

28.12.2015

Dnro 4566/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖKSEN NOUDATTAMINEN AVOLAITOSVANKIEN POISTUMISLUPIEN SÄHKÖISEN VALVONNAN LOPETTAMISEKSI

1 KANTELU

Kantelija tiedusteli oikeusasiamiehelle 30.10.2014 lähettämässään ja "Helsingin sanomien artikkeli / pantavalvonta" otsikoimassaan sähköpostissa Helsingin Sanomissa 30.10.2014 julkaistuun artikkeliin perustuen, aikooko oikeusasiamies selvittää asian. Kyse oli avolaitokseen sijoitettujen vankien sähköisestä valvonnasta poistumisluvalla.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta lähetin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle seuraavan sisältöisen selvityspyynnön.

"[Kantelijan nimi poistettu] pyytää tutkimaan Rikosseuraamuslaitoksen menettelyä asiassa, josta on kirjoitettu myös Helsingin sanomissa 30.10.2014. Kyse on avolaitoksen sijoitettujen vankien sähköisestä valvonnasta poistumisluvalla.

Olen 27.8.2013 antanut ratkaisun (dnro 2219/4/12), jossa olen todennut, ettei vankeuslain 4 luvun 1 § oikeuta valvomaan poistumisluvalla olevaa vankia pykälässä tarkoitetulla valvontamenetelmällä (sähköinen valvonta). Olen arvioinut myös vangin poistumisluvalla asetettavia ehtoja koskevaa sääntelyä ja todennut, että jos sähköinen valvonta halutaan ulottaa avolaitosvangin poistumislupa-aikaan, asiasta tulisi nykyistä tarkemmin säätää lailla, kuten opinto- ja siviilityöluopien valvonnan osalta jo oli tapahtunut.

Saatoin käsitykseni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon ja pyysin sitä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2013, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita. Keskushallintoyksikölle myönnettiin ilmoituksen antamiseen lisäaikaa 31.1.2014 saakka.

Keskushallintoyksikkö toimitti minulle 23.1.2014 päivätyn ilmoituksen, jossa todetaan seuraavaa: "Rikosseuraamuslaitos ohjeistaa avolaitoksia keskeyttämään vankien 2Track-valvonnan poistumisluvan ajaksi, kunnes vankeuslaki antaa siihen mahdollisuuden."

Helsingin sanomien artikkelin mukaan valvonta kuitenkin jatkui. Rikosseuraamuslaitos on 6.10.2014 antanut ohjeen (5/630/2014) Pantavalvonnan keskeyttäminen poistumislupien ajaksi. Myös ohjeesta syntyy vaikutelma, ettei valvontaa ollut lopetettu, vaikka keskushallintoyksikkö oli 23.1.2014 ilmoittanut niin tapahtuvan.

Pyydän toimittamaan minulle kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen.

Pyydän lähettämään selvityksen sekä palauttamaan asiakirjat viimeistään 12.1.2015."

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antoi 19.12.2014 päivätyn selvityksen, johon on liitetty Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen selvitys ja Suomenlinnan vankilan selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Taustaa

Päätöksessäni 27.8.2013 (dnro 2219/4/12)¹ käsiteltiin myös useita muita sähköiseen valvontaan liittyviä kysymyksiä kuin poistumisluvan valvontaa. Avolaitosvankien poistumislupien sähköisen valvonnan osalta johtopäätökseni oli seuraava: ”Sähköistä valvontaa avolaitoksessa koskevan vankeuslain muutoksen esitöiden ja eduskunta-asiakirjojen perusteella on mielestäni selvää, että lakia säädettäessä ei ole tarkoitettu eikä tarkasteltu poistumisluvalla tapahtuvaa teknistä valvontaa.” Totesin myös, että sähköisestä valvonnasta tulee säätää nimenomaisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti lailla. Saatoin nämä käsitykseni sähköistä valvontaa poistumisluvalla koskevasta sääntelystä oikeusministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen ja Suomenlinnan vankilan tietoon. Pyysin oikeusministeriötä ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2013, mihin toimenpiteisiin päätökseni oli tältä osin antanut aihetta.

