

26.4.2012

Dnro 3620/2/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

VANGIN VALVOMATTOMAN TAPAAMISEN PERUUTTAMINEN

VEDERLÄGGNING AV OBEVAKAT UMGÄNGE MED FÅNGE

1

OMA ALOITE

Erään kanteluasian yhteydessä saamieni tietojen perusteella vaikutti siltä, että vangin tiedettiin pyytäneen vankilan ulkopuolista henkilöä tuomaan huumausaineita vankilaan valvomattoman tapaamisen yhteydessä. Tästä huolimatta valvomatton tapaaminen toteutettiin. Tapaamisen jälkeen vanki määrättiin henkilönkatsastukseen.

Otin omana aloitteena tutkittavaksi sen, että vankila mahdollisesti epäillyn rikoksen tapahtumisen ja puuttui asiaan vasta jälkikäteisesti, jolloin puuttumiskeinona oli vangin henkilökohtaista koske-mattomuutta vakavasti loukkaava toimenpide.

Pyytäessäni asiasta lausuntoa Rikosseuraamusvirastolta (nykyään Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö) totesin myös, ettei valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta ole sää-nöksiä ja pyysin arvioimaan sääntelytarvetta.

2

SELVITYS

Oman aloitteen johdosta hankittiin Hämeenlinnan vankilan selvitys ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Tärkeimmät tähän asiaan liittyvät oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3.2

Selvitys ja lausunto

Vankilan johtaja totesi selvityksessään muun muassa seuraavaa.

"Tässä tapauksessa valvomattoman tapaamisen peruuttaminen olisi todennäköisesti johtanut

poliisin suorittaman rikostutkinnan vaarantumiseen. Samalla se oli[si] tuonut ongelmia yhteistyöhön poliisin ja vankeinhoitoviranomaisten välille. - - - Tässä tapauksessa ongelmallista on valvomattoman tapaamisen epääminen. Tietenkin on tarkoituksenmukaista peruuttaa valvomaton tapaaminen, jos epäily riittää peruuttamiseen. Rikosten estämisen kannalta tämä olisi paras vaihtoehto. Asia kaipaa selkeää ohjeistusta."

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö lausui muun muassa seuraavaa.

Henkilökatsastuksen määrääminen tilanteessa, jossa vangille myönnetty perhetapaaminen toteutetaan ja vanki määrätään perhetapaamisen jälkeen henkilökatsastukseen jo ennen tapaamista olleen rikosepäilyn johdosta on ongelmallista niin vangin henkilökohtaisen koskemattomuuden kuin vankeuslaissa säädetyn rikosten estämissäpyrkimyksen kannalta.

Henkilökatsastus voidaan määrätä jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei voida puuttua ilman riittävää perustetta. Henkilökatsastuksen edellytykseksi asetettu todennäköisin syin -edellytys suojaa osaltaan vangin henkilökohtaista koskemattomuutta. Vaikka rikosepäilyn tueksi esitettyjen tosiseikkojen arvioinnin jälkeen päädyttäisiin siihen, että henkilökatsastuksen määräämiselle olisi perusteet, tulee harkita, olisiko tapaaminen peruutettava epäilyn johdosta. Tapaamisen toteuttamista ja henkilökatsastukseen määräämistä ei voida pitää ainakaan säännönmukaisena menettelytapana.

Valvomaton tapaaminen voidaan myöntää, jos tapaamisesta ei aiheudu haittaa vankilan järjestykselle ja toiminnalle. Vankeuslaissa ei ole säännöksiä valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta. Kun otetaan huomioon valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykset lähtökohtaisesti peruuttaminen tulee kysymykseen tilanteessa, jossa vankilan järjestykselle ja turvallisuudella aiheutuisi haittaa tapaamisen toteutumisesta. Valvomattomia tapaamisia joudutaan toisinaan vankiloissa peruuttamaan. Kun laissa ei ole säännöksiä valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta, voi päätöksentekijällä olla aiheellisesti epäselvyyttä siitä millaiset perusteet riittävät valvomattoman tapaamisen peruuttamiseen. Vaikka valvomattoman tapaamisen peruuttamisen lähtökohta onkin johdettavissa valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytyksistä, peruuttamista koskevaa tarkka sääntely olisi omiaan selventämään tilannetta.

