

Asia: VN/14603/2019-OM-2

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Klikkaa ja lisää väliotsikko

Lausunnonantajan yleiset kommentit esityksestä ja sen tavoitteista

Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn uudistaminen on välttämätöntä esitysluonnoksessa kerrotuilla perusteilla. Muut ehdotetut muutokset ovat pääosin perusteltuja.

Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin perustuvaa toimintaa koskevien menettelysäännösten selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen on tarpeen. Hallintolain asemaa ja noudattamista on sinänsä syytä korostaa; esitän jäljempänä kuitenkin tältä osin myös tiettyjä kriittisiä huomioita.

Lausuntoni on ryhmitelty lausuntopalvelussa esitetyn otsikoinnin mukaisesti. Kommenttini koskevat vankeuslakia ja vastaavia tutkintavankeuslakiin ehdotettuja muutoksia, ellen totea muuta. Jos kyseessä ovat muutosehdotukset, jotka toistuvat muissakin laeissa samanlaisina kuin vankeuslaissa, kommenttini soveltuvat pääosin myös niihin, kuten esimerkiksi päihitteettömyyden valvonnasta esittämäni.

Lähden siitä, että asian jatkovalmistelussa tullaan ottamaan huomioon hallituksen esityksessä HE 6/2020 vp ja sen vielä vireillä olevassa eduskuntakäsittelyssä linjattava.

Lausunnonantajan kommentit keskeisistä ehdotuksista ja säännösehdoituksista

1. laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa

Ehdotetun lain 21 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta ulosottoviranomaiselle. Tietojen luovuttaminen tulisi mahdolliseksi myös ilman ulosottoviranomaisen pyyntöä, Rikosseuraamuslaitoksen omasta aloitteesta. Minulla ei ole tähän huomautettavaa muutoin, mutta ehdotettu laki ja perusteluteksti vaikuttavat olevan ristiriidassa siltä osin, millaisia tietoja vangin taloudellisesta asemasta ulosottoviranomaisille voitaisiin luovuttaa oma-aloitteisesti.

Ehdotetun lain mukaan voitaisiin luovuttaa tiedot maksetusta käyttörahasta, toimintarahasta ja palkasta sekä siitä tehtävistä pidätyksistä. Perustelujen mukaan on pidetty epäkohtana sitä, että Rikosseuraamuslaitos saa tiedon vangilla olevasta ulosmittauskelpoisesta omaisuudesta, mutta ei voi välittää siitä oma-aloitteisesti tietoa ulosottoviranomaisille. Perusteluissa todetaan lisäksi, että järjestelmän asianmukaisen toimivuuden kannalta voidaan pitää perusteltuna sitä, että tieto näiden viranomaisten välillä kulkisi siten, että lainmukaiset tehtävät voidaan suorittaa. Nähdäkseni ehdotettu 21 § ei kuitenkaan edelleenkään anna Rikosseuraamuslaitokselle oikeutta oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja vangin omaisuudesta, josta Rikosseuraamuslaitos on saanut tiedon.

Perusteluissa tarkoitetun kaltainen tilanne on tullut esiin esimerkiksi kanteluasiassa, jossa vangilla oli vankilassa hallussaan arvokkaita kultakoruja. Totesin tuolloin muun muassa seuraavaa.

On tärkeää, että ulosoton tehokkuutta ylläpidetään ja että tämän varmistamiseksi tehdään myös viranomaisyhteistyötä. Tämän tulee kuitenkin tapahtua lain puitteissa. Kuten edellä olevasta ilmenee, ei oma-aloitteinen ulosottoviranomaisten perinnän tehokkuuteen liittyvien päämäärien tukeminen ilman lain siihen antamaa selvää valtuutusta ole hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja perusoikeudet huomioon ottaen hyväksyttävää. Yksi keskeisiä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita on tarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.

Edellä todetun perusteella katson rikosseuraamusesimies [nimi poistettu] menetelleen virheellisesti ottaessaan oma-aloitteisesti yhteyttä ulosottovirastoon ja saattaessaan heidän tietoonsa, että kantelijalla on vankilassa ulosmitattavaa omaisuudesta. (päätös 13.12.2019, dnro 4189/2018)

Epäselväksi jää, kummalla tavalla tietojenanto-oikeudesta omaisuuden osalta halutaan säätää, lakitekstin vai perustelujen mukaisesti. Vastaava tilanne kuin muun omaisuuden osalta voi tulla, ja on kanteluissa tullutkin esiin, jos vangilla on hallussaan tai hänelle saapuu rahaa.

2. hallintolain soveltaminen

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vankeuslain ja tutkintavankeuslain soveltajilla on ollut epäselvyyttä hallintolain soveltamisesta Rikos-seuraamuslaitoksen toiminnassa. Oikeudellisesti asia ei ole epäselvä. Hallintolakia tulee soveltaa, mutta vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset ovat tällä hetkellä jossakin määrin epäloogisia muun muassa osittain päällekkäisen sääntelyn vuoksi. Lain selkiyttäminen on perusteltua.

Lähtökohtaisesti on perusteltua poistaa vankeuslaista ja tutkintavankeuslaista erilliset päätöksen tekemistä ja muuta hallintolain mukaista menettelyä koskevat säännökset niiltä osin, kuin kyse on hallintopäätöksen tekemisestä.

Siltä osin kuin kyse ei ole hallintopäätöksestä, vaan tosiasiallisesta toiminnasta, jossa lisäksi käytetään julkista valtaa siten, että rajoitetaan tai puututaan eri tavoin vangin perusoikeuksiin, on tärkeää kirjata ne tosiseikat, joiden perusteella lain toimenpiteelle asettamien edellytysten on arvioitu olevan olemassa. Sen lisäksi, että tämän kaltaiselle toimivallan käytölle on laissa asetettu edellytyksiä, on yleensä säädetty myös päätösvalta. Virkamiehen ja vangin oikeusturva edellyttää, että toimenpiteen perusteet ja päätösvaltaa käyttänyt, sekä myös toimeenpanevat virkamiehet, ovat selvitettävissä kirjauksista jälkikäteen. Tämä on ymmärtääkseni myös ehdotettujen säännösten lähtökohta. En ole systemaattisesti käynyt läpi, onko kirjaamisvelvollisuudesta ehdotettu sääntely kattava. Näin tulisi tietysti olla ja nähdäkseni tähän on esitysluonnoksessa pyritty.

Kuten totesin, ei ole oikeudellisesti epäselvää, että hallintolakia tulee soveltaa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa. En kuitenkaan ole täysin varauksettomasti varma, kuinka hyvin hallintolaki soveltuu kaikkeen vankiloiden toimintaan. Vankeja koskeva päätöksenteko ja muut heihin kohdistuvat viranomaistoimet eivät kaikilta osin ole tyyppillistä hallintotoimintaa.

Esimerkiksi hallintolain 34 §:n mukaiseen kuulemiseen liittyy joitakin kysymyksiä. Onko kaikki vankilan päätöksenteon pohjana käyttämä aineisto hallintolain 34 §:n 1 momentin tarkoittamia ”vaatimuksia ja selvityksiä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun” ja joista vankia tulisi siten kuulla? Jos ei ole, millainen aineisto ei synnytä kuulemisvelvoitetta? Entä kuinka esimerkiksi 34 §:n 2 momentin 3) kohta hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämisestä tulisi vankeja ja tutkintavankeja koskevassa asiassa ymmärtää? Voiko joku vankeja koskeva päätöstyyppi olla tällainen? Lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden mukaan kyseessä on lähinnä taloudellisen edun, kuten apurahojen, myöntäminen.

Kuulemisen tulisi hallintolain mukaan tapahtua kirjallisesti. Laissa lähtökohtana oleva kirjallinen prosessi määräaikoineen soveltuu usein huonosti vankilaolosuhteisiin. Olen ratkaisussani (EOAK/6065/2016) pitänyt hyväksyttävänä ja hallintolain mukaisena, että vanki voi osastosi joittelusta päätettäessä tulla kuulluksi suullisesti, vaikka hallintolain vakiintuneen tulkinnan mukaan kirjallinen kuuleminen on pääsääntö. Hallintolaki edellyttää tässäkin tilanteessa, että asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä

taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin (36 §). Epäilen, että vankiloissa menetellään harvoin näin, vaan vangille ilmoitettaneen sen sijaan suullisesti, mistä häntä halutaan kuulla.

Tietääkseni monissa vankeja koskeissa päätöstyypeissä, esimerkiksi poistumislupaharkinnassa, kuulemista ei tosiasiaassa tällä hetkellä yleensä toimiteta, vaikka sille hallintolain perusteella olisi esitettävissä perusteita. Ongelmia kuulemisessa on ollut myös tehtäessä päätöksiä harkintavaltaa sisältävien tapaamistyyppien osalta. Käytäntö voi siten poiketa paljonkin siitä, mitä säännökset edellyttäisivät, ja kuten sanottua, toisaalta voi olla tulkinnanvaraista, mitä ne edellyttävät. Lisäksi kyse on siitä, onko hallintolain mukainen menettely aina tarkoituksen-mukainen kaikissa vankia koskevilla asioissa.

Yksittäinen esimerkki menettelytapaongelmasta on, kuinka tulisi toimia vangin vireillä olevien hakemusten kanssa, kun vanki siirretään vanki-lasta toiseen. Raukeaako vangin hakemus vai tuleeko se siirtää uuden sijoitusvankilan käsiteltäväksi vai riippuuko oikea menettelytapa siitä, millaisesta asiasta on kyse?

Vangin oikeusturvaa ei luonnollisesti tule heikentää lipsumalla perusteettomasti hallintolain vaatimuksista. Mielestäni olisi kuitenkin syytä pohtia, onko perusteltua soveltaa hallintolain varsin tiukkoja, muodollisia ja vankilan toiminnan näkökulmasta raskaita menettelysäännöksiä kaikkeen vankia koskevaan päätöksentekoon ja toimenpiteisiin.

Toisaalta se, kuinka heikosti hallintolain velvoitteet tällä hetkellä vanki-loissa tunnetaan ja toteutuvat, on ongelma. Vastakkainen ongelma on, onko vankilan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista tai edes vangin oikeusturvan edellyttämää, että hallintolakia sovelletaan kaikkiin päätöksiin täysimääräisesti. Mitä tämä tarkoittaisi vankilan toiminnan, lähinnä työmäärän lisääntymisen ja päätöksenteon hidastumisen, kannalta? Esitysluonnoksella ei sinänsä ole vaikutusta jo vallitsevaan asiantilaan – hallintolakia tulisi soveltaa jo nyt – mutta tilannetta tulisi selkiyttää jollakin tavoin. Nähdäkseni ensisijaisesti selvittämällä, onko perusteltua säätää Rikosseuraamuslaitoksen osalta joitakin hallintolain säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai muutoin selvittämällä hallintolain vankiloiden päätöksenteolle asettamia vaatimuksia

Tilanteen ei tule olla se, että menettelytapojen lainmukaisuutta joudutaan säännönmukaisesti arvioimaan ylimmässä laillisuusvalvonnassa tai vangin muutoksenhaun johdosta hallintotuomioistuimissa.

3. yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittaminen

Ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena määrätyn valvonnan alkamisajankohtaa ehdotetaan muutettavaksi. Valvonta alkaisi nykyistä myöhemmin eli vasta Rikosseuraamuslaitoksen määräämästä ajankohdasta, ei tuomion lainvoimaiseksi tai muutoin täytäntöönpanokelpoiseksi

tulemisesta. Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa tämän muutoksen suhteeseen itse ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja sen koeaikaan. Ymmärtääkseni valvonnan alkamisen myöhentyminen ei vaikuttaisi ehdollisen vankeuden ja koeajan alkamisajankohtaan eikä koeaikana mahdollisesti tehdyn uuden rikoksen johdosta tapahtuvaan ehdollisen vankeusrangaistuksen määräämiseen täytäntöönpantavaksi. Ehkä tämä olisi selvyiden vuoksi hyvä mainita, varsinkin kun ehdotetun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen on määrättävä tuomitulle rangaistuksen suorittamisen alkamisajankohta.

4. sakon maksaminen vankilassa

Aikaa, jona muuta rangaistusta vankilassa suorittava voi maksaa sakon muutorangaistuksen, ehdotetaan lyhennettäväksi kahdesta kuu-kaudesta viiteen arkipäivään. Lisäksi ehdotetaan, että maksuajan myöntämisestä ei enää tehtäisi erillistä päätöstä. Tällä pyritään yhdenmukaistamaan maksuaika vastaamaan pelkästään sakon muutorangaistusta suorittavilla olevaa maksuaikaa, sekä yksinkertaistamaan menettelyä.

Esitysluonnoksen mukaan muun rangaistuksen ohella sakon muunto-rangaistusta suorittaneita oli 1 000 vuonna 2019. Heistä hieman yli 500 sai maksuaikaa kaksi kuukautta ja noin 250 maksoi sakon tuon ajan kuluessa. Vaikuttaa siltä, että ehdotettu maksuajan huomattava lyhentyminen vaikuttaisi melko suureen joukkoon muutorangaistukseen tuomittuja. Lienee todennäköistä, että osa heistä ei pystyisi lyhentyneen maksuajan vuoksi sakkoa suorittamaan, ja suorittaisi siten sen sijaan muutorangaistuksen. Käytännössä seuraamusjärjestelmä ankaroituisi.

Rikosoikeudelliseen rangaistusjärjestelmään tehtäviä muutoksia on esitysluonnoksessa pohdittu perustuslain kannalta ehdollisen vankeuden tehosteeksi määrätyn valvonnan alkamisajankohtaan liittyen. Tältä osin esitetty soveltuu nähdäkseni myös sakon maksuajan lyhentämiseen eikä ole syytä epäillä, että ehdotettu ajan lyhentäminen ei kuuluisi lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

5. rangaistusajan suunnittelu

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan havaitun ja todetun perusteella rangaistusajan suunnittelun lainmukaiseen toteuttamiseen on liittynyt lukuisia ongelmia. Vankeuslain ja vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella on ollut jossakin määrin epäselvää, mitä kaikkea rangaistusajan suunnitelmaan liittyen olisi tehtävä ja mille taholle kuuluu mitään tehtäviä. Lisäksi säännöksissä oleva terminologia ei ole täysin vastannut sitä, millaisia ilmaisuja menettelystä on käytännön toiminnassa käytetty. Terminologiassa on siten ollut epäselvyyksiä. Monenlaisia ongelmia on liittynyt lain velvoitteiden toteuttamiseen silloinkin, kun ei ole ollut epäselvää, kuinka säännösten perusteella olisi tullut menetellä.

Valitettavasti esitysluonnos ei näytä selkiyttävän tilannetta, vaan ennemminkin päinvastoin. Siinä ehdotetaan nyt laissa olevan laatimisen ja seuraamisen lisäksi uutta ilmaisuä täsmentäminen, minkä lisäksi mainitaan myös suunnitelman muuttaminen. Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 16 §:n mukaan suunnitelmaan kohdistuu myös vähintään kolme kertaa vuodessa tapahtuva tarkastelu.

Kuuluuko päätösvalta suunnitelman muuttamisesta samalle taholle kuin suunnitelman laatiminen? Suunnitelman muuttamistilanteiden kuvailu on varsin niukkaa. Tietääkseni nykyisellään suunnitelman laatinut taho saattaa määräjain oma aloitteisesti tarkastella suunnitelman ajanmukaisuutta, esimerkiksi elinkautisvankien osalta. Tämä lienee tarpeen, koska pitkälle vankeusajalle ei kyettäne laatimaan kuin korkeintaan hyvin summittainen suunnitelma. Epäselväksi jää, mitä kaikkea esitysluonnoksessa tarkoitetaan tilanteella, jossa suunnitelman perusteita täytyy muuttaa. Onko tarkoitus luopua siitä, että suunnitelman laatija ajoittain myös oma aloitteisesti tarkastelee pitkäaikaisvankien suunnitelmien ajantasaisuutta ja muuttamistarvetta? Kyse on Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä eikä laillisuudesta, mutta laillisuusvalvojan näkökulmasta asian olisi hyvä olla selvästi säännelty.

Uusi ilmaisu "suunnitelman täsmentäminen" jää epäselväksi nykyiseen toimintakäytäntöön verrattuna. Päätösvalta täsmentämisestä olisi toiminnoista vastaavalla virkamiehellä tai ohjauksen tai valvonnan esi-miestehtävissä olevalla virkamiehellä. Ehdotuksen mukaan suunnitelmaa täsmennetään tiedoilla suunnitelman toteuttamisesta vankilassa. Tällä hetkellä suunnitelman toteutumista koskevia merkintöjä kirjaavat ehdotuksen mukaisten täsmentämiseen päätösvaltaisten virkamiesten lisäksi esimerkiksi psykologit, opinto-ohjaajat, työnjohtajat ja sosiaaliohjaajat, kukin sen mukaan, mitä ja miten he vangin kanssa ovat työskennelleet. Mikä on tämän ja täsmentämisen ero ja onko edelleen tarkoitus, että kaikki vangin kanssa työskentelevät tahot tekevät jatkuvasti omia merkintöjään siitä, kuinka suunnitelma vankilassa toteutuu ja etenee?

Täsmentämisen edellytetään lakiehdotuksessa tapahtuvan yhteistyössä vangin kanssa. Tällä hetkellä laillisuusvalvontakäytännössä ja ymmärtääkseni myös Rikosseuraamuslaitoksen omassa käytännössä on lähdetty siitä, että vangin tulisi vähintään saada tietoa edellä mainituista eri työntekijöiden tekemistä suunnitelman toteutumisesta koskevista merkinnöistä. Näin on muun muassa sen vuoksi, että suunnitelman seuranta vankilassa perustuu pitkälti näihin merkintöihin.

