OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen

28.4.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMISTA RANGAISTUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA JA TUTKINTAVANKEUDEN TOIMEENPANOSSA COVID-19-EPIDEMIAN JOHDOSTA (HE 44/2021 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta vastineenaan kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä

Lakivaliokunta on kuullut asiantuntijoita, joiden lausunnoista oikeusministeriöltä on pyydetty vastine. Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen, Vankiterveydenhuollon yksikön, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, Helsingin vankilan, Kriminaalihuollon tukisäätiön, Helsingin hallinto-oikeuden, Helsingin käräjäoikeuden, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston, Rikosseuraamusalan henkilöstöyhdistyksen, Vankilavirkailijain liitto VVL ry:n sekä professori Sakari Melanderin lausunnot. Oikeusministeriön käytettävissä on lisäksi ollut perustuslakivaliokunnan lausunto.

Voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat lievemmät keinot epidemian ehkäisemiseksi

Eräissä lausunnoissa on nostettu esille se, ettei esityksessä ole riittävällä tavalla kuvattu niitä toimia, joilla vankiloissa voidaan jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla ehkäistä koronaviruksen leviämistä vankiloissa. *Perustuslakivaliokunta* toteaa myös lausunnossaan, että se pitää

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

valitettavana, ettei hallituksen esityksestä riittävällä tavalla ilmene nyt esitettyjä lievempien toimenpiteiden soveltuvuus ehdotetun sääntelyn päämäärien saavuttamiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että yleisellä tasolla perusteluissa (s. 23) on tuotu esille, että voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia toimia voivat olla ainakin hygienian ja siivouksen tehostaminen, kasvosuojainten käyttö, sairastuneiden eristäminen ja altistuneiden karanteeniin määrääminen, ohjeistus riittävien etäisyyksien pitämiseen, ryhmäkokojen pienentäminen ja järjestettävien toimintojen muokkaaminen. Nämä olisivat siis ensisijaisia keinoja, joiden toteutuminen tulisi varmistaa vankiloissa, ennen kuin rajoitus- tai keskeyttämistoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä. Merkityksellistä tällaisten toimien järjestämisessä on Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön välinen tiivis yhteistyö ja selkeän ohjeistuksen antaminen vankiloille.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 23) on tuotu esille, että vankeuslaki mahdollistaa jossain määrin erilaisten vankilan toimintojen muokkaamisen tarpeen mukaan. Esimerkiksi vapaa-ajan toimintaa koskevat vankeuslain 11 luvun 1 ja 2 § ovat muotoilultaan melko yleisiä, eivätkä sinänsä velvoita vankilaa järjestämään tietyn tyyppistä vapaa-ajan toimintaa. Perusteluissa (s. 24) on tuotu esille, että vapaa-ajan toimintoja voidaan pyrkiä uudelleen järjestelemään esimerkiksi siten, että kuntosalin sijasta vangeille järjestetään tavanomaista enemmän mahdollisuuksia ulkoiluun, jolloin tartuntavaara voi olla pienempi.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset ovat monilta osin samanaikaisesti tiukasti velvoittavia ja yksityiskohtaisia, mutta myös hyvin avoimia sen suhteen, millaista toiminnan on oltava ja kuinka paljon sitä on päivittäin järjestettävä. Perusteluissa on todettu, että joidenkin toimintojen osalta uudelleen järjestely on helpompaa kuin toisten. Uudelleen järjestelyn mahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi vankilan tai sen osaston valvonnan taso, käytössä olevat tilat ja henkilöstömäärä, kulloinenkin vankimäärä ja käyttöaste. Myös henkilökuntaan kohdistuvilla laajamittaisilla karanteeneilla voi olla merkitystä siihen, miten toimintoja kyetään esimerkiksi porrastamaan tavanomaista pienemmissä ryhmissä tehtäväksi ilman, että vankien ja henkilökunnan turvallisuus vaarantuisi. Näiden seikkojen vuoksi on hankala kuvata kaikkia käytössä olevia mahdollisuuksia kattavasti siten, että ne soveltuisivat kaikkiin vankiloihin kaikissa tilanteissa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ja Vankiterveydenhuollon yksikkö ovat laatineet yksityiskohtaiset ohjeistukset koronaviruksen leviämisen ehkäisemisestä vankiloissa. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeistusta on laadittu yhteistyössä Vankiterveydenhuollon yksikön kanssa. Vankiterveydenhuollon yksikkö on lisäksi järjestänyt tartuntatautilääkäreiden päivystysjärjestelmän, ja vankiloissa on näin jatkuva valmius reagoida tautiepäilyihin ja tehdä tarvittaessa tartuntatautilain mukaisia karanteeni ja eristyspäätöksiä. Vankiloihin saapuvia vankeja on asetettu karanteeneihin ja vankeja on testattu aktiivisesti. Rikosseuraamuslaitos ja Vankiterveydenhuollon yksikkö pyrkii parhaillaan saamaan käyttöönsä ns. pikatestejä, joita voitaisiin hyödyntää vankiloissa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on ohjeistanut vankiloita muun muassa siitä, että vangit olisi asutettava mahdollisuuksien mukaan yhden hengen selleihin. Lisäksi 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 asuinosastolta. Lisäksi on ohjeistettu siitä, että vankila huolehtii, että eri osastoilla olevat vankiryhmät eivät muutoinkaan ole tarpeettomasti tekemisissä keskenään. Edelleen vankiloita on ohjeistettu siihen, että ruokailu tulisi järjestää osastoilla, jos se on mahdollista, tai sellissä tapahtuvaksi, jos osaston yleisissä tiloissa ruokailu ei ole tarkoituksenmukaista. Keskushallintoyksikkö on ohjeistanut yksityiskohtaisesti vankiloita myös siitä, miten vankiloiden tilojen siivoamista on kokonaisuudessaan tehostettava ja hyvästä hygieniasta on huolehdittava. Henkilökunnan on huolehdittava siivouksen toteutumisesta myös, jos siivouksen suorittaa niin sanottu puhdistajavanki.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on ohjeistanut vankiloita siitä, että henkilökunta käyttää suu-nenäsuojainta, eli kirurgista maskia. Myös vangeille jaetaan maskeja ja niiden käyttöä suositetaan vangeille vahvasti. Keskushallintoyksikkö on antanut ohjeistusta myös esimerkiksi vankien kuljetusten järjestämisestä mahdollisimman terveysturvallisesti.

