

19.12.2019

EOAK/4488/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

POLIISIVANKILOIDEN RUOKAHUOLTO

1 ASIA

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 3 luvun 4 §:n mukaan vapautensa menettäneiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että he saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneellä on oikeus kahteen ateriaan päivässä, jos vapauden menetys kestää yhtäjaksoisesti yli 12 tuntia. Vähintään toisen aterioista on oltava lämmin. Pykälän 2 momentin mukaan vapautensa menettäneelle voidaan muulloinkin tarvittaessa järjestää soveltuvaa ravintoa huomioon ottaen vapauden menetyksen ajankohta ja kesto aika.

Laillisuusvalvonnassa oli kiinnitetty huomiota siihen, ettei 12 tunnin aikarajaa tulisi tulkita liian kategorisesti, vaan poliisin säilytystiloissa tulisi huolehtia siitä, että jokainen vapautensa menettänyt saa tilanteen edellyttämän riittävän ravinnon vapaudenmenetyksen kestoista riippumatta. Laillisuusvalvonnassa oli myös havaittu, että ruoan tarjoaminen harkinnanvaraisesti sisäasiainministeriön asetuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa muissa tilanteissa saattaa vaihdella huomattavasti poliisin säilytystilojen välillä. Erityisesti vapaudenmenetyksen alkuvaiheessa voi syntyä tilanteita, joissa vapautensa menettänyt joutuu tosiasiasa olemaan ravinnotta hyvinkin pitkään.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen otti kysymyksen poliisin säilytystilojen ruokahuollosta omana aloitteena tutkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisen tehtävänjaon muuttumisen vuoksi asia on siirtynyt ratkaistavakseni.

2 SELVITYS

Sisäministeriö antoi lausuntonsa selvityksineen siitä, miten ruokahuolto on järjestetty eri poliisilaitoksilla. Erityisesti selvityksessä pyydettiin ottaman huomioon, milloin vapautensa menettänyt pääsee säännöllisen ruokahuollon piiriin. Sisäministeriötä pyydettiin arvioimaan, turvaavatko poliisilaitosten käytännöt ja sisäasiainministeriön asetuksessa säädetty vapautensa menettäneille laissa edellytetyn terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon kaikissa tilanteissa. Erityistä huomiota tuli kiinnittää ensinnäkin siihen, onko sääntely riittävän yksiselitteinen turvaamaan ravinnonsaannin vapaudenmenetyksen alkuvaiheessa tai muuten tilanteissa, joissa säilyttäminen poliisin tiloissa kestää alle 12 tuntia (esimerkiksi oikeudenkäynnin ajaksi poliisin säilytystilaan tuodut henkilöt). Toiseksi pyydettiin arvioimaan sitä, onko asetuksessa säädetty kaksi ateriaa (joista toinen lämmin) tai käytännöksi ilmeisesti muodostunut kolme ateriaa (joista yksi lämmin) riittävää terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon saamiseksi.

Myös Poliisihallitus antoi lausuntonsa, jonka liitteenä oli selvitykset 11 poliisilaitokselta.

Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet ovat vuosittain tarkastaneet kymmenisen poliisin säilytystilaa. Näiden tarkastusten havainnot kuten myös poliisivankiloita koskevat kanteluratkaisut on luonnollisesti otettu huomioon tätä asiaa ratkaistaessa.

Vielä totean, että ratkaisin 28.3.2019 (EOAK/59/2018) omana aloitteena tutkimani asian, jossa oli kyse siitä, mitä vaatimuksia elintarvikelainsäädäntö asettaa poliisivankiloiden ruokahuollolle. Tuossa asiassa Poliisihallitus ilmoitti, että oli käynyt ilmi, ettei poliisivankiloiden ruokahuollon elintarviketurvallisuus täysin toteudu jokaisessa poliisivankilassa. Poliisihallituksen mukaan oli välttämätöntä selvittää poliisivankilakohtaiset ruokahuoltojärjestelyt tarkemmin ja tunnistaa sieltä elintarviketurvallisuuden puutteet. Se ilmoitti jatkavansa tätä yhteistyössä Ruokaviraston kanssa. Kun otettiin huomioon tämä jatkoselvittely ja käytettävissäni ollut selvitys, katsoin ettei tuo asia lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta antanut minulle ainakaan tuossa vaiheessa aihetta toimenpiteisiin. Pyysin, että Poliisihallitus ilmoittaa 31.12.2019 mennessä toimenpiteistään asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta on annettu oma lakinsa. Sen 3 luvun 4 §:n mukaan

Vapautensa menettäneiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että he saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon.

Säilytystilassa noudatettavasta ruokavaliosta poiketaan mahdollisuuksien mukaan, jos se on perusteltua vapautensa menettäneen terveyden taikka uskonnollisen tai muun perustellun vakaumuksen vuoksi.

Lain esitöissä (hallituksen esitys 90/2005 vp) ruokahuollon järjestämisestä on todettu seuraavaa.

Pykälään ei sisältyisi ruokailumahdollisuuden järjestämiseen liittyviä kiinteitä aikamääreitä, koska poliisi joutuisi arvioimaan lyhytaikaisesti säilytettävien vapautensa menettäneiden tarpeen ruokailuun tapauskohtaisesti. Yleensä alle 12 tuntia yhtäjaksoisesti vapautensa menettäneenä olevan henkilön osalta ei olisi tarvetta ruokailumahdollisuuden järjestämiseen, vaan vapautensa menettäneen voidaan edellyttää järjestävän itse ruokahuoltonsa vapauduttuaan.

Tarkemmat säännökset ruokahuollosta annetaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 3 luvun 10 §:n mukaan sisäasiainministeriön asetuksella. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun sisäasiainministeriön asetuksen 2 §:n mukaan

Jos vapauden menetys kestää yhtäjaksoisesti yli 12 tuntia, vapautensa menettäneellä on oikeus kahteen ateriaan päivässä. Vähintään toisen aterioista on oltava lämmin.

Vapautensa menettäneelle voidaan muulloinkin tarvittaessa järjestää soveltuvaa ravintoa huomioiden vapauden menetyksen ajankohta ja kesto aika.

Vapautensa menettäneelle on järjestettävä mahdollisuus saada raikasta vettä. Vapautensa menettäneen pyynnöstä hänelle on mahdollisuuksien mukaan annettava kuumaa vettä kahvin, teen tai muun kuumen juoman valmistamiseen.

Poliisihallitus on lisäksi antanut ohjeen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (2020/2013/5490). Siinä todetaan ruokahuollosta seuraavaa.

Jos vapaudenmenetys kestää yhtäjaksoisesti yli 12 tuntia, vapautensa menettäneelle on annettava mahdollisuus terveelliseen, monipuoliseen ja riittävään ateriointiin. Ateriointiin kuuluu kaksi ateriaa vuorokaudessa, joista vähintään yhden on oltava lämmin. Tämän lisäksi päivällisen yhteydessä tulee mahdollisuuksien mukaan tarjota välipala, jonka vapautensa menettänyt voi nauttia joko iltai- tai aamupalaksi. Vapaudenmenetyksen kestäessä alle 12 tuntia on pidätetylle annettava tarvittaessa soveltuvaa ravintoa ottaen huomioon vapaudenmenetyksen ajankohta ja kestoaike. Vapautensa menettäneelle on järjestettävä mahdollisuus saada raikasta vettä, ja pyynnöstä hänelle on mahdollisuuksien mukaan annettava kuumaa vettä kahvin, teen tai muun juoman valmistamiseen.

Jos lääkärintodistuksesta tai muutoin käy ilmi, ettei tavallinen ravinto sairauden tai muun syyn vuoksi sovi vapautensa menettäneelle, hänelle on annettava erityisravintoa tai ryhdyttävä muuhun tarpeelliseen toimenpiteeseen.

Säilytystilassa noudatettavasta ruokavaliosta poiketaan mahdollisuuksien mukaan, jos se on perusteltua vapautensa menettäneen terveyden taikka uskonnollisen tai muun perustellun vakaumuksen vuoksi. Säilytystilassa noudatettavasta ruokavaliosta poikkeamisesta uskonnollisen tai muun vakaumuksen perusteella päättää säilytystilan esimies.

Rikoksesta epäiltyjen vapautensa menettäneiden osalta on otettava huomioon myös esitutkin-
talin 7 luvun 5 §, jonka 1 momentin mukaan

Kuulusteltavaa on kohdeltava rauhallisesti ja asiallisesti. Tunnustuksen tai määrättyyn suuntaan johtavan lausuman saamiseksi kuulusteltavalta ei saa käyttää tietoisesti vääriä ilmoituksia, lupauksia tai uskotteluja erityisistä eduista, uuvuttamista, uhkausta, pakkoa taikka muita kuulusteltavan ratkaisuvapautteen, tahdonvoimaan, muistiin tai arvostelukykyyn vaikuttavia sopimattomia keinoja tai menettelytapoja.

Saman säännöksen 5 momentin mukaan

Kuulusteltavalle on annettava tilaisuus säännölliseen ateriointiin ja riittävään lepoon.

3.2 Selvityksistä

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että kukin poliisilaitos huolehtii itsenäisesti ruokahuollon järjestämisestä omissa säilytystiloissaan. Saatujen selvitysten mukaan eri poliisilaitosten ja poliisilaitosten sisäisestikin eri säilytystilojen välillä on eroavaisuuksia ruokahuollon toteutuksessa.

Kaikissa poliisin säilytystiloissa vapautensa menettäneille tarjotaan ravintoa vähintään kolmesti vuorokaudessa: lounas, päivällinen ja aamupala/iltapala. Vähintään yksi aterioista on lämmin, mutta monissa säilytystiloissa sekä lounas että päivällinen tarjoillaan lämpiminä.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että epäselvyyttä ja tulkintaongelmia on liittynyt siihen, miten eri perusteilla lyhytaikaisesti poliisin säilytettävänä olevien henkilöiden ruokahuollon suhteen on toimittava sekä siihen, milloin vapautensa menettänyt pääsee säännöllisen ruokahuollon piiriin. Ruokahuollon toteutuksessa on näissä tilanteissa havaittavissa erilaisia käytäntöjä. Pääsääntöisesti käytännöt ovat selvityksen perusteella joustavia siten, että ruokailumahdollisuus järjestetään tarvittaessa myös normaalien ruokailuajkojen ulkopuolella. Lausunnon mukaan on myös tuotu esille tarve ruokahuoltoon koskevan ohjeistuksen tarkentamiselle. Sisäministeriö on vielä todennut, että käynnissä on esiselvitys poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistamistarpeista.

3.3 Kannanotot

Laillisuusvalvonnassa ei ole tullut ilmi, että poliisivankiloiden ruokahuollossa olisi vakavia ongelmia. Useimmiten vapautensa menettäneet saavat lain edellyttämän riittävän, terveellisen ja monipuolisen ravinnon.

Käsitykseni mukaan tilanne kuitenkin kaipaa parannuksia eräiltä osin. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettu laki ja sen nojalla annettu sisäasiainministeriön asetus jättävät soveltajalleen harkintavaltaa, jota joskus käytetään tarpeettoman jäykästi tavalla, joka ei turvaa vapautensa menettäneen oikeutta saada asianmukaisesti ravintoa. Asetuksessa mainittu 12 tunnin aikaraja ohjaa joskus toimintaa suuntaan, joka ei aina turvaa vapautensa menettäneiden oikeutta riittävään ja terveelliseen ravintoon.

Lähtökohta tulisikin käsitykseni mukaan olla, että kun vapautensa menettänyt saapuu poliisin säilytystilaan, hän tulee heti säännöllisen ruokahuollon piiriin. Tämä yleensä onkin käytäntö rikosperusteella kiinniotettujen osalta. Tämän tulisi kuitenkin olla esitutkintalain 7 luvun 5 §:kin huomioon ottaen poikkeukseton käytäntö – toki yleensä pois lukien tilanteet, joissa on aivan ilmeistä, että vapaudenmenetyksellä jää enintään muutama tunti.

Poliisilain nojalla säilöön otettujen kohdalla tilanne on yleensä toinen, ainakin päihtymyksen vuoksi vapautensa menettäneillä. Heille ei aina ole edes erityisen tarkoituksenmukaista antaa ruokaa. Kuitenkin pidän valtioneuvoston asetuksessa olevaa 12 tunnin aikarajaa heidänkin kohdaltaan liian pitkänä, varsinkin kun sitä laillisuusvalvontahavaintojen mukaan voidaan soveltaa tarpeettoman jäykästi. Lisäksi on otettava huomioon, että poliisilain nojalla otetaan säilöön myös muita kuin päihtyneitä.

Totean, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia säädettäessä lakivaliokunta totesi seuraavaa (LaVL 10/2006 vp).

Vapautensa menettäneiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että he saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon. Pykälän perustelujen (s. 70/l) mukaan alle 12 tuntia yhtäjaksoisesti vapautensa menettäneenä olevan henkilön osalta ei yleensä olisi tarvetta ruokailumahdollisuuden järjestämiseen, vaan vapautensa menettäneen voidaan edellyttää järjestävän itse ruokahuoltonsa vapauduttuaan. Lakivaliokunta pitää tällaista 12 tunnin aikarajaa ruokailumahdollisuuden järjestämiseksi varsin pitkänä. Siksi lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta mietintönsä perusteluissa kiinnittäisi huomiota tarpeeseen järjestää ruokailumahdollisuus kohtuullisin väliajoin, esimerkiksi vapaudenmenetyksen kestänyt vähintään kuusi tuntia.

Lakiin ei kuitenkaan edellä kohdassa 3.1 todetusti otettu mitään aikarajoja, mutta mitä ilmeisimmän hallituksen esityksen perustelut johtivat siihen, että asetukseen tuli maininta 12 tunnista. En pidä näin pitkää aikaa perusteltuna varsinkin, kun otetaan huomioon, että vapautensa menettänyt ei lähtökohtaisesti voi varautua kiinniottoonsa, ja edellisestä ateristiasta on siten voinut kulua hyvinkin pitkä aika. Jos säilytystilassa ei tuolloin saa esimerkiksi 12 tuntiin ruokaa, ei lain vaatimus riittävästä ravinnosta nähdäkseni toteudu.

Ruokaviraston ravitsemussuosituksen mukaan ”päivittäin on hyvä syödä säännöllisin väliajoin terveellinen ateria, esimerkiksi aamupala, lounas ja päivällinen, sekä tarvittaessa 1–2 välipalaa. - - - Aterioiden tulee jakautua säännöllisesti koko päivälle. Yöpaasto saa kestää korkeintaan 11 tuntia” (Terveyttä ruoasta – Suomalaiset ravitsemussuositukset 2014).

Näihin suosituksiinkin viitaten olisikin nähdäkseni perusteltua, että säilytystilassa tarjotaan kahden varsinaisen aterian lisäksi myös aamu- ja/tai iltapala, ja siten ajoitettuina, etteivät ateriat muodostu kovin pitkiksi.

Vertailun vuoksi todettakoon, että sekä vankeuslaissa että tutkintavankeuslaissa on poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 3 luvun 4 §:ää sisällöltään vastaava säännös ruokahuollon järjestämisestä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut määräyksen Rikosseuraamuslaitoksen ruokahuolto ja ruokavaliot (8/004/2015). Määräyksen mukaan vankiloissa vangeille tarjotaan arkisin neljä ateriaa: aamiainen, lounas, päivällinen ja iltapala. Niinä päivinä, jolloin vankilassa ei ole varsinainen työpäivä, vangeille tarjotaan aamiainen ja yhdistetty lounas päivällinen sekä iltapala. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen vahvistetun ruokalistan mukaan osastoilla tulee aina olla saatavilla näkkileipää.

Ateria-ajat, tottumukset ja ravinnon tarvekin ovat sinänsä varsin yksilöllisiä. Riittävän ravinnon saannin varmistamiseksi säilytystilassa tulisikin olla varalla sopivaa kuivamuonaa, eineksiä tai vastaavaa, joka voisi toimia lisänä niille vapautensa menettäneille, joiden ravinnon tarve syystä tai toisesta perustellusti ylittää säilytystilan normaalitarjonnan. Samalla nämä elintarvikkeet voisivat toimia varautumisena säilytystilaan yllättävästi tuoduille.

Laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi, että varsinkin henkilöä säilytystilasta toiseen siirrettäessä tai kuulustelujen ajoituksen vuoksi voi sattua aterioiden jäämistä väliin. Näihin tilanteisiin tuleekin varautua ja varmistaa, että vapautensa menettänyt ei jää ravinnotta tällaisista syistä. Kuulusteltavan pitäminen nälässä voitaisiin katsoa jopa esitutkintalain kieltämäksi hänen tahdonvoimaansa vaikuttavaksi sopimattomaksi menettelytavaksi. Myös oikeuteen tuotavien ruokailut on järjestettävä asianmukaisesti.

Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää terveydellisistä syistä poikkeavaa ruokavaliota vaativien henkilöiden osalta, kuten esimerkiksi diabeetikot ja ruoka-allergikot.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettänyt saa omalla kustannuksellaan hankkia säilytystilan ulkopuolelta sellaisia käyttöesineitä, tarvikkeita ja elintarvikkeita, joiden hallussapito on 1 §:n 1 ja 2 momentin nojalla säilytystilassa sallittu. Poliisivankilaan tulee järjestää mahdollisuus näiden ostosten tekemiseen. Tätä mahdollisuutta ei tarkastushavaintojen perusteella ollut aina järjestetty. Tältä osin poliisilaitokset ovat ilmoittaneet ryhtyvänsä toimiin lain vaatimusten täyttämiseksi. Joka tapauksessa korostan, että tämä oikeus itse ostaa elintarvikkeita ei mitenkään vähennä poliisin velvollisuutta huolehtia vapautensa menettäneen riittävästä ravinnosta.

4 TOIMENPITEET

Tiedossani on, että sisäministeriössä on valmisteilla poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus. Siinä yhteydessä tulisi poliisin säilytystilojen ruokahuoltoa koskevia säännöksiä kehittää edellä hahmottelemani suuntaan ja samalla arvioida, miltä osin sääntelyä on tarpeen nostaa lain tasolle. Saatan käsitykseni sisäministeriön tietoon ja tässä tarkoituksessa lähetän sille tämän päätökseni.

Jo ennen mahdollisia lainmuutoksia tulisi poliisin säilytystilojen ruokahuollossa ottaa huomioon edellä esittämäni näkökohdat. Tämän vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle ja pyydän sitä saattamaan päätökseni tiedoksi kaikille poliisilaitoksille. Tulen tarkastuksillani edelleen kiinnittämään huomiota siihen, miten poliisin säilytystilojen ruokahuolto käytännössä toteutuu.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.