

COVID-19-pandemia ja rajoitustoimenpiteet vankiloissa

HAKUSANAT: perusoikeudet, vankila, vanki, COVID-19-pandemia, suljettu laitos

1. Johdanto

Pandemian aikaiset rajoitustoimet ovat vaikuttaneet suuresti yksilöiden elämään yhteiskunnassa. Yleinen opetus aikaisemmista kriisiaikojen oloja koskevista tutkimuksista on, että tyypillisesti kriisiaikojen toimet osuvat kipeimmin niihin, jotka ovat jo valmiiksi heikommassa asemassa.¹ Yleisesti ottaen vangit ovat yhteiskunnallisesti heikossa asemassa ja heillä on vankeuden sekä rikollisen taustansa ohella taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Vankilassa asuva ihminen on elinoloiltaan ja esimerkiksi vaikutusmahdollisuuksiltaan yleensä rajoitetummassa asemassa valtaväestöön nähden. Tarkastelussamme nousee esiin, että pandemia-aikana sen hallitsemiseksi tehdyt toimenpiteet ovat syventäneet vankien eristystä ilman, että vankeuden tarkoitus olisi sitä suoranaisesti edellyttänyt. Osittain vankien eristys on vielä lisääntynyt etenkin sen johdosta, että vankiloissa rokotukset etenivät jossain määrin hitaammin kuin siviilissä ja että niiden järjestelyt olivat muutoinkin kitkaiset. Pandemia-aikaisia olosuhteita vankiloissa onkin kansainvälisessä tutkimuksessa luonnehdittu isoksi eristyselliseksi.² Samantapainen muutos laitospelämän eristyneisyyden määrässä on ollut havaittavissa muissakin laitoksissa. Esimerkiksi vanhustenhuollon laitosten

* *Hanna Hämäläinen*, HT, tutkijatohtori, Turun yliopisto – *Kaisa Kuortti*, OTM, VT, juristi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; väitöskirjatutkija, Turun yliopisto – *Janne Salminen*, OTT, professori, Turun yliopisto. Tätä tutkimusta on rahoittanut Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto, hankkeet JuRe (345950) ja SILE (335442, 335654).

1. Sarah E. DeYoung, *Vulnerable Groups during Crisis*. Politics 2021; Paul Ladd – Eva Bortolotti, *Protecting and Supporting Vulnerable Groups through the Covid-19 Crisis*. United Nations Research Institute for Social Development 2020 ja CDADI (The Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity, and Inclusion), *Responses to the Covid-19 Pandemic in the Fields of Non-discrimination, Diversity, and Inclusion: Promising and Good Practice Examples*. CDADI 2021. <https://rm.coe.int/cdadi-2021-3rev-good-practices-responses-to-the-covid-19-pandemic-in-t/1680a1b72d> (vierailtu 30.10.2022).
2. Olga Suhomlinova – Tammy Colleen Ayres – Matthew James Tonkin – Michelle O'Reilly – Emily Wertans – Saoirse Caitlin O'Shea, *Locked up While Locked Down: Prisoners' Experiences of the COVID-19 Pandemic*. *The British Journal of Criminology* 62(2) 2022, s. 279–298, 284.

vierailukäytäntöjen rajoittamisessa on havaittu vastaavia piirteitä kuin muita laitoksia koskevissa pandemia-ajan arvioinneissa.³

Pandemia-aikana keskeiset suojaustoimet olivat vankiloissa olevien vankien määrän rajoittaminen sekä ihmisten välisten kontaktien vähentäminen. Vankila itsessään on jo sinänsä erityinen suljettu ympäristö, jossa henkilöiden väliset kontaktit ovat yleensä rajoitetumpia paitsi vankilan sisällä myös sen ulkopuolella. Tämä liittyy perusteiltaan vankeuden keskeisimpään sisältöön, joka on vapauden menettäminen tai vapauden rajoittaminen. Vankilaympäristössä on kuitenkin joka tapauksessa kontakteja ihmisten kesken: vankien kesken sekä vankien ja heidän vankilan ulkopuolisten kontaktiensa kesken ja tietysti myös vankilan henkilökunnan ja vankien kesken. Lisäksi vankilan vankiyhteisön ihmiset vaihtuvat uusien vankien aloittaessa rangaistuksen suorittamisen. Vankila on myös ympäristönä erityislaatuinen: vankiloita ei ole mahdollista samalla tavoin sulkea tai siirtää niiden toimintaa muualle kuin esimerkiksi eräiden sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ja oppilaitosten tapauksessa Suomessa ja maailmalla pandemia-aikana toimittiin.

Oman lisänsä vankien pandemian aikaisen tilanteen pohdintaan tuo se, että vankilat ovat tiiviisti asutettuina, pääasiassa suljettuina laitoksina ja yksikköinä erittäin alttiita infektiosairauksien leviämislle. Vankien terveydentila on myös tutkimuksen mukaan usein heikompi kuin väestön keskimäärin. Yli puolella vangeista on jokin pitkäaikais sairaus, ja lisäksi valtaosa vangeista tupakoi.⁴ Eriyisesti verrattain lyhytaikaisesti vankilassa olevien sakkovankien terveydentila on osoittautunut heikoksi.⁵ Jo heikomman terveydentilan vuoksi virustartunnan vaikutus yksittäisen vangin terveyteen voi olla merkittävä, minkä vuoksi myös tarve suojella tartunnalta korostuu. Maailman terveysjärjestö (WHO) esitti jo varhaisessa vaiheessa huolensa vankiloiden erityisestä COVID-19-taudin riskialttiudesta ja vankien haavoittuvuudesta tässä yhteydessä.⁶ Näistä syistä keskei-

3. EOA, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 K 8/2021 vp, s. 188. Myös Liisa Nieminen, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20. Valtioneuvoston kanslia 2022, s. 42.
4. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta 44/2021 vp, s. 6; Catherine Heard, Commentary: Assessing the Global Impact of the Covid-19 Pandemic on Prison Populations. *Victims & Offenders* 15(7–8) 2020, s. 848–861, 849 ja Meghan A. Novisky – Kathryn M. Nowotny – Dylan B. Jackson – Alexander Testa – Michael G. Vaughn, Incarceration as a Fundamental Social Cause of Health Inequalities: Jails, Prisons and Vulnerability to COVID-19. *The British Journal of Criminology* 61(6) 2021, s. 1630–1646, 1631.
5. Matti Joukamaa ja työryhmä, Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve. Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2010. Rikosseuraamuslaitos 2010, s. 74–75.
6. UNODC – WHO – UNAIDS – OHCHR, Joint Statement on COVID-19 in Prisons and Other Closed Settings, 13.5.2020. <https://www.who.int/news/item/13-05-2020-unodc-who-un-aids-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings> (vierailtu 30.10.2022).

nen, myös kansainvälisten valvontaelinten suosittama keino COVID-19-pandemian torjumiseksi vankiloissa oli vankien määrän rajoittaminen.⁷

Käsitlemme tässä artikkelissa oikeudelliselta kannalta COVID-19-pandemian hillitsemiseksi vankiloissa tehtyjä rajoitustoimenpiteitä. Kirjoituksen teemana on suljetun laitoksen olosuhteet ja sääntely poikkeusaikana. Käsityksemme mukaan poikkeusaikana suljetun laitoksen erityispiirteet korostuivat ja vankilan eristyneisyys lisääntyi. Jo vankeusrangaistuksen suorittaminen sinänsä merkitsee eristäytymistä vankeuden keskeisen sisällön vuoksi. Tarkastelussamme pohdimme erityisesti sitä, miten pandemian aikaiset toimenpiteet vankiloissa näyttäytyvät suhteessa vankeuden täytäntöönpanoon ja vankien asemaan sekä täytäntöönpanoa ja vankeja koskevaan sääntelyyn. Osaltaan vertailukohtana tarkastelussa toimivat muut laitokset, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon laitokset ja toimintayksiköt, puolustusvoimat ja valtion mielisairaalat sekä koulukodit. Puolustusvoimat vastaa terveydenhuollonsa järjestämisestä ja siten myös tartuntatautien torjuntatyöstä samaan tapaan kuin Vankiterveydenhuollon yksikkö vankien osalta. Puolustusvoimat ja vankilat ovat molemmat erityislaatuisia toimintaympäristöjä, minkä vuoksi niillä on myös muita samankaltaisia piirteitä.

Artikkelin luvussa kaksi tarkastelemme lyhyesti vankien ja vankiloiden normatiivista asemaa. Tarkastelemme vankien asemaa pääasiassa vankeusvankien näkökulmasta, minkä vuoksi keskitymme erityisesti vankeuslain (767/2005) sääntelyyn. Artikkelissa esille tuomamme pandemia-aikaiset toimenpiteet olivat kuitenkin samankaltaisia myös tutkintavankien sekä yhdyskuntaseuraamusrangaistukseen tuomittujen tapauksessa, mutta kokonaisuuden johdonmukaistamiseksi olemme rajanneet tarkastelun vankeusvankeihin. Luvussa kolme käsittelemme toimenpiteitä, joita suomalaisissa vankiloissa tehtiin COVID-19-infektion leviämisen hallitsemiseksi. Kuvaamamme suomalaisissa vankiloissa tehdyt toimenpiteet eivät ole laajemmassa tarkastelussa poikkeuksellisia, vaan myös muissa Euroopan maissa on vankiloissa tehty samantyyppisiä toimenpiteitä koronavirusepidemian hillitsemiseksi. Luvussa neljä analysoimme tätä taustaa vasten suomalaisissa vankiloissa tehtyjä toimenpiteitä vankien asemaa koskevan sääntelyn, oikeusasiamiehen oikeudellisten kannanottojen ja kansainvälisen tutkimuksen valossa. Tarkastelemme myös pandemia-aikaista vankien eristyksen syvenemistä suhteessa vankien osallistamisen merkitykseen. Lopuksi pohdimme, mitä johtopäätöksiä suljetuissa laitoksissa asuvien henkilöiden perusoikeuksien toteutumisesta kriisiaikoina voidaan tehdä.

7. Heard 2020, s. 850; YK, Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic, 25.3.2020, s. 3. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf> (vierailtu 30.10.2022) ja WHO, Regional Office for Europe, Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention: Interim guidance, 8 February 2021. WHO, Regional Office for Europe, s. 5. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/339830> (vierailtu 30.10.2022).