Todettakoon selvyyden vuoksi, että oikeusministeriö on esityksen valmistelussa nojautunut sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön (StVM 2/2021 vp), jossa on katsottu, että tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevaa, riittävää hygieniaa ja etäisyyksien pitämistä koskevaa 58 c §:ää ei ollut tarve ulottaa koskemaan valtion virastoja ja laitoksia. Valiokunta katsoi, että käytännössä valtion virastojen ja laitosten asianmukaiset käytänteet on mahdollista varmistaa myös valtionhallinnon sisäisellä ohjauksella. Oikeusministeriö ei ole tämän vuoksi esittänyt säädettäväksi tällaisten toimien noudattamisesta Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa. Esityksessä on lähdetty siitä, että riittävä hygienia ja muut vastaavat toimet voidaan järjestää Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön ohjeistuksella, kuten on tehty epidemian aikana tähänkin saakka.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on lisäksi antanut ohjeistusta toimintojen uudelleenjärjestämisestä. Ohjeistuksen mukaan vankila voi päättää vankilan tiloissa järjestettävien ryhmämuotoisten opintojen suorittamisen siirtämisestä etäopiskeluna tapahtuvaksi. Etäopiskelu on suunniteltava yhteistyössä opetusta antavien tahojen kanssa. Mahdollisuuksien mukaan tulee järjestää etäopetusta videoyhteyden kautta. Päätöstä harkittaessa on otettava huomioon esimerkiksi mahdollisuus pitää vähintään 2 metrin turvaväli muihin tiloissa oleviin henkilöihin. Ohjeistuksen mukaan vankilan tulee myös neuvotella oppilaitosten kanssa etäopetuksen järjestämisestä vankilan ulkopuolella suoritettavien opintojen osalta, jotta vankien opiskelu ei katkea. Toimintavelvollisuuden sisältöä voidaan muuttaa tarpeen mukaan. Annetun ohjeistuksen mukaan toimintavelvollisuuden muuttamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että korvaava toiminta on rangaistusajan suunnitelmaa edistävää. Toimintavelvollisuuden muuttaminen voi tarkoittaa esimerkiksi siirtymistä

työtoiminnasta toiseen työtoimintaan. Korvaavaa toiminta voi olla myös itseopiskelua, etäopetusta, sähköisten palvelujen opettelua, rangaistusajan suunnitelman toteutumisen läpikäyntiä, jatkumoiden suunnittelua tavanomaista perusteellisemmin tai kirjaston palveluiden opastusta. Toiminta voidaan tarvittaessa järjestää sellissä omatoimisesti suoritettavaksi.

Uskonnonharjoittamisen osalta keskushallintoyksikkö on ohjeistanut, että uskonnolliset tilaisuudet järjestetään mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi siten, että vankilapastori tai muu uskonnollista työtä tekevä henkilökuntaan kuuluva voi pitää tilaisuuksia osastoittain. Ohjeistuksen mukaan osallistujien määrä rajoitetaan korkeintaan kymmeneen henkilöön ja tilaisuuden pitäjän on huolehdittava siitä, että osallistujat pitävät vähintään 2 metrin turvavälit. Tilaisuuksissa käytetään kasvomaskia. Uskonnollinen tilaisuus voidaan järjestää myös ilman vankien läsnäoloa niin, että vangit voivat seurata tilaisuutta television välityksellä. Edelleen ohjeistuksen mukaan vankilan uskonnollisesta työstä vastaavien työntekijöiden poissaolon aikana tilaisuudet järjestetään mahdollisuudella seurata ulkopuolisen tahon järjestämää tilaisuutta radion tai television välityksellä. Kirjastopalveluiden käytön osalta ohjeistuksessa on todettu, että lainattavan materiaalin käsittelyssä on otettava huomioon koroviruksen mahdollinen tarttuminen pintojen kautta. Ohjeistuksen mukaan lainattavaa materiaalia käsitellään suojakäsineet käsissä ja noudatetaan hyvää käsihygieniaa. Lainasta palautuneita materiaaleja ei tule lainata ennen kuin kannet on puhdistettu desinfiointipyyhkeellä. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeistusta on laadittu yhteistyössä Vankiterveydenhuollon yksikön kanssa.

Oikeusministeriön Rikosseuraamuslaitokselta saamaan tiedon mukaan vankiloiden sisäisiä toimintoja on voitu kuluneen vuoden aikana jatkaa pääsääntöisesti kohtuullisen hyvin. Tällä hetkellä vankien aktiivitoimintojen osallistumisen aste suljetuissa ja avovankiloissa on lähellä tavanomaista tasoa (tilasto 19.4.2021).

Todettakoon vielä, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on järjestänyt vankiloille keskustelutilaisuuksia, joissa vankiloiden johtajat ja henkilökunta ovat voineet keskustella eri vankiloiden koronatoimista ja saada myös lisäohjeistusta keskushallintoyksikön valmiuspäälliköltä ja lakimiehiltä. Keskusteluissa on pohdittu esimerkiksi erilaisia mahdollisuuksia järjestää tapaamisia terveysturvallisesti.

Toimintojen järjestämisen osalta on syytä todeta, että koska vankiloiden toimintojen uudelleen järjestäminen sitoo tavallista enemmän henkilöstöresursseja (esimerkiksi toimintojen porrastaminen pienemmissä ryhmissä), etenkin vankien ja henkilökunnan laajat karanteenit voivat tehdä toimintojen järjestämisen todella haastavaksi ja käytännössä mahdottomaksi turvallisuutta vaarantamatta.

Alaikäisten ja nuorten vankien aseman huomioiminen esityksessä

Perustuslakivaliokunta ja eräät lausunnonantajat ovat nostaneet esille alaikäisten ja alle 21-vuotiaiden vankien aseman. *Professori Sakari Melander* on katsonut lausunnoissaan, että lähtökohtana tulisi olla, että alaikäisille vangeille tulisi sallia oikeus tavata esimerkiksi vanhempiaan ja muita läheisiään epidemian aiheuttamista rajoitustoimenpiteistä huolimatta. Melanderin mukaan voisi myös harkita, että alle 21-vuotiaille vangeille turvattaisiin säädösperustaisesti sama oikeus ehdotetussa laissa. Myös perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen on sisällytettävä säännös alaikäisen oikeudesta tavata vanhempiaan ja muita läheisiä myös rajoitusten ja keskeytysten aikana. Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakivaliokunnan on lisäksi syytä selvittää, voidaanko vastaava rajaus kohdistaa alle 21-vuotiaisiin rajoitusten ja keskeytysten vaikuttavuuden kärsimättä.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 29) on todettu, että erityisesti alaikäisten vankien kohdalla tapaamisten rajoittaminen voi muodostua tuntuvaksi rajoitustoimenpiteeksi, ja rajoituspäätöksiä tehtäessä tulisikin pyrkiä siihen, että alaikäisille vangeille voitaisiin sallia tapaamiset muita joustavammin. Poistumislupia koskevan säännöksen perusteluissa (s. 30) puolestaan todetaan, että kuten tapaamisten kohdalla, tulisi poistumislupien rajoittamisen tai keskeyttämisen kohdalla arvioida tämän vaikutukset erityisesti alaikäisten vankien oloihin.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta sitä, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että alle 18-vuotiaiden vankien ja tutkintavankien tapaamisia ja poistumislupia ei voitaisi rajoittaa eikä keskeyttää. Alle 21-vuotiaana rikoksensa tehneillä on seuraamusjärjestelmässä jossain määrin erityisasema, ja myös vankeuslain 1 luvun 5 §:n 3 momentissa on huomioitu alle 21-vuotiaina rikoksensa tehneiden nuorten erityistarpeet vankeutta täytäntöönpantaessa. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että erityissääntelyä rajoitusten osalta ei tulisi ulottaa tähän ryhmään. Tällä hetkellä vankiloissa on alle 18-vuotiaita vankeja ja tutkintavankeja yhteensä 11 ja 18-20-vuotiaita vankeja ja tutkintavankeja yhteensä 69 (vankilukuilmoitus 16.4.2021). Koska rajoitusten tarkoituksena on koronaviruksen leviämisen ehkäiseminen vankiloissa, voisi näin suuren ryhmän (yhteensä siis 80 vankia) sulkeminen pois rajoitusten piiristä vaarantaa lain tarkoituksen toteutumisen. Ehdotetussa laissa olisi joka tapauksessa säädetty siitä, että valvottuja tapaamisia ei voitaisi kokonaan keskeyttää, jolloin ainakin tällaisia tapaamisia edelleen olisi vankiloissa järjestettävä jossain määrin, ja alle 21-vuotiaat vangit pääsisivät näin tapaamaan läheisiään.

