

Anna Kontula vas

Lakialoite laiksi vankeuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa esitetään vankeuslakia muutettavaksi siten, että vangin pääsyä vankilan kirjastoon ei voitaisi evätä yleisesti päihtymyksen tai vankilan järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen perusteella, vaan pelkästään kirjastossa käynnin häiritsemisen perusteella ja vain määrääjäksi. Oikeus kirjastopalveluiden käyttöön on keskeinen perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien sekä sananvapauden kannalta.

PERUSTELUT

Kirjastoverkosto on Suomen laajin ja saavutettavin kulttuuripalvelu, joka on kaikkien kansalaisten saatavilla. Kirjastolain (laki yleisistä kirjastoista) 2 §:n mukaisena lain tavoitteena — ja kirjastojen tarkoituksena — on edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin, tiedon saatavuutta ja käyttöä, lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa, mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen sekä aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta.

Myös vangeilla on oikeus kirjastopalveluihin. Vankeuslain (767/2005) 11 luvun 4 §:n mukaan vankilassa on oltava kirjasto tai vangeille tulee järjestää mahdollisuus käyttää yleisiä kirjastopalveluja. Vankilan kirjaston on toimittava yhteistyössä yleisten kirjastojen kanssa, ja sen toiminnan tulee vastata yleisten kirjastojen toimintaperiaatteita. Vangeille on varattava riittävän usein pääsy vankilan kirjastoon, ja heitä on ohjattava kirjaston käytössä. Varmuusosastolle sijoitetun, yksinäisyysrangaistusta suorittavan, järjestysrikkomusta selvitetäessä erillään pidettävän, turvaamistoimenpiteiden kohteena olevan tai omasta pyynnöstään erillään asuvan vangin kirjastopalveluista on huolehdittava muulla tavoin.

Vuonna 2015 vankeuslain (393/2015) kirjastoa koskevaan pykälään kuitenkin lisättiin 3 momentti, jonka mukaan vangilta, joka on päihtynyt tai joka häiritsee kirjastossa käyntiä taikka vaarantaa vankilan järjestystä tai turvallisuutta, voidaan evätä oikeus päästä vankilan kirjastoon.

Vankeuslakia uudistettiin tuolloin laajasti muun muassa kurinpitoa ja valvontaa koskevia säännöksiä muuttamalla. Muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 45/2014 vp) ei kuitenkaan juuri perusteltu erikseen kirjastoon pääsyn epäämiseen liittyvää tiukennusta. Perusoikeuksien rajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnin näkökulmasta merkille pantavaa on, että myös-

Lakialoite LA 83/2020 vp

kään eduskunnan perustuslakivaliokunta ei vuonna 2014 esitystä arvioidessaan (PevL 34/2014 vp) kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen evätä pääsy kirjastoon. Perustuslakivaliokunta ei vaikuttaisi muutenkaan käytännössään juuri arvioineen vankien kirjastopalveluiden merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen (TSS-sopimus) 15 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden ottaa osaa kulttuurielämään ja päästä osalliseksi tieteen kehityksen ja sen soveltamisen eduista. Artiklan mukaan valtion on tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä muun muassa tieteen ja sivistyksen levittämisen kannalta. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) artiklaa koskevassa yleiskommentissa (TSS-komitean yleiskommentti nro 21, E/C.12/GC/21, 21.12.2009) todetaan oikeuteen kuuluvan muun muassa kaikille avointen palveluiden, kuten kirjastopalveluiden, saatavuuden. Yleiskommentin mukaan artikla sisältää aktiivisen velvoitteen varmistaa tarvittavin tavoin jokaisen mahdollisuus päästä osaksi tieteestä ja kulttuurista muun muassa varmistamalla pääsy kirjastoihin ja muihin palveluihin ilman mitään henkilöön ja hänen asemaansa liittyvää syrjintää.

TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohta sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan valtion on taattava, että sopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää. Syrjinnän kiellon sisältävää sopimuksen 2 artiklaa koskevassa yleiskommentissa (TSS-komitean yleiskommentti nro 20, E/C.12/GC/20, 2.7.2009) TSS-komitea toteaa, että artiklassa mainittuna muuna seikkana eli muuna henkilöön liittyvänä kiellettynä syrjintäperusteena voitaisiin pitää esimerkiksi vangin asemaa, kun hänen oikeuksiaan on vapaudenmenetyksen nojalla rajoitettu.

Suomen perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään. Perusoikeusuu-distuksen esitöiden mukaan itsensä kehittämisen mahdollisuus viittaa opetuksen ohella riittäviin kulttuuripalveluihin, kuten kirjastolaitokseen (HE 309/1993 vp, s. 19–20). Esityöperustelujen mukaan viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen kehittää itseään merkitsee sitä, että jokaiselle tulee turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Säännöksen velvoitteet kohdistuvat julkiseen valtaan. Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja. Perustuslain säännös edellyttää, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa. (HE 309/1993 vp, s. 64.)

Perusoikeusuu-distusta edeltäneessä hallituksen esityksessä todetaan, että aikaisemmin Suomessa pidettiin mahdollisena rajoittaa tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia suoraan erityisen vallanalaissuussuhteen tai laitospallan perusteella. Tällaisina ryhminä saatettiin pitää esimerkiksi vankeja. Kuten esityksessä todetaan, nyttemmin tällaiset perusteet perusoikeusrajoituksille on kuitenkin torjuttu. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta. Perusoikeusuu-

Lakialoite LA 83/2020 vp

distus asetti kaikki henkilöryhmät lähtökohtaisesti yhdenvertaiseen asemaan perusoikeusturvan suhteen. Jos rajoituksia joiltakin osin tarvitaan, tulee niiden hyväksyttävyyden arvioida perusoikeuksien tavanomaisten rajoitusedellytysten mukaan. Esityksessä todetaan, että vaikka erityisesti vapaudenmenetyksen merkitsee erittäin pitkälle menevää puuttumista henkilön oikeuksiin, se ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve rajoittaa henkilökohtaisen vapauden ohella muita perusoikeuksia vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoitukset tulisi voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta. (HE 309/1993 vp, s. 25.) Esimerkiksi valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen onkin nimenomaisesti todennut, että vankien ja muiden suljetuissa laitoksissa olevien perusoikeusrajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä (V.-P. Viljanen: Perusoikeuksien sovellusala. Verkkoteoksessa Perusoikeudet, Alma Talent).

Julkisen vallan perustuslain 16 §:ssä tarkoitetuista velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Laki yleisistä kirjastoista ja vankeuslain kirjastoa koskevat säännökset toteuttavat ja täydentävät perustuslain 16 §:ssä julkiselle vallalle asetettuja velvollisuuksia. Sivistysellisten oikeuksien lisäksi kirjastopalveluilla on merkitystä myös perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa turvatun sananvapauden kannalta. Sananvapauteen sisältyy muun ohella oikeus vastaanottaa tietoa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut määräyksen kirjastopalveluiden järjestämisestä silloin, kun vanki ei pääse käymään vankilan kirjastossa (9/004/2017). Määräyksen mukaan vangeille on lähtökohtaisesti varattava kerran viikossa pääsy vankilan kirjastoon ja heitä on ohjattava kirjaston käytössä. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa vanki on omasta pyynnöstään erillään asuva, sijoitettu varmuusosastolle, suorittaa yksinäisyysrangaistusta, on erillään pidettävänä järjestysrikkomuksen selvittämistä varten tai on vankeuslain 18 luvun tai tutkintavankeuslain 13 luvun turvaamistoimenpiteiden kohteena. Turvaamistoimenpiteitä ovat sitominen, tarkkailu, eristämistarkkailu ja erillään pitäminen sekä tutkintavangeilla yhteydenpidon rajoittaminen.

Edellä mainituissa poikkeustilanteissakin vangeille on kuitenkin määräyksen mukaan annettava mahdollisuus käyttää kirjastopalveluita yhtä usein kuin muillakin vangeilla, kuitenkin vangin psyykkinen vointi huomioiden. Tällöin vankia voidaan käyttää vankilan kirjastossa virkamiehen harkinnan mukaisesti. Vaihtoehtona on esimerkiksi lainaaminen osastolla sijaitsevasta käsikirjastosta tai kirjakärrystä.

Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut vankien kirjastopalveluita useissa ratkaisuisaan. Esimerkiksi Turun vankilaan tekemänsä tarkastuksen pohjalta marraskuussa 2019 antamassaan ratkaisussa (EOAK/2449/2019) apulaisoikeusasiamies katsoi, että vankilan kirjastossakäyntijärjestelyt eivät vastanneet vankeuslakia, keskushallintoyksikön määräystä eivätkä laillisuusvalvontakäytäntöä, kun pääsy kirjastoon muun muassa riippui osastosta ja kirjastoon pääsi harvemmin kuin kerran viikossa. Oikeusasiamies on laillisuusvalvontakäytännössään myös muun muassa todennut, että vankien kirjastopalvelut pitävät vankeuslain esitöissä todetun mukaisesti sisällään mahdollisuuden kaukolainauksiin (Dnro 2076/4/13, 3.6.2013) ja että vaatimuksia vankien pääsulle riittävän usein vankilan kirjastoon tai mahdollisuutta käyttää yleisiä kirjastopalveluita ei tule rajoittaa esimerkiksi siten, että ne koskisivat vain vankeja, jotka opiskelevat, ja että perustus-

Lakialoite LA 83/2020 vp

lain takaaman sananvapauden näkökulmasta kaikilla vangeilla tulisi olla oikeus vastaanottaa tietoja (2400/4/08).

Kirjastoon pääsyn epäämistä voidaan lain mukaan käyttää tapauskohtaisesti, mutta käytännössä tilanteet, joissa kirjaston käytön epäämistä sovelletaan kurinpitotoimenpiteenä, ovat epäselviä. Myöskään Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä ei mainita erikseen tällaisia tilanteita, kun luettelaa kirjastopalvelujen erityisjärjestelyitä.

Lain esitöiden perusteella vaikuttaa siltä, ettei kirjaston käyttökielto ole keskeinen kurinpitotoimi. Kieltoa ei perustella sen tarkemmin kuin yleisellä järjestyksellä ja mahdollisilla häiriötilanteilla. Rikosseuraamuslaitoksen selvityksen mukaan vankeuslain mukaista kirjaston käytön epäämistä ei tapahtunutkaan vuoden 2019 aikana yhdessäkään vankilassa Suomessa. Ainoastaan yksi vankila ilmoitti Rikosseuraamuslaitokselle, että kirjastosta on joskus poistettu vankeja häiritsevän käytöksen vuoksi, mutta totesi tämänkin olevan erittäin harvinainen toimenpide.

Kirjaston käytön rajoittaminen tai epääminen on sivistyksellisten perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksena heikosti perusteltu, epäämisen tapauskohtainen määrittely on epäselvää, eikä epäämis mahdollisuuden soveltamiselle vaikuta käytännössä olleen Suomen vankiloissa juuri tarvetta. Nykyinen säännös laajentaa kurinpitojärjestelmää tarpeettomasti tavalla, joka vaarantaa vankien perus- ja ihmisoikeuksia. Säännöstä tulee täsmentää ja lieventää mahdollistamalla kirjastossa käynnin epääminen vangilta vain silloin, kun vanki tosiasiaassa häiritsee kirjastossa käyntiä. Lisäksi säännöstä on täsmennettävä siten, että oikeus päästä vankilan kirjastoon voidaan evätä vain määrääjäksi.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

vankeuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vankeuslain (767/2005) 11 luvun 4 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 393/2015, seuraavasti:

11 luku

Vapaa-aika

Lakialoite LA 83/2020 vp

4 §

Kirjasto

Vangilta, joka häiritsee kirjastossa käyntiä, voidaan evätä oikeus päästä vankilan kirjastoon määräajaksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 13.11.2020

Anna Kontula vas