2. Vankilat julkisen vallan käyttäjinä ja vankien asema

2.1. Vankilat julkisen vallan käyttäjinä

Laitokset ovat osa yhteiskunnan julkisen vallan käytön koneistoa.⁸ Vaikka käytännön toiminta ja sen tavoitteet eroavat erilaisissa laitoksissa merkittävästi, on niiden toiminnan perusteista kuitenkin löydettävissä myös yhdistäviä tekijöitä, kuten niiden rooli yhteiskunnan sosiaalisen kontrollin ylläpitäjänä ja pakko-vallan käyttö. Myös vankilat vankeusrangaistuksen täytäntöönpanopaikkoina ovat julkisen vallan ylläpitämiä laitoksia, joissa toimeenpannaan niille laissa säädettyjä tehtäviä.⁹ Vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaa Rikosseuraamuslaitos. Vuosittain vankilaan saapuu vapaudesta tavallisesti 5 000 vankia ja saman verran vapautuu. Pandemian aikana vankeja oli täytäntöönpanon rajoittamisen vuoksi vähemmän.¹⁰ Henkilöstöä vankiloissa on kaikkiaan noin 1 900.¹¹ Vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisestä vastaa valtakunnallisesti Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH), joka toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) alaisuudessa.

Laitosten ja niissä oleskelevien yksilöiden väliseen oikeussuhteeseen on toisinaan viitattu laitostavallan käsitteellä. Laitostavallalla tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi rangaistuslaitoksissa oleviin vankeihin kohdistetaan erilaisia toimenpiteitä vastoin heidän tahtoaan esimerkiksi laitosjärjestykseen vedoten ainoastaan sillä perusteella, että he ovat laitoksessa.¹² Perusoikeusuudistuksen myötä tämä niin sanottu laitosvaltaoppi on Suomessa yksiselitteisesti hylätty eikä sen jälkeen ole enää ollut mahdollista perustella yksilön oikeuksien rajoittamista laitostavallan tai erityisen vallanalaisuussuhteen perusteella – rajoitusten hyväksyttävyyden tulee arvioida perusoikeuksien tavanomaisten rajoitusedellytysten mukaan.¹³ Vankien perusoikeusrajoituksiin sovelletaan näin ollen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja rajoitukset tulee voida oikeuttaa kussakin yksittäistapauksessa ja

8. Julkisesta vallasta ja julkisen vallan käsitteestä ks. mm. Olli Mäenpää, *Hallinto-oikeus*. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2018; Ida Koivisto, *Julksisen vallan rajoilla*. Lakimies 5/2014, s. 675–694 ja Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 74.

9. Tarja Heiskanen (toim.), *Laitokset, laki, valta*. Suomen Mielenterveysseura 1987, s. 16–17.

10. Rikosseuraamuslaitoksen tilastojen mukaan esimerkiksi vuonna 2019 vankeja oli päivittäin keskimäärin 2 950, vuonna 2020 keskimäärin 2 800 ja vuonna 2021 keskimäärin 2 809. www.rikosseuraamus.fi (vierailtu 3.11.2022).

11. HE 44/2021 vp, s. 7.

12. Laitostavaltapista esim. Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas, *Sosiaalioikeus*. 5. uudistettu painos. Talentum Pro 2016, s. 641 ss.

13. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 25.

kunkin oikeuden osalta erikseen.¹⁴ Tämä lähtökohta rajaa ulkopuolelleen kriteerit, jotka perustuvat laitosturvallisuuteen ja laitoksessa pitämisen varmuuteen ilman nimenomaista lainsäädännöstä tai sitä, että rajoitus johtuu välttämättä rangaistuksesta. Vankeuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan laitosturvallisuuden nojalla toteutettavien rajoitusten kielto sisältyy myös vankeuslain 1 luvun 3 pykälän 1 momenttiin, jonka mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.¹⁵ Vankeuslain säännös täydentää perustuslain (731/1999) 7 pykälän 3 momentin säännöstä, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Myös perustuslakivaliokunta on muistuttanut siitä, ettei vapaudenmenetys sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa vangin muita perusoikeuksia.¹⁶

Perustuslain 2 pykälän 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kyseinen hallinnon laillisuusperiaatteenakin tunnettu lähtökohta rajoittaa toimeenpanovallan käyttöä laitoksissa sekä yksityisen ja laitoksen välisen valtasuhteen yksipuolisuutta. Se on myös yhteydessä perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lainsäädäntö toimii julkisen vallan käytön rajoittajana ja kontrolloijana. Perustuslain 23 §:n mukaan laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana voidaan perusoikeuksista säätää välttämättömiä tilapäisiä poikkeuksia. Tilapäisten poikkeusten tulee kuitenkin olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tässä artikkelissa tarkastelluissa toimenpiteissä on kyse kriisikaikoina, osin myös perustuslain mukaisissa poikkeusoloissa, tehdyistä toimista. Poikkeusolojen osalta on huomattava, että perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta ja normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta myös poikkeusoloissa. Lähtökohtaisesti myös poikkeusoloissa tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee täyttää perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset.¹⁷

14. Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskeväksi lainsäädännöksi 263/2004 vp, s. 81. Ks. myös Petri Helander, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja laitoshoidossa käytettävät rajoitustoimenpiteet – katsaus perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöön, s. 69–84 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.

15. HE 263/2004 vp, s. 135.

16. PeVL 13/2021 vp (HE 44/2021 vp laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta), s. 2 ja PeVL 36/2020 vp (HE 6/2020 vp vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskeväksi lainsäädännöksi), s. 2.

17. Ks. PeVL 7/2020 vp (HE 25/2020 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta), s. 3; PeVL 44/2020 vp (HE 245/2020 vp laiksi tartuntatautilain

2.2. Vankien asema

Vankeuden täytäntöönpanoa ja vankien asemaa säännellään sekä kansallisella lainsäädännöllä että kansainvälisin sopimuksin, joita ovat muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimus (SopS 7–8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59–60/1989). Yleissopimuksen suojaamat oikeudet, esimerkiksi yksityiselämän vapaus ja perhe-elämän suoja, kuuluvat täysimääräisinä myös vangeille, jollei kansallisessa lainsäädännössä ole niitä rajoitettu yleissopimuksessa hyväksytyllä tavalla. Muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut myös vankien terveydenhuollon olevan tärkeä osa YK:n kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa turvattuja vankien oikeuksia.¹⁸ Kansainvälisten sopimusten ohella YK:n piirissä hyväksytyissä vankeinhoiton vähimmäissäännöissä (niin sanotut Nelson Mandela -säännöt, 2017) annetaan vankeinhoitoa koskevia suosituksia. Sääntö 43 esimerkiksi kieltää vankeinhoidossa rajoitukset, jotka merkitsevät kidutusta tai muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta, kuten toistaiseksi voimassa oleva tai pitkitetty yksinäisyysrangaistuksen kieltö. Sääntö 44 määrittelee pitkitetyn yksinäisyysrangaistuksen vangin eristämiseksi vähintään 22 tunniksi vuorokaudessa ilman mielekästä kanssakäymistä ihmisten kanssa yhtäjaksoisesti yli 15 päiväksi. Säännöt kieltävät myös rajoittamasta yhteydenpitoa perheeseen. Yhteydenpitoa perheeseen saa rajoittaa ainoastaan tietyn ajan ja sen verran kuin on ehdottomasti välttämätöntä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) suojaamat oikeudet koskevat vankeja, jollei lailla ole toisin säädetty. Eurooppalaiset vankeinhoitosäännöt¹⁹ puolestaan sisältävät eurooppalaisia vankeinhoitoa koskevia suosituksia. Esimerkiksi säännön 53A mukaan erillään pidettäville vangeille on tarjottava mielekästä kanssakäymistä ihmisten kanssa vähintään kaksi tuntia päivässä.²⁰

Pohjoismaissa keskeisiä vankeinhoiton lähtökohtia ovat vankien oikeusturva, yhdenvertaisuus ja vankien inhimillinen kohtelu.²¹ Vankeuslain mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat

muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta), s. 3 ja PeVL 14/2020 vp (HE 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta), s. 2.

18. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/1185/2021, s. 1.

19. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2006)2-rev jäsenvaltioille eurooppalaisista vankeinhoitosäännöistä.

20. Mielekkään kanssakäymisen käsitteestä ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6769/2021.

21. Leena Mäkipää, Vankien oikeusturvan toteutuminen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa. Edilex 2014/5, s. 2, ks. myös HE 263/2004 vp, s. 123.

itse rangaistuksesta. Vankien kohtelussa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Vankeja on kohdeltava keskenään yhdenvertaisesti, oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Lisäksi vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Säännöksen tarkoituksena on korostaa vankeuden täytäntöönpanoon liittyviä erilaisia, keskenään mahdollisesti ristiriitaisiakin turvallisuustarpeita ja näkökohtia, joita tulee tarkastella sekä vangin ja henkilökunnan että yhteiskunnan kannalta. Lainsäädännön lähtökohtana on, että turvallisuudella ei tarkoiteta vangin tiukkaa eristämistä. Vaikka yhteiskunnasta eristäminen saattaa joissakin tilanteissa palvella lyhyen aikavälin turvallisuustarpeita, pitkäaikainen eristäminen saattaa olla ongelmallista, koska se heikentää vangin elämänhallintaa ja yhteiskuntaan sijoittumista.²²

Vankeuden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten on lisäksi vankeuslain mukaan huolehdittava siitä, ettei vankeuden aikana kukaan oikeudettomasti puutu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Tämä niin sanottu normaalisuuden periaate korostaa sitä, että laitosten normaalisuus on pääsääntö, johon on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä. Tällä tarkoitetaan, että esimerkiksi työtoiminnassa, koulutuksessa ja terveydenhuollossa seurataan yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä. COVID-19-pandemian aikaisten toimien yhteydessä normaalisuuden periaatteen voi tulkita tarkoittavan velvoitetta seurata valtakunnallista epidemiatilannetta ja suhteuttaa torjuntatoimet yhteiskunnassa muutoin voimassa oleviin rajoituksiin ja toimenpiteisiin. Vankeuslain mukaan myös vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään ja esimerkiksi vangin yhteydenpitoa omaisiin ja muihin läheisiin on pyrittävä tukemaan yhteyksien säilymiseksi vankeusaikana. Henkilökunnan toimivaltuuksien käytön ja sen aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään, ja toimivaltuuksien käyttö tulee mitoittaa tilanteen asettamien vaatimusten mukaan.²³