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriö esittää lakivaliokunnan harkittavaksi ehdotetun lain 3 §:ään lisättäväksi esimerkiksi uusi 5 momentti seuraavasti:

3 §

Vankien tapaamisten rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Alle 18-vuotiaiden vankien ja tutkintavankien tapaamisia ei voida rajoittaa tai keskeyttää.

Koska myös vankien poistumislupia koskevat rajoitukset voivat olla alle 18-vuotiaille vangeille erityisen tuntuvia, esittää **oikeusministeriö** lakivaliokunnan harkittavaksi myös ehdotetun lain 4 §:ään lisättäväksi esimerkiksi uusi 4 momentti seuraavasti:

4 §

Vankien poistumislupien rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Alle 18-vuotiaiden vankien poistumislupia ei voida rajoittaa tai keskeyttää.

Koska tutkintavangeilla ei ole vankeusvankeja vastaavia oikeuksia saada poistumislupia, ei alle 18-vuotiaiden tutkintavankien poistumisluvista olisi tarpeen säätää.

Vankien väliset tapaamiset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun lain mukaan vankilan ulkopuolisia tapaajia koskevia valvottuja tapaamisia ei voitaisi keskeyttää, mutta vankien väliset tapaamiset sen sijaan voitaisiin keskeyttää kokonaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt tätä esityksen tavoitteen vastaisena ja perustelemattomana.

Oikeusministeriö toteaa, että vankien välisestä tapaamisesta on säädetty vankeuslain 13 luvun 7 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan vangille voidaan myöntää lupa valvottuun tapaamiseen toisen samaan vankilaan sijoitetun vangin tai tutkintavangin kanssa, jos on kyse vangin lähiomaisesta, muusta läheisestä tai vangille tärkeästä henkilöstä ja tapaaminen on perusteltu vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä. Tapaamisen myöntämisen edellytyksenä on, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Vastaava säännös sisältyy myös tutkintavankeuslain 9 luvun 5 §:ään. Kyse on siis vangin lähiomaisesta, muusta läheisestä tai vangille tärkeästä henkilöstä.

Oikeusministeriö pitää eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian huomiota perusteltuna ja esittää lakivaliokunnan harkittavaksi 3 §:n 2 ja 4 momentin muuttamista seuraavasti:

3 §

Vankien tapaamisten rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Jos on ilmeistä, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä mainitussa momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan vankeuslain 13 luvussa tarkoitettuja tapaamisia keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä. Mainitun luvun 3 §:ssä tarkoitettua valvottua tapaamista, 5 §:ssä tarkoitettua lapsen tapaamista, ~~ja~~ 6 §:ssä tarkoitettua asiamiehen tapaamista *ja 7 §:ssä tarkoitettua vankien välistä valvottua tapaamista* ei kuitenkaan voida keskeyttää.

— — —— —

Mitä 1-3 momentissa säädetään, sovelletaan myös tutkintavankeuslain 9 luvussa tarkoitettuihin tapaamisiin. Mainitun luvun 3 §:ssä tarkoitettua lapsen tapaamista ja 4 §:ssä tarkoitettua asiamiehen tapaamista ei kuitenkaan voida rajoittaa tai keskeyttää, eikä kyseisen luvun 1 §:ssä tarkoitettua valvottua tapaamista *ja 5 §:ssä tarkoitettua vankien välistä valvottua tapaamista* keskeyttää.

Rajoitusten välttämättömyys sekä säännösten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallituksen esityksestä ilmenevien tietojen ja saamansa selvityksen perusteella ehdotettuja säännöksiä välttämättöminä. Valiokunnalla ei myöskään ole rajoitusten ja kieltojen porrasteisuus ja niiden käyttöedellytysten sitominen ajalliseen välttämättömyyteen sekä lakiehdotuksen määräaikainen voimassaolo huomioiden huomauttamista myöskään sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt lausunnossaan huomiota tarpeeseen sitoa säännösperustaisesti keskeyttämistä koskeva välttämättömyysedellytys 2—4 §:ssä (2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti, 4 §:n 2 momentti) esimerkiksi mainittujen pykälien 1 momentissa säädetyin tavoin sääntelyn tavoitteeseen.

Oikeusministeriö esittää tämän vuoksi lakivaliokunnalle harkittavaksi 2 §:n 2 momenttia, 3 §:n 2 momenttia ja 4 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi seuraavasti:

2 §

Vankiloiden toimintojen rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Jos on ilmeistä, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä mainitussa momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan siinä mainittuja toimintoja keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä *taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille.*

3 §

Vankien tapaamisten rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Jos on ilmeistä, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä mainitussa momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan vankeuslain 13 luvussa tarkoitettuja tapaamisia keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä *taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille.* Mainitun luvun 3 §:ssä tarkoitettua valvottua tapaamista, 5 §:ssä tarkoitettua lapsen tapaamista ja 6 §:ssä tarkoitettua asiamiehen tapaamista ei kuitenkaan voida keskeyttää.

4 §

Vankien poistumislupien rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Jos on ilmeistä, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan vankeuslain 14 luvussa tarkoitettuja poistumislupia keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä *taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille.* Mainitun luvun 5 §:ssä tarkoitettua poistumislupaa erittäin tärkeästä syystä ei kuitenkaan voida keskeyttää.