Kun vankila ennen tapaamista saamansa tiedon perusteella katsoo, että vankia voidaan todennäköisin syin epäillä rikoksesta eli että perusteet henkilökatsastuksen määräämiselle ovat olemassa, voidaan Rikosseuraamuslaitoksen käsityksen mukaan tällaisen rikosepäilyn perusteella lähtökohtaisesti arvioida tapaamisesta aiheutuvan sellaista haittaa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle, jonka vuoksi tapaaminen voidaan peruuttaa. Tältä osin on myös huomattava, että valvomattoman tapaamisen peruuttaminen on vangin kannalta vähäisempi toimenpide kuin henkilökatsastukseen määrääminen. Vankilan selvityksessä on pidetty tarkoituksenmukaisena, että valvomaton tapaaminen peruutetaan, jos epäily riittää tapaamisen peruuttamiseen.

Vankilalla on myös mahdollisuus evätä tapaaminen tapaajalta tai tapaaminen voidaan järjestää erityisvalvottuna, jos vankeuslain 13 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Vankilalla on myös ennen tapaamista mahdollisuus ilmoittaa rikosepäilyistään poliisille, joka voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tapaajan suhteen.

Vankilalla on mahdollisuus myös käyttää kiellettyjen aineiden havaitsemiseksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen vähemmän kohdistuvia toimenpiteitä, kuten eristämistarkkailuun sijoittamista. Tältä osin on tosin todettava, että jos vankiin kohdistuu jo ennen tapaamista rikosepäily, myös

eristämistarkkailuun sijoittaminen tapaamisen jälkeen merkitsee sitä, että vankila mahdollistaa kiellettyjen aineiden tuonnin vankilaan ja pyrkii saamaan ne eristämistarkkailun avulla pois vankilasta.

Vankilan selvityksen mukaan kysymyksessä olevassa tapauksessa tapaamisen peruuttaminen olisi johtanut poliisin suorittaman rikostutkinnan vaarantumiseen, mikä olisi puolestaan tuonut ongelmia poliisin ja vankilaviranomaisten yhteistyöhön. Poliisin tehtävänä on suorittaa rikostutkinta. Vankilaviranomaisten ja poliisin yhteistyö on tärkeää, mutta vankeinhoitoviranomaisten taholta tapahtuva epäily tulevan rikoksen estämättä jättäminen on ongelmallista.

Vankilan menettely on ristiriidassa vankeuden täytäntöönpanolle asetetun rikosten estämistavoitteen kanssa. Sinänsä pyrkimys saada huumausaineet pois ennakolta voidaan nähdä laajemmin osa rikosten estämistavoitetta ja huumausaineiden pääsyn estäminen vankilaan on omiaan vaikuttamaan myönteisesti vankien ja vankilahenkilökunnan turvallisuuteen sekä vankilan järjestykseen yleensä.

Yhteenvedonä Rikosseuraamuslaitos toteaa, että lähtökohtaisesti tapaamista ei tulisi sallia, vaan se tulisi peruuttaa tilanteessa, jossa vankila jo ennen tapaamista epäilee vangin syyllistyvän tapaamisen yhteydessä sellaiseen rikokseen, jonka johdosta olisi perusteet tapaamisen jälkeen suorittaa henkilönkatsastus.

3.3

Kannanotto

Yleistä

Vankeuden täytäntöönpanolle laissa määriteltyjen tavoitteiden kannalta ei nähdäkseni voida esittää mitään perusteita sille, että epäillyn rikoksen sallittiin jatkua, minkä seurauksena lisäksi päätettiin kohdistaa vankiin hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa syvästi kajoavia toimenpiteitä.

