

10.12.2009

Dnro 1138/2/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

**Vapauttamismenettelyjä tulee muuttaa niin, että ne eivät loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia/ Frigivningsförfarandena bör ändras så att de inte kränker de grundläggande mänskliga rättigheterna**

1

ASIA

Korkeimman oikeuden 8.2.2008 antamassa ennakkoratkaisussa KKO:2008:10 käsitellyssä tilanteessa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten annetun etsintäkuulutuksen perusteella kiinni otettu ja sijoitusvankilaansa toimitettu henkilö oli vapautensa menettäneenä lähes neljä vuorokautta, vaikka hän oli jo ennen tuomiota ollut vapautensa menettäneenä ajan, joka vastasi ainakin kahta kolmasosaa hänelle tuomitusta vankeusrangaistuksesta, minkä vuoksi hänet olisi voitu päästää ehdonalaiseen vapauteen heti.

Korkein oikeus totesi, että ehdonalaiseen vapauteen päästämiseksi noudatettavaa viranomaismenettelyä ei voitu pitää henkilökohtaisen vapauden nauttiman perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävänä, vaikka se muodollisesti olikin ollut asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen. Siitä riippumatta, mistä viranomaismenettelyn ja sitä sääntelevien määräysten puutteellisuus oli johtunut, korkein oikeus katsoi, että kysymys oli vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta julkista valtaa käytettäessä tehdystä laiminlyönnistä. Kun kysymys oli henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavasta tehtävästä, korkein oikeus katsoi lisäksi, että tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ollut noudatettu. Korkein oikeus päätyi siihen, että asiassa on perusteita suorittaa vahingonkorvausta vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta.

Otin omana aloitteenani selvitettäväksi, onko Rikosseuraamusvirasto rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena ryhtynyt korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmi käyvän ongelman johdosta toimenpiteisiin siten, että vastaavia aiheettoman vapaudenmenetyksen tilanteita ei enää voi syntyä.

2

SELVITYS

Asian johdosta hankittiin Rikosseuraamusviraston 27.5.2008 päivätty selvitys. Käytettävissäni on ollut myös jäljennös korkeimman oikeuden 8.2.2008 antamasta tuomiosta nro 71 (Dnro S2006/917) ja Rikosseuraamusviraston tuossa asiassa korkeimmalle oikeudelle antamasta 25.4.2007 päivätystä selvityksestä.

Pyysin selvityspyynnössäni Rikosseuraamusvirastoa kiinnittämään huomiota paitsi niihin tilanteisiin, joissa henkilö on jouduttu etsintäkuulutamaan rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, myös kaikkiin muihin tilanteisiin, joissa jo tuomiota edeltänyt vapaudenmenetyks on ollut pituudeltaan sellainen, että

ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö tulee päästää ehdonalaiseen vapauteen välittömästi täytäntöönpanon alettua.

Pyysin Rikosseuraamusvirastoa ottamaan selvityksessään kantaa myös siihen, voiko se omaan toimivaltaansa kuuluvilla toimenpiteillään vastaisuudessa estää edellä tarkoitettut aiheettomat vapaudenmenetykset, vai edellyttääkö tämä esimerkiksi lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymistä.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Rikosseuraamusviraston selvitys

Rikosseuraamusvirasto kertoi käsitelleensä selvityspyynnössäni tarkoitettua tilannetta korkeimmalle oikeudelle 25.4.2007 antamassaan vastauksessa. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpano edellyttää aina välttämättä vankilassa käyntiä. Toimivalta ehdonalaiseen vapauteen päästämiseksi on vankilan johtajalla. Vankeusrangaistukseen tuomitun on saavuttava vankilaan suorittamaan rangaistustaan, ja vasta tämän jälkeen hänet voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen ja antaa hänelle vapauspassi.

Mikäli tuomitulla on mahdollisuus päästä ehdonalaiseen vapauteen heti rangaistuksen täytäntöönpanon alettua, Rikosseuraamusvirasto tekee tästä merkinnän täytäntöönpanomääräykseen lähettäessään sellaisen vankeusrangaistuksen ulosottoviranomaiselle täytäntöönpanotavaksi. Tällöin vankeusrangaistusta suorittamaan ilmoittautuvan kanssa voidaan sopia jo ennakolta sellainen ajankohta, että täytäntöönpanoon liittyvät valmistelut (kuten alustava nimilehden laadinta ja rangaistusaikojen laskeminen) on mahdollista tehdä täytäntöönpanoyksikössä/vankilassa jo etukäteen ja henkilö voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen mahdollisimman nopeasti hänen vankilaan saavuttuaan.

Selvityksen mukaan ongelmia aiheutuu siinä tapauksessa, että tuomittu ei ole itse ottanut yhteyttä ulosottovirastoon ja pakoilee täytäntöönpanoa, ja hänet on sen takia jouduttu etsintäkuuluttamaan rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Tällaisten tilanteiden nopean hoitamisen varmistamiseksi Rikosseuraamusvirasto on tehnyt etsintäkuulutuspyyntöön vankeusrangaistuksen pituuden ja siitä tehtävien vähennysten lisäksi myös merkinnän tuomitun toimittamisesta vankilan kirjoille pikaisesti, koska vapautumismahdollisuus on heti.

Rikosseuraamusvirasto totesi, että sellaisissa tapauksissa, jolloin henkilö on jouduttu etsintäkuuluttamaan ja hänet on toimitettu vankilaan poliisin kiinni ottamana, täytäntöönpanotilannetta voidaan ryhtyä selvittämään vasta sen jälkeen, kun henkilö on saapunut vankilaan tai poliisi on ilmoittanut henkilön kiinni ottamisesta. Rangaistuksen täytäntöönpanon valmisteluun liittyviä tehtäviä ei selvityksen mukaan voida tehdä ennakolta, koska ei ole tiedossa, milloin ja missä poliisi saa etsintäkuulutetun kiinni. Lisäksi ehdonalaiseen vapauteen päästämiseksi päätettäessä on aina varmistauduttava siitä, ettei henkilöllä ole etsintäkuulutuksessa mainitun lisäksi muita täytäntöönpanotavaksi olevia rangaistuksia.

Näiden täytäntöönpanoon liittyvien asioiden selvittäminen on selvityksen mukaan mahdollista vain virka-aikana. Ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevaa päätöstä ei muutoinkaan voida selvi-

tyksen mukaan tehdä kuin virka-aikana, jolloin sekä johtaja että täytäntöönpanohenkilöstö on paikalla.

Rikosseuraamusviraston ja vankiloiden täytäntöönpanohenkilöstön toimesta pyritään puheena olevien tapausten osalta selvittämään täytäntöönpanotilanne etukäteen ja niin nopeasti, ettei vankilassa pitäminen kestä aiheettomasti pidempää aikaa kuin mitä asioiden selvittämiseen kuluu. Selvityksen mukaan tilannetta on selvitetty täytäntöönpanohenkilöstön koulutuksessa ja korostettu tällaisissa tapauksissa aiheettomien passitusten välttämistä.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

Rikoslain (39/1889) 2 c luvun 5 §:n 2 momentin mukaan määräaikaista vankeusrangaistusta suorittava päästetään ehdonalaiseen vapauteen, jollei 9 §:stä muuta johdu, kun hän on suorittanut rangaistuksestaan kaksi kolmasosaa tai kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehdyn rikoksen perusteella tuomitusta rangaistuksesta puolet. Vanki, joka rikosta edeltäneiden kolmen vuoden aikana ei ole suorittanut vankeusrangaistusta vankilassa, päästetään ehdonalaiseen vapauteen, kun rangaistuksesta on suoritettu puolet tai kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehdyn rikoksen perusteella tuomitusta rangaistuksesta yksi kolmasosa.

Rikoslain 6 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan jos määräaikainen vankeusrangaistus tuomitaan teosta, jonka johdosta rikoksen tehnyt on ollut vapautensa menettäneenä yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuorokauden, tuomioistuimen on vähennettävä rangaistuksesta vapaudenmenetystä vastaava aika tai katsottava vapaudenmenetys rangaistuksen täydeksi suoritukseksi. Pykälän 2 momentin mukaan samoin on meneteltävä, jos vapaudenmenetys on aiheutunut muun saman asian yhteydessä syytteen tai esitutinnan kohteena olleen rikoksen johdosta tai oikeuteen tuotavaksi määrätyn vastaajan säilöön ottamisen johdosta.

