

23.4.2019

EOAK/1512/2018 ja EOAK/1982/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

AVOLAITOSSIJOITTELUPÄÄTÖKSEN PERUSTELU JA MÄÄRÄAIKAISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 14.3.2018 saapuneessa kirjoituksessaan rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen 1.3.2018 tekemää laitossijoittelupäätöstä siltä osin kuin sen perusteluissa todetaan "[Kantelijalla] on viitteitä ääriajattelusta". Kantelija kiisti tämän täysin perättömänä ja katsoi tällaisen väitteen loukkaavan hänen kunniaansa. Hän kertoi, ettei millään tavoin harjoita islaminuskoa eikä usko sen opetuksiin, mikä hänen mukaansa on myös vankilassa henkilökunnan tiedossa ja havaittavissa.

Jälkimmäisessä, 11.4.2018 saapuneessa kirjoituksessaan kantelija kertoi saaneensa vasta 9.3.2018 tiedon väitettyä ääriajatteluaan koskevasta merkinnästä, joka oli tehty yli neljä kuukautta aiemmin. Tiedon merkinnästä hän oli saanut tiedusteltuaan vankilassa, kuka ja millä perusteella on kirjoittanut hänen ääriajattelustaan. Hänelle oli tuolloin näytetty tietokoneen ruudulta tekstiä, joka oli päivätty 7.11.2018.

Sen lisäksi, mitä kantelija pyysi tutkimaan, olen omasta aloitteestani selvittänyt kantelijan avolaitossijoituspäätösten määräaikaaisuuden perusteita.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto ja rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen selvitys. Keskushallintoyksikkö on lisäksi varannut rikosseuraamusalueen aluekeskukselle tilaisuuden lausunnon antamiseen. Aluekeskus on ilmoittanut, ettei se lausu asiasta.

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat asiakirjat:

- rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen 27.7.2017, 20.11.2017 ja 1.3.2018 tekemät päätökset kantelijan sijoittamisesta avovankilaan
- kantelijalle laadittu rangaistusajan suunnitelma (tulostettu 16.4.2018)

Arviointikeskus on toimittanut selvityksen liitteenä asiakirjan, joka arviointikeskuksen ilmoituksen mukaan on pidettävä kantelijalta salassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) 11 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Tätä asiakirjaa ei toimiteta kantelijalle. Hän voi halutessaan esittää asiakirjapyynnön sen saamiseksi. Pyynnön voi esittää rikosseuraamusalueen arviointikeskukselle tai eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Oikeusasiamiehen kanslia siirtänee kuitenkin mahdollisen pyynnön arviointikeskuksen käsiteltäväksi JulkL:n 15 §:n perusteella, koska arviointikeskuksella on paremmin tiedossa perusteet laatimansa asiakirjan julkisuudelle tai salassapidolle.

3 RATKAISU

3.1 Asian rajaus

Kantelija kertoi laajasti erilaisista tapahtumista rangaistuskautensa aikana. Ymmärtääkseni varsinainen kantelun kohde ovat kuitenkin vain edellä kohdassa 1 kerrotut merkinnät ääriajattelusta.

Sen lisäksi, että kantelija ei nähdäkseni ole tarkoittanut kaikkea kertomaansa tutkittavaksi kanteluna, minulla ei ole perusteita tutkia asiaa seuraavistakaan syistä.

Osa kantelijan kertomista tapahtumista sijoittuu aikaan yli kaksi vuotta ennen kantelun vireille tuloa. Oikeusasiamies ei tutki yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityisiä syitä.

Kantelijalla vaikuttaa olevan käsitys, että useiden hänelle epäedullisten päätösten tai toimenpiteiden takana on hänen nimeltä mainitsemansa rikosseuraamusesimies. Nämä kantelijan mainitsemat asiat ovat kuitenkin sellaisia, että päätösvalta niissä ei ole rikosseuraamusesimiehellä.

Minulla ei kantelijan kirjoitusten muidenkaan osien perusteella ole aihetta toimenpiteisiin muutoin kuin jäljempänä toteamiltani osin.

3.2 Kantelijan tarkoittamat kirjaukset

Kantelijan tarkoittamat kirjaukset, joissa mainitaan ääriajattelu, ovat seuraavat.

Rangaistusajan suunnitelman laitosturvallisuusosio:

”Päivitys 7.11.2017. Viitteitä ääriajattelusta. [Kantelijan] henkilöstä ja hänen rikollisuudestaan saatujen tietojen perusteella laitosturvallisuuden noudattamiseen liittyy epävarmuustekijöitä.”

Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kantelijalle ”tietokoneen ruudulta näytetty teksti” on ollut hänen rangaistusajan suunnitelmansa laitosturvallisuusosioon 7.11.2017 lisätty merkintä.

Laitossijoittelupäätöksen 1.3.2018 perustelut:

”[Kantelijan] laitosturvallisuusarviota on päivitetty 7.11.2017. Päivityksessä todetaan, että [kantelijalla] on viitteitä ääriajattelusta ja että [kantelijan] henkilöstä ja rikollisuudesta saatujen tietojen perusteella laitosturvallisuuden noudattamiseen liittyy epävarmuustekijöitä.”

Päätöksen perusteluissa on esitetty sekä avolaitossijoituksen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja. Laitosturvallisuusarvion ei nähty olevan este kantelijan avolaitossijoitukselle, vaan sijoitusta jatkettiin. Perusteluissa todettiin tältä osin seuraava.