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallisuudessa on kysymys yksilön mahdollisuudesta osallistua, olla mukana ja tulla kuulluksi itseään koskevassa päätöksenteossa. Vaikka yksilö ei välttämättä tee itsenäisesti asiaa koskevaa ratkaisua, hänen mielipiteelleen annetaan merkitystä.²⁴ Osallisuus liittyy läheisesti myös yksilön itsemääräämisoikeuteen ja oikeuteen saada tietoa. Vankeuden

22. HE 263/2004 vp, s. 135.

23. HE 263/2004 vp, s. 135–137.

24. Anna Mäki-Petäjä-Leinonen – Anja Karvonen-Kälkälä, Vanhuusoikeuden perusteet. 1. painos. Alma Talent 2017, s. 27.

luonne ja suljetussa laitoksessa asuminen merkitsevät käytännössä sitä, että vankien mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ovat jo lähtökohtaisesti rajoitetummat kuin monilla muilla. Vangin rajoitettu itsemääräämisoikeus ei voi kuitenkaan merkitä osallisuusmahdollisuuksien täydellistä epäämistä. Päinvastoin sen voidaan nähdä jopa korostavan esimerkiksi vankien oikeutta saada tietoa vankilan olojen merkittävästi muuttuessa. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta. Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Lain 20 §:n mukaan tiedon tuottaminen ja jakaminen on viranomaisen velvollisuus. Vankeuslain 4 luvun 4 §:n mukaan vangille on viipymättä hänen saavuttuaan vankilaan tiedotettava sen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. Tältä pohjalta vankilan olojen merkittävästi muuttuessa, kuten pandemian aikana tapahtui, voidaan pohtia myös vankien osallistamisen merkitystä, johon palaamme tarkemmin luvussa neljä.

Koronaviruspandemian myötä ilmeni, ettei voimassa olevassa lainsäädännössä ole riittävästi varauduttu maailmanlaajuisiin epidemioihin tai tartuntatautilanteisiin sen enempää suljetuissa laitoksissa kuin muutoinkaan yhteiskunnassa. Koronaviruksen aiheuttaman pandemian kaltaisia poikkeuksellisia oloja ei ole otettu huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa, ja tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset keinot koettiin riittämättömiksi ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseksi.²⁵ Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan, millaisilla keinoilla vankiloissa pyrittiin hallitsemaan koronataudin leviämistä.

3. Toimenpiteet vankiloissa epidemian hallitsemiseksi

3.1. Täytäntöönpanon rajoittaminen

Yksi keskeinen toimenpide koronataudin leviämisen hillitsemiseksi etenkin epidemian alussa oli vankien määrän rajoittaminen vankiloissa. Heti pandemian alkuvaiheessa oikeusministeriö antoi vankeuslain 2 luvun 1 §:n 4 momentin nojalla asetuksen (122/2020) lyhytaikaiseen vankeusrangaistukseen tuomittujen vankilaan ottamisen rajoittamisesta. Asetuksen mukaan sakon muuntorangastusten ja enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa ei aloiteta 19.3.–19.6.2020. Kyseisen vankeuslain kohdan mukaan vankiluvun tasoittamiseksi ja rangaistuksen asianmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi

25. Myös K 8/2021 vp, s. 189.

oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää, että vankilat eivät ota tiettyä ajanjaksona vastaan sellaisia rangaistukseen tuomittuja, joilla on suoritettavanaan enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus tai sakon muuntorangaistus. Tällä perusteella vankeuden täytäntöönpanon aloittamista voidaan siirtää enintään kahdeksan kuukautta.

Asetuksen tavoitteena oli estää viruksen kulkeutuminen vankiloihin uusien vankien mukana sekä lisätä väljyyttä vankiloissa viruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Huhtikuussa 2020 todettiin, ettei kyseisen asetuksen nojalla voitu silloisessa epidemiatilanteessa riittävällä tavalla turvata väljyyttä vankiloissa.²⁶ Tämän johdosta säädettiin laki sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta (194/2020). Laissa kiellettiin eräiden sakon muuntorangaistusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpano 31.7.2020 saakka. Täytäntöönpanon rajoittaminen oli väliaikaislaissa kytketty vallitsevien poikkeusolojen käsilläoloon, ja tarkoituksena oli turvata rangaistusten turvallinen täytäntöönpano sekä vankiloiden toimintakyky epidemian aikana.²⁷ Poikkeusolojen päätyttyä vankeusrangaistusten täytäntöönpanotoimia aloitettiin jälleen ja vankiluku lähti syksyllä 2020 nousuun.²⁸ Täytäntöönpanoa rajoitettiin ministeriön asetuksella jälleen joulukuussa 2020 sekä helmikuussa 2021. Helmikuussa annettu asetus (177/2021) oli voimassa vuoden 2021 loppuun saakka. Maaliskuussa oikeusministeriö antoi vielä asetuksen enintään kuuden kuukauden pituisten vankeusrangaistusten täytäntöönpanon rajoittamisesta (259/2021), ja se oli voimassa kesäkuun 2021 loppuun saakka.

Täytäntöönpanon rajoittamista koskevilla toimilla pyrittiin vaikuttamaan erityisesti vankien määrään sekä viruksen mahdollisuuksiin levitä. Vertailun vuoksi todettakoon, että tartuntatautilain 58 § mahdollistaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sulkemisen, kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. Vankiloita ei voi sulkea, eikä kyseisen kaltaista sääntelyä ole, joten epidemiaa oli pyrittävä hallitsemaan eri keinoin. Epidemian pitkittyttyä yksin rangaistusten täytäntöönpanon lykkääminen tai rajoittaminen ei kuitenkaan ollut riittävä keino vankiloiden tilanteen turvaamiseksi.

26. HE 44/2021 vp, s. 4.

27. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta 29/2020 vp, s. 3.

28. HE 44/2021 vp, s. 4.

3.2. Rokotukset

Ensimmäiset koronarokotteet otettiin Suomessa käyttöön tartuntatautilain nojalla joulukuussa 2020. Valtioneuvosto antoi 22.12.2020 asetuksen vapaaehtoisista COVID-19-rokotuksista (1105/2020), jonka mukaisesti rokotukset etenivät. Alkuvaiheessa asetuksen rokottamisjärjestystä koskevassa 2 §:n 2 momentissa säädettiin, että rokotuksen saavat ensimmäisessä vaiheessa COVID-19-tautiin sairastuneiden tai perustellusti sairastuneeksi epäiltyjen henkilöiden tutkimiseen, välittömään hoitoon tai huolenpitoon liittyvä tai muuta kiireellistä hoitoa antava sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä sosiaalihuollon iäkkäille henkilöille tarkoitetun asumispalvelun ja laitoshoidon toimintayksikön henkilöstö ja asukkaat. Toisessa vaiheessa rokotteen saavat 70 vuotta täyttäneet ja vanhemmat henkilöt. Kolmannessa vaiheessa rokotetaan henkilöt, joilla on vakavalle COVID-19-taudille altistavia sairauksia. Viimeiseksi rokotetaan muut kuin edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat henkilöt.

Vankiterveydenhuollon yksikön henkilöstö, joka oli tekemisissä potentiaalisesti koronapositiivisten henkilöiden kanssa, lukeutuu ensimmäiseen riskiluokkaan, ja sen oli määrä saada ensi vaiheessa asetuksen mukaisesti rokote. Vankiloissa kuitenkin valtaosa vangin kanssa päivittäin tekemisissä olevasta henkilöstöstä on Rikosseuraamuslaitoksen valvontahenkilöstöä. Valvontahenkilöstöä ei kuitenkaan rokotusjärjestyksessä priorisoitu eikä huomioitu, vaikka sillä on käytännössä merkittävä vaikutus sekä vankilan toimintaan että myös vankiterveydenhuollon toimintamahdollisuuksiin. Rokottamattomuudesta johtuva vartijoiden mahdollinen laaja sairastuminen ja sen myötä vartijaresurssien puuttuminen voisivat johtaa myös vankien terveyden- ja sairaanhoidon toteutumatta jäämiseen, joka voi näyttäytyä esimerkiksi toteutumattomina vastaanottoina – tavallisesti vanki saatetaan valvottuna poliklinikalle ja lääkärin tai terveydenhoitajan vastaanotolle ja takaisin osastolle.²⁹ Valvonnan resurssien puute on todettu jo aiemminkin vakavaksi ja akuutiksi ongelmaksi.³⁰ Tiiviissä laitosoiloissa kenen tahansa sairastuminen altistaa myös muut asukkaat. Myös apulaisoikeusasiamies on katsonut vankien asianmukaisen kohtelun sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen vankiloissa edellyttävän riittävää määrää koulutettua ja ammattitaitoista henkilökuntaa.³¹ Vankilaolosuhteissa valvontapuolen resurssien puute on myös työturvallisuusasia kaikille laitoksessa toimiville. Työturvallisuuslain 8 § 1 momentin mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimilla velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä.

Euroopan kidutuksenvastainen komitea (CPT) on todennut 20.3.2020 julkaistuissa periaatteissa, että vapautensa menettäneiden terveyden ja turvallisuus-

29. EOAK/1185/2021, s. 11.

30. Ks. mm. EOAK/1185/2021, s. 12 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/4153/2019.

31. EOAK/4153/2019, s. 7.

den suojelemiseksi tulee tehdä kaikki mahdollinen.³² Valtion mielisairaaloiden sekä Vankiterveydenhuollon yksikön toimesta esitettiin keväällä 2021 Kansalliselle rokotusasiantuntijaryhmälle (KRAR), että vangit ja mielisairaaloiden potilaat tulisi ottaa huomioon rokotusjärjestyksessä. KRAR puolsi kuitenkin vain valtion mielisairaaloiden potilaiden rokottamista valtioneuvoston asetuksen mukaisesti lääketieteellisen riskiarvion perusteella.³³ Aiemmin vangit oli kuitenkin arvioitu muun muassa sikainfluenssan erityiseen riskiryhmään kuuluviksi. Myös esimerkiksi influenssarokotteista päätettäessä vangit arvioitiin laitossuunolojensa vuoksi lääketieteelliseksi riskiryhmäksi tai sellaisiksi henkilöiksi, joiden terveydelle influenssa aiheuttaa oleellisen uhan tai joiden terveydelle rokotuksesta on merkittävä hyötyä.³⁴