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on muun muassa estää rikosten tekeminen rangaitusaikana. Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa vankila on tarkoituksellisesti mahdollistanut sen, että vangin vierailija saattaisi tuoda vankilaan huumausaineita ja luovuttaa ne vangille, mahdollisesti tämän itsensä käytettäväksi tai myös muille jaeltavaksi. Ainakin vangin ja hänen vierailijansa oma käyttö olisi valvomattoman tapaamisen yhteydessä voinut toteutua, jos vierailijalla olisi ollut mukanaan huumausaineita. Periaatteessa myös huumausaineiden levittäminen vankiyhteisössä olisi voinut olla mahdollista, koska toisinaan on väitetty, että vankiin kohdistettavilla henkilöntarkastuksella, henkilönkatsastuksella ja eristämistarkkailulla ei aina kyetä löytämään ja saamaan pois vangin halussa olevia huumausaineita. Lisäksi huumausaineiden käytöstä tai sen kehonsisäisestä kätkemisestä olisi voinut aiheutua terveyden- tai jopa hengenvaara vangille.

Saadun selvityksen perusteella jää epäselväksi, mihin vankila menettelyllään pyrki. Vankilan selvityksen mukaan valvomattoman tapaamisen peruuttaminen olisi todennäköisesti johtanut poliisin suorittaman rikostutkinnan vaarantumiseen. Rikosseuraamuslaitoksella on oma tehtävänsä ja omat tavoitteensa, joihin sen tulee toimintansa perustaa. Vaikka viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää, ei sillä ilman tähän selvästi oikeuttavaa säännöstä voida perustella kunkin hallinnonalan toimintaa ohjaavien säännösten sivuuttamista.

Voimassa oleva lainsäädäntö sallii poliisin tietyin edellytyksin, poliisilain 3 luvussa tarkoitettu- ja tiedonhankintatoimenpiteitä suoritettaessa siirtää puuttumista tekeillä olevaan rikokseen (poliisilaki 1 luku 5 § 1 mom, *toimenpiteen siirtäminen*). Uudessa, 1.1.2014 voimaan tulevassa poliisilaissa on vastaava säännös (5 luku 46 §, *salaisen tiedonhankinnan suojaaminen*). Lisäksi 1.1.2014 voimaan tuleviin pakkokeinolakiin ja esitutkintalakiin on otettu säännökset tilanteista, joissa poliisilla on oikeus tietyin edellytyksin siirtää puuttumista rikokseen tai lykätä toimenpiteitään tutkittavana olevan rikoksen selvittämiseksi (pakkokeinolaki 10 luku 47 §, *salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen*, ja esitutkintalaki 3 luku 12 §, *esitutkintatoimenpiteiden siirtäminen*). Rikosseuraamuslaitoksen osalta mitään vastaavaa oikeutta ei ole.

Vankilan menettely on nähdäkseni ongelmallinen myös hallinnossa noudatettavan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määrätty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Kuten totesin, rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteiden kannalta vankilan menettelylle ei ole löydettävissä perusteita.

Valvomattoman tapaamisen peruuttaminen

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on todennut lausunnossaan, ettei vankeuslaissa ole säännöksiä valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta. Tämä oli myös minun lähökohtani lausunto- ja selvityspyyntöä laadittaessa. Samoin vankilan johtaja katsoi selvityksessään, että kyseisessä tapauksessa ongelmallista on valvomattoman tapaamisen epääminen. Olen sittemmin käsitellyt eräässä ratkaisussani valvomattoman tapaamisen peruuttamista ja sen sääntelyä muun muassa seuraavasti (977/4/12).

Valvomattoman tapaamisen peruuttamisen ja vankeuslain 13 luvun 4 §:ssä tarkoitettujen ratkaisujen (tapaamisen epääminen ja sen sijasta järjestettävä erityisvalvottu tapaaminen) keskinäinen suhde ja päätös-toimivalta näissä asioissa ei ole täysin selvä.

- - -

Vankeuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta ja sen edellytyksistä. Nähdäkseni on varsin tulkinnanvaraista koskeeko 13 luvun 4 § tilannetta, jossa jo myönnetyn valvomattoman tapaamisen osalta katsotaan olevan perusteita tehdä uusi, kielteinen päätös.

