

21.11.2018

EOAK/252/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Matti Vartia

MAKSUKORTIN HALTUUN ANTAMINEN VANGILLE SULJETUSSA VANKILASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kantelussaan sitä, että Mikkelin vankilassa vangeille ei anneta haltuun Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymiä maksukortteja, vaikka ne olisi kuulunut antaa vangeille haltuun vuoden 2018 alusta. Kantelun mukaan vankilan johto ei ole millään tavalla perustellut sitä, minkä takia kortteja ei anneta haltuun. Kantelija pyytää tutkimaan vankilan toiminnan lainmukaisuutta asiassa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto:

- Mikkelin vankilan johtajan sijaisena toimineen apulaisjohtaja - - - selvitys 12.2.2018
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto 14.5.2018
- Oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston lausunto 3.10.2018

Asian esittelijä kuuli lisäksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen, Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskusten lakimiehiä siitä, onko maksukorttien haltuun antamista koskevissa asioissa tehty oikaisuvaatimuksia tai valitettu hallintotuomioistuimeen.

Kantelijalle varattiin hänen pyynnöstään tilaisuus vastineen antamiseen saatuun selvitykseen, mutta hän ei antanut vastinetta.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Rahan ja muiden maksuvälineiden hallussapidosta säädetään vankeuslain 9 luvun 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan suljetussa vankilassa vangilla ei ole oikeutta pitää hallussaan rahaa tai rikoslain 37 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja muita maksuvälineitä. Vangin haltuun voidaan kuitenkin antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. Vangin hallussa olevat rahat ja muut maksuvälineet otetaan vankilassa säilytettäväksi, talletetaan Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymälle maksukortille tai talletetaan vangin kustannuksella hänen tililleen pankkiin. Pykälän 2 momentin mukaan avolaitoksessa olevalla vangilla on oikeus pitää hallussaan rahaa ja muita maksuvälineitä. Vangin haltuun voidaan antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. Vangin hallussa olevat rahat ja muut maksuvälineet voidaan hänen pyynnöstään ottaa vankilassa säilytettäväksi, tallettaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymälle maksukortille tai tallettaa vangin kustannuksella hänen tililleen pankkiin.

Omaisuuksien hallussapidosta säädetään vankeuslain 9 luvun 1 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan vanki saa vankilassa pitää hallussaan kohtuullisen määrän henkilökohtaista omaisuutta. Esineen tai aineen hallussapito voidaan evätä jos:

- 1) esineestä tai aineesta aiheutuu vaaraa henkilön turvallisuudelle;
- 2) esine tai aine erityisesti soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen;

- 3) esineen tai aineen hallussapidosta vankilan tai vankilan osaston olosuhteet ja valvonnan aste huomioon ottaen aiheutuu erityistä haittaa vankilan yleiselle järjestykselle;
- 4) esinettä tai ainetta ei voida ilman kohtuutonta vaivaa tai sitä vahingoittamatta tarkastaa;
- 5) esinettä tai ainetta käytetään tai on perusteltua syytä epäillä, että sitä tullaan käyttämään rikoksentekovälineenä;
- 6) vankila on hankkinut vastaavan esineen vangin käyttöön.

Päätösvallasta säädetään vankeuslain 9 luvun 9 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies tekee päätöksen siitä, että omaisuutta ei anneta vangin haltuun. Ohjaus- tai valvontatehtävissä toimiva virkamies voi antaa vangin haltuun sellaisia esineitä ja aineita, joiden hallussapito on vankilassa sallittua.

Tarkempien säännösten ja määräysten antamisesta säädetään vankeuslain 9 luvun 10 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset vangin hallussaan pitämästä omaisuudesta, rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä ja palkan sekä toiminta- ja käyttörahan määräytymisen perusteista ja määrästä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset vangin haltuun annettavan maksukortin ominaisuuksista sekä haltuun antamisesta ja käytöstä, omaisuuden säilyttämisestä, lähettämisestä, hävittämisestä ja omaisuusluettelosta, siitä, mitä omaisuutta luetteloon merkitään antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

Valtioneuvoston vankeudesta antaman asetuksen 27 §:n 1 momentin mukaan vangille on keran viikossa järjestettävä mahdollisuus ostaa elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön soveltuvaa tavaraa laitostuotosta tai muulla tavoin. Pykälän 2 momentin mukaan, jos vankilassa on laitostuotosta, vangin on ensisijaisesti itse käytävä tekemässä ostoksensa. Jos vanki on turvaamistoimenpiteen tai muun vastaavan syyn vuoksi estynyt käymästä laitostuotosta, taikka jos käynnistä aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle, ostot toimitetaan hänelle tilauksen perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan, jos vanki haluaa tilata vankilan välityksellä ulkopuolelta käyttöesineitä ja tarvikkeita, hänen on siirrettävä vankilan tilille tilauksen maksamisen edellyttämät varat ennen kuin vankila tekee tilauksen.

Tutkintavankien osalta on vastaavan sisältöiset säännöt tutkintavankeuslain 5 luvun 1, 3, 4, 8 ja 9 §:ssä.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen mukaan 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut 9.4.2018 määräyksen Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (5/004/2018). Määräyksessä todetaan maksukortin haltuun antamisesta suljetussa vankilassa seuraavaa:

Vankeuslain 9 luvun 3 §:n sekä tutkintavankeuslain 5 luvun 3 §:n mukaan vangin ja tutkintavangin haltuun voidaan antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti.

Jokainen vankila tekee itse päätöksen siitä, voidaanko maksukortteja antaa vankien haltuun. Jos maksukortteja ei anneta vankien haltuun, on vangilla oikeus saada pyynnöstään kirjallinen päätös maksukortin hallussapidon epäämisestä. Maksukortin haltuun antamiseen liittyvissä asioissa tulee

noudattaa vankeuslain 9 luvun sekä tutkintavankeuslain 5 luvun säännöksiä omaisuuden hallussapidosta. Jos maksukortin hallussapito on tarpeen evätä, on tämä mahdollista samoin perustein kuin muunkin omaisuuden hallussapidon epääminen. Jos maksukortin hallussapito evätään, vangin mahdollisuus tehdä ostoksia tulee järjestää muulla tavoin.

Jos vangille annetaan haltuun maksukortti, otetaan häneltä kuittaus kortin vastaanottamisesta. Kuittauksellaan vanki myös sitoutuu noudattamaan maksukortin luovutusohjeessa mainittuja maksukortin käyttöehtoja. Mikäli vanki ei allekirjoituksellaan sitoudu käyttöehtojen noudattamiseen, hän ei saa maksukorttia käyttöönsä. Tällöin vangille luodaan maksukortti, mutta hän voi käyttää maksukorttiaan vain ostosten tekemiseen vankilan laitostuokiossa. Muuten maksukortti on henkilökunnan hallussa. Jos vanki ei ole sitoutunut noudattamaan maksukortin käyttöehtoja, ei hän saa korttia mukaansa myöskään poistumisluvulle.

Vangin sitouduttua käyttöehtojen noudattamiseen hänen ei ole pakko ottaa korttia haltuunsa, vaan hän voi halutessaan myös jättää sen vankilan henkilökunnan haltuun.

Vangin on aina pyydettyä näytettävä vankilan henkilökunnalle, että hänen hallussaan oleva maksukortti on hänen omansa. Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.

Vangin lähtiessä poistumisluvulle tai vangin vapautuessa henkilökunta voi tehdä vangille vankeuslain 16 luvun 3 §:n tai tutkintavankeuslain 1 1 luvun 3 §:n mukaisen turvatarkastuksen sen varalta, ettei vangilla ole hallussaan muiden vankien maksukortteja. Maksukortti annetaan vangin mukaan poistumisluvulle, ellei vanki ole syyllistynyt rikoslain 37 luvussa säädettyyn maksuvälinerikokseen, jonka johdosta häneltä on otettu maksukortti pois hallusta. Jos maksukorttia ei maksuvälinerikokseen syyllistymisen vuoksi voida antaa vangin haltuun poistumisluvulle, tulee vankilan muulla tavoin järjestää vangille mahdollisuus käyttää omaa rahaa poistumisluvan aikana.

Suljetussa vankilassa henkilökunnan tulee aktiivisesti työskennellä vangin kanssa sen eteen, että vangille saadaan avattua oma pankkitili ja hankittua oma pankkikortti, vaikka vanki ei suljetussa vankilassa saakaan omaa pankkikorttia haltuunsa. Oman pankkitilin avaaminen vangille jo vankilassaolokautena ja heti suljetussa vankilassa ollessa tukee vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan normaalisuusperiaatteen mukaisesti. Oman pankkitilin avaamisen etenemisestä tulee tehdä rangaistusajan suunnitelmaan ja vapauttamissuunnitelmaan asiaan kuuluvat merkinnät.

Jos vangille on jo suljetussa vankilassa avattu oma pankkitili ja hankittu oma pankkikortti, ei hänelle enää luovuteta RISE:n hyväksymää maksukorttia hänen siirtyessään avolaitokseen tai vapautuessaan suoraan suljetusta vankilasta.

3.2 Saatu selvitys

Mikkelin vankilan johtajan sijaisena toimineen apulaisjohtajan mukaan maksukorttien haltuun antamisen vaikeutta sekä riskejä on pohdittu niin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lakimiesten kuin rikosseuraamusalueen turvallisuuspalavereissa ja siltä pohjalta on päädytty ratkaisuun olla antamatta maksukorttia vangin haltuun suljetun vankilan vankiosastolla.

Selvityksen mukaan kielteistä päätöstä on perusteltu sillä, että maksukortin haltuun antaminen olisi vankilaolosuhteissa omiaan luomaan jännitteitä vankien välille, koska mahdollisuudet erilaisiin väärinkäytöksiin ovat niin moninaiset ja heikommassa asemassa olevat vangit alistetaan riskeille joutua väärinkäytösten uhreiksi.

Selvityksen mukaan asiaan sovelletaan vankeuslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan esineen tai aineen hallussapito voidaan evätä, jos sen hallussapidosta vankilan tai vankilan osaston olosuhteet ja valvonnan aste huomioon ottaen aiheutuu erityistä haittaa vankilan

yleiselle järjestykselle. Kielteisen maksukorttia koskevan hallussapitopäätöksen liitteenä annetaan vangille oikaisuvaatimusosoitus.

Selvityksen mukaan kantelija ei ole kirjallisesti anonut maksukorttia haltuunsa, eikä näin ollen ole saanut asiassa perusteltua, oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunnossa todetaan, että se on antanut 9.4.2018 määräyksen Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (dnro 5/004/2018). Vankeuslain 9 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset vangin haltuun annettavan maksukortin ominaisuuksista sekä haltuun antamisesta ja käytöstä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

Määräyksen mukaan kukin yksittäinen vankila tekee omalta osaltaan ratkaisun siitä, voidaanko kyseisessä vankilassa oma-aloitteisesti luovuttaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymiä maksukortteja vankien haltuun. Keskushallintoyksikön mukaan tällaiseen sääntelytekniikkaan on päädytty turvallisuuteen liittyvistä syistä. On havaittu, että pelkästään maksukortin numeron avulla pystytään esimerkiksi tekemään vankilasta käsin törkeitä rikoksia. Kyse ei ole siten ole ainoastaan vankien turvallisuuden ylläpitämisestä vankilaolosuhteissa mahdollisten kiristämistapausten tai muiden sellaisten väärinkäytösten osalta.

Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan suurin osa suljetuista vankiloista ei ole oma-aloitteisesti luovuttanut maksukortteja vankien haltuun. Tällöin kortteja voi käyttää suljetussa vankilassa ainoastaan ostoksien tekemiseen, minkä lisäksi kortti annetaan vangin mukaan hänen lähtiessään vankilan ulkopuolelle esimerkiksi poistumislupalle. Muutoin maksukortit ovat henkilökunnan hallussa, esimerkiksi laitospöytäkirjoissa kortti luovutetaan vangille vain siksi aikaa, kun hän maksaa ostoksensa.

Jos vanki haluaa maksukortin haltuunsa vankilan osastolle ja hallussapito tästä huolimatta evättään, on vangilla oikeus saada pyynnöstään kirjallinen päätös muutoksenhakuosituksineen maksukortin hallussapidon epäämisestä. Keskushallintoyksikkö kiinnittää kuitenkin huomiota vielä siihen, ettei vangilla edes ole laitospöytäkirjojen lisäksi muuta laillista mahdollisuutta käyttää maksukorttia vankilassa, josta syystä hallussapidon rajoittaminen keskushallintoyksikön määräyksessä mahdollistetulla tavalla tuskin rajoittaa vangin oikeuksia enempää kuin lailla säädetään tai mitä välttämättä seuraa itse rangaistuksesta.

Keskushallintoyksikkö totesi, ettei käytettävissä olevista asiakirjoista ilmene sitä, onko kantelija pyytänyt Mikkelin vankilan henkilökunnalta saada Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymää maksukorttia haltuunsa. Tästä syystä keskushallintoyksikkö ei voi ottaa enemmälti kantaa omaisuuden hallussapitoa koskevan menettelyn osalta. Keskushallinto yksikkö kuitenkin viittaa vielä määräykseensä, jonka mukaan evättäessä maksukortin hallussapito vangilla on oikeus saada pyynnöstään kirjallinen päätös omaisuuden hallussapidon epäämisestä. Keskushallintoyksikkö totesi vielä, että on 23.4.2018 laatinut uudet hallussapitoa koskevat valtakunnalliset lomakkeet.

Oikeusministeriön lausunnossa todettiin, että vankeuslain 9 luvun 10 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antaa tarkemmat määräykset vangin haltuun annettavan maksukortin ominaisuuksista sekä haltuun antamisesta ja käytöstä. Lain esitöiden (HE 263/2016 vp) mukaan määräykset voivat koskea maksukortin käyttöön liittyviä käytännön järjestelyjä. Maksukortti on Rikosseuraamuslaitoksen omaisuutta ja lähtökohtana on, että kortti maksukortti on vangin hallussa koko rangaistuksen ajan.

Oikeusministeriön mukaan tarkoitus on ollut, että maksukortti annetaan vangin haltuun. Oikeusministeriön käsityksen mukaan määräystoimivaltaan kuuluvana hallussapidon käytännön järjestelyinä voitaisiin pitää sitä, miten maksukorttia tulee säilyttää. Määräyksiä voitaisiin antaa esimerkiksi siitä, että maksukortti annetaan vangin haltuun ostoksia tai poistumislupaa varten ja

muuten korttia tulisi säilyttää vankilan osoittamassa paikassa, kuten osaston valvomossa tai vankilan vastaanotossa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyse ei ole tällöin maksukortin haltuun antamisen epäämisestä. Maksukortin haltuun antamisen epäämisessä on kyse siitä, ettei maksukorttia anneta vangin haltuun lainkaan, vaan mahdollisuus tehdä ostoksia järjestetään jollain muulla tavalla.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan määräyksenantotoimivallan piiriin ei kuulu antaa säännöstä siitä, että yksittäinen vankila tekee päätöksen siitä, voidaanko maksukortteja luovuttaa kyseisessä vankilassa vankien haltuun. Maksukortin haltuun antamisen epäämisessä ei voi antaa säännöstä määräyksellä.

Haltuun antamisen epäämistä on arvioitava yksittäistapauksellisesti vankeuslain 9 luvun 1 §:ssä säädetyn perustein. Oikeusministeriön käsitys on, että vankeuslain 9 luvun 1 §:ää voidaan pykälän tulkinnanvaraisuudesta huolimatta soveltaa yksittäistapauksissa maksukortin hallussapidon epäämiseen. Tällöin kysymys on siitä, ettei vangin haltuun anneta maksukorttia lainkaan ja mahdollisuus tehdä ostoksia järjestetään muulla tavoin. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa asiaa on perusteltua arvioida vangin edun mukaisesti siten, että kyse on vankeuslain 9 luvun 1 §:n mukaisesta vangin omaisuuden hallussapitoa koskevasta asiasta, jolloin vangilla on myös muutoksenhakuoikeus.

Rikosseuraamuslaitoksen antaman määräyksen mukaan maksukortti on voimassa vapautumisen jälkeen kolme kuukautta. Vankeuslain 9 luvun 5 §:n mukaan ”kun vanki vapautuu vankilasta, hänen rahansa, muut maksuvälineensä ja omaisuutensa on luovutettava hänelle omaisuusluettelon allekirjoitusta vastaan. Vangin maksukortilla olevat rahavarat talletetaan vangin ilmoittamalle tilille pankkiin. Jos tallettaminen pankkitilille ei ole mahdollista, rahavarat luovutetaan vangille käteisenä rahana tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla”.

Lain esitöiden yleisperusteluissa (HE 263/2016 vp s. 14) todetaan seuraavaa:

”Ehdotuksen mukaan vapautumisvaiheessa maksukortilla olevat rahavarat siirrettäisiin lähtökohdaisesti vangin pankkitilille. Jos tämä ei olisi mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, ettei vangilla ole pankkitiliä, rahavarat voitaisiin edelleen maksaa käteisenä, mutta ne olisi myös mahdollista tallettaa jollekin muulle vangin henkilökohtaiselle maksuvälineelle. Säännös mahdollistaisi jatkossa nykyistä joustavammalla toimintatavalla vangin rahavarojen käsittelyyn vapautumisvaiheessa. Myös tarve käteisen rahan säilyttämiseen vankiloissa pieneni huomattavasti, koska vain osalle vankeista olisi enää tarpeellista antaa käteistä rahaa vapautuessa. Esitystä valmisteltaessa on ollut esillä mahdollisuus antaa maksukortti tietyksi ajaksi vangin haltuun vapautumisen jälkeen ja velvoittaa vanki itse tyhjentämään kortti tai käyttämään kortilla olevat rahat. Tämä ehdotus on kuitenkin ongelmallinen muun muassa siksi, että maksukortti on Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoima eikä vangin rahavarojen käytön valvontaan ole enää perusteita vapautumisen jälkeen. Tähän ratkaisuun sisältyisi myös useita käytännön ongelmia muun muassa siitä, kuinka maksukortin rahavarojen käyttäminen tai kortin tyhjentäminen onnistuisi ja miten toimittaisiin, jos kortille edelleen jäisi rahavaroja.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 19) todetaan edelleen, että ”[P]ykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että vapautumisvaiheessa vangin maksukortilla olevat rahat siirrettäisiin hänen pankkitililleen. Joissain tilanteissa tämä ei ole mahdollista esimerkiksi, jos vangilla ei ole pankkitiliä. Tällöin maksukortilla olevat rahat annettaisiin vangille käteisenä tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Vankilassa käytettävä maksukortti kuoletettaisiin vapautumisen yhteydessä eikä sitä siis annettaisi vangille vapautumisen jälkeen.”

Oikeusministeriön mukaan Rikosseuraamuslaitoksella ei ole näin ollen ollut toimivaltaa antaa määräyksellä säännöstä maksukortin voimassaolosta vangin vapautumisen jälkeen. Rikosseuraamuslaitoksella ei ole toimivaltaa hallinnoida vapautuneiden vankien rahavaroja eikä määräyksellä voida antaa määräyksiä omaisuuden palauttamisesta.

Oikeusministeriö on hankkinut Rikosseuraamuslaitoksesta voimassa olevat maksukortin käyttöehdot sekä valmisteilla olevat päivitettävät käyttöehdot. Oikeusministeriön kannan mukaan käyttöehtoihin on kirjattu joitain sellaisia maksukortin omaisuuksia ja käyttöä koskevia seikkoja, jotka tulisi säännellä määräyksessä, kuten esimerkiksi pin-koodin säilytys sekä kortin käyttö vankilassa ja ulkopuolella. Määräyksessä on puolestaan seikkoja, jotka koskevat ohjeistettavia asioita, kuten muun muassa pyrkimys saada avattua vangille oma pankkitili ja saada oma pankkikortti.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen määräys Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (5/004/2018) tulisi laatia uudelleen ottaen huomioon määräksenantovaltuutta koskevat yleiset säännökset sekä edellä esitetyt huomiot.

Oikeusministeriö totesi lainsäädännön muutostarpeista, että lakivaliokunta oli mietinnössään (LaVM 4/2017 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että maksukortin haltuun antamisen epäämistä ei säädetä vankeuslaissa nimenomaisesti ja perusteluissa viitataan vankeuslain 9 luvun 1 §:n (ja TVL 5:1 §) säännöksiin. Mietinnön mukaan se voi jossain määrin aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta siitä, että kyseiset säännökset koskevat vangin omaisuuden hallussapidon epäämistä eivätkä vangille annetun vankilan omaisuuden haltuun antamisen epäämistä. Mietinnön mukaan toisaalta on otettava huomioon, että haltuun antamisen epäämistilanteet voivat koskea myös muuta vankilan vangin haltuun antamaa omaisuutta kuin maksukortteja, minkä vuoksi asiaa tulisi arvioida laaja-alaisemmin kuin vain maksukorttien osalta. Valiokunta katsoi, ettei yksinomaan tässä yhteydessä ollut perusteltua eikä tarkoituksenmukaista sisällyttää vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin erityisiä säännöksiä maksukortin haltuun antamisen epäamisestä, vaan tarvittaessa asiaa tulee arvioida laaja-alaisemmin erikseen.

Oikeusministeriö katsoi, että lain tulkinnanvaraisuudesta ja lakivaliokunnan mietinnössä esitetyn johdosta lainsäädännön muutostarve on perusteltua arvioida ja mahdolliset muutokset toteutetaan Roti-tietojärjestelmän käyttöönottoa koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

3.3 Kannanotto

3.3.1 Maksukorttien haltuun antaminen

Vankeuslain maksukorttien hallussapitoa koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 2018 alusta. Vankeuslain 9 luvun 3 §:ää muutettiin tällöin siten, että suljetussa vankilassa vangin haltuun voidaan antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. Vankien käyttöön oli aiemmin otettu Rikosseuraamuslaitoksen hankkimat maksukortit, mutta aikaisemmat säännökset eivät mahdollistaneet niiden haltuun antamista, vaan maksukortit täytyi säilyttää henkilökunnan hallussa.

Lain esitöiden mukaan maksukorttien haltuun antamista koskeva säännös on annettu sen takia, ettei maksukortteja enää tarvitsisi säilyttää Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunnan hallussa, mitä pidettiin ongelmallisena maksukortin käytön järjestämisen kannalta (HE 263/2016 vp s. 10). Lain esitöiden (s. 19) mukaan vankeuslain 9 luvun 3 §:ää pykälää muutettaisiin siten, että vangin haltuun voidaan antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. Maksukortit olisivat Rikosseuraamuslaitoksen hankkimia ja ne annettaisiin vangin haltuun tämän tullessa vankilaan ja maksukortti olisi vangin hallussa koko rangaistuksen ajan vapautumiseen saakka. Esitöiden mukaan ”maksukortin antaminen vangin haltuun olisi pääsääntö, mutta joissain tilanteissa olisi perusteltua evätä haltuun antaminen. Tällaisia tilanteita voisi olla esimerkiksi vangin sijoittaminen varmuusosastolle tai eristysosastolle tai maksukortin käyttäminen väärin. Edellytyksen maksukortin haltuun antamisen epäämiseen arvioitaisiin luvun 1 §:n nojalla”.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö katsoo, että maksukortin hallussapidon epäämisyssä on kyse vankeuslain 9 luvun omaisuuden hallussapitoa koskevasta asiasta. Jos vanki haluaa maksukortin haltuunsa, on vangilla oikeus saada pyynnöstä päätös maksukortin hallussapidon epäamisestä muutoksenhakuosoituksineen.

Oikeusministeriö tulkitsee säännöksiä toisin kuin keskushallintoyksikkö. Oikeusministeriö katsoo, että omaisuuden hallussapitoa koskevaa vankeuslain 9 luvun 1 §:ää voidaan soveltaa yksittäistapauksessa maksukortin hallussapidon epäämiseen, mutta ainoastaan silloin, jos maksukorttia ei anneta ollenkaan vangin haltuun ja käyttöön. Oikeusministeriön tulkinnan mukaan kantelun kaltaisessa tilanteessa, jossa vankilan hallussa on vangin maksukortti ja vanki voi käyttää sitä ostosten tekemiseen laitostuokkimälässä, ei ole kyse omaisuuden hallussapidon epäämistä koskevasta asiasta. Oikeusministeriö katsoi myös, ettei vangilla ole tällaisessa tilanteessa muutoksenhakuoikeutta vankeuslain 9 luvun 1 §:n perusteella.

Lakivaliokunta kiinnitti mietinnössään (LaVM 4/2017 vp s. 4) huomiota siihen, että maksukortin haltuun antamisen epäamisestä ei säädettäisi vankeuslaissa nimenomaisesti, vaan tämän edellytyksiä arvioitaisiin vankeuslain 9 luvun 1 §:n nojalla ja tutkintavankien osalta 5 luvun 1 §:n nojalla. Valiokunnan mukaan se voi jossain määrin aiheuttaa tulkinnanvaraisuuksia johtuen siitä, että kyseiset säännökset koskevat vangin omaisuuden hallussapidon epäämistä eivätkä vangille annetun vankilan omaisuuden haltuun antamisen epäämistä. Valiokunta totesi, että saadun selvityksen mukaan maksukortti on Rikosseuraamuslaitoksen omaisuutta. Myöskin hallituksen esityksen perusteluissa mainitut esimerkit, joissa esitetään voivan olla perusteita evätä maksukortin haltuun antaminen, vaikuttavat mietinnön mukaan jossain määrin ongelmallisilta suhteessa mainituissa säännöksissä tarkoitettuihin epäämisperusteisiin. Valiokunnan mielestä yksiselitteistä ei esimerkiksi ole se, että maksukortin hallussapidosta sinällään aiheutuisi erityistä haittaa vankilan järjestykselle (1 §:n 1 mom. 3 kohta), jos vanki sijoitetaan varmuusosastolle tai eristysosastolle ottaen huomioon mainittujen osastojen valvonnan taso.

Lakivaliokunnan mukaan toisaalta on otettava huomioon, että haltuun antamisen epäämistilanteet voivat koskea myös muuta vankilan vangin haltuun antamaa omaisuutta kuin maksukortteja, minkä vuoksi asiaa tulisi arvioida laaja-alaisemmin kuin vain maksukorttien osalta. Lakivaliokunta katsoi, ettei käsiteltävänä olevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista sisällyttää vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin erityisiä säännöksiä maksukortin haltuun antamisen epäamisestä, vaan tarvittaessa asiaa tulee arvioida laaja-alaisemmin erikseen.

Nähdäkseni maksukortin haltuun antamista koskeva sääntely on tulkinnanvaraista. Vankeuslaista ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, kenen toimivallassa on päättää maksukorttien haltuun antamisen epäamisestä, eikä vankeuslaissa ole muutenkaan säännöksiä siitä, kuka päättää vankilan omaisuuden antamisesta vangille haltuun. On myös tulkinnanvaraista, voidaanko vankeuslain 9 luvun 9 §:n säännöstä päätösvallasta omaisuuden haltuun antamisesta soveltaa myös maksukorttien kohdalla. Mikäli vankeuslaissa ei ole päätösvaltaa koskevaa säännöstä, tällöin päätösvaltaa asiassa käyttää vankilan johtaja.

Vankeuslain säännöksestä ei ilmene, mille seikoille on annettava merkitystä arvioitaessa sitä, voidaanko maksukortti antaa vangille haltuun. Vankeuslaissa on todettu ainoastaan, että "vangin haltuun voidaan antaa maksukortti". Lain esitöiden perusteella maksukortin haltuun antaminen vangille olisi kuitenkin pääsääntö, vaikka pykälän sanamuodon perusteella vangilla ei voidakaan katsoa olevan oikeutta maksukortin haltuun saamiseen. Myös maksukortin epäämisen perusteista on todettu ainoastaan lain esitöissä ja niissä on viitattu siihen, että maksukortin epäämisen edellytyksiä arvioitaisiin toisen pykälän, eli vankeuslain 9 luvun 1 §:n nojalla. Kyseisessä pykälässä kuitenkin säädetään niistä edellytyksistä, joiden perusteella vangilta voidaan evätä hänen omien esineiden haltuun antaminen.

Edellä todetun perusteella vankeuslain 9 luvun 1 §:n omaisuuden hallussa pitoa ja sitä koskevien päätösvaltaa koskevien säännösten soveltaminen maksukorttiin ja muuhun Rikosseuraamuslaitoksen omistamaan omaisuuteen on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Tämän johdosta on myös epäselvää, onko vangilla muutoksenhakuoikeus tilanteessa, jossa hän ei saa haltuunsa tai häneltä otetaan hallusta pois Rikosseuraamuslaitoksen omistama maksukortti.

Rikosseuraamusalueiden lakimiehiltä saadun tiedon mukaan aluejohtajille ei ole tehty yhtään oikaisuvaatimusta maksukorttien haltuun antamisen epäamisestä ja siten myöskään hallinto-oikeudet eivät ole ottaneet kantaa siihen, sovelletaanko vankeuslain 9 luvun 1 §:n säännöksiä omaisuuden hallussapidon epäamisestä myös maksukortteihin.

Vangin kannalta on oleellista, että hän saa maksettua ostoksena maksukortilla laitosmyymälässä. Tältä osin kantelijalla tai muutenkaan vangeilla ei ilmeisesti ole ollut ongelmia. Kuten Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön selvityksessä on todettu, vangilla ei laitosmyymälässä asiointiin lisäksi ole muuta laillista mahdollisuutta käyttää maksukorttia ollessaan vankilassa. Edellä todetulle ei kuitenkaan voida antaa merkitystä arvioitaessa säännösten epäselvyyttä ja niiden selventämisen tarvetta.

Omaisuuden hallussapitoa koskevia vankeuslain 9 luvun säännöksiä on tulkittu siten, että siinä on kyse siitä, saako vanki esineen konkreettisesti haltuunsa. Maksukorttien kohdalla tämä tarkoittaisi sitä, että vanki saa kyseisen kortin haltuunsa vankilan asuinosa-astolla. Lain esitöissä edellä todettu tukee myös tätä tulkintaa.

Asiassa on myös epäselvää, onko maksukortin haltuun antamisesta tehtävä päätös, vai onko päätös tehtävä vain silloin, jos maksukorttia ei anneta vangille haltuun.

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö tulkitsevat myös eri tavoin säännöksiä siinä, onko tapauksen kaltaisessa tilanteessa ollut edes kyse vankeuslain 9 luvun 1 §:n mukaisesta omaisuuden hallussapitoa koskevasta asiasta ja onko vangilla ollut muutoksenhakuoikeus asiaan. Kuten edellä totesin, maksukortin haltuun antamista koskevat säännökset ovat epäselvät ja tulkinnanvaraiset.

Nähdäkseni lainsäätäjän tahto on kuitenkin selvästi ollut se, että maksukortit tulee pääsääntöisesti antaa vangeille haltuun suljetuissa vankiloissa, olkoonkin että vankeuslain säännöksen sanamuodon mukaan vangeilla ei ole ehdotonta oikeutta niiden haltuun saamiseen. Pidän myös selvänä, että vankilassa ei voida tehdä yleistä päätöstä olla antamatta vangeille maksukortteja haltuun, vaan asiassa on tehtävä aina vankikohtainen ratkaisu. Saadussa selvityksessä ei ole esitetty yhtään kantelijaan liittyvää syytä tai perustetta, millä perusteella maksukortin haltuun antaminen voitaisiin hänen kohdalla evätä.

Ottaen huomioon säännösten tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys ja se, että vankila on toiminut asiassa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön oikeaksi katsomalla tavalla, minulla ei ole perusteita katsoa Mikkelin vankilan toimineen asiassa moitittavalla tavalla. Saatan kuitenkin tämän päätökseni sen tietoon.

Oikeusministeriön mukaan lain tulkinnanvaraisuuden ja lakivaliokunnan mietinnössä esittämän perusteella on perusteltua arvioida lainsäädännön muutostarve siltä osin, kun kyse on vankilalle tai Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvan omaisuuden antamisesta vangille haltuun maksukortit mukaan lukien. Yhdyn tähän oikeusministeriön näkemykseen. Pidän perusteltuna ja tärkeänä, että säännöksiä selvennetään kyseisiltä kohdin.

3.3.2 Rikosseuraamuslaitoksen maksukortteja koskevan määräyksen lainmukaisuus

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on kantelun ajankohdan jälkeen 9.4.2018 antanut määräyksen Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (5/004/2018).

Vankeuslain 9 luvun 10 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antaa tarkemmat määräykset vangin haltuun annettavan maksukortin ominaisuuksista sekä haltuun antamisesta ja käytöstä. Lain esitöiden (HE 263/2016 vp s. 22) mukaan määräykset voisivat koskea maksukortin käyttöön liittyviä käytännön järjestelyjä.

Pyysin oikeusministeriötä arvioimaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antaman määräyksen asianmukaisuutta ja sitä, onko siinä annettu määräyksiä sellaisista asioista, joihin sillä ei ole ollut toimivaltaa ja joista ei voida antaa säännöksiä määräyksen tasolla. Pyysin erityisesti ottamaan kantaa siihen, voidaanko määräyksessä antaa säännöksiä siitä, että yksittäinen vankila tekee päätöksen siitä, voidaanko kyseisessä vankilassa luovuttaa maksukortteja vankien haltuun.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan määräyksen säännös siitä, että yksittäinen vankila tekee päätöksen sen osalta, voidaanko maksukortteja luovuttaa kyseisessä vankilassa vankien haltuun, ei kuulu määräyksenantotoimivallan piiriin. Maksukortin haltuun antamisen epäämistä ei voi antaa säännöstä määräyksellä.

Oikeusministeriön mukaan Rikosseuraamuslaitoksella ei ole ollut myöskään toimivaltaa antaa määräyksellä säännöstä siitä, että maksukortti on voimassa vangin vapautumisen jälkeen. Oikeusministeriön mukaan maksukorttien käyttöehtoihin on kirjattu joitain sellaisia maksukortin ominaisuuksia ja käyttöä koskevia seikkoja, jotka tulisi säännellä määräyksessä. Määräyksessä on puolestaan seikkoja, jotka koskevat ohjeistettavia asioita.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen määräys Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (5/004/2018) tulisi laatia uudelleen ottaen huomioon määräyksenantovaltuutta koskevat yleiset säännökset sekä ministeriön esittämät huomiot. Voin yhtyä oikeusministeriön näkemykseen asiassa.

Oikeusministeriön lausunnossa katsotaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voisi antaa määräyksen kuitenkin esimerkiksi siitä, että maksukortti annetaan vangin haltuun ostoksia tai poistumislupaa varten ja muuten korttia tulisi säilyttää vankilan osoittamassa paikassa, kuten osaston valvomossa tai vastaanotossa. Tältä osin totean, että käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että keskushallintoyksikön antamalla määräyksellä tilanne maksukorttien säilyttämisen osalta saatettaisiin vastaamaan tilannetta ennen vankeuslain säännöksen muuttamista. Pidän kyseenalaisena, toteuttaisiko tämä enää lainsäätäjän tahtoa asiassa, joka siis on nähdäkseni varsin selvästi se, että maksukortit tulee pääsääntöisesti antaa vangeille haltuun suljetuissa vankiloissa. Omaisuuden haltuun antamisella on yleensä tarkoitettu sitä, että vanki saa esineen konkreettisesti haltuunsa asuinosastolle.

Kiinnitän huomiota vielä siihen, että asiassa vaikuttaa osittain epäselvältä, mistä maksukortin käyttöön liittyvistä asioista tulee antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ja mistä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antamalla määräyksellä.

4 TOIMENPITEET

Saatan oikeusministeriön tietoon edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen tarpeesta selvittää vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä maksukortin ja muun vankilan omaisuuden antamisesta vangeille haltuun. Lisäksi saatan oikeusministeriön tietoon edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsitykseni siitä, missä määrin määräyksenantovaltuus siitä, että omaisuutta tulee

säilyttää tietyssä vankilan osoittamassa paikassa, toteuttaisi lain tarkoitusta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni oikeusministeriöön.

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen maksukorttien haltuun antamisesta Mikkelin vankilan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Mikkelin vankilan johtajalle.

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen tarpeesta muuttaa määräystä Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymistä maksukorteista (5/004/2018) Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.