

12.9.2016

Dnro 3843/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

VANKEJA KOSKEVIEN PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä ja lisäkirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan vankilan menettelyä valvomattomia tapaamisia koskevassa asiassa. Kantelija kertoi hänellä olleen valvomattomia tapaamisia perheensä kanssa neljän vuoden ajan kuukauden välein. Myönnetty tapaaminen oli kuitenkin peruutettu ja uuteen valvomattomia tapaamista koskevaan hakemukseen annettiin kielteinen päätös.

Kantelija pyysi kirjoituksessaan myös, että vankila veloitetaan perustelemaan hänelle tarkemmin, mitkä ovat syyt, joilla hänen perhettään estetään tapaamasta häntä.

- - -

3

RATKAISU

3.1.

Tapahtumia sekä saatu selvitys ja lausunto

Asiakirjojen mukaan tapahtumat ovat menneet siten kuin kantelija kertoi. Lisäksi asiakirjoista käy ilmi seuraavaa.

Valvomattoman tapaamisen peruutuspäätöksen perusteluksi on kirjattu ”Vankilatietojen perusteella on perusteltua syytä epäillä valvomattoman tapaamisen vaarantavan laitoksen järjestystä ja turvallisuutta. Lisätiedot muilta osin Ri 225 3:15 § alaiset”.

Kantelija on asiointilomakkeella tiedustellut, miksi hänelle jo myönnetty valvomaton tapaaminen peruutettiin. Hänelle on vastattu, että tapaamisen myöntämisen edellytykset eivät täyty ja viitattu vankeuslain 13 luvun 4 §:ään.

Kielteinen päätös on perusteltu seuraavasti: ”Vankilatietojen perusteella on perusteltua epäillä valvomattoman tapaamisen vaarantavan laitoksen järjestystä tai turvallisuutta.”

[Vankilan nimi poistettu] vankilan selvityksessä todetaan kantelijalla olevan mahdollisuus ylläpitää perhesuhteita vankilassa myös muulla tavalla kuin valvomattomien tapaamisten kautta, esimerkiksi valvottujen tapaamisten avulla. Kantelussa tarkoitettujen tapahtumien perusteena on ollut turvallisuustieto, jota ei ole voitu ilmoittaa kantelijalle. [Vankilan nimi poistettu] vankilan mukaan päätökset on perusteltu kantelijalle niiltä osin kuin se on ollut mahdollista.

Pyysin aluekeskukselle lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä kiinnittämään huomioita erityisesti valvomattomia tapaamisia koskevien ratkaisujen tosiasiallisiin perusteisiin, päätösten perusteleamiseen, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen menettelyyn sekä kantelijan tiedusteluihin annettuihin vastauksiin.

Rikosseuraamusalueen aluekeskus esitti lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

”Perusteet valvomattoman tapaamisen peruuttamiselle ja kielteiselle valvomatonta tapaamista koskevalla päätökselle

Vankilan selvityksestä ilmenee, että valvomattoman tapaamisen peruuttamisen taustalla on turvallisuustietokantaan merkitty tieto. Sama tieto on vaikuttanut siihen, että seuraava valvomatonta tapaamista koskeva päätös on ollut kielteinen.

Vankeuslain 13 luvun 4:n mukaan valvomattoman tapaamisen myöntäminen edellyttää, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle. Vankeuslain 13 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan tapaaminen voidaan peruuttaa, jos tapaamisen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty.

Vankilan esittämän [kantelijan nimi poistettu] salassa pidettävän tiedon valossa aluekeskuksella ei ole aihetta epäillä, ettekö peruuttamispäätöstä taikka kielteistä valvomatonta tapaamista koskevaa päätöstä olisi tehty harkintavallan puitteissa.

Päätösten perusteleminen

Päätösten tulee sisältää tosiasialliset perusteet. Lain sanamuodon siteeraus ei ole riittävää. Esim. valvomattoman tapaamisen peruuttamista koskevasta päätöksestä tulisi ilmetä, miksi katsotaan, että valvomaton tapaaminen vaarantaisi vankilan järjestystä tai turvallisuutta. [Kantelijan nimi poistettu] tapauksessa molempien päätösten tosiasialliset perusteet ovat olleet salassa pidettäviä vangilta, minkä vuoksi niitä ei ole voitu kirjata päätöksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies on aiemmissa ratkaisuisaan katsonut, että päätös tulisi laatia siten, että päätöksestä tulisi kyetä esittämään vangille julkinen osa, mutta tarvittaessa pitämään salassa ne tiedot, joita hänelle ei katsota voitavan antaa. Päätösasiakirjan tulisi muodostaa kokonaisuus, jonka osat ovat vaivatta löydettävissä.

