

22.11.2011

Dnro 3412/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

VANGIN OIKEUS OMAISUUDEN HALLUSSAPITOON

1 KANTELU

- - - (jäljempänä kantelija) pyysi tutkimaan A:n vankilan menettelyä kirjoituskoneen haltuun saamiseen liittyvässä asiassa. Asiaa koskevissa kirjoituksissaan hän esitti seuraavia väitteitä.

A:n vankila ei ole suostunut antamaan kantelijan haltuun hänen omistamaansa kirjoituskonetta eikä tarjoamaan hänen käyttöönsä A:n vankilan omistamaa kirjoituskonetta. Kantelijan mukaan muilla varmuusosastolle sijoitetuilla vangeilla, mutta ei hänellä, on käytössään vankilan kirjoituskoneet. Kirjoituskoneen hallussapito on myös A:n vankilan järjestyssäännön mukaan sallittua.

Kantelijan mukaan hänelle ei ole A:n vankilassa suostuttu antamaan myöskään valituskelpoista päätöstä asiassa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin A:n vankilan selvitys ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto (liitteenä). Käytettävissäni ovat olleet myös kirjoituskoneen haltuun saamista koskeva hallinto-oikeuden päätös sekä käräjäoikeuden, hovioikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisutkantelijan vireille laittamassa irtaimen omaisuuden [kantelijan kirjoituskoneen] hallinnan palauttamista koskevassa asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumia ja selvitys

Kantelijan omistama kirjoituskone oli otettu häneltä pois B:n vankilassa. Hän oli tehnyt asiassa oikeusvaatimuksen aluevankilan johtajalle ja valittanut tämän päätöksestä hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeus kumosi ja poisti C:n aluevankilan johtajan päätöksen, jolla oli ratkaistu kantelijan oikeusvaatimus vankeinhoitoesimiehen päätöksestä ja jätti kantelijan kirjelmän valituksena hallinto-oikeudessa tutkimatta. Samalla hallinto-oikeus poisti vankeinhoitoesimiehen ja aluevankilan johtajan päätöksiin liitetyt muutoksenhakuosoitukset.

Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan seuraavasti.

"Aluevankilan johtajan päätöksestä ilmenee, että kysymyksessä ei ole vankeuslain 9 luvussa tarkoitettu omaisuuden hallussapitoa koskeva päätös. Päätöksessä on viitattu vankeuslain 1 luvun 2 §:n sisältöön ja siihen, että vankilan tulee pyrkiä estämään rikollisen toiminnan jatkaminen vankilassa.

Vankeuslain 1 luvun 2 § on yleissäännös vankeuden täytäntöönpanon tavoitteesta. Pykälän nojalla voidaan tehdä erilaisia täytäntöönpanoa koskevia hallintopäätöksiä, jotka ovat lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa.

Kirjoituskoneen ottaminen pois [valittajan nimi poistettu] sellistä on perustunut siihen, että vankila on saanut poliisiviranomaisilta tiedon, jonka mukaan [valittajan nimi poistettu] epäillään syyllistyneen väärennysrikoksiin, joissa on käytetty apuna kirjoituskonetta.

Kirjoituskoneen poistaminen [valittajan nimi poistettu] sellistä on perustunut muihin kuin omaisuuden hallussapitoa koskeviin vankeuslain säännöksiin. Kysymyksessä ei siten ole omaisuuden hallussapidon evääminen vankeuslain säännösten perusteella, vaan muulla perusteella suoritettu tosiasiallinen hallintotoimi, joka on perustunut edellä mainittuun epäilyyn kirjoituskoneen käyttämisestä väärennysrikoksissa. Kysymyksessä ei ole sellainen hallintopäätös, johon voidaan vankeuslain säännösten perusteella hakea muutosta, eikä aluevankilan johtajan olisi tullut tutkia [valittajan nimi poistettu] kirjelmää oikaisuvaatimuksena vankeinhoitoesimiehen ratkaisusta. Toimenpiteessä ei myöskään ole kysymys sellaisista tekijöistä, jotka muodostaisivat [valittajan nimi poistettu] perustuslaissa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuja oikeuksia siten, että asiassa voitaisiin hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus ei toimivaltaansa kuulumattomana voi tutkia tosiasiallisen hallintotoiminnan lainmukaisuutta."