Vankien ajankäyttö rajoitusten aikana

Etenkin *eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian* ja *perustuslakivaliokunnan* lausunnoissa on esitetty huoli siitä, että ehdotettu lakiehdotus jättäisi avoimeksi sen, kuinka avoimissa tai suljetuissa

olosuhteissa vangit viettävät sen ajan, josta on kyse rajoittamis- tai keskeyttämispäätöksessä. Lausunnoissa on katsottu, että sääntely voisi tältä osin johtaa siihen, että vangit olisivat suljettuina yksin selleihinsä lähes vuorokauden ympäri lukuun ottamatta lailla taattua oikeutta päivittäiseen tunnin ulkoiluun. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tällainen erityisesti pitkäaikaisena erittäin syvällekäyvä rajoitus vangin elinolosuhteisiin olisi lakiehdotuksen tarkoituksena.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa (s. 35) on todettu, että toimintoja rajoitettaessa tai keskeytettäessä tulisi arvioida tarve päivittää vankilan osaston tai osastojen päiväjärjestys rajoitustoimenpiteiden keston ajalle. Päiväjärjestysten osalta noudatettaisiin vankeuslain mukaisia tavanomaisia päätöksentekosäännöksiä. Vankeuslain 5 luvun 8 §:ssä on todettu ainoastaan, että vankilan osastoilla tulee olla päiväjärjestys. Luvun 9 §:n 1 momentin mukaan osaston päiväjärjestyksen vahvistaa pääsäännön mukaan vankilan johtaja. Päiväjärjestyksestä ei ole tarkempaa sääntelyä. Lainsäädännössä ei ole myöskään asetettu selkeitä määreitä esimerkiksi sille, kuinka monta tuntia järjestettyä toimintaa tai vapaata sellin ulkopuolista toimintaa vangeille on järjestettävä. Kansainvälisten suositusten mukaan vangeilla tulisi olla mahdollisuus sellin ulkopuoliseen aikaan vähintään kahdeksan tuntia päivässä. Tämän suosituksen toteutuminen vaihtelee vankiloittain ja osastoittain normaalioloissakin etenkin viikonloppuisin ja pyhien aikana. Suosituksen mukaiseen tuntimäärään pääseminen riippuu etenkin käytettävissä olevan henkilökunnan määrästä.

Esityksen perusteluissa (s. 25) on korostettu sitä, että kynnys siihen, että kaikki 2 §:n 1 momentin luettelossa mainitut toiminnot keskeytettäisiin täysin, tulisi olla hyvin korkealla. Perustelujen mukaan tällaisen tilanteen voitaisiin ajatella olevan käsillä, jos virus on päässyt jo leviämään vankilan sisällä runsaasti tai jos yhteiskunnassa muuten epidemiatilanne on erittäin vaikea. Ehdotetun lain mukaan jokaisen eri toiminnon rajoittamisen ja keskeyttämisen välttämättömyys tulisi arvioida erikseen. Esityksessä on useassa kohdassa (s. 23-25) tuotu esille tapoja, joilla toimintoja voidaan jatkaa terveysturvallisemmin rajoitetusti siten, ettei kaikkia toimintoja ole välttämätöntä kokonaan keskeyttää.

Ehdotettujen rajoitustoimien tavoitteena on koronavirustartuntojen ehkäiseminen fyysisiä kontakteja vähentämällä. Tähän tavoitteeseen ei lähtökohtaisesti päästä ainoastaan sillä, että aktiviteetteja vähennetään, ja vangit saisivat tästä vapautuvan ajan seurustella keskenään vapaasti osastoilla. Vankiloissa voidaan käyttää kasvomaskeja ja kehottaa vankeja esimerkiksi pitämään riittävää etäisyyttä toisiinsa. Tiiviissä olosuhteissa, joissa ollaan yhteisissä sisätiloissa useita tunteja, tällaiset toimet eivät kuitenkaan välttämättä kaikissa tautitilanteissa ole riittäviä taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Etenkin toimintojen keskeyttämistä koskevan sääntelyn välttämättömyyden osalta on syytä korostaa, että ehdotetun sääntelyn olisi pystyttävä vastaamaan erilaisiin epidemiatilanteisiin, myös erittäin vaikeisiin tilanteisiin, joita voi syntyä vankilan sisällä, vaikka yhteiskunnassa muutoin

tilanne voisikin olla vakaampi. Tästä syystä oikeusministeriö lähtökohtaisesti pitää mahdollisuutta tiukkoihinkin rajoituksiin erityisen vaikeita tilanteita varten tarpeellisena.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyä on tältä osin täsmennettävä, ja että viranomaisten päätösvallan perusteiden on ilmettävä selkeästi laista.

Oikeusministeriö esittää tämän vuoksi harkittavaksi 2 §:n 2 momentin rajaamista siten, että kaikkien toimintojen keskeyttäminen olisi mahdollista vain 2 §:n 4 momentissa tarkoitetussa tilanteessa. Tällöin kaikki toiminnot voitaisiin keskeyttää vankilassa tai sen osastolla vain siinä tapauksessa, että päätöksen kohteena olevassa vankilassa merkittävällä määrällä vangeista tai henkilökuntaan kuuluvista on todettu koronavirustartunta, ja tartunnat aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen vankilassa. Tällöin oltaisiin käytännössä lähellä tilannetta, jossa tartuntatautilain karanteeniin asettaminen voisi tulla harkittavaksi laajemmin vankien ja henkilökunnan keskuudessa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun lain 2 §:n 4 momenttia ja sen myötä toimintojen keskeyttämistä koskevaa päätöksentekoa voitaisiin rajata säännöksessä täsmällisemmäksi esimerkiksi seuraavasti:

2 §

Vankiloiden toimintojen rajoittaminen tai keskeyttäminen

— — —— —

Jos on ilmeistä, että 1 momentin mukaiset rajoitukset eivät ole riittäviä mainitussa momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, voidaan siinä mainittuja toimintoja keskeyttää kokonaan viimesijaisena keinona siltä osin kuin se on välttämätöntä *taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille*. *Vankilan tai vankilan osaston kaikki 1 momentissa mainitut toiminnot voidaan keskeyttää kokonaan vain 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.*

Oikeusministeriö toteaa vielä, että momentin ensimmäiseen virkkeeseen voitaisiin lisätä aiemmin todetulla tavalla viittaus keskeytyksen tavoitteisiin täsmentämään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämättömyyden vaatimusta.