Vankeuslain (767/2005) 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoslain 6 luvun 13 §:ssä tarkoitettu vapaudenmenetystä vastaava vähennys otetaan rangaistuksen täytäntöönpanossa huomioon sen pituisena kuin tuomioistuimen päätöksessä on määrätty. Samaa kalenteriaikaa koskeva vähennys otetaan huomioon vain kerran. Jos tuomittu on mainittuna kalenteriaikana suorittanut vankeusrangaistusta tai muuntorangaistusta, vähennystä ei lasketa tältä ajalta. Vankeusrangaistus on kokonaisuudessaan suoritettu, kun rikoslain 2 c luvun 11 §:ssä tarkoitettu koko rangaistus on suoritettu tai saman luvun 13 §:ssä tarkoitettu koeaika on päättynyt.

Vankeuslain 21 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vanki vapautetaan 3 luvun 1–7 §:n sekä rikoslain 2 c luvun ehdonalaista vapauttamista koskevien säännösten perusteella määräytyvän vankilassaolajan viimeisenä päivänä.

Vankeuslain 21 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vankilan johtaja päättää rikoslain 2 c luvun 5 §:n mukaisesta ehdonalaisesta vapauttamisesta.

### 3.3

#### Kannanotto

Korkein oikeus katsoi siis ennakkoratkaisussaan 2008:10, että vaikka viranomaismenettely oli siinänsä muodollisesti säännösten ja määräysten mukainen, oli henkilön vapaudenmenetyksensä pitkittynyt pelkkien hallinnollisten muodollisuuksien takia. Menettelyä ei pidetty henkilökohtaisen vapauden nauttiman perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävänä. Korkeimman oikeuden mukaan tuossa tapauksessa vapauttamisessa tarvittavat tiedot olisi voitu toimittaa lähimpään vankilaan sen sijaan, että henkilö passitettiin Vantaan ja Mikkelin vankiloiden kautta Konnunsuon vankilaan vapautettavaksi. Korkein oikeus katsoi, että vapaudenmenetyksen pitkittyminen ei ole puolustettavissa myöskään sillä perusteella, että henkilölle piti vapauttamisen yhteydessä antaa vapausspasi tai muita asiakirjoja.

Valtion vahingonkorvausvastuun näkökulmasta korkein oikeus katsoi, että vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä säädettyt yleiset edellytykset valtion vahingonkorvausvastuulle täyttyivät. Ennakkoratkaisun mukaan asiassa ei ollut noudatettu tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Henkilön vapauttaminen oli viivästynyt muodollisista ja sattumanvaraisista syistä, ja viivästyksen pituus oli kohtuuton. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty enintään "joidenkin tuntien" mittainen vapaudenmenetyksen tosiasiallinen pitkittyminen hallinnollisten muodollisuuksien vuoksi. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan "ehdonalaiseen vapauteen päästämisen edellytysten toteaminen ja vapauttamista koskeva päätöksenteko olisi käytännössä mahdollista järjestää joustavammaxi" (kohta 20).

Korkein oikeus katsoi, että tapauksessa henkilö oli menettänyt vapautensa julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun laiminlyönnin johdosta, ja ollut vapautensa menettäneenä "tavalla, jota voidaan pitää perus- ja ihmisoikeutena suojatun henkilökohtaisen vapauden loukkauksena" (kohta 21). Tämän vuoksi hänellä oli oikeus loukkauksen hyvittävään oikeussuojakeinoon.

Kuten todettu, selvityspyynnössäni pyysin Rikosseuraamusvirastoa selvittämään, onko se ryhtynyt toimenpiteisiin korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun 2008:10 johdosta siten, että vastaavia aiheettoman vapaudenmenetyksen tilanteita ei enää voi syntyä.

Selvityksessään Rikosseuraamusvirasto kertoi, että etsintäkuulutuspyyntöön tehdään nyttemmin merkintä tuomitun toimittamisesta vankilan kirjoille pikaisesti, jos vapautumismahdollisuus on heti. Rikosseuraamusvirasto oli ilmoittanut vastaavasta käytännön muutoksesta jo korkeimmalle oikeudelle 25.4.2007 antamassaan selvityksessä. Korkeimmalle oikeudelle rikosseuraamusvirasto totesi lisäksi, että vaikka Rikosseuraamusvirasto mainitsisi etsintäkuulutuspyyntönsä välittömästä vapautumismahdollisuudesta, ei tämä merkitse sitä, että poliisi kirjaa asiaa varsinaiseen etsintäkuulutukseen.

Rikosseuraamusviraston minulle antama selvitys on hyvin pitkälti asiallisesti samansisältöinen kuin sen aikaisemmin korkeimmalle oikeudelle antama selvitys. Uusina tietoina selvityksessä on tuotu esille lähinnä täytäntöönpanohenkilöstön koulutuksesta mainittu.

Selvityksen mukaan Rikosseuraamusvirasto on ohjeistanut ja kouluttanut vankeinhoitolaitoksen henkilöstöä niiden tilanteiden varalta, joissa täytäntöönpano etenee yhteisymmärryksessä tuomitun kanssa. Näiltä osin tilanne ei mielestäni näyttäydä erityisen ongelmalliselta.

Minun on tosin vaikea nähdä, miten sinänsä perustellusti koulutuksessa korostettu aiheettomien passitusten välttämisen näkökohta on sovitettavissa yhteen siihen selvityksessä esille tuodun näkemykseen, jonka mukaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpano edellyttää välttämättä aina vankilassa käyntiä. Samasta syystä myöskään se, että poliisille lähetettävässä etsintäkuulutuspyynnössä mainittaisiin välittömästi vapauttamismahdollisuudesta, ei ilmeisesti poistaisi mainittua vankilassa käyntipakkoa.

Rikosseuraamusviraston omankin selvityksen mukaan "ongelmia aiheutuu" niissä tapauksissa, joissa henkilö on esimerkiksi jouduttu etsintäkuuluttamaan. Kyse on nähdäkseni juuri sen tyyppisistä tilanteista, joiden kohdalla korkein oikeus kritisoi hallinnollisten muodollisuuksien (alustavan nimilehden ja rangaistusajan laskelman laadinta, mahdollisten uusien täytäntöön pantavien tuomioiden tarkastaminen, vapauspassin antaminen ja vankilan johtajan päätösvalta ehdonalaisesta vapauttamisesta) joustamattomuutta suhteessa henkilökohtaista vapautta koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen.

Selvityksen mukaan näyttää siltä, että Rikosseuraamusvirasto ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin korkeimman oikeuden ratkaisussaan KKO:2008:10 kritisoimien ongelmallisten seikkojen suhteen. Minulle antamassaan selvityksessä Rikosseuraamusvirasto ei vastannut kysymykseeni siitä, voiko Rikosseuraamusvirasto ehkäistä omin toimenpitein ehdonalaisen vapauttamisen viivästymiseen perustuvat aiheettomat vapaudenriistot, vai edellyttäisikö tämä esimerkiksi lainsäädäntötoimenpiteitä.

Käsitykseni mukaan nykyistä järjestelmää on välttämättä muutettava. Korkeimman oikeuden ratkaisussa on hyvin selvästi todettu, että nykyistä vapauttamismenettelyä ei ole järjestetty asianmukaisesti. Ratkaisussa korostettiin perustuslain 22 §:ään perustuvaa julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen samoin kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan perustuvaa velvoitetta mahdollistaa käytännössä ja oikeudellisesti tehokas oikeussuojakeino oikeuksien ja vapauksien loukkauksen varalta. Enemmistön kanssa asiallisesti sinänsä samaan lopputulokseen päätyneen eriävän mielipiteen jättänyt oikeusneuvos oli vielä jyrkemällä kannalta katsoessaan, että viranomaisten menettelyllä henkilön vapautta oli loukattu (vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan merkityksessä) rangaistavaksi säädetyllä teolla.

Korkeimman oikeuden ratkaisu osoittaa, että nykyinen järjestelmä mahdollistaa perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvatun henkilökohtaisen vapauden loukkaukset. Yleisellä tasolla tässä suhteessa riittävänä julkisen vallan reagoitina ei selvästikään voida pitää sitä – sinänsä erittäin myönteistä – oikeustilan kehitystä, jonka korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu aikaansai julkisen vallan vahingonkorvausvastuun tulkinnassa. Vankeinhoidon organisoinnin näkökulmasta ratkaisun jälkeen etualalle nousee tarve uudistaa vapauttamiseen liittyvät järjestelyt (ennalta ehkäisevästi) niin, että jatkossa vältytään vastaavilta oikeudenloukkauksilta. Vapauttamismenettelyihin tulisi järjestää enemmän perus- ja ihmisoikeusmyönteistä joustavuutta.

Voimassa olevan vankeuslain 21 luvun 2 §:n sääntely vankilan johtajan päätösvallosta ehdonalaisesta vapauttamisesta näyttäytyy jossain määrin ongelmallisena tämän asian valossa ainakin, jos säännöksen katsotaan poissulkevan muiden kuin määrätyn sijoitusyksikön johtajan (esimerkiksi kiinniottopaikkaan nähden lähimmän vankilan johtajan) päätösvallosta. Viitataan korkeimman oikeuden esittämään näkemykseen siitä, että nykyinen järjestelmä on liian joustamaton.

Menettelyiden joustamattomuus näyttäytyy mielestäni erityisen selvästi minulle annetussa selvityksessä melko yksioikoisesti esille tuodusta näkemyksestä, jonka mukaan täytäntöönpanoon liittyvien

asioiden selvittäminen olisi mahdollista vain virka-aikana. Muun muassa tämä kysymys, samoin kuin korkeimman oikeuden ratkaisussaan viittaama mahdollisuus tietojen vaihtamiseen niin, ettei vapautensa menettänyttä tarvitse pelkkien muodollisuuksien vuoksi kuljettaa vaihtelevan etäisyyden päässä olevaan vankilaan mahdollisesti saman tien tai yön tai viikonlopun jälkeen vapautettavaksi, ovat mielestäni juuri sellaisia viranomaisen ja sen toiminnan organisointiin liittyviä kysymyksiä, jotka voivat jatkossa aiheuttaa lisää valtioon kohdistettuja vahingonkorvausvaatimuksia ja/tai valituksia ihmisoikeustuomioistuimelle.

Kuten todettu, jälkikäteinen reagointi tällaisissa tilanteissa ei riitä. Valtiovallalla on velvollisuus organisoida erityisesti ihmisten keskeisiin perusoikeuksiin puuttuvat järjestelmät niin, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten tapahtuminen mahdollisimman pitkälti estetään jo ennakolta.

Ymmärrän sinänsä sen, että ehdonalaiseen vapauteen päästämisen tilanteissa ja muissa vapautensa menettäneen vapauttamistilanteissa on välttämättä tarvetta erilaisille hallinnon sisäisille toimille ja järjestelyille. Asiaa koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen tulee kuitenkin ottaa huomioon myös perusoikeussuojan toteuttamiseen liittyvät näkökohdat.

Saamani selvityksen perusteella Rikosseuraamusvirasto ei näytä täysin tiedostaneen korkeimman oikeuden ratkaisun KKO:2008:10 merkitystä. Ratkaisun mukaan kysymys oli vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta julkista valtaa käytettäessä tehdystä laiminlyönnistä ja tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ollut noudatettu. Korkein oikeus päätyi tähän kannanottoon siitä huolimatta, että ehdonalaiseen vapauteen päästämässä noudatettu viranomaismenettely oli muodollisesti ollut asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että Rikosseuraamusvirasto on jo nyt voimassa olevan lainsäädännön aikana vastuussa siitä, että korkeimman oikeuden ratkaisussa tarkoitettuja aiheettomia vapaudenmenetyksiä ei enää tapahdu.

Esitän kuitenkin myös oikeusministeriölle, että se ryhtyisi asiassa mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset ja esitykset oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston tietoon tarpeellisia toimenpiteitä varten. Pyydän oikeusministeriötä ja Rikosseuraamusvirastoa ilmoittamaan minulle 31.3.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut niille aiheutta.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös korkeimmalle oikeudelle tiedoksi.