”Tällä hetkellä tiedossa ei myöskään ole sellaista laitosturvallisuuteen vaikuttavaa tietoa, joka estäisi avolaitossijoituksen jatkamisen. Edellä mainittujen epävarmuustekijöiden vuoksi sijoitus on kuitenkin edelleen määräaikainen.”

3.3 Kannanotto kantelussa tarkoitettuihin ääriajattelua koskeviin merkintöihin

Totean kantelijalle tiedoksi seuraavan.

Rikosseuraamuslaitos on syksyllä 2017 julkaissut väliraportin projektista väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen tunnistamiseksi. Raportin mukaan ilmiö koskettaa Suomen vankiloissa pääosin ulkomaalaistaustaisia vankeja ja radikalisoituminen liittyy uskonnolla perusteltuun väkivaltaiseen ekstremismiin. Raportissa todetaan, että projektin aikana on ilmennyt myös useita havaintoja liittyen poliittisesti perusteltuun väkivaltaiseen ekstremismiin.

Euroopan neuvoston julkaisussa väkivaltaista ekstremismia on määritelty seuraavasti.

”Väkivaltaista ekstremismia on monenlaista, ja sen kirjo on tuttu ilmiö Euroopan maiden lisäksi myös muissa maailman maissa. Kirjoon kuuluu äärioikeistolainen ja äärivasemmistolainen väki-

valta sekä muu poliittinen, yhteiskunnallinen, uskonnollinen tai muu aatteellinen väkivalta. Tällaisen väkivaltaisen toiminnan kirjon yhteinen nimittäjä on se, että laittomalla väkivallalla pyritään edistämään ideologisia tavoitteita.

Vaikka suurin Eurooppaan kohdistuva uhka on Europolin mukaan niin sanotun islamilaisen valtion (ISIS) tai al-Qaidan innoittama väkivaltainen ekstremismi, kaikki vankiloissa ja yhdyskuntaseuramusasiakkaina olevat ekstremistit vaativat erityistä huomiota ja erityisiä lähestymistapoja. Tiettyyn aatteeseen sitoutuneet henkilöt muodostavat toisenlaisen uhkan kuin muut väkivaltarikoksiin syyllistyneet henkilöt, ja heillä on tiettyjä, muista rikoksentekijöistä poikkeavia piirteitä.”¹

Kuten edeltä käy ilmi, ääriajattelulla voidaan tarkoittaa monenlaisia aatteita ja näkemyksiä. Minulla ei ole perusteita epäillä kantelijan rangaistusajan suunnitelmaan ja sijoittelupäätökseen kirjattua tietoa siitä, että kantelijan ääriajattelusta on havaittu viitteitä.

Vankilaturvallisuuteen mahdollisesti vaikuttavien seikkojen kirjaaminen rangaistusajan suunnitelmaan perustuu lakiin ja asetukseen.

Vankeuslain 4 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan rangaistusajan suunnitelman sisällössä ja laajuudessa otetaan huomioon vangin rangaistusajan pituus, aikaisemmat vankeusrangaistukset, vangin työ- ja toimintakyky sekä hänen henkilöstään, rikollisuudestaan ja olosuhteistaan saadut tiedot.

Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 15 §:ssä säädetään rangaistusajan suunnitelman sisällöstä. Sen mukaan suunnitelmaa laadittaessa tulee muun ohessa ottaa huomioon turvallisuuteen vaikuttavat tekijät ja suunnitelman tulee sisältää muun muassa turvallisuuden ylläpitämiseksi asetettavat vaatimukset.

Laki edellyttää, että turvallisuuteen vaikuttavat seikat otetaan huomioon laitossijoittelupäätöstä tehtäessä. Laitossijoittelupäätöksen tulee sisältää päätöksen tosiasiaperusteet hallintolain edellyttämin tavoin.

Vankeuslain 4 luvun 8 §:ssä säädetään vankilaan sijoittamisen yleisperiaatteista. Vankia ei tule sijoittaa suljetumpaan vankilaan tai vankilan osastoon kuin vankilan järjestys ja turvallisuus sekä vankilassa pitämisen varmuus edellyttävät. Vankeuslain 6 luvun 1 §:ssä säädetään suljetusta vankilasta avolaitokseen siirtämisestä. Sen mukaan vanki voidaan siirtää avolaitokseen, jos voidaan pitää todennäköisenä, että vanki noudattaa avolaitoksen järjestystä, ei syyllisty rikokseen eikä poistu avolaitoksesta luvatta.

Arviointikeskuksen on tullut arvioida mahdollisia turvallisuusriskejä ja kirjata laitossijoittelupäätökseen päätöksen perustelut, myös päätösharkinnassa huomioon otetut turvallisuuteen vaikuttavat seikat. Kantelijan tapauksessa laitosturvallisuusarvioon merkittyjen seikkojen ei kuitenkaan arvioitu muodostavan niin merkittävää riskiä, että ne olisivat olleet este avolaitokseen sijoittamiselle.

Arviointikeskus on selvityksessään ja aluekeskus lausunnossaan todennut, että toiminta ei ole ollut asianmukaista siltä osin kuin kantelijalle ei annettu tiedoksi 7.11.2017 rangaistusajan suunnitelman laitosturvallisuusarvioon tehtyä päivitystä. Arviointikeskuksessa tullaan jatkossa kiinnittämään huomiota oikeaan menettelyyn. Arviointikeskus ilmoitti myös, että kanteliijaan ja Suomenlinnan vankilaan tullaan olemaan yhteydessä kantelijalle laitosturvallisuuslausunnosta syntyneen huolen vuoksi ja että laitosturvallisuuslausuntoa päivitetään edelleen lausumalla, että todettu ääriajattelu ei estä kantelijan sijoittumista avolaitokseen.

¹ Euroopan neuvoston käsikirja radikalisoitumisesta ja väkivaltaisesta ekstremismistä vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamustyössä, julkaistu mm. <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/muitajulkaisuja.html>

Kun asiassa on jo ryhdytty toimenpiteisiin, pidän omalta osaltani riittävänä todeta seuraavan. Lain mukaan suunnitelma tulee valmistella yhteistyössä vangin kanssa. Vangin osallistuminen ja sitä kautta motivointi suunnitelman noudattamisen on rangaistusajan suunnittelussa keskeistä. Vangin valmisteluun osallistumisesta säädetty koskee nähdäkseni myös suunnitelman laatineen tahon suunnitelmaan tekemiä muutoksia ja lisäyksiä. Jos vanki ei tiedä suunnitelman sisältöä, hän ei voi omalla käytöksellään vaikuttaa tilanteeseen.

Tässä asiassa huomiotani on salassa pitämisen ja oikeusturvan osalta kiinnittänyt vielä seuraava.

Rangaistusajan suunnitelmaan ääriajattelun viitteistä kirjattu merkintä ei anna mitään tarkempaa tietoa epäilystä. Epäselväksi jää, mitä oli havaittu ja kuinka merkittäviä havainnot ovat laitosturvallisuuden kannalta olleet. Kantelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kantelija ei itsekään ymmärtänyt, mistä oli kyse.

Edes selvityksen liitteenä toimitettu kantelijalta salassa pidettäväksi merkitty asiakirja ei juuri selvennä asiaa. Epäselväksi jää, millä perusteella kantelijasta saatuja tietoja pidetään luotettavina, mikä taho ne oli antanut ja mitä kantelijan toiminnasta tarkemmin ottaen oli havaittu, samoin kuin tieto siitä, kuinka vähäisistä tai vakavista asioista oli kyse. Jos ääriajattelun viitteitä käytetään kantelijaa koskevassa päätöksenteossa, päätöksentekijällä tulisi mielestäni olla käytettävissään vastaukset ainakin näihin kysymyksiin, jotta hän voisi punnita asian merkitystä päätöksenteossa.

Kuten jo edellä totesin, vanki ei voi vaikuttaa omaan toimintaansa rangaistusajan suunnitelmaa edistävällä tavalla, jos hän ei edes tiedä, mikä hänen käytöksessään viranomaisten mielestä on turvallisuusriski tai muu ongelma, joka hänen tulisi muuttaa edetäkseen suunnitelman mukaisesti. Rangaistuksen täytäntöönpanon tavoite vangin sopeutumisesta yhteiskuntaan ja rikoksetomaan elämään ei tällöin toteudu tehokkaasti.

Edellä mainittu Euroopan neuvoston käsikirja lähtee intervention ajatuksesta. Käsikirjassa todetaan, että mikäli näiden henkilöiden [väkivaltaista ääriajattelua kannattavat rikoksentekijät] aatemaailmaan tai heidän soveltamiinsa menetelmiin ja tavoitteisiin ei ole pystytty vaikuttamaan, he muodostavat vapauduttuaan suuren uhkan yhteiskunnalle². Interventioilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi henkilön mahdollisuuksiin hakea elämälleen merkitystä muutoin kuin ääriyhmästä, mahdollisuuteen oppia edistämään (poliittisia) tavoitteita muutoin kuin laittomin keinoin tai rohkaisemalla henkilöitä kertomaan arvoistaan sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla sen sijaan, että he turvautuvat mahdollisesti ekstremistisiin keinoihin³.

Tavoitteena pitäisi siis olla ääriajattelusta irrottautumisen tukeminen. Vaikka erilaiset tukitoimet saattaisivat olla mahdollisia ilman, että viranomaisten näkemystä vangin ääriajattelusta käsitellään hänen kanssaan, minun on vaikea nähdä, että käytettäessä tietoa ääriajatteluepäilyistä päätösharkinnassa ja mainittaessa asia rangaistusajan suunnitelmassa, asiaa ei myös käsiteltäisi avoimesti vangin kanssa häntä tukevassa mielessä.

Lienee mahdollista, että ääriajattelua koskeva tieto on saatu muulta viranomaiselta, jonka tietojenhankintatoiminta voi olla vangilta salassa pidettävää. Tällöin asiaa ei yleensä voine ainakaan yksityiskohtaisesti käsitellä vangin kanssa. Sen sijaan Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin ei kuulu oma salainen tiedonhankinta. Rikosseuraamuslaitokselle ei ole säädetty tähän liittyviä toimivaltuuksia. Rikosseuraamuslaitoksella on lain mukaan oikeus saada tietoa esimerkiksi siitä, ketkä käyvät tapaamassa vankia, kehen vanki on puhelinyhteydessä, kenen kanssa hän on kirjeenvaihdossa tai mihin hän suunnittelee menevänsä poistumisluvallaan. Lisäksi laissa

² Euroopan neuvoston käsikirja radikalisoitumisesta ja väkivaltaisesta ekstremismistä vankeinhoito- ja yhdyskuntaseuraamustyössä, s. 15.

³ Mt. s. 26.

mainituilla edellytyksillä voidaan esimerkiksi lukea vangin kirjeenvaihtoa tai kuunnella hänen puheluitaan. Mikään näistä ei tapahdu salassa, vaan lain mukaan vangin on tiedettävä näistä Rikosseuraamuslaitoksen toimista. Lisäksi vankiyhteisön toimintaa ja kanssakäymistä voidaan havainnoida. Näin tuleekin tehdä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Vangit eivät voi olla ymmärtämättä, että heidän käyttäytymistään ja vuorovaikutustaan seurataan ja siitä tehdään päätelmiä. Tältäkin osin toiminta ei varsinaisesti ole salaista.

Jos Rikosseuraamuslaitos omin toimin havaitsee vangin ääriajattelua, on vaikea nähdä perusteita näiden havaintojen salaamiseen vangilta, koska tiedot on saatu suoraan lain perusteella tai muutoin siten, että vankien on mahdollista tietää siitä. Lisäksi ääriajattelu epäilyn salassa pitäminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta eikä vankeuslain tavoitteita tukevalta, koska vangin ääriajatteluun puuttuminen tapahtunee yleensä tehokkaimmin, jos asiasta on mahdollista keskustella hänen kanssaan.

Tietojen salassa pitäminen on ongelmallista myös oikeusturvanäkökulmasta, jos tietoja käytetään päätösperusteina. Lainsäätäjän lähtökohta on, että asianosaisella eli hakijalla, valittajalla ja muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Viime kädessä oikeudessa tiedonsaantiin on kyse perustuslain 21 §:n takaamasta oikeusturvasta. Vangin mahdollisuus asianosaisena esittää selvitystä, tulla kuulluksi, hakea muutosta tai käyttää muita oikeussuojakeinoja ei toteudu tai toteutuu vaillinaisesti, ellei hän tiedä, mihin häntä koskeva päätös perustuu. Tämä perusoikeusnäkökulma tulee ottaa huomioon sovellettaessa asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin koskevaa viranomaisten toiminnasta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohtaa⁴.

Saatan nämä näkemykseni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja arviointikeskuksen tietoon.

Myönteisenä pidän sitä, että arviointikeskuksen mukaan päätösten perusteluihin tullaan jatkossa kiinnittämään huomioita siten, että perustelut muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että kokonaisharkinnassa huomioon otettujen seikkojen keskinäinen merkitys tulee punninnassa esiin.

3.4 Avolaitossijoituksen määräaikaisuus

Kantelijan ääriajattelusta tehtyjen merkintöjen lisäksi pyysin selvitys- ja lausuntopyyntöissäni ottamaan kantaa siihen, että kantelijan avolaitossijoitukset olivat määräaikaaisia. Pyyntöni kuului seuraavasti.

”Selvityksessä ja lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota siihen, millaisissa tilanteissa ja millä perusteilla vanki voidaan sijoittaa määräajaksi avolaitokseen. Laitossijoittelupäätös 1.3.2018 ja kaksi sitä edeltävää avolaitoksen sijoittamista koskevaa päätöstä ovat olleet määräaikaaisia. Ainakin 1.3.2018 päätöksen mukaan määräaikaisuuden perusteena on ollut se, että kantelijan edellytyksiin noudattaa avolaitoksen järjestystä on arvioitu liittyvän epävarmuustekijöitä.

Vankeuslain 6 luvun 1 §:n mukaan vanki voidaan siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen määräajaksi tai rangaistuksen jäljellä olevaa osaa suorittamaan seuraavasti.

⁴ 11 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta kuuluvat seuraavasti: Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta: 1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

1 §

Siirtäminen suljetusta vankilasta avolaitokseen

Vanki voidaan rangaistuksen pituudesta riippumatta siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen määräajaksi tai rangaistuksen jäljellä olevaa osaa suorittamaan ottaen huomioon sen, mitä 4 luvun 8 §:ssä säädetään, jos:

- 1) avolaitokseen siirtäminen edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista;
- 2) vanki soveltuu avolaitoksessa järjestettävään tai muuhun avolaitoksen hyväksymään toimintaan;
- 3) voidaan pitää todennäköisenä, että vanki noudattaa avolaitoksen järjestystä, ei syyllisty rikokseen eikä poistu avolaitoksesta luvatta; ja
- 4) vanki sitoutuu olemaan käyttämättä päihdyttäviä aineita ja rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita sekä sitoutuu 16 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päihteettömyyden valvontaan.

Lain esitöissä on todettu seuraavaa.

’Ensimmäisenä perusteena avolaitokseen siirtämiselle olisi, että siirtäminen olisi perusteltua vangin rangaistusajan suunnitelman perusteella. Tällä pyrittäisiin korostamaan rangaistuksen täytäntöönpanon entistä suurempaa suunnitelmallisuutta ja yksilöllisyyttä.

Viittauksella 4 luvun 8 §:ään tarkoitetaan, että tehtäessä valintaa eri avolaitosten välillä kiinnitettäisiin huomiota vankilaan sijoittamisen yleisiin periaatteisiin, kuten yhteyksien säilymiseen omaisiin, sukupuoleen ja terveydentilaan. Alaikäisten erillään pitämismuoto koskisi niin ikään myös avolaitoksia.

Avolaitokseen siirtämiselle ei esitetä ehdottomia rangaistusajan pituuteen liittyviä edellytyksiä. Selvyyden vuoksi asiasta ehdotetaan nimenomaista mainintaa pykälään. Nykyistä käytäntöä, että avolaitokseen sijoittaminen pääsääntöisesti ajoittuu rangaistusajan loppupuolelle ei sinänsä haluta muuttaa. Vanki voitaisiin kuitenkin sijoittaa avolaitokseen myös määräajaksi kesken pitkän rangaistuksen, jos se olisi perusteltua rangaistusajan suunnitelman mukaan ja muut siirtämisen edellytykset täyttyvät. Myös elinkautista rangaistusta suorittava voitaisiin pykälän edellytysten täytyessä siirtää avolaitokseen. Käytännössä näin tapahtuu nykyisinkin, mikä voimassa olevan lain mukaan on mahdollista.’ (HE 263/2004 vp, s. 154–155)

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut ohjeen Vangin sijoittaminen tai siirtäminen avolaitokseen ja avolaitoksesta suljettuun vankilaan (7/004/2017), jossa todetaan määräaikaisesta sijoittamisesta seuraavaa.

Varsinkin pitkää rangaistusta suorittavien vankien kohdalla avolaitossijoitus on usein tarkoituksenmukaista toteuttaa määräaikaisena. Tällöin sijoitukselle määritellään tavoitteet ja seurataan niiden toteutumista. Jos avolaitossijoitus onnistuu osittainkin, sitä voidaan jatkaa, tarvittaessa edelleen määräaikaisena. Elleivät tavoitteet toteudu lainkaan, voi olla tarpeen jatkaa rangaistusajan suunnitelman mukaista toimintaa suljetussa vankilassa.

Mikä on keskushallintoyksikön näkemys siitä, voiko avolaitossijoituksen tehdä määräajaksi laitosten järjestelmän noudattamiseen liittyvien epävarmuustekijöiden perusteella? Pyydän kantelijan määräajaksi sijoittamisen perusteen lainmukaisuutta arvioitaessa ottamaan huomioon myös määräajaksi ja toistaiseksi sijoitettujen vankien erilaisen oikeusturvan. Toistaiseksi avolaitoksen sijoitettu vanki voidaan siirtää takaisin suljettuun vankilaan vain vankeuslain 6 luvun 2 §:ssä manituissa tapauksissa ja päätökseen on muutoksenhakuoikeus. Sen sijaan, kun määräaikaisen sijoituksen määräaika umpeutuu ja jos uutta sijoittamispäätöstä avolaitokseen ei tehdä, vanki palaa ilman erillistä päätöstä suljettuun laitokseen. Tällöin muutoksenhakuoikeutta ei ole.”

Arviointikeskuksen selvityksen mukaan kantelijan toistuvat sijoitukset määräaikaisesti avolaitokseen ovat poikkeuksellisia ja niiden tausta on kantelijaa koskevissa ilmoituksissa ja kurinpitörangaistuksissa sekä rangaistusajan suunnitelman tavoitteissa. Selvityksen mukaan määräaikaisia sijoituksia oli ollut seuraavasti.

31.1.2012–30.7.2014 avovankilaan koulutukseen osallistumiseksi. Perusteena oli rangaistusajan suunnitelman koulutusta koskeva tavoite. Sijoitus keskeytyi sopimattoman käytöksen vuoksi ja kantelija siirrettiin takaisin suljettuun vankilaan 4.11.2014. Selvityksestä ei käy ilmi, oliko sijoitusta jatkettu 30.7.2014 jälkeen määräaikaisena vai toistaiseksi voimassaolevana.

Päätöksellä 5.3.2015 avovankilaosastolle. Sijoitus oli määräaikainen, koska kantelija suoritti pitkää vankeusrangaistusta. Sijoitusta jatkettiin toistaiseksi voimassaolevana 2.11.2015. Kantelija kieltäytyi toistuvasti osallistumasta toimintaan ja hänet siirrettiin 4.3.2016 tehdyllä päätöksellä suljettuun vankilaan.

27.7.–31.10.2017 avovankilaan. Päätöksen perusteluissa todetaan, että kantelijan edellytyksiin noudattaa avolaitoksen järjestystä liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, joista johtuen sijoitus oli määräaikainen.

20.11.2017–28.2.2018 avovankilaan. Perusteltu samoilla seikoilla kuin edellistä päätöstä.

1.3.–31.7.2018 avovankilaan. Perusteltu samoilla seikoilla kuin kahta edellistä päätöstä.

Selvityksen mukaan kantelijan rangaistusajan suunnitelmaa päivitettäessä (toukokuussa 2017) on korostettu vankilan järjestyksen noudattamista ja tämä on keskeisesti perustellut määräaikaisia sijoituksia.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

”Avolaitokseen siirtämistä ei voida tehdä (toistaiseksi eikä määräajaksi), jos laitossijain järjestyksen noudattamiseen liittyy havaittuja epävarmuustekijöitä. Avolaitokseen siirtämisen on oltava turvallista sijoitettavalle vangille itselleen, muille vangeille ja henkilökunnalle. Kuten keskushallintoyksikön ohjeessa on myös todettu, vangin taustatietojen, vankila-aikaisen käyttäytymisen ym. tietojen perusteella tulee arvioida mitkä tekijät ennustavat sopeutumista avolaitosolosuhteisiin, avolaitoksen järjestyksen noudattamista, rikoksista pidättymistä sekä avolaitoksessa pysymistä. Päätösharkinnassa arvioidaan avolaitossijoituksesta mahdollisesti aiheutuvien riskitapahtumien vakavuus ja niiden toteutumisen todennäköisyys. Olennaista on myös, että havaittuja riskejä pyritään aktiivisesti poistamaan tai niiden todennäköisyyttä vähentämään. Todennäköisyyttä koskevan päätösharkinnan johtopäätöksenä tulee kuitenkin aina olla, että vangin arvioidaan pysyvän avolaitoksessa ja noudattavan avolaitoksen järjestystä rikoksetonta elämää rangaistusaikana ilman epävarmuustekijöitä. Kyse on kokonaisharkinnasta, jossa otetaan huomioon tuomitun rikollisuudesta ja henkilöstä saadut tiedot. Jos avolaitokseen siirtämisen edellytykset täyttyvät, niin vasta sitten voidaan arvioida määräaikaisen sijoittelun perusteita.

Lähtökohtana tulee olla toistaiseksi voimassaolevat sijoituspäätökset. Jos avolaitossijoitus edellytysten täytyttyä on määräaikainen, tulee tämän perustua rangaistusajan suunnitelmaan. Vanki voidaan siirtää avolaitokseen määräajaksi, jos rangaistusajan suunnitelman toimintavaroitukset edellyttävät osallistumaan sellaiseen toimintaan, jonka toteutumista tukee määräaikainen avolaitossijoitus. Muussa tapauksessa sijoituspäätös tulisi tehdä toistaiseksi voimassaolevana. Esimerkiksi pitkää rangaistusta suorittavien kohdalla sijoitus voisi olla määräaikainen tiettyyn rangaistusajan suunnitelman mukaiseen ohjelmaan tai kurssiin osallistumisen vuoksi ja ajaksi. Määräaikaisuuden jatkaminen sillä perusteella, että avolaitossijoitus mahdollisesti muutettaisiin myöhemmin toistaiseksi voimassaolevaksi, ei ole määräaikaisen avolaitossijoituksen tarkoitus eikä peruste määräaikaiselle avolaitossijoituspäätökselle.

Mikäli määräaikainen avolaitokseen siirtäminen on tehty, tulisi määräaikaisuuden päättyessä ja avolaitosedellytysten edelleen täytyessä arvioida sitä, olisiko rangaistusajan suunnitelman näkökulmasta perusteltua jatkaa avolaitossijoitusta toistaisena. Määräaikaisia avolaitossijoituksia ei pidä ketjuttaa, koska määräaikaisesti sijoitetuilla on heikompi oikeusturva puuttuvan muutoshakumahdollisuuden vuoksi. Keskushallintoyksikkö harkitsee, onko ohjetta 7/004/2017 syytä tämentää tältä osin.”

Omana kannanottonani totean ensin yleisellä tasolla seuraavan.

Vankeuslaissa suljetusta vankilasta avolaitokseen siirtämistä koskevilla säännöksillä oli tarkoitus saattaa avolaitokseen siirtämisen edellytykset lain tasolle täsmällisessä ja selkeässä muodossa. Lain mukaan sijoitus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi (eli ”rangaistuksen jäljellä olevaa osaa suorittamaan”). Laki ei sisällä mitään mainintaa siitä, millä edellytyksillä tulisi arvioida sitä, tehdäänkö sijoittelupäätös määräajaksi vai toistaiseksi voimassa olevana.

Lain esitöiden mukaan sääntelyllä ei haluttu muuttaa käytäntöä, että avolaitossijoitus ajoittuu pääsääntöisesti rangaistuksen loppupuolelle. Avolaitosajan sijoittuminen rangaistuksen loppupuolelle onkin luonnollinen seuraus siitä, että vankia valmennetaan vapauteen siirtämällä hänet rangaistuskauden edetessä vapaampiin olosuhteisiin. Lain mukaan vankia ei myöskään tule sijoittaa suljetumpiin olosuhteisiin kuin vankilan järjestys ja turvallisuus sekä vankilassa pitämisen varmuus edellyttävät. Määräaikaisen sijoituksen osalta esitöissä mainitaan, että kesken pitkän rangaistuksen vanki voitaisiin sijoittaa avolaitokseen myös määräajaksi, jos se olisi perusteltua rangaistusajan suunnitelman mukaan ja muut siirtämisen edellytykset täytyvät. Nähdäkseni tämä voidaan ymmärtää siten, että vaikka avolaitossijoitus useimmiten rangaistusajan suunnitelman etenemisen ja vaiheittaisen vapauttamisen perusteella sijoittuu rangaistuskauden loppupuolelle, avolaitossijoitus voi olla perusteltu jo aiemmin, jos rangaistusajan suunnitelman toteuttaminen ja eteneminen puoltaa sitä.

Omaakin käsitystäni vastaa keskushallintoyksikön näkemys, että pääsääntönä on toistaiseksi voimassa oleva sijoittaminen ja että määräaikainen sijoitus voi tulla kyseeseen, jos rangaistusajan suunnitelman toimintavelvoitteet edellyttävät osallistumaan sellaiseen toimintaan, jonka toteutumista määräaikainen avolaitossijoitus tukee. Tällainen tilanne on ilmeisesti ollut kyseessä kantelijan ensimmäisen määräaikaisen sijoituksen osalta, kun hänet sijoitettiin avolaitokseen koulutukseen osallistumiseksi, rangaistusajan suunnitelman koulutusta koskevan tavoitteen edistämiseksi. Lisäksi määräaikaisessa sijoituksessa tulisi ymmärtääkseni olla kyse siitä, että avolaitokseen sijoittamista ei vielä muutoin nähtäisi perusteltuna, mutta jokin erityinen syy puoltaa sitä jo tuossa vaiheessa. Laista tai edes esitöistä tätä on kuitenkin vaikea havaita. Vangin oikeusturvan kannalta edullista olisi nykyistä täsmällisempi sääntely sen suhteen, millä edellytyksillä sijoitus voidaan tehdä määräajaksi.

Nähdäkseni määräaikaisen sijoittamisen edellytysten täsmentämisen lisäksi olisi syytä harkita myös, onko mahdollisuus määräaikaiseen sijoittamiseen ylipäätään tarpeen. Jos avolaitossijoituksen edellytykset täytyvät, kuten niiden tulee määräaikaisenkin sijoituksen kyseessä ollessa täytyä, on vaikea nähdä, miksi ne eivät edelleen täytyisi määräajan päättyessä ja miksi vanki tulisi tuolloin siirtää takaisin suljettuun vankilaan. Tulisiko määräaikaisen sijoittamisen edellytyksenä olla, että rangaistusajan suunnitelman edistäminen määräajan päätyttyä on paremmin mahdollista suljetussa vankilassa kuin avolaitoksessa? Kiinnitän vielä huomiota siihen, että laissa ei avolaitokseen sijoittamisen osalta ole ehdottomia rangaistuksen pituuteen liittyviä edellytyksiä ja että lain esitöiden mukaan tällaisia ei nimenomaan haluttu esittää.

Miksi sitten on vangin oikeusturvan kannalta merkityksellistä, onko avolaitossijoituspäätös määräaikainen vai toistaiseksi voimassa oleva? Vankeuslain 6 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään perusteista, joilla avolaitokseen sijoitettu vanki voidaan siirtää suljettuun vankilaan.

2 §

Siirtäminen avolaitoksesta suljettuun vankilaan

Vanki voidaan siirtää avolaitoksesta suljettuun vankilaan, jos:

- 1) vanki syyllistyy rikokseen, jota ei rikoslain 2 luvun 13 §:n mukaan saa käsitellä kurinpitomenetelyssä taikka syyllistyy tämän lain 15 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun järjestysrikkomukseen;
- 2) vanki kieltäytyy osallistumasta rangaistusajan suunnitelman mukaiseen toimintaan taikka ei muutoin sovellu avolaitoksessa järjestettävään tai avolaitoksen hyväksymään toimintaan;
- 3) vanki kieltäytyy 16 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettusta päihteettömyyden valvonnasta;

- 4) vanki vangitaan muun rikoksen johdosta tai hänen todetaan ennen avolaitokseen tuloaan syylistyneen rikokseen, jonka johdosta 1 §:n 3 kohdassa tarkoitettut edellytykset eivät enää täyty;
- 5) siirtäminen on perusteltua vangin tai muun henkilön turvallisuuden takaamiseksi tai rikollisen toiminnan estämiseksi;
- 6) täytäntöön pantavaksi tulee uusi vankeusrangaistus tai sakon muuntorangaistus ja 1 §:ssä tarkoitettut edellytykset eivät tämän johdosta enää täyty; tai
- 7) vanki sitä pyytää.

Vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan päätös avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämisestä on muutoksenhakukelpoinen. Jos avolaitossijoitus on tehty määräajaksi, vangin siirtäminen määräajan päättyessä takaisin suljettuun vankilaan ei nähdäkseen edellytä mitään perustetta eikä siitä voi hakea muutosta. Siirto seuraa automaattisesti, kun määräaika päättyy, ellei avolaitossijoitusta ole uudella päätöksellä päätetty jatkaa. Tämä yhdessä sen kanssa, että määräaikaisen sijoituksen edellytykset ovat epäselvät, on vangin oikeusturvan kannalta ongelmallista.

Eräässä toisessa kanteluasiassa (EOAK/610/2018) tuli esiin, että määräaikaisesti avolaitokseen sijoitetun vangin sijoitusta ei jatkettu sijoituksen aikana ilmenneiden ongelmien vuoksi. Vanki oli asiasta ja ongelmien olemassa olosta eri mieltä. Vangille oli ilmoitettu, että hänellä ei ole muutoksenhakuoikeutta asiassa. Tilanne vastasi vankeuslain 6 luvun 2 §:n mukaisesti edellytyksiin perustuvaa siirtoa, mutta vangilla ei ollut tehokasta oikeussuojakeinoja. Oikeustila ja menettely asiassa vaikutti kaiken kaikkiaan epäselvältä, sillä arviointikeskuksessa oli määräajan päättyessä tehty suljettuun laitokseen sijoittamisesta nimenomainen päätös, joka muistutti 6 luvun 2 §:n mukaista päätöstä kuitenkin ilman muutoksenhakuoikeutta. Kuten totesin, määräaikainen sijoitus päättyy nähdäkseen ilman erillistä päätöstäkin. En kuitenkaan tutkinut kantelua, koska sama asia oli kanteluna (15/800/2018) vireillä rikosseuraamusalueen aluekeskuksessa. Tiedossani ei ole, kuinka kantelu ratkaistiin.

Saatan nämä havaintoni oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon lainsäädäntötyössä mahdollisesti huomioon otettaviksi.

Lähemmin edellä mainitun sääntelyn soveltamisesta kantelijan tapaukseen totean vielä seuraavan.

Rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tekemien kantelijaa koskevien määräaikaisten avolaitossijoituspäätösten osalta katson, että lain tarkoitusta olisi paremmin vastannut se, jos päätökset eivät olisi olleet määräajaksi tehtyjä, ehkä lukuun ottamatta ensimmäistä päätöstä, jonka määräaikaisuus perustui koulutuksen hankkimiseen.

Päätöksen 5.3.2015 määräaikaisuuden perusteeksi ilmoitettu kantelijan pitkä rangaistus on ongelmallinen ottaen huomioon, että lainsäätäjän tarkoitus on nimenomaan ollut, että avolaitokseen siirtämiselle ei ole ehdottomia rangaistusajan pituuteen liittyviä edellytyksiä. Rangaistuksen pituus yksinään, ilman muita perusteita, soveltuu huonosti määräaikaisuuden syyksi.

Päätösten 27.7.2017, 20.11.2017 ja 1.3.2018 osalta voin yhtyä keskushallintoyksikön näkemykseen. Laitosjärjestyksen noudattamiseen liittyvät epävarmuustekijät eivät voi olla peruste määräaikaisuudelle edes siinä tapauksessa, että rangaistusajan suunnitelmassa yhtenä tavoitteena on vankilan järjestykseen ja sääntöjen noudattamiseen liittyvien asenteiden ja valmiuksien kehittäminen. Yksi avolaitokseen sijoittamisen edellytyksistä on riittävä todennäköisyys sille, että vanki noudattaa avolaitoksen järjestystä. Sijoittamisen edellytyksenä on myös, että vanki soveltuu avolaitostoimintaan. Sijoitus voidaan tehdä vain, jos nämä edellytykset täyttyvät riittävällä varmuudella. Kuten keskushallintoyksikkö toteaa, määräaikaisen sijoittelun perusteita voidaan arvioida vasta, kun on todettu, että avolaitokseen sijoittamisen edellytykset täyttyvät.

Olen arviointikeskuksen menettelyä arvioidessani ottanut huomion, että lakiteksti jättää täysin avoimeksi sen, milloin avolaitossijoitus voidaan tehdä määräajaksi ja milloin se tulee tehdä tois-
laiseksi voimassaolevana. Olen ottanut huomioon myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushal-
lintoyksikön ohjeen (7/004/2017), joka on ristiriitainen sen kanssa, mitä lainsäätäjä ymmärtääk-
seni on tarkoittanut ja mitä keskushallintoyksikkö on tähän asiaan antamassaan lausunnossa
todennut.

Arviointikeskus näyttää noudattaneen ohjeen kohtaa, jossa todetaan seuraavaa.

Varsinkin pitkää rangaistusta suorittavien vankien kohdalla avolaitossijoitus on usein tar-
koituksenmukaista toteuttaa määräaikaisena. Tällöin sijoitukselle määritellään tavoitteet ja
seurataan niiden toteutumista. Jos avolaitossijoitus onnistuu osittainkin, sitä voidaan jat-
kaa, tarvittaessa edelleen määräaikaisena.

Ohje on tältä osin ymmärrettävissä siten kuin se arviointikeskuksessa ilmeisesti on ymmärretty,
vaikka keskushallintoyksikön lausunnosta käy ilmi, että ohjeella ei ole tarkoitettu ohjata menet-
telemään siten kuin arviointikeskus on tehnyt. Tältä osin pidän riittävänä toimenpiteenä asiassa,
että saatan käsitykseni määräaikaisten päätösten perusteista arviointikeskuksen tietoon.

Keskushallintoyksikkö ilmoitti lausunnossaan 17.5.2018 harkitsevansa, onko ohjetta syytä täs-
mentää sen vuoksi, että määräaikaisia avolaitossijoituksia ei pidä puuttuvan muutoksenhaku-
mahdollisuuden takia ketjuttaa. Keskushallintoyksikön kirjaamosta 16.4.2019 saadun tiedon
mukaan ohje on kuitenkin edelleen voimassa.

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.3 vangin osallistumisesta rangaistusajan suunnitelman muutosten tekemi-
seen toteamani rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tietoon.

Saatan kohdassa 3.3 vankia itseään koskevien tietojen julkisuudesta ja salassa pidosta to-
teamani Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja rikosseuraamusalueen arviointikes-
kuksen tietoon.

Saatan kohdassa 3.4 avolaitossijoituksesta tehtävien päätösten määräaikaisuudesta esittämäni
rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tietoon sekä lainsäädännön mahdollisesta muutos-
tarpeesta esittämäni oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni rikosseuraamusalueen arvioin-
tikeskukselle, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja oikeusministeriön kriminaali-
poliittiselle osastolle.

Lähetän päätökseni myös tiedoksi rikosseuraamusalueen aluekeskukselle.