Laissa nyt ja myös ehdotuksessa mainittu "suunnitelman seuraaminen" lienee vakiintunut tarkoittamaan sitä, että yhdessä vangin kanssa tarkastellaan, kuinka suunnitelmassa määritellyt päätavoitteet ovat edenneet. Tämän tarkastelun lopputulos myös kirjataan suunnitelmaan. Asetuksessa tämä on ilmaistu siten, että suunnitelma on otettava tarkasteltavaksi vähintään kolme kertaa vuodessa. Onko tämän käytännön tarkoitus jatkaa entisellään? Samassa momentissa "seuraamisen" kanssa mainitaan "uudelleen käsiteltäväksi ottaminen". Kenen tehtävä tämä on? Kuuluuko se suunnitelman laatijalle vai vankilalle?

Rangaistusajan suunnitelmaan voisi siis jatkossa kohdistua ainakin laatiminen, muuttaminen, täsmentäminen, seuraaminen ja uudelleen käsiteltäväksi ottaminen. Lisäksi mikään näistä ei vaikuta vastaavan nykyistä käytäntöä, että kukin vangin kanssa työskentelevä tekee suunnitelmaan merkintöjä. Terminologia ja ehdotetut menettelykäytännöt eivät ole selviä.

Edellä mainittujen ilmaisujen lisäksi puheessa käytetään usein ilmaisua ”suunnitelman päivittäminen”, jolla voidaan ensinnäkin tarkoittaa vankilassa määräajoin yhdessä vangin kanssa tapahtuvaa suunnitelman seuraamista, jonka yhteydessä todetaan, ovatko suunnitelman päätavoitteet toteutuneet kokonaan, osittain vai eivät lainkaan. Päivittämisellä voidaan lisäksi tarkoittaa myös sitä, että suunnitelman laatinut taho tarkistaa, onko suunnitelma edelleen ajan tasalla vai onko sitä tarve muuttaa.

Lain soveltajien ja myös laillisuusvalvonnan kannalta rangaistusajan suunnitteluprosessi ja sen eteneminen tulisi kuvata tarkemmin ja ymmärrettävällä tavalla ottaen huomioon, millainen nykyisen käytännön tulisi olla, miten sitä halutaan muuttaa ja mikä taho vastaa tai päättää mistäkin vaiheesta tai toimenpiteestä.

6. kurinpito ja velvollisuuksien rikkominen

Ehdotetut muutokset selkeyttävät järjestysrikkomuksia ja kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä ja lisäävät vangin oikeusturvaa. Näin ollen pidän muutoksia perusteltuina.

Tarkoitus ymmärtääkseni on, että turvallisuudesta vastaava virkamies, jonka toimivaltaan kuuluisi 15 luvun 9 §:n 4 momentin mukainen kurinpitoasian käsittelyn lopettaminen selvittämisen aikana, antaisi myös huomautuksen, johon käsittely päättyisi. Tätä ei kuitenkaan täysin yksiselitteisesti todeta lakitekstissä eikä edes perusteluissa. Asiaa voinee vielä täsmentää, koska muutoin toimivalta kurinpitorangeistuksen määrittämiseen on vankilan johtajalla ja myös huomautus tulisi olemaan muutoksenhakukelpoinen kurinpitorangeistus.

Muutoksenhakuun ehdotettujen muutosten osalta viittaan jäljempänä kohdassa 11 lausumaani.

7. päihteettömyden valvonta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vankeuslain 16 luvun 7 §:n rakenteen uudistamista. Nähdäkseni 1 momentin 2) kohtaa olisi mahdollista sanonnallisesti selkiyttää siitä, mitä nyt ehdotetaan. Kohdan 2) tilanteista kannellaan toistuvasti, usein siitä, että näytettä on pyydetty vielä jälkikäteen ja joskus myös siitä, että sitä on pyydetty ennakolta. Kohdassa 2) oleva ilmaisu ”ehtona” ei ehkä parhaalla mahdollisella tavalla kuvaa sitä, mistä on kyse eli siitä, että vangin laitettua vireille kohdassa 2) tarkoitettun hakemuksen tai siinä mainittujen päätösten valmistelun muutoin alettua vankilassa, vangilta on oikeus pyytää näyte päihteettömyden valvontaa varten.

Vankiloissa on ollut vaikeuksia ymmärtää 2) kohdan tilanteisiin liittyen muun muassa sitä, että oikeus päihdeettömyyden valvontaan on hakemuskohtainen ja näytteen pyytämällä tulee olla järkevä ajallinen yhteys vangin hakemukseen tai myönnettyyn lupaan. Vangin haettua esimerkiksi kerran valvomatonta tapaamista, virtsanäytettä ei voida tämän hakemuksen perusteella pyytää määräämätöntä aikaa tapaamisen jälkeen.

Ongelmallista voi olla myös näytteen pyytäminen tilanteessa, jossa muutoinkin on selvää, että haetun luvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä. Tällöin ei luonnollisesti voi olla perustetta testauksellekaan.

Tällä hetkellä ei ole sääntelyä siitä, tuleeko paikalla olla todistaja vangin antaessa virtsanäytettä. Nimenomaista säännöstä ei edelleenkään ehdoteta. Vankeuslain 16 luvun 9 §:ään valvojan sukupuolesta ehdotettu lisäys on kuitenkin tehty siten, että lakitekstistä syntyy käsitys todistajan osallistumisesta paitsi henkilöntarkastukseen myös virtsanäytteen antamisen valvontaan. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi vaatteiden riisumista edellyttävässä päihdeettömyyden valvonnassa tulisi olla läsnä todistaja.

Olen käsitellyt omana aloitteena menettelyä virtsanäytteiden antamista valvottaessa (päätös 3.1.2019, EOAK/6034/2016) . Totesin todistajan läsnäolosta muun muassa seuraavaa.

Keskushallintoyksikön ja aluekeskusten mukaan päihdevalvonnan testien ottamisen on Rikosseuraamuslaitoksessa katsottu olevan henkilönkatsastuksesta erillinen toimenpide. Voin yhtyä tähän siltä osin, ettei lainsäädäntö mielestäni velvoita todistajan käyttämiseen eli useamman virkamiehen läsnäoloon virtsanäytteen ottamisen yhteydessä, kuten se vankeuslain 16 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan velvoittaa henkilönkatsastusta tehtäessä, jos sen tekee muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Tämä on myös vangin yksityisyyden suojaa kunnioittava ratkaisu. Pidän perusteltuna, että näytteenantoa valvoo katsekontaktin avulla lähtökohtaisesti vain yksi virkamies. Jos turvallisuus tai jokin muu syy poikkeuksellisesti edellyttäisi useamman virkamiehen läsnäoloa, ei yleensä voine kuitenkaan olla perustetta sille, että useammalla henkilöllä olisi katsekontakti näytettä antavaan vankiin.

Viittaa vielä CPT:n kannanottoon, jossa arvosteltiin käytäntöä, jonka mukaan vangin tuli antaa virtsanäyte kahden vankilan henkilökuntaan kuuluvan läsnä ollessa ja kahden peilin edessä.

Kanteluista on voinut havaita ja lienee muutoinkin selvää, että tilanne, jossa henkilön virtsaamista valvotaan katsekontaktin avulla, on sekä valvottavalle että valvojalle kiusallinen. Virtsaaminen toisen henkilön katsellessa on joillekin henkilöille vaikeaa, jopa mahdotonta. Jos valvojia on yhden sijasta kaksi, tilanne on valvottavalle vieläkin ahdistavampi. Tämäkin on tullut kanteluista ilmi. Sen sijaan

kanteluissa ei yleensä esitetä näytteenantamistilanteesta sellaisia väitteitä, joiden selvittämiseksi virtsaamista valvonut todistaja olisi ollut tarpeen.

Sen sijaan, että virtsaamista valvotaan katsekontaktin avulla, tulisi enemmän kehittää muita valvontatapoja. Tietävästi esimerkiksi suun kautta nautittavan merkkiaineen perustella on ilman välitöntä valvontaa mahdollista varmistua siitä, että kyseessä on näytteenantajan oma virtsa. Olen jo edellä mainitussa päätöksessäni (3.1.2019, EOAK/6034/2016) todennut seuraavaa.

Nähdäkseni myös vaihtoehtoisten valvontatapojen selvittäminen olisi perusteltua. Jo vuonna 2010 silloinen Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön vs. johtava ylilääkäri Jorma Aarnio on kanteluasiiaan antamassaan lausunnossa (3419/4/08) ottanut esiin mahdollisuuden antaa vangille valvotusti juotava merkkiaine, jonka jälkeen virtsanäytteen antamista ei tarvitse valvoa, vaan vanki voi omana aikanaan antaa näytteen. Lausunnon mukaan näytettä on lähes mahdoton huijata eikä menetelmä sido työvoimaa, koska valvotusti annetun merkkiaineen jälkeen ei tarvita mitään valvontaa. Lausunnossa todetaan myös, että menetelmä on (ollut) käytössä Vanajan vankilassa valvotun koevapauden aikana.

Päihitteettömyyden valvontaa koskevan maininnan lisääminen vankeuslain 16 luvun 9 §:n 1 momenttiin kytkee päihitteettömyyden valvonnan paitsi edellä käsittelemääni todistajan läsnäoloon myös siihen, että päihitteettömyyden valvonta voi edellyttää vaatteiden riisumista. Näytettä antaessaan vanki väistämättä joutuukin osittain riisumaan vaatteitaan alavartalon osalta. Laillisuusvalvontakäytännössä on usein tullut esiin, että vankia on vaadittu olemaan täysin alasti näytettä antaessaan tai että hänet on riisutettu ennen sitä täysin alastomaksi henkilökunnan tarkastellessa hänen vartaloaan. Olen arvostellut näitä käytäntöjä päätöksessäni 3.1.2019 (EOAK/6034/2016).

Näihin ihmisarvoisen kohtelun kannalta ongelmallisiin käytäntöihin nähden lain soveltajan ohjaamiseksi lienee perusteltua, että vähintään lain perusteluissa otettaisiin kantaa siihen, kuinka laissa mainittu vaatteiden riisuminen tulee virtsanäytteen pyytämisen yhteydessä ymmärtää. Kyse ei voi olla täydellisestä alastomuudesta, jota luotettavan näytteen antamisen ei voitane katsoa edellyttävän. Ihmisarvoisen ja mahdollisimman hienotunteisen kohtelun vaatimus ei nyt tule esiin 16 luvun tekstistä eikä edes perusteluista. Vaikka esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antaa tarkemmat määräykset päihitteettömyyden valvonnassa noudatettavasta menettelystä, pidän vaatteiden riisumista koskevan käytännön täsmentämistä tarpeellisena myös hallituksen esityksessä.

Uutena päihitteettömyyden valvontaan liittyvänä seikkana on kantelu-asiassa tullut esiin tarve jatkaa vankeusaikaa edeltänyttä päihitteettömyyden valvontaa. Kantelija kertoi antaneensa kerran viikossa huumeseuhan lastensuojeluviranomaisten vaatimuksesta ennen vankilaan joutumistaan. Kantelija olisi halunnut jatkaa menettelyä, mutta vankeuslain säännökset eivät tunne tällaista toimintatapaa. Olen jo lähettänyt asiassa antamani ratkaisun oikeusministeriöön tiedoksi (EOAK/5159/2020). Jos

kyse on päihteettömyyden osoittamisesta omien lasten tapaamisen mahdollistamiseksi, se olisi vankeuslain tavoitteiden ja yleensä myös lasten edun mukaista. Siten olisi perusteltua, että päihteettömyyden valvonta voitaisiin tällaisessa tilanteessa toteuttaa vankilassa vangin ja lastensuojeluviranomaisten pyynnöstä.

8. voimakeinojen käyttö

Pidän esitystä ja säännösten yhdenmukaistamista poliisia ja muita turvallisuusviranomaisia koskevien säännösten kanssa perusteltuna.

9. valvotun koevapauden edellytysten selvittäminen

Esitysluonnos ei ole riittävän selvä valvotun koevapauden edellytysten selvittämisen ja koevapauden sijoittamista koskevan päätöksen tekemisen osalta.

Ehdotettu, ja tälläkin hetkellä voimassa oleva, lain sanamuoto vaikuttaa siltä, kuin vankilan tulisi selvittää valvotun koevapauden edellytykset kaikkien vankien osalta, paitsi jos rangaistusajaksi on hyvin lyhyt (9 § 1 mom ”vankilassa on selvitettävä” – ilmaisu on velvoittava). Esitysluonnoksen perustelutekstin (s. 97) perusteella syntyy käsitys, että selvittämistä ei ehkä kuitenkaan tehtäisi kaikkien vankien osalta. Tällä hetkellä tilanne onkin tietääkseni se, että koevapauden edellytyksiä selvitetään vankilan aloitteesta lähinnä niiden vankien kohdalla, joiden rangaistusajan suunnitelmassa mainitaan koevapauden mahdollisuus. Esitysluonnoksen perustelut vaikuttavat siltä, että näin saatettaisiin toimia jatkossakin, vaikkakin ajateltu toimintatapa jää jossakin määrin epäselväksi.

Vangit ovat useita kertoja kannelleet siitä, että koevapauden edellytysten selvittämistä ei ole aloitettu tai se ei ole edennyt vangin toivomalla tavalla. Selvittämismenettelyssä ja sen aloittamisessa, muun muassa siinä, kenen vastuulla se on ja missä vaiheessa selvittäminen pitää aloittaa tai pitääkö sitä ylipäätään aloittaa vankilan toimesta, on vaikuttanut olevan epäselvyyttä. Ehdotettu säännös ei selvennä tilannetta, ennemmin päinvastoin. Säännöksen velvoittavalta vaikuttava sanamuoto ja perusteluteksti ovat ristiriitaiset.

Hieman epäselväksi jää myös se, onko tarkoitus, että selvittelyn päätteeksi tehdään aina muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, myönteinen tai kielteinen. Näin voi päätellä siitä, että ehdotetun 40 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan 2 §:ssä tarkoitettuun koevapautta koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua. Myös tämän lainkohdan perusteluissa on todettu, että sekä Rikosseuraamuslaitoksen että vangin aloitteesta vireille tullessa koevapauden sijoittamisasiassa tehtäisiin hallintopäätös. Muutoksenhakua koskevan sääntelyn lisäksi päätöksen tekemiseen viittaa 9 §:n 2 momentti, jossa säädetään siitä, mitä on tehtävä ennen päätöstä valvottuun koevapauden sijoittamisesta. Myös 9 §:n perusteluteksti lähtee päätöksen tekemisestä, mutta kuten sanottua, lain teksti ei ole yhtä selvä.

Lain 11 §, joka koskee vangin mahdollisuutta itse vaatia koevapautteen sijoittamista koskevan selvittelyn aloittamista, ehdotetaan kumottavaksi. Perustelujen mukaan vanki voisi kuitenkin edelleen laittaa vireille hakemuksen valvottuun koevapautteen sijoittamisesta. Nähdäkseni vangin omaa hakemusta koskevaa sääntelyä ei tule poistaa laista, jos tarkoitus on, että asia voi tulla vireille muutoinkin kuin vankilan oma-aloitteisesti aloittaman selvittelyn kautta. Prosessi on tälläkin hetkellä, vaikka vangin omaa hakemusta koskeva sääntely on laissa, epäselvä ja kanteluja aiheuttava. Vangin hakemusta koskeva sääntely voidaan poistaa, jos menetellään 9 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti eli vankila selvittäisi edellytykset kaikkien paitsi hyvin lyhyttä tuomiota suorittavien osalta ja jos selvittelyn jälkeen aina tehtäisiin muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällöinkin tulkinnanvaraiseksi jäisi edelleen ilmaisu ”hyvissä ajoin ennen mahdollista koevapautteen sijoittamista”. Tuleeko selvittämisen olla tehtynä ennen koevapauden aikaisinta mahdollista alkamisajankohtaa vai saako vankila jättää selvittämisen vasta myöhemmin tehtäväksi? Jos saa, millaisilla perusteilla? Kantelujen perusteella joissakin vankiloissa on menetelty jälkimmäisellä tavalla ja myös ainakin yksi aluekeskus on lausunnossaan pitänyt tätä hyväksyttävänä. Epäselväksi on jäänyt, mitkä seikat ovat olleet perusteena sille, miten selvittely ajoittuu.

Ongelmana on tälläkin hetkellä se, vaikka laissa säädetään vangin oikeudesta tehdä hakemus, että vangit eivät tiedä tästä tai laittavat hakemuksensa vireille niin myöhään, että koevapautteen ei enää olisi käytännössä mahdollista päästä, koska he ovat ensin odottaneet vankilan mahdollisia selvittelytoimenpiteitä. Tosin usein, jos vankila ei ole selvittelyä aloittanut, ei koevapaudellekaan liene edellytyksiä.

Jos tarkoitus on taata vangeille oikeusturvaa muutoksenhaun kautta, pitänee lähteä siitä, että jokaiselle vangille tehtäisiin, suppeamman tai laajemman selvittelyn jälkeen, sen mukaan kuinka ilmeinen tai perusteeton mahdollisuus koevapautteen sijoittamisesta on, päätös siitä, sijoitetaanko hänet koevapautteen vai ei. Tällä hetkellä ja ehdotettujen lain muutostenkin jälkeen järjestelmä näyttäytyy epäselvänä, epävarmana ja epäyhdenmukaisena sen suhteen, tehdäänkö selvittely, missä vaiheessa se tehdään, kenen aloitteesta ja millaisin perustein selvittely aloitetaan ja ymmärtääkö vanki, että hän voi myös itse hakea valvottuun koevapautteen.

