

19.4.2006

Dnro 1361/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita**

## **VALVOMATTOMIEN TAPAAMISTEN MYÖNTÄMINEN VANGEILLE**

### **1 KANTELU**

Joukko Lounais-Suomen vankilassa vankeusrangaistustaan suorittavia vankeja (24 allekirjoittajaa) pyysi tasavallan presidentille osoittamassaan, presidentin kansliasta eduskunnan oikeusasiamiehelle toimitetussa kirjeessään tutkimaan Lounais-Suomen vankilan perhetapaamisten myöntämiskäytäntöä.

Vangit katsoivat täyttävänsä perhetapaamisen edellytykset. He esittivät, että he kaikki ovat avioliitossa ja osalla heistä on lapsia, mutta tästä huolimatta heille ei myönnetä perhetapaamisia.

### **2 SELVITYS**

#### **2.1 Selvitys- ja lausuntopyyntö 22.9.2004**

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio pyysi Rikosseuraamusvirastoa hankkimaan Lounais-Suomen vankilan selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa.

Rautio totesi selvitys- ja lausuntopyynnössään Lounais-Suomen vankilan perhetapaamispäätöksistä tulleen melko paljon kanteluita. Raution mukaan kanteluista ja niihin annetuista selvityksistä ilmeni, että kielteisiä päätöksiä oli perusteltu muun muassa rikoksen laadulla, poistumislupaehtojen rikkomisella ja sillä, ettei vangin käyttäytyminen ollut ollut moitteetonta. Rautio huomautti myös, että Lounais-Suomen vankilan poistumislupakäytäntö hänen tietojensa mukaan eroaa muiden vastaavien laitosten käytännöistä.

Rautio pyysi Lounais-Suomen vankilan johtajalta kantelussa esitettyjen väitteiden selvittämisen lisäksi yleisluonteisemman selvityksen perhetapaamiskäytännöstä ja päätösharkinnassa huomioon otettavista seikoista. Rautio pyysi myös Rikosseuraamusvirastoa lausunnossaan ottamaan kantaa erityisesti kielteisten perhetapaamispäätöksien perusteiden ja perustelujen asianmukaisuuteen sekä yleisemminkin Lounais-Suomen vankilan perhetapaamiskäytännön asianmukaisuuteen. Lisäksi selvitykseen pyydettiin liittämään kopiot asianomaisten vankien tapauksiin liittyvistä perhetapaamisasiakirjoista.

---

### 3 RATKAISU

---

#### 3.2 Oikeusohjeita

Mahdollisuus valvomattomaan tapaamiseen tuli lainsäädäntöön 1.7.1975 alkaen. Säännös sisältyi tuolloin rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 9 §:n 4 momenttiin (612/1974), joka kuului seuraavasti:

Vangilla on oikeus vastaanottaa vieraita valvonnan alaisena, sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Vierailua ei ole kiellettävä, jollei ole perusteltua aihetta epäillä väärinkäytöksiä. Läheisten omaisten ja vangin asiamiehenä toimivan asianajajan tai yleisen oikeusavustajan sekä, milloin valvontaa muusta syystä ei katsota tarpeelliseksi, muidenkin vierailut voidaan sallia ilman valvontaa.

Perusteluna tapaamisten valvomattomuudelle esitettiin seuraavaa (HE 239/1972): "Vierailujen valvontaa ei aina ole pidettävä tarpeellisena. Tämä koskee varsinkin säännöllisesti toistuvia aviopuolison tai muiden lähiomaisten vierailuja vangin luona. Vangin perhesuhteiden hoitamisen ja pysyvyyden kannalta on yleensä edullista, että vanki voi tavata omaisiaan kahden kesken. Paitsi omaisten vierailuja voidaan muulloinkin vierailijan käynnin aiheen tai muun seikan perusteella päätellä, että vierailun valvonta on tarpeetonta. Tämän perusteella ehdotetaan säädettäväksi, että omaisten vierailut on mahdollisuuksien mukaan sallittava ilman valvontaa. Sama koskisi muitakin vierailuja, joiden valvontaa ei katsottaisi jostakin syystä tarpeelliseksi."

Lakivaliokunta totesi asiaa käsitellessään (LaVM 6/1974) seuraavaa: "Vangin oikeuden tavata vieraita ja olla muuten yhteydessä vankilan ulkopuolisiin henkilöihin on katsottu vaarantavan järjestyksen säilymistä vankilassa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetut säännökset antavat kuitenkin vankilaviranomaisille riittävät mahdollisuudet valvoa, ettei näitä oikeuksia väärinkäytetä."

Valvomatonta tapaamista koskeva säännös on nyttemmin siirretty rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (jäljempänä RTL) 2 luvun 9 a §:n 1 momenttiin (HE 66/1994) ja kuuluu nykyisellään seuraavasti:

Vangilla on oikeus vastaanottaa vieraita valvonnan alaisena siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lähiomaisten ja vangin asiamiehenä toimivan asianajajan tai yleisen oikeusavustajan sekä, jos valvontaa muusta syystä ei katsota tarpeelliseksi, muidenkin vierailut voidaan sallia ilman valvontaa.

Hallituksen esityksellä 66/1994 ei ole ollut tarkoitus muuttaa asiallisesti valvomattonta tapaamista koskevaa säännöstä.