Vankilan päätös ei muodosta edellä tarkoitettulla tavalla kokonaisuutta. Vankila on tässä kanteluasiassa toimittanut aluekeskukseen selvityksen, joka muodostaa kokonaisuuden, josta vangille voidaan esittää julkinen osa. Salassa pidettävät tiedot on kirjattu erilliseen liitteeseen. Aluekeskuksen käsityksen mukaan samaa menettelyä voitaisiin käyttää myös varsinaisessa päätöksenteossa.

Peruuttamispäätöksen perusteluiden viittaus Ri 225 viittaa henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettuun lakiin ja sen 15 §:ään. Kyseisessä päätöksentekoaikana voimassa olleen pykälän ensimmäisessä momentissa on säännös siitä, että Rikosseuraamusviraston henkilörekisterissä olevien tietojen käsittelyyn ovat oikeutettuja rikosseuraamusviraston, kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen virkamiehet siltä osin kuin se on tarpeen heidän virkatehtäviensä suorittamiseksi. Pykälän toisessa momentissa on säännös siitä, että turvallisuusrekisterin tietoja saavat kuitenkin käsitellä vain rikosseuraamusviraston erikseen nimeämät rikosseuraamusviraston tai vankeinhoitolaitoksen virkamiehet.

Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä. Tietojen salassa pitämisen osalta tulisi siten viitata ko. lain säännöksiin. Viittaus vankilatietoihin ei riittävällä tavalla kerro vangille, että osa päätöksen perusteluista on vangilta salassa pidettäviä.

[Kantelijan nimi poistettu] olisi tullut joka tapauksessa viimeistään hänen tiedustellessaan tarkempia perusteluja päätökselle selventää, että osa päätösperusteista on salassa pidettäviä. Samalla hänelle olisi tullut kertoa, miksi tietoja kieltäydytään antamasta. Edelleen olisi tullut kertoa, että [kantelijan nimi poistettu] on oikeus saada asiasta päätös ja tiedustella, haluaako hän päätöksen asiassa. Jos [kantelijan nimi poistettu] olisi halunnut päätöksen, vankilassa olisi tehty tietojen salassa pitämisestä asianmukaisesti perusteltu päätös, joka olisi annettu tiedoksi vangille muutoksenhakuohjauksineen hallinto-oikeuteen. Näin [kantelijan nimi poistettu] voisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, onko hänellä oikeus saada salassa pidettävät tiedot. Menettelytapa olisi siis viranomaisten toiminnasta annetun lain 14 §:n mukainen.

Aluekeskus kiinnittää vankilan huomiota edellä päätösten perustelemisesta ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaisesta menettelystä todettuun.”

3.2

Oikeusohjeita

Vankeuslain 13 luvun 4 §:ssä säädetään valvomattomasta tapaamisesta.

4 §

Valvomaton tapaaminen

Vangin lähiomaisen ja muun läheisen sekä jos siihen on syytä, myös muun vangille tärkeän henkilön tapaamiseen ilman valvontaa voidaan myöntää lupa, jos se on perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Tapaamisen myöntäminen edellyttää, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle.

Vankeuslain 13 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan tapaaminen voidaan peruuttaa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:stä käy ilmi, kuinka asiakirjapyyntöön suhteen tulee menetellä.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. (23.6.2005/495)

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

3.3

Kannanottoni

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella valvomattoman tapaamisen peruuttamiselle ja kielteiselle valvomatonta tapaamista koskevalle päätökselle on ollut olemassa lain edellyttämä peruste. Minulla ei tältä osin ole aihetta toimenpiteisiin asiassa. Päätösten perustelut on kuitenkin kirjattu puutteellisesti ja menettelyssä on muiltakin osin ollut ongelmia. Voinkin yhtyä aluekeskuksen lausumaan päätösten perustelemisen, tiedon saamisen ja tiedusteluun vastaamisen osalta. Näiltä osin ei ole menetelty hallintolain ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain, ja viime kädessä perustuslain, mukaisesti. Laillisuusvalvonnassa on toistuvasti jouduttu kiinnittämään huomiota vastaavaan virheelliseen menettelyyn.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti. Päätösten perustelevuus on osa asianmukaista käsittelyä. Perusteluvollisuus koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Perustelujen on oltava siten selviä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, että asianosainen saa niistä tietää, mitkä kaikki seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perustelujen kirjaaminen on tärkeää myös päätöksen tekijän oman oikeusturvan ja virkatoiminnan valvonnan kannalta, koska perustelujen avulla voidaan arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa. Näin ollen päätösharkinnassa huomioon otetut seikat tulee myös kirjata. Päätöksissä käytetty ilmaisu ”vankilatieto” ei ole riittävä perustelu.

Vankilan tekemien päätösten puutteellinen perustelevuus on ollut esillä useissa kanteluissa. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on päätöksessään 14.8.2012 ottanut vankilan osalta seuraavasti kantaa tilanteeseen, jossa kaikkia päätösperusteita ei ole katsottu voitavan ilmoittaa vangille.

”Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että velvoite tehdä kirjallinen päätös edellyttää ainakin päätöksen pääasiallisten tosi-asiaperusteiden kirjaamista. Havaintojeni mukaan perusteluna käytetään usein oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toistamista, vaikka se ei riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta.

Tosiasiallisten päätösperusteiden kirjaaminen on merkityksellistä ainakin seuraavista syistä. Perusteluilla on merkitystä viestinnän osapuolten oikeusturvan toteutumiseksi sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioimisen. Tiedonsaaminen turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Lisäksi perusteiden ilmoittamisvelvoite turvannee osaltaan myös viranomaisen itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyuden pohtimista.

Viime kädessä riittävän kirjaamisen velvoite sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon vaatimukseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu oikeus saada perusteltu päätös, mihin puolestaan kuuluu se, että päätöksen kaikki perustelut tuodaan julki. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, jotta niistä selviää, mitkä kaikki seikat ovat johtaneet ratkaisuun. Periaate koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Perustelujen avulla voidaan myös myöhemmin arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa.

Eräät vankeja koskevat päätökset saattavat joskus ainakin osittain perustua seikkoihin, joita ei päätöksentekijän näkemyksen mukaan voi ilmoittaa vangille. On kestämätön ajatus, että ne päätöspäätökset, joita ei jostakin syystä katsota voivan esittää päätöksen kohteena olevalle vangille, voitaisiin jättää kokonaan kirjaamatta. Tällöin päätöksen lainmukaisuus ei ole jälkikäteen kontrolloitavissa. Perustuslain 21 §:n asettama oikeus oikeusturvaan tarkoittaa myös sitä, että toiminnan pitää olla valvottavissa, mikä edellyttää muun muassa päätöksien riittävä täsmällisyyttä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) mukaan voidaan joissakin tapauksissa olla mahdollista, että jopa vankia itseään koskevat tiedot, esimerkiksi eristämistarkkailupäätöksen perusteet, pidetään häneltä salassa. Päätöspäätökset tulee näissäkin tapauksissa kirjata. Tällöin sen ratkaiseminen, onko vangilla oikeus nähdä itseään koskevat tiedot, kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle, edellä mainitun lain (JulkL) mukaisesti.

Tosiasiaperusteiden kirjaaminen päätökseen ei siis aina tarkoita sitä, että nekin tiedot, joiden osalta vankilan mielestä on tarve ja lainmukaiset edellytykset pitää ne salassa vangilta itseltään, tulisi antaa hänelle. Olen eräissä aiemmassa ratkaisussani todennut seuraavaa.

"Peruslähde on, että ellei käsillä ole laista sinänsä johdettavissa olevaa välttämättömiin syihin perustuvaa kieltäytymisperustetta, tiedon antamisessa tulee noudattaa avoimuutta.

Tarvittaessa vankia tulee myös neuvoa pyytämään tieto toimenpidettä koskevan päätöksen sisällöstä, jolloin hänellä on mahdollisuus saada viranomaisen valituskelpoinen ratkaisu siitä, onko asiakirjassa salassa pidettävää tietoa." (päätös 29.8.2008, dnro 933/4/07)

On rikosseuraamusviranomaisten ratkaistavaksi kuuluva asia, kuinka päätös laaditaan siten, että siitä kyetään esittämään vangille hänelle julkinen osa, mutta tarvittaessa myös pitämään salassa ne tiedot, jota ei katsota voitavan antaa hänelle. Totean kuitenkin, että päätöksiä tulee muodostaa kokonaisuus, jonka kaikki osat ovat vaivatta löydettävissä. Viitataan myös siihen, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään hyvästä tiedonhallintavasta sekä arkisto-toimesta säädettyyn."

Tässä asiassa on esitetty, että salassa pidettävät päätöspäätökset olivat sellaisia, ettei kaikilla vankilan virkamiehilläkään ole oikeutta saada niitä tietoonsa. Tämä ei ole peruste olla kirjaamatta niitä päätökseen. Päätöksen käsittely ja arkistointi voidaan tällöin järjestää niin, että vain ne henkilöt, joilla on oikeus tällaisen tiedon käsittelyyn, voivat nähdä sen.

Vaikka vangille ei katsottaisi voitavan ilmoittaa kaikkia päätöspäätöksiä, hänen tulee saada tietää, että osa päätöksistä on arvioitu salassa pidettäväksi. Ellei näin menetellä, vangilla ei ole mahdollisuutta käyttää asiassa lain mukaan olevia oikeussuojakeinoja. Viitataan muutoinkin siihen, mitä aluekeskus on todennut menettelystä asiakirjajulkisuuden osalta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen päätösten perusteleminen ja menettelytavoista asiassa muutoinkin vankilan tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni vankilalle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös rikosseuraamusalueen aluekeskukselle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.