Ehdotetun 31 c §:n 2 momentin osalta viittaan siihen, mitä olen todennut vankeuslain 16 lukuun ilmoittamisesta ehdotetun muutoksen osalta.

Kiinnitän oikeusministeriön huomiota siihen, mitä olen todennut valvotussa koevapaudessa oleville määriteltävästä liikkuma-alueesta päätöksessäni 14.12.2018 (EOAK/7201/2017) . Totesin tuolloin seuraavaa.

Keskushallintoyksikön lausunnon ja muun käytettävissäni olevan tiedon perusteella vaikuttaa siltä, että valvotussa koevapaudessa oleville määritellään säännönmukaisesti alue, jolta he eivät saa poistua. Olen keskushallintoyksikölle osoittamassani lausuntopyyntöissä pyytänyt kiinnittämään huomiota erityisesti liikkumisalueen rajaamisen oikeudellisiin perusteisiin. Nähdäkseni valvotusta

koevapaudesta annetussa laissa ei säännellä, ainakaan riittävän tarkasti, mahdollisuutta määritellä vangille alue, esimerkiksi vangin asuinkunta, jolla hänen tulee valvotun koevapauden aikana pysytellä. Vaikka minulla ei yksittäisen vankilan menettelyn osalta ole aihetta toimenpiteisiin, harkitsen, onko minun syytä ottaa valvotussa koevapaudessa olevan vangin liikkuma-alueen rajaaminen ja määrittelemine omana aloitteena tutkittavaksi lainsäädännön riittävyyden ja täsmällisyyden suhteen.

En toistaiseksi ole ottanut asiaa omana aloitteena tutkittavaksi. Oikeusministeriö voinee ottaa toteamani huomioon lainvalmistelussa. Kyse on siitä, että valvotusta koevapaudesta annetun lain mukaan koevapaudessa olevalla on velvollisuus pysyä tiettyinä, hänelle määriteltyinä aikoina asunnossaan (5 §) sekä velvollisuus osallistua tiettyinä aikoina tietyissä paikoissa toimintaan (toimintavelvollisuus 6 §). Nähdäkseni laissa ei säädetä siitä, että koevapaudessa olevan liikkumista rajoitettaisiin muutoin kuin mitä asunnossa pysymisestä ja toimintaan osallistumisesta tosiasiasa aiheutuu. Näin ollen koevapaudessa oleva voisi muuna aikana liikkua haluamallaan tavalla.

Käytännössä asia ei ymmärtääkseni kuitenkaan ole näin, vaan koevapaudessa olevalle määritellään jokin liikkuma-alue, jolta hän ei saa poistua, kuten edellä mainitussa ratkaisussani kyseessä olevassa tapauksessakin oli menetelty. Lainsäädännön ja käytännön tulisi vasta toisiaan. On valvotussa koevapaudessa olevan kannalta varsin merkityksellistä, millaisia rajoituksia hänen liikkumiselleen asetetaan.

Jos valvonnasta päättämistä koskevan sääntelyn perusteella (7 §) kuitenkin on tarkoitus määritellä alue, jolla koevapaudessa oleva saa liikkua, asia on mielestäni ilmaistu laissa epäselvästi. Lähinnä kyseeseen tulee 7 §:n 2 momentti, jonka mukaan valvonnan tekninen toteutustapa ja valvonnan sisältö määritellään yksilöllisesti koevapauteen sijoitettavan vangin arvioidun valvonnan tarpeen perusteella sekä jonka mukaan valvonta- ja yhteydenpitomääräykset on mitoitettava riittäviksi ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Nähdäkseni ”tekninen toteutustapa” tai edes ”valvonnan sisältö” ei selvästi viittaa siihen, että koevapaudessa olevan olisi sallittua liikkua vain rajatulla alueella. Lisäksi se, millaisten seikkojen perusteella liikkuma-alueen laajuudesta päätettäisiin, jää täysin avoimeksi.

Esitysluonnoksessa (s. 101) todetaan, että valvottuun koevapauteen sijoitettua valvotaan teknisillä välineillä. Edelleen todetaan, että valvontatavasta päättämisessä kyse on tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottavasta päätöksenteosta. Lopuksi todetaan, että valvonta vaikuttaa kuitenkin siinä määrin henkilön oikeusasemaan, että päätöstoimi-vallasta on perusteltua säätää. Mielestäni esitysluonnoksen perustelutkaan eivät kuulosta siltä, että 7 §:n nojalla olisi tarkoitus määritellä tietty liikkuma-alue sen lisäksi, mitä asunnossa pysymisestä ja toimintavelvollisuudesta on määrätty. Liikkuma-alueen määrittelyssä on kyse tosiasiasa merkittävällä tavalla koevapauden sisältöön ja koevapaudessa olevan perusoikeuksiin vaikuttavasta päätöksestä eikä tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottavasta päätöksenteosta. Mielestäni liikkuma-alueen määrittely rinnastuu vaikutuksiltaan toimintavelvollisuuteen ja velvollisuuteen pysyä asunnossa. Niiden osalta esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa.

Päätöstoimivaltaa koskevaa säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että toimivallasta päättää toimintavelvollisuudesta ja velvollisuudesta pysyä asunnossa säädettäisiin. Päätökset sisältävät laajaa harkintaa ja vaikuttavat oleellisesti tuomitun oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näin ollen päätöksiin esitetään muutoksenhakumahdollisuutta.

Edellä mainitussa päätöksessäni (EOAK/7201/2017) kantelija ei liikkuma-alueen määrittelyn takia voinut vieraila samalla paikkakunnalla hänen kanssaan asuvan sisarensa luona eikä tavata lähialueilla asuvia isäänsä ja veljeään. Lisäksi hän ei voinut matkustaa tapaamaan naisystävänsä.

Liikkumisen rajoittamismahdollisuuden osalta kiinnitän huomiota vielä siihen, että lain 14 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaan rangaistusajan suunnitelma sisältää määräykset mahdollisista tietyllä alueella liikkumista sekä rikoskumppanin tai muun nimetyn henkilön tapaamista koskevista rajoituksista. Lain perustelujen, ja mielestäni myös sanamuodon, mukaan liikkuminen tietyllä yksilöidyllä alueella voidaan tällöin kieltää. Sen sijaan tämä lainkohta ei tarkoita sitä, että vangille voitaisiin määritellä alue, jolta hän ei saa poistua, kuten edellä mainitussa kanteluasiassa, ja käsittääkseni yleisemminkin, on tehty. Mainittua lainkohtaa on perusteltu seuraavasti.

Toimeenpanosuunnitelmassa [nykyään rangaistusajan suunnitelma] voitaisiin kieltää tietyllä alueella liikkuminen tai yksilöityjen henkilöiden tapaaminen valvotun koevapauden aikana. Tällaiset määräykset voisivat sisältää kiellon esimerkiksi rikoskumppaneiden tapaamiseen. Määräys voisi sisältää myös kiellon liikkua tietyllä alueella. Tällainen kieltä voisi koskea esimerkiksi rikosentekopaikkaa. Kiellon sisältönä ei kuitenkaan olisi lähestymiskiello, jonka valvonta on poliisiviranomaisten asia. (HE 140/2012 vp, s. 30)

Vuonna 2012 säädettäessä lakia valvotusta koevapaudesta lain esitöissä (HE 140/2012 vp) todettiin koevapauden pääasiallisesta sisällöstä seuraavaa.

Ehdotetun pykälän mukaan valvottuun koevapauteen sijoitetun keskeiset velvollisuudet olisivat velvollisuus pysyä asunnossaan toimeenpanosuunnitelmassa määrättyllä tavalla ja osallistua hänelle määrättyyn toimintaan. Koevapauteen sijoitetun tulisi noudattaa muitakin ehdotettavassa laissa säädettyjä velvollisuuksia. Tällaisiin velvollisuuksiin kuuluvat esimerkiksi lain 18 §:ssä tarkoitettu päihitteettömyysvelvollisuus, 4 §:ssä tarkoitettu lääkehoidon ja siihen mahdollisesti liitetyn muun hoidon ja tuen noudattaminen sekä 17 §:ssä säädettäväksi ehdotetut valvottavan yleiset velvollisuudet. Koska jokaisen koevapauteen sijoitettavan henkilön ongelmat ja tarpeet ovat erilaisia, koevapauden ehdot määriteltäisiin yksilöllisesti jokaiselle koevapauteen sijoitettavalle 14 §:ssä tarkoitettussa koevapauden toimeenpanosuunnitelmassa. Asunnossa pysymisen velvollisuus voitaisiin ajoittaa esimerkiksi ilta- ja yöajaksi. (HE 140/2012 vp, s. 23)

Mielestäni tämäkään ei puolla sitä, että valvotussa koevapaudessa olevan oikeutta liikkua haluamallaan alueella voitaisiin rajoittaa muutoin kuin määräämällä velvollisuus pysyä asunnossa ja velvollisuus osallistua toimintaan tiettyinä aikoina tietyssä paikassa.