Tutkintavankeudesta annetun lain 13 §:n 3 momentin mukaan läheisten omaisten, ja milloin valvontaa muusta syystä ei katsota tarpeelliseksi, muidenkin vierailut voidaan sallia ilman valvontaa.

Uuden, 1.10.2006 voimaan tulevan vankeuslain (767/2005) 13 luvun 3 §:ssä on säännös valvomattomista tapaamisista. Lain esitöissä (HE 263/2004, s. 180) todetaan, että vangille voitaisiin antaa lupa valvomattomiin tapaamisiin kuten nykyisinkin. Lainkohdan mukaan lupa voidaan antaa lähiomaisen, muun läheisen ja vangin asiamiehen sekä muunkin henkilön tapaamiseen. Valvomaton tapaaminen voidaan myöntää, jos se on perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi, oikeusasioiden hoitamiseksi tai muusta vastaavasta syystä eikä tapaamisesta aiheudu haittaa vankilan järjestykselle tai toiminnalle. Vastaava säännös sisältyy myös 1.10.2006 voimaan tulevaan tutkintavankeuslakiin (768/2005).

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön. Vaikka perhe-elämän suojaa ei 10 §:ssä erikseen mainita, perhe-elämän on katsottu kuuluvan säännöksen piiriin. (HE 309/1993, s. 53).

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka kaikkeen lailliseen vankeuteen liittyy luonnostaan yksityis- ja perhe-elämän rajoituksia, vangin 8 artiklan mukaiseen perhe-elämän suojaan kuuluu olennaisesti se, että viranomaiset auttavat vankia säilyttämään yhteytensä läheisiin perheenjäseniin (esimerkiksi Messina-tapaus (28.9.2000), Lorsé and others –tapaus (4.2.2003) ja Klamecki-tapaus (3.4.2003). Tapaamisten valvonta ei kuitenkaan itsessään riko EIS:n vaatimuksia (esimerkiksi Schemkamper-tapaus (18.10.2005).

Muiden oikeusohjeiden osalta viitaan Rikosseuraamusviraston lausuntoon.

### 3.3

Valvomattonta tapaamista koskevan säännöksen soveltamisesta

#### *Soveltamisen lähtökohtia*

Käsittelen tässä päätöksessä valvomattoman tapaamisen myöntämistä lähiomaisille, ellen erikseen mainitse, että tarkoitan muillekin henkilöille kuin lähiomaisille myönnettävää valvomattonta tapaamista. En käsittele tässä päätöksessäni lainkaan vangin ja hänen asiamiehensä tapaamista.

Huomautan selvyyden vuoksi, että tässä päätöksessä käsiteltävät valvomattomat tapaamiset ovat vain osa vankien tapaamismahdollisuuksia. Vangeilla on joka tapauksessa oikeus ottaa vieraita vastaan valvonnan alaisena laissa ja

asetuksessa tarkemmin säädetyin tavoin ja valtaosa tapaamisista toteutetaan valvottuina.

RTL 2 luvun 9 a §:n perusteella valvomattomista tapaamisista tehdyistä päätöksistä kannellaan runsaasti. Havaintojeni mukaan säännöksen soveltamiskäytännössä on suuria vankilakohtaisia eroja, jotka aiheutunevat siitä, että säännös on sanonnaltaan väljä eikä juurikaan ohjaa päätöksentekijää siinä, milloin vierailut voidaan sallia ilman valvontaa. Oma näkemykseni säännöksen sisällöstä ja soveltamisesta on seuraava.

Tapaamisen valvonnan tarkoitus on lähinnä estää kiellettyjen aineiden, esimerkiksi huumausaineiden, tai esineiden, esimerkiksi aseiden, kuljettamista vankilaan. Joissakin tilanteissa vangin keskustelun seuraaminen saattaa väärinkäytösten estämiseksi olla tarpeen tai valvonnalla on tarkoitus estää vangin tapaajaan mahdollisesti kohdistaman väkivallan uhka tai muu järjestyshäiriö. Valvonnalla pyritään siis takaamaan laitospöytäjärjestyksen ja -turvallisuuden säilyminen sekä laitoksessa pitämisen varmuus. Tarkoitan jäljempänä termillä ”turvallisuusriski” näille seikoille aiheutuvaa uhkaa. Valvonnan tarpeellisuus tulee ratkaista turvallisuusriskin perusteella. Ellei turvallisuusriskiä ole, tapaamisen valvonnallekaan on vaikea nähdä perusteita. Laki ei suoranaisesti ota kantaa siihen, milloin turvallisuusriskin on katsottava oleman olemassa. Lakiin sisältyy mielestäni kuitenkin seuraavanlainen oletus valvonnan tarpeettomuudesta:

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain esitöissä (HE 239/1972) on arvioitu, että varsinkin säännöllisesti toistuvat puolison ja muiden lähiomaisten vierailut ovat sellaisia, ettei valvontaa ole pidettävä tarpeellisena. Mielestäni lakiin sisältyy oletus, että lähiomaisten tapaamisten valvominen ei lähtökohtaisesti olisi tarpeen. Ymmärrän siis RTL:n 2 luvun 9 a §:n säännöksen sanamuodon ”muusta syystä” tarkoittavan sitä, että tapaajan ja vangin ollessa lähiomaisia jo tästä itsessään seuraa, ettei valvonta yleensä ole tarpeen. Myös lain esityöt tukevat tätä näkemystä. Sen sijaan muiden kuin lähiomaisten valvomattoman tapaamisen osalta säännös taas sanamuotonsa mukaan edellyttää ”muuta syytä” eli jotakin aiheutta olettaa, että valvonta ei olisi tarpeellista. Oletus on tällöin päinvastainen kuin lähiomaisten kyseessä ollessa eli oletetaan, että ”muiden” vierailuja on yleensä tarpeen valvoa. Valvomattomat tapaamiset on siten tarkoitettu ensisijaisesti vangin aviopuolison ja muiden lähiomaisten tapaamiseen.

Laissa ei ole määritelty, mitä lähiomaisella tarkoitetaan. Lisättäessä lakiin tapaamiskiellon määräämistä koskevat säännökset lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 66/1994) todettiin tapaamiskieltoon liittyen, että lähiomaisella tarkoitetaan vangin puolisoa, avopuolisoa, vanhempia, isovanhempia, lapsia ja sisaruksia. Vastaava luettelo sisältyy oikeusministeriön määräykseen nro 11/011/99 (voimassa 31.5.2004 asti), Tapaamiset ja vangin vierailijan tarkastaminen, sen tapaamiskieltoa koskevaan osioon. Valvomattomien tapaamisten yhteydessä lähiomainen-ilmaisulle voidaan nähdäkseni antaa sama merkitys, ja näin on tietääkseni vankeinhoidossa vakiintuneesti meneteltykin.

Siihen, milloin lähiomaisten tapaamista kuitenkin on vastoin edellä selostettua

oletusta tarpeen valvoa, säännös ei vastaa lainkaan. Päätöksentekijän harkintavaltaan jää, milloin lähiomaisten ja vangin tapaamiseen sisältyy sellainen turvallisuusriski, että tapaamista ei voida sallia valvonnatta.

Käsittelen seuraavassa sitä, minkälaisia näkökohtia päätösharkinnassa tulisi ottaa huomioon ja mitkä seikat rajoittavat päätöksentekijän harkintavaltaa. Näkemykseni on, että perus- ja ihmisoikeuksista, vankeinhoitoa koskevista yleisistä säännöksistä ja suosituksista sekä hallinto-oikeudellisista periaatteista seuraa rajoituksia päätöksentekijän harkintavallalle.

### *Päätösharkinnan rajat valvonnan tarpeesta päätettäessä*

Nähdäkseni perustuslain 10 §:stä seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää, eikä sille pidä asettaa muita kuin kussakin tapauksessa perusteltavissa olevia rajoituksia. Kun epäillään turvallisuusriskiä, valvonnan tarpeesta päätettäessä tulee ottaa huomioon myös valvomattoman tapaamisen merkitys vangin perhesuhteiden hoitamiselle ja pysyvyydelle. Jotta tämä voitaisiin huomioida, päätökset tulee tehdä yksilöllistä harkintaa käyttäen, kunkin vangin osalta juuri hänen tilanteensa huomioon ottaen.

Myös perustuslakivaliokunta totesi niin sanotusta vankeuslakipaketista (HE 263/2004) antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2005) perustuslain 10 §:ään viitaten, ettei vangin yhteydenpito-oikeuksia pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä.

Perusteltavuutta rajoituksilta edellyttää myös RTL:n 1 luvun 3 §, jossa säädetään, että rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkkä vapaudenmenetys. Muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat.

Rangaistuksen täytäntöönpanon tavoite on laittaa rangaistus täytäntöön siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan (RTL 1:4). Lienee kiistatonta, että läheiset ihmissuhteet helpottavat vapautumisen jälkeistä yhteiskuntaan sopeutumista. Nähdäkseni myös täytäntöönpanon tavoite velvoittaa vankeinhoitoviranomaisia tukemaan vangin perhe-elämää.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon punnittaessa valvomatonta tapaamista puoltavia seikkoja ja tapaamisesta muodostuvaa turvallisuusriskiä keskenään. Valvomaton tapaaminen ei voi koskaan olla täysin riskitön. Turvallisuusriskin suuruutta ja sen toteutumisen todennäköisyyttä on verrattava tapaamisesta vangille perhesuhteiden hoitamisesta ja pysyvyydestä aiheutuvaan hyötyyn sekä viranomaisten velvollisuuteen tukea vangin perhe-elämää. Lainsäätäjällä valvomattomista tapaamisista säädettyä ilmeisesti ollutta ajatusta, että lähiomaisten tapaamisten valvominen ei lähtökohtaisesti olisi tarpeen, ei tule turvallisuuden perusteella tehdä tyhjäksi. Joissakin tilanteissa kielteinen päätös, vaikka sen tueksi voitaisiin esittää perusteita, saattaa olla vastoin suhteellisuusperiaatetta. Kielteisen päätöksen perusteena olevilla seikoilla

tuleekin olla järkevä yhteys mahdolliseen tapaamisen väärinkäyttämiseen. Väärinkäytösepäilyltä tulee myös edellyttää jonkinasteista todennäköisyyttä. Päätösharkinnassa tuleekin mieltää, että jonkin suuruinen riski on hyväksyttävä ja tapaaminen siitä huolimatta joissakin tilanteissa myönnettävä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Selvää on, ettei vangin oikeuksia koskevassa päätöksessä saa olla kyse palkitsemisesta tai rankaisemisesta. Tämä olisi vastoin tapaamisia koskevan säännöksen tarkoitusta, ja päätöksentekijä ylittäisi näin menetellessään harkintavaltansa.

### 3.4

#### Lähiomainen-kriteeri Lounais-Suomen vankilassa

Lounais-Suomen vankilan johtajan selvityksen mukaan myönnettäessä perhetapaamista tulee harkittavaksi lähiomainen-kriteerin täytyminen. Sen täyttävät pääsääntöisesti avio- ja avopuolisot, lapset, vanhemmat, isovanhemmat lapsenlapset ja sisarukset. Vankilan perhetapaamisohjeen mukaan perhetapaaminen voidaan myöntää avio- tai avopuolisolle lapsineen sekä lähisukulaisille (1.8.2005 alkaen voimassa ollut ohje). Johtajan selvityksen mukaan avopuolisoiksi katsotaan ennen vankilaan tuloa väestötietojärjestelmän mukaan samassa osoitteessa asuneet henkilöt. Vankilassa tai juuri ennen vankilaan tuloa solmittujen avioliittojen osalta noudatetaan johtajan mukaan käytännössä muutaman kuukauden aikaa, jolloin perhetapaamista ei yleensä myönnetä.

Nämä periaatteet antavat minulle aihetta seuraaviin huomioihin.

#### *Tapaamiseen oikeutettujen piiri*

Valvomattomiin tapaamisiin oikeutettujen piirin osalta totean, että RTL:n 2 luvun 9 a §:n mukaan muidenkin kuin lähiomaisten vierailut voidaan sallia ilman valvontaa. Myös Rikosseuraamusvirasto huomauttaa lausunnossaan, että valvomaton tapaaminen voidaan säännösten mukaan myöntää myös muun kuin perheenjäsenen kanssa. Kiinnitän Lounais-Suomen vankilan johtajan huomiota siihen, ettei vankilakohtaisella ohjeistuksella voida päättää yleisesti poistaa tätä laissa mainittua mahdollisuutta. Näin ollen kielteinen päätös ei voi perustua kaavamaisesti yksinomaan siihen, ettei tapaaaja ole vankilan omassa ohjeessa mainittu lähisukulainen. Edellytykset muun kuin lähiomaisen valvomattomaan tapaamiseen tulee selvittää kussakin tapauksessa erikseen.

#### *Avopuolisoiksi toteaminen*

Avopuolisoiden osalta totean ensinnä laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneesti katsotun, että avopuoliso on RTL:n 2 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu lähiomainen ja viittaa myös edellä kohdassa 3.3 lähiomaisen käsitteestä todettuun. Tutkintavankeudesta annetun lain 13 §:n 3 momentissa mainittua käsitettä ”läheinen omainen” on laillisuusvalvontakäytännössä tulkittu tältä osin samoin kuin RTL:n 2 luvun 9 a §:ssä mainittua käsitettä lähiomainen. Mitä tulee siihen, keitä pidetään avopuolisoina, asia tulee mielestäni harkita

tapauskohtaisesti kussakin tapauksessa esitetyn selvityksen perusteella. Vaikka väestötietojärjestelmän osoitetiedot voivat osaltaan osoittaa yhdessä asumista ja sen kestoa, ei pelkästään tämän rekisterimerkinnän puuttumisesta voi tehdä vastakkaista päätelmää. Yhteisen osoitemerkinnän puuttuminen ei aina tarkoita sitä, etteivät henkilöt tosiasiallisesti ole asuneet yhdessä siten, että kyse on lähiomaisista. Todellinen asiantila tulee kuitenkin tarvittaessa pyrkiä selvittämään muillakin tavoin kuin väestörekisterin tietojen perusteella, esimerkiksi tiedustelemalla vangilta, onko yhdessä asumisesta saatavissa jotakin muuta selvitystä. Käytettävissä olevan selvityksen näyttöarvo jää päätöksentekijän ratkaistavaksi.

### *Uuteen avioliittoon liittyvä ”odotusaika”*

Juuri ennen vankeutta tai vankeusaikana solmitun avioliiton ja niihin käytännössä sovellettavan muutaman kuukauden ”odotusajan” osalta totean, että laillisuusvalvontakäytännössä tällaista kaavamaista aikaa ei ole pidetty hyväksyttävänä. Omakin näkemykseni on, ettei perhetapaamisen epäämisen perusteena voi olla pelkästään se, että avioliitto on äskettäin solmittu.

Lounais-Suomen vankilassa käytössä ollut vankilassa solmitulle avioliitolle asetettua neljän kuukauden aikarajaa on käsitelty myös 3.5.2005 (781/4/04) ja 30.5.2005 (1726/4/03) annetuissa ratkaisuissa. Lounais-Suomen vankilan johtajan 12.5.2004 päivätyssä lisäselvityksessä (asiassa 781/4/04) kerrottiin, että aikarajoihin liittynyt käytäntö oli muutettu (tuolloin aikarajoja oli kirjattu tapaamisohjeeseen näkyviin) ja perhetapaamisiin liittyvät aikarajat oli poistettu. Johtaja myös korosti lisäselvityksessään sitä, että aikaisemminkin kyseenä olevista aikarajoista on asian kokonaisharkinnassa joustettu eivätkä ne ole olleet ehdottomia.

Lounais-Suomen vankilan johtajan tähän asiaan 4.10.2004 annetussa selvityksessä todetaan edelleen, yllä selostetun tavoin, käytännössä käytettävän muutaman kuukauden aikarajaa, jolloin perhetapaamista yleensä ei myönnetä. Tosin johtaja tällöinkin toteaa, että kyse on kokonaisharkinnasta eikä mitään kiinteää aikarajaa voitane asettaa.

Aikarajoja koskevissa apulaisoikeusasiamiehen päätöksissä ei ole ollut kyse yksinomaan rajan kirjaamisesta näkyviin, vaan tällaisten kaavamaisten aikojen käyttämisestä päätösharkinnassa ylipäätään – olipa kyse sitten ohjeeseen kirjatusta tai muutoin tosiasiallisesti noudatetusta rajasta. Päätös valvomattoman tapaamisen myöntämisestä tulee tehdä tapauskohtaisesti, punnitsemalla tapaamisen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja.

Avioliiton solmiminen jo sinänsä osoittaa, että kyse on lähiomaisesta, ja kielteisen päätöksen tekijän tulisi mielestäni kyetä perustelemaan, miksi valvonta kuitenkin kyseisessä tapauksessa on tarpeen. Sama koskee mielestäni myös avioliittoa. Toinen asia on, että avioliiton olemassaoloa ei voida todeta samalla tavoin muodollisella perusteella (vihkimisellä) kuin avioliiton, vaan avioliiton olemassa oloa on arvioitava tosiasiallisten olosuhteiden perusteella.

Rikoksen laatu, poistumislupaehtojen rikkominen ja vangin käytös kielteisen päätöksen perusteena

### 3.5.1

#### Selvitys

Selvitys- ja lausuntopyynnössä katsottiin, että ainakin yleisesti ottaen kielteisen perhetapaamispäätöksen perustelemista rikoksen laadulla, poistumislupaehtojen rikkomisella tai vangin huonolla käyttäytymisellä voidaan pitää ongelmallisena. Tällä tarkoitettiin sitä, että perhetapaamisen tarkoituksena on mahdollistaa perhesuhteiden hoito, eikä sitä voida myöntää palkintona moitteettomasta käytöksestä tai käyttää kielteistä päätöstä ”lisärangaistuksena” moitittavasta käytöksestä. Poistumislupaehtojen rikkomisen osalta tarkoitettiin myös sitä, ettei poistumisluvan ja perhetapaamisen myöntämiseen voida käyttää kaikilta osin samanlaista päätösharkintaa, koska perhetapaamiset on yleensä tarkoitettu juuri niille vangeille, joiden ei ole mahdollista saada poistumislupaa läheisiä tavatakseen.

Lounais-Suomen vankilan selvityksen mukaan vankilakäyttäytyminen, rikoksen laatu ja poistumislupaehtojen rikkominen vaikuttavat merkittävässä määrin siihen todennäköisyyteen, millä perhetapaamisen ehtoja noudatetaan. Perhetapaamisen saamisen kriteeri on kuitenkin matalammalla kuin poistumisluvan saamisen, mutta samankaltaiset tekijät vaikuttavat lupaehtojen noudattamisen todennäköisyyteen.

Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan rikoksen laatu, poistumislupaehtojen rikkominen tai vangin huono käytös voivat osaltaan vaikuttaa kokonaisarvioon perhetapaamispäätöstä tehtäessä, mikäli kyseinen tekijä konkreettisesti vaarantaa perhetapaamisen toteutumisen ehtojen mukaisesti. Rikosseuraamusviraston mukaan tämän seikan tulisi myös näkyä päätöksen perusteluissa. Esimerkkinä mainitaan, ettei huono käytös sinänsä voi olla perhetapaamisen este, mutta jos vangin käytös on sellaista, että hän käyttöksellään uhkaa vaarantaa perhetapaamisen asianmukaisen toteutumisen, kielteinen perhetapaamispäätös voidaan perustaa vangin käytökseen. Myös poistumislupaehtojen rikkomisella ja rikoksen laadulla edellytetään olevan yhteys epäilyyn, että perhetapaamista ei voida toteuttaa asianmukaisesti. Rikoksen laadun osalta todetaan lisäksi voivan olla merkitystä lähinnä, jos epäillään, että vanki kohdistaa tapaajaan väkivaltaa tai huumausainerikoksen kyseessä ollen, jos vanki on ollut päihteiden vaikutuksen alaisena tai hänen hallustaan on löytynyt luvattomia aineita laitoksessa kuluvalle rangaistuskaudella.

Rikosseuraamusvirasto on myös Lounais-Suomen vankilan tarkastusraportissa kiinnittänyt huomiota nyt kyseessä olevien seikkojen käyttämiseen päätöspäätöksen perusteena. Raportissa korostetaan sitä, että perusteltaessa kielteistä päätöstä vangin käyttökseen tai rikoksen laadulla, päätöksistä tulee ilmetä, miten näillä seikoilla on vaikutusta arvioon perhetapaamissääntöjen noudattamisesta. Poistumislupaehtojen rikkomisella todetaan voitavan katsoa olevan merkitystä perhetapaamista myönnettäessä vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa ottaen huomioon perhetapaamisten tarkoitus. Perhetapaamiset on tarkoitettu juuri niille vangeille, joilla ei ole mahdollisuutta saada poistumislupaa esimerkiksi juuri



poistumislupaehtojen rikkomisen vuoksi. Raportissa huomautetaan myös, että laitoksen käytäntö eroaa selvästi muiden laitosten käytännöstä tiukempaan suuntaan.

### 3.5.2

#### Kannanotto

Lounais-Suomen vankilan johtaja esitti näkemyksensä, että valvomattomilla tapaamisilla on erittäin suuri vaikutus vankilajärjestyksen ylläpitämiseen, koska rajoituksetta myönnettävien perhetapaamisten kautta vankilaan kulkeutuisi (yleensä kehonsisäisesti) huumausaineita, matkapuhelimia ja jopa aseita. En epäile sitä, että näin voi olla. Totean kuitenkin, että matkapuhelimien, ampumaseiden ja muiden metallia sisältävien esineiden kuljettaminen vankilaan pitäisi voida estää metallinpaljastimen avulla.

En epäile myöskään sitä, että rikoksen laatu, poistumislupaehtojen rikkominen ja vangin käytös saattavat joissakin tapauksissa ennustaa turvallisuusriskiä, esimerkiksi salakuljetusyritystä tai väkivaltatilanteen uhkaa, ja näiden seikkojen käyttäminen päätösharkinnassa saattaa näin ollen olla perusteltua. Ei liene tutkimustietoa siitä, millaiset tekijät ennustavat ja missä määrin sitä, että vanki käyttää väärin valvonnan puuttumista. Turvallisuuteen vaikuttavien seikkojen arviointi on näin ollen vankeinhoitolaitoksen henkilökunnalle käytännön toiminnassa kertyneen asiantuntemuksen varassa. Rikosseuraamusviraston ja Lounais-Suomen vankilan johtajan näkemykset siitä, kuinka suuri merkitys rikoksen laadulle, poistumislupaehtojen rikkomiselle ja vangin käytökselle on turvallisuusriskiä arvioitaessa annettava, vaikuttavat jossakin määrin eroavan toisistaan. Havaintojeni mukaan myös eri laitosten johtajien näkemykset näiden seikkojen merkityksestä valvomattoman tapaamisen myöntämiselle vaihtelevat.

Tämän kantelun laatimisen jälkeen Lounais-Suomen vankilan perhetapaamisohjetta on muutettu. Nykyisessä perhetapaamisohjeessa (1.8.2005 alkaen) todetaan käytöksen, rikoksen laadun ja poistumislupaehtojen rikkomisen vaikuttavan perhetapaamisen myöntämiseen, mikäli niiden voidaan olettaa vaikuttavan lupaehtojen noudattamiseen. Koska kysymys siitä, milloin lähiomaisten tapaamisen valvonta on tarpeen, on säännöksen avoimuuden vuoksi ongelmallinen ja vankien yhdenvertaisuuden kannalta tärkeä, totean vielä mainittujen päätöspäätösten käyttämisestä seuraavan.

*Rikoksen laadun osalta* totean, että jonkin tyyppisistä rikoksista tuomittujen vankien valvomattomien tapaamisten säännönmukainen kieltäminen yksinomaan rikosten laadun perusteella muistuttaa lisärangaistusta, minkä lisäksi päätösharkinta ei tällöin ole ollut yksilöllistä. Hyväksyn kuitenkin ajatuksen, että tiettyihin rikostyyppisiin syyllistyneiden kohdalla valvomattomasta tapaamisesta aiheutuva turvallisuusriski voi olla keskimääräistä suurempi.

*Poistumislupaehtojen rikkomisen osalta* voin yhtyä siihen, että poistumisluvan ja valvomattoman tapaamisen myöntämisessä ei voida käyttää täysin samanlaista päätösharkintaa. Jos päätösharkinta olisi poistumislupien ja valvomattomien tapaamisten osalta yhteneväistä, säännöksellä ei tosiasiaassa olisi merkitystä niiden vankien kannalta, jotka eivät voi saada poistumislupaa. Myös Lounais-

Suomen vankilan johtaja on ilmoittanut perhetapaamisen saamisen kriteerin olevan matalamman kuin poistumisluvan saamisen. Nähdäkseni poistumisluparikkomuksen laatu tulee ottaa huomioon harkittaessa, osoittaako rikkomus ja kuinka suurta turvallisuusriskiä valvomattomassa tapaamisessa. Minkä tahansa rikkomuksen ei voitane katsoa lisäävän tapaamisen väärinkäytösriskiä.

