OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen

29.4.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Oikeusministeriön täydennys 28.4.2021 annettuun vastineeseen

Vankien ajankäyttö rajoitusten aikana – kaikkien toimintojen keskeyttäminen (2 §:n 2 momentti)

Oikeusministeriön vastineessa on todettu, että 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.

Perustuslakivaliokunta on esityksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta punnitessaan todennut, että perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Edelleen perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Perustuslakivaliokunta on covid-19-epidemiaan liittyvää lainsäädäntöä käsitellessään korostanut rajoitusten välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt hallituksen esityksestä ilmenevien tietojen ja saamansa selvityksen perusteella ehdotettuja säännöksiä välttämättöminä. Valiokunnalla ei ole rajoitusten ja kieltojen porrasteisuus ja niiden

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

käyttöedellytysten sitominen ajalliseen välttämättömyyteen sekä lakiehdotuksen määräaikainen voimassaolo huomioiden huomauttamista myöskään sääntelyn oikeasuhtaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunnan mielestä sääntely on yleisesti verraten väljää ja runsaasti harkintavaltaa viranomaiselle jättävää. Vaikka vastaava huomio voidaan kohdistaa osin myös voimassa olevan vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntelyyn, on perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan syytä pyrkiä täsmentämään sääntelyä yleisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei esimerkiksi ilmene, miten vankien on tarkoitus käyttää toiminnan ja vapaa-ajantoiminnan rajoittamisen ja keskeyttämisen vuoksi vapautuva aika. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksen 2 §:n mukaiset rajoitus- ja keskeytyspäätökset eivät suoraan koske sitä, kuinka avoimissa tai suljetuissa olosuhteissa vangit viettävät sen ajan, josta on kyse rajoittamis- tai keskeyttämispäätöksessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely voisi tältä osin johtaa siihen, että vangit olisivat suljettuina yksin selleihinsä lähes vuorokauden ympäri lukuun ottamatta lailla taattua oikeutta päivittäiseen tunnin ulkoiluun. Lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tällainen erityisesti pitkäaikaisena erittäin syvällekäyvä rajoitus vangin elinolosuhteisiin olisi lakiehdotuksen tarkoituksena. Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan täsmennettävä ja selkeytettävä. Viranomaisten päätösvallan perusteiden on ilmettävä selkeästi laista.

Oikeusministeriö on vastineessaan tuonut esille, 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. Käytännössä päiväjärjestyksessä määritellään eri osastojen päivittäisten toimintojen ajoittuminen viikon aikana. 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.

Oikeusministeriö on vastineessaan todennut, että esityksen perusteluissa (s. 25) on korostettu, että kynnys siihen, että kaikki 2 §:n 1 momentin luettelossa mainitut toiminnot keskeytettäisiin täysin, tulisi olla hyvin korkealla. Vankilasta ja osastosta riippuen tämä voisi käytännössä tarkoittaa sitä, että vangeille järjestettäisiin ainoastaan vankeuslain perushuoltoa koskevan 7 luvun mukaiset toiminnot,

kuten tunnin mittainen päivittäinen ulkoilu, ruokailu ja peseytymisestä huolehtiminen. Todettakoon, että perusoppimäärän mukaista koulutusta ei voitaisi esityksen mukaan rajoittaa tai keskeyttää lainkaan, joten tällainen opiskelu tulisi jollain tavoin järjestää kaikissa tilanteissa. Kaikkien toimintojen keskeyttäminen ei myöskään vaikuttaisi siihen, että esityksen mukaisesti valvottuja tapaamisia ei vankiloissa voitaisi kokonaan keskeyttää.

Esityksen perustelujen mukaan tilanteen, jossa kaikki 2 §:n 1 momentin luettelossa mainitut toiminnot olisi välttämätöntä keskeyttää kokonaan, 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. Keskeyttämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä enintään kahden viikon ajaksi kerrallaan ja toimintojen keskeytys olisi lopetettava heti, jos se ei olisi taudin torjumisen ja vankeuden täytäntöönpanolle vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten kannalta välttämätöntä. Esityksessä on useassa kohdassa (s. 23-25) tuotu esille tapoja, joilla toimintoja voidaan jatkaa terveysturvallisemmin rajoitetusti siten, ettei kaikkia toimintoja ole välttämätöntä kokonaan keskeyttää. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on myös antanut vankiloille ohjeistusta toimintojen järjestämisestä terveysturvallisesti uudelleen muokkaamalla.

Oikeusministeriö on vastineessaan todennut, että ehdotettujen rajoitustoimien tavoitteena on koronavirustartuntojen ehkäiseminen fyysisiä kontakteja vähentämällä. Tähän tavoitteeseen ei lähtökohtaisesti päästä ainoastaan sillä, että aktiviteetit keskeytetään, 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.

Oikeusministeriön tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan lausuma ei sinänsä sulje pois sitä, että vankien sellien ulkopuolista aikaa rajoitettaisiin määräajaksi merkittävästikin, jos tämä on välttämätöntä lain tavoitteiden toteutumiseksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto kuitenkin edellyttää sitä, että laissa säädettäisiin ehdotettua tarkemmin siitä, millaisessa tilanteessa kaikki lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa mainitut toiminnot voitaisiin keskeyttää.

Oikeusministeriö on vastineessaan esittänyt 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. Tällaisessa tilanteessa toimintojen järjestäminen vankilan turvallisuutta vaarantamatta voi muodostua käytännössä mahdottomaksi järjestää.

Kuten edellä on todettu, kansainvälisten suositusten mukaan vangeilla tulisi olla mahdollisuus sellin ulkopuoliseen aikaan vähintään kahdeksan tuntia päivässä. Tämän suosituksen toteutuminen vaihtelee tällä hetkellä jossain määrin. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole asetettu selkeitä määreitä sille, kuinka monta tuntia järjestettyä toimintaa tai vapaata sellin ulkopuolista toimintaa vangeille on järjestettävä. Mikäli vankilassa syntyy 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu tilanne, eli merkittävällä määrällä vangeista tai henkilökuntaan kuuluvista olisi todettu koronavirustartunta, ja tartunnat aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen vankilassa, johtaisi tämä oikeusministeriön arvion mukaan siihen, että vankilassa jouduttaisiin turvautumaan laajasti tartuntatautilain mukaisen karanteenin käyttöön, jos ehdotettavassa laissa säädettäisiin siitä, että vangeille on turvattava päivittäisen ulkoilun lisäksi kaikissa tilanteissa myös muuta sellin ulkopuolista aikaa. Tällainen tilanne syntyi Helsingin vankilassa huhtikuun alussa ja kaikki vankilan vangit asetettiin tällöin karanteeniin ja toiminnot keskeytettiin.

Oikeusministeriön Rikosseuraamuslaitokselta ja Vankiterveydenhuollon yksiköltä saamien tietojen mukaan laajojen karanteenien toteuttaminen vankiloissa voi olla haastavaa. Karanteeniin asetetun vangin tulee esimerkiksi olla sijoitettuna yhden hengen selliin, mikä ei välttämättä kaikissa vankiloissa ole aina mahdollista. Karanteenipäätökset tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan myös tehdä vankikohtaisesti, mikä ison vankilan laajan karanteenin kohdalla on työläs prosessi.

Myös laajat henkilökuntaan kohdistuvat karanteenit voivat vaikeuttaa merkittävästi sellin ulkopuolisen ajan järjestämistä. Vankien vapaamuotoinenkin sellin ulkopuolinen aika edellyttää aina etenkin korkean valvontatason vankiloissa riittävää henkilöstömäärää. Laajan henkilökuntaan kohdistuvan karanteenin aikana tulisi ensisijaisesti varmistaa lain edellyttämän päivittäisen tunnin mittaisen ulkoilun, ruokailun ja esimerkiksi peseytymismahdollisuuksien huolehtiminen kaikille vangeille turvallisesti.

Oikeusministeriö pitää edellä todetuista syistä perusteltuna sitä, että laissa ei säädettäisi esimerkiksi siitä, että vangeille tulisi kaikissa tautitilanteissa järjestää jokin tietty tuntimäärä sellin ulkopuolista aikaa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu sääntelyn täsmentämis- ja selkeyttämisvaatimus huomioon ottaen perusteltua olisi muuttaa ehdotetun lain 2 §:n 2 momenttia ja sen myötä toimintojen keskeyttämistä koskevaa päätöksentekoa 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 selvyyden vuoksi, että momentin ensimmäiseen virkkeeseen voitaisiin lisätä vastineessa todetulla tavalla viittaus keskeytyksen tavoitteisiin täsmentämään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämättömyyden vaatimusta.