Oikeusministeriö ilmoitti 12.12.2013 päivämällään vastuksella seuraavaa: ”Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto yhtyy oikeusasiamiehen käsitykseen asiassa. Vankeuslakiin ollaan ehdottamassa muutosta, joka mahdollistaisi poistumisluvalla olevien vankien valvomisen sähköisin valvontamenetelmin. Vankeuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2014 alussa.”

Oikeusministeriön mainitsemat vankeuslain muutokset tulivat voimaan 1.5.2015 alkaen.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti 23.1.2014 päivätyllä kirjeellä seuraavaa: ”Koska lainsäädäntö ei vielä mahdollista avolaitoksissa vankien käytössä olevan 2Track-järjestelmän käyttöä poistumislupien valvonnassa, Rikosseuraamuslaitos ohjeistaa avolaitoksia keskeyttämään vankien 2Track-valvonnan poistumisluvan ajaksi, kunnes vankeuslaki antaa siihen mahdollisuuden.”

3.2 Selvitykset

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti selvityksessään, että päätökseni oli Rikosseuraamuslaitoksesta lähetetty aluekeskuksiin ja sähköistä valvontaa käyttäviin avolaitoksiin sekä sähköisen valvonnan keskusvalvomoon. Selvityksessä todetaan myös, että päätöksen mukainen poistumislupien valvonnan keskeyttäminen on mainittu eri koulutustilaisuuksissa, muun muassa turvallisuudesta vastaavien koulutuspäivillä 9.4.2014, ja että materiaali oli koulutuspäivien jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen intranet-sivuilla. Lisäksi keskushallintoyksikössä laadittiin 6.10.2014 kirjallinen ohje pantavalvonnan keskeyttämisestä poistumislupien ajaksi.

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus toteaa selvityksessään, ettei keskushallintoyksikön ilmoitus 23.1.2014 oikeusasiamiehelle ole tullut tiedoksi rikosseuraamusalueille eikä vankiloihin. Sen sijaan alueille ja vankiloihin oli tullut muutamaa päivää aiemmin, 20.1.2014, tiedoksi keskushallintoyksikön 17.1.2014 tekemä päätös (1/630/2014) vankeuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valvonnasta avolaitoksissa. Päätöksessä todettiin, missä avolaitoksissa keskushallintoyksikön jo aiemmin tekemän päätöksen mukaan on jatkuva vankien sähköinen valvonta (Suomenlinnan vankila,

¹ Päätös on kokonaisuudessaan luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilla.
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereoapaa&\\${BASE}=ereoapaa&\\${THWIDS}=0.29/1453715009_30131&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.29/1453715009_30131&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Kuopion vankilan vapauttamisyksikkö, Oulun vankilan vapauttamisyksikkö ja Vanajan vankilan Ojoisten osasto). Päätöksen varsinainen sisältö oli se, missä avolaitoksissa tai niiden osastoissa tai vapauttamisyksiköissä siviilityöluvalla tai opintoluvalla olevia tai ulkopuoliseen toimintaan sijoitettuja vankeja saadaan keskushallintoyksikön päätöksen mukaan valvoa sähköisesti.

Aluekeskuksen mukaan sillä on ollut edustus valtakunnallisilla turvallisuudesta vastaavien koulutuspäivillä 9.4.2014. Tuolloin oli tuotu esiin se, että poistumislupalaisten pantavalvontaa ei voi jatkaa. Aluekeskus ei kuitenkaan ole tuossa vaiheessa ollut tietoinen siitä, että keskushallintoyksikkö ei ollut ohjeistanut kirjallisesti vankiloita olemaan valvomatta poistumislupalaisia sähköisesti. Aluekeskus ohjeisti alueensa vankiloita asiasta heinäkuussa 2014, Suomenlinnan vankilan johtajan otettua asiasta yhteyttä aluejohtajaan. Aluekeskuksen käsityksen mukaan myöskään Vanajan vankilassa ei ainakaan vielä heinäkuussa 2014 ollut tietoa siitä, että poistumislupalaisten pantavalvonta olisi tullut lopettaa.