*Vangin käytöksen* osalta totean, että jos vangin huonon käytöksen, sen laadusta riippumatta, katsottaisiin estävän valvomattoman tapaamisen, tai hyvän käytöksen oikeuttavan tapaamiseen, tapaamisoikeuden myöntämistä käytettäisiin tosiasiallisesti vangin rankaisemiseen ja palkitsemiseen eli säännökselle vieraassa tarkoituksessa. Pidän myös kyseenalaisena, voiko minkä tahansa huonon käytöksen katsoa lisäävän tapaamisen väärinkäytösriskiä.

### 3.6

#### Vankiin tutustumiselle asetettu aika

Nykyisen perhetapaamisohjeen mukaan tapaamisen myöntämiseen vaikuttaa se, kuinka hyvin vanki tunnetaan henkilökunnan keskuudessa.

Olen havainnut, että joissakin laitoksissa on käytössä, joko ohjeeseen kirjattuna tai ainakin tosiasiallisesti noudatettuna, ”karenssiaika” vankiin tutustumista varten. Myös Lounais-Suomen vankilan osalta oli aiemmin käytössä vangin laitokseen tulosta lukien määräaikoja, joita ennen tapaamista ei myönnetty. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio totesi muun muassa 3.5.2005 (781/4/04) ja 30.5.2005 (1726/4/03) antamissaan Lounais-Suomen vankilaa koskevissa ratkaisuisaan ettei perhetapaamisen myöntämiselle voida asettaa kaavamaisia määräaikoja. Tuolloin oli jo tiedossa, että Lounais-Suomen vankilan johtaja oli 14.5.2004 lähtien muuttanut perhetapaamista koskevaa ohjetta poistamalla aikarajat tapaamisohjeistosta. Voin yhtyä Raution näkemykseen kaavamaisten määräaikojen soveltumattomuudesta valvomattomia tapaamisia koskevaan päätösharkintaan.

Kuten totesin, Lounais-Suomen vankilan kirjallinen tapaamisohjeistus ei enää sisällä kaavamaisia määräaikoja. Tiedossani ei myöskään ole, noudatetaanko Lounais-Suomen vankilassa käytännössä tällä hetkellä jotakin aikarajaa vankiin tutustumiseksi. Koska tällaisia aikoja vaikuttaa noudatetun useissa laitoksissa, totean vielä tässäkin yhteydessä yleisellä tasolla seuraavaa:

Ymmärrän, että vangin tuntemisella on merkitystä arvioitaessa valvomattoman tapaamisen vankilaturvallisuudelle aiheuttamaa riskiä. En kuitenkaan tältäkään osin katso voitavan asettaa kaavamaista aikarajaa tapaamisen myöntämiselle. Tämä koskee paitsi näkyviin kirjattuja myös tosiasiallisesti noudatettuja sääntöjä siitä, kuinka kauan vangin on tullut oleskella laitoksessa ennen kuin hänelle katsotaan voitavan myöntää perhetapaaminen.

Nähdäkseni säännökset eivät anna vankilan johtajalle toimivaltaa asettaa valvomattoman tapaamisen myöntämiselle yleisesti sovellettavia määräaikoja. Päätökset tulee aina tehdä kunkin vangin osalta yksilöllisesti, hänen

tapauksessaan vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen. Juuri vankeuden alku saattaa joissakin tapauksissa olla läheisten ihmissuhteiden kannalta aikaa, joissa niiden säilymistä tulee erityisesti tukea.

### 3.7

#### Poistumislupakäytäntö

Selvitys- ja lausuntopyynnössä kiinnitettiin huomiota siihen, että Lounais-Suomen vankilan poistumislupakäytäntö edelleen erosi muiden vastaavien laitosten käytännöstä. Tällä tarkoitettiin sitä, että poistumislupien myöntämisedellytykset olisivat Lounais-Suomen vankilassa olleet tavanomaista tiukemmat. Tämä puolestaan olisi korostanut perhetapaamisten merkitystä vangin perhesiteiden ylläpitämisessä.

Selvityksen mukaan aiemmankaltaista eroavuutta poistumislupien määrässä ei enää ole. Asia ei tältä osin anna minulle aihetta enempään.

### 3.8

#### Lopputulokset

Vangilla ei ole ehdotonta oikeutta valvomattomaan tapaamiseen, vaan sen myöntäminen on harkinnanvaraista. Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajoitukseton.

Käsitykseni mukaan valvomattomaan tapaamiseen koskeva säännös lähtee siitä, että vangin ja tapaajan ollessa lähiomaisia jo tästä itsessään seuraa, ettei valvonta yleensä ole tarpeen. Sen sijaan muiden kuin lähiomaisten valvomattoman tapaamisen osalta säännös taas sanamuotonsa mukaan edellyttää ”muuta syytä” eli jotakin aihetta olettaa, että valvonta ei olisi tarpeellista. Oletus on tällöin päinvastainen kuin lähiomaisten kyseessä ollessa eli oletetaan, että ”muiden” vierailuja on yleensä tarpeen valvoa.

Peruste vangin ja lähiomaisen valvomattoman tapaamisen epäämiseen voi olla epäily laitosturvallisuuden, laitosturvallisuuden tai laitoksessa pitämisen varmuuden vaarantumisesta. Turvallisuusrisikin perusteltavuutta ja sen suuruutta sekä toteutumisen todennäköisyyttä tulee arvioida yksilöllisesti kussakin tapauksessa.

Turvallisuusriskeihin voidaan vaikuttaa myös tarkastustoiminnalla, esimerkiksi metallinpaljastimen, huumekoiran ja virtsatestien avulla. Valvomattomat tapaamiset eivät voi koskaan olla täysin riskittömiä. Jos valvomattomasta tapaamisesta aiheutuva turvallisuusriski voidaan riittävästi rajoittaa tarkastus- ja valvontatoimilla, mahdollisuus niiden käyttöön tulee ottaa päätösharkinnassa huomioon.

Harkittaessa valvomattoman tapaamisen myöntämistä tulee toisaalta sitä puoltavana seikkana ottaa huomioon tapaamisen merkitys vangin perhesuhteiden hoitamiseksi ja pysyvyydelle. Perhetapaamisen myöntämistä puoltavat nähdäkseni perustuslain 10 §:n mukainen oikeus perhe-elämään ja RTL:n 1 luvun 4 §:ssä asetettu rangaistusten täytäntöönpanon tavoite, ettei täytäntöönpano tarpeettomasti vaikeuta vaan mahdollisuuksien mukaan edistää

vangin sijoittumista yhteiskuntaan. RTL:n 1 luvun 3 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkästään vapaudenmenetys, ja muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Kysymys valvomattoman tapaamisen myöntämisestä on siis ratkaistava edellä mainittuja valvomattomuuden puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja keskenään punnitsemalla. Jokainen perhetapaamisenomus on käsiteltävä yksilöllisesti, ottaen päätösharkinnassa huomioon juuri siinä tapauksessa käsillä olevat seikat.

Valvomattoman tapaamisen myöntämisessä ei saa olla kyse vangin palkitsemisesta tai rankaisemisesta, koska tällöin harkintavaltaa käytettäisiin tavalla, joka on vastoin säännöksen tarkoitusta.

Kiinnitän huomiota myös päätösten perustelemiseen. Valvomattomia tapaamisia koskevat kielteiset päätökset perustellaan usein varsin niukasti. Esimerkiksi vangin käytöksen osalta ei aina päätöksestä eikä edes päätösharkinnan tueksi annetuista lausunnoista käy ilmi, millaista on ollut kielteisen päätöksen perusteena oleva huono käytös. Asiakirjat ovat tällöin omiaan synnyttämään mielikuvan rankaisemisesta ja kaavamaisesta päätösperusteen käytöstä. Mielestäni päätöksen perusteena olevat tosiseikat onkin syytä kirjata tarkemmin.

Valvomattomia tapaamisia koskevan säännöksen näennäisestä avoimuudesta aiheutuu ongelmia vankien yhdenvertaiselle kohtelulle. Huomiotani kiinnitti Rikosseuraamusviraston tarkastusraportissa esitetty toteamus, että Lounais-Suomen vankilan (perhetapaamis)käytäntö eroaa selvästi muiden laitosten käytännöstä. Selvästi poikkeava ratkaisukäytäntö on vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallinen. Valvomattomien tapaamisten myöntämisessä tulisikin pyrkiä löytämään laitosten yhteinen linja, jonka kaikki päätöksentekijät voivat hyväksyä. Perustuslain 6 §:ssä taattu oikeus yhdenvertaisuuteen velvoittaa Rikosseuraamusviraston lisäksi myös laitosten johtajia toimimaan yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi.

Valvomattoman tapaamisen myöntämiselle voi aiheutua rajoituksia laitoksen olosuhteista ja voimavaroista. Esimerkiksi tilojen tai valvontaresurssien riittävyys voivat vaikuttaa siihen, miten usein tapaamisia käytännössä voidaan järjestää.

4

## TOIMENPITEET

Koska Rikosseuraamusvirasto on jo tarkastusraportissaan kehottanut Lounais-Suomen vankilaa arvioimaan ja harkitsemaan uudelleen päätösharkinnassa käytettyjä kriteerejä, pidän riittävänä, että kiinnitän Lounais-Suomen vankilan johtajan huomiota tässä päätöksessä edellä kohdissa 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 ja 3.8 esittämiini käsityksiin.

Kiinnitän Rikosseuraamusviraston huomiota sen velvollisuuteen omalta osaltaan

edelleen pyrkiä vaikuttamaan vankien yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen. Kiinnitän Lounais-Suomen vankilan johtajan huomiota siihen, että yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § velvoittaa myös päätöksiä tekeviä virkamiehiä pyrkimään yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön.

Saatan tässä päätöksessä esittämäni käsitykset Lounais-Suomen vankilan johtajan tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän johtajaa antamaan päätöksestä tiedon perhetapaamispäätökset nykyään tekeville sosiaalityöntekijöille.

Lähetän Rikosseuraamusvirastolle jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi ja vankien yhdenvertaisesta kohtelusta toteamani osalta myös toiminnassa huomioon otettavaksi.

Minulla ei ole tätä asiaa ratkaistessani ollut mahdollisuutta tutustua siihen, miten Lounais-Suomen vankilan 1.8.2005 uusittua perhetapaamisohjetta on sovellettu päätösharkinnassa. Tulen vielä vastaisuudessa kiinnittämään huomiota valvomattomia tapaamisia koskevien päätösten perusteisiin ja päätösten riittävään perustelemiseen.