

1.11.2019

EOAK/3293/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Tarkastaja Annika Finnberg

PUHELIMEN KÄYTTÖ TYÖTOIMINNASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli yhdessä useiden muiden kantelun allekirjoittaneiden kanssa Vilppulan vankilan menettelyä koskien matkapuhelimien ja älypuhelimien hallussapidon epäämistä vangeilta, jotka tekevät avolaitostyötä vankilan ulkopuolella. Kantelun mukaan vankilan ulkopuolella avolaitostyössä olevilla on aiemmin ollut mahdollisuus oman älypuhelimien ja vankilan matkapuhelimen hallussapitoon työaikana.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto:

- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön selvitys ja lausunto 4.10.2019
- Vilppulan vankilan johtajan selvitys 26.6.2019
- Vilppulan vankilan apulaisjohtajan selvitys 26.7.2019

Käytettävissäni on ollut myös seuraavat asiakirjat:

- Rikosseuraamuslaitoksen ohje ”Älypuhelimien haltuun antaminen ja internetin käyttö vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla luvilla” (dnro 12/601/2019)

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Vilppulan vankilan antaman selvityksen mukaan vankilan ulkopuolella avolaitostyötä tekevät vangit oli rinnastettu valvonnallisesti siviilityötä tekeviin ja opintoluvalla käyviin vankeihin, minkä vuoksi vankilan ulkopuolella avolaitostyötä tekevät vangit olivat aiemmin saaneet omat älypuhelimet ja vankilan matkapuhelimet mukaan työhön lähtiessään. Omien älypuhelimien ja vankilan matkapuhelimien hallussapito evättiin Vilppulan vankilan apulaisjohtajan toimesta sen jälkeen, kun Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuudesta vastaavien apulaisjohtajien työkokouksessa 28.5.2019 oli käsitelty oikeusasiamiehen ratkaisua [EOAK/1786/2017](#) ja tultu siihen johtopäätökseen, ettei vankilan ulkopuolella avolaitostyötä tekeviä vankeja voida rinnastaa siviilityössä ja opintoluvalla käyviin vankeihin, eikä ko. vangeille näin ollen tulisi antaa omia älypuhelimia haltuun työpäivän ajaksi. Vilppulan vankilan johtaja on selvityksessään todennut, että vankilan matkapuhelimien hallussapidon epääminen vankilan ulkopuolella avolaitostyössä olevilta oli aiheetonta ja tästä menettelystä luovuttiin heti seuraavana päivänä päätöksen antamisesta. Vankien omia älypuhelimia ei sen sijaan enää annettu haltuun vankilan ulkopuolella avolaitostyötä tekeville vangeille. Vilppulan vankilan johtaja toteaa selvityksessään, että avolaitostöissä on tarkoituksenmukaista keskittyä osoitettuun työtoimintaan eikä käyttää aikaa älylaitteiden parissa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on selvityksessään todennut, että se on antanut ohjeen älypuhelimien haltuun antamisesta ja internetin käytöstä vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla luvilla (dnro 12/601/2019). Ohjeen mukaan vankeuslain 9 luvun 1 §:n nojalla ei voida rajoittaa vangin oikeutta saada haltuunsa omaisuutta vankilan ulkopuolella. Sen vuoksi vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla itsenäisillä luvilla (saattamaton poistumislupa, opintolupa,

siviilityöluupa) vangilla on oikeus ottaa mukaansa älypuhelin samalla tavalla kuin hänellä on oikeus saada haltuunsa vankilan ulkopuolelle mennessään mitä tahansa muutakin omaisuutta.

Keskushallintoyksikön ohjeessa (dnro 12/601/2019) ei ole otettu kantaa siihen, miten älypuhelimien hallussapitoon tulisi suhtautua kantelussa kyseessä olevassa tilanteessa. Keskushallintoyksikön selvityksen mukaan keskushallintoyksikkö ei kuitenkaan näe perustetta sille, miksi vangeille ei annettaisi omaa puhelinta haltuun vankilan ulkopuolella tapahtuvaan avolaitostyöhön. Keskushallintoyksikkö perusteli tätä seuraavasti.

Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan useissa avolaitoksissa vangit eivät lähtökohtaisesti saa omia puhelimiaan haltuun vankilan ulkopuolella tapahtuvaan avolaitostyöhön. Älypuhelimien käyttäminen erilaisissa asioissa kuuluu kiinteästi normaaliin vankilan ulkopuoliseen elämään. Ottaen erityisesti huomioon, että lain esitöiden mukaan vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin perusteella myönnettävissä luvissa toiminta ajoittuu usein rangaistusajan loppupuolelle osana vapauteen valmistamista ja asteittaista vapautumista, ei keskushallintoyksikkö näe perustetta siihen, miksi vangeille ei annettaisi omaa puhelinta mukaan vankilan ulkopuolella tapahtuvaan avolaitostyöhön. Mikäli avolaitostyökohde sijaitsee pitkän etäisyyden päässä tai haastavissa olosuhteissa, voi älypuhelimien hallussapito olla perusteltua ja tarpeellista työturvallisuuteen liittyvillä perusteilla. Keskushallintoyksikkö toteaa, että älypuhelimien käyttöön työajalla tulisi ensisijaisesti puuttua työnjohton määräysten avulla ja ohjauksen keinoin, eikä rajoittamalla puhelimen haltuun antamista.

Keskushallintoyksikön selvityksen mukaan avolaitostyötä vankilan ulkopuolella tehdään vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaisella luvalla (lupa valvottuun ulkopuoliseen toimintaan). Keskushallintoyksikkö on selvityksessään lausunut vankilan ulkopuolella tapahtuvasta avolaitostyöstä seuraavasti.

Lisäksi keskushallintoyksikön tiedossa on, että esimerkiksi Keravan vankilasta vangit kuljetetaan Metsähallituksen työkohteisiin Nuuksioon ulkoistetun kuljetuspalvelun avulla ja varsinainen avolaitostyö suoritetaan Metsähallituksen työnjohton valvonnassa. Asiassa esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka lainsäätäjän tarkoituksena on ilmeisesti ollut, että avolaitostyö toteutettaisiin pääsääntöisesti vankilan henkilökunnan välittömässä valvonnassa, käytännössä tekninen valvonta on usein katsottu riittäväksi valvontatavaksi. Tällöin vankilan ulkopuolella järjestettävä avolaitostyö rinnastunee valvonnallisilta olosuhteiltaan esimerkiksi siviilityöhön. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun valossa olisi jokseenkin ongelmallista suhtautua vankilan ulkopuolisiin avolaitostöihin eri tavalla kuin opinto- ja siviilityölupiin.

Keskushallintoyksikkö on selvityksessään nostanut esiin myös muun tyyppiset vankilan ulkopuoliset asiointikäynnit, kuten kauppakäynnit, joihin voidaan soveltaa myös vankeuslain 14 luvun 6 §:n 1 momentin säännöksiä (lupa poistua saatettuna).

Suurimmassa osassa avolaitoksia esimerkiksi 40 vankia lähtee viikoittain kerralla ilman välitöntä valvontaa tunnin pituiselle kauppakäynnille. Vaikka vankeuslain säännökset eivät mahdollista sitä, että vangin oman puhelimen hallussapitoa lähtökohtaisesti rajoitetaan vankilan ulkopuolisilla saatamattomilla luvilla, keskushallintoyksikön näkemyksen mukaan asiassa tulisi kuitenkin kokonaisuutena arvioida huomioda tarkoituksenmukaisuuteen ja käytännön haasteisiin liittyvien seikkojen lisäksi luvan myöntämisen tosiasiallinen peruste ja luvan kesto. Oman puhelimen haltuun antaminen ja pois ottaminen lyhytaikaisten ”massapoistumisten” yhteydessä ei ole aikataulullisesti käytännössä mahdollista.

Keskushallintoyksikön antaman selvityksen mukaan keskushallintoyksikkö tulee päivittämään antamaansa ohjetta älypuhelimien haltuun antamisesta ja internetin käytöstä vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla luvilla siten, että myös vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaiseen avolaitostyöhön osallistuvat vangit saavat ottaa oman puhelimensa mukaan vankilan ulkopuolelle.

3.2 Oikeusohjeita

Vankeuslain 8 luvussa säädetään toimintaan osallistumisesta muun muassa seuraavasti.

4 §

Toimintaan sijoittaminen

Vanki on sijoitettava toimintaan ottaen huomioon rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus.

9 §

Toimintaan osallistuminen vankilan ulkopuolella

Vangille voidaan antaa lupa opiskella vankilan ulkopuolella (*opintolupa*).

Vanki, jolla on päihdeongelma tai jolla arvioidaan olevan erityisiä vaikeuksia selviytyä vapaudessa, voidaan sijoittaa määräajaksi vankilan ulkopuoliseen laitokseen tai vastaavaan yksikköön (sijoituspaikka), jossa hän osallistuu päihdehuoltoon tai hänen selviytymismahdollisuuksiaan parantavaan muuhun tavoitteelliseen toimintaan (*sijoitus ulkopuoliseen laitokseen*).

Vangille voidaan antaa lupa osallistua vankilan ulkopuolella riittävän valvonnan alaisena vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan, joka tukee vangin kuntoutumista, yhteyksiä ja sijoittamista yhteiskuntaan (*lupa valvottuun ulkopuoliseen toimintaan*).

Vankeuslain 12 luvussa säädetään muun muassa seuraavasti puhelimen käytöstä ja sähköisestä viestinnästä.

6 a § (10.4.2015/393)

Matkapuhelimen käyttö

Vangille voidaan avolaitoksessa antaa lupa käyttää matkapuhelinta. Lupaehdoissa voidaan antaa tarkempia määräyksiä matkapuhelimen käytöstä.

Jos matkapuhelimen käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai vanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

9 § (10.4.2015/393)

Sähköpostin käyttö

Vangille voidaan antaa lupa sähköpostiviestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen yhteyksien ylläpitämiseen, toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta tärkeästä syystä.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei käytöstä aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle ja että viestin lähettäjältä ja vastaanottajasta pystytään riittävästi varmistumaan.

Jos sähköpostin käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai vanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

9 a § (10.4.2015/393)

Internetin käyttö

Vangille voidaan antaa lupa internetin käyttöön toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta tärkeästä syystä. Suljetussa vankilassa luvan myöntäminen edellyttää, että vangin pääsy muille kuin luvanmukaisille verkkosivustoille on asianmukaisesti estetty.

Internetin käyttöä koskevan luvan myöntäminen edellyttää, ettei internetin käytöstä aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

Jos internetin käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai vanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

3.3 Kannanotto

Minulla ei ole perusteita katsoa Vilppulan vankilan menetelleen lainvastaisesti, kun vankila-alueen ulkopuolella avolaitostyössä käyville vangeille ei ole annettu mukaan heidän omia älypuhelimiaan.

Vaikka vangit eivät saa älypuhelimia mukaansa, heillä on saadun selvityksen mukaan, yhtä asian selvittämiseen tarvittua päivää lukuun ottamatta, ollut ja on edelleen mahdollisuus saada vankilan matkapuhelin mukaansa avolaitostyöhön laitoksen ulkopuolelle lähdettäessä. Minulla ei tältäkin osin ole aihetta toimenpiteisiin.

Selvyyden vuoksi totean, että vankien käyttöön annetuissa matkapuhelimissa ei ymmärtääkseni ole internetyhteyttä eikä niillä siten voi myöskään lähettää tai vastaanottaa sähköpostia, vaan niitä voidaan käyttää ainoastaan puheluihin ja mahdollisesti tekstiviesteihin. Nämä matkapuhelimet eivät siten ole niin sanottuja älypuhelimia.

Älypuhelimien käyttöä ja haltuun saamista koskeva sääntely on epäselvä ja aukollinen. Totean asiasta tarkemmin seuraavaa.

Aiempi päätös

Asian taustana on syytä ensin tarkastella aiempaa päätöstäni. Olen päätöksessäni 13.3.2019 ([EOAK/1786/2017](#)) ottanut kantaa älypuhelimien antamiseen vangin haltuun poistumisluvan, opintoluvan ja siviilityöluvan aikana.

Lainsäädännön lähtökohtana on, että vanki ei saa vankilassa käyttää ja pitää hallussaan älypuhelimia. Jos vanki vankilaan tullessaan tuo mukanaan älypuhelimensa, se otetaan vankilan haltuun säilytettäväksi. Katsoin edellä mainitussa ratkaisussani, että vangin poistuessa laitoksesta poistumisluvan, siviilityöluvan tai opintoluvan perusteella, on perusteltua antaa hänelle mukaan hänen älypuhelimensa.

Perusteena poistumisluvan osalta oli se, että vankiloille ei ole säädetty oikeutta estää vankia ottamasta omaisuuttaan mukaansa poistumislualle tai kieltää tuomasta omaisuutta mukanaan hänen vankilaan palatessaan. Katsoin kuitenkin, että tämä ei koske saatettuja poistumislupia.

Opintoluvan ja siviilityöluvan osalta totesin pitäväni perusteltuna, että vangeille annettaisiin heidän omat älypuhelimensa mukaan opintolualle ja siviilityöluvalle. Myös keskushallintoyksikkö oli tätä mieltä ja lausui asiassa muun muassa seuraavasti.

Keskushallintoyksikön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti vankien tulisi saada ottaa opinto- ja siviilityöluvalle mukaansa omat älypuhelimensa, ellei sen antamista jättämiselle olisi jotain erityistä ja tapauskohtaista syytä. Keskushallintoyksikkö lähtee siitä, että opinto- ja siviilityöluvan myöntäminen edellyttää sellaista luottamusta vangin toimintaan, ettei älypuhelimien haltuun antamisen epäämälle tulisi olla perusteita, varsinkin koska vangit voivat käyttää internetiä esimerkiksi oppilaitoksen koneella.

Totesin voivani yhtyä keskushallintoyksikön näkemykseen.

Asiaa (EOAK/1786/2017) käsiteltäessä tuli ilmi, että säännökset eivät olleet selvät ja yksiselitteiset. Tämän vuoksi lähetin päätökseni oikeusministeriölle sen harkitsemiseksi, onko asiassa aihetta lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Avolaitostyöhön laitoksen ulkopuolelle sijoittaminen

Nyt käsiteltävänä olevassa kantelussa on kyse eri perusteesta olla laitoksen ulkopuolella kuin aiemmassa päätöksessäni. Tarkastelen ensin, miten avolaitostyöhön laitoksen ulkopuolelle sijoittaminen on säännelty.

Keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan, että avolaitostyötä vankilan ulkopuolella tehdään vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaisella luvalla. Tämä lainkohta (*lupa valvottuun ulkopuoliseen toimintaan*) on luettavissa edeltä kohdasta 3.2.

Luettaessa mainittu lainkohta irrallaan muusta 8 luvusta ja lain esitöistä saattaa näyttää siltä, että se koskisi vankila-alueen ulkopuolella tehtävää avolaitostyötä. Lain esitöiden mukaan näin ei kuitenkaan ole. Esitöissä säännöksen käyttöalaa on luonnehdittu seuraavasti.

Pykälän 3 momentti koskisi ulkopuoliseen toimintaan osallistumista valvonnan alaisena. Asiaa koskeva nykyinen lain säännös on hyvin suppea. Säännöstä on täsmennetty vankeinhoito-osaston (nykyisin Rikosseuraamusvirasto) määräyksellä (8/011/98). Ehdotettu säännös koskisi osallistumista laitoksen ulkopuolella järjestettyihin yleisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin. Se koskisi myös osallistumista tilaisuuteen tai tapahtumaan, jonka tarkoituksena on tukea vangin yhteyksiä perheeseen, elinympäristöön ja yhteiskuntaan. Edellytyksenä olisi, että vangille voidaan järjestää riittävä valvonta.

Tällainen toiminta ajoittuu usein rangaistusajan loppupuolelle osana vapautteen valmentamista ja asteittaista vapautumista. Nykyisin määräyksessä olevaa enimmäisaikaa, joka on seitsemän vuorokautta, ei ehdoteta otettavaksi lakiin, koska tällaisen luvan kesto riippuisi vangin yksilöllisistä ominaisuuksista ja olosuhteista aivan kuten siviilityössä ja opintoluvissa. Käytännössä vaatimus valvonnan järjestämisestä rajoittaisi luvan kestoa.

Riittävällä valvonnalla tarkoitetaan pääsääntöisesti henkilökunnan välitöntä valvontaa tai läsnäoloa, mutta joissakin tilanteissa valvonta voitaisiin järjestää myös teknisin apuvälinein. Tällainen valvonta voi tapahtua esimerkiksi puhelimen tai matkapuhelimeen perustuvan valvontajärjestelmän avulla. (HE 263/2004 vp, s. 163–164)

Kyseisen lainkohdan soveltamisala on ollut esillä myös myöhemmin, kun muutoksenhakua koskevia vankeuslain säännöksiä muutettiin. Tuolloin muutoksenhakukiellosta säädettäessä säännöksen soveltamisalasta todettiin seuraava.

Muutoksenhaku kiellettäisiin myös 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaiseen päätökseen myöntää lupa valvottuun vankilan ulkopuoliseen toimintaan. Tällaiset toiminnat ovat pääsääntöisesti erilaisia tietyille rajatulle ryhmälle tarkoitettuja tapahtumia, kuten perheleirejä tai muita vastaavia. On täysin viranomaisten harkinnassa, järjestetäänkö tällaista toimintaa ja millaisin edellytyksin vangit voivat siihen osallistua. Tästä syystä muutoksenhaku kiellettäisiin. (HE 45/2014, s. 60)

Nähdäkseni lain esitöiden perusteella vaikuttaa varsin selvästi siltä, että vankila-alueen ulkopuolella tehtävä avolaitostyö ei ole vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua ulkopuoliseen valvottuun toimintaan sijoittamista. On tietääkseni melko yleistä, että avolaitoksiin sijoitettujen vankien työkohteet ovat laitosalueen ulkopuolella, esimerkiksi monenlaisissa rakentamis-, korjaus- ja kunnostustöissä. Kyseessä ei ole tilaisuus, tapahtuma eikä esitöissä mainitun tavoin rajattu ryhmä eikä työtoiminta muutoinkaan ole esitöissä kuvaillun kaltaista.

Saattaa olla, että avolaitoksissa tehdään mainitun lainkohdan perusteella päätöksiä sijoittaa vanki työskentelemään avolaitoksen ulkopuoliseen työkohteeseen. Näin ei kuitenkaan ainakaan kaikissa avolaitoksissa menetellä. Eräissä kanteluasioissa, joissa oli kyse ulkopuoliseen työkohteeseen sijoitettujen vankien poistamisesta tästä työtoiminnasta, ei tullut esiin, että työtoimintaan sijoittamisessa tai työtoiminnasta poistamisessa olisi käytetty mainittua lainkohtaa ([EOAK/1049/2018](#) ja EOAK/4226/2018), vaikka sijoittamis- ja poistamismenettelyä käytiin asioissa perusteellisesti läpi. Lisäksi tietääkseni esimerkiksi Suomenlinnan vankila ei tee vankilaluonnon ulkopuolella työskentelevistä vangeista vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaisia päätöksiä, vaan vankeuslain 8 luvun 4 §:n mukaisesti päätöksen siitä, mihin toimintaan vanki sijoitetaan.

En katso tässä yhteydessä tarpeelliseksi pohtia, onko avolaitoksen ulkopuoliseen työkohteeseen sijoittamista koskeva sääntely riittävä ja selvä. Oma näkemykseni on, että kyseessä ei ole vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukainen päätös.

Matkapuhelimen, sähköpostin ja internetin käyttö vankilassa

Vankien mahdollisuus saada käyttää matkapuhelinta, sähköpostia ja internetiä on varsin tiukasti säännelty, kuten edellä kohdassa 3.2 olevista säännöksistä voi havaita.

Kantelussa on kyse älypuhelimista. Älypuhelin mahdollistaa internetin ja sähköpostin käytön, joiden luvanvaraisuudesta on vankeuslain 12 luvussa säädetty nimenomaisesti. Lisäksi myös matkapuhelimen käyttö avolaitoksessa on säädetty luvanvaraiseksi siten, että vankeuslain 12 luvun 6 a §:n mukaan vangille voidaan avolaitoksessa antaa lupa käyttää matkapuhelinta. Matkapuhelimen ja internetin käyttöä koskevien säännösten suhdetta on lain esitöissä täsmennetty seuraavasti.

Matkapuhelimen käyttöluva voisi koskea puhelimella soittamista ja vastaamista sekä tekstiviestien lähettämistä ja vastaanottamista. Matkapuhelimen käyttöluva ei sisältäisi lupaa internetin käyttämiseen, vaan internetin käyttämisestä säädetäisiin erikseen luvun 9 a §:ssä. (HE 45/2014 vp, s. 45)

Luvan saaminen sähköpostin ja internetin käyttöön edellyttää muun ohessa, että käytöstä ei aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Internetin ja sähköpostin käytöstä on todettu lain esitöissä muun muassa seuraavaa.

Avolaitoksella olisi mahdollisuus järjestää internetin käyttö eri tavoin. Lähtökohtaisesti internetin käyttö tapahtuisi vankilan tietokoneella suljetussa tietoteknisessä ympäristössä, jolloin kielletyille verkkosivustoille pääsy voidaan estää teknisin järjestelyin. Säännös mahdollistaisi kuitenkin myös sen, että avolaitoksessa vangille voitaisiin poikkeuksellisesti tietyin edellytyksin antaa lupaa internetin käyttöön hänen omalla tietokoneellaan. Tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun vangin opiskelu edellyttää oman tietokoneen käyttöä. Tietokoneen haltuun antamisen päätösvallasta säädetäisiin luvun 11 §:n 4 momentissa. (HE 45/2014 vp, s. 47)

Sähköpostiviestien lähettäminen ja vastaanottaminen tapahtuisi vankilan hallinnoimalla palvelimella. Vangille voitaisiin lähettää sähköpostiviesti vankilan ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen. (HE 45/2014 vp, s. 46)

Matkapuhelimen, internetin ja sähköpostin käyttöä koskevissa säännöksissä ei ole otettu huomioon tilanteita, joissa avolaitokseen sijoitettu vanki on laitoksen ulkopuolella eikä ulkopuolella oloa koskevissa säännöksissä ole nimenomaisesti huomioitu matkapuhelimen, sähköpostin tai internetin käyttöä.

Ilmaisu ”avolaitoksessa” laitoksen ulkopuolista työskentelyä valvottaessa

Kiinnitän huomiota myös siihen, mikä merkitys ilmaisulle ”avolaitoksessa” on annettu vankeuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa vankien valvonnasta säädettyä. Mainittu lainkohta kuuluu seuraavasti.

Avolaitoksessa olevat vangit voivat oleskella ja liikkua vankilan tai sen osaston alueella, työpaikalla ja muussa toimintapisteessä ilman välitöntä valvontaa. Avolaitoksessa vankeja voidaan valvoa vankilan tiloihin asennettavilla, vangin haltuun annettavilla taikka vangin ylle ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle kiinnitettävillä teknisillä välineillä taikka tällaisten välineiden yhdistelmillä. (8.4.2011/328)

Hallituksen esitys ja lakivaliokunnan lausunto sisälsivät tältä osin muun muassa seuraavaa.

Pykälässä säädettyihin mahdollisuudesta valvoa avolaitokseen sijoitettuja vankeja samalla tekniikalla, jota ehdotetaan käytettäväksi valvontarangaistuksen täytäntöönpanossa. Koska näillä välineillä jonkin verran puututaan vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, lakiin ehdotetaan selvyuden vuoksi säännöstä asiasta.

Ehdotettu säännös vastaisi asialliselta sisällöltään ehdotetun valvontarangaistuslain 6 §:n 1 momentin säännöstä. Säännös mahdollistaisi sähköisen valvonnan myös avolaitoksina toimivissa vapauttamisyksiköissä. Vapauttamisyksiköt ovat yksiköitä, joihin vanki sijoitetaan vapauttamisen valmistelua varten. Tällaisia yksiköitä on tarkoitus perustaa jokaiselle rikosseuraamusalueelle. Sähköisellä valvonnalla tehostettaisiin valvontaa, avolaitosten avoimuudesta kuitenkin tinkimättä. Avolaitos pitäisi käsitteellisesti sisällään myös mahdolliset varsinaisen avolaitosalueen ulkopuolella olevat työpaikat ja toimintapisteet, joissa vangit säännönmukaisesti käyvät. (HE 17/2010 vp, s. 52)

Esityksessä ehdotetaan myös sähköisten, vangin liikkumisen seuraamista helpottavien valvontamenetelmien käyttöönottoa avolaitoksissa. Käsitteellisesti avolaitoksella tarkoitetaan tässä myös varsinaisen avolaitosalueen ulkopuolella olevia työpaikkoja ja toimintapisteitä, joissa vangit säännönmukaisesti käyvät. Vankeuslakiin esitetyllä muutoksella säädetään mahdollisuudesta valvoa avovankilaan sijoitettuja vankeja samalla tekniikalla, jota käytettäisiin valvontarangaistuksen täytäntöönpanossa. Esityksen perusteluista ilmenee, että avovankiloita koskevan sääntelyn on tarkoitettu tulevan voimaan ensin ja valvontarangaistusta koskevien säännösten vasta vähän myöhemmin sen jälkeen. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Näin on mahdollista saada kokemusta teknisistä laitteista ja sähköisestä valvonnasta ennen valvontarangaistuksen käyttöönottoa. (LaVM 30/2010 vp, s. 4).

Kuten lain esitöistä voidaan havaita, sähköiseen valvontaan liittyen ilmaisulla avolaitos tarkoitetaan myös varsinaisen avolaitosalueen ulkopuolella olevia työpaikkoja. Sähköisen valvonnan sääntely ”avolaitoksessa” on luonnollisesti eri asia kuin matkapuhelimen, internetin tai sähköpostin käyttöä avolaitoksessa/vankilassa koskeva sääntely, mutta sähköistä valvontaa koskevan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa kuvastavan sitä, millaista ulkopuolisessa työkohteessa tapahtuvan työskentelyn on luonteeltaan ajateltu olevan eli se on rinnastettu avolaitoksen alueella tapahtuvaan työskentelyyn.

Älypuhelin ja vangin muu omaisuus

Älypuhelin mahdollistaa internetin ja sähköpostin käytön, joista on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, kuten jo pelkän matkapuhelimenkin käytöstä. Älypuhelin eroaa siten luonteeltaan vangin muusta omaisuudesta. Sähköisiä yhteyksiä ja matkapuhelimen käyttöä koskevan sääntelyn pääasiallinen syy lienee turvallisuuteen ja valvontaan liittyvä.

Avolaitoksen ulkopuoliset työkohteet verrattuna poistumislupaan, siviilityölupaan ja opintolupaan

Saattamattoman poistumisluvan aikana vanki voi vapaasti liikkua poistumisluvan mukaisella alueella ja muutoinkin toimia vapaasti kuten vankilan ulkopuolella yhteiskunnassa normaalisti toimitaan. Tällöin myös älypuhelimien, sähköpostin ja internetin käyttö on mahdollista eikä se käytännössä ole vankilan estettävissä eikä valvottavissa.

Opintoluvan ja siviilityöluvan osalta keskushallintoyksikkö on asiaan EOAK/1786/2017 antamassaan lausunnossa todennut, että niiden myöntäminen edellyttää sellaista luottamusta vangin toimintaan, ettei älypuhelimien haltuun antamisen epäämiseksi tulisi olla perusteita.

Avolaitoksen alueen ulkopuolella tehtävä työ eroaa selvästi tilanteesta, jossa vangille on myönnetty poistumislupa tai opinto- tai siviilityölupa. Vaikka työtoimintaan sijoittamisessa tulee lain mukaan ottaa huomioon vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus, ei toimintaansijoittamispäätöksen osalta nähdäkseni edellytetä saman tasoista luottamusta vangin toimintaan kuin mainittujen lupapäätösten osalta. Vangin työskentelyä valvotaan lähtökohtaisesti tiukemmin ja ulkopuolella oleskelu on muutoinkin rajattu vain työkohteeseen ja työn tekemiseen. Laitoksen ulkopuolinen avolaitustyö ei siten valvonnan tason eikä toiminnan laadun suhteen käsittäkseni rinnastu mainittuihin lupiin.

Opintolupaa ja siviilityölupaa koskevat päätökset vaativat kunkin yksittäisen vangin kohdalla tarkkaa ennakkoselvittelyä ja harkintaa edellyttäviä päätöksiä lupaehtoineen. Vaikka myös toimintaan sijoittamista koskeva päätös tulee tehdä kullekin vangille yksilöllisesti, toimintaan sijoittaminen ei kuitenkaan ole niin tarkka ja yksityiskohtainen päätösprosessi kuin mainittujen lupapäätösten tekeminen.

Opintolupa ja siviilityölupa eroavat toimintaan sijoittamisesta myös muutoksenhakumahdollisuuden osalta. Vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kumpaakin lupaa koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta, kun taas vankeuslain 20 luvun 2 §:n 6 kohdan mukaan 8 luvun 4 §:ssä tarkoitettua toimintaan sijoittamista koskevana päätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta. Myös eroava muutoksenhakumahdollisuus osoittaa, että päätökset eivät ole täysin samantyyppisiä.

Avolaitosvankien työ laitoksen alueella ja alueen ulkopuolella

Useimmiten avolaitoksen ulkopuolella suoritettavat työtehtävät eivät laadullisesti merkittävästi eronne laitoksen alueella tehtävästä työstä. Kummassakaan tapauksessa työtehtäviin ei yleensä sisältyne älylaitteiden tai internetin käyttöä. Alue, jolla vangit saavat liikkua, on tietääkseni rajattu työkohteen mukaan. Vaikka välitöntä valvontaa ei ehkä ole kokoaikaisesti, vankeja kuitenkin valvotaan selvästi kiinteämmin kuin vankilan ulkopuolella opiskelevia tai siviilityössä käyviä. Vankilan ulkopuolella tehtävä avolaitustyö voi käsittäkseni olla luonteeltaan hyvin erilaista laitoksesta riippuen ja siihen liittyvät käytännöt voivat vaihdella. Käsittäkseni myös valvonnalliset olosuhteet voivat olla erilaiset työstä ja työkohteesta riippuen. Näin ollen vankilan ulkopuolella toteutettavaa avolaitustyötä ei voitane suoraan rinnastaa opinto- ja siviilityölupiin tai poistumislupaan, vaan ennemmin avolaitoksen alueella suoritettaviin työtehtäviin.

Vankilan alueella tapahtuvan internetin ja sähköpostin käytön tulee tällä hetkellä tapahtua edellä kerrotulla tavalla lähtökohtaisesti vankilan tietokoneilla/palvelimella vankeuslain säännösten mukaisesti (HE 45/2014 vp, s. 46–47). Kun vankilan alueella avolaitustyötä tekevät vangit eivät voi käyttää älypuhelimella internetiä ja sähköpostia, onko perusteltua, että ulkopuoliseen työkohteeseen avolaitustyöhön sijoitetuille vangit olisivat eri asemassa älypuhelimien käytön suhteen?

Lopputulokset

Laissa on asetettu tiukat rajat vankien mahdollisuudelle käyttää internetiä ja sähköpostia. Myös avolaitoksessa olevien vankien osalta lähtökohta on, että käyttö tapahtuu laitoksen luvalla ja valvonnassa.

Lakia tulee tarkastella kokonaisuutena. Jos avolaitostyössä laitoksen ulkopuolella käyvät vangit voivat laitosalueen ulkopuolella työskennellessään saada haltuunsa älypuhelimien, sähköpostin ja internetin käyttöä koskeva sääntely menettää merkityksensä. Lain edellyttämä sähköpostin ja internetin käyttöön liittyvä lupamenettely on mielekäs vain, jos sen katsotaan koskevan vankeusaikaa, ei tiettyä fyysistä paikkaa. Sähköpostin ja internetin käytön sääntelylle on vaikea nähdä perusteita, jos sääntely rajoittuisi vain tilanteisiin, joissa vanki on fyysisesti laitoksen alueella. Miksi käyttö vankilan alueella olisi säänneltyä, mutta sen ulkopuolella ei? Sääntelyn tarkoituksena on nähdäkseni estää rikosten tekeminen vankeusaikana. Tämä tarkoitus jää toteutumatta, jos internetin ja sähköpostin käyttö on luvanvaraista vain vangin ollessa laitoksen alueella, mutta täysin vapaasti mahdollista älypuhelimella hänen poistuessaan avolaitosalueen ulkopuolelle.

Päätöksessäni EOAK/1786/2017 kyseessä olleet poistumislupa, opintolupa ja siviilityölupa ovat päätöksessä esitetyillä perusteilla erilaisia tilanteita kuin nyt kyseessä oleva avolaitostyön tekeminen laitoksen ulkopuolella.

Omaisuuksien haltuun saamisen osalta täsmennän vielä, että vankila ei voi päättää siitä, saako vanki toimittaa jotakin vankilan säilytettävänä olevaa omaisuuttaan pois vankilasta eikä estää vankia tuomasta vankilaan omaisuutta, joka otetaan vankilan säilytettäväksi. Tämä yhdessä poistumisluvan ehtojen noudattamisesta tehdyn harkinnan ja poistumisluvan aikaisen tosiasiallisen älypuhelimien ja internetin käyttömahdollisuuden kanssa on peruste sille, ettei itsenäisesti poistumislualle lähtevää vankia voida estää saamasta mukaansa vankilan säilytettävänä olevaa älypuhelinia.

Sen sijaan ei ole selvää, että vanki voisi millä tahansa perusteella laitosalueelta poistuessaan saada mukaansa omaisuutta, jonka hän on joutunut jättämään laitoksen haltuun säilytettäväksi. Vankeuslaissa tai vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa ei ole säännöksiä vangin omaisuuden haltuun antamisesta tai niiden haltuun antamisen epämisestä vankila-alueelta poistuttaessa. Kuten todettua, esimerkiksi älypuhelimien osalta mahdollisuus saada se haltuun aina myös lyhytaikaisesti ja valvonnan alaisena laitosalueelta poistuttaessa tarkoittaisi sitä, että matkapuhelimen, sähköpostin ja internetin käyttöä koskeva sääntely menettäisi käytännössä merkityksensä.

Keskushallintoyksikkö on selvityksessään todennut, että se tulee päivittämään ohjeistusta, joka koskee vankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin nojalla vankilan ulkopuolella avolaitostyötä tekevien vankien älypuhelimien hallussapitoa. Keskushallintoyksikkö ei näe perustetta sille, miksi vangeille ei annettaisi omaa älypuhelinia mukaan vankilan ulkopuolella tapahtuvaan avolaitostyöhön.

Oma käsitykseni on, että myös vastakkaiselle näkemykselle voidaan esittää perusteita. Tilanteen ollessa lainsäädännöllisesti edellä kuvatulla tavalla aukollinen ja epäselvä, minulla ei ole perusteita moittia Vilppulan vankilan menettelyä.

Nähdäkseni oikeusministeriön on syytä harkita vankien älypuhelimien, sähköpostin ja internetin käyttöä koskevan sääntelyn täsmentämistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen älypuhelimien haltuun antamisesta vankilan ulkopuolella tehtävässä avolaitostyössä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon.

Pyydän Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä saattamaan tämän päätökseni tiedoksi rikosseuraamusalueiden aluekeskuksille.

Lähetän päätökseni Vilppulan vankilan johtajalle tiedoksi.

Lähetän päätökseni myös oikeusministeriölle sen arvioimiseksi, onko asiassa mahdollisesti tarvetta lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.