Lain esitöissä (HE 263/2004 vp, s. 181) 4 §:n soveltamisesta esitetyt esimerkit liittyvät kaikki tapaajan saapumistilanteeseen, eivät jo etukäteen vankilan tiedossa oleviin seikkoihin. Sanamuotonsa perusteella 4 §:n 1 momentin 3) kohta saattaisi mahdollistaa myös ennakolta tehtävän päätöksen, mutta lain esityöt eivät tue tätä. Niissä todetaan: "Pykälän 1 momentin 3 kohtana ehdotetaan säädettäväksi, että tapaaminen voidaan myös evätä, jos on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle. Tällainen perusteltu syy olisi ai-

nakin olemassa, jos tapaaja käyttäytyisi uhkaavasti tai aggressiivisesti". Vaikka 3) kohdan katsottaisiin soveltuvan myös siihen, että jo ennen tapaajan saapumista tuolloin tiedossa olevien seikkojen perusteella päätetään järjestää tapaaminen erityisen valvotuissa olosuhteissa, soveltamista on mietittävä vielä erikseen jo myönnetyn valvomattoman tapaamisen osalta.

Vankilassa järjestettävät valvotut tapaamiset ja valvomattomat tapaamiset eroavat toisistaan siinä, että tapaajan pääsemisestä ensin mainittuihin tapaamistilaisuuksiin ei tehdä erikseen nimenomaista päätöstä, kun taas lain mukaan valvomattomasta tapaamisesta päättää vankilan johtaja tai hänen määräämänsä toiminnoista tai turvallisuudesta vastaava virkamies. Mielestäni on perusteltua katsoa, että toimivalta jo myönnetyn valvomattoma tapaamista koskevan päätöksen peruuttamiseen kuuluu näille laissa mainituille virkamiehille ainakin silloin, kun kyse on jo ennen tapaajan saapumista tiedossa olleista seikoista eikä saapumistilanteessa yllättäen ilmenevistä ongelmista. Voitaneen ajatella, että kyseessä on kaksi eri ratkaisua eli päätös, jolla todetaan, ettei valvomattoman tapaamisen myöntämiseen vastoin aiemmin päätettyä ole perusteita, ja päätös, jolla tämän jälkeen ratkaistaan, minkä tasoinen valvonta tapaamisessa on tarpeen. Laki on kuitenkin toimivallan ja päätösperusteiden suhteen monilta osin tulkinnanvarainen tai puutteellinen.

Totean valvomattoma tapaamista koskevan myönteisen päätöksen muuttamisesta vielä seuraavan. Hallintolaissa, jota sovelletaan myös vankeuden täytäntöönpanossa, on säädetty päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Vankilaolosuhteissa päätöksissä tulee usein ottaa huomioon laitosturvallisuuteen liittyviä seikkoja, jolloin voi olla ongelmallista, jos päätöksen muuttaminen hallintolaissa lähtökohtana olevin tavoin edellyttäisi asianosaisen suostumusta. Vaikka hallintolaki koskee rangaistusten täytäntöönpanoa, tulkinnanvaraista voi olla myös, millaisiin ratkaisuihin ja millä osin hallintolaissa olevia virheen korjaamista koskevia säännöksiä tulee soveltaa.

Edellä toteamani vuoksi esitän oikeusministeriön harkittavaksi, kuinka edellä todetut tulkinnanvaraisuudet voitaisiin poistaa meneillään olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä.

Epäily huumausaineiden tuomisesta vankilaan valvomattoman tapaamisen kautta on eräs tyypillisimmistä syistä olla myöntämättä tapaamista valvonnatta. Laki edellyttää, että valvomattomasta tapaamisesta ei saa aiheutua haittaa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle. Lienee selvää, että nytkään kyseessä olevassa tapauksessa ei valvomattoma tapaamista olisi myönnetty, jos päätöstä tehtäessä tiedossa olisi ollut, että vanki pyytää tuomaan tapaamiseen huumausaineita.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön mukaan valvomattomia tapaamisia joudutaan toisinaan vankiloissa peruuttamaan. Keskushallintoyksikkö katsoo lausunnossaan, että peruuttamisen lähtökohta on johdettavissa myöntämisen edellytyksistä, mutta toteaa, että päätöksentekijällä voi olla aidosti epäselvyyttä siitä, millaiset perusteet riittävät valvomattoman tapaamisen peruuttamiseen.

Päätöksentekijää lienee omiaan hämmentämään sekin, että esimerkiksi poistumisluvan peruuttaminen ja peruuttamisen edellytykset on vankeuslaissa säännelty. Poistumislupa voidaan peruuttaa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty (VL 14 luku 9 §). Poistumislupa on harkinnanvarainen ja pitkälti laitosturvallisuutta ja vangin luotettavuutta koskeviin arvioihin perustuva, kuten valvomaton tapaaminenkin.

Ymmärrän, että lain epäselvyys voi aiheuttaa ongelmia lain soveltajille. Mielestäni olisi kuitenkin ollut selvästi perustellumpaa järjestää tapaaminen riittävästi valvottuna siten, että tapaajalla mahdollisesti olevan huumausaineen luovuttaminen salaa vangille ei olisi ollut mahdollista. Vankeuslain 13 luvun 2 § edellyttää, että tapaamista valvotaan tarpeellisella tavalla. Kuten edellä olen todennut, valvomattoman tapaamisen salliminen oli ristiriidassa myös rangaistuksen täytäntöpanon tavoitteiden kanssa. Näistä yleisistä periaatteista ei voida johtaa oikeutta rajoittaa vangin perusoikeuksia, vaan kustakin perusoikeusrajoituksesta täytyy säätää lailla nimenomaisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti. Vangin oikeudesta ottaa vastaan vieraita ja tapaamisten valvonnasta onkin säädetty lailla. Kuten totesin, mielestäni myös valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta tulisi selvyuden vuoksi säätää. Nähdäkseni myönteinen päätös valvomattomasta tapaamisesta ei kuitenkaan voi perustaa vangille sellaista oikeutta, johon puuttuminen myöntämisedellytysten poistuttua olisi lainvastaista, vaikka nimenomainen sääntely peruuttamisesta puuttuukin. Mielestäni tapaaminen olisi voitu ja se olisi tullut muuttaa valvotuksi. Ongelmallisinta peruuttaminen on hallintolain säännösten valossa tarkasteltuna. Hallintolain soveltamisen osalta viitataan siihen, mitä olen edellä ratkaisussa dnro 977/4/12 todennut.

Henkilönkatsastukseen määrääminen

Olen tämän oman aloitteeni pohjana olleeseen kanteluasiaan antamassani ratkaisussa arvioinut, että vankilan johtaja ei ollut ylittänyt hänellä asiassa olevaa harkintavalttaa, kun hän oli määrännyt vangin valvomattoman tapaamisen jälkeen henkilönkatsastukseen. Asia on näin, jos tarkastellaan vain vankilalla henkilönkatsastuksen perusteeksi olleita tietoja. Jos sen sijaan tarkastellaan tapahtumaketjua kokonaisuudessaan, vankilan menettely on moitittavaa. Myös tältä osin on kyse siitä, että vankila antoi epäillyn, laitosturvallisuutta vaarantavan rikoksen jatkua.

Vankeuslain yleisten periaatteiden mukaan virkatehtävät on suoritettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi.

Käytettävissä olevista asiakirjoista näkyy, että vankilan johtaja oli päivännyt päätöksen vangin henkilönkatsastukseen toimittamisesta päivää ennen valvomatonta tapaamista. Lääkäriin suoritettavien henkilönkatsastukseen kuului muun muassa vangin ruumiinonteloiden ja -aukkojen tutkiminen sekä röntgenkuvaus. Kyseessä on vakavasti vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuva toimenpide, joka olisi ollut vältettävissä, jos tapaamista olisi valvottu siten, että epäilty huumausaineiden luovuttaminen ei olisi ollut mahdollista.

Katson, että toimivaltuuksia on käytetty vastoin vankeuslain 1 luvun 6 §:ä, kun riittävän valvonnan sijasta on annettu tapaamisen toteutua siten, että henkilönkatsastukselle saatiin perusteet.

4

TOIMENPITEET

Saatan Hämeenlinnan vankilan tapahtuma-aikaisen johtajan - - - tietoon käsitykseni edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset Hämeenlinnan vankilan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Hämeenlinnan vankilan johtajalle.

Lähetän lisäksi päätökseni tiedoksi rikosseuraamusalueiden johtajille sekä oikeusministeriölle.

