

Vankien muutoksenhaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva

Yleistä vankiloiden valvonnasta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävään kuuluu keskeisesti valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen kohtelua. Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan hänen on tässä valvontatehtävässään erityisesti toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Näihin laitoksiin sijoitettujen kohtelun valvonta on perinteisesti kuulunut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kovaan ytimeen. Tämä korostuu varsinkin siksi, että vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa olevat ovat erityisen haavoittuvia ja alisteisessa asemassa suhteessa heidän kohtelustaan vastuussa oleviin.

Vankilassa olevalle oikeusasiamies on ollut käytännössä vankeinhoitolaitoksen oman valvonnan lisäksi ainoa ulkopuolinen taho, jonka puoleen vanki on voinut kääntyä katsoessaan, että häntä on kohdeltu huonosti vankilassa tai että vankilassa on tehty hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan loukkaava päätös. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla oikeuskansleri on vapautettu käsittelemästä asioita, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri on myös vapautettu sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Käytännössä oikeuskansleri siirtää säännönmukaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tällaisen henkilön kantelun.

Vankiloiden valvonnassa pääpaino on ollut vankien kanteluiden tutkimisessa. Vuositasolla vankien kanteluiden ja vankikanteluiden ratkaisujen määrät ovat vaihdelleet. Vankikantelut ovat kuitenkin yleensä aina olleet yksi suurimmista ryhmistä oikeusasiamiehen ratkaisemisessa asioissa. Vastaavasti kuin muissakin asiaryhmissä ratkaistujen vankikanteluiden määrät ovat kasvaneet tasaisesti viime vuosina. Esimerkiksi vuonna 2008 apulaisoikeusasiamies ratkaisi 442 vankikantelua (yhteensä kanteluratkaisuja oli 3 767). Vankikanteluihin annettu-

jen ratkaisujen osuus oli 12 % kaikista ratkaisuista. Merkittävää kuitenkin on, että vankeinhoitoviranomaisten menettelyä koskevista ratkaistuista kanteluista johti apulaisoikeusasiamiehen arvosteluun kolmannes asioista.

Kantelut koskevat yleensä suhteellisen vakiintuneita asioita, kuten vankien kohtelua, poistumislupia, siirtoja vankilasta toiseen, valvomattomia tapaamisia ja muuta yhteydenpitoa vankilan ulkopuolelle sekä henkilökohtaisen omaisuuden hallussapitoasioita. Myös kurinpitovallan käyttö ja turvaamis- sekä pakkokeinojen käyttö vankiloissa on usein esillä. Kantelujen suuri määrä on vaikuttanut rajoittavasti tarkastustoimintaan.

Vankilatarkastusten yhteydessä oikeusasiamies on voinut konkreettisesti tutustua vankien kohteluun. Tässä suhteessa erityisen informatiivista ovat olleet vankien kanssa käydyt luottamukselliset keskustelut, joissa vangit ovat voineet ottaa esille kokemiaan epäkohtia vankilassa ja muutoinkin viranomaisten taholta. Keskusteluissa esille otettuja asioita on selvitetty tarkastuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa vankilan johdon kanssa. Keskusteluissa ei vangin nimeä oteta esille, ellei vanki sitä halua. Asiat otetaan tuolloin esille yleisemmällä tasolla. Yleensä esille tuodut asiat pyritään käsittelemään tarkastuksen yhteydessä. Tarkastuksella vangit myös usein jättävät oikeusasiamiehelle kirjallisen kantelun, jotka sitten tutkitaan erikseen.

Vankien muutoksenhakuoikeuden kehitys Suomessa

Eräs merkittävä syy siihen, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta korostuu vankien kohtelussa, on se, että muutoksenhaku vankien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin vankilan päätöksiin on ollut pääasiallisen valituskiellon alainen. Kysymys muutoksenhakuoikeudesta on ollut esillä useassa eri yhteydessä. Käsittelemällä pääpiirteittäin vankien muutoksenhaun kehittymistä vapausrangaistusjärjestelmän uudistamisesta eli niin sanotusta RTA-uudistuksesta nykypäivään.

Muutoksenhausta säädettiin laintasoisessa rangaistuksen täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (RTA) vapausrangaistusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä (tuli voimaan vuonna 1975). Muutoksenhaku oli mahdollista vankilan johtokunnan päätöksestä, jolla johtokunta oli määrännyt vangin suorittamaan vahingonkorvausta tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laitoksen omaisuudelle aiheuttamastaan vahingosta. Korvaus määrättiin maksettavaksi vangin työ- ja käyttörahasta tai muusta vangille tilitetystä tulosta (RTA 3 luvun 13 §). Valitusviranomainen oli oikeusministeriön vankeinhoito-osasto. Vankilan johtokunnan oikeus määrätä vanki korvaamaan vahinko suoraan ilman tuomioistuimen päätöstä kumottiin 1990-luvun alussa, kun Suomi liittyi Euroopan Neuvoston Ihmisoikeussopimukseen (EIS). Kyseistä hallintoviranomaisen toimivaltaa pidettiin EIS:n vastaisena.

Kysymys muutoksenhakuoikeudesta oli esillä myös, kun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevia RTA:n säännöksiä uudistettiin 1990-luvun alussa. Muutoksenhaun laajentaminen torjuttiin vielä tuolloin. Oikeusturvakysymys ratkaistiin siten, että kielteinen lykkäyspäätös, lykkäyksen peruuttamispäätös tai haettua lyhyempi lykkäyspäätös tuli alistaa oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle.