Suomen ratkaisu vankien rokotuksissa ei ollut poikkeuksellinen. Rokotusjärjestyksen seuraaminen vankien tapauksessa on lääketieteellisistä suosituksista huolimatta käytäntö myös muissa maissa.³⁵ On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin tämä käytäntö on ollut perusteltua. Toki on huomattava, että rokotteita ei riittänyt keväällä 2021 kaikille halukkaille, joiden rokottaminen olisi ollut lääketieteellisesti perusteltua. Rokotetoimitusten niukkuus, epäsäännöllisyys sekä huono ennakoitavuus loivat oman haasteensa tilanteeseen. Samoin vankiloiden logistiset erityispiirteet ja rokotteiden asianmukaisen säilytyksen haasteet ovat tunnettuja mutta tuskin ylitsepääsemättömiä ongelmia. Tietysti myös rokotteiden ottaminen on ollut vapaaehtoista. Tiedossa on ollut, että merkittävä osa vangeista on ollut vankilaan saapuessaan rokottamattomia ja että heidän rokotushalukkuutensa vaihtelee. Vankiterveydenhuollon yksikön vangeilta ennakkokyselynä selvittämä rokotahalukkuus oli yli 60 prosenttia, ja tuota lukua voi pitää suhteellisen korkeana. Tietoja vankien rokottamisesta on niukasti saatavilla. Kuitenkin heinäkuussa 2021 vankiloissa olevien koronarokotusaste oli 34,4 %, kun koko väestöstä molemmat rokotukset oli saanut noin 42 %.³⁶ Lisäksi määräraikaisista toimista riippumatta vankien vaihtuvuus on verrattain suurta, ja näin

32. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic, issued on 20 March 2020. <https://rm.coe.int/16809cfa4b> (vierailtu 30.10.2022).

33. Kansallisen rokotusasiantuntijaryhmän kokous 3/2021, pöytäkirja/muistio 2.2.2021, s. 2.

34. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Influenssarokote. <https://thl.fi/fi/web/infektioitautidit-ja-rokotukset/rokotteet-a-o/influenssarokote> (vierailtu 2.11.2022).

35. Suhomlinova ym. 2022, s. 290–291.

36. WHO, Europe shows high rates of COVID-19 vaccination in prisons, 15.7.2021. <https://www.who.int/europe/news/item/15-07-2021-who-europe-shows-high-rates-of-covid-19-vaccination-in-prisons> (vierailtu 6.11.2022) ja Edouard Mathieu – Hannah Ritchie – Esteban Ortiz-Ospina – Max Roser – Joe Hasell – Cameron Appel – Charlie Giattin – Lucas Rodés-Guirao, A global database of COVID-19 vaccinations. *Nature Human Behaviour* 5/2021, s. 947–953, p. Finland.

ollen uusia rokottamattomia vankeja saapuu jatkuvasti, mikä edelleen olisi lisännyt tarvetta kiinnittää toteutunutta enemmän huomiota vankien rokottamiseen.

3.3. Tartuntatautilain mukaiset pakkotoimet

Tartuntatautilaissa säännellään tartuntatautien ehkäisyä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Vastaavan valtioneuvoston asetuksen (146/2017) 1 §:n 14 kohdan mukaan SARS, MERS ja muut uuden koronavirus-tyyppin aiheuttamat vaikeat infektiot ovat yleisvaarallisia tartuntatauteja. Vankiterveydenhuollon yksikkö vastaa tartuntatautien torjuntatyöstä osana järjestämisvastuuseensa kuuluvaa terveydenhuoltoa sen huostassa olevien osalta siten, että toiminta täyttää tartuntatautilaissa asetetut velvoitteet (10 §). Tartuntatautilain 6 luvussa on säädetty erikseen toimista, joilla tartunnan leviämistä voidaan rajoittaa. Karanteenilla tarkoitetaan lain 3 §:n 4 kohdan mukaan muun muassa taudinaiheuttajalle altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan. Edelleen säännöksen 5 kohdan mukaan eristäminen tarkoittaa sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn henkilön hoitamista tai terveydentilan seuranta muista erillään siten, että tartunnan leviäminen estyy.

Tartuntatautilain 60 §:ssä säädetään, että jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kunta-yhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille. Vastaavasti yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastunut tai sairastuneeksi epäilty henkilö voidaan eristää, jos taudin leviämistä ei voida muilla toimenpiteillä estää ja taudin leviämisen vaara on ilmeinen (63 §). Vankeja koskevasti päätöksen tekee Vankiterveydenhuollon yksikön tartuntataudeista vastaava lääkäri. Tartuntatautilain 70 §:n mukaan hoitava lääkäri voi kiireellisessä tapauksessa päättää henkilön karanteenista taikka henkilön eristämisestä enintään kolmeksi päiväksi, jos se on välttämätöntä taudin leviämisen estämiseksi ja lääkäri suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että päätöksen tekemisen edellytykset ovat olemassa. Päätös on saatettava niin pian kuin olosuhteet sallivat tartuntataudeista vastaavan lääkärin vahvistettavaksi. Ensisijaisesti karanteeni toteutetaan henkilön kanssa yhteisymmärryksessä osana hoitoa, mutta karanteeni voidaan määrätä myös tahdosta riippumatta.

Karanteeniin asettamisella sekä sairastuneen eristämisellä on pyritty vankiloissa turvaamaan vankien terveyttä ja estämään laitosepidemioiden syntyminen tai lisäleviäminen. Vankiterveydenhuollon yksikkö on pandemian aikana tehnyt

lukuisia karanteeniin asettamista koskevia päätöksiä eri vankiloissa eri puolilla Suomea. Huhtikuuhun 2021 mennessä hallinnollisia päätöksiä oli tehty noin 6 000.³⁷ Sairastuneiden osalta on tehty päätös eristämisestä. Karanteenien kestot ovat perustuneet pääasiassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valtakunnallisiin ohjeistuksiin ja suosituksiin.³⁸ Epidemiatilanteen ollessa vaikea erityisesti joulukuussa 2020 käytännössä kaikki vankilaan saapuneet vangit asetettiin 14 päivän karanteeniin. Tällöin valvontahenkilökunta ilmoitti saapujasta vankilan poliklinikalle sen aukioloaikana ja muina ajankohtina suoraan Vankiterveydenhuollon päivystävälle tartuntatautilääkärille. Poliklinikan henkilökunnan toimesta vankia käytiin tapaamassa ja samalla ilmoitettiin suullisesti karanteeniin asettamisesta. Poliklinikan ollessa suljettu ilmoituksen teki valvontahenkilöstö keskusteltuaan ensin päivystävän tartuntatautilääkärin kanssa.³⁹

Karanteeniin asetettiin kyseessä olevana ajankohtana siis kaikki siviilistä saapuvat vangit kategorisesti. Käytännöstä on jo periaatteessa huomioitava, että tartuntatautilain mahdollistamat pakkotoimet ovat erityisen merkityksellisiä perusoikeuksien näkökulmasta, sillä karanteenia ja eristämistä koskevilla päätöksillä puututaan julkisen vallan toimenpitein ja julkista valtaa käyttäen liikkumisvapauden lisäksi yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen. Henkilökohtaiseen vapauteen sisältyy fyysisen vapauden ohella myös tahdonvapaus sekä itsemääräämisoikeus. Käytäntö, jossa tartuntatautilain tarkoittaman karanteenin edellytysten arvioitaisiin täyttyvän vain siksi, että henkilö tulee vapaudesta vankilaympäristöön, on kritiikille altis. Yksinomaan se ei käsityksemme mukaan riitä perusteeksi todeta tai perustellusti epäillä henkilön altistuneen yleisvaaralliselle taudille. Myös apulaisoikeusasiamies on korostanut kunkin vangin yksilöllisen terveydentilan huomioimista ja arviointia karanteeniin asettamisessa.⁴⁰ Korkein hallinto-oikeus on arvioinut tuoreessa vuosikirjapäätöksessään viranomaisen selvitysvelvollisuuden laajuutta. Päätöksen mukaan laajaa yksilöllistä selvittämisvelvollisuutta vastaan puhui se, että karanteenipäätökset tulee tehdä viivytyksettä. Lisäksi oikeus katsoi, että viranomaisen mahdollisuuksia jälkikäteen luotettavasti selvittää kunkin vangin yksilöllistä liikkumista ja toimintaa laitoksessa (kyseessä olevassa tapauksessa viikon ajalta) voitiin pitää rajallisena.⁴¹

37. EOAK/1185/2021, s. 5.

38. Esim. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tiedote: THL suosittelee koronan karanteenijalan lyhentämistä 10 vuorokauteen, 2.8.2021. <https://thl.fi/fi/-/thl-suosittelee-koronan-karanteenijalan-lyhentamista-10-vuorokauteen> (vierailtu 31.10.2022).

39. EOAK/1185/2021, s. 4–5.

40. EOAK/1185/2021, s. 7.

41. KHO:2023:5.

3.4. Vankiloiden toimintojen sekä tapaamisten ja muiden yhteyksien rajoittaminen

Vankiloissa järjestetään tavallisesti erilaista työ- ja vapaa-ajan toimintaa. Toimintaan osallistumisesta säädetään vankeuslain 8 luvussa, jonka 2 §:n mukaan vankeusrangaistusta suorittavilla vangeilla on velvollisuus vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana osallistua vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Osa toiminnoista on sellaisia, joihin vangilla on periaatteessa aina oltava mahdollisuus, ja osa sellaisia, joissa Rikosseuraamuslaitoksella on enemmän harkintavaltaa. Lain mukaisia toimintoja ovat esimerkiksi työn tekeminen joko vankilassa tai sen ulkopuolella sekä koulutukseen osallistuminen. Vanki voi myös osallistua erilaiseen kuntouttavaan toimintaan vankilassa tai sen ulkopuolella. Vankiloissa on lisäksi järjestettävä vankilan oloihin soveltuvaa vapaa-ajan toimintaa. Ulkoilut, hygieniasta huolehtiminen sekä ruokahuolto ovat kuitenkin osa vankiloiden perushuoltoa, ja niistä säädetään erikseen vankeuslain 7 luvussa.⁴²

Vankeuslain 13 luvun 1 §:n mukaan vangilla on oikeus tavata vieraita tapaamista varten varattuina aikoina. Tapaaminen voidaan sallia muulloinkin, jos se on tarpeen vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä. Tapaamisissa on kyse pääasiassa perhesiteiden ja ihmissuhteiden säilyttämisestä, ja ne voidaan järjestää joko valvottuina tai valvomattomina. Vangilla on myös oikeus tavata avustajaansa muiden henkilöiden olematta läsnä. Vankeuslain 14 luvun 2 §:n mukaan vangille voidaan laissa määriteltyjen edellytysten täyttyessä hakemuksesta myöntää poistumislupa. Jos luvan ehtojen noudattamista ei voida pitää riittävän todennäköisenä, vangille voidaan myöntää poistumislupa tarpeellisen valvonnan alaisena. Vankeuslain 14 luvun 5 §:n mukaan vangille on annettava lupa tarpeellisen valvonnan alaisena lyhyeksi aikaa poistua vankilasta vakavasti sairaana olevan lähiomaisen tai muun läheisen tapaamista samoin kuin lähiomaisen tai muun läheisen hautaan saattamista varten taikka muusta vastaavasta erittäin tärkeästä syystä. Poistumislupien tarkoituksena on tukea vangin yhteyksien säilymistä vankilan ulkopuolelle ja yhteiskuntaan sekä osaltaan vähentää vapaudenmenetyksestä aiheutuvaa haittaa.

Vankien tapaamisia ja poistumislupia on evätty ja rajoitettu epidemian aikana ajoittain laajamittaisestikin viruksen leviämisen estämiseksi. Ennen pandemiaakin voimassa olleen lainsäädännön nojalla tapaamisia on voitu esimerkiksi keskeyttää, mikäli sen on arvioitu olevan tarpeen rikoksen estämiseksi taikka vankilan järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi (vankeuslaki 13:8). Edelleen vankeuslain 13 luvun 9 §:ssä säädetään, että jos tapaamisen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty, tapaaminen voidaan peruuttaa. Saman säännöksen mukaan tapaaminen voidaan evätä muun muassa silloin, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa van-

42. HE 44/2021 vp, s. 5–8.

kilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Poistumislupien peruuttaminen on tullut kyseeseen esimerkiksi silloin, kun luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksenteon jälkeen täyty (vankeuslaki 14:9).

Keväällä 2020 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ohjeisti vankiloita lopettamaan vankien poistumislupien myöntämisen sekä tapaamisten järjestämisen vankiloissa tartuntojen leviämisen estämiseksi. Kuten muussakin yhteiskunnassa tapaamisia pyrittiin korvaamaan videoyhteyksin. Rajoituksia alettiin purkaa 1.6.2020 alkaen aloittamalla ensin vankiloiden sisäisistä toiminnoista siten, että kuntosalit, liikuntasalit, saunat ja kirjastot avattiin ensin vankien käyttöön. Lähiomaisten ja alaikäisten lasten valvotut tapaamiset aloitettiin kesäkuun lopussa 2020 kuin myös poistumislupien myöntäminen.⁴³ Syksyllä 2020 epidemiatilanteen heikennyttyä rajoituksia otettiin jälleen käyttöön. Talvella ja keväällä 2021 rajoitusten käyttö koko valtakunnan tasolla kytkeytyi pääasiassa alueellisiin eroavuuksiin.⁴⁴

Kesäkuussa 2021 säädetyllä väliaikaislailla (452/2021) säädettiin COVID-19-epidemian johdosta Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisuudesta rajoittaa tai keskeyttää vankiloiden toimintoja, vankien tapaamisia ja poistumislupia silloin kun se on välttämätöntä koronavirustartuntojen leviämisen estämiseksi vankilassa. Toimintojen rajoittamista perusteltiin lain esitöissä esimerkiksi sillä, että tiiviissä vankilaolosuhteissa vankien itsenäiset mahdollisuudet vaikuttaa tartunnan riskiin ovat vähäiset tavanomaista päiväjärjestyksestä noudatettaessa. Viranomaisten tulisikin voida huolehtia tartuntariskin vähentämisestä ja sitä kautta vankien terveyden turvaamisesta. Rajoitus- ja keskeyttämistoimenpiteet eivät koskeneet vankilan perushuoltoon lukeutuvia toimia eivätkä lapsen tai avustajan tapaamisia tai erittäin tärkeästä syystä myönnettäviä poistumislupia. Myöskään valvottuja tapaamisia ei voinut lain nojalla kokonaan keskeyttää. Lain esitöiden mukaan kynnys vankien tapaamisten ja poistumislupien rajoittamiselle tai keskeyttämiselle olisi matalampi kuin mitä se olisi vankilan toimintojen rajoittamiselle.⁴⁵

Hallituksen esityksen (HE 44/2021) perusteluista ilmenee, että Rikosseuraamuslaitoksen yleisestä rajoituspäätöksestä väliaikaislain perustella ei suoraan seurannut kaikkien myönnettyjen lupien tai tapaamisten peruuttaminen tai epääminen. Rikosseuraamuslaitoksen rajoittamispäätös esimerkiksi poistumislupien keskeyttämisestä ei siten tarkoittanut sitä, että vankeja voitiin kategorisesti ohjata olemaan hakematta poistumislupia. Se antoi vankilalle mahdollisuuden evätä hakemukset, mutta vangeilla oli edelleen tavanomaiseen tapaan oikeus

43. K 8/2021 vp, s. 195.

44. Sosiaali- ja terveysministeriö, Toimintasuunnitelma covid-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:21.

45. HE 44/2021 vp, s. 10–16.

hakemuksen tekemiseen, ja kaikki hakemukset tuli käsitellä ja edellytykset luvan myöntämiselle tuli arvioida yksilökohtaisesti.⁴⁶ Toimintojen rajoittamisen ohella vankiloissa on kaiken kaikkiaan kiinnitetty yhä enenevässä määrin huomiota myös erilaisiin terveysturvallisuutta edistäviin toimiin. Näitä ovat olleet fyysisten kontaktien rajoittaminen sekä turvavälien ja etäisyyksien pitäminen kohdat- taessa kuin myös hygieniasta huolehtimisen korostaminen. Lisäksi tapaamisissa on käytetty pleksilaseja ja epidemian yhteydessä on ollut mahdollista hyödyntää myös osastointirakennetta.⁴⁷

Edellä tässä luvussa mainittuihin toimiin sekä toimenpiteisiin liittyy osaltaan myös tiedottaminen sekä sen tärkeys, erityisesti poikkeusoloissa. On tärkeätä, että esimerkiksi karanteeniin asettamisesta sekä henkilön terveydentilasta ker- rotaan siten, että hän ymmärtää asian. Vankiterveydenhuollon yksikkö on laati- nut vangeille kirjallisen ohjeistuksen karanteeniin asettamisesta sekä siihen liittyy- vistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Myös rikosseuraamuslaitos on antanut ko- ronatilanteesta tiedotteita vangeille.⁴⁸ Apulaisoikeusasiamies taas on todennut, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää muita kuin kotimaisia kieliä puhuvien vankien riittävään tiedonsaantiin.⁴⁹

4. Toimenpiteiden vaikutus vangin asemaan

Koronapandemian alkuvaiheessa vaikutti siltä, etteivät vankilat olleet varautu- neet riittävästi kriisitilanteeseen, joka voi johtaa vankien ja vankiloiden työn- tekijöiden, kuten vartijoiden, vakavaan sairastumiseen. Myöskään vankien tai vankilan työntekijöiden suojautumismahdollisuuksiin ei ollut riittävästi kiin- nitetty huomiota. Vankiloiden varautumattomuus pandemiaan ei sinänsä ollut poikkeus, vaan riittämätön varautuminen koski koko yhteiskuntaa.⁵⁰ Vankiloi- den erityinen luonne kuitenkin merkitsee sitä, että niiden toiminnan asianmu- kainen ja säädösperusteinen järjestäminen on yksinomaan julkisen vallan vas-

46. HE 44/2021 vp, s. 31.

47. EOAK/6769/2021, s. 23.

48. Rikosseuraamuslaitos, tiedote 13.3.2020, 18.3.2020 sekä 25.5.2020. <https://www rikosseuraa- mus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020.html> (vierailtu 31.10.2022).

49. EOAK/1185/2021, s. 5, 8.

50. Onnettomuustutkintakeskus, Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021 ja Laura Kihlström – Moona Huhtakangas – Soila Karreinen – Ilmo Keskimäki – Liina-Kaisa Tynkkynen, ”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022.

tuulla myös terveysturvallisuus huomioon ottaen, koska vankien mahdollisuudet vaikuttaa omaan tilanteeseensa ovat erittäin rajalliset.

Väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi viranomaisilta edellytettiin nopeita toimia. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa aikaa toimenpiteiden suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen oli vähän ja päätöksiä piti tehdä puutteellisin ja epävarmoin tiedoin. Vankiloissa rajoituksia toteutettiin Rikosseuraamuslaitoksen päätöksillä. Toimintatavat eivät olleet oikeudellisesti tarkastellen lainkaan ongelmatomia, mikä näkyy esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa.⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista selviää, että vuonna 2020 oikeusasiamiehelle tehtiin 931 koronapandemiaan liittyvää kantelua, joista 66 kohdistui rikosseuraamusalaan. Epidemian kuluessa viranomaisten edellytykset parempaan päätöksentekoon paranivat, kun tutkimustietoa ja kokemusta alkoi kertyä. Huolestuttavaa on, että pandemian pitkittyessä ja epäkohtien noustessa esille kanteluiden määrä nousi entisestään. Vuonna 2021 pandemiaan liittyviä kanteluita tehtiin yhteensä 1 106, joista rikosseuraamusalaa koski 112 kantelua. Pääosin rikosseuraamusalaan kohdistuneet kantelut koskivat tapaamisten keskeyttämistä ja muita rajoitustoimia.⁵² Pandemian alkuvaiheessa apulaisoikeusasiamies tutki omana aloitteenaan Vankiterveydenhuollon yksikön menettelyä koronavirusepidemian aikana (2736/2020). Apulaisoikeusasiamies suoritti myös tarkastuksen Vankiterveydenhuollon yksikön toiminnanohjaukseen vuonna 2021 ja esitti muun muassa karanteenipäätösten viivytyksetöntä tiedoksiantoa ja vartijaresurssien puuttumisesta johtuvaa vankien terveyden- ja sairaanhoidon toteutumatta jäämistä koskevan huolensa.⁵³

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta selviää, että pandemia-aikana karanteenipäätöksiä annettiin tiedoksi suullisesti ja että joissakin tapauksissa kirjallinen tiedoksianto saattoi viipyä jopa viikon. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaikka suullinen tiedoksianto oli mahdollinen, päätökset tulee antaa tiedoksi myös kirjallisesti viipymättä. Lisäksi karanteeniin asettamisesta tulee kertoa vangeille siten, että he ymmärtävät asian, ja kiinnittää huomiota erityisesti sellaisten vankien riittävään tiedonsaantiin, jotka eivät puhu kotimaisia kieliä.⁵⁴ Myös Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi karanteenipäätöksen muotoa koskevassa ratkaisussaan (15.10.2021 2140/2021), että tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi on asian kiireellisyyden vuoksi karanteenipäätöksen antaminen suullisesti ollut välttämätöntä hallintolain 43 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. On

51. Mehrnoosh Farzamfar – Janne Salminen, The supervision of legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 pandemic. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 99(2) 2022, s. 16. Myös Sini Takaneva, Vankien perusoikeuksien rajoittaminen koronaviruspandemian aikana. *Pro gradu -tutkielma*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2022.

52. K 8/2021 vp, s. 196 ja EOA, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021 K 18/2022 vp, s. 172.

53. EOAK/1185/2021, s. 2.

54. EOAK/1185/2021, s. 8. Myös Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/1360/2021.

myös mahdollista, että vartijoiden sairastumisista tai karanteeneista aiheutuneet puutteet vartijaresursseissa ovat käytännössä johtaneet vankien terveyden- ja sairaanhoidon toteutumatta jäämiseen. Lisäksi vankilaan saapuvien vankien systemaattinen karanteeniin asettaminen vain sillä perusteella, että henkilö saapuu vankilaan sen ulkopuolelta, ei tartuntatautilain karanteenia koskevan säännöksen mukaan näyttäisi olevan riittävä karanteeniin asettamisen peruste.

Havaintojemme mukaan oikeusasiamiehen ratkaisuihin ei ole erityisesti nostettu esiin vankien rokotusten järjestämiseen liittyviä näkökohtia. Sekä vankien että vankilan henkilöstön rokotusten järjestäminen ja erityisesti heidän huomioimatta jättämisensä rokotusjärjestyksessä herättävät kuitenkin kysymyksiä. Kuten olemme tuoneet esiin, vankilat ovat tiiviisti asutettuina ja pääasiassa suljettuina laitoksina erittäin alttiita infektiosairauksien leviämislle, minkä lisäksi vankien terveydentilan voisi arvioida olevan yleisesti ottaen keskimääräistä heikompi. Vangit onkin aiemmin esimerkiksi influenssarokotusten yhteydessä arvioitu lääketieteellisiin riskiryhmiin kuuluviksi. Koronarokotuksissa vankeja ei kuitenkaan erikseen priorisoidu rokotusjärjestyksessä. Perusteita sille, miksi vankeja ei tuolloin määritelty lääketieteelliseksi riskiryhmäksi, ei esitetty. Myöskään vankiloiden valvontahenkilöstön rokotuksia ei rokotusjärjestyksessä priorisoidu, vaikka vankilat ovat todella haavoittuvaisia henkilöstöresursseiltaan ja vaikka riski tartunnan saamiselle vankilan kaltaisessa ympäristössä on suuri.⁵⁵ Henkilöstöllä on myös oikeus turvalliseen työympäristöön työturvallisuuslain mukaisesti.

Suljetuissa laitoksissa asuvien ihmisten mahdollisuudet suojautua virukselta olivat pitkälti muiden käsissä. Vankilan kaltaisessa suljetussa ympäristössä asuvien ja työskentelevien välisiä luonnollisia kontakteja ei voi välttää. Vanki ei voi myöskään valita, kenen henkilökunnan jäsenen kanssa hän on tekemisissä. Näistä syistä julkisen vallan olisikin tullut erityisen tarkasti huolehtia siitä, että vankiloiden asukkaiden ja henkilöstön rokotukset tuotetaan laitoksissa asianmukaisesti. Vertailun vuoksi on huomattava, että esimerkiksi vanhusten asumispalvelun ja laitoshoidon toimintayksikön henkilöstö ja asukkaat rokotettiin rokotusjärjestyksen mukaisesti ensimmäisten joukossa. Vaikka rokotukset eivät estäneetkään taudin leviämistä, toimintaa selittävien perusteiden puuttuessa herää kysymys siitä, asetettiiniko vangit rokotuksissa eri asemaan tosiasiallisesti siksi, että he ovat vankeja. Tällainen toiminta olisi vankeuslaissa säädetyn vastaista, sillä vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita kuin niitä rajoituksia, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankien rokotuksiin liittyi myös muita luvussa

55. Myös Merja Mikkola – Annamari Niskanen, Koronapandemian välitilinpäätös THL:n alaisessa hallinnossa. Selvitys THL:n tulosohtausvastuulle kuuluvien sote-yksiköiden toiminnasta COVID-19-pandemian aikana 2020–2021. Työpaperi 21/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022, s. 18.

kolme esille nostamiamme haasteita, joiden vuoksi vankien mahdollisuus rokottautumiseen vaikeutui. Lisäksi on huomattava, että poistumis lupien epääminen rajoitti vankien mahdollisuutta käydä halutessaan rokottautumassa omatoimisesti vankilan ulkopuolella.

Vankien rokotusten hidas eteneminen on yksi peruste sille, miksi koronaviruksen leviämistä vankiloihin ja vankiloissa jouduttiin estämään muilla, tiukoilla rajoitustoimilla, kuten rajoittamalla jo ennestään tiukasti rajoitettuja sosiaalisia kontakteja yhä tiukemmin niin vankilan sisällä kuin sen ulkopuolelle. Kuten aiemmin toimme esiin, Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissäännöt (nro 43) kieltävät vangin pitkäaikaisen eristämisen ja yhteydenpidon perheeseen rajoittamisen, jollei se ole ”ehdottomasti välttämätöntä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi”. Tästä huolimatta käytännössä pandemian aikaiset olosuhteet monissa vankiloissa muistuttivat kuitenkin yksinäisyysrangaistusta.⁵⁶ Esimerkiksi skotlantilaisia vankeja koskevassa tutkimuksessa vangit kertoivat olleensa pandemia-aikana lukittuina omiin selleihinsä 23 tuntia vuorokaudesta.⁵⁷

Myös Suomessa karanteenit koskivat toisinaan kategorisesti useita osastoja, jopa koko vankilaa ja esimerkiksi kaikkia uusia vankeja.⁵⁸ Muissa laitoksissa karanteenipäätöksiä ei tehty vastaavassa laajuudessa, ja on vaikea nähdä erityisesti uusien vankien laajan karanteeniin asettamisen olleen tartuntatautilain sanamuodon ja hengen mukaista. Samoin koko vankilan karanteeniin asettaminen on erittäin poikkeuksellista. Esimerkiksi puolustusvoimissa eristys tai karanteeninomainen aika koski yksittäisiä sairastuneita tai altistuneita varusmiehiä.⁵⁹ Myös valtion koulukodeissa karanteeni- ja eristämispäätöksiä on tehty vain muutamia. Sama koskee valtion mielisairaaloita.⁶⁰ Pitkäaikainen, jatkuva eristys aiheutti vangeissa yksinäisyyttä, tylsistymistä ja stressiä, mistä seurasi ilmapiirin kiristymistä, joka purkautui erilaisena häiriökäyttäytymisenä ja konflikteina.⁶¹ On toki huomattava, että esimerkiksi mielisairaaloissa liikkuminen ja potilaiden vaihtuvuus ovat vähäisempiä kuin vankiloissa. Tästä huolimatta vankiloiden karanteenikäytännöt voidaan asettaa kyseenalaisiksi myös esimerkiksi suhteel-

56. Suhomlinova ym. 2022, s. 284.

57. Matthew Maycock, Covid-19 has caused a dramatic change to prison life. Analysing the impacts of the Covid-19 pandemic on the pains of imprisonment in the Scottish Prison Estate. *The British Journal of Criminology* 62(1) 2022, s. 218–233, 225.

58. Esim. EOAK/1185/2021, s. 4 ja Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta, 22.4.2021. EOAK/2700/2021, s. 9.

59. Puolustusvoimat, COVID-19 ja puolustusvoimat. <https://puolustusvoimat.fi/covid-19> (vierailtu 4.11.2022).

60. Mikkola – Niskanen 2022, s. 17.

61. Heard 2020, s. 854 ja Suhomlinova ym. 2022, s. 287.

lisuusperiaatteen näkökulmasta.⁶² Terveystieteiden tutkimusten lähtökohdaksi tulee aina olla henkilön yksilöllinen terveydentila. Näin ollen myös karanteeniin asettamista koskevan arvion lähtökohdaksi on oltava vangin yksilöllinen terveydentila kaikkia kategorisesti koskevien ehdottomien ratkaisujen sijaan, mistä myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on muistuttanut.⁶³

Karanteenien ohella rajoitettiin myös vankilan ulkopuolisia kontakteja, minkä myötä vankien mahdollisuudet tavata läheisiään tai pitää yhteyttä vankilan ulkopuolelle heikkenivät merkittävästi. Kontaktien rajoittaminen merkitsi haastetta sekä vankien yksityiselämälle että perhesuhteille. Kansainvälisen tutkimuksen mukaan vangit kokivat juuri pandemian aikaisen sosiaalisten kontaktien rajoittamisen kaikista rankimmaksi toimenpiteeksi.⁶⁴ Kontaktien rajoittamisen negatiiviset vaikutukset eivät kohdistuneet pelkästään vankeihin, vaan heidän lisäksi sillä oli vaikutuksia myös esimerkiksi heidän lastensa mielenterveyteen.⁶⁵ Kontaktien rajoittamista pyrittiin kompensoimaan vankiloissa esimerkiksi videopuheluilla. Käytännön järjestelyissä oli kuitenkin hankaluuksia, mikä aiheutti epäyhdenvertaisuutta ja epävarmuutta sekä niistä seurannutta turhautumista.⁶⁶ Kansainvälisesti on lisäksi raportoitu, että ulkopuolisten kontaktien rajoittaminen ei ole tarkoittanut pelkästään vankien siviilielämään liittyvien tapaamisten rajoitusta – myös vankien mahdollisuutta ostaa ulkopuolelta esimerkiksi lääkäri- ja mielenterveyspalveluja rajoitettiin.⁶⁷ Suomea koskevaa vastaavaa tietoa ei ole käytettävissä.

Apulaisoikeusasiamies otti kantaa vankien kontaktien rajoittamiseen selvittäessään keväällä 2020 omana aloitteenaan (2606/2020) Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa koronavirusepidemian aikana. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies totesi vankien valvottujen tapaamisten keskeyttämisen olleen lainvastaista. Valvottujen tapaamiset ovat vangin subjektiivinen oikeus, jota ei joitakin yksittäisiä tilanteita koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta ole mahdollista rajoittaa. Erityisen ongelmallisena apulaisoikeusasiamies näki alaikäisten ja heidän vanhempiansa välisten tapaamisten lopettamisen. Valvomattomien tapaamisten

62. Maaliskuussa 2023 antamassaan ratkaisussa (KHO 2023:21) KHO arvioi vankeusrangaistusta suorittavan vangin karanteeniin määräämistä. KHO katsoi, että kyseisessä tapauksessa karanteenissa ei ole kysymys enää vapauden menetyksestä vaan henkilökohtaisen vapauden lisärajoituksesta, joka ei tuomioistuimen mukaan kuitenkaan ollut asteeltaan erityisen ankara. Tulkintaan vaikutti karanteenipäätöksen noin kahden viikon voimassaolo, jota KHO piti lyhyehkönä.

63. EOAK/1185/2021, s. 7.

64. Heard 2020, s. 853.

65. Shona Minson, The impact of COVID-19 prison lockdowns on children with a parent in prison. Tutkimusraportti. University of Oxford 2021, s. 20.

66. Valtioneuvosto, Lapset, nuoret ja koronavirusi. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2, s. 56 ja Heard 2020, s. 857.

67. Suhomlinova ym. 2022, s. 291.

epäämistä pandemiatilanteen perusteella apulaisoikeusasiamies kuitenkin piti mahdollisena. Näitäkin tilanteita olisi kuitenkin tullut arvioida vanki- ja poistumisluopakohtaisesti lupaa puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja punniten.⁶⁸ Apulaisoikeusasiamiehen esittämät oikeudelliset kannanotot soveltuvat aikaan ennen kesäkuuta 2021, jolloin laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa COVID-19-epidemian johdosta (452/2021) tuli voimaan. Väliaikaislaki mahdollisti laajemmat rajoitustoimet mutta edellytti niiltä välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta. Väliaikainen lakikaan ei mahdollistanut vangin ja hänen lapsensa tapaamisten rajoittamista (väliaikaislaki 3.1).

Väliaikaislain myötä sääntelemättömästä tilanteesta siirryttiinkin perusoikeuksia huomattavasti rajoittavaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on kuitenkin sellainen perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä ja myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.⁶⁹ Uuden sääntelyn rakentuminen vankeuslain ja tartuntatautilain mukaisten keinojen ilmeiselle riittämättömyydelle ja lisäkeinojen välttämättömyysvaatimus tekivät sääntelystä luonteeltaan viimesijaista, mikä oli merkityksellisestä sääntelyn oikeasuhtaisuusarvion näkökulmasta. Sääntelyn välttämättömyys sinänsä on osoittautunut vaikeasti arviotavaksi, ja myös tästä sääntelystä löytyy piirteitä, joilla toteutetaan mahdollisia rajoitustoimenpiteitä ikään kuin varmuuden vuoksi.⁷⁰ Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut kriittisesti tällaisiin rajoituksiin.⁷¹

Väliaikaislaki säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin kriittistä huomiota esimerkiksi sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunta kiinnitti huomiota esimerkiksi vankien ajankäytön jäämiseen avoimeksi toiminnan ja vapaa-ajan toiminnan rajoittamisesta ja keskeyttämisestä johtuen, mikä voi valiokunnan mukaan johtaa siihen, että vangit olisivat suljettuina yksin sulleihinsä lähes vuorokauden ympäri. Lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tällainen erityisesti pitkäaikaisena erittäin syvälleikävä rajoitus vangin elinolosuhteisiin olisi lakiehdotuksen tarkoituksena.⁷² Lakivaliokunta totesi mietinnössään pitävänsä

68. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK 2606/2020, s. 34 ss.

69. PeVL 10/2021 vp (HE 31/2021 vp laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta), s. 2 ja PeVL 13/2021 vp, s. 3.

70. Sakari Melander, Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta. 22.4.2021, s. 5.

71. PeVL 15/2015 vp (HE 96/2015 vp laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta), s. 9.

72. PeVL 13/2021 vp, s. 4. Myös EOAK/2700/2021, s. 4–6.

kuitenkin perusteltuna, että väliaikaislaki mahdollistaa myös kaikkien toimintojen keskeyttämisen vankilassa tai sen osastolla, koska sääntelyn avulla tulee myös voida vastata erittäin vaikeisiinkin epidemiatilanteisiin.⁷³ Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota myös väliaikaislain 5 §:n säännökseen rajoitusten ja keskeytysten vaikutuksesta vankeja koskevien päätösten peruuttamiseen hallintolain 6 §:n näkökulmasta. Hallintolain mukaan peruuttamistoimivaltaa on käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja sen käytön on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Väliaikaislain säätämisen yhteydessä mahdollisuutta toiminnan turvallisempaan järjestämiseen muutoin kuin voimakkailla vankien perusoikeusrajoituksilla arvioitiin lakivaliokunnan mietinnössä, kun perustuslakivaliokunta oli ensin kiinnittänyt arvion puuttumiseen huomiota väliaikaislakia koskevassa lausunnossaan. Perustuslakivaliokunta oli todennut, että se pitää valitettavana sitä, ettei hallituksen esityksestä riittävällä tavalla ilmene nyt esitettyjä lievempien toimenpiteiden soveltuvuus ehdotetun sääntelyn päämäärien saavuttamiseksi.⁷⁴ Näitä keinoja ovat esimerkiksi hygieniaan, etäisyyksiin ja toimintojen järjestelyihin liittyvät toimet.⁷⁵ Rajoituksia olisi ollut mahdollista kohdistaa riskiryhmiin kuuluviin vankeihin osastointien avulla vankeuslain 5 luvun 1 pykälän 2 momentin nojalla, joka edellyttää, että vangin osastoinnissa otetaan huomioon vangin yksilölliset ominaisuudet ja vangin turvallisuus.⁷⁶ Mietinnössään lakivaliokunta toteaa pyytäneensä lisäselvitystä voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamista toimista, joiden toteutuminen tulisi varmistaa ennen kuin väliaikaislaissa tarkoitettuihin rajoitus- tai keskeyttämistoimenpiteisiin voidaan ryhtyä. Koska esimerkiksi toimintojen uudelleenjärjestelyn mahdollisuudet vaihtelevat vankiloissa muun muassa henkilöstömäärästä ja vankilan täyttöasteesta johtuen, kaikkien käytettävissä olevien mahdollisuuksien kuvaaminen kaikkiin vankiloihin soveltuvalla tavalla todetaan kuitenkin vaikeaksi. Mietinnössä todetaan myös, että koska valtion laitosten asianmukaiset riittävää hygieniää ja etäisyyksien pitämistä koskevat käytänteet on käytännössä mahdollista varmistaa myös valtionhallinnon sisäisellä ohjauksella, ei tällaisten toimien noudattamisesta Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa esitetä sääntelyä.⁷⁷ Apulaisoikeusasiamies huomautti väliaikaisia toimia käsittelevästä hallituksen esityksestä antamassaan asiantuntijalausunnossa myös vankiloissa todettuja koronatartuntoja koskevan analyysin puutteesta. Vasta sellaisen analyysin pohjalta olisi ollut mahdollista arvioida rajoitusten tehokasta kohdentamista perusoikeusystävällisellä tavalla.⁷⁸

73. LaVM 4/2021 vp (HE 44/2021 vp laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta), s. 7.

74. PeVL 13/2021 vp, s. 4; myös Melander 2021, s. 5 ja EOAK/2700/2021, s. 2.

75. HE 44/2021 vp, s. 23.

76. Melander 2021, s. 5.

77. LaVM 4/2021 vp, s. 4–5.

78. EOAK/2700/2021, s. 3.

Kansainvälisestä vankeja koskevasta tutkimuksesta nousee esiin, että pandemia-aikana vangit kärsivät merkittävästä informatiovajeesta ja että useissa vankiloissa ei ollut minkäänlaista tiedotustoimintaa vaan vangit saivat tietoa taudista ja pandemian vaikutuksista pääasiassa televisiosta. Joissakin vankiloissa tilanteesta tiedotettiin alkuvaiheessa säännöllisellä uutiskirjeellä, mutta pandemian pitkittyessä tiedotustoiminta hiipui osassa vankiloita. Tiedonpuute lisäsi epävarmuutta ja vankien kokemusta eristyneisyydestä. Tilanne on suomalaisissa vankiloissa ollut tässä suhteessa parempi: tiedotustoimintaa COVID-19-taudista ja sen aiheuttamista toimenpiteistä ja rajoituksista on ollut.⁷⁹ Esimerkiksi vankien intranetissä on ollut tarjolla tietoa usealla kielellä. Myös henkilöstön rooli viestinnässä on ollut keskeinen. Se, missä määrin vankeja on suomalaisissa vankiloissa muutoin osallistettu, ei sen sijaan ole tiedossa. Väliaikaislain säätämisen yhteydessä oli saatu lausunto Kriminaalihuollon tukisäätiöltä.⁸⁰ Pandemian aiheuttaman vankilaympäristön yhä tiiviimmän sulkeutumisen myötä vankien osallistaminen ja kuuleminen rokotuksiin, vierailurajoituksiin ja toimintojen sulkemiseen liittyvistä seikoista olisivat olleet tärkeitä.

Jälkikäteen arvioituna vankiloissa käyttöön otetut rajoitustoimenpiteet eivät olleet epidemian edetessä kaikilta osin lakiin perustuneita, objektiivisesti arvioituna välttämättömiä ja oikeassa suhteessa siihen, millaisia toimia yhteiskunnassa sekä muissa laitoksissa pandemian leviämisen estämiseksi tehtiin. Vaikka yleisesti vankien keskimääräistä terveydentilaa koskevan tiedon pohjalta vankien on mahdollista kategorisesti arvioida kuuluvan riskiryhmiin, ei yksilöiden perusoikeuksiin puuttuvia rajoituksia ole mahdollista tehdä näillä perustella vaan niiden tulee perustua yksilölliseen arviointiin. Oikeudellisesti erityisen hankalan tilanteesta tekee alkuvaiheiden rajoitusten perustuminen Rikosseuraamuslaitoksen päätöksiin. Varsinaiset laajamittaisemmat rajoitukset mahdollistanut väliaikaislaki tuli voimaan vasta kesällä 2021, jolloin pandemia-aikaa oli takana jo yli vuosi. Vaikka myös väliaikaislain säätelyyn liittyy yllä kuvaamamme oikeudellisia jännitteitä, sen myötä rajoitustoimenpiteet saivat säädöspohjan, minkä vuoksi sitä voidaan kaikesta huolimatta pitää oikeustilan parannuksena.

79. Ks. EOAK/2606/2020, s. 11 ss.

80. Kriminaalihuollon tukisäätiö, Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisvaarallisten tartuntatautien torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi, 15.1.2022.

5. Lopuksi

Jos vankiloiden COVID-19-pandemiatoimia arvioidaan niin sanottujen laitosepidemioiden toteutumisen tai toteutumattomuuden valossa, Suomessa pandemiatoimet olivat vankiloissa onnistuneita, koska laitosepidemioilta vältyttiin. Kuitenkin laajasta eristäytyneisyydestään huolimatta myös suomalaisissa vankiloissa oli COVID-19-tautia. Tartuntojen sekä tautiin sairastuneiden määrään vaikutettiin rajoitustoimin niin, että määrät pysyivät verraten alhaisina ja laajoilta vakavilta sairastumisilta vältyttiin. Toisaalta osalla vangeista rangaistuksen täytäntöönpano lykkääntyi merkittävästi rajoitustoimenpiteiden vuoksi, mistä johtuen rajoitustoimenpiteet kohdistuivat verrattain pieneen vankimäärään. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan vankiloiden torjuntatoimet onnistuivat hyvin. Rikosseuraamuslaitoksen 1.7.2020 julkaiseman tiedotteen mukaan vankiloissa ei ollut todettu koronaa. Marraskuussa 2020 Rikosseuraamuslaitos tiedotti, että Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen vangilla oli todettu koronavirus-tartunta 6.11.2020. Edellä käy kuitenkin ilmi, että rajoitustoimet olivat osin varsin totaalisia ja jyrkkiä. Lisäksi niiltä puuttui osittain asianmukainen perusta lainsäädännössä, vaikka toimenpiteet selvästi rajoittivat perusoikeuksia. Esimerkiksi oikeusasiamies on todennut, että ”pandemian alkuvaiheessa elämän ja terveyden suojeleminen korostui usein muiden perusoikeuksien kustannuksella”.⁸¹

Ulkopuoliset kontaktit ovat vankiloissa jo vankeuden luonteesta johtuen aina väistämättä rajoitetummat kuin vapaudessa elävien kontaktit. Kun pandemiaa pyrittiin hillitsemään vankiloissa rajoittamalla lisää jo valmiiksi rajoitettuja ulkopuolisia kontakteja, tilanne muodostui haastavaksi vankien yksityiselämän ja perhesuhteiden ylläpitämisen näkökulmasta. Kyseisen oikeuden luonteesta johtuen perus- ja ihmisoikeusrajoitus ei ole kohdistunut vain vankeihin vaan se on ulottunut myös heidän lähipiiriinsä. Rajoitukset ovat olleet erityisen ongelmallisia siltä osin kuin ne ovat ulottuneet mahdollisesti myös lapsiin. Samantyyppisiä haasteita on ollut myös muissa laitoksissa, joissa jyrkästi rajoitettiin laitoksessa asuvien ihmisten kontakteja ulkopuoliseen maailmaan.

Tarkastelujemme perusteella voidaan todeta, että pandemia merkitsi vankiloissa laitososolusuhteen korostumista. Sikäli myös Suomeen pätee kansainvälisessä tutkimuksessa esiintuotu ajatus vankilan muuttumisesta eristysselliksi. Vankilaympäristön eristys muusta yhteiskunnasta ja vankien eristys myös toisistaan tiukkeni pandemiatoimenpiteiden johdosta, mikä muutti vankien vankeusrangaistuksen luonteeltaan intensiivisemmäksi. Periaatteessa rajoitusten lähtökohtana on ollut laitoksessa elävien ihmisten terveyden suojeleminen, mutta samalla se on muodostunut merkittäväksi rajoitukseksi muiden perus- ja ihmisoikeuksien

81. K 18/2022 vp, s. 164.

toteutumisen kannalta. Osa toimenpiteistä rikkoi selvästi perusoikeuksia. Tämän ohella on huomattava, että tutkimusten mukaan laitosolosuhteen korostuminen entisestään ja sulkeutuminen johtavat vankiloissa jännitteiden lisääntymiseen. Erityisen keskeisiksi laitosolosuhteen korostuessa muodostuvat vankien osallistamisen merkitys ja vankien kuuleminen osana huolenpitovelvollisuuden toteuttamista, jotta voidaan varmistua siitä, että viranomaisilla on riittävän täsmällinen kuva vankien hyvinvoinnista. Siitä, kuinka pandemia vaikutti vankien terveyteen, saamme lähiaikoina lisää tutkittua tietoa vankiterveydenhuollon alalla tehdyn tutkimuksen myötä.⁸²

Pandemia-aika on osaltaan tehnyt näkyväksi, kuinka emme täysin hahmota vankiloissa – kuten ilmeisesti emme muissakaan laitoksissa – asuvien henkilöiden tilannetta ja asemaa. Vaikka pandemia-aikana rajoitustoimenpiteitä kohdistettiin koko väestöön ja osa näistä toimista puuttui merkittävästi myös perusoikeuksiin, keskivertokansalaisella oli kuitenkin lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan tilanteeseensa kuin vangeilla. Laitosympäristöt vaikuttavat asukkaisiinsa merkittävästi ja muun muassa rajoittavat heidän omia mahdollisuuksiaan esimerkiksi suojautumiseen ja tiedonsaantiin. Ylipäätään laitoksissa asuvien mahdollisuuksia koskevissa kyvyissä on paljon eroja. Laitoksessa oleva on usein merkittävin osin toisten – ja viime kädessä julkisen vallan – huolenpidosta riippuvainen. Jos tällöin esimerkiksi julkisen vallan toimesta rajoitetaan vankilassa olevan ihmisen mahdollisuuksia hakeutua rokotuksiin, kuten pandemia-aikana tehtiin, julkiselle vallalle muodostuu vielä aktiivisempi velvollisuus huolehtia palvelun toteuttamisesta laitoksessa. Tietysti muutenkin olisi ollut suositusten perusteella syytä harkita toisin vankien asemaa rokotusjärjestyksessä.

Muun muassa pandemia-aikaa koskevat laillisuusvalvojen ratkaisut osoittavat, että laitoksissa asuvien perusoikeusrajoitukset oli toteutettu osin ilman lainsäädännön tukea. Ylipäätään laitoksissa asuvien kantelut ovat yksi laaja ja selvästi pandemia-aikaisesta oikeussuojajärjestelmästä esiin nouseva kokonaisuus.⁸³ Havaintomme voivat olla yhtenä osoituksena siitä, että laitoksista laitosvalta ei ole käytännössä kadonnut, tai ainakin siitä, että poikkeukselliset olosuhteet ruokkivat laitosvaltaa. Vankien poistumislupien ja tapaamisten rajoittamiset ennen väliaikaista lakia voivat toimia tästä esimerkkinä. Tämä linkittyy *Mäkipään* jo aikaisemmin (2014) tekemään havaintoon, joka nostaa esiin turvallisuushakuisuuden ja yksilön aseman välisen jännitteen yhtenä syynä vankiloissa esiintyville oikeusturvaongelmille. Hänen mukaansa turvallisuusperusteilla oli tehty ”ratkaisuja, joille ei ole laista löydettävissä selkeää toimivaltaa, ja valittu

82. Esimerkiksi Wattu IV -tutkimus, josta ks. tarkemmin <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/vankien-terveys-tyokyky-ja-hoidon-tarve-wattu-iv-> (vierailtu 4.2.2023).

83. Farzamfar – Salminen 2022.

suhteellisuusperiaatteen vastaisesti liikaa vangin oikeuksiin puuttuvia toimintavaihtoehtoja”, minkä hän toteaa heijastelevan laitospinnan lähtökohtia.⁸⁴ Kun laitosvalta näkyy tällä tavalla vankilan normaaliarjessa, ei liene yllättävää, että se nousee pintaan etenkin kriisiaikana. Myös tässä kriisissä korostettiin turvallisuusaspektia suhteessa yksittäisiin oikeuksiin: nyt yksittäisen vangin, koko vankiyhteisön ja myös henkilökunnan terveysturvallisuutta, joka asettui ristiriitaan vankien muiden oikeuksien kanssa. Vaikka valtiosääntöisessä käytännössä on hylätty laitosvaltaoppi jo useita vuosikymmeniä sitten, käytännön toiminnassa siitä ei näytä päästyn eroon. Myös *Nieminen* on tuonut esiin laitospinnan tosiasiallisen paluun pandemia-aikaisten torjuntatoimenpiteiden myötä.⁸⁵ Samaan on eduskunnan oikeusasiamies kiinnittänyt huomiota.⁸⁶ Nämä havainnot kehottavat erityiseen tarkkuuteen laitoksissa olevien oikeuksista huolehtimisessa mahdollisissa tulevissa kriisiolosuhteissa. Sama koskee ylipäätään sensitiivisyyttä laitosolosuhteiden merkityksen ymmärtämisessä.

The COVID-19 pandemic and restrictions in prisons

HANNA HÄMÄLÄINEN, D.Sc. (Admin.), Postdoctoral Researcher, University of Turku – KAISA KUORTTI, LL.M., Lawyer, Finnish Institute for Health and Welfare (THL); Doctoral Researcher, University of Turku – JANNE SALMINEN, LL.D., Professor, University of Turku

In the article, we discuss, from the legal perspective, the measures adopted in Finnish prisons to prevent the spread of COVID-19 infections. We analyse adopted measures in relation to normative basis on the enforcement of imprisonment and the legal status of prisoners. From a more comprehensive viewpoint, the article focuses on the circumstances and regulation of a closed institution in emergency situations. We argue that, during the pandemic, the distinctive features of a closed institution were emphasised, and the isolation in prisons increased. In conclusion, we argue that the restrictions adopted in prisons were not in all respects objectively necessary and proportionate, if compared to the measures adopted in society and other institutions to prevent the spread of the pandemic. We also discuss the inclusion of prisoners: Did the deepening of isolation during the spread of pandemic emphasise the importance of prisoners' inclusion?

84. Mäkipää 2014, s. 26.

85. Nieminen 2022, s. 51.

86. Esim. EOAK/2606/2020, s. 46 ss.