Kantelija siirrettiin sittemmin A:n vankilaan, jota kantelu koskee.

A:n vankilan selvityksessä on todettu A:n vankilan jatkaneen samoin perustein samaa käytäntöä, jonka hallinto-oikeus oli hyväksynyt B:n vankilan osalta. Selvityksessä viitataan hallinto-oikeuden lausumaan, jonka mukaan vankeuslain 1 luvun 2 §:n nojalla voidaan tehdä erilaisia täytäntöönpanoa koskevia ratkaisuja, jotka ovat lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa. Selvityksessä vedotaan myös siihen, ettei tällaiseen ratkaisuun voida hallinto-oikeuden mukaan hakea muutosta. Kantelijan väite, jonka mukaan muilla A:n vankilan varmuusosastolla olevilla vangeilla on käytössään kirjoituskone, on kiistetty. A:n vankilan mukaan yhdellä varmuusosaston vangilla on ollut hallussaan vankilan kirjoituskone.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö katsoi lausunnossaan, että A:n vankilan toiminnassa asiassa ei ole huomautettavaa. Lausunnon alussa todetaan kantelijan arvostelleen sitä, ettei hän ollut saanut haltuunsa vankilan kirjoituskonetta. Kantelussa oli kuitenkin kyse myös kantelijan oman kirjoituskoneen haltuun saamisesta, ja lausunto oli pyydetty antamaan myös tältä osin. Keskushallintoyksikkö ei kuitenkaan ole nimenomaisesti ottanut kantaa vangin omaa kirjoituskonetta koskeviin kanteluväittämiin.

3.2

Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta seuraavaa.

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Vankeuslain I osa on nimeltään Yleiset säännökset. Se koostuu lain 1 luvusta, jonka otsikko on Yleiset säännökset vankeuden täytäntöönpanosta. Luvun 2 § ja 3 § kuuluvat seuraavasti.

2 §

Vankeuden täytäntöönpanon tavoite

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistus-aikana.

3 §

Vankeuden täytäntöönpanon sisällölle asetettavat vaatimukset

Vankeuden sisältönä on vapauden menetyks tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.

Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Vankeuden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten on huolehdittava siitä, ettei vankeuden aikana kukaan oikeudettomasti puutu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vankilan olo on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja.

Vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään.

Vankeuslain III osa on nimeltään Vankeuden täytäntöönpanon sisältö. Kolmannen osan muodostavat luvut 7–11. Luku 9 on nimeltään Vangin omaisuus ja tulot. Luvussa säädetään vangin omaisuudesta muun muassa seuraavaa.

1 §

Omaisuuksien hallussapito

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; taikka
- 3) esineen tai aineen hallussapidosta vankilan tai vankilan osaston olosuhteet ja valvonnan aste huomiioon ottaen aiheutuu erityistä haittaa vankilan yleiselle järjestykselle.

Vanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.

Muu omaisuus, joka vangilla on mukanaan tullessaan vankilaan tai jonka vanki saa rangaistusaikana, voidaan ottaa vankilassa säilytettäväksi vangin vapaaksi pääsyyn saakka, jos se vankilan säilytystilat huomioon ottaen on mahdollista.

Jos omaisuutta ei voida säilyttää, se palautetaan taikka lähetetään vangin kustannuksella hänen osoitamaansa paikkaan. Pilaantunut tavara voidaan hävittää todistajan läsnä ollessa. Alkoholiuoman tai muun alkoholipitoisen aineen hävittämisestä noudatetaan, mitä alkoholilain (1143/1994) 60 §:ssä säädetään. Huumausaineen toimittamisesta hävitettäväksi säädetään huumausainelain (1289/1993) 10 §:ssä.

Tavaraan, jolla ei ole omistajaa, sovelletaan löytötavaralakiä (778/1988).

2 §

Omaisuusluettelo

Suljettuun vankilaan vastaanotetusta vangin omaisuudesta on laadittava omaisuusluettelo. Avolaitoksessa luettelo on laadittava ainoastaan avolaitokseen säilytettäväksi otetusta omaisuudesta ja vangin pyynnöstä hänen haltuunsa annetusta erityisen arvokkaasta omaisuudesta. Vangin ja läsnä olevan todistajan on allekirjoitettava omaisuusluettelo. Jos vanki ei allekirjoita luetteloa, kahden Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen on todistettava luettelo oikeaksi. (17.6.2011/735)

Suljetussa vankilassa vangin haltuun annetusta omaisuudesta on tehtävä merkintä omaisuusluetteloon. Vangille on hänen pyynnöstään annettava kopio omaisuusluettelosta.

Vangin hallusta voidaan ottaa pois sellainen ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa vastaanotettu omaisuus, joka on merkitty toisen vangin omaisuusluetteloon.

9 §

Päätösvalta

Omaisuuksien hallussapidosta päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

10 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset vangin hallussaan pitämästä omaisuudesta, rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä sekä palkan, toiminta- ja käyttörahan sekä pidätysten määrätymisen perusteista ja määrästä sekä pidätysten suorittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tarkemmat määräykset omaisuuden säilyttämisestä, lähettämisestä, hävittämisestä ja omaisuusluettelosta sekä toiminta- ja käyttörahan suorittamatta jättämisestä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikkö. (17.6.2011/735)

Vankeuslain 20 luvun 9 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaan oikaisuvaatimus aluejohtajalle ja valitus hallinto-oikeuteen voidaan tehdä 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettua omaisuuden hallussapidosta.

3.3

Kannanotto

A:n vankila on katsonut, kuten B:n vankila aiemmin, ettei kantelijan haltuun voida antaa kirjoituskonetta, koska hänen epäiltyyn vankeusaikana syyllistyneen vakaviin rikoksiin, joiden tekemiseen oli käytetty kirjoituskonetta. A:n vankila on perustellut asiaa koskevan oikaisuvaatimusosoituksen sisältävän päätöksen antamatta jättämistä B:n vankilan menettelyä koskevalla hallinto-oikeuden päätöksellä. Vankilan mukaan kyse oli samasta asiasta, josta oli jo olemassa hallinto-oikeuden päätös eikä kyseessä tuon päätöksen mukaan ollut sellainen ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta. Sekä vankilassa kantelijalle annetussa vastauksessa että vankilan oikeusasiamiehelle antamassa selvityksessä on viitattu vankeuslain 1 luvun 2 §:ään.

Arvioin vankilan menettelylle esitettyjä perusteita ja lainsäädäntöön liittyviä ongelmia ensin yleisellä tasolla kohdissa 3.3.1–3.3.4 sekä lopuksi kohdassa 3.3.5 A:n vankilan menettelyn moitittavuutta kantelussa tarkoitettua yksittäistapauksessa.

3.3.1

Vankeuslain yleiset säännökset eivät ole toimivaltaperuste

Vankeuslain tavoitteena on ollut perustuslain edellyttämien tavoin säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista tarkasti ja täsmällisesti lain tasolla. Tästä tavoitteesta on todettu lainvalmisteluasiakirjoissa muun muassa seuraavaa.

Hallituksen esitys 263/2004

Kokonaisuudistuksen lähtökohtana on säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten veloitteiden mukaisesti. (s. 1)

Vielä 1970-luvulla katsottiin, että laitosturva perustuen vapautensa menettäneeseen voidaan kohdistaa pakkotoimenpiteitä laitosturvallisuuden takaamiseksi. Nykyisin on selvää, että vanki myös vankeusaikanaan säilyttää perusoikeutensa täysimääräisesti. - - -

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännöksessä vapautensa menettäneen oikeuksista säätämistä ei ainoastaan pidätetä eduskuntalailla säädettäväksi, vaan nämä oikeudet tulee turvata lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneiden oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitoitetulla tavalla. - - -

Vankien perusoikeusrajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä. Perusoikeuden rajoitukset tulee voida oikeuttaa kussakin yksittäistapauksessa ja kunkin oikeuden osalta erikseen. Perustuslain säännökset eivät ainakaan yleisesti ole sillä tavoin ehdottomia, että niitä ei voisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Näin ei ole silloinkaan, kun perusoikeussäännös ei sisällä mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kirjasi mietintöönsä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelon. Yleisiä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ovat lailla säätämisen vaatimus; täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus; hyväksyttävyyysvaatimus; ydinalueen koskemattomuuden vaatimus; suhteellisuusvaatimus; oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusveloitteiden noudattamisen vaatimus. Perusoikeuteen tehtävän rajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki rajoitusedellytysten vaatimukset. Joidenkin perusoikeuksien osalta rajoittamista tulee tarkastella myös kyseisen perusoikeuteen tehdyn lakivarauksen näkökulmasta. (s. 81-82)

Vaikka ehdotettujen lakien säännökset monilta osin ovat samansisältöiset kuin nykyinen säätely ja hallintokäytäntö, vankien oikeusturva paranee, kun nykyisin pääosin hallinnollisten määräysten tasolla oleva säätely siirretään lainsäätelylle. Näin vangeilla, tutkintavangeilla sekä myös heidän omaisillaan on nykyistä paremmat edellytykset saada tietoa siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia vangeilla ja tutkintavangeilla on. - - -

Ehdotetut säännökset sisältävät myös asiallisia, vankien ja tutkintavankien oikeusturvaa parantavia muutoksia. Näistä tärkein on vankien muutoksenhaun tarkempi säätely. Vangeilla on RTL:n [laki rangaistusten täytäntöönpanosta] mukaan oikeus hakea muutosta kurinpitörangaistuksista ja ehdonalaisten lykkäämistä koskevasta päätöksestä käräjäoikeuteen. Muilta osin muutoksenhaku on perustuslain varassa. Vankien oikeus hakea muutosta heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeviin päätöksiin ensi kerralla hallinnon sisäisenä oikaisumenettelynä ja tämän jälkeen hallinto-oikeuteen lisää vankien oikeusturvaa huomattavasti nykyiseen verrattuna. Tällainen muutoksenhakuoikeus yhtenäistää myös laitostäytäntöjä, mikä lisää vankien yhdenvertaisuutta. Vangin oikeussuojaa lisäävät myös useat hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat säännökset, joita on monilta osin tarkennettu ja täsmennetty. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi laitoksiin sijoittaminen ja siirtäminen, matkakustannusten korvaaminen, osastolle sijoittaminen, osaston päiväjärjestys, vankien perushuolto ja asuminen, vankilan ulkopuolisen luvan ja sijoituksen edellytykset, *omaisuuden hallussapito* (kursivointi tässä), vapaa-ajan toimintoihin osallistuminen, yhteydet laitoksen ulkopuolelle ja yhteyksien valvonta, poistumisluvut, kurinpitörangaistukset ja niiden selvittäminen sekä vankien tarkastaminen ja turvaamistoimenpiteet. (s. 123)

Vankeuslain 1 luku sisältäisi yleiset säännökset vankeuden täytäntöönpanosta. Nykyiset RTL:n 1 luvussa olevat rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat yleisperiaatteet ovat asiallisesti lähes siinä muodossa, jollaisina ne kirjattiin vuoden 1975 vankeinhoitoasetukseen. (s. 134)

2 §. Vankeuden täytäntöönpanon tavoite.

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena olisi lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Tavoitteena olisi myös estää rikosten tekeminen rangaistusajaksi.

Ehdotettu säännös eroaisi painotukseltaan, mutta ei olennaiselta sisällöltään nykyisestä rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitetta koskevasta RTL:n 1 luvun 4 §:stä. Tavoitteen asettelussa korostettaisiin nykyistä selvemmin sitä, että vankeuden täytäntöönpanon tavoite olisi rikokseton elämäntapa. Tähän tavoitteeseen pyrittäisiin vangin elämänhallintaa ja yhteiskuntaan sijoittumista edistämällä. Elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan voidaan tukea monilla tavoin rangaistusajaksi. Vangin toimintakykyä voidaan pyrkiä parantamaan hänelle soveltuvalla työllä, koulutuksella ja muulla toiminnalla, joka määriteltäisiin kullekin vangille tehtävässä yksilöllisessä rangaistusajan suunnitelmassa. Vangin kykyä rikoksettomaan elämäntapaan voidaan edistää uusintarikollisuuteen vaikuttavilla toimintaohjelmilla, joita on viime vuosina

kehitetty vankeinhoidossa. Yhteiskuntaan sijoittumisen kannalta merkityksellistä on myös tukea vangin yhteyksiä omaisiin ja läheisiin täytäntöönpanon aikana.

Yhdenmukaisesti tavoitteen kanssa ehdotuksessa on pyritty siihen, että vangin rangaistusaika toteutettaisiin nykyistä suunnitelmallisemmin vangin yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Vankien sijoitus vankilaan ja vankilassa, toiminta, poistumisluvut ja muut ulkopuoliset luvat sekä ehdonalainen vapauttaminen sidottaisiin ehdotuksen mukaanentistä tiiviimmin kokonaisuudeksi, jota ohjattaisiin rangaistusajan suunnitelmalla. Säännökset on pyritty muotoilemaan myös siten, että täytäntöönpano voidaan järjestää suunnitelmallisesti ja asteittain vapaampiin täytäntöönpanon muotoihin siirtyen.

Edellä yleisperusteluissa mainituista syistä pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös nimenomainen maininta siitä, että tavoitteena on myös estää rikosten tekeminen rangaistusaikana. Ehdotettua säännöstä täydentäisi 1 luvun 3 §:n 2 momentti, johon ehdotetaan säännöstä turvallisesta täytäntöönpanosta. (s. 134-135)

Omaisuuksien hallussapitoa sekä rahan ja muiden maksuvälineiden käyttöä koskeviin päätöksiin voitaisiin hakea oikaisua. Yksittäisen vangin kannalta kysymyksessä on perustuslaissa turvattua omaisuuden suojaa sivuavista päätöksistä, joiden osalta oikeussuojan tarve on olemassa. (s. 210)

Esityksessä ehdotetaan, että säädöstasoa nostetaan ja vankien ja tutkintavankien oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään kattavasti ja täsmällisesti lain tasolla. Verrattuna nykyiseen säätelyyn esityksessä ei ehdoteta uusia rajoituksia vankien ja tutkintavankien oikeuksiin. Ehdotetuissa laeissa asetetaan pääsääntöisesti nykyistä sääteilyä tiukempia vaatimuksia vankien ja tutkintavankien perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp, s 4—5) katsonut, että perusoikeuksien rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste, niiden tulee olla välttämättömiä hyväksytyt tarkoituksen saavuttamiseksi sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lakiehdotuksissa on säännöksiä, joilla rajoitetaan vankien ja tutkintavankien perusoikeuksia. Rajoitukset kohdistuvat pääosin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, luottamuksellisen viestin suojaan, yksityiselämän suojaan, omaisuuden suojaan sekä liikkumisvapauteen. Ehdotetuissa laeissa ei ole kuitenkaan säännöksiä, joilla puututtaisiin perusoikeuksien ytimeen. (s. 237-238)

PeVL 20/2005

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa säätelyä arvioidaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvattujen vapauden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden, 10 §:ssä suojattujen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden sekä 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi säätelyä tarkastellaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten näkökulmasta samoin kuin 80 §:n kannalta lain alasta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on nostaa lain tasolle säännökset vankien ja tutkintavankien perusoikeuksien rajoituksista samoin kuin heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteista. Säätely on tarkoitus saattaa myös sisällöltään vastaamaan perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvia vaatimuksia.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta. Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp , s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp , s. 2/I, PeVL 34/2001 vp , s. 2/I).

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp , s. 49/I). Esityksessä todettiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklassa, kansainvälisyyttä koskevan yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artikloissa sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetellaan eräitä vapautensa menettäneen oikeuksia, minkä lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus sekä kirje- ja puhelinsalaisuus) kuuluvat myös vapau-

tensa menettäneille siltä osin kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp , s. 49/II).

Ehdotukset vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi toteuttavat omalta osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vankien ja tutkintavankien oikeusturvaan.

Täytäntöön- ja toimeenpanon yleiset vaatimukset

Vankeuslain 1 luvun 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vankeuden täytäntöönpanolle asetettavista yleisistä vaatimuksista. Pykälän 1 momentti sisältää ns. laitosvaltaan perustuvien rajoitusten kiellon. Sen mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin ja olosuhteisiin muita kuin lailla säädettyjä tai itse rangaistuksesta välttämättä johtuvia rajoituksia.

Valiokunta korostaa ehdotuksesta ilmenevää lähtökohtaa rajoitusten lakisidonnaisuudesta sekä sitä, ettei säännöksestä voida laitosvaltakonstruktioille ominaisella tavalla johtaa toimivaltaa asettaa vangille vankeusrangaistuksesta sinänsä johtuvia rajoituksia lisääviä perusoikeusrajoituksia. Vankeusrangaistuksen sisältönä taas on toisessa hallituksen esityksessä (HE 262/2004 vp) olevan rikoslain muutosehdotuksen 2 c luvun 1 §:n mukaan vapauden menetys tai rajoittaminen. Selkeyden vuoksi vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momenttia voisi olla paikallaan täydentää vankeusrangaistuksen tällaista sisältöä luonnehtivalla maininnalla.

Lakivaliokunta LaVM 10/2005

9 luku. Vangin omaisuus ja tulot 1 §. Omaisuuden hallussapito. Pykälä sisältää säännökset siitä, millaista omaisuutta tai mitä aineita vanki ei saa pitää hallussaan samoin kuin siitä, miten omaisuuden kanssa muutoin menetellään. Edellä 6 luvun 1 §:n yhteydessä esittämillään perusteilla valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään dopingaineiden kohdalle täsmentävä viittaus rikoslain 44 luvun 16 §:ään.

Oikeuskirjallisuudessa vankeuslain 1 luvun 2 §:stä on todettu seuraavaa.

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteiden määrittäminen laissa on tärkeää, koska tavoitteet muodostavat *arvolähtökohdat* (kursivointi tässä) käytännön vankeinhoidon kehittämiseksi sekä lain muiden säännösten tulkinnalle. Täytäntöönpanon tavoitteet on kirjattu vankeuslakiin Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen periaateohjelmassa esitettyjen perusteiden ja vallitsevan kriminaalipoliittisen ajattelun pohjalta siten, että tavoitteenasettelussa ilmaistaan entistä selvemmin uusintarikollisuuteen vaikuttaminen sekä rikoksettoman elämäntavan ja vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen. - - - Toisaalta järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainerikollisuuden lisääntyminen vaatii, että täytäntöönpanon tavoitteeksi on entistä selvemmin asetettu myös rikosten jatkamisen estäminen vankeusaikana. (Vankeuspaketti – Vankeinhoidon kokonaisuudistus käytännössä; Ulla Mohell – Jussi Pajujoja, 2006).

Omana kannanottonani esitän seuraavan.

Vankeuslain säätämisen tavoitteet ja laissa käytetty systematiikka sekä perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevalle sääntelylle asettamat edellytykset huomioon ottaen pidän selvänä, että vankeuslain 1 luvun 2 §:ssä asetettu tavoite estää rikosten tekeminen vankeusaikana ei ole toimivaltasäännös. Sen perusteella ei voida rajoittaa vangin oikeuksia. Rajoittamistoimivallan tulee olla johdettavissa muusta säännöksestä - tässä tapauksessa vangin omaisuuden haltuun antamista koskevista säännöksistä. Vangin omaisuutta koskeva sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, ja näin tulee perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja perustuslain 7 § 3 momentissa asetettu lailla säätämisen vaatimus huomioon ottaen ollakin.

Vankeuslain 1 luvun 2 § ei missään määrin täytä perusoikeuksia rajoittavalle sääntelylle asetettavia edellytyksiä, esimerkiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytystä, koska se ei sisällä mainintaa

edes siitä, mitä oikeuksia ja millä perusteilla rikosten estämiseksi voitaisiin rajoittaa. Vankeuslain 1 luvun 2 §:n luonnetta yleisenä arvolähtökohtana, joka ei perusta toimivaltaa, voidaan havainnollistaa myös seuraavasti. Jos tähän lainkohtaan ja siinä mainittuun rikosten tekemisen estämiseen vedoten voitaisiin vankeuslain 9 luvussa säännelystä poiketen puuttua vangin oikeuteen pitää hallussa omaisuutta, olisi vastaavasti mahdollista tähän yleiseen periaatteeseen vedoten puuttua mihin tahansa muuhun vankeuslaissa tyhjentyvästi säänneltyyn vangin oikeuteen tuosta sääntelystä poikkeavalla tavalla. On selvää, ettei tämä ole mahdollista.

Pidän selvänä myös, että oikeus omaisuuden hallussapitoon on sellainen vangin oikeus, josta perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti on säädettävä lailla ja jota koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Tätä osoittaa myös vankeuslain 9 lukuun asiasta kirjattu sääntely ja se, että hallussapitoa koskeviin päätöksiin on säädetty muutoksenhakuoikeus. Näin ollen ei voi olla olemassa muita tai muunlaisia vangin omaisuuden hallussapitoa koskevia päätöksiä, jotka olisivat vain tosiasiallista hallintotoimintaa ja jotka voitaisiin perustaa vankeuslain 1 lukuun.

3.3.2

Vankeuslain 9 luvun 1 §:n sisältö ja mahdollinen muutostarve

Käsittääkseni A:n vankila, kuten hallinto-oikeus ja C:n aluevankila jo aiemmin B:n vankilan menettelyn osalta, on lähtenyt siitä, ettei vankeuslain 9 luvun 1 § sovellu tapaukseen.

Mielestäni on syytä selvittää, onko vankeuslain 9 luvussa riittävästi otettu huomioon kaikki ne perusteet, joilla vangin omaisuuden hallussapito tulisi voida estää, vai onko asiassa syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin. Tällä hetkellä sääntely ei sisällä mahdollisuutta puuttua esimerkiksi kantelussa tarkoitettun kaltaiseen tilanteeseen. Tosin esitutkintaviranomaisen on mahdollista takavarikoida rikosentekoväline pakkokeinolin mukaisesti, mitä mahdollisuutta tässä tapauksessa ei ole käytetty. Sääntelytarpeen selvittämiseksi lähetän tämän päätökseni oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle.

3.3.3

Vankilan omistama omaisuus, joka on tarkoitettu vankien käyttöön

Kantelijan mukaan hän on vaatinut A:n vankilassa saada haltuunsa paitsi omistamansa kirjoituskoneen myös vankilan omistaman, vankien käyttöön tarkoitetun kirjoituskoneen.

Hallinto-oikeuden asiakirjavihosta on nähtävissä, että kantelijan mukaan häneltä B:n vankilassa pois otettu kirjoituskone oli hänen omansa. Hallinto-oikeus, aluevankila tai B:n vankila eivät ole asiakirjoissaan todenneet, että kyse ei olisi ollut kantelijan omasta kirjoituskoneesta. Olen edellä käsitellyt asiaa vangin omistaman omaisuuden kannalta. Tietääkseni, ja kuten kantelijakin esittää, vankiloilla voi olla vankien käyttöön tarkoitettua omaisuutta, esimerkiksi televisioita ja kuten tässä, kirjoituskoneita.

Vankeuslain 9 luvun otsikoinnista "Vangin omaisuus ja tulot" päätellen luku ei käsittele vankilan omistamaa vankien käyttöön tarkoitettua omaisuutta. En pidä täysin pois suljettuna, että 9 luvun periaatteita kuitenkin sovellettaisiin myös tällaiseen omaisuuteen. Tilanne lienee tulkinnanvarainen. Mielestäni onkin syytä selvittää, tulisiko tällaisenkin omaisuuden osalta erikseen säätää haltuun antamisen ja pois ottamisen perusteista. Tätä puoltaa myös se, että tietääkseni vangilta on voitu evätä oikeus saada haltuunsa oma laitteensa, jos vankilalla on ollut vankien käyttöön tarkoitettuja laitteita, esimerkiksi televisioita tai radioita. Sääntelytarpeen puolesta puhuvat nähdäkseni myös muutoksenhakuoikeuden selventäminen mainituissa tilanteissa ja vankien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, johon kantelussa oli vedottu.

3.3.4

Päätöksen tekeminen ja oikaisuvaatimusosoituksen antaminen

Oikeuskirjallisuuden mukaan hallintopäätös, jolla hakemus on hylätty, ei muodostu pysyväksi. Hylkäävä päätös ei estä uuden vastaavanlaisen hakemuksen tekemistä eikä siihen annettavaa myönteistä päätöstä. Sen sijaan päätöksen kohteen kannalta myönteiset, oikeuksia perustavat ja etuja suovat hallintopäätökset ovat pysyviä. (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet; Olli Mäenpää; 2008, s. 290).

Vastaavasti oikeusvoima (sitovuus) ei hallintoprosessissa välttämättä kohdistu asianosaisen kannalta negatiivisiin, rajoittaviin tai velvoittaviin hallintopäätöksiin, jotka on pysytetty lainvoimaisella lainkäyttöpäätöksellä. Kielteisiä päätöksiä ovat esimerkiksi etuus- ja lupahakemuksen hylkäävät hallintopäätökset. Jos tällainen hylkäävä hallintopäätös on pysytetty lainvoimaisella hallintolainkäyttöpäätöksellä, ei yleensä ole estettä sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen käsittelee samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen, jossa vaaditaan lupa- tai etuushakemuksen hyväksymistä.

Aikaisempi kielteinen päätös ja sen pysyttäminen hallintotuomioistuimen päätöksellä eivät näin ollen estä sitä, että hallintoviranomainen tekee samassa asiassa, saman asianosaisen kannalta myönteisen hallintopäätöksen – edellyttäen luonnollisesti, että sille on lainmukaiset perusteet. (Hallintoprosessioikeus, Olli Mäenpää, 2007, s. 581)

Yllä olevan mukaisesti omaisuuden haltuun antamista koskevassa asiassa on mahdollista antaa uusi päätös aiemmasta kielteisestä päätöksestä huolimatta ja siinäkin tapauksessa, että hallintotuomioistuin on pysyttänyt aiemman kielteisen päätöksen.

Vangin oikeusturvan kannalta, perustuslain 21 § huomioon ottaen, kielteisesti ratkaistu hallussapitokysymys on perusteltua vangin pyynnöstä ottaa uudestaan käsiteltäväksi.

3.3.5

A:n vankilan menettely

Vankilan näkemys siitä, ettei kielteisesti ratkaistusta hallussapitoasiasta ollut tarpeen pyynnöstä tehdä uutta päätöstä, on oikeuskirjallisuudessa esitetyn, hallinto-oikeudessa vallitsevan käsityksen valossa virheellinen. Jos uusi (kielteinen) päätös olisi tehty, viime kädessä tuomioistuin olisi ratkaissut, oliko hallinto-oikeuden aiemmin tekemälle päätökselle annettava oikeusvoimavaikutus asiassa. Vangin oikeusturvan kannalta, vaikka hallintopäätöksen pysyvyys tai oikeusvoimavaikutus olisi vankilan mielestä epäselvä, on aina perustellumpaa tehdä aiemmin kielteisesti ratkaistuun vangin lupaa tai hakemusta koskevaan asiaan uusi päätös, kuin jättää päätös tekemättä.

Kirjoituskoneen haltuun antamatta jättämisen perusteeksi ilmoitetun vankeuslain 1 luvun 2 §:n soveltumisesta asiaan viitataan siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.3.1 todennut. Vankilan omistaman kirjoituskoneen osalta lainsäädäntöpohja on lisäksi epäselvä.

Koska lainsäädäntö asiassa on osittain epäselvä ja omaisuuden hallussapitoa koskevat säännökset eivät näytä vastaavan kaikkia vankeuden täytäntöönpanolle asetettuja yleisiä tavoitteita, pidän riittävänä toimenpiteenä asiassa, että saatan A:n vankilan tietoon edellä esitetyn käsitykseni.

Saatan edellä esitetyn käsitykseni A:n vankilan johtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän tämän päätökseni oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle ja esitän ministeriön harkittavaksi, kuinka tässä päätöksessä esittämäni näkemykset omaisuuden hallussapitoa koskevasta sääntelystä voitaisiin ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle. Pyydän sitä saattamaan ratkaisuni rikosseuraamusalueiden tietoon.