10. päätösvalta

Päätösvalta henkilöntarkastuksesta päättämisen osalta ehdotetaan annettavaksi ohjaus- tai valvontatehtävissä toimivalle virkamiehelle muissakin kuin niissä tilanteissa, joissa asia ei siedä viivytystä. Minulla on joitain varauksia tämän muutoksen perusteltavuudesta.

Esitysluonnoksen mukaan joiltain osin on perusteltua arvioida sitä, onko päätöstoimivalta tarpeettoman korkealla hierarkiatasolla. Eräissä päätöstoimivaltasäännöksissä toimivalta on säädetty alemmalle virkamiestasolle, jos asia ei siedä viivytystä. Kaikki tällä tavoin säädetty päätökset eivät esitysluonnoksen mukaan kuitenkaan ole sellaisia, ett-eikö niistä voisi päättää alemmallakin virkamiestasolla ilman kiireellisyyden edellytystä.

Henkilöntarkastus riisuuntumisen sisältävänä puuttuu melko syvästi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Nykyiselläkin päätösvaltatasolla toimenpiteiden perustelujen riittävä kirjaaminen vaikuttaa olevan haastavaa, vaikka asiaan on puututtu sekä ylimmän laillisuusvalvojan että hallinnon omalla ohjauksella jo pitkään. Päätös edellyttää myös laissa toimenpiteille asetettujen edellytysten tuntemista ja kykyä sen arvioimiseen, täytyvätkö ne.

Muilla henkilöillä kuin vangeille suoritettavan henkilöntarkastuksen päätösvaltaan ei esitetä muutosta (VL 17:8). Epäselväksi jää, miksi ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivat virkamiehet olisivat päteviä tekemään vankia koskevan henkilöntarkastuspäätöksen, mutta eivät muita henkilöitä koskevaa päätöstä.

Myös vangin osastosijoittelusta päättämisen osalta toimivaltaa ehdotetaan valvonta- ja ohjaustehtävissä toimiville virkamiehille. Kantelujen perusteella osastosijoittelupäätösten asianmukaisessa tekemisessä on usein ollut ongelmia, vaikka päätösvalta on ollut korkeammalla tasolla. Kyse on myös vangin kannalta tärkeästä päätöksestä, josta voi pahimmillaan seurata ongelmia vankilaturvallisuudelle, sekä vangille itselleen että muille henkilöille.

Esitysluonnoksessa päätöstoimivallan antamista ohjaus- ja valvonta-tehtävissä toimiville virkamiehille perustellaan myös rikosseuraamusalan tutkintouudistuksella. Kestänee kuitenkin vielä kauan, ennen kuin tutkintouudistuksen mukaisen koulutuksen saaneita työskentelee merkittävässä määrin ohjaus- ja valvontatehtävissä.

Niin sanotun selliloman osalta päätöstoimivaltatason laskeminen ei aiheuttane ongelmia (vankeuslaki 8 luku 14 § 4 momentti). Tosin tältäkin osin kanteluissa on tullut ilmi ongelmia muun muassa sen tulkitsemisessa, onko vangilla oikeus määrääjäksi osallistumisvelvollisuudesta vapauttamiseen. Puhelimen käytön keskeyttäminen tai epääminen lienee sellainen tosiasiallisen toiminnan usein yllättäväkin tilanne, että päätösvallan antaminen myös ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivalle virkamiehelle on perusteltua.

Joitakin päätösvaltaan liittyviä huomioitani on myös jäljempänä kohdassa 12.

11. muutoksenhaku

Ehdotettu 20 luvun 1 §:n 1 momentin 14) kohta on epätasällinen siltä osin kuin oikaisua saa sen mukaan vaatia päätökseen, joka koskee 15 luvun 9 tai 10 §:ssä tarkoitettua kurinpitoasiaa.

Kurinpitoasian käsittelemistä koskeva 10 § on puhtaasti menettelysäännös. Vaikka siinä säännellyssä menettelyssä on tarkoitus tehdä kurinpitopäätös, olisi nähdäkseni perustellumpaa edelleen viitata muutoksenhaun kohteena 15 luvun 4 §:n säännökseen vangille määrättävistä kurinpitorangaistuksista. Jos tarkoitus on, että muutoksenhakuoikeus on, ei vain määrättyihin rangaistuksiin, vaan myös päätöksiin, joilla kurinpitorangaistus jätetään kurinpitoasian käsittelyn päätteeksi määräämättä, tämä voitaneen ilmaista muutoin kuin viittaamalla menettelysäännökseen muutoksenhaun kohteena.

Vankeuslain 15 luvun 9 §:ään viittaamisen sijasta täsmällisempää olisi viitata 15 luvun 9 §:n 4 momenttiin, jossa säännellään eri päätösvaihtoehdoista siinä tapauksessa, että epäiltyä järjestysrikkomusta ei saateta 10 §:n tarkoittamaan kurinpitoasian käsittelyyn.

Kun tarkoitus ilmeisesti on, että muutosta voisi hakea kaikkiin ehdotetussa 10 §:ssä tarkoiteussa menettelyssä tehtäviin päätöksiin, myös niihin, joissa kurinpitorangaistus jätetään määräämättä, ja vastaavasti kaikkiin ehdotetun 9 §:n 4 momentin mukaisiin päätöksiin, tulisi 15 luvun 17 § muuttaa tämän mukaisesti. Nyt 15 luvun 17 § on muotoiltu tämän hetkisen muutoksenhakuoikeuden perusteella siten, että muutosta voi hakea vain määrättyyn kurinpitorangaistukseen, ei muuhun ratkaisuun.

Esitysluonnoksessa ei ole, ainakaan nimenomaisesti, huomioitu päätöstä, jolla rikos kurinpitorangaistuksen määräämisen sijasta siirretään poliisin tutkittavaksi. Epäillyn järjestysrikkomuksen osalta tällainen päätös pitänee tehdä ehdotetun 10 §:n mukaisessa menettelyssä, tai ainakin se voidaan tehdä (myös) 10 §:n mukaisen käsittelyn päätteeksi. Oikeusministeriön lienee syytä selvittää, onko päätöksentekoprosessi epäiltyä rikosta poliisin

käsiteltäväksi siirrettäessä riittävän selvä sekä niissä tilanteissa, joissa kyseessä on järjestyserikkomus että niissä tilanteissa, joissa epäiltyä rikosta ei voida käsitellä järjestyserikkomuksena. Lisäksi lienee syytä ottaa kantaa siihen, voiko poliisin tutkittavaksi siirtämistä koskevaan päätökseen hakea muutosta. Nähdäkseni tällaista muutoksenhakuoikeutta ei voida pitää tarpeellisena eikä perusteltuna.

Edellä esittämiäni kysymyksiä sivuaa päätökseni 16.6.2020 (EOAK/2820/2019) .

Muutoksenhakuoikeuden laajentamista vangin erillään pitämiseen kurinpitoasian selvittämisen aikana ei perustella. Kyseessä on lähinnä turvaamistoimenpide. Vastaavalla tavalla vangin oikeuksia rajoittavia turvaamistoimenpiteitä ovat vankeuslain 18 luvun mukaiset tarkkailu, eristämistarkkailu ja erillään pitäminen, joita koskeviin päätöksiin on jo nyt mahdollista hakea muutosta. Tämä lienee peruste ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden laajennukselle. Peruste olisi kuitenkin nähdäkseni syytä esittää hallituksen esityksessä.

Valvotussa koevapaudesta annetun lain 40 a §:n 1) kohtaa, jossa säädetään muutoksenhakukiellosta rangaistusajan suunnitelmaan ja rangaistusajan suunnitelman muuttamiseen, perustellaan vankeuslaissa olevalla kiellolla hakea muutosta rangaistusajan suunnitelmaan. Nähdäkseni valvotussa koevapaudessa olevalle laadittava rangaistusajan suunnitelma poikkeaa vankeuslain mukaisesta rangaistusajan suunnitelmasta. Esitysluonnoksessa sanotaan, että valvotussa koevapaudessa olevan rangaistusajan suunnitelmalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia ja että oikeudellisesti velvoittava päätökset tehdään muiden säännösten nojalla. Rangaistusajan suunnitelmassa määrätään kuitenkin esimerkiksi mahdollisista tietyllä alueella liikkumista sekä rikoskumppanin tai muun nimetyn henkilön tapaamista koskevista rajoituksista (14 § 1 mom 5) kohta). Pidän epäselvänä, missä muualla näistä ilmeisiä oikeusvaikutuksia sisältävistä ja jopa koevapaudessa olevan perusoikeuksia rajoittavista seikoista päätettäisiin. Ymmärtääkseni ei missään. En ole muidenkaan koevapaudessa olevan rangaistusajan suunnitelmaan sisältyvien määräysten osalta vakuuttunut, että niillä ei olisi välittömiä oikeusvaikutuksia eivätkä ne olisi oikeudellisesti velvoittavia.

Valvotussa koevapaudessa olevan rangaistusajan suunnitelmaan sisällytettävien määräysten luettelo kuulostaa siis siltä, että kyseessä ovat koevapaudessa olevan kannalta hyvinkin merkitykselliset, yksityiskohtaiset määrätyt seikat ja velvollisuudet. Tosin asunnossa pysymisen ja toimintavelvollisuuden osalta tulee tehdä myös erilliset muutoksenhakukelpoiset päätökset, mistä herää kysymys, mikä on rangaistusajan suunnitelman ja näiden päätösten suhde. Miten ne eroavat toisistaan ja miksi samoista seikoista pitää laatia sekä päätös että rangaistusajan suunnitelma. Vaikuttaa siltä, että asunnossa pysymisen ja toimintavelvollisuuden merkityksellisistä yksityiskohdista määrätään rangaistusajan suunnitelmassa. Eivätkö juuri nämä ole niitä seikkoja, joihin olisi perusteltua saada hakea muutosta. Vaikuttaa myös epäselvältä, mikä on muutoksenhakukelpoisten päätösten ja muutoksenhakukiellon piiriin kuuluvan rangaistusajan suunnitelman määräysten suhde valitusprosessissa, kun osa päätösten sisällöstä tosiasiaassa sisältyy rangaistusajan suunnitelmaan.

12. muut muutosehdotukset

Vankeuslain 6 luvun 2 §:n mukainen siirtäminen avolaitoksesta suljettuun vankilaan

Esitysluonnoksessa ehdotetaan avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämisen perusteita koskevaa 6 luvun 2 §:n 1 momentin 1) kohtaa muutettavaksi siten, että rikokseen syyllistymisen sijasta siirtopäätöksen perusteena olisi epäily rikoksesta, jota ei saa käsitellä kurinpitomenettelyssä. Perustelujen mukaan vankeuslakia alun perin säädettäessäkin on tarkoitettu, että siirtopäätös voidaan tehdä jo, kun esitutkintaviranomainen on päättänyt käynnistää esitutkinnan. Pykälän 2 momentin mukaisesta välittömästä, mutta väliaikaisesta siirtämisestä voitaisiin päättää siksi ajaksi, jonka epäillyn rikoksen esitutkintaan saattaminen kestää.

Pidän ehdotusta perusteltuna esitysluonnoksessa esitystä syystä eli sen vuoksi, että sen varmistuminen, onko vanki syyllistynyt rikokseen, siis lainvoimaisen tuomion saaminen asiasta, kestää useimmiten niin kauan, että vanki on jo vapautunut. Laitosturvallisuus ja järjestys huomioon ottaen pidän myös perusteltuna, että siirtopäätös voi olla lopullinen, vaikka kyseessä onkin vasta epäily. Tältä osin voidaan myös ottaa huomioon, että vanki voi rikosprosessin vielä kesken ollessa hakea uudestaan avolaitokseen, jolloin epäilyn merkitys sijoittelulle tulee harkittavaksi uudelleen.

Ehdotettu muutos on kuitenkin sikäli epätasällinen, että myös todettu rikokseen syyllistyminen, ei vain sen epäileminen, voinee edelleen olla peruste siirtää vanki avolaitoksesta suljettuun vankilaan.

Samassa yhteydessä ehdotetaan vastaavalla tavalla muutettavaksi myös järjestysrikkomukseen syyllistymistä koskevaa siirtooperustetta. Järjestysrikkomuksen osalta näkisin vielä perustellumpana kuin rikos-epäilyn osalta, että siirtopäätöksen perusteena lakitekstissä mainittaisiin paitsi epäily, myös järjestysrikkomukseen syyllistyminen. Järjestysrikkomusasia tulee yleensä huomattavasti epäiltyä rikosta nopeammin päätettyä lainvoimaisesti, vaikka senkin osalta on mahdollista, että muutoksenhakumenettely jatkuu korkeimpaan oikeusasteeseen asti.

Ehdotettu muutos 2 §:n 1 momentin 1) kohtaan on myös sikäli epätarkka, että rikosepäilyn osalta ei määritellä, että kyse on esitutkintaviranomaisen epäilystä eli esitutkinnan aloittamispäätöksestä ja sen jälkeisestä rikosprosessista. Kirjaimellisesti luettaessa jo rikosseuraamusviranomaisen oma epäily voisi olla peruste lopulliselle päätökselle, vaikka tarkoitus ilmeisesti on, että ennen esitutkinnan aloittamispäätöstä voitaisiin tehdä vain 2 momentin mukainen päätös väliaikaisesta siirtämisestä.

Vastaavasti järjestyserikkomuksen osalta 1 momentti on luettavissa siten, että siirtopäätös voisi olla myös lopullinen heti, kun järjestyserikkomusepäily on syntynyt. Tätä ei ehkä tarkoitettane, koska 2 momentissa säädetään välittömästä väliaikaisesta siirtämisestä järjestyserikkomuksen selvittämisen ajaksi, mutta nähdäkseni ehdotettu 1 momentin sanamuoto mahdollistaa, että epäilytilanteissa voidaan päättää joko väliaikaisesta siirrosta tai haluttaessa myös lopullisesta. Lain tämän hetkinen muotoilu ei mahdollista tällaista tulkintaa.

Haluan myös kiinnittää oikeusministeriön huomiota välittömään siirtämiseen liittyvään ongelmaan, vaikka esityksessä ehdotettu ei suoraan liity siihen. Välittömästi suljettuun vankilaan siirrettyjen vankien sijoittaminen suljetun vankilan sisällä on osoittautunut ongelmalliseksi vankien kohtelun ja oikeuksien osalta. Siirretyt vangit ovat usein joutuneet olemaan pikiäkin aikoja matkaselliosastolla. Tätä ongelmaa on käsitelty esimerkiksi päätöksessäni 13.12.2019, EOAK/6554/2018 sekä apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan päätöksessä 11.10.2016, dnro 4101/4/15. Totesin tuolloin, että matkaselliosastolle sijoittaminen on yleinen käytäntö, joten toimintatapoja on nähdäkseni syytä selvittää ja ratkaisuja etsiä valtakunnallisesti. Arvioin samalla yleisemminkin vankeuslain 6 luvun 2 §:n 2 momenttiin perustuvaa välitöntä suljettuun vankilaan siirtämistä, siihen liittyviä ongelmia ja mahdollisia keinoja ongelmien vähentämiseksi. Katsoin, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön on syytä selvittää asiaa kaikkien vankiloiden ja arviointikeskusten osalta ja tarvittaessa ohjeistaa niitä.

Päätösvallasta välittömän siirtämisen tapauksessa ehdotetaan uutta säännöstä. Tosin esitysluonnoksen mukaan päätösvaltasäännös siirrettäisiin, mutta tietääkseni tällä hetkellä ei ole ehdotettua vastaavaa sääntelyä eli kyseessä olisi uusi säännös päätösvallasta, ei nykyisen säännöksen siirtäminen.

Olen edellä mainitussa päätöksessäni 13.12.2019, EOAK/6554/2018 todennut seuraavaa.

Vankeuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetään siirtämisestä päättämisestä eikä siihen sisälly erikseen säännöstä siitä, kuka päättää 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesta välittömästä siirtämisestä. Sananmukaisesti luettuna tämänkin päätöksen tekisi arviointikeskuksen johtaja, koska asiasta ei ole muutakaan säädetty. Käytännössä näin ei ilmeisesti toimita, ainakaan kaikissa avolaitoksissa, vaan päätös tehdään avolaitoksessa, eikä arviointikeskuksen johtajan päätettäväksi saattaminen ymmärtääkseni olisi myöskään toimiva menettelytapa. Koska asiassa tulee nähdäkseni kuitenkin käyttää harkintavaltaa sen suhteen, onko vanki syytä siirtää välittömästi vai ei, lienee perusteltua, että toimivaltaisesta päätöksentekijästä olisi olemassa säädös. Arviointikeskuksessa työskennellään virka-aikana. Päätöstoimivallasta välittömään siirtämiseen virka-ajan ulkopuolella ei myöskään ole säädetty. Saatan tämän oikeusministeriön tietoon lainsäädäntötyössä huomioon otettavaksi.

Saatan oikeusministeriön harkittavaksi myös, kuinka on arvioitava sitä, että 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaista välitöntä siirtämistä koskevaa päätöstä ei mainita muutoksenhakuoikeutta käsittelevässä vankeuslain 20 luvun 1 §:ssä eikä 2 §:ssä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 6 luvun 6 §:n 4 momenttiin uutta sääntelyä päätöstoimivallasta välittömän siirtämisen osalta siten, että päätöksen tekisi vangin vastaanottavan vankilan johtaja tai turvallisuudesta vastaava virkamies. Lain 1 luvun 9 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että päivystävän virkamiehen toimivaltaan lisättäisiin siirrosta päättäminen vastaavassa tilanteessa virka-ajan ulkopuolella.

Kyse on ylimmälle laillisuusvalvojalle kuuluvaa asiaa enemmän siitä, minkä tahon on tarkoituksenmukaista tehdä päätös välittömästä siirtämisestä. Totean kuitenkin, että käsittääkseni perustellumpaa olisi, että lähettävä vankila päättää siirrosta vastaanottavaa vankilaa kuultuaan. Lähettävässä vankilassa eli avolaitoksessa lienee paras tieto siitä, kuinka välttämätön ja akuutti siirtotarve on. Virka-ajan ulkopuolella tehtävän päätöksen osalta minulla ei ole huomautettavaa.

Vankeuslain 16 lukuun ehdotetut muut kuin päihitteettömyyden valvontaa koskevat muutokset

Esitysluonnoksen mukaan vankeuslain 16 luvussa mainituista toimenpiteistä olisi kirjattava miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttuminen, henkilöntarkastus, päihitteettömyyden valvonta, erityistarkastus ja henkilönkatsastus (16:9.4). Laillisuusvalvontakäytännössä on ollut esillä tarve kirjata myös turvatarkastus, silloin kun siinä on puututtu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tunnustelemalla hänen päällään olevaa vaatetusta. Katsoin päätöksessäni, että tämän tyyppisen turvatarkastuksen kirjaaminen olisi perusteltua (27.5.2020, EOAK/3515/2019). Lisäksi tulotarkastuksen sekä kuljetuksen aikana tehtävän turvatarkastuksen kirjaamisesta on jo tällä hetkellä nimenomaisesti säädetty.

Edellä mainitussa päätöksessäni oli kyse väitteestä, että kantelijaa oli turvatarkastuksen yhteydessä kosketeltu sopimattomasti intiimialueelta. Esitin päätöksessäni seuraavaa.

Vangin turvatarkastuksen suorittamisen kynnys on erittäin alhainen, eikä sen suorittaminen vaadi erityistä syytä tai perustetta. Vankiin kohdistettavista tarkastustoimenpiteistä turvatarkastuksella puututaan vähiten vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyden suojaan. Turvatarkastus tarkoittaa yleisimmin sitä, että vanki kävelee metallinilmaisen läpi tai huumausaineiden etsintään koulutettu koira haistaa häntä. Tämä voi kohdistua myös suureen vankijoukkoon yhdellä kertaa, esimerkiksi työstä tai ulkoilusta palaaviin vankeihin.

Turvatarkastus voidaan kuitenkin tehdä vangille myös juuri häneen kohdistuvan yksilöllisen syyn ja yksilöidyn päätöksen perusteella, kuten kantelijan tapauksessa on tehty. Turvatarkastus voi käsittää myös vaatteiden vaihdon henkilökunnan läsnä ollessa. Turvatarkastuksen nimikkeellä tehtävät tarkastukset voivat siten poiketa tosistaan hyvinkin paljon suorittamisperusteen ja suorittamistavan osalta.

Olen keskushallintoyksikön kanssa samaa mieltä siitä, että ainakaan suurelle vankijoukolle metallinilmaisimella tai koulutetulla koiralla tehtävä tarkastus ei edellyttänyt kirjauksen tekemistä paitsi, jos tarkastuksessa tehdä joitakin havaintoja tai löydös, jonka perusteella kirjataan ilmoitus. Kantelijan tapauksessa ei ollut tehty mitään kirjausta ja epäselväksi jäikin, kuka oli päättänyt toimenpiteestä. Myös tarkastuksen perusteen selvittäminen on ollut virkamiesten muistin varassa. Tässä tapauksessa siitä kyettiin esittämään selvitystä, mutta aina ei välttämättä näin ole. Nähdäkseni viranomaisen toimenpiteen, jolla on puututtu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tunnustelemalla hänen päällään olevaa vaatetusta, tulisi olla jälkikäteen selvitettävissä luotettavasti, jotta menettelyn oikeellisuutta voidaan tarvittaessa arvioida. Vertailun vuoksi totean, että tulotarkastuksen sekä kuljetuksen aikana tehtävän turvatarkastuksen kirjaamisesta on nimenomaisesti säädetty. Saatan keskushallintoyksikön harkittavaksi, tulisiko koskettelua tai riisuttamisen sisältävistä turvatarkastuksista ohjeistaa tehtäväksi jonkinlainen kirjaus silloinkin, kun tarkastuksessa ei tehdä ilmoituksen kirjaamiseen johtavia löydöksiä.

Esitysluonnoksessa ei perustella, miksi kuljetuksen aikaisen turvatarkastuksen suorittamisesta ei enää tulisi tehdä kirjausta. Esitän myös harkittavaksi, tulisiko tulotarkastuksen kirjaamisesta säätää nykyisen asetustason sijasta lain tasolla.

Samoilla perusteilla kuin turvatarkastus tulisi eräissä yksilöllisen päätösharkinnan tilanteissa kirjata, myös turvatarkastuksen peruste olisi mielestäni näissä tilanteissa syytä ilmoittaa vangille (16:9.3). Esitys-luonnoksen mukaan turvatarkastuksen peruste ei kuulu ilmoitettaviin toimenpiteisiin.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, tuleeko niistä toimenpiteistä, joiden peruste on ilmoitettava vangille ja jotka on kirjattava, antaa vangille pyytämättä myös toimenpiteestä tehdyt kirjaukset. Selvää on, että vangin tulee ainakin pyynnöstä saada asiasta tehdyt kirjaukset itselleen, ellei niiden osalta ole olemassa salassapitoperustetta. Mielestäni olisi perusteltua, että suullisen ilmoituksen yhteydessä vangille vähintään ilmoitetaan mahdollisuudesta pyynnöstä saada kirjaukset itselleen. Selvyyden vuoksi asiasta olisi hyvä myös säätää, muidenkin kuin 16 luvussa säänneltyjen toimenpiteiden osalta silloin, kun kyseessä on vastaava kirjaamis- ja ilmoittamisvelvollisuus (esimerkiksi 18 luku 7 § sitomisen osalta ja laki valvotusta koevapaudesta 31 c §).

Vankeuslain 17 luvun muutosehdotukset

Viittaan 17 luvun 6, 7 ja 9 §:n pykälien osalta siihen, mitä edellä totean 16 lukuun vankien osalta ehdotetuista muutoksista. Epäselväksi jää, tuleeko suullisesti perusteltavista toimenpiteistä antaa toimenpiteen kohteelle myös siitä tehdyt kirjaukset. Joka tapauksessa pidän perusteltuna, että hänelle vähintään ilmoitetaan mahdollisuudesta pyynnöstä saada kirjaukset. Eräissä tilanteissa myös turvatarkastuksen perusteen ilmoittaminen ja kirjaaminen voi olla perusteltua.

Vankeuslain 18 luvun 7 §:n 1 momentin muutosehdotus

Esitysluonnoksen mukaan vangille on ilmoitettava tarkkailun, eristämistarkkailun ja erillään pitämisen peruste. Säännös on epäselvä ja epälooginen siihen nähden, että kaikki nämä ovat muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Vangille tulee suoraan hallintolain perusteella antaa kirjallinen päätös ja oikaisuvaatimusosoitus. Mikä on ehdotetun perusteen ilmoittamisen suhde tähän? Mikä on säännöksen tarkoitus? Vangin informoiminen myös suullisesti on luonnollisesti osa hyvää hallintoa, mutta lainsoveltajille voi jäädä epäselväksi, mikä on säännöksen suhde kirjallisen päätöksen antamiseen.

Sitomisen osalta velvollisuus perusteen ilmoittamiseen on perusteltua. Viittaan myös siihen, mitä olen edellä 16 ja 17 lukujen kohdalla todennut mahdollisuudesta saada peruste myös kirjallisesti ja mahdollisuudesta saada tieto tästä.

Samoin epäselväksi jää, miksi vankeuslain 18 luvun 9 §:ssä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen valtioneuvoston asetuksella tarkkailun, eristämistarkkailun ja erillään pitämisen kirjaamisesta, kun näiden toimenpiteiden osalta tehdään hallintolain mukainen hallintopäätös. Millaisen seikkojen kirjaamisesta olisi kyse? Siltä osin kuin tarkempia säännöksiä ja määräyksiä voidaan antaa tarkkailun, eristämistarkkailun ja erillään pitämisen täytäntöönpanosta ja olosuhteista säännös on ennallaan ja perusteltu. Säännös kattanee jo nykyisellään sen, että myös havainnot tarkkailun, eristämistarkkailun ja erillään pitämisen kohteena olevasta vangista kirjataan. Näiden täytäntöönpanon kuluessa tehtävien havaintojen perusteella tulee arvioitavaksi, kuinka kauan toimenpidettä on ollut perusteltua jatkaa. Näin ollen niiden riittävän tarkka kirjaaminen on tärkeää.

Lausunnonantajan kommentit esityksen perustuslainmukaisuudesta

-

Lausunnonantajan muut kommentit

-

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia