulkopuoliseen toimintaan. Tutkintavankia ei saa myöskään sijoittaa viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettuun ulkopuoliseen laitokseen (3 mom).

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitoksen harkintavallassa on, millaista toimintaa vankilassa järjestetään vankien osallistumisvelvollisuuden ja -oikeuden toteuttamiseksi. Tämä harkintavalta on laaja. Ylin laillisuusvalvoja ei lähtökohtaisesti puutu tällaisiin viranomaisen toiminnan järjestämistä koskeviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Vankilalla on laaja harkintavalta myös sen suhteen, mihin toimintaan vanki on tarkoituksenmukaisinta sijoittaa. Sijoitteluperusteina on lain mukaan otettava huomioon rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus. Koronavirusepidemia voi nähdäkseni vankilassa levitessään vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta sekä yhteiskunnan turvallisuutta. Toimintojen uudelleen järjestäminen sekä vankien uudelleen sijoittelu toimintoihin voi koronavirusepidemiatilanteessa siten olla perusteltua. Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tältä osin.

Ymmärtääkseni keskushallintoyksikön antama ohjeistus ei ole koskenut vankeuslain 8 luvun 6 §:ssä säänneltyä siviilityötä eikä 8 luvun 9 §:ssä säänneltyjä opintolupaa ja sijoitusta ulkopuoliseen laitokseen. Lisäksi näihin päätöksiin on vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 8) kohdan mukaan mahdollista hakea muutosta. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan puutu asiaan, johon on muutoksenhakuoikeus. Tämän vuoksi en arvioi pandemiatilanteen vaikutusta näihin päätöksiin.

Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa on sittemmin selkiytetty 7.6.2021 voimaan tulleella väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta annetulla lailla, jonka mukaan toiminnan järjestämistä voidaan rajoittaa tai viimesijaisena keinona toiminta voidaan keskeyttää kokonaan. Laki sisältää myös mahdollisuuden sijoittaa vanki muuhun kuin rangaistusajan suunnitelmaa edistävään toimintaan.

3.7.10 Vapaa-ajantoiminnot

Pandemiasuunnitelmassa (kohta 5.2.2.4) viitataan vankeuslain 11 luvun 1 §:n säännökseen, jonka mukaan vankilassa on järjestettävä vankilan oloihin soveltuvaa vapaa-ajan toimintaa. Lisäksi esitetään pohdittavaksi kuntosalin käytön ja palloilusalin käytön rajoittamista

terveysturvallisuuteen perustuen sekä ohjataan joka tapauksessa rajoittamaan käyttäjämäärä kymmeneen henkilöön kerrallaan.

Koronaohjeessa (kohta 3.6) lähdetään vastaavasti siitä, että vankilassa on järjestettävä vapaa-ajantoimintaa. Ohjeen mukaan tartuntariskiä lisäävät vapaa-ajantoiminnot voidaan korvata muilla matalamman riskin vapaa-ajan toiminnoilla. Korvattavina mainitaan esimerkiksi kuntosali ja palloiluhalli, ja niitä korvaavina pidennetyt tai ylimääräiset ulkoilut. Myös näiden tulojen käytön jatkaminen on huomioitu, ja sitä varten annetaan hygieniaohteita.

Muun vapaa-ajan toiminnan osalta ohjeistetaan, että sitä järjestettäessä on otettava huomioon tartuntariski. Mahdollisesti peruttavien vapaa-ajan toimintojen tilalle on pyrittävä löytämään korvaavaa toimintaa vankilan olosuhteiden mukaan. Yli kymmenelle hengelle tai useammalla osastolla asuville vangeille yhteiseksi tarkoitettuja tapahtumia kuten konsertteja tai urheilukisoja ei järjestetä.

Uskonnon harjoittamisen ja kirjaston käytön osalta ohjeistusta on selostettu edellä kohdassa 3.7.6.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lisäselvityksessä (14.8.2020) on pyytämänäni tarkempaa oikeudellisenä arviona lainsäädännön ongelmakohdista esitetty, että vankeuslaissa ei ole myöskään säännöstä, joka mahdollistaisi kaiken vapaa-ajan toiminnan peruuttamisen. Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan koronavirus- tai muun vastaavan epidemian aikana vankilan oloihin soveltuvaksi vapaa-ajan toiminnaksi voidaan katsoa vain sellainen toiminta, joka pystytään järjestämään terveysviranomaisien suosituksia noudattaen. Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan voisi olla aiheellista pohtia, olisiko tarvetta säännökselle, joka jossain tilanteissa mahdollistaisi väliaikaisesti toimintojen peruuttamisen.

Vankeuslain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vankilassa on järjestettävä vankilan oloihin soveltuvaa vapaa-ajan toimintaa. Saman luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vanki saa osallistua vapaa-ajan toimintoihin ja viettää vapaa-aikaa yhdessä muiden vankien kanssa. Osallistuminen voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa vankikohtaisesti erällä vangin yksilöllistä tilannetta koskevilla laissa määritellyillä perusteilla (11:2.2 ja 3).

Tutkintavankeuslain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tutkintavanki saa osallistua vapaa-ajan toimintoihin ja viettää vapaa-aikaa yhdessä muiden vankien kanssa. Saman lainkohdan toisessa ja kolmannessa momentissa on eräitä vangin yksilöllistä tilannetta koskevia perusteita, joilla osallistuminen voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa vankikohtaisesti.

Minulla ei aihetta toimenpiteisiin tältä osin. Perustelen tätä seuraavasti.

Keskushallintoyksikön antaman ohjeistuksen lähtökohta on ollut, että vapaa-ajantoimintoja edelleen järjestetään. Näin on tullut ollakin, koska lain mukaan vangit ja tutkintavangit saavat viettää aikaa keskenään ja heille on järjestettävä vapaa-ajantoimintaa. Lähtökohta nähdäkseni on, että vapaa-ajantoiminnan tulisi olla mielekästä ja monipuolista, vankeja niin fyysisesti kuin psyykkisestikin hyödyttävää. Vankilalla on kuitenkin laaja harkintavalta vapaa-ajantoiminnan järjestämisen suhteen. Toiminnan järjestämisessä on ensisijaisesti kyse tarkoituksenmukaisuudesta, ei laillisuudesta. Ylin laillisuusvalvoja ei voi puuttua tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin niin kauan, kuin viranomaisen ei ylitä harkintavaltaansa. Vapaa-ajantoiminnan järjestäminen voisi muodostua laillisuuskysymykseksi, jos tämä velvoite riittävässä määrin laiminlyötäisiin.

Vapaa-ajantoimintaa on koronavirusepidemian aikana supistettu ja järjestelty uudelleen monin tavoin. Tämä on Rikosseuraamuslaitoksen harkintavaltaan kuuluvaa toimintaa. Keskushallintoyksikön vapaa-aikaa koskevalla ohjeistuksella ei ole kokonaan estetty vankien sosiaalista kanssakäymistä eikä vapaa-ajantoimintaa. Pidän terveyden ja elämän suojelemisen näkökulmasta perusteltuna ja hyväksyttävänä, että vapaa-ajantoimintaa on supistettu ja muokattu tartuntariskin vähentämiseksi. Terveyden suojelemisen voidaan katsoa olleen myös Rikosseuraamuslaitoksen velvollisuus. Harkintavaltaa ei ole ylitetty, vaikka vapaa-ajantoiminnan määrä olisi epidemian aikana ollut tavanomaista vähäisempi ja laatu suppeampi.

Sen lisäksi, että kyse on lähtökohtaisesti toiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä, ei laillisuudesta, koronavirusepidemian osalta kyse on ollut myös epidemiologisesta arviosta eli siitä, mitä toimintoja ja millä tavalla on riittävän turvallista järjestää ja mitkä vapaa-ajantoiminnat ovat liian riskialttiita terveysturvallisuuskulmasta. Ylimmän laillisuusvalvojan asiantuntemus on oikeudellista, enkä siten voi arvioida epidemiologisten riskien perusteella tehtyjä ratkaisuja vapaa-ajantoiminnan järjestämisessä.

Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa on sittemmin selkiytetty ja viimesijaisena keinona vapaa-ajantoimintojen keskeyttäminen on mahdollistettu väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta annetulla 7.6.2021 voimaan tulleella lailla.

3.7.11 Vankilaan saapuvien asuttaminen ja muu osastosijoittelu

Koronaohjeen mukaan (kohta 3.4) vankilaan saapuvat vangit voidaan asuttaa samalle osastolle, jossa heidän terveydentilaansa voidaan tarkkailla kahden viikon ajan ennen muille osastoille siirtämistä. Osastosiirtoja voidaan toteuttaa nopeamminkin vankilan poliklinikan kanssa yhteistyötä tehden. Osastolla asuville vangeille tulee järjestää soveltuvia toimintoja ja vapaa-ajan toimintaa erillään muista vangeista. Kyse ei ole tartuntatautilain mukaisesta karanteenista tai eristämisestä, vaan normaalista vankeuslain 5 luvun mukaisesta tai

tutkintavankeuslain 3 luvun mukaisesta asuttamisesta. Tarkoitus on estää koronaviruksen leviämistä vankilan eri osastoille.

Samassa ohjeen kohdassa todetaan myös, että vankien osastosijoituksissa voidaan ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon heidän toimintavelvoitteen mukaiseen toimintaan osallistumisensa niin, että samassa toiminnassa ei olisi vankeja kuin yhdeltä tai joka tapauksessa mahdollisimman harvalta asuinosa-astolta.

Vankeuslain 5 luvun 1 §:ssä säädetään vankilan osastoista. Vankilassa voi olla valvonnan asteeltaan ja toiminnoiltaan erilaisia osastoja (1 mom). Osastolle sijoittamisessa on otettava huomioon rangaistusajan suunnitelma, vangin yksilölliset ominaisuudet, ikä, vangin mahdollisuudet täyttää osallistumisvelvollisuutensa sekä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, vangin tai muun henkilön turvallisuus ja rikollisen toiminnan estäminen (2 mom).

Tutkintavankeuslain 16 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan, mitä vankeuden täytäntöönpanon osalta säädetään vankeuslain 5 luvun 1 §:n 1 momentissa osastoista.

Joissakin kanteluissa otettiin esiin vankilaan saapuvien sijoittaminen omalle osastolleen. Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tältä osin. Vankilalla on varsin suuri harkintavalta vankeja osastoille sijoitettaessa. Vaarallisen sairauden leviämisen estämiseen pyrkimisessä on kyse vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, mikä on yksi osastolle sijoittamisessa huomioon otettavista perusteista. Keskushallintoyksikkö ei ole ylittänyt sillä asiassa olevaa harkintavaltaa ohjeistaessaan huomioimaan osastosijoittelussa epidemiariskin.

3.7.12 Tarkoituksenmukaisuuskysymykset ja epidemiologinen arvio välttämättömistä toimenpiteistä

Edellä osallistumisvelvollisuudesta ja -oikeudesta sekä vapaa-ajantoimintojen järjestämisestä toteamani lisäksi totean vielä kokoavasti seuraavan.

Kanteluissa ja muissa yhteydenotoissa on esitetty monenlaista arvostelua sitä kohtaan, kuinka vankiloiden toiminta koronavirusepidemian aikana järjestettiin. Kyseessä on ollut muun muassa tilojen käyttö, kuten joidenkin tilojen varaaminen karanteenin määrätyille ja se, olisiko ollut perustellumpaa käyttää tarkoitukseen joitakin muita tiloja. Arvostelua on kohdistettu myös siihen, että joitakin vankilan ulkopuolelle suuntautuneita yhteyksiä on ollut mahdollista toteuttaa, kun taas toisia on rajoitettu. Esimerkiksi ulkopuolista työskentelyä tai opiskelua ei ole pidetty perusteltuna ottaen huomioon, että tapaamisia ja poistumislupia ei ole järjestetty. Arvostelua kohdistui myös siihen, että henkilökunnan on epäilty tuovan tartunnan vankilaan ja tähän nähden on pidetty epäoikeutettuna, että vankien ulkoisia yhteyksiä rajoitettiin.

Kyse on pääosin ollut vankilan toiminnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta sekä siitä, mikä on ollut epidemiologiselta kannalta perusteltua. Kyse ei tällöin lähtökohtaisesti ole toiminnan laillisuudesta. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu arvioida, kuinka tarkoituksenmukaisesti toiminta on järjestetty. Se, kuinka parhaiten turvataan tutkintavankien, vankien ja vankilahenkilökunnan hengen ja terveyden suojeleminen ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanon asianmukainen ja turvallinen järjestäminen, jotta estettäisiin koronavirusepidemian leviämistä vankiloissa ja vankiloihin, on Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan kuuluva asia, jonka ohjaaminen ei kuulu ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan.

Näin ollen monet vääriksi tai epäoikeudenmukaisiksi koetut toimenpiteet ja järjestelyt ovat olleet sellaisia, ettei ylin laillisuusvalvoja voi auttaa asiassa.

3.8 Yhteistyö Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa

Pyysin selvittämään Rikosseuraamuslaitoksen koronavirusepidemian vuoksi Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa tekemää yhteistyötä ja tietojen vaihtoa.

Keskushallintoyksikkö ilmoitti selvityksessään seuraavaa.

Keskushallintoyksikkö on perustanut yllä mainitun valmiusryhmän, jonka yksi jäsenistä on VTH:n ylilääkäri. Valmiusryhmän kokousten yksi funktio on ollut vaihtaa tietoja keskushallintoyksikön ja VTH:n välillä, samoin on tarvittaessa vaihdettu koronapandemiaan liittyviä tietoja etäyhteyksiä hyödyntämällä. Yhteistyötä on tehty laajasti esimerkiksi eri ohjeiden laatimismenettelyn aikana, käytännössä on varmistettu VTH:n lääketieteellinen kanta erinäisiin tartuntariskin minimoimiseen liittyviin toimenpiteisiin lausuttamalla ohjelunnot VTH:ssa tai tiedustelemalla erikseen yksittäisiä seikkoja ohjeiden laatimisen aikana. VTH on toimittanut Rikosseuraamuslaitoksen käyttöön erilaisia tartunnalta suojautumiseen liittyviä ohjeistuksia, sekä henkilökunnan että vankien käyttöön.

Vankilat ovat tehneet laajasti yhteistyötä paikallisen VTH:n yksikön kanssa. Yhteistyö on ollut ennakoivaa varautumista mahdollisiin tartuntatapauksiin sekä koronalle mahdollisesti altistuneiden vankien terveydenhuollon järjestämiseen liittyvää. Paikallisen yhteistyön lisäksi esimerkiksi Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen alueylilääkäri on vierailut useissa alueen vankiloissa keskustelemassa koronapandemiaan liittyvistä kysymyksistä ja seikoista.

Oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välinen yhteistyö on liittynyt etenkin laintulkintaa koskeviin kysymyksiin sekä ohjeistusten laatimiseen. Osasta rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvästä ohjeistuksesta on keskusteltu oikeusministeriön kanssa. Osaan ohjeista on myös pyydetty kommentteja oikeusministeriöstä. Oikeusministeriön kanssa on tehty yhteistyötä myös vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon ryhtymisen

siirtämisestä annetun oikeusministeriön asetuksen (122/2020) sekä sittemmin asetuksen kumonneen sakon muuntorangeistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (194/2020) valmistelun aikana. Keskustelua on käyty myös 31.7.2020 raukeavan lain mahdollisesta jatkotarpeesta ja Rikosseuraamuslaitoksen tekemien rajoitusten mahdollisista lievennyksistä. Oikeusministeriön kanssa on käyty keskusteluja myös mahdollisista lainmuutostarpeista, joilla voitaisiin aiempaa paremmin varautua koronapandemian kaltaisten poikkeuksellisten tilanteiden vaatimiin muutoksiin. Näiltä osin viitataan tämän selvityksen lainsäädäntöä koskevassa osiossa todettuun.

Osana tietojen vaihtoa keskushallintoyksikkö toimittaa oikeusministeriölle viikoittaisen tilannekuvaraportin Rikosseuraamuslaitoksen valtakunnallisesta koronatilanteesta. Tilannekuvaraportissa kuvataan vankilukutrendin muutoksia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotilannetta ja annetaan yleiskuva koronan vaikutuksista Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan noin kuukauden ajaksi eteenpäin.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Rikosseuraamuslaitoksessa on tehnyt tiivistä yhteistyötä Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa.

Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin asiassa.

3.9 Ohjeen ja selvityksen salassapito

Tiedustelin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä sen tekemien salassapitomerkitöjen oikeudellisia perusteita seuraavasti.

Keskushallintoyksikkö oli toimittanut oikeusasiamiehelle 18.4.2020 voimaan tulleen ohjeen (Dnro 31/035/20) Koronaviruksen vaikutukset vankilan toimintaan. Ohje oli kokonaisuudessaan merkitty salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella.

Kysyin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle 29.4.2020 lähettämässäni selvityspyynnössä, mitkä osat ohjeesta olivat sellaisia, että niistä tiedon antaminen vangeille tai Rikosseuraamuslaitoksen ulkopuolisille henkilöille vaarantaisi rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä.

Keskushallintoyksikön 1.6.2020 antamassa selvityksessä (dnro 8/045/2020) yksilöitiin pyydetysti muutamia ohjeen kohtia, joiden keskushallintoyksikkö katsoi olevan salassa pidettäviä.

Keskushallintoyksikön 1.6.2020 antamassa selvityksessä (dnro 8/045/2020) oli merkintä ”Käyttö rajoitettu TL IV JulKL (621/1999) 24.1 § kohta 5”. Merkintä oli tehty siten kuin koko asiakirja olisi salassa pidettävä.

Lisäselvityspyynnössäni 17.6.2020 pyysin keskushallintoyksikköä ilmoittamaan, miltä osin ja millä tosiasiaperusteilla se piti 1.6.2020 antamaansa selvitystä salassa pidettävänä. Totesin lisäselvityspyynnössä oman näkemykseni tuolloin olevan, että selvitys ei sisältänyt mitään sellaista, mikä voisi olla salassa pidettävää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Pyysin keskushallintoyksikköä esittämään perustelut näkemykselleni, jos sen näkemys eroaisi omastani.

Keskushallintoyksikkö totesi 14.8.2020 antamassaan lisäselvityksessä (Dnro 8/045/2020) [1.6.2020 annetun selvityksen] salassapitomerkinneen tarkoittaneen niitä ohjeen (Dnro 31/035/20) eräitä kohtia, jotka selvityksessä oli mainittu ja sisällöltään selostettu. Kohtien oli tuolloin katsottu sisältävän julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua taktista tietoa. Keskushallintoyksikkö ilmoitti arvioineensa asiaa uudelleen ja katsovansa nyt, ettei kyseisiä kohtia ole katsottava salassa pidettäviksi. Perusteluina se viittasi lisäselvityspyynnössäni esitettyyn. Keskushallintoyksikkö totesi myös antaneensa 30.6.2020 päivätyn uuden ohjeen, jolla aiempi salassa pidettäväksi määrätty ohje oli kumottu. Uusi ohje oli kokonaan julkinen.

Minulla ei tältä osin ole aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän vielä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön huomiota seuraaviin, jo lisäselvityspyynnössäni toteamiini seikkoihin.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen asiakirja- ja tallennejulkisuuden tarkoitus on muun muassa osaltaan mahdollistaa vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonta ja kritiikki. Ylimmän laillisuusvalvojan tulee kyetä käsittelemään asia ja laatimaan päätös siten, ettei tätä perustuslaissa taattua oikeutta perusteettomasti kavenneta. Ylimmälle laillisuusvalvojalle annettavan selvityksen merkitseminen salassa pidettäväksi tulee siten olla hyvin harkittu ja perusteltu.

Käsittääkseni 5 kohtaan perustuvan salassa pidon perusteeksi ei riitä kategorisesti yksinomaan se, että kyseessä on ohje tai muu asiakirja, joka on tarkoitettu ensisijaisesti viranomaisen henkilökunnalle, viranomaisen sisäisen käyttöön. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Lähtökohta on, että myös lakia alemman asteinen vapautensa menettäneiden kohtelua koskeva sääntely ja viranomaisen ohjeistus tulee olla vapautensa menettäneiden ja kaikkien muidenkin vapaasti

saatavissa. Kuten laista ja sen esitöistä käy ilmi, viranomaistoiminnan salassa pitäminen on mahdollista vain poikkeuksellisesti ja vain lain mainitsemilla perusteilla, joita tulee tulkita suppeasti.

Viime kädessä mahdollisen asiakirjapyyntöä esittänyt henkilö voi saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Viranomaisen tulee kuitenkin muutoinkin aina kyetä perustelemaan näkemyksensä asiakirjan salassa pitämisestä.

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.7.7.1.4 esittämäni käsityksen valvottujen tapaamisten, myös lapsen tapaamisten, järjestämättä jättämisen lainvastaisuudesta Rikosseuraamuslaitoksen tietoon.

Saatan kohdassa 3.9 ohjeen ja selvityksen salassa pidosta esittämäni käsityksen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle, jota pyydän antamaan päätöksen tiedoksi alaiselleen hallinnolle.

Lähetän päätökseni myös tiedoksi oikeusministeriölle sekä Suomen asianajajaliitolle ja Kriminaalihuollon tukisäätiölle.