

11.4.2019

EOAK/1994/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita**

## **VALVOMATTOMAT TAPAAMISET JA VANKIEN VÄLINEN VALVOTTU TAPAAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan vankilan rikosseuraamusesimiehen menettelyä. Rikosseuraamusesimies oli ratkaissut kielteisesti kantelijan tekemän hakemuksen, jossa hän pyysi saada tavata samassa vankilassa olevaa avopuolisoaan. Lisäksi kantelijan mukaan valvomattomia tapaamisia koskevat hakemukset on hylätty toistuvasti.

Kantelijan mukaan hän on kihloissa avopuolisonsa kanssa ja menossa seuraavassa kuussa vankilassa naimisiin, mikä on henkilökunnan tiedossa. Hänen avopuolisonsa on käynyt tapaa-  
massa häntä vankilassa heinäkuusta 2017 alkaen joka viikonloppu siihen asti, että joutui itsekin vankilaan. Kantelija huomautti, että tämä on nähtävissä vankilan tapaamisrekisteristä. Valvomattomat tapaamiset oli kantelijan mukaan evätty sillä perusteella, että kantelija on naimisissa toisen henkilön kanssa. Hän kertoo avioerohakemuksen tulleen vireille käräjäoikeudessa heinäkuussa 2017 eikä hän ennen sitä ole kertomansa mukaan pitänyt kyseiseen henkilöön mitään yhteyttä. Kantelija kertoi näyttäneensä tämän toteen henkilökunnalle.

Kantelijan mukaan hän ja hänen avovaimonsa ovat kumpikin ilmoittaneet vankilalle lähiomaisikseen toisensa. Myös oikeuden päätöksessä heidän mainitaan olevan pariskunta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunto sekä vankilan selvitys seuraavilta henkilöiltä:

- johtaja - - -
- apulaisjohtaja A
- rikosseuraamusesimies B

Käytettävissäni ovat olleet myös kohdassa 3.1 mainitut valvomattomia tapaamisia ja vankien välistä valvottua tapaamista koskevat asiakirjat sekä tuloste kantelijan tapaamishistoriasta, kantelijan lähettämiä kirjeitä koskevia asiakirjoja, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön laatimat valvomattoman tapaamisen esittely ja päätöslomakkeet sekä Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestys (annettu 30.9.2016).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Päätökset, joista kantelussa on kyse**

Selvitykseen on liitetty kantelijan 28.7.2017 ja 27.11.2017 päivämät valvomatonta tapaamista koskevat hakemukset, niihin 17.8.2017 ja 18.12.2017 annetut kielteiset päätökset sekä niiden valmisteluasiakirjat.

Päätöksen 17.8.2017 perustelu on ”Perhetapaamisille asetetut ehdot eivät täyty. Hakija avioliitossa toisen kanssa.”

Päätöksen 18.12.2017 perustelu on ”Perhetapaamiselle asetetut ehdot eivät täyty. Hakija on avioliitossa toisen henkilön kanssa. Laitoskäyttäytyminen/ilmoitus 540/2017 ei ennusta lupaehdojen noudattamista & näihin sitoutumista.”

Kanteluun on liitetty hakemuslomake, jossa kantelija pyytää saada tavata avopuolisoaan. Lomakkeella kohdassa ”vankilaviranomaisen merkintöjä” on teksti ”ei tapaamista, kts. liite”. Mainittu liite on valokopio eräistä vankeuslain 13 luvun säännöksistä. Siihen on kirjoitettu vankien välistä valvottua tapaamista koskevan 7 §:n kohdalle ”lupaehdot eivät täyty” sekä merkitty rikosseuraamusesimiehen allekirjoitus ja päiväys 1.4.2018.

Aluekeskus on vankilalta selvitystä pyytäessään pyytänyt toimittamaan myös vankien välisiä valvottuja tapaamisia koskevan päätöslomakkeen. Rikosseuraamusesimies ilmoitti selvityksessään, ettei hänellä ole kyseistä tapaamiskaavaketta tai asioimiskaavaketta, koska hän on palauttanut sen vangille.

### 3.2 Oikeusohjeita

Asiakirjoista käy ilmi, että kantelija oli tutkintavanki 16.2.2018 asti. Tätä ennen häneen on sovellettava tutkintavankeuslakia ja tästä alkaen vankeuslakia.

Tutkintavankeuslain 9 luvun 2 §:ssä säädetään valvomattomasta tapaamisesta.

2 § (10.4.2015/394)  
*Valvoton tapaaminen*

Tutkintavangin lähiomaisen ja muun läheisen sekä jos siihen on syytä, myös muun vangille tärkeän henkilön tapaamiseen ilman valvontaa voidaan myöntää lupa, jos se on perusteltua tutkintavangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä, jollei tutkintavangin oikeutta yhteydenpitoon ole pakkokeinoin lain 4 luvun nojalla rajoitettu. Tapaamisen myöntäminen edellyttää, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle.

Tutkintavankeuslain 16 luvun 1 §:ssä säädetään vankeuslain soveltamisesta. Sen mukaan tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan, mitä vankeuden täytäntöönpanon osalta säädetään vankeuslain 1 luvun 5 a §:ssä lähiomaisesta ja muusta läheisestä. Vankeuslain 1 luvun 5 a § kuuluu seuraavasti.

5 a §  
*Lähiomainen ja muu läheinen*

Tässä laissa lähiomaisella tarkoitetaan vangin aviopuolisoa ja sisaruksia sekä vangin suoraan ylenevässä ja alenevassa polvessa olevia sukulaisia. Muulla läheisellä tarkoitetaan vangin avopuolisoa tai muuta henkilöä, jonka kanssa vanki on asunut ennen vankilaan tuloaan.

Lain esitöissä valvomattomasta tapaamisesta esitettävän sääntelyn soveltamista on kuvailtu muun muassa seuraavasti.

Säännös koski ensi sijassa 1 luvun 5 a §:ssä tarkoitettuja lähiomaisia ja muita läheisiä eli lähinnä vangin lähiomaisia ja avopuolisoita. Valvomattoman tapaaminen voitaisiin myöntää myös muun vangille tärkeän henkilön kanssa. Käsitteellä korvattaisiin nykyisin maininta muusta henkilöstä. Vangille tärkeällä henkilöllä tarkoitettaisiin vangille läheistä henkilöä, joka ei ole lähiomainen tai muu läheinen, kuten esimerkiksi lapsuuden ystävää tai kaukaisempaa sukulaista. Muutoksen tarkoituksena on jonkin verran laajentaa niiden henkilöiden piiriä, joille voitaisiin myöntää valvoton tapaaminen. Tapaamisen myöntämisessä kiinnitettäisiin nykyistä enemmän suhteen tosiasialliseen laatuun, eikä muodollisiin seikkoihin. Tapaaminen voitaisiin myöntää myös henkilölle, jonka kanssa vanki on asunut yhdessä ennen vankilaan tuloaan, mutta ei

välittömästi ennen vankilaan tuloaan. Tapaamisen myöntämisestä harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon myös, että tapaajalla ja vangilla on yhteinen lapsi. (HE 45/2014 vp, s. 50)

Vankeuslaissa 13 luvun 7 §:ssä säädetään vankien välisestä valvotusta tapaamisesta.

7 § (10.4.2015/393)

*Vankien välinen valvottu tapaaminen*

Vangille voidaan myöntää lupa valvottuun tapaamiseen toisen samaan vankilaan sijoitetun vangin tai tutkintavangin kanssa, jos on kyse vangin lähiomaisesta, muusta läheisestä tai vangille tärkeästä henkilöstä ja tapaaminen on perusteltu vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä. Tapaamisen myöntämisen edellytyksenä on, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (1 momentti). Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen (2 momentti).

Hallintolain 44 §:n 1 momentti sisältää säännökset kirjallisen päätöksen sisällöstä.

44 §

*Päätöksen sisältö*

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Rikosseuraamuslaitoksesta annetun asetuksen 8 §:n mukaan laitoksessa päätettävät asiat ratkaistaan esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä.

### 3.3 Kannanotto

#### 3.3.1 Päätös valvomattomasta tapaamisesta 17.8.2017

Katson vankilan laiminlyöneen viranomaisen selvittämisvelvollisuuden asiassa. Päätös on tehty puutteellisten tietojen perusteella. Viime kädessä päätöksentekijä vastaa siitä, että hänellä on päätöstä tehdessään käytettävissä riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Esittelijän vastuuta on käsitelty jäljempänä kohdassa 3.3.3. Valvomattomia tapaamisia koskevien päätösten osalta ei ole toimitettu esittelijöinä toimineiden virkamiesten selvitystä.

Aluekeskus totesi lausunnossaan, että saadun selvityksen mukaan päätös tuntuu perustuvan yksinomaan siihen, että kantelija oli naimisissa toisen henkilön kanssa ja että kantelijalla ja tapaajalla ei ollut yhteistä asumishistoriaa. Aluekeskuksen mukaan tapaamisen myöntämisharkinnassa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että tapaaminen voidaan myöntää, jos siihen on syytä, myös vangille muun tärkeän henkilön kanssa.

Voin yhtyä aluekeskuksen näkemykseen, että hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia seikkoja ei ollut riittävästi selvitetty ennen päätöksen tekemistä. Asiakirjojen mukaan oli selvitetty vain, että kantelijalla ja hänen hakemuksessaan kihlatukseen nimeämällään tapaajalla ei väestötietojärjestelmän mukaan ollut yhdessä asumista ja että kantelija oli vihitty toisen naisen kanssa 3.3.2017.

Kuten aluekeskus lausunnossaan totesi, valvottoman tapaaminen voidaan myöntää paitsi lähiomaisen tai muun läheisen henkilön kanssa, myös muun tärkeän henkilön kanssa. Hakemusta ei siten voi hylätä sillä perusteella, että kyseessä ei ole aviopuoliso (lähiomainen) tai henkilö, jonka kanssa vanki olisi asunut ennen vankilaan tuloa (muu läheinen henkilö), vaan asia tulee selvittää ja päätösharkinta tehdä myös siltä osin, onko kyseessä muu tärkeä henkilö. Lisäksi väestötietojärjestelmän asumistiedot eivät aina vastaa tosiasiallista tilannetta, jonka mukaan päätös tulisi tehdä, mikä tulee ottaa asiaa käsiteltäessä huomioon.

Arvioitaessa valvottoman tapaamisen myöntämistä tulee selvittää tosiasiallinen tilanne, ei vain juridista tai muodollista. Tarvittaessa vankia tulee pyytää esittämään lisäselvitystä. Näin ei ilmeisestikään ole tehty valmisteltaessa 17.8.2017 tehtyä päätöstä.

Sen sijaan asiaa on selvitetty asianmukaisesti ennen valvottomasta tapaamisesta 18.12.2017 tehtyä päätöstä. Tuolloin hankitusta selvityksestä valmisteluasiakirjoihin on kirjattu seuraavaa.

[Kantelija] hakee uudelleen perhetapaamista avopuolisonsa --- [nimi poistettu] kanssa. Vtj:n mukaan ei yhteistä osoitetta.

[Kantelija] on saapunut [vankilan nimi] vankilaan 22.05.2017. Tällä hetkellä [kantelija] on sijoitettu osastolle [osaston nimi].

Avopuoliso on käynyt säännöllisesti valvotuissa tapaamisissa 23.7.2017 lähtien. Avopuoliso oli tätä ennen tutkintavankeudessa samasta rikoksesta [kantelijan] kanssa. [Kantelija] soittaa usein avopuolisolle.

Vtj:n mukaan [kantelija] on avioliitossa, joka on solmittu 3.3.2017. [Kantelija] on esittänyt käräjäoikeuden asiakirjan, jonka mukaan avioero on laitettu vireille 10.7.2017 [kantelijan] aloitteesta. Harkinta-aika on kuitenkin alkanut vasta 23.10.2017. Ilmeisesti vasta tuolloin annettu tiedoksi. Avioliiton II-vaihetta voi hakea 24.4.2018. [Kantelija] itse kertoo, että tämä avioliitto ei koskaan ole ollut hänen todellinen tarkoituksensa. Kertoo olleensa [avopuolisonsa] kanssa yhdessä vuoden vaihteesta 2016–2017 lähtien. Kertoo, että ei ole oikeasti koskaan seurustellut aviopuolisonsa kanssa ja avioituminen oli pelkkä päänäpistö ollessaan riidoissa [avopuolison] kanssa. Aiemmin esittänyt sosiaalityön erityisohjaaja [nimi] haasteen (15.6.2017) ja tuomiolauselman (13.7.2017) joissa monin paikoin mainittu [kantelijan] ja [avopuolison] yhteinen asunto ja parisuhde.

[Kantelija] on monin tavoin esittänyt, että [avopuoliso] on hänelle läheinen henkilö. Avioliitto toisen kanssa on kuitenkin vielä voimassa, joten ei voi puoltaa.

Ennen jälkimmäistä päätöstä hankittu selvitys osoittaa hyvin, kuinka asiaa olisi tullut selvittää myös ennen ensimmäistä valvottomasta tapaamisesta koskevaa päätöstä. Kun on havaittu, että avioliittoa koskevat tiedot ja yhdessä asumista koskevat tiedot eivät puolla hakemusta ja vaikuttavat ristiriitaisilta kantelijan ilmoittaman kanssa, kantelijalta olisi tullut pyytää selvitystä ja selvittää myös vankilan omista järjestelmistä saatavissa olevat tiedot. Lisäksi – ottaen huomioon, mitä kantelija kertoi avioliitostaan – olisi nähdäkseen lisäksi voinut pyrkiä selvittämään esimerkiksi sen, oliko hän koskaan asunut yhdessä avopuolisonsa kanssa.

Päätökset tehneen apulaisjohtajan selvityksen mukaan hän oli valvomattomia tapaamisia koskevia ratkaisuja tehdessään päätenyt kokonaisarvioinnin perusteella kielteisiin päätöksiin. Hän kertoi päätöksentekijänä tehneensä kielteisen päätöksen muun muassa sillä perusteella, että hän oli saamiensa tietojen perusteella katsonut, että valvomattoman tapaamisen myöntämisestä aiheutuisi vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle sekä haittaa vankilan toiminnalle. Hän ilmoitti valvomattomia tapaamisia koskevassa tarkastelussa katsoneensa myös, ettei tapaajan osalta lähiomaisen kriteeri täyty. Lisäksi arvioinnissa oli hänen mukaansa otettu huomioon sekä tapaajan että kantelijan kohdalla varsin vakavaa rikosta koskeva rikosepäily, josta molemmat osapuolet olivat olleet tutkintavankeudessa ja sittemmin myös suorittamassa vankeusrangaistusta.

Totean, että apulaisjohtajan 17.8.2017 tekemän päätöksen perusteluissa ei millään tavoin viitata siihen, että päätös olisi perustunut paitsi avioliittoon toisen henkilön kanssa myös siihen, että tapaamisesta ei lain mukaan saa aiheutua vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle. Päätöslomakkeessa on kohta, johon tämä peruste voidaan rastittaa. Näin ei kuitenkaan ole tehty. Myöskään valmisteluasiakirjoissa mikään ei viittaa siihen, että kielteinen päätös olisi perustunut myös vankilaturvallisuuden vaarantumiseen. Valmistelu- tai päätösasiakirjoista ei edes käy ilmi, että tapaaja on ollut epäiltynä ja tutkintavankeudessa samasta rikoksesta kuin kantelija. Jos tätä kuitenkin on käytetty kielteisen päätöksen perusteena, se olisi tullut mainita myös päätöksessä. Vankilan apulaisjohtaja on menetellyt hallintolaissa päätöksen perustelemiselle asetettujen vaatimusten vastaisesti jättäessään tämän perusteen kirjaamatta.

### 3.3.2 Päätös valvomattomasta tapaamisesta 18.12.2017

Päätöksen perusteluksi on kirjattu, ettei tapaamisesta saa aiheutua haittaa vankilan järjestykselle tai toiminnalle sekä viitattu kantelijan laitospöytäkirjasta laadittuun ilmoitukseen. Kyse on ollut kantelijan epäilyistä yrityksestä järjestää itselleen luvattomia aineita. Lisäksi päätöksessä on edelleen viitattu kantelijan voimassa olleeseen avioliittoon toisen henkilön kanssa.

Minulla ei ole perusteita moittia vankilaa tämän päätöksen osalta. Vankilan apulaisjohtaja ei ole ylittänyt hänellä asiassa olevaa harkintavaltaa ratkaistessaan kantelijan hakemuksen kielteisesti. Päätöksen tekemiseen vaikuttavia seikkoja oli myös tämän päätöksen osalta selvitetty laajasti, kuten edeltä kohdasta 3.3.1 käy ilmi.

Koska selvityksestä ja lausunnosta syntyy käsitys, että kantelijan voimassa olevan avioliiton on katsottu olevan este sille, että tapaaja olisi hänen avopuolionsa, totean vielä avopuolison käsitteen osalta seuraavan. Lain esitöiden mukaan ”Muulla läheisellä tarkoitettaisiin avopuolisoa tai muuta henkilöä, jonka kanssa tuomittu on asunut ennen vankilaan tuloaan. Avopuolisot voivat olla samaa tai eri sukupuolta. Yhdessä asuminen osoitettaisiin väestörekisterimerkinnällä tai muulla luotettavalla tavalla. Tällainen voisi olla esimerkiksi poliisilta tai sosiaaliviranomaisilta asiasta saatu selvitys.” (HE 45/2014 vp, s. 34)

Vankeuslain tavoitteena on muun muassa edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Yhtenä keinona tässä on pyrkiä pitämään yllä vangin läheisiä ihmissuhteita. Avioliitossa oleva henkilö ei yleensä samanaikaisesti asu parisuhteen kaltaisesti yhdessä jonkun muun henkilön kuin avopuolionsa kanssa. Tosiasiassa avioliitto ei kuitenkaan estä tätä. Nähdäkseni avopuolisoiksi tutkintavankeuslain ja vankeuslain tarkoittamassa mielessä tulee katsoa henkilöt, joiden näytetään tosiasiassa asuneen yhdessä parisuhteessa. Lisäksi laki lähtee siitä, että muuhunkin kuin parisuhteeseen perustuva yhdessä asuminen (avoliitto) muodostaa henkilöiden välille lain tarkoittaman ”muu läheinen” suhteen.

Ainakin yhdessä aiemmassa kanteluasiassa on tullut ilmi, että voimassa olevan avioliiton ajateltiin muodostavan avioliiton esteen. Tätä perusteltiin avopuolisoiden yhteistaloudesta annetun lain 3 §:llä, jonka mukaan avopuolisoksi ei katsota sellaista henkilöä, joka on avioliitossa. Mainittu laki koskee nimensä ja 1 §:nsä mukaisesti varallisuus oikeudellisia suhteita, joihin myös avopuolison määritelmä liittyy. Yksityisoikeudellisen lainsäädännössä olevaa määritelmää ei voi käyttää, kun sovellettavana on nimenomaan vangin tapaamisen edellytyksistä vankeuslainsäädännössä vahvistetut kriteerit.

### 3.3.3 Päätös vankien välisestä valvotusta tapaamisesta

Vankilassa on menetelty lainvastaisesti, kun päätöstä vankien välisestä valvomattomasta tapaamisesta ei ole laadittu siten kuin hallintolaki päätökseltä edellyttää. Virheellisesti on menetelty myös, kun asiaa ei ole esitelty kirjallisesti eikä muutoinkaan siten, mitä esittelymenettely hallinnossa tarkoittaa. Lisäksi viranomaisen selvitysvelvollisuuden osalta jää epäselväksi, onko lakia noudatettu. Asia olisi nähdäkseni voitu myös ratkaista toisin. Perustelen näitä kannanottojani seuraavasti.

Edellä kohdassa 3.1 on selostettu, millaisia merkintöjä ja millaisiin asiakirjoihin rikosseuraamusesimies on päätöksestään tehnyt. Päätös ei täytä hallintolain päätökselle asettamia edellytyksiä. Myös vankilan johtaja on todennut, että päätös olisi tullut perustella laajemmin. Aluekeskuksen mukaan päätös on sisällöltään ilmeisen puutteellinen ja hallintolain vastainen.

Rikosseuraamusesimies on lisäselvityksessään todennut, että päätöksessä ei ole tosiasiallisia perusteita, koska päätöksissä voisi tulla esille toiseen tapaamista anovaan vankiin liittyviä asioita. Hänen mukaansa vangit anovat ajoittain keskenään tapaamisia tietämättä, että toinen vanki on jo naimisissa.

Totean, että tässä tapauksessa toisen henkilön kanssa naimisissa oli tapaamisen hakija, jolle päätöskkin on toimitettu. Salassapitovelvollisuudella ei siten voi perustella päätöksen perustelematta jättämistä. Siinäkin tapauksessa, että päätöksen perusteluissa olisi jotakin hakijalta salassa pidettävää, päätöstä ei voi jättää perustelematta. Kuten aluekeskus on todennut, mikäli päätöksentekijä katsoo, ettei jotakin päätöksen tosiasiallisista perusteista voida antaa päätöksen kohteena olevan henkilön tietoon, tulee asianosaisen päätöskappaleeseen tehdä asianmukaiset salassapitomerkinnot ja ohjeistaa vankia hänen mahdollisuudestaan saada asiassa valituskelpoinen päätös salassapitoa koskevilta osin.

Rikosseuraamustietojen keskushallintoyksikkö on antanut 1.2.2017 voimaan tulleen ohjeen Asianosaiselta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017), jonka mukaan asianosaiselta salassa pidettävät perusteet dokumentoidaan vankitietojärjestelmässä tätä tarkoitusta varten olevaan erityiseen osioon tai manuaalisesti erilliseksi osaksi päätöstä. Kyse on ole vain ohjeeseen perustuvasta toimintatavasta, vaan myös hallintolain mukaisesta perustelovelvollisuudesta. Korostan vielä, että salassapito on poikkeus ja sille tulee olla esitettävissä oikeudellinen perusta.

Päätöksen tehnyt rikosseuraamusesimies on lisäselvityksessään kertonut, että vankilassa ei ole ollut selkeää prosessia vankien välisen tapaamisen anomiselle. Tapaamiset ovat olleet harvinaisia ja luonteeltaan harkinnanvaraisia. Vangit ovat hakeneet tapaamisia asioimiskaavakkeilla sekä vankilan tapaamiskaavakkeilla. Tapaamiset on myöntänyt tai evännyt se vankilan päivystäjänä toimiva rikosseuraamusesimies, jolla on ollut kyseisenä viikonloppuna työvuoro.

Rikosseuraamusesimiehen osalta pidän riittävänä toimenpiteenä, että saatan käsitykseni menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa. Saadun selvityksen mukaan hän on toiminut vankilassa noudatetun käytännön mukaisesti. Kyse on siten laajemmasta ongelmasta toimintatavoissa, ei vain yksittäisen virkamiehen virheellisestä menettelystä. Käsittelen tätä ongelmaa enemmän jäljempänä kohdassa 3.3.4.

Rikosseuraamuslaitoksesta annettu valtioneuvoston asetus edellyttää, että päätökset tehdään esittelystä. Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä ei ole säännöstä, joka vankien välisen valvotun tapaamisen osalta mahdollistaisi poikkeamisen tästä. Selvityksen mukaan esittelyn teki vartija suullisesti. Rikosseuraamusesimiehen lisäselvityksen mukaan kirjallista esittelymenettelyä ei ole ollut ja käytännössä rikosseuraamusesimies on kysynyt tapaamisia käsittelevältä vartijalta, onko hänellä tiedossa suhteen laatu: avopuoliso, naimisissa jne., ja tämän pohjalta tehnyt päätöksen.

Suullinen esittely oikeudellisena käsitteenä ei tarkoita sitä, että esittelijä ei laadi esitystään myös kirjalliseen muotoon. Suullinen esittely tarkoittaa sitä, että esittelijän on esiteltävä asian suullisesti kirjallisen päätösehdotuksen ja sitä mahdollisesti täydentävän muistion pohjalta, tai ainakin oltava läsnä päätöstä tehtäessä. Rikosseuraamuslaitosta koskeva sääntely ei edellytä suullista esittelyä, vaan on mahdollista, kuten hallinnossa usein on, että esittelijä toimittaa varmentamansa päätösehdotuksen asiakirjoineen päätöksentekijälle.

Esittelyn sisältö ei ilmeisesti myöskään ole vastannut sitä, mitä esittelyllä tarkoitetaan. Oikeuskirjallisuudessa menettelyä on kuvailtu esimerkiksi seuraavasti.

Esittelyn päätarkoituksena on varmistaa, että tehtävä päätös on laillinen ja asianmukainen. Esittelijän yleisenä tehtävänä on huolehtia tarvittavan selvityksen hankkimisesta, valmistella asia ja tehdä siinä ratkaisuehdotus. Esittelijä vastaa sekä oman esittelynsä että sen perusteella tehtävän päätöksen lainmukaisuudesta.<sup>1</sup>

Päätöstä tehtäessä käytettävissä olleiden tietojen osalta rikosseuraamusesimies on todennut päätöksen perustuneen vankilalla käytössä olleisiin tietoihin eli siihen, että kantelija oli naimisissa toisen henkilön kanssa ja että hänellä ja tapaajalla ei ollut yhteistä osoitetta. Hän toteaa myös, ettei yhteinen rikoshistoria ole suhde, joka täyttäisi vankeuslain 13 luvun 7 §:n edellytykset. Lisäselvityksessään hän toteaa vielä seuraavaa.

”Päätös on tehty seuraavien käytettävissä olevien tietojen perusteella: [Kantelija] on hakenut tapaamista nimikkeellä avopuolison tapaaminen. Kuten perhetapaamisesta annetussa [vankilan nimi] vankilan vastineessa tulee ilmi niin [kantelijalla] ja [tapaajalla] ei ole yhteistä osoitetta. [Kantelija] on myös naimisissa aivan toisen henkilön kanssa. [Tapaaja] on kyllä käynyt [vankilan nimi] vankilassa tapaamassa [kantelijaa]. [Kantelija] ja [tapaaja] ovat rikoskumppaneita. Vankeuslaissa 13 luvun 7 §: kirjoitetaan vangille tärkeästä henkilöstä. [Vankilan nimi] vankilassa on tulkittu, ettei yhteinen rikoshistoria olisi tämän lain tarkoittama peruste muulle tärkeälle henkilölle.”

Epäselväksi jää, onko päätösharkinnassa käytetty niitä tietoja, jotka on kirjattu valvomatonta tapaamista koskevan päätöksen (18.12.2017) valmisteluasiakirjoihin ja selostettu edellä kohdassa 3.3.1. Rikosseuraamusesimiehen selvityksen ja lisäselvityksen perusteella syntyy käsitys, että kaikki nämä tiedot eivät ole olleet käytössä, koska hän mainitsee pääosin kantelijan kannalta epäedullisia seikkoja. Tätä puoltaa myös se, että kantelijan hakemus ratkaistiin kielteisesti.

<sup>1</sup> Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2017), s. 302.

Kun kantelija on hakemuksessaan ilmoittanut haluavansa tavata avopuolisoaan, olisi ennen päätöksen tekemistä tullut selvittää ristiriitaa rikosseuraamusesimiehen mainitsemien avioliittoa ja yhdessä asumista koskevien tietojen ja kantelijan avoliitosta ilmoittaman välillä. Tämä olisi ollut mahdollista esimerkiksi tutustumalla valvomattomia tapaamisia koskeviin asiakirjoihin. Lisäksi olisi tarvittaessa tullut selvittää aiemman selvityksen ja tapaamishakemuksen välistä aikaa koskevia tietoja, kun hakemusten välillä oli useita kuukausia. Tällainen tieto, joka olisi tullut selvittää ja ottaa huomioon, on esimerkiksi kantelussa mainittu tulossa ollut vihkiminen. Tarvittaessa myös kantelijalta olisi tullut pyytää selvitystä. Vaikuttaa siltä, että päätös on tehty hankkimatta kaikkea asiaan vaikuttavaa selvitystä. Ilmeisesti asiassa on menetelty virheellisesti.

Kielteisen ratkaisun osalta totean seuraavan.

Minun on vaikea nähdä perusteita kantelijan hakemuksen ratkaisemiselle kielteisesti. Kuten totesin edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2, ratkaisun tulee perustua todelliseen tilanteeseen sen mukaan, mitä näyttöä asiasta on saatu. Ratkaisua ei voi perustaa muodollisiin juridisiin seikkoihin, jos tilanne ei tosiasiallisesti vastaa niitä. Voimassa oleva avioliitto ei kategorisesti sulje pois sitä, että joku muu henkilö on aviopuolison sijasta tai lisäksi lain tarkoittama muu läheinen tai vangille tärkeä henkilö. Kantelijan tapauksessa hän on avioeroa hakemalla esittänyt tahdonilmaisun, että avioliitto on hänen osaltaan ohi. Ottaen huomioon hänen ja tapaajan yhteydenpidosta käytettävissä oleva selvitys, joka on kirjattu päätöksen 18.12.2017 valmisteluaineistoon, kantelijan tahdonilmaisun aitoutta ei voida epäillä. Selvitys ylipäätään tukee sitä, että kantelija ja tapaaja olivat asuneet yhdessä ennen vankilaan tuloa ja että joka tapauksessa kyseessä oli ainakin lain tarkoittama vangille tärkeä henkilö. Suhteesta saatu selvitys tukee myös sitä, että tapaaminen olisi ollut perusteltua yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä. Koska kyseessä olisi ollut valvottu tapaaminen, minun on vaikea nähdä, että siitä olisi voinut aiheutua vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle. Tähän ei myöskään kanteluun annetussa selvityksessä ole vedottu.

Asiakirjoista käy ilmi, että kantelijalle ja nyt kyseessä olevalle tapaajalle on sittemmin, 5.5.2018, järjestetty vankien välinen valvottu tapaaminen. Tuolloin, noin kuukausi kantelussa tarkoitetun kielteisen päätöksen jälkeen, ei siten ole vankilassakaan enää nähty olevan perusteita ratkaista asia kielteisesti.

Muodollisen päätöksenteon osalta vankila ilmoitti muuttaneensa toimintaansa siten, että vangit hakevat keskinäistä tapaamista valvotun tapaamisen kaavakkeella. Esittelijänä toimii rikosseuraamusesimies ja päättäjänä apulaisjohtaja. Vankilan johtaja on selvityksensä mukaan myös keskustellut päätöksiä tekevien virkamiesten kanssa siitä, että jatkossa päätöksiin kirjataan myös esittelijä ja päätökset perustellaan tarkemmin.

Kiinnitän vielä vankilan huomiota siihen, että päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn lisäksi vankilassa tulee ottaa huomioon viranomaisen asiakirjahallintoa koskevat säännökset. Vankilassa oli menetelty virheellisesti, kun kantelijaa koskevaa päätöstä, eikä ilmeisesti myöskään hänen hakemustaan, ollut arkistoitu.

Aluekeskus ilmoitti lausunnossaan, että aluekeskuksen lakimies tulee laatimaan vankilan henkilökunnalle ohjeistuksen päätösten asianmukaisesta perustelemisesta. Aluekeskuksen lakimies on myös ilmoittanut vankilan johtajalle olevansa käytettävissä, mikäli henkilökunta ohjeistuksen lisäksi tarvitsee päätösten perustelemista koskevaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta.

### 3.3.4 Lainsäädäntömuutosten huomioiminen vankilan toiminnassa

Vankien välistä valvottua tapaamista koskevan hakemuksen virheellinen käsittely antaa aiheen pohtia, miten 1.5.2015 voimaan tulleet vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutokset on otettu vankilan toiminnassa huomioon. Tutkintavankien ja vankien tapaamista koskevat säännökset



uudistuivat tuolloin laajasti. Samalla lakiin tulivat muun muassa säännökset lapsen tapaamisesta ja vankien välisestä valvotusta tapaamisesta.

Jo noin kaksi vuotta ennen tätä kantelua, huhtikuussa 2016 vankilaan tehdyn tarkastuksen yhteydessä, tuli ilmi, että lapsen tapaamista koskeva päätöksentekomenettely ei ollut asianmukainen. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja totesi tuolloin seuraavaa.

Vankeuslakiin on lisätty 1.5.2015 voimaan tullut säännös lapsen tapaamisesta (VL 13 luku 5 §). Sen mukaan suljetussa vankilassa vangille voidaan myöntää lupa alle 15-vuotiaan lapsen tapaamiseen siihen soveltuvassa tilassa, jos tapaaminen on tarpeen vangin ja lapsen yhteyksien ylläpitämiseksi eikä tapaaminen ole lapsen edun vastaista. Kyse on valvotusta tapaamisesta, josta vankeuslain 13 luvun 17 §:n mukaan päättää toiminnoista tai turvallisuudesta vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Samoilla virkamiehillä on toimivalta päättää lapsen tapaamisen peruuttamisesta. Tutkintavankien osalta vastaavat säännökset ovat tutkintavankeuslain 9 luvun 3 ja 15 §:ssä.

Säännöksen tarkoitus on parantaa lasten tapaamisolosuhteita. Suljetuissa vankiloissa tulisi olla soveltuvat tilat lapsen tapaamiseen.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että lapsen tapaaminen edellyttää päätöksen tekemistä, kuten päätöstoimivallasta ja peruuttamisesta säätäminenkin osoittaa. Oikeutta lapsen tapaamiseen ei voida ratkaista vangin tapaajien saapuessa, kuten [vankilan nimi] vankilassa on tehty, vaan vangilla pitää olla mahdollisuus hakea lapsen tapaamista ennakolta ja saada asiasta ennakolta päätös. Päätösharkinnassa pitää ottaa huomioon laissa mainitut seikat ja tarvittaessa selvittää tapaamisen edellytyksiä. (Pöytäkirja 8.6.2016, EOAK/1185/2016)

Vankilan toiminnassa ei lapsen tapaamisen osalta vaikuttanut tapahtuneen mitään muutosta lain muuttuessa vuonna 2015. Tämä on havaittavissa siitä, kuinka toimintaa oli kuvailtu vuonna 2011 julkaistussa selvityksessä<sup>2</sup> ja verrattaessa sitä tarkastushavaintoihin vuonna 2016. Selvityksen mukaan tapaamista ei erikseen anottu, joten päätöksentekomenettelyä ei ollut. Valvotuista tapaamisista huolehtinut vuorossa kulloinkin ollut työntekijä päätti, kuka pääsi käyttämään vanhempi-lapsi tapaamistilaa. Näin ollen vangilla eikä hänen lapsillaan ollut mahdollisuutta tietää etukäteen, pääseekö ko. tilaan vai ei.

Apulaisoikeusasiamies Pajuojan havainnon johdosta vankila ilmoitti muuttavansa toimintaa lapsen tapaamisen osalta.

Kuten tästä kantelusta käy ilmi, päätöksentekomenettely vankien välisen valvotun tapaamisen osalta on vankilassa vielä vuonna 2018 ollut virheellinen. Rikosseuraamuslaitoksessa olisi mielestäni aihetta yleisemminkin selvittää, miten 1.5.2015 voimaan tulleet vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutokset on otettu vankiloiden toiminnassa huomioon.

Miten vankilassa on päässyt syntymään tilanne, ettei siellä ole ollut tietoa lain mukaisesta päätöksentekomenettelystä tai ettei toiminnassa ainakaan ole huomioitu sitä? Mikä on yleisemminkin ollut vankiloiden johdon rooli ja vastuu siitä, että lain muutokset otetaan toiminnassa huomioon? Onko vankilan johto varmistunut siitä, että uusien säännösten edellyttämät toimintatavat otetaan laitoksessa käyttöön? Kuinka keskushallintoyksikkö on omalta osaltaan huolehtinut siitä, että muutoksia aletaan vankiloissa soveltaa lain edellyttämällä tavalla, ja onko aluekeskuksilla ollut asiassa jokin tehtävä?

Näiden kysymysten vuoksi lähetän tämän päätökseni tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle.

<sup>2</sup> Suljettujen vankiloiden vanhempi-lapsi tapaamistilat, Tarja Sassi, Kriminaalihuollon tukisäätiö, monisteita 2/2011, s. 15–16.

### 3.3.5 Lain noudattaminen ja laillisuusvalvonnan ratkaisukäytännön huomioiminen vankilan toiminnassa

Tapaamiset ovat usein kanteluiden aiheena. Hallintolain mukaista selvittämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta arvioida vangin ja tapaajan suhdetta tosiasiallisen asiointilan perusteella on korostettu monissa ratkaisuissa jo vuosia.

Esimerkiksi päätöksessä 18.1.2010 (dnro 824/4/08) on ollut kyse selvittämisvelvollisuudesta sekä vangin ja tapaajan suhteen arvioimisesta. Oikeusasiamies Jääskeläinen totesi ratkaisussaan: ”Olen jo useita kertoja aiemmin kiinnittänyt vankilan huomiota siihen, että suhteen olemassaoloa ja laatua tulee arvioida kaiken tosiasiallisista olosuhteista saatavissa olevan selvityksen mukaan.” Saman tyyppiset ongelmat olivat kyseessä myös ratkaisussa 25.3.2010 (dnro 987/4/08). Päätöksessä 26.11.2013 (dnro 4240/4/12) oikeusasiamies Jääskeläinen totesi selvittämisvelvollisuuden ja perustelemisvelvollisuuden laiminlyönnit. Hänen mukaansa valvomatomia tapaamisia koskevat päätökset oli perusteltu paikansa pitämättömillä seikoilla tai puutteellisesti. Lisäksi selvittämisvelvollisuus ennen päätösten tekemistä oli laiminlyöty.

Katson, että laillisuusvalvojan toistuvat havainnot samasta asiasta herättävät kysymyksen vankilan johdon ohjaus- ja valvontavastuun riittävydestä alaistensa toiminnan suhteen. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni rikosseuraamusalueen aluekeskukselle.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 selvittämisvelvollisuudesta ja päätöksen perustelemisesta esittämäni käsityksen vankilan kantelunaikaisen apulaisjohtaja A:n tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 avoliiton käsitteestä esittämäni vankilan tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 päätöksentekomenettelystä ja asian ratkaisemisesta esittämäni käsitykset rikosseuraamusesimies B:n tietoon.

Lähetän tämän päätökseni A:lle ja B:lle sekä vankilan johtajalle otettavaksi toiminnassa huomioon.

Kohdassa 3.3.4 esittämäni osalta lähetän tämän päätökseni Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikölle ja oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle otettavaksi toiminnassa huomioon.

Kohdassa 3.3.5 esittämäni osalta lähetän tämän päätökseni rikosseuraamusalueen aluekeskukselle otettavaksi toiminnassa huomioon.