Aluekeskuksen mukaan vankiloiden ei ole tullut oma-aloitteisesti lopettaa valvontaa oikeusasiamiehen ratkaisun perusteella, koska oikeusasiamies on erikseen pyytänyt keskushallintoyksikköä ilmoittamaan joulukuun 2013 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös antaa aihetta. Aluekeskuksen mukaan olisi ollut perusteltua, että keskushallintoyksikkö olisi ohjeistanut kirjallisesti rikosseuraamusalueita ja vankiloita poistumisluvalla olevien vankien sähköisen valvonnan lopettamisesta jo alkuvuodesta 2014.

Suomenlinnan vankilan johtaja kertoo selvityksessään oikeusasiamiehen päätöksen tulleen vankilan tietoon. Hän oli kuitenkin jäänyt odottamaan, miten ylemmät tahot ohjeistavat vankiloita tuon ratkaisun perusteella, koska ratkaisu koski kaikkia laitoksia, joissa sähköistä valvontaa toteutettiin. Johtaja huomauttaa myös, ettei hän mielestään edes ollut siinä asemassa, että olisi voinut päättää valvonnan lopettamisesta.

Suomenlinnan vankilan johtaja kertoo heinäkuun 2014 loppupuolella lukeneensa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusta, joka tulee aina kesän aikana vankiloihin. Hän oli havainnut kertomuksessa lukevan, että ”Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että se on ohjeistanut avovankiloita keskeyttämään poistumisluvilla olevien vankien sähköisen valvonnan, kunnes asiasta on säädetty lailla.” Johtajan mukaan mitään tällaista ohjeistusta ei ainakaan Suomenlinnan vankilaan ollut koskaan tullut, vaikka tuo lausuma oli lähetetty oikeusasiamiehelle jo tammikuussa 2014.

Suomenlinnan vankilan johtaja on välittömästi ryhtynyt selvittämään asiaa Vanajan vankilan kanssa, koska Vanajan vankila oli toinen iso sähköisen valvonnan kokeiluvankila. Hänen käsityksensä mukaan tieto intranet-sivujen koulutusmateriaalista tai kevään 2014 koulustilaisuuksissa mainitusta ei ole mennyt muihinkaan vankiloihin kuin Suomenlinnaan. Suomenlinnan vankilan johtaja on selvittänyt asiaa myös Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen kanssa, joka puolestaan on ollut yhteydessä keskushallintoyksikköön.

Suomenlinnan vankilan johtajan selvitykseen on liitetty keskushallintoyksikön ylitarkastajan 29.7.2014 lähettämä sähköposti, joka ymmärtääkseni on lähetetty sen vuoksi, että Etelä-Suomen rikosseuraamusalue otti yhteyttä keskushallintoyksikköön. Postin vastaanottajina ovat ilmeisesti rikosseuraamusalueiden turvallisuuspäälliköt ja sen liitteenä on ilmeisesti ollut keskushallintoyksikön oikeusasiamiehelle antama ilmoitus (23.1.2014). Sähköpostissa todetaan muun muassa, ettei voimassa oleva vankeuslaki mahdollista poistumisluvalla olevan vangin valvontaa pannan avulla. Lopuksi siinä todetaan ”pyydän saattamaan asian alueenne vankiloiden tietoon”. Suomenlinnan vankilan johtajan mukaan Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen turvallisuuspäällikkö lähetti sähköpostikirjeenvaihdon alueen vankiloihin tiedoksi ja johtaja itse lähetti sen Vanajan vankilan johtajalle.

Suomenlinnan vankilan johtaja tuo vielä selvityksessään esiin erilaisia käytännön toimintaan, vankilan työmäärään ja käytettyyn tekniikkaan sekä valvonnan keskeyttämisen eri vaihtoehtoihin liittyviä ongelmia, joihin mainittu sähköposti ei hänen mukaansa vastannut. Hän toteaa, että vasta lokakuussa 2014 annetussa kirjallisessa ohjeessa on selkeästi määritelty, miten pitää toimia.

3.3

Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Valtion virkamieslain 14 §:ssä säädetään seuraavaa.

Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Vankeuslain 4 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää niistä avolaitoksista ja avolaitososastoista, joissa vankