

13.1.2021

EOAK/8169/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YLEISVAARALLISTEN TARTUNTATAUTIEN TORJUMISTA RANGAISTUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleisvaarallisten tartuntatautiin torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa esitysluonnoksesta.

Työryhmän asettamisen perusteena oli, että vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä ei ole huomioitu yleisvaarallisten tartuntatautiin torjuntaa ja siitä aiheutuvia vaikutuksia seuraamusten täytäntöönpanoon.

Lausuntoajan suhteellinen lyhyys ja vuodenvaihteeseen sijoittuminen huomioon ottaen esitysluonnoksen yksityiskohtainen tarkastelu ei kaikilta osin ole ollut mahdollista. Keskityn lausunnossani pääosin laajimmat perusoikeusrajoitukset sisältäviin tartuntatautilain ja vankeuslain, sekä vastaaviin tutkintavankeuslain, muutosesityksiin.

Tartuntatautilain 10 § 3 momentti, vankeuslain 21 a luvun 2–7 §:t ja tutkintavankeuslain 16 a luku

Yleistä

Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 7 §:ssä taataan oikeus elämään ja perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan tulee edistää väestön tervettä. Näiden velvoitteiden turvaamiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollisuutta rajoittaa vankilassa oleville tarjottavia toimintoja, tapaamisia sekä poistumislupia siitä, kuinka nämä lain mukaan yleensä tulee järjestää. Kyse on useiden eri perusoikeuksien merkittävästäkin rajoittamisesta, jota voitaisiin jatkaa kuukausi kerrallaan hyvinkin pitkiä aikoja.

Vankien perusoikeuksien osalta lähtökohtana on, että vanki nauttii yhdenvertaisesti samoja oikeuksia kuin muut ihmiset lukuun ottamatta rajoituksia, jotka johtuvat suoraan vankeusrangaistuksen sisällöstä tai joista on nimenomaan säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä lailla.

Vaikka vankilassa olevien elämää ja terveyttä on suojattava, on toisaalta otettava huomioon perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Tässä jaksossa pohdin yleisistä rajoitusedellytyksistä

erityisesti perusoikeusrajoitusten täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta, hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta.

Lienee selvää, että lainsäädäntöä on täydennettävä ja täsmennettävä, koska nykyisissä säännöksissä ei ole nimenomaisesti huomioitu tartuntatautien torjuntaa. Pidän kuitenkin esitysluonnosta monilta osin ongelmallisena.

Vankiterveydenhuollon yksikön päätös

Esityksen mukaan Vankiterveydenhuollon yksikkö voisi tehdä yleisvaarallisen tartuntataudin torjumiseksi päätöksen siitä, että toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia voidaan Rikosseuraamuslaitoksen yksityiskohtaisemmalla päätöksellä rajoittaa. Vankiterveydenhuollon yksikön päätös voitaisiin tehdä tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa ja siinä mainituin edellytyksin. Näitä edellytyksiä ovat, että laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa ja että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut nykyistä tartuntatautilakia edeltäneen tartuntatautilain (583/1986) muutoksia käsitellessään muun muassa seuraavaa (PeVL 6/2003 vp – HE 30/2003 vp).

Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä viranomaisen toimivalta puuttua yksilön perusoikeuksiin.

- - -

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Ehdotetuille säännöksille mahdollisuudesta rajoittaa yksilön perusoikeuksia tartuntatautien leviämisen estämiseksi on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisia tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Sääntely ei muodostu oikeasuhtaisuuden kannalta epäasianmukaiseksi, kun otetaan huomioon tartuntatautien erilaisuus ja niiden leviämisen estämiseksi välttämättömien toimenpiteiden vaihtelevuus. Yksilön oikeusturva on asianmukaisesti järjestetty

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan useisiin yksilön perusoikeuksiin puuttumaan oikeuttaviin silloisen tartuntatautilain pykälisiin, myös 14 §:ään, joka on nykyisen tartuntatautilaan 58 §:n taustalla.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on vuonna 2016 nykyistä 58 §:ää käsitellessään todennut, että täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täytyminen edellytti säännöksen täsmenmistä siten, että siitä tarkemmin käy ilmi, millaisia torjuntatoimia sen nojalla voidaan siinä tarkoitettuihin tiloihin kohdistaa. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta edellytti, että toimenpiteet sidotaan esimerkiksi välttämättömyyteen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi (PeVL 11/2016, s. 4).

Kuten perustuslakivaliokunta vuonna 2003 totesi, yleisvaaralliset tartuntataudit voivat olla hyvin erilaisia ja toimenpiteet, joilla niiden leviämistä voidaan estää, voivat vaihdella suuresti. Laajaa vaihtelua voinee olla sen suhteen, millaiset toimenpiteet ovat riittäviä ja tehokkaita ja myös sen suhteen, mitä toimenpiteitä ja miten on tosiasiallisesti vankilaympäristössä mahdollista toteuttaa, ennen kuin ollaan tilanteessa, jossa muut keinot eivät auta ja on välttämätöntä päättää, että toimenpiteitä, tapaamisia ja poistumislupia voidaan rajoittaa.

Vaikka Vankiterveydenhuollon yksikön päätösvalta on ehdotetussa laissa sidottu toimenpiteiden välttämättömyyteen, olen tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimusten osalta epäilevä sen suhteen, kuinka avoin ja yksilöimätön esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely vankiloiden osalta on. Perusteena tälle ovat seuraavat seikat.

Esitysluonnoksen mukaan vankiloiden eräiden toimintojen sekä vankien tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisedellytykset yleisvaarallisen tartuntataudin torjumiseksi ovat samat kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisen edellytykset sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisen edellytykset, joista säädetään tartuntatautilain 58 §:ssä. Näiden tilojen sulkemista ja tilaisuuksien järjestämisen kieltämistä koskevien toimivaltuuksien on todettu olevan hyvin pitkälle meneviä (esimerkiksi nyt eduskunnan käsiteltävänä oleva tartuntatautilain muuttamista koskeva HE 245/2020 vp, s.12). Mainitun hallituksen esityksen mukaan kyse on merkittävästä puuttumismahdollisuudesta.

Nähdäkseni nyt vankiloiden osalta esitetty puuttumismahdollisuus on yksittäisiin henkilöihin kohdistuvien perusoikeusrajoitusten osalta vielä laajempi kuin muut 58 §:ssä mainitut rajoitukset. Esimerkiksi vankilassa olevien ja heidän läheistensä oikeus perhe-elämään estyy merkittävästi, jos tapaamiset vankilassa ja poistumisluvat keskeytetään. Samoin uskonnonvapaus ja sananvapaus, johon kuuluu myös oikeus ottaa vastaan tietoa, voivat merkittävästi rajoittua uskonnon harjoittamisen ja vankilan kirjaston käytön rajoittamisen myötä. Vankien toimintojen rajoittaminen voi puolestaan ankarimmillaan johtaa siihen, että ainoa heille sellin ulkopuolella mahdollinen toiminta on päivittäinen tunnin mittainen ulkoilu. Tällöin myös terveiden ja altistumattomien vankien tilanne tosiasiallisesti vastanee kutakuinkin tartuntatautilain perusteella eristettyjen tai karanteeniin määrättyjen tilannetta.

Nähdäkseni esitysluonnosta arvioitaessa on pidettävä mielessä, että esitetyt rajoitustoimet kohdistuisivat niihin vankeihin ja tutkintavankeihin sekä tapaamisoikeuden ja poistumislupien osalta myös vankilan ulkopuolisiin henkilöihin, joiden ei ole todettu tai edes perustellusti epäillä sairastuneen tai altistuneen yleisvaaralliseen tartuntatautiin. Tälläkin hetkellä tartuntatautilain eristämistä ja karanteeniin määräämistä koskevia säännöksiä voidaan soveltaa niihin vankeihin ja tutkintavankeihin, jotka ovat sairastuneet tai joita perustellusti epäillään sairastuneiksi sekä niihin vankeihin ja tutkintavankeihin, joiden on todettu tai

joiden perustellusti epäillään altistuneen. Näissä tapauksissa tarvittavat päätökset tekee tartuntatautilain 10 §:n mukaisesti Vankiterveydenhuollon yksikkö.

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

Esitysluonnoksen mukaan (s. 6) vankien terveydentila on usein keskimääräistä heikompi. Työryhmän asettamispäätöksessä sanotaan puolestaan, että suuri osa vangeista kuuluu koronaviruksen riskiryhmään. Tiedossani ei ole, mihin tarkemmin ottaen perustuu tieto, että suurella osalla vangeista olisi perussairaus, joka merkittävästi huonontaa keuhkojen tai sydämen toimintaa tai vastustuskykyä. On kuitenkin totta, että vankien terveydentila koskevien tutkimusten mukaan he ovat sairaampia kuin väestö keskimäärin. Toisaalta vangit ovat pääosin suhteellisen nuoria, millä voinee olla merkitystä tartuntataudin vaarallisuudelle heidän kohdallaan. Esimerkiksi tilanne 1.5.2018 oli, että vankeusvangeista vain 15,7 prosenttia oli yli 50-vuotiaita ja näistä vain 4,1 prosenttia yli 60-vuotiaita. Tutkintavangeista mainittuna ajankohtana 10,4 prosenttia oli yli 50-vuotiaita ja näistä vain 4 prosenttia yli 60-vuotiaita.

Esitysluonnos kohdistuu mihin tahansa yleisvaaralliseen tartuntatautiin. Koronaviruksen osalta voidaan todeta, että tupakointi, joka on vankien keskuudessa yleistä, voi lisätä koronavirusinfektion riskiä terveydelle. Tupakoiva henkilö ei ymmärtääkseni silti vain tupakointinsa perusteella kuulu riskiryhmään.

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

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

Vankien ja henkilökunnan lähikontakteja on tarvittaessa mahdollista

turvavälejä pitämällä välttää lukuun ottamatta vankiin kohdistettavia tarkastuksia ja voimankäyttötilanteita. Sen sijaan monissa terveydenhuollon- ja sosiaalihuollon laitoksissa potilaiden ja asukkaiden sekä henkilökunnan jatkuva lähikontakti on välttämätön esimerkiksi hoito- ja avustustoimenpiteiden suorittamiseksi.

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

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

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

Voidaan kysyä, poikkeavatko suomalaisten vankiloiden olosuhteet muusta yhteiskunnasta niin paljon ja vangit terveydentilaltaan muusta väestöstä niin paljon, että heidän perusoikeuksiensa laaja rajoittaminen pandemiatilanteessa olisi välttämätöntä. Voitaisiko suojaustoimia kohdistaa kaikkien sijasta erityisesti riskiryhmiin kuuluviin vankeihin? Yksi YK:n kidutuksen vastaisen alakomitean¹ suosituksista

¹ Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT) to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic (adopted on 25th March 2020)

The SPT urges all States to:

sopimusvaltioille koronaviruspandemiaan liittyen on, että riskialttiimpien henkilöiden tunnistamiseksi tehdään riskinarviointi. Entä jos vankiloissa kyettäisiin ohjaamaan vangit ja henkilökunta noudattamaan yhteiskunnassa muutoin nyt suositeltavia toimia covid-19 viruksen leviämisen ehkäisemiseksi, olisiko vankien perusoikeuksien laajamittainen rajoittaminen silti välttämätöntä? Myös vankien eri toimintoja porrastamalla ja osittain uudelleen järjestelemällä sekä jossakin määrin supistamalla voitaneen vankien keskinäisiä kontakteja vähentää tavanomaisesti.

Perustuslakivaliokunta on poikkeusoloissa käyttöön otettuja Uudenmaan liikkumarajoituksia käsitellessään korostanut yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin (PeVM 11/2020). Kyse on tosin erityyppisestä asiasta kuin nyt, mutta nähdäkseni tämä näkökulma on syytä huomioida myös vankipopulaatioon kohdistettavien perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

Esityksessä ei ole yksityiskohtaisesti kuvailtu jo olemassa olevaa toimivaltaa järjestellä vankilan toimintaa ja sen riittävyttä tai riittämättömyyttä esimerkiksi covid-19-tilanteessa. Lähtökohtaisesti vankilan toimivallassa on järjestää soveltuvalla tavalla toiminta, jossa vangit täyttävät osallistumisvelvollisuutensa, sekä päättää siitä, minkälaista ja milloin on vankien vapaa-ajan toiminta. Vankilan johtaja vahvistaa kunkin osaston päiväjärjestyksen, jossa kerrotaan tarkemmin, mihin aikaan ja mitä toimintaa osastolla on. Mainituilla toimilla voidaan ainakin jossakin määrin puutua siihen, mitkä ja minkä kokoiset vankiryhmät ovat tekemisissä keskenään sekä porrastaa ja järjestää esimerkiksi osastojen mukaisesti ulkoiluja, ruokailuja, kirjastossa käyntejä ym. Näin tapahtuu vankilan järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi muutoinkin, ei vain vakavan tartunnan vaaran sitä edellyttäessä. Selvää kuitenkin on, että nykyinen sääntely ei ole riittävää, jos tilanne on niin vakava, että toimintaa on tartunnanvaaran vuoksi välttämätöntä supistaa huomattavasti.

Esityksessä ei ole kuvailtu jo olemassa olevaa toimivaltaa antaa velvoittavia toimintaohjeita vangeille ja tapaaajille. Vangeilla on lain mukaan velvollisuus noudattaa vankilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. Tapaajien ja muiden henkilöiden vankilaan pääsulle voidaan puolestaan lain mukaan asettaa erilaisia edellytyksiä, kuten järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia ehtoja. Näiden toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyttä yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnan kannalta ei ole esityksessä arvioitu.

Esityksessä ei ole arvioitu vankien asuttamisesta päättämistä koskevaa toimivaltaa yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnan kannalta. Tälläkin hetkellä keskushallintoyksikkö on ohjeistanut vankiloita vankilaan saapuvien asuttamisesta erilliselle osastolle siksi ajaksi, että voidaan varmistua siitä, ettei kyseessä ole covid-19 viruksen kantaja. Lähtökohtaisesti vankilalla on mahdollisuus päättää osastosijoittelusta jo

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

olemassa olevan lainsäädännön perusteella.

Tietääkseni hallituksen esityksessä tulisi olla konkreettisia soveltamisesimerkkejä. Esimerkiksi covid-19-epidemiaa ja joitakin muitakin vankiloissa esiintyviä yleisvaarallisia tartuntatauteja esimerkkinä käyttäen olisi syystä tarkemmin kuvailla, millaisia toimia on mahdollista tehdä ilman tartuntatautilain mukaista päätöstä ja milloin Vankiterveydenhuollon yksikön päätös rajoittamistoimien sallimisesta olisi välttämätön. Esitysluonnos jättää nyt paljon kysymyksiä tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja ennen kaikkea oikeasuhtaisuuden osalta.

Muiden torjuntatoimien kuin esityksessä ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden ensisijaisuus lienee syystä pyrkiä kirjaamaan lakiin nimenomaisesti ja selvemmin kuin vain edellyttämällä laissa rajoitustoimenpiteiltä välttämättömyyttä. Nyt asian on kuitattu lähinnä toteamalla esitysluonnoksen perusteluissa, että Vankiterveydenhuollon yksikön päätöksen tekeminen edellyttäisi sitä, ettei taudin leviämistä voida riittävällä tavalla estää muilla keinoin (s. 23). Ymmärrän kuitenkin, että yksityiskohteisempi sääntely voi yleisvaarallisten tartuntatautiin moninaisuuden vuoksi olla vaativaa.

Esitän harkittavaksi myös, pitäisikö sääntely rakentaa jollakin muulla tavalla, koska myös Rikosseuraamuslaitoksen päätettäviksi jäävien rajoitusten sisältö on jäljempänä esittämälläni tavalla mielestäni varsin, jopa liian, avoin perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioon ottaen.

Vertailun vuoksi totean vielä lainsäädännön tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, että parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys tartuntatautilain muuttamiseksi (HE 245/2020). Esityksessä ehdotetaan nykyistä 58 §:ä huomattavasti täsmällisempää sääntelyä, joka on porrastettu hygieniavelvoitteista ja etäisyyden ylläpitämisestä lähikontaktin välttämismuotojen kautta viimesijaiseen laissa säädettyjen toimintojen ja tilojen osittaiseen tai kokonaiseen väliaikaiseen sulkemiseen asiakkailta ja toimintaan osallistuvilta. Esityksessä todetaan, että ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää jo voimassa olevaa lain 58 §:ää täsmällisempänä ja tarkkarajaisempana. Erilaisten viranomaistoimien porrastus on omiaan täyttämään sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Verrattuna voimassa olevaan 58 §:ään nyt ehdotettavan sääntelyn viranomaistoimien nimenomaisena lakiin kirjoitettuna edellytyksenä olisi kunkin säännöksen osalta se, että aiemmat toimet eivät enää ole riittäviä epidemian leviämisen estämiseksi ja tämä on viranomaispäätöstä tehtäessä sekä koko sen voimassa oloajan ilmeistä (HE 245/2020, s. 118).

Hallituksen esitys (HE 245/2020) koskee vain covid-19-epidemiaa, kun lausuntopyynnön kohteena oleva esitysluonnos on tarkoitettu koskemaan yleisesti yleisvaarallisia tartuntatauteja. Kuten totesin, yleisiä säännöksiä voi olla vaativaa laatia täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta riittäväksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä vaatimukset voitaisiin jättää huomiotta.

Kaikki vankilan käytössä olevat toimivaltuudet ja keinot tulisi käyttää ja epidemiatilanteen tulisi olla riittävän vakava, jotta edellytykset

Vankiterveydenhuollon yksikön päätökselle toimintojen, poistumisluopien ja tapaamisten rajoittamismahdollisuudesta olisivat olemassa. Nähdäkseni hallituksen esityksessä olisi tarpeellista arvioida näitä keinoja ja tilanteita soveltamisesimerkein yksityiskohtaisemmin kuin nyt on tehty. Nähdäkseni tulisi arvioida myös, onko joitakin jo olemassa olevia vankilan toimivaltuussäännöksiä tarpeen ja perusteltua täydentää sen sijaan, että jouduttaisiin harkitsemaan nyt esitettyä tartuntatautilain 58 §:n mukaista menettelyä.

Huomion arvoista lienee myös, että muut tartuntatautilain 58 §:n perusteella päätettävät rajoitukset, kuin vankiloita koskeva ehdotus ovat tarkkarajaisia ja selviä sen suhteen, mistä toimenpiteistä on kyse. Tartuntatautilain 58 §:n perusteella erilaisia toimintayksiköitä ym. voidaan sulkea tai tilaisuuksia kieltää. Sen sijaan vankiloihin kohdistettavien rajoitusten osalta jää hyvin avoimeksi, mitä kaikkia toimenpiteitä ja missä laajuudessa voitaisiin tehdä. Käsittelen tätä tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Viitataan myös perustuslakivaliokunnan eräässä aiemmassa lausunnossaan esittämään arvosteluun. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu kunkin ehdotetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Perustuslakivaliokunta piti tätä ongelmallisena ja korosti sitä, että ehdotetun kaltaisia rajoituksia valmisteltaessa tulee huomattavasti yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (PeVL 14/2020). Kyse oli ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi rajoittamalla anniskeluaikoja, tiloissa oleskelevien henkilöiden enimmäismäärää ja toiminnassa noudatettavaa hygieniää koskevia seikkoja, joihin normaalistikin kohdistuu toiminnan sääntelyä. Kyseessä oli siis toisentyypinen asia kuin nyt. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan yksityiskohtaisuudesta esittämä vaatimus tulisi kuitenkin huomioida myös muun tyyppisen toiminnan osalta perusoikeuksia rajoitettaessa.

Rikosseuraamuslaitoksen päätettäviksi kuuluvat rajoitustoimet

Esityksessä ehdotetaan, että Vankiterveydenhuollon yksikön päätöksen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö tekisi yksityiskohtaisemman päätöksen rajoitusten tarkasta sisällöstä. Myös tämä päätös edellyttäisi välttämättömyyttä. Rajoitustoimenpiteiden pitäisi olla välttämättömiä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Toimenpiteet tulisi lopettaa heti, jos ne eivät olisi tartuntataudin torjumisen kannalta välttämättömiä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden käyttö voisi johtaa merkittäviinkin perusoikeusrajoitukseen vankien näkökulmasta. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätöstoimivaltaa luonnehditaan seuraavasti.

”Vankiterveydenhuollon yksikön päätös olisi luonteeltaan yleinen, eikä siinä määriteltäisi tarkemmin, mitä yksittäisiä toimintoja, tapaamisia tai

poistumislupia rajoitetaan. Päätös siis koskisi laissa tarkemmin määritellyjä vankilan toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia kaikkia yhteisesti ja yleisesti, ja Rikosseuraamuslaitoksen päätettäväksi jäisi se, missä määrin mitään näistä rajoitettaisiin.” (s. 24)

Lakiehdotus jättää täysin avoimeksi, minkälaisia ja kuinka laajoja toimintoihin, tapaamisiin ja poistumislupiin kohdistuvat Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätökseen perustuvat rajoitukset voisivat olla. Esimerkkejä mahdollisista rajoituksista, niiden laajuudesta ja siitä, milloin rajoitus olisi välttämätön, ei juurikaan tai lainkaan esitetä. Viitaan siihen, mitä jo edellä totesin esitysluonnoksen puutteellisuudesta. Esitysluonnoksesta on mahdoton saada kuvaa siitä, millaiset rajoitukset olisivat esitetyn sääntelyn mukaisia esimerkiksi tällä hetkellä vallitsevassa tilanteessa tai jonkun muun yleisvaarallisen tartuntataudin tultua havaituksi vankilassa. Näin ollen on melko mahdotonta arvioida myöskään esityksen perustuslainmukaisuutta.

Vaikuttaa epäselvältä, mitä voitaisiin tehdä vankilalla jo tällä hetkellä olevien toimivaltuuksien perusteella ja mitä tehtäisiin rajoittamistoimivallan nojalla. Olisiko sivulla 26 mainittu työtoiminnan jaksottaminen tavanomaista vankilan toimintansa järjestämistä koskevan päätösvalan käyttöä eikä esitysluonnoksen tarkoittamaa toimintojen rajoittamista? Sivulla 28 mainitaan, että vanki voisi täyttää osallistumisvelvollisuutensa tekemällä työtä omassa sellissään tai muutoin siten, että ei ole tavanomaiseen tapaan fyysisessä kontaktissa muihin vankeihin tai henkilökuntaan. Onko kyseessä kuitenkin normaali vangin toimintaan sijoittaminen, jonka suhteen vankilalla on varsin suuri harkintavalta? Pitääkö ja milloin toimintojen järjestäminen ylipäätään toteuttaa toimintojen rajoittamisen ja rajoitusta korvaavien toimintojen kautta?

Sivulla 28 mainitaan korvaavista toimista esimerkkinä, että vapaa-ajan-toimintoja voidaan järjestää esimerkiksi siten, että kuntosalin käytön sijaan vangeille järjestetään tavanomaista enemmän mahdollisuuksia ulkoiluun, jossa tartunnan vaara voi olla pienempi. Onko tätä varten tarpeen päättää rajoituksista ja onko kyseessä korvaava toimi, vai onko vankilan toimivallassa muutoinkin järjestää vapaa-ajantoiminta parhaaksi katsotulla, tarkoituksenmukaisella sekä vankilanturvallisuuden huomioivalla tavalla? Näillä osallistumisvelvollisuuden ja vapaa-ajan-toimintojen järjestämistä koskevilla kysymyksillä on merkitystä harkittaessa, onko ylipäätään välttämätöntä päättää rajoitusten määräämisestä vai voidaanko taudin leviämistä riittävällä tavalla estää muilla keinoin.

Sivulla 26 mainitaan, että vankilan tulisi arvioida tarve päivittää vankilan päiväjärjestys rajoitustoimenpiteiden keston ajalle. Päiväjärjestys ei ole vankilakohtainen, vaan se laaditaan jokaiselle osastolle erikseen. En ole varma, onko päiväjärjestysten muuttaminen välttämätöntä, jos rajoituspäätös on siten yksityiskohtainen kuin mitä esitysluonnoksessa ymmärtääkseni tarkoitetaan ja kun päätös esitysluonnoksen mukaan tulisi antaa jokaiselle vangille tiedoksi. Päiväjärjestysten väliaikaiselle muuttamiselle ei luonnollisesti silti ole estettä.

Tapaamisten ja poistumislupien rajoittamisen osalta kiinnitän huomiota

siihen, että on erittäin tärkeää ylläpitää vangin yhteyksiä läheisiinsä ja vankilan ulkopuoliseen elämään. Vangeilla on lain mukaan oikeus vastaanottaa vieraita. Käytännössä tämä normaalitilanteessa toteutuu vähintään kerran viikossa vankilassa järjestettyjen tapaamistilaisuuksien kautta. Ellei turvallisuusperusteisia esteitä ole, vanki voi tavata läheisiään myös valvomattomissa tapaamisissa. Ensisijaisesti on kyse vangin ja hänen lähipiirinsä perhe-elämän suojasta, mutta kyse on myös vankeuslain tavoitteiden toteuttamisesta. Täytäntöönpanon tavoitteena on edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Läheiset ihmissuhteet useimmiten tukevat tätä. Koronavirusepidemian takia asetettuja rajoituksia koskevien kantelujen perusteella vangit ja heidän läheisensä kokevat tapaamisten ja poistumislupien katkeamisen jopa kuukausiksi erittäin raskaaksi. Erityisen ongelmallinen asia on lasten tapaamisen suhteen. Kirjeenvaihto, puhelut ja videoyhteydet eivät korvaa kasvokkaista tapaamista, poistumislupien korvaamisesta puhumattakaan. Lisäksi vankipuhelut ovat erittäin kalliita vankien ansiotasoon nähden eikä videoyhteyksiä ymmärtääkseni ole merkittävässä määrin kyetty ainakaan kaikissa vankiloissa lisäämään.

Odottaisin esitykseltä esimerkinomaista punnintaa siitä, millaisissa tilanteissa minkäkin tapaamismuodon rajoittaminen voisi olla esityksessä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä esimerkiksi covid-19-pandemian tai jonkin muun yleisvaarallisen tartuntataudin vuoksi. Huomioon on otettava myös, että yleisvaarallisetkin tartuntataudit vaihtelevat vaarallisuudeltaan ja tarttuvuudeltaan suuresti. Rajoituksilla saavutettavia hyötyjä sekä tapaamisista aiheutuvia haittoja tulisi punnita keskenään ottaen huomioon myös, millaisilla toimenpiteillä haittoja voitaisiin vähentää. Tälläkin hetkellä ihmiset kohtaavat jatkuvasti toisiaan työssään ja yhteiskunnassa muutoinkin. Kohtaamisista aiheutuvia riskejä pyritään poistamaan turvavälein, käsihygienialla ja kasvomaskien käytöllä. Missä määrin tapaamiset vankiloissa voitaisiin mahdollistaa näitä toimia käyttäen ja millaisessa epidemiologisessa tilanteessa tapaamisten ja poistumislupien keskeyttäminen on välttämätöntä?

Missä määrin testausmahdollisuudet eri tartuntataudeissa vaikuttavat välttämättömyysarvioon? Onko mahdollista ja tuleeko vankeja ja henkilökuntaa pyrkiä testaamaan tartuntojen selville saamiseksi sen sijaan, että vankien ulkoiset yhteydet katkaistaan? Keinot vaikuttaa tartunnan leviämiseen ovat moninaiset ja tartuntataudin laadun mukaan vaihtelevat.

Mitä tiukempia rajoitustoimia määrätään, sitä tehokkaammin tartuntojen esiintyminen vankilassa estyy. Yleisvaarallisen tartuntataudinkaan torjunta ei kuitenkaan voi tapahtua hinnalla millä hyvänsä. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin rajoitukset ovat välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Esitysluonnoksen ongelma on, että tätä punnintaa ei mielestäni nyt pysty tekemään sen paremmin lainsäätäjä kuin lainsoveltajaakaan, koska sekä esityksen perustelut että lakiehdotuksen teksti ovat liian yleisellä tasolla, vailla yksityiskohtaisia konkreettisia esimerkkejä.

Ymmärrän, että epidemiologisen arvion ja oikeudellisen oikeasuhtaisuutta koskevan punninnan tekeminen ja yhteen sovittaminen on vaativaa ja tapauskohtaista. Nykyisellään esitysluonnos jättää asian siten avoimeksi, että lainsäädäntötyö sen perusteella ei mielestäni ole mahdollista. Lakiesitys mahdollistaisi erittäin tiukat ja laajat rajoitukset toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia koskien myös tilanteessa, jossa muussa yhteiskunnassa tai muissa laitoksissa ei menetellä vastaavalla tavalla. Lainsäätäjän ja -soveltajan ei rajoitusten välttämättömyyttä koskevien soveltamisesimerkkien puuttuessa ole mahdollista arvioida esityksen perustuslainmukaisuutta eikä sitä, kuinka lakia tultaisiin soveltamaan.

Työryhmän työ on jouduttu tekemään lyhyessä ajassa. Vaikka on tärkeää saattaa vankiloiden yleisvaarallisten tartuntatautien torjuntatyössä tarvitsemia toimivaltuuksia koskeva sääntely asianmukaiseksi, jatkotyöstämiselle pitäisi varata asian vaatima aika ja asiantuntemus.

Eräitä muita havaintoja

Sivulla 29 mainitaan, että vankilan johtajan on myös ennen päätöksen tekemistä kuultava mahdollisuuksien mukaan Vankiterveydenhuollon yksikön lääkäriä taikka virkasuhteista kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavaa lääkäriä rajoitustoimenpiteiden välttämättömyydestä. Esitysluonnoksen mukaan ensisijaisesti tulisi kuulla tartuntatautien torjunnasta vankiloissa vastaavan Vankiterveydenhuollon yksikön lääkäriä, ja mikäli tämä ei olisi jostain syystä mahdollista, tulisi vankilan johtajan pyrkiä kuulemaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavaa lääkäriä.

Tarkoitus lienee, että lääkäriin, jota kuullaan, tulee olla virkasuhteessa, koska kyseessä on julkisen vallan käyttö. Selvyyden vuoksi perusteluissa voisi mainita, että myös Vankiterveydenhuollon yksikön lääkärin tulee olla virkasuhteessa eikä ostopalvelulääkäriä voi kuulla.

Esitysluonnoksessa on muutamassa kohdassa, esimerkiksi sivulla 37 todettu, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettyjä keskeisimpiä oikeuksia, kuten ulkoilu, hygienia ja ruokahuolto ei olisi mahdollista rajoittaa. Kyseessä ei ymmärtääkseni ole eikä voi olla tyhjentävä lista. Tässä yhteydessä lienee silti hyvä mainita oikeus terveyden- ja sairaanhoitoon, johon sisältyy myös suun terveydenhuolto ja vankilan ulkopuolella annettava terveyden- ja sairaanhoito.

Esitysluonnoksessa ei ole pohdittu tulisiko, voidaanko ja millä tavoin asiointia laitosmyymälässä rajoittaa.

Esitysluonnoksen mukaan kirjaston käyttöä rajoitettaessa voidaan mahdollisuuksien mukaan sallia kirjojen lainaaminen sellisiin, vaikka kirjasto muutoin pidettäisiin suljettuna (s. 28). Vaikka vankien fyysistä vieraillemista kirjastossa olisi perusteltua rajoittaa, minun on hyvin vaikea nähdä, että kirjojen lainaaminen voitaisiin kieltää kokonaan. Tällä hetkellä ne vangit, joilta lain mukaan on mahdollisuus kieltää kirjastoon meneminen, voivat pyytää lainoja kirjaston valikoiman käsittävän teosluettelon perusteella. Tämä tulisi ja voitaneen mahdollistaa kaikille

myös yleisvaarallisten tartuntataudin kyseessä ollessa. Näin ollen en ymmärrä perustelujen mainintaa sallia lainaaminen ”mahdollisuuksien mukaan”. Käsittääkseni lainaaminen tulee aina sallia ellei ole selvää, että kirjojen välityksellä on tartunnan vaara. Tämäkin voitaneen tarvittaessa välttää erilaisin desinfiointitoimin. Myös 6 §:n teksti on tältä osin ongelmallinen.

Esitysluonnoksessa ei ole pohdittu rajoitusten suhdetta vangin teke-miin yksittäisiin hakemuksiin niissä asioissa, joita on yleisvaarallisen tartuntataudin perusteella rajoitettu yleisesti. Esimerkiksi poistumislu-pahakemukset käsiteltäneen siinäkin tapauksessa, että poistumislu-pien myöntämisen kohdistuu yleinen rajoituspäätös, jonka vuoksi ha-kemus ei voi menestyä. Ellei näin ole tarkoitettu, oikeudesta jättää yk-sittäiset hakemukset käsittelemättä pitänee säätää lailla nimenomai-sesti.

Vankeuden täytäntöönpanon rajoittaminen (vankeuslaki 21 a luku 1 §), yhdyskuntaseu-raamusten täytäntöönpanon rajoittaminen (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpa-nosta 19 a §)

Otsikossa mainituilta osin esitys vaikuttaa perustellulta. Viittaa kuiten-kin edellä toteamaani, että ajankäytöllisistä syistä mahdollisuuteni pe-rehtyä asiaan on ollut rajoitettu.

Jo toteutettu ja esitysluonnoksessakin ehdotettu täytäntöönpanon ra-joittaminen on ymmärtääkseni ollut toimiva keino vankimäärän tila-päiseksi vähentämiseksi. Se ei kuitenkaan vaikuta välittömästi. Nope-ammatt toimenpiteet vankimäärän vähentämiseksi ja siten vankiloiden tilojen väljentämiseksi saattaisivat joissakin tilanteissa olla tarpeen.

Esitysluonnoksessa mainitaan pohditun koevapauden aikaistamista tartuntatautilanteessa. Sitä ei pidetty mahdollisena eikä sen mahdol-listavaa lainmuutosta katsottu tarpeelliseksi valmistella. Esitysluonnok-nessa ei ole muutoin pohdittu, voisiko ennenaikainen vapauttaminen tai väliaikainen vapauttaminen olla joissakin tilanteissa mahdollista ja tarpeen. Tämä olisi luonnollisesti erittäin poikkeuksellista. Se on kui-tenkin yksi YK:n kidutuksen vastaisen alakomitean suosituksista sopi-musvaltioille koronaviruspandemiaan liittyen². Esitysluonnoksen kan-sainvälisessä vertailussa myös todetaan, että joissakin maissa on to-teutettu vankien ennenaikaisia vapauttamisia epidemian vuoksi (s. 22).

Ehdotettujen Rikosseuraamuslaitosta koskevien säännösten on tarkoi-tus olla yleisiä. Ennenaikaisen vapauttamisen mahdollisuuden pohtimi-nen siltä varalta, että tällaista keinoa voitaisiin vastaisuudessa tar-vita, vaikka asia ei Suomessa olisi covid-19 epidemian takia ollut ajan-kohtainen, saattaisi olla perusteltua.

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

2) Reduce prison populations and other detention populations wherever possible by implementing schemes of early, provisional or temporary release for those detainees for whom it is safe to do so, taking full account of non-custodial measures indicated as provided for in the Tokyo Rules.

Muutoksenhakua koskevat säännökset

Esitysluonnoksen mukaan Vankiterveydenhuollon yksikön päätökseen voisi hakea muutosta siten kuin tartuntatautilaissa säädetään ja Rikosseuraamuslaitoksen päätökseen siten kuin vankeuslaissa ja tutkinta-vankeuslaissa säädetään.

Esitysluonnoksen kohdassa vaikutukset viranomaisten toimintaan ei arvioida asiaa muutoksenhakuoikeuden ja hallinto-oikeuden työmäärän kannalta. On kuitenkin mahdollista, että rajoitusten ollessa laajoja myös muutoksenhaku tulee olemaan laajamittaista.

Ajankäytöllisistä syistä minun ei ole mahdollista tarkemmin arvioida muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Totean vain, että tapaamisia koskevat rajoitukset koskevat myös laajaa vankien vierailijajoukkoa, jolla käsittääkseni vankien ohella on muutoksenhakuoikeus rajoituspäätökseen. Tämä liene syytä huomioida myös esityksen perusteluissa menettelysäännöksiä selostettaessa. Menettelysäännösten osalta esitysluonnoksessa saattaa olla muitakin puutteita tai ongelmia, joihin valitettavasti en voi nyt enempää paneutua.

Hallintolain yleistiedoksiantoja koskevan 62 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan nähtäville asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Jos ilmoitusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtäville asettamisesta on ilmoitettava myös virallisessa lehdessä.

Esitysluonnos lähtee ajatuksesta, että yleistiedoksiantoja voitaisiin soveltaa rajoituspäätösten tiedoksi antamiseen vangeille. Kumpikaan hallintolaissa mainituista ilmoittamistavoista ei käytännössä hyvin sovellu vankilaympäristöön.

Lopuksi

Esitysluonnoksessa (s. 6) viitataan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin keväällä 2020. Perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuutta valmiuslain käyttöönoton sijaan. Pysyviä muutoksia on perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen. Nähdäkseni tämä olisi hyvä huomioida myös nyt kyseessä olevan lainsäädäntöhankkeen osalta. Kaikkia yleisvaarallisia tartuntatauteja koskevan vankiloiden toimintaan liittyvä sääntely vaatinee vielä laajempaa valmistelua ja pohdintaa kuin tähän mennessä on tehty.

Kiinnitän oikeusministeriön huomiota myös niihin lainsäädännön selvyttä ja mahdollista muutostarvetta koskeviin ongelmiin, jotka tulivat ilmi vankilan norovirusepidemiaa koskevassa ratkaisussani (päätös 10.2.2020, [EOAK/1887/2019](#)), jonka lähetin myös oikeusministeriölle tiedoksi. Mahdollisuutta ja tarvittavaa sääntelyä toimintojen

rajoittamiseen ja osastojen sulkemiseen lienee jatkossa syytä tarkastella kokonaisuutena, muutoinkin kuin yleisvaarallisten tartuntatautien kyseessä ollessa.