Rajoitusten vaikutukset rangaistusajan suunnitelman toteutumiseen

Oikeusministeriö toteaa, että vankeuslain 4 luvun 6 §:n mukaan vangille on laadittava yksilöllinen suunnitelma rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten

(rangaistusajan suunnitelma). Rangaistusajan suunnitelma sisältää suunnitelman vangin sijoittamisesta, toiminnasta rangaistusaikana, valvotusta koevapaudesta ja ehdonalaisesta vapauttamisesta sekä poistumisluvan myöntämisestä. Toimintojen rajoittaminen voi vaikuttaa rangaistusajan suunnitelman toteuttamisen mahdollisuuksiin. Syynä tähän voi olla Rikosseuraamuslaitoksen rajoitus- tai keskeyttämispäätöksen tekeminen, mutta osin myös yhteiskunnan muusta sulkeutumisesta johtuvat seikat, kuten esimerkiksi erilaisten järjestöjen tavanomaisen toiminnan keskeytyminen vankilassa epidemian vuoksi. Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa on huomioitu tämä ja haluttu varmistaa, ettei vangille koidu kielteisiä seurauksia siitä, ettei rangaistusajan suunnitelmaa voida välttämättä toteuttaa kaikilta osin rajoitusten aikana.

Professori Sakari Melander on lausunnossaan katsonut, että ehdotetun sääntelyn tavoite on tältä osin kannatettava, mutta se jättää sanamuotonsa mukaan täysin avoimeksi sen, millä tavalla vangin vankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukainen osallistumisvelvollisuus voitaisiin täyttää. Säännöksessä mainittu osallistumisvelvollisuus perustuu vangille laadittavaan rangaistusajan suunnitelmaan. Ehdotettu sääntely vaikuttaa Melanderin mukaan mahdollistavan sen, että osallistumisvelvollisuus voitaisiin täyttää millä tahansa vankilassa järjestettävällä muulla toiminnalla, jolla ei tarvitsisi olla yhteyttä vangille laadittuun rangaistusajan suunnitelmaan. Melander katsoo, että tätä ei voida pitää perusteltuna ottaen huomioon se merkitys, joka rangaistusajan suunnitelmalla vankeuslain 4 luvun 6 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpanossa on. Melanderin mukaan olisi syytä korostaa, että vankiloiden tulisi myös poikkeusoloissa pyrkiä järjestämään sellaista toimintaa, joka edistäisi vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutumista ja joka näin myös tosiasiallisesti mahdollisimman täysimääräisesti mahdollistaisi asianmukaisesti kohdentuvan ja tarkoituksenmukaisen osallistumisvelvollisuuden toteutumisen.

Helsingin vankila on tuonut omassa lausunnossaan esille, että toimintoja ja päiväjärjestyksiä on jo koronavuoden kuluessa muokattu ja pyritty järjestelemään uudelleen, mutta tarve tiukemmillekin toimenpiteille on tullut esille ja jo toteutunutkin. Tähän tilanteeseen ovat johtaneet vankien laajamittaiset karanteenit ja henkilökunnan laajat karanteenit. Näissä tilanteissa toimintojen järjestäminen on ollut joissakin yksiköissä todella haastavaa ja käytännössä mahdotonta turvallisuutta vaarantamatta.

Oikeusministeriö toteaa, että vankeuslain 1 luvun 2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana. Vankeuslain 1 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään. Nämä täytäntöönpanolle asetetut tavoitteet ja velvoitteet ovat voimassa rajoitustenkin aikana. Oikeusministeriön Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä saamien tietojen mukaan vankien aktiivitoimintojen osallistumisen aste suljetuissa ja avovankiloissa on tällä hetkellä melko

lähellä tavanomaista tasoa. Koronaepidemian alkaessa keväällä 2020 toimintoihin osallistumisessa tapahtui selkeä lasku, mutta vuoden aikana osallistumisaste on noussut ajoittain lähelle normaalia. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on vankiloille antamassaan ohjeistuksessa tuonut esille useita erilaisia keinoja, joiden avulla toimintoja voidaan toteuttaa epidemian ja osittaisten rajoitusten aikana. Näitä on tuotu esille myös esityksen perusteluissa ja todettu muun muassa (s.24), että rajoitustoimenpiteiden käyttöönotto ei saisi johtaa siihen, että vankien ja henkilökunnan välinen kommunikaatio vähenee kohtuuttomasti. Henkilökunnan tulisi edelleen olla vankien tavoitettavissa ja esimerkiksi valvotun koevapauden ja vapauttamisen valmistelu ei saisi merkittävästi vaikeutua rajoitusten vuoksi.

Vankilan johtajan päätöksenteko kiiretilanteissa (10 §:n 2 momentti)

Ainakin *eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia* ja *Helsingin vankila* ovat lausunnoissaan nostaneet esille ongelmia, jotka liittyvät kiireellisessä tilanteessa tehtävään päätöksentekoon, josta vastaa ehdotetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan vankilan johtaja. Helsingin vankilan lausunnon mukaan vankiloiden johtajat eivät ole velvollisia olemaan tavoitettavissa virka-ajan ulkopuolella. Johtajat tekevät nykyään virastotyöaikaa ja virka-ajan ulkopuolella johtajan päätösvaltaa laissa säädetyissä asioissa käyttää päivystävä virkamies, joka ei tunne jokaisen vankilan erityisiä olosuhteita.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna sitä, että kyseistä momenttia täsmennetään siten, että vankilan johtajan lisäksi päätöksen voisi tehdä myös vankeuslain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu päivystävä virkamies. Kyseinen virkamies on aina jonkin vankilan johtaja. Päivystävä virkamies voisi tehdä päätöksen silloin, jos kyseisen vankilan johtajalla ei olisi valmiutta tehdä päätöstä työaikansa ulkopuolella. Vaikka päivystävänä virkamiehenä toimivalla vankilan johtajalla ei välttämättä olisi yksityiskohtaista käsitystä kyseessä olevan vankilan tilanteesta, tulisi hänen ehdotetun säännöksen mukaan joka tapauksessa ennen oman päätöksensä tekemistä selvittää, onko Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköllä edellytyksiä tehdä asiassa päätös nopeasti. Vankilan johtajan ja päivystävänä virkamiehenä toimivan johtajan olisi myös ennen päätöksen tekemistä kuultava Vankiterveydenhuollon yksikön virkasuhteista lääkäriä taikka virkasuhteista kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavaa lääkäriä päätöksen välttämättömyydestä. Päivystävä virkamies saisi luonnollisesti ajantasaisen tiedon vankilan tilanteesta kyseisen vankilan henkilökunnalta, jolla olisi yksityiskohtaisempi tieto vankilan tautitilanteesta ja toiminnasta yleisesti.

Helsingin hallinto-oikeus on puolestaan katsonut lausunnossaan, että esityksessä jää epäselväksi, mitä sana ”välittömästi” säännöksessä tarkoittaa. Helsingin hallinto-oikeus on esittänyt huolen siitä, että jos vankilan johtajan ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätösten välillä kuluu huomattavasti aikaa, tilanne voi muodostua vangin oikeuksien kannalta ongelmalliseksi, koska

vankilan johtajan päätöksestä ei voi valittaa eikä siten myöskään sen täytäntöönpanon kieltämistä voi vaatia.

Oikeusministeriö toteaa, että kiiretilanteita koskevassa 10 §:n 2 momentissa edellytetään, että vankilan johtajan olisi saatettava asia välittömästi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätettäväksi, mikä merkitsisi sitä, että vankilan johtajan päätös olisi voimassa vain siihen saakka, kunnes keskushallintoyksikkö on tehnyt asiassa oman päätöksensä. Koska päätöksenteko olisi ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti keskitetty keskushallintoyksikölle, ja sillä tulisi näin ollen olla valmius muutoinkin lain voimassa olon aikana tehdä nopeasti tarvittavia päätöksiä eri vankiloiden osalta, ei oikeusministeriö pidä perusteltuna huolta siitä, että keskushallintoyksikön päätöksenteko venyisi tällaisessa tilanteessa muutamia päiviä pidemmäksi.

Edellä todetun perusteella oikeusministeriö esittää lakivaliokunnan harkittavaksi 10 §:n 2 momentin muuttamista seuraavasti:

10 §

Päätösvalta

— — —— —

Jos 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekeminen ei siedä viivytystä, voi vankilan johtaja *tai vankeuslain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu rikosseuraamusalueen päivystävä virkamies* 1 momentista poiketen tehdä rajoituksia tai keskeytyksiä koskevan päätöksen, minkä jälkeen asia on saatettava välittömästi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätettäväksi 1 momentin mukaisesti. Vankilan johtajan ja *vankeuslain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetun rikosseuraamusalueen päivystävän virkamiehen* on ennen päätöksen tekemistä kuultava Vankiterveydenhuollon yksikön virkasuhteista lääkäriä taikka virkasuhteista kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavaa lääkäriä päätöksen välttämättömyydestä. Kuuleminen korvaa 2 §:n 5 momentissa tarkoitetun asiantuntija-arvion.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätöksen suhde vankiloissa tehtäviin yksilökohtaisiin päätöksiin (5 §)

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lainsäädännön tarkoituksena on, että yleisen tason päätöksenteko rajoituksista ja keskeytyksistä olisi keskitetty Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle. Esityksen perusteluissa on perusteltu tätä muun muassa toimenpiteiden yhdenmukaisuudella eri vankiloissa (s. 34). Keskushallintoyksikön on kuultava ennen päätöksen tekemistä kyseisen vankilan johtajalle tilaisuus esittää näkemyksensä päätöksen välttämättömyydestä ja sisällöstä. Vankilan johtajalla on tavallisesti paras käsitys oman vankilansa

tilanteesta esimerkiksi sen suhteen, miten toimintoja voidaan kullakin kyseisen vankilan osastolla uudelleen järjestellä. Keskushallintoyksikkö tekisi yleisen tason päätöksen, jossa määriteltäisiin se, mitä vankilan osastoja tai eri vankiloita päätös koskisi, millaisia toimintoja, tapaamisia tai poistumislupia rajoitettaisiin ja keskeytetäisiin ja mille ajalle päätös annettaisiin. Koska vankiloissa tavallisesti tehdään useasta asiasta yksittäisiä vankeja koskevia päätöksiä tiettyihin toimintoihin osallistumisesta, vangin tapaamisista ja poistumisluvista, edellyttäisi keskushallintoyksikön tekemä päätös vielä yksittäisiä vankeja koskevien päätösten tekemistä vankiloissa. Ehdotetun lain 5 §:ssä säädettäisiin tämän vuoksi vankiloissa tehtävistä päätöksistä.

Perustuslakivaliokunta ja eräät muut lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota lakiehdotuksen 5 §:n säännökseen rajoitusten ja keskeytysten vaikutuksesta vankeja koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 5 §:n nojalla vankilan johtaja taikka turvallisuudesta tai toiminnoista vastaava virkamies voisi peruuttaa jo myönnetyn siviilityöluvan, opintoluvan ja poistumisluvan sekä peruuttaa tapaamisen. Tällainen peruutuspäätös voitaisiin tehdä lakiehdotuksen 2—4 §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella sen ollessa voimassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että hallintolain 6 §:n mukaan peruuttamistoimivaltaa on käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja sen käytön on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Koska harkinnanvaraisenkin edunsuovan päätöksen peruuttaminen on sen myöntämättä jättämistä yksilön oikeuksiin enemmän puuttuva toimi, on perustuslakivaliokunta katsonut lausunnossaan, että sääntelyä on syytä täydentää vaatimuksella peruuttamisen välttämättömyydestä lakiehdotuksen 2—4 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Edellä todetun vuoksi *oikeusministeriö* esittää lakivaliokunnalle harkittavaksi 5 §:n 1 momentin täsmentämistä seuraavasti:

5 §

Rajoitusten ja keskeytysten vaikutus vankeja koskeviin päätöksiin

Edellä 2 - 4 §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella sen ollessa voimassa vankeuslain 8 luvun 4 §:n nojalla tehtyä päätöstä vangin sijoittamisesta toimintaan voidaan muuttaa, 8 luvun 6 tai 9 §:n nojalla haettu lupa voidaan evätä tai jo myönnetty lupa peruuttaa, 13 luvun 4 tai 7 §:n tarkoitettu tapaaminen evätä tai jo myönnetty tapaaminen peruuttaa ja 14 luvun 2, 4 tai 6 §:n nojalla haettu poistumislupa evätä tai jo myönnetty lupa peruuttaa, *jos se on välttämätöntä 2 - 4 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi [TAI VAIHTOEHTOISESTI: jos se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että vankeuden täytäntöönpano on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille].*

Muutoksenhakuoikeus (11 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt ongelmallisena sitä, että muutoksenhakua koskeva säännös vaikuttaisi sulkevan pois tapaajan oikeuden hakea muutosta 2 – 4 §:ssä tarkoitettuun päätökseen.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä valittu muotoilu vastaa vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksenhakusäännöksissä käytettyä muotoilua. Esityksen tarkoituksena ei ole ollut sulkea esimerkiksi vangin tapaajia muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Muutoksenhakua koskevan säännöksen perusteluissa (s. 37) on todettu, että säännöksessä on lueteltu vankeuslain ja tutkintavankeuslain tavoin muutoksenhakukelpoiset ja muutoksenhakukiellon piirissä olevat päätökset. Säännöksessä ei ole kuitenkaan päädytty käyttämään kyseisisten lakien muutoksenhakukelpoisten päätösten listassa olevaa viimeistä niin sanottua kaatokohtaa, sillä säännöksessä on kattavasti lueteltu sen nojalla tehtävät päätökset. Kyseessä on lisäksi väliaikainen laki, jolloin riski siitä, että lakiin lisättäisiin myöhemmin uusia päätöstyyppejä, jotka saattaisivat unohtua listauksesta, on hyvin vähäinen. Lisäksi, vaikka säännöksessä onkin mainittu nimenomaisesti muutoksenhakukelpoiset päätökset, ei tämä rajoita kenenkään oikeutta muutoksenhakuun, johon sovelletaan normaaliin tapaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), jollei muutoksenhakuoikeutta ole nimenomaisesti kielletty.

Mikäli lakivaliokunta katsoo tarpeelliseksi säännöksen muotoilun muuttamisen, *oikeusministeriö* esittää lakivaliokunnan harkittavaksi 11 §:n 1 momentin muotoilun muuttamista yleisemmäksi seuraavasti:

11 §

Muutoksenhaku

~~Vanki tai tutkintavanki saa valittaa~~ Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 2-4 §:n nojalla tekemästä päätöksestä *saa valittaa*. ~~Vanki tai tutkintavanki ei saa vaatia oikaisua tai valittaa päätöksestä, jos sen on tehnyt~~ Vankilan johtaja*n* 10 §:n 2 momentin nojalla *tekemään päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla.*

Tarve säätää pysyvässä lainsäädännössä tartuntatautitilanteista

Eräissä lausunnoissa on tuotu esille tarve jatkaa valmistelua myöhemmässä vaiheessa siten, että pysyvässä lainsäädännössä oltaisiin varauduttu yleisemminkin muihin yleisvaarallisiin tartuntatautitilanteisiin, joita voi tulevaisuudessa tulla eteen.

Tällaista valmistelua *oikeusministeriön* näkemyksen mukaan on syytä jatkaa, kun on palattu takaisin normaalioloihin. Pysyvän lainsäädännön muutostarpeita voidaan arvioida samalla kun oikeusministeriössä käynnistetään vankeuslain yleisempi muutostarpeiden arviointi. Tämä työ on tarkoitus aloittaa vuoden 2021 aikana. Tässä yhteydessä tarkasteltavaksi tulee esimerkiksi tarve säätää nykyistä tarkemmin vankien sellin ulkopuolisesta vähimmäisajasta.

Poistumislupien rajoittaminen ja avolaitosten kauppakäynnit

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on katsonut lausunnossaan, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, millaisissa tilanteissa poistumislupien myöntämistä olisi perusteltua täydellisen keskeyttämisen sijasta rajoittaa. Lausunnon mukaan ainoa esimerkki, joka tästä esitetään, on virheellinen. Hallituksen esityksen mukaan poistumislupia voitaisiin rajoittaa esimerkiksi siten, että avolaitoksessa muut poistumisluvat kiellettäisiin, mutta vankien säännölliset kaupassa käynnit sallittaisin. Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityksen mukaan peruste, jolla vangit käyvät kaupassa laitoksen ulkopuolella on vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentti eli kyseessä olisi lupa valvottuun ulkopuoliseen toimintaan, eikä kyse siis olisi poistumisluvasta. Oikeusasiamiehen kanslian selvityksen mukaan ainakin osassa avolaitoksia kauppakäynnit on järjestetty kyseisen säännöksen nojalla.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseisten avolaitosten käytäntö on tältä osin virheellinen, eikä vastaa voimassa olevaa lakia. Vankeuslain esitöissä (HE 263/2004 vp) todetaan, että poistumislupia koskevan 14 luvun 6 §:n mukaisessa luvassa poistua saatettuna voi olla kyse esimerkiksi avolaitoksessa olevien vankien kaupassa käynnistä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaupassa käynnit tulisi siis järjestää tällainen poistumislupa myöntämällä, eikä kyse ole vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaisesta luvasta valvottuun ulkopuoliseen toimintaan.

Lapsen tapaamiset tapaamissopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen nojalla vankilan ulkopuolella

Kriminaalihuollon tukisäätiö on tuonut lausunnossaan esille, että osa lapsen tapaamisista toteutuu vankilassa olevan vanhemman poistumisluvilla esimerkiksi järjestön ylläpitämässä

tapaamispaikassa, mikä on sovittu tapaamissopimuksessa. Tapaamispaikan muutoksen voi lausunnon mukaan tehdä vain viranomainen, kuten lastenvalvoja, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai käräjäoikeus niissä tapauksissa, joissa käräjäoikeus on antanut päätöksen. Joissakin tapauksissa vanhemmat ovat keskenään sopineet tapaamisista, jolloin tarvitaan toisen vanhemman suostumus paikan muuttamiseen. Kriminaalihuollon tukisäätiö on todennut, että näitä tapauksia ei ole huomioitu esityksessä ollenkaan.

Oikeusministeriö katsoo olevan selvää, että vankien perhesuhteet vaihtelevat ja lasten tapaamisia järjestetään tavallisesti erilaisin järjestelyin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmallisiksi voivat muodostua erityisesti tilanteet, joissa lapsen tapaamisesta on tehty lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa tarkoitettu sosiaalilautakunnan vahvistama sopimus tai jos tuomioistuin on antanut päätöksen lapsen tapaamisesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vangit voivat tavallisesti osallistua tällaisiin tapaamisiin hakemalla vankeuslain 14 luvun 4 §:n mukaista poistumislupaa tärkeästä syystä, jolloin luvan syy on perusteltava. Vangit voivat myös saada poistumisluvan suoritetun rangaistusajan perusteella vankeuslain 14 luvun 2 §:n nojalla. Tällöin poistumisluvan syytä ei tarvitse perustella, eikä vankilalla näin ollen välttämättä ole tietoa siitä, että vangilla on tarkoitus tavata sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesti lastaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Suomessa ei ole tarkkaa tilastoa siitä, kuinka paljon Suomessa on lapsia joiden vanhempi tai vanhemmat ovat vankilassa. Rikosseuraamuslaitos ei tilastoi vankien lasten määrää eikä esimerkiksi sitä, onko rangaistusta suorittavalla vanhemmalla lapsen huoltajuus vai ei. Kriminaalihuollon tukisäätiö on oikeusministeriön pyynnöstä arvioinut, että lapsia, joiden vanhempi on vankilassa, olisi Suomessa noin 8000–10 000 lasta kaiken kaikkiaan. Kriminaalihuollon tukisäätiön arvion mukaan lapsia, joiden vanhempi on vankilassa ja joiden kohdalla tapaamispaikaksi on muun kuin vankilan viranomaisen päätöksellä määrätty jokin muu paikka kuin vankila, olisi noin 170–530 lasta vuositasolla. Tämä arvio perustuu Kriminaalihuollon tukisäätiön viidestä vankilasta saamaan arvioon. Kriminaalihuollon tukisäätiön näkemyksen mukaan asian tarkempi selvittäminen vaatisi todella paljon selvittämistyötä.

Oikeusministeriö yhtyy Kriminaalihuollon tukisäätiön näkemykseen siitä, että asian tarkempi selvittäminen olisi etenkin esityksen kiireellinen aikataulu huomioiden haastavaa. Koska tällaisten tapaamisten ja poistumislupien tarpeen määrä ei ole tiedossa, oikeusministeriö ei pidä perusteltuna säätää ehdotettuun lakiin poikkeusta tällaisten tapaamisten toteuttamiseksi. Ehdotetun lain 5 § jättää harkintavaltaa vankiloille sen suhteen, että evätäänkö yksittäisen vangin poistumislupahakemus rajoituspäätöksen aikana. Mainitun pykälän säännöskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 31) Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tekemä rajoittamispäätös poistumislupien keskeyttämisestä ei tarkoittaisi sitä, että vankeja voitaisiin kategorisesti olemaan hakematta poistumislupia. Keskushallintoyksikön tekemä päätös antaisi vankilalle mahdollisuuden evätä

hakemukset, mutta vangeilla olisi edelleen tavanomaiseen tapaan oikeus hakemuksen tekemiseen ja kaikki hakemukset tulisi käsitellä edelleen ja arvioida edellytykset luvan myöntämiselle yksilökohtaisesti. Lupien myöntämisessä tulisi perusteluiden mukaan kiinnittää huomiota erityisesti luvan epäämisen vaikutuksiin yksittäisen vangin kohdalla. Perusteluissa on esimerkkinä tuotu esille, että vankilan ulkopuolella suoritettavaa opiskelua koskevan luvan kohdalla tulisi huolehtia siitä, ettei luvan epääminen johda käytännössä opintojen suorittamisen keskeytymiseen täysin. Tällaisella seurauksella voisi olla pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia vangin mahdollisuuksiin palata osaksi yhteiskuntaa vankeusaikansa päättyessä. Oikeusministeriö katsoo, että sosiaalilautakunnan vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen antaman päätöksen mukaisen lapsen tapaamisen toteuttaminen voisi myös olla tällainen syy, jonka kohdalla vankilassa tulisi harkita erityisen tarkkaan luvan epäämisen vaikutus vangin tilanteeseen. Oikeusministeriö katsoo, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voi vankiloille antamallaan ohjeistuksella turvata tällaisten poistumislupien järjestämistä tilanteissa, joissa lapsen tapaaminen vankilassa ei ole mahdollista.

Videotapaamisten järjestäminen (6 §:n 3 momentti)

Osa lausunnonantajista on esittänyt huolensa siitä, että onko vankiloissa tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja, videoyhteyden välityksellä tapahtuvia tapaamisia riittävässä määrin.

Oikeusministeriö toteaa, että jokaisessa vankilassa on videolaitteita ja niitä on myös hankittu viimeisen vuoden aikana lisää. Laitteiden määrän lisäksi olennaista on, että niiden käyttö sitoo henkilökuntaa. Videoyhteyden välityksellä järjestettyjä tapaamisia valvotaan samalla tavoin kuin muitakin valvottuja tapaamisia, joita järjestetään vankilan tiloissa. Tässä yhteydessä on syytä pitää mielessä, että esityksen mukaan vankiloissa järjestettäviä valvottuja tapaamisia ja esimerkiksi lasten tapaamisia ei voitaisi kokonaan keskeyttää, mikä vähentää jossain määrin tarvetta videoyhteyden välityksellä järjestettäviin tapaamisiin.

Vankien puhelujen maksullisuus

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin perusteluissa (s. 32) on todettu, että vankeuslain 12 luvun 6 §:n mukaan vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle. Välttämättömien asioiden hoitamiseksi tai muusta erityisestä syystä puhelimen käyttö voidaan sallia korvauksetta. Säännös mahdollistaa siten joustavasti puhelimen käytön sallimisen vankiloissa. Perusteluissa on todettu, että tätä

mahdollisuutta pitäisikin käyttää mahdollisimman joustavasti. Erityisen tärkeänä tätä voidaan pitää sellaisten vankien kohdalla, joiden lähiomaisilla ei ole mahdollisuuksia yhteydenpitoon videoyhteyden tai muun teknisen laitteen välityksellä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on katsonut, että rajoitusten aikana vangeille pitäisi sallia kaikki puhelut maksutta.

Oikeusministeriö toteaa, että puheluiden hinnat etenkin ulkomaille voivat olla kalliita, joten kaikkien puheluiden salliminen maksutta voisi merkitä kohtuullisen suuria kuluja Rikosseuraamuslaitokselle. Ehdotuksen mukaan kaikkia tapaamisia ei voitaisi keskeyttää kokonaan. Lisäksi videoyhteyksien välityksellä järjestettäviä tapaamisia voitaisiin järjestää tavanomaista joustavammin. Näiden voidaan katsoa vähentävän tarvetta maksuttomien puhelujen käyttöön. Vankien puheluiden maksuttomuudessa on kyse joka tapauksessa asiasta, joka ei liity vain koronaepidemian vuoksi tehtäviin rajoituksiin, vaan on yleisempi. Nykyiset puheluiden hinnat perustuvat voimassa olevaan hankintasopimukseen. Puhelinjärjestelmän uudessa kilpailutuksessa on huomioitu se, että vankien maksamat puheluhinnat eivät saisi ylittää yleistä puhelujen hintatasoa.

Uskonnonharjoittaminen ja kirjaston käyttö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa on pohdittu, miksi esityksessä ei ole huomioitu uskonnollisten tilaisuuksien järjestämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että uskonnollisista tilaisuuksista ei ole esityksessä säädetty. Tämä johtuu siitä, että voimassa oleva vankeuslaki mahdollistaa jo nykyisin riittävästi joustoa, joten sääntelytarvetta ei oikeusministeriön näkemyksen mukaisesti ole. Vankeuslaki edellyttää kuitenkin, että vangilla tulee olla oikeus tavata oman uskontokuntansa edustajaa. Tähän ei ehdotettaisi mitään muutosta. Kirjastoon pääsyä koskeva vankeuslain 14 luvun 4 § sen sijaan muotoiltu ehdottomasti siten, että vangeille on varattava riittävän usein pääsy vankilan kirjastoon. Tämän vuoksi lain 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän vankien kirjastopalveluiden huolehtimisesta silloin, kun kirjastoon pääsyä on rajoitettu.

Vankilassa järjestettävän lapsen tapaamisen käytännön järjestelyt

Kriminaalihuollon tukisäätiö on lausunnossaan tuonut esille, että pieni tai vähän isompikaan lapsi ei voi tulla vankilaan tapaamiseen yksin. Tapaamisen toteutumiseksi tarvitaan yleensä saattaja, joka vie ja hakee lapsen tapaamistilaan. Lausunnossa todetaan, että esityksessä ei kuitenkaan mainita saattajaa eikä sitä, mitä saattajalta edellytetään, kun hän tulee vankilan sisälle.

Oikeusministeriö toteaa olevan selvää, että lapsi tarvitsee myös rajoitusten aikana saattajan tapaamisen. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voi antaa vankiloille ohjeistusta siitä, miten saattajan osallistuminen tapaamiseen terveysturvallisesti voidaan järjestää. Saattajan rooli tapaamisessa vaihtelee luonnollisesti esimerkiksi lapsen iästä sekä vangin ja lapsen välisestä suhteesta riippuen.