Muutoksenhausta muissa asioissa säädettiin RTA-uudistuksen yhteydessä vankeinhoitoasetuksessa (431/1975). Muutoksenhakusäännös perustui vankisäännöstoimikunnan samana vuonna antamaan mietintöön (KM 7:1975). Mietinnössään toimikunta totesi, että vankilaviranomaiset tekivät merkittäviä vangin oikeuksiin kohdistuvia päätöksiä, ja esitti täydellisen valituskiellon uudelleen arvioimista. Valitusoikeus tuli toimikunnan mukaan ulottaa päätöksiin, joissa vangin oikeusturvan tarve oli suuri. Näitä olivat oman työn, siviilityön ja opintoluvan epäämistä, suoritetun ajan menettämistä sekä aiemman ehdollisesti määrätyn suoritetun ajan menettämistä koskevat päätökset.

Vankeinhoitoasetuksen, toimikunnan ehdotusta suppeamman, muutoksenhakua koskevan 73 §:n mukaan vanki saattoi hakea muutosta (vahingonkorvauspäätöksen lisäksi) vankilan johtokunnan päätökseen, jolla oli määrätty ehdottomana kurinpitörangaistuksena suoritetun ajan menetys kymmentä vuorokautta pitemmäksi ajaksi tai, yhteenlaskettuna samalla rangaistuskaudella aikaisemmin määrättyjen sanotunlaisten seuraamusten kanssa, kolmekymmentä vuorokautta pitemmäksi ajaksi, taikka jolla sanotunlainen ehdollisena määrätty kurinpitörangaistus oli määrätty pantavaksi täytäntöön. Pykälän toisessa momentissa säädettiin yleisestä muutoksenhakukiellosta, joka koski vankilassa annettua muuta kurinpitörangaistusta ja vangin kohtelua koskevaa päätöstä. Säännös oli sisällöltään samanlaisena voimassa aina vuoteen 2001 asti, vuodesta 1995 lähtien muutoksenhakusäännös oli 75 §:ssä.

Selvitykset muutoksenhaun laajentamisesta ja kansainvälinen vaikutus

Vankeinhoitoasiain neuvottelukunta kiinnitti selvityksessään RTA-uudistuksen toteutumisesta (6:1989) huomiota valitusoikeuden rajallisuuteen. Se totesi vangin valitusoikeuden rajoittuvan vain muutamiin asioihin. Neuvottelukunta piti suotavana valitusoikeuden laajentamista koskemaan muitakin vangin elämälle tärkeitä päätöksiä ja esitti valitusoikeuden laajentamista vankisäännöstoimikunnan ehdottamalla tavalla. Neuvottelukunta esitti myös perustettavaksi lautakuntatyyppistä vankeinhoito-osastosta riippumatonta valituselintä. Neuvottelukunta ei pohtinut tarkemmin valitusoikeuden periaatteellista laajuutta.

Eurooppalainen kidutuksen vastainen komitea (CPT) kävi ensimmäistä kertaa tarkastuskäynnillä Suomessa vuonna 1992. Raportissaan komitea kiinnitti huomiota muun ohella puutteisiin vankien kantelu- ja muutoksenhakumenettelyssä. Muutoksenhausta komitea kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että kurinpitorangeistuksista saattoi valittaa vain rajoitetusti, ei esimerkiksi yksinäishuoneeseen siirtämisestä, ja esitti valitusoikeuden laajentamista koskemaan kaikkia kurinpitorangeistuksia.

Oikeusasiamiehen kanslian nykypäivän näkökulmasta mielenkiintoinen oli kuitenkin CPT:n ehdotus, joka koski riippumattoman tarkastuselimen, kuten tarkastuslautakunnan (Board of Visitors) tai valvontatuomarin (supervisory judge) käyttöönottamista myös Suomessa. Tällaisen elimen tehtävänä olisi komitean mukaan säännönmukaisten tarkastusten toimittaminen vankiloissa. Komitea suositti, että Suomen viranomaiset tutkivat mahdollisuudet luoda sellainen järjestelmä, jossa riippumaton elin tarkastaisi määräajoin jokaisen vankilan. Tarkastuseli-mellä tulisi olla valtuudet tarkastaa vankilan tiloja ja kuulla vankien valituksia asioissa, jotka koskevat heidän kohteluaan laitoksessa. Komitean näkemyksen mukaan oikeusasiamies ei vaikuttavasta tarkastustoiminnastaan huolimatta voinut jatkuvasti tarkastaa ja valvoa jokaista Suomen rangaistuslaitosta, koska oikeusasiamiehen valvottavana oli laajasti muitakin julkisen hallinnon aloja. Komitean esittämää tarkastuslautakuntaa ei ole otettu Suomessa käyttöön.

Todettakoon tässä yhteydessä, että Suomi on allekirjoittanut YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan (OPCAT), joka on tullut kansainvälisesti voimaan vuonna 2006. Valinnaisen pöytäkirjan mukaan sopimukseen kuuluvat maat ovat sitoutuneet perustamaan riippumattoman kansallisen valvontaelimen valvomaan vapaudenriiston kohteena olevien henkilöiden kohtelua muun muassa vankiloissa. Suomessa valmistellaan pöytäkirjan ratifiointia ja sen myötä kyseisen valvontaelimen perustamista. Tilanne on tänä päivänä se, että kansallisen valvontaelimen tehtävät tultaneen antamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Mitä tulee CPT:n raportissaan esittämiin huomioihin kuripitoasioiden muutoksenhausta, Suomi vastusti vielä muutoksenhaun laajentamista kaikkiin kurinpitopäätöksiin. Vastauksessaan komitealle Suomen hallitus korosti vangin mahdollisuutta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeusministeriölle. Vastauksessa suhtauduttiin varauksellisesti myös erillisen valituselimen perustamiseen. Hallitus piti kantelumenettelyä tehokkaana, vaikka valvova viranomainen ei voinut muuttaa vankilan johtajan ja johtokunnan päätöksiä. Käytännössä vankilan johtaja tai johtokunta korjaa päätöksen, jos se kantelun johdosta todetaan virheelliseksi. Vastauksessa kyseenalaistettiin vielä se, että kohtuullisen oikeusturvan taso edellyttäisi valitusoikeuden avaamista kaikkiin kurinpitorangeistuksiin. Valitusoikeuden laajentamista pidettiin niin periaatteellisena uudistuksena, ettei sitä olisi järkevää selvittää erillisuudistuksena.

.....

Vastaavanlaisia näkökohtia muutoksenhakua vastaan oli esitetty myös rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen edellä kohdassa 2 mainittujen lykkäämistä koskevien säännösten muuttamisen yhteydessä. Asiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksessa ja hallituksen esityksessä todettiin muutoksenhakumahdollisuuden liittyvän useita haittoja. Sen todettiin esimerkiksi hidastavan rangaistusten täytäntöönpanoa, koska täytäntöönpano ei voisi alkaa ennen päätöksen tiedoksiantoa. Jos taas täytäntöönpanoon voitaisiin ryhtyä valituksesta huolimatta, valituksella ei olisi käytännön merkitystä. Myöskään oikeusturvasyiden ei katsottu välttämättä edellyttävän muutoksenhakumahdollisuutta (oikeusministeriön asettama vangin ja yhdyskuntapalveluun tuomitun muutoksenhakutyöryhmän mietintö 3/1995). Näistä vastaargumenteista huolimatta voimassa olevassa vankeuslaissa on säädetty, että oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekeminen ei keskeytä (oikaisuvaatimuksen tai valituksenalaisen) päätöksen täytäntöönpanoa, ellei oikaisuvaatimusta käsittelevä aluevankilan johtaja tai valitusta käsittelevä hallinto-oikeus toisin päättä.

Muutoksenhakumahdollisuudesta on tässä syytä mainita YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus EIS sekä YK:n vankeinhoitoa koskevat vähimmäissäännöt ja Euroopan neuvoston vankilasäännöt (tuorein vuodelta 2006). Viimeksi mainitussa todetaan valituksesta muun muassa seuraavaa.

Vangeilla on oltava riittävät mahdollisuudet esittää pyyntöjä ja valituksia henkilökohtaisesti tai ryhmänä vankilan johtajalle tai muulle asianomaiselle viranomaiselle (70.1). Jos pyyntö evätään tai valitus hylätään, päätös on perusteltava vangille, ja vangilla on oltava oikeus valittaa riippumattomalle viranomaiselle (70.3).

Kurinpitoasioista todetaan lisäksi, että vangin, jonka on todettu syyllistyneen järjestysrikkomukseen, on voitava tehdä valitus asianomaiselle itsenäiselle ylemmälle viranomaiselle (61).

Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien kehittämistä käsittelevä asiantuntijakomitea valmisteli myös ihmisoikeussopimukseen lisäpöytäkirjaa, joka koski vapautensa menettäneiden oikeuksia. Lisäpöytäkirjaluonnos, joka ei sittemmin toteutunut, sisälsi määräyksiä vangin oikeudesta saada rangaistusmielessä annettu päätös (kurinpitopäätös) "reviewed by an independent and impartial authority without undue delay". Tähän valitusmenettelyyn ei tarvinnut luonnoksen mukaan liittyä lykkäävää vaikutusta. Kurinpitoseuraamukseen liittyi tietty ankaruuden vaatimus. Oikeutta saattaa asia edellä tarkoitettusti tutkittavaksi suositeltiin rajoitettavaksi yli seitsemän päivän yksinäisyyttä koskeviin kurinpitorangeistuksiin.

Välivaiheen laajennukset vankien valitusoikeuteen

Vankien muutoksenhaku uudistettiin 1.8.2001 lukien voimaan tulleilla rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin, RTL:ään (nimeke muutettu laiksi vuonna 1995) lisätyillä 7 luvun säännöksillä. Uuden 7 luvun 1 §:n mukaan kurinpitoa ja ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämistä koskevaan päätökseen sai hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Tässä uudistuksessa muutoksenhaun piiriä laajennettiin kaikkiin huomaudesta ankaramman seuraamuksen sisältäviin kurinpitoasioihin. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin muutoksenhakukiellon säilyttämistä muihin vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin päätöksiin. Rajoitus tarkoitettiin tilapäiseksi, koska säännökset muutoksenhaun laajentamisesta olivat tuolloin vankeusrangaistuskomitean valmisteltavana.

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta piti ehdotukselle esitettyä perustelua jossain määrin ymmärrettävänä, mutta totesi, että näin yleisluonteinen ja perustelutasolla erittelemätön kielto­säännös oli ristiriidassa perustuslain 21 §:n 1 momentin kanssa. Pelkkä RTL 7 luvun 1 §:n 2 momentin poistaminen lakiehdotuksesta johtaisi valiokunnan mukaan siihen, että vangin oikeus saada "oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi" perustuisi suoraan perustuslakiin. Erityisten säännösten puuttuessa valitustie olisi hallintolainkäyttölinjan mukainen. Esitetty muutoksenhakukielto poistettiin eduskunnan hyväksymästä lopullisesta laista.

Muutoksenhakujärjestely (yleinen tuomioistuin) ei osoittautunut kovin käyttökelpoiseksi, eivätkä vangit juuri käyttäneet tätä mahdollisuutta valittaa kurinpitopäätöksestä käräjäoikeuteen. Vankeuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi vuonna 2003 vangeille määrättiin yhteensä 986 kurinpitorangaistusta, joista oli valitusoikeus. Vangit valittivat kurinpitorangaistuksistaan käräjäoikeuteen 27 tapauksessa. Vuotta 2002 koskevan selvityksen mukaan kurinpitopäätöstä ei käräjäoikeudessa yleensä muutettu. Päätöksiä ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämisestä ilman vangin suostumusta ei ilmeisesti tehty vuosien 2001 ja 2006 välisenä aikana ollenkaan.

Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki

Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, samalla kun valitusoikeutta lavennettiin kurinpitopäätösten lisäksi koskemaan myös joukkoa muita vankilassa tehtäviä vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, pääasialliseksi valitustieksi valittiin hallintotuomioistuinlinja. Käräjäoikeus jäi edelleen valitusviranomaiseksi niissä asioissa, joissa vangin ehdonalaista vapauttamista lykätään rikoslain 2c luvun 9 §:n nojalla.

Valituksen ohjaamista hallintolainkäytön puolelle esitti myös vankeusrangaistuskomitea mietinnössään (KM 6:2001). Hallituksen esitys poikkesi kuitenkin komitean ehdotuksesta merkittävästi sikäli, että valitusoikeuden käytön edellytykseksi asetettiin, että vanki hakee oikaisua vankilassa tehdystä päätöksestä aluevankilan johtajalta. Vasta aluevankilan johtajan päätöksestä vanki voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei voi valittaa edelleen. Komitean ehdotuksen mukaan kurinpitotapauksista valitus olisi edelleen ohjattu käräjäoikeuteen.

Vangin mahdollisuus hakea oikaisua ja valittaa vankilassa tehdystä, hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevista päätöksistä joka tapauksessa laajeni uudessa vankeuslaissa merkittävästi. Muutoksenhausta säädetään vankeuslain 20 luvussa (tutkintavankeuslain 15 luku). Muutoksenhaun piiriin kuuluvat vankeuslain mukaan päätökset täytäntöönpanon lykkäämisestä ja lykkäyksen peruuttamisesta, sakon muuntorangaistukseen liittyvät maksuajan myöntämisestä koskevat päätökset, päätökset vangin lapsen ottamisesta vankilaan, päätökset vangin varmuusosastosiitosta ja erillään asumisesta vangin omasta pyynnöstä sekä rajoitetusti päätökset, jotka koskevat vangin siirtämistä avolaitoksesta suljettuun vankilaan. Näiden lisäksi muutoksenhaku on mahdollista vankeuslain mukaan vangin omaisuuden hallussapitopäätöksistä ja rahan käytöstä sekä kurinpitopäätöksistä, joista seuraamuksena on varoitus, yksinäisyys tai oikeuksien menetys. Vielä oikaisua voi hakea päätöksestä pitää vanki erillään. Myös koevapauden peruuttamisesta vanki voi hakea muutosta. Näissä kaikissa tapauksissa muutoksenhakulinja on hallinto-oikeudellinen. Vanki voi lisäksi valittaa yleiseen tuomioistuimeen päätöksestä, jolla hänen ehdonalaista vapauttamistaan on lykätty. Päätöksistä, jotka tekee rikosseuraamusvirasto tai aluevankilan johtaja, vanki voi valittaa suoraan Helsingin hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esitys sisälsi vielä mahdollisuuden hakea muutosta suoritettuna ajan menetyksestä, mutta tämä poistettiin lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan kiinnitettävä huomiota siihen, että säännös merkitsi sitä, että hallintoviranomaisella oli ehdotuksen mukaan mahdollisuus määrätä vankeusrangaistusta vastaavasta vapaudenmenetyksestä. Sääntelyä oli siksi arvioitava perustuslain 7 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen määrää tuomioistuin. Valiokunta ei pitänyt mahdollisena säätää asiasta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakivaliokunta ehdottikin perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että suoritettuna ajan menettämistä koskeva kurinpitovirasto ainakin tässä vaiheessa poistetaan laista.

Vankeuslain käsittelyssä eduskunnassa pidettiin ehdotettua vangin muutoksenhakuoikeutta vieläkin puutteellisena. Eduskunta edellyttikin, että muutoksenhakukysymys tulee selvittää erikseen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muutoksenhakua koskevaan sääntelytapaan. Sen mukaan luettelo perustuvassa sääntelytavassa jää epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada lain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltä-

väksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä. Valiokunnan mielestä muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät voi vaikuttaa eräänlaisina välillisinä muutoksenhakukieltoina, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu. Valiokunta viittasi aikaisempiin kannanottoihinsa ja korkeimman oikeuden tuoreeseen päätökseen KKO:2004:110. Se piti ehdotettua luetteloa siten tältä kannalta asiallisesti tarpeettomana. Saman huomautuksen valiokunta esitti tutkintavankeuslain vastaavasta luettelosta. Sen mukaan asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta oli sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp).

Lakivaliokunta viittasi perustuslakivaliokunnan edellä käsiteltyihin huomioihin mietinnössään (LaVM 10/2005 vp). Lisäksi lakivaliokunta totesi olevan usein tulkinnanvaraista, mitkä ratkaisut sisältävät sellaisen kannanoton yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että ratkaisua on pidettävä valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Tällöin joudutaan käymään rajaa ennen kaikkea suhteessa tosiasialliseen hallintotoimintaan, josta valitusoikeutta ei ole. Tällainen rajankäynti on hankalaa etenkin vankilan kaltaisessa ympäristössä, jossa päivittäin joudutaan tekemään lukuisia vangin asemaan vaikuttavia ratkaisuja. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan kannanoton mukainen muutos ei ollut toteutettavissa tässä yhteydessä. Lakivaliokunnan mielestä oikeusministeriön tuli kuitenkin selvittää mahdollisuudet laatia perustuslakivaliokunnan esittämän mallin mukainen luettelo sellaisista vankilassa tehtävistä ratkaisuista, joihin ei saa hakea muutosta. Samalla tuli arvioida tällaisen järjestelyn suhde oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Oikeusministeriö asettikin 1.10.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa selvittää mahdollisuudet laatia luettelo sellaisista vankilassa tehtävistä ratkaisuista, joista ei saa hakea muutosta. Työryhmä (Vangin muutoksenhaku) antoi mietintönsä asiassa 11.10.2006 eli samoihin aikoihin kuin vankeuslaki tuli voimaan (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:25). Työryhmä esittää muutoksenhakuoikeuteen eräitä laajennuksia. Työryhmä ehdotti muutoksenhakuoikeutta esimerkiksi päätöksiin, joilla rajoitetaan vangin omien vaatteiden käyttöä tai estetään perusuokavaliosta poikkeaminen uskonnollisen tai muun perustellun vakaumuksen johdosta. Työryhmä ehdottaa muutoksenhakukieltota asioihin, joissa kyse ei ole varsinaisesta vangin oikeusasemaan vaikuttavasta hallintopäätöksistä vaan viranomaisen käytännön hallintotoiminnasta tai valvonnasta, jossa pyritään turvaamaan vankilan ja yhteiskunnan turvallisuus. Näin ollen vanki ei saisi hakea muutosta esimerkiksi ulkoilun epäämisestä. Myöskään tietyistä tarkastus- ja valvontatoimenpiteistä ei saisi hakea muutosta. Tällaisia päätöksiä olisivat esimerkiksi vangin asettaminen tarkkailuun tai eristämistarkkailuun.

.....

Niin ikään vanki ei saisi hakea muutosta, jos hänelle ei myönnetä lupaa siviilityöhön tai vankilan ulkopuoliseen opiskeluun. Sen sijaan vangilla olisi oikeus valittaa, jos nämä luvat perutaan, koska silloin puututaan jo myönnettyyn etuuteen. Tässä voidaan viimeksi mainituista asioista todeta, että vankisäännöstoimikunnan jo 1970-luvulla esittämät ”merkittävät vangin oikeuksiin kohdistuvat” päätökset ovat mahdollisesti pääsemässä osittaisen muutoksenhaun piiriin.

Työryhmä toteaa, että muutoksenhakukielloista huolimatta vangin oikeusturvan takaa viime kädessä se, että hänellä säilyy oikeus tehdä kantelu sekä epäilyissä virkavirhetapauksissa oikeus esittää vahingonkorvausvaatimus.

Muutoksenhaun piiri pysyisi edelleen varsin rajattuna, mikä merkitsee sitä, että laveammas-ta muutoksenhausta huolimatta laillisuusvalvonnalla on tulevaisuudessakin keskeinen tehtävä vankien oikeusturvan valvonnassa. Muutoksenhakumahdollisuutta ei ole hallinto-oikeuden päätöksistä. Näin ollen tärkeissä ja periaatteellisissa muutoksenhakukysymyksissä ei olisi edelleenkaan mahdollisuutta saada ylimmän hallintotuomioistuimen ennakkopäätösluon-teista kannanottoa. Ylimääräistä muutoksenhakua ei voida pitää riittävänä mahdollisuutena ainakaan kaikissa asioissa, vaikka nykyinen järjestely useimmissa tapauksissa on riittävä.

Muutoksenhakuun liittyviä oikeusasiamiehen aloitteita

Vangin muutoksenhaku tulee, kuten edellä on todettu, lähitulevaisuudessa kokemaan muu-toksia, näillä näkymin kuitenkin vain rajallisesti laveampaan suuntaan. Lopputulos on vielä varsin avoin. En käsittele sitä tässä enemmälti. Muutoksenhaun piirissä olevista asioista kak-si asiaryhmää on ollut vahvasti esillä laillisuusvalvonnassa. Näitä ovat omaisuuden hallus-sapitopäätökset ja kurinpitopäätökset.

Omaisuuden hallussapitokäytäntö

Kysymys vankien omaisuuden hallussapidosta oli pitkään ongelmallinen, ennen kuin vankeus-laki muutoksenhakumahdollisuuksineen tuli voimaan. Oikeusasiamies kiinnitti jo 1990-luvul-la huomiota siihen, että vankeja tulee kohdella yhdenvertaisesti. Oli käynyt ilmi, että vankiloi-den käytännöt poikkesivat esimerkiksi siinä, miten vangit saivat pitää sellissään omaisuut-taan, kuten oman televisionsa. Lisäksi vankiloiden vaatimukset television koosta poikkesivat toisistaan. Kun vanki siirrettiin toiseen vankilaan, hän ei aina saanut pitää hallussaan televi-siotaan, joka hänellä oli ollut toisessa vankilassa, koska siirtovankilassa hyväksytty tuumako-ko oli pienempi. Oikeusasiamies esittikin (1880/94) silloiselle oikeusministeriön vankeinhoi-

to-osastolle selvitettäväksi, oliko laituskäytännön yhtenäistäminen mahdollista esimerkiksi vankeinhoito-osaston teknisten laitteiden hallussapitoa koskevalla ohjeella.

Oikeusasiamiehen esitys johti hallussapitoa koskevaan määräykseen, joka jossain määrin selkeytti vankiloiden käytäntöä, joskaan ei täysin poistanut erilaisista käytännöistä aiheutuvaa ongelmaa. Myös vapaa-ajan viettoon tarkoitettujen tekniikan kehittyminen ja vankeinhoito-laitoksen pääosin vankiloiden laitosturvallisuuden näkökulmasta perusteltu pidättyvyys ylläpiti vankien tarvetta kannella oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies on myös tämän jälkeen joutunut arvioimaan kriittisesti vankiloiden hallussapitokäytäntöä. Eri vankiloiden hallussapito-ohjeissa on ollut odottamattoman suuria eroja. Vankilanjohtajat perustelivat eroja useimmiten vankilaolosuhteiden eroilla. Kysymys saattoi olla esimerkiksi sellitilojen sähkölaitteiden kestävyydestä tai varusteiden vaatimien säilytystilojen eroista taikka vaihtelevista mahdollisuuksista valvoa sellejä. Apulaisoikeusasiamies piti tällaisia vaihteluita ongelmallisina. Ne vaikeuttivat aiheuttomasti vangin olosuhteita hänen siirtyessään vankilasta toiseen esimerkiksi aiheuttamalla lisäkustannuksia siksi, että vangin oli hankittava uusi hyväksytyt laite. Pahimmillaan ohjeet antoivat vaikutelman mielivallasta (2817/03).

Hallussapitoasioiden siirryttyä vankeuslain myötä viime kädessä hallinto-oikeuksien arvioitaviksi oikeusasiamies on vielä joutunut puuttumaan vankiloiden toimivaltaisten virkamiesten päätöksiin lähinnä muutoksenhakuun liittyvässä ohjausmielessä. Puutteita oli aluksi erityisesti muutoksenhakuun liittyvässä ohjauksessa ja siinä, että päätöksiä ei aina tehty kirjallisesti. Oikaisuvaatimus edellyttää kirjallista päätöstä. Jotta vangille kuuluva muutoksenhakuoikeus voisi toteutua, hänen tulee olla tietoinen siitä sekä tavasta, jolla hänen tulee menetellä saadaakseen valituskelpoisen päätöksen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vankia, jolle ei anneta haltuun hänen suullisesti pyytämänsä omaisuutta, tulee ohjata halutessaan tekemään pyyntö omaisuuden haltuun saamisesta kirjallisesti, jolloin hänelle pitää antaa kirjallinen oikaisuvaatimusosoituksen sisältävä päätös asiassa.

Hallussapitokysymyksenä on tutkittu myös vankien erilaisten laitosjärjestystä vaarantavien vaatteiden käyttöä (niin sanottuihin jengitunnuksiin liittyvät asiat). Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on sinänsä hyväksytyt jengitunnusten käytön kieltäminen vangeilta vankiloissa. Tällaisena tunnuksena ei kuitenkaan ole pidetty esimerkiksi yleisesti tunnettua ja myynnissä olevaa Marimekon paitaa. Paidan käyttö oli kielletty vangeilta vankilassa, koska sen värit vastasivat erään moottoripyöräjengin tunnusvärejä (1522/04).

Vankeuslain mukaan vangit saavat käyttää omia vaatteita vankilassa. Tätä oikeutta vankilan johtaja voi rajoittaa vankilan järjestyksen tai valvonnan taikka työturvallisuuden vuoksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan rajoittamista tuli arvioida puuttumisena henkilökohtaisen

vapauden suojaan, joka on turvattu perustuslaissa, ja säännöstä tuli tulkita ahtaasti. Laki ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan antanut mahdollisuutta sellaiseen kategoriseen omien vaatteiden käytön kieltämiseen vankilassa, joka tekee tyhjäksi laissa pääsääntönä turvattun oikeuden omien vaatteiden käyttöön (1455 ja 1633/07 ja 2246/08).

Vankiloiden kurinpitokäytäntö

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla rangaistuslaitoksissa ja vankien kanteluiden yhteydessä on tullut esiin myös kysymys kurinpitorangeistusjärjestelmän yhdenmukaisuudesta. Kysymys vankien yhdenmukaisesta kohtelusta on laillisuusvalvonnan kannalta keskeistä. Oikeusasiamiehen hankkiman selvityksen mukaan kurinpitorangeistusten soveltamiskäytäntö myös poikkesi laitoksittain. Poikkeamat seuraamuskäytännössä ovat ongelmallisia myös vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Koska vangilla oli tuolloin vain rajoitettu mahdollisuus hakea muutosta häntä koskevaan kurinpitorangeistukseen, erilainen käytäntö oli omiaan heikentämään luottamusta päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen. Oikeusasiamiehen pyynnöstä tehty kartoitus ja sen johdosta hankittu selvitys osoittivat kiistatta sen, että seuraamusjärjestelmää oli syytä arvioida uudelleen (272/99). Tuossa vaiheessa asia olikin jo vankeusrangaistuskomitean selvitettävänä.

Kurinpitoasiat ovat tämän jälkeen olleet useissa eri yhteyksissä esillä niihin liittyvien oikeusturvatekijöiden näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota vankilan velvollisuuteen kuulla vankia kuulemiseen sekä järjestysrikkomuksen selvittämisen yhteydessä että erikseen vielä johtajan kurinpitopäätöstä tehtäessä. Apulaisoikeusasiamies on myös hakenut käräjäoikeuden vahvistaman kurinpitorangeistuksen purkamista korkeimmalta oikeudelta sen vuoksi, että vangille oli määrätty kurinpitorangeistus asiasta, josta ei lain mukaan voinut määrätä kurinpitorangeistusta. Vanki oli kieltäytynyt virtsanäytteen antamisesta, ja hänelle määrättiin sen vuoksi kurinpitorangeistus. Lain mukaan näytteen antamisesta kieltäytymisestä ei voitu rangaista kurinpidollisesti (3871/05 ja 4033/06). Apulaisoikeusasiamies on myös eräässä tapauksessa pitänyt mahdollisena käsitellä kurinpitoasia uudestaan hallintolain mukaisena asiavirheen korjaamisena, kun vangille oli määrätty samasta järjestysrikkomuksesta kaksi eri seuraamusta (3638/07). Apulaisoikeusasiamies on lisäksi pitänyt ongelmallisena sitä, että vanki ei voi hakea oikaisua varoitusta lievemmästä muistutuksesta (3638/07).

Hallintolain merkityksestä vankien kohteluun vankilassa

Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus hyvään hallintoon koskee myös vankeja. Perusoikeus uudistuksessa korostettiin sitä, ettei niin sanottuun laitოსvaltaan perustuvaa kohtelua voida

pitää hyväksyttävänä. Suljetuissa laitoksissa olevat henkilöt nauttivat lähtökohtaisesti samaa perusoikeussuojaa kuin muutkin.

Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää useita osaoikeuksia, kuten oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ja ilman aiheefonta viivytystä, oikeuden tulla kuulluksi hallintoasiassa käsiteltäessä ja oikeuden saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeuden hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Hyvän hallinnon takeet eivät ole perustuslaissa tyhjentävästi säädettyjä. PL 21 §:ssä edellytetäänkin, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Yleislakina hyvää hallintoa sääntelee hallintolaki. Vankeinhoidon osalta hyvään hallintoon kuuluvista menettelyistä on säädetty yksityiskohtaisesti vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa. Hallintolain ja mainittujen erityislakien soveltamisen suhde on määritelty hallintolain 5 §:ssä siten, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Hallintolain säännösten soveltaminen vankilassa hallintopäätösten ja myös tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä on ollut usein esillä.

Asia nousi esiin muun muassa apulaisoikeusasiamiehen omana aloitteena tutkimassaan asiassa, joka koski vankien kirjeenvaihdon tarkastamisen (avaamisen ja lukemisen) perusteiden oma-aloitteista ilmoittamista vangille (1828/08). Vankeudesta annetun asetuksen 40 §:n mukaan kirjeen avaamisesta oli ilmoitettava vangille. Ratkaisun aikaan voimassa olleiden vankeuslain säännösten mukaan kirjeen avaaminen edellytti harkintaa kussakin yksittäistapauksessa. Laissa tuolloin olleiden edellytysten valossa oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan vaikeata katsoa, ettei avaamisessa ollut, kuten lukemisessa, kyse hallintopäätöksestä. Asetuksessa oleva sääntely, jonka mukaan kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava vangille, ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan itsessään sulkenut pois sitä, että vangille pitäisi samalla pyytämättä ilmoittaa myös (hallintolain mukaisesti) avaamisperusteet. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota hallintolain soveltamisen osalta muun muassa seuraaviin näkökohtiin.

Hallintolain soveltamista koskevilla huomioilla oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan yleisempään merkitystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa. Kyse on siitä, miten hallintolakia tulee soveltaa postilähetyksen avaamisen kaltaiseen toimintaan, ja viime kädessä myös perustuslain 21 §:n soveltamisesta. Myöskään sillä, oliko kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta tai hallintopäätöksestä, ei ollut ilmoittamisen kannalta merkitystä. Hallintolakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 72/2002) eduskunnassa käsiteltäessä hallintovaliokunta (HaVM 29/2002) totesi, että hallintolaki on kokonaisuudessaan tarkoitettu sovellettavaksi hallinnon

toimintaan. Hallintovaliokunnan mukaan keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiasa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös oikeuskirjallisuudessa oli puollettu hallintolain soveltamisalaa koskevien säännösten tulkintaa laajempaan suuntaan samoin kuin sitä, että hallinnon asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on toiminnan luonteesta riippuen noudatettava soveltuvin osin muitakin kuin hallintolain 2 luvun säännöksiä.

Näin ollen ratkaistaessa, tulisiko kirjeen avaamisesta vangille ilmoitettaessa samalla pyytämättä kertoa myös toimenpiteen perusteet, tuli apulaisoikeusasiamiehen mukaan lähtökohdaisesti ottaa huomioon hallintolaki kokonaisuudessaan, vaikka kyseessä katsottaisiinkin olevan tosiasiallinen hallintotoiminta.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua, että myös ratkaisun perusteet olisi ilmoitettu pyytämättä. Kyseessä oli vangin perusoikeuksia rajoittava ratkaisu, joka loukkasi luottamuksellisen viestin salaisuutta. Perusteiden ilmoittamista tuki myös se, että muidenkin henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavien – tosiasiallisen hallintotoiminnaksi katsottavien – toimivaltuuksien käytön perusteista on säännönmukaisesti säädetty ilmoitettavaksi toimenpiteen kohteelle.

Hyvään hallintoon hallintolain mukaan kuuluva palveluperiaate on ollut esillä eräissä apulaisoikeusasiamiehen kannanotoissa. Palveluperiaatteen velvoittavuuteen myös vankiloiden menettelyssä apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota päätöksessä, joka koski vankien niin sanotun sisäpostin järjestämistä (1621/05). Osa vankiloista edellytti, että vangin pitää lähettää toiselle samassa laitoksessa olevalle vangille kirjalliset viestit postilaitoksen kautta. Myös Rikosseuraamusvirasto katsoi lausunnossaan, että vankilalla ei ole velvollisuutta toimittaa laitoksen sisäisessä postissa vankien välisiä kirjeitä. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt Rikosseuraamusviraston esittämiä valvontatoimivaltaan ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja hyväksyttävänä perusteina sisäpostin käytön epäämiselle. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on hallintolain mukaan pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita, ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Sisäpostin käyttö on vankien kannalta sekä kirjeiden kulkunopeus että kustannukset huomioon ottaen selvästi parempi vaihtoehto kuin postilaitoksen käyttö. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oli vaikea nähdä, että sisäpostin välittämisen vankilalta vaatimat järjestelyt aiheuttaisivat ainakaan merkittävää lisätyötä, erityisesti kun vankilan tulee joka tapauksessa järjestää vankien postiliikenne. Näin ollen myös palveluperiaate edellytti sisäpostin käyttömahdollisuuden järjestämistä.

Vankien kohtelun valvonnan tulevaisuudesta

Eduskunnan oikeusasiamies ei yleensä tutki asiaa, jossa voidaan hakea muutosta tai jossa muutoksenhaku on kesken. Muutoksenhakuoikeuden laajenemisen voitiin siten perustellusti odottaa vaikuttavan kanteluiden määrään vähentävästi oikeusasiamiehen kansliassa tai ainakin vähentävän muutoksenhaun piirissä olevien kanteluiden tutkintaa. Näin ei kuitenkaan käytännössä juurikaan tapahtunut. Käytännössä lähinnä vain hallussapitoasioihin liittyviä kanteluita on jätetty tutkimatta muutoksenhakumahdollisuuden takia. Näitä koskevissa asioissa on pyritty varmistamaan, että vanki on saanut asianmukaisen ohjauksen muutoksenhaakuun ja tarvittaessa neuvottu, miten vanki voi saattaa asian hallussapitoa koskevan lain mukaiseen menettelyyn. Näiden asioiden tutkinta painottuu siten selvästi enemmän menettelyllisten seikkojen arviointiin. On myös odotettavissa, että näiltä osin arvostelu kohdistuu samalla lailla asian käsittelyyn kuten tuomioistuimia koskevassa laillisuusvalvonnassa.

Oikeusasiamiehen kanslian työmäärään muutoksenhaun laajentumisella ei ole ollut vähentävää merkitystä. Näin, vaikka vangit ovat selkeästi lukumääräisesti aktiivisemmin hakeneet oikaisua ja myös valittaneet hallinto-oikeuksiin kuin välivaiheen aikana käräjäoikeuksiin. Hallinto-oikeuksissa on vuosina 2006–2008 välisenä aikana ratkaistu yhteensä noin 450 vangin valitusta. Vankien kanteluiden määrä on pikemminkin kasvanut. Esimerkiksi vuonna 2008 apulaisoikeusasiamies käsitteli 442 asiaa, jotka koskivat vankeinhoitoa. Apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteisiin näistä johti 33,2 % (151 tapausta). Tätä voidaan pitää huolestuttavana, vaikka toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden määrä on perinteisesti ollut vankeinhoidossa korkeahko. Se on vuosien 2003 ja 2007 välillä ollut päälle 20 %:n (vuonna 2005 tosin 18 %). Merkittävä osa toimenpiteistä koski suhteellisen vähäisiä hyvän hallinnon menettelyrikkomuksia.

Tulevaisuuden kannalta toimintaan tulee vaikuttamaan merkittävästi oikeusasiamiehelle kaa-
vaillut kansallisen valvontaelimen (OPCAT) tehtävät. Tehtäviin sisältyy yhtäältä entistä enemmän vierailuja vankiloissa, jotka sitovat nykyistä enemmän henkilökunnan voimavaroja. Toisaalta tarkastusten luonne myös muuttuu enemmän tulevaisuuteen suuntautuvaksi. Tämä merkitsee sitä, että nykyisiä toimintatapoja tulee kehittää lisäpöytäkirjan asettamien edellytysten suuntaisiksi tarkastuksissa, jotka liittyvät tähän tehtävään. On myös syytä arvioida, ovatko oikeusasiamiehen nykyiset tarkastukset näkökulmaltaan sopusoinnussa uusien tehtävien kanssa. Tarkastuksiin liittyvä rakentava vuoropuhelu valvonnan kohteen henkilökunnan kanssa tulee käsitykseni mukaan joka tapauksessa myötävaikuttamaan siihen, että vankien tarve kääntyä kanteluteitse oikeusasiamiehen puoleen tulee ainakin jossain määrin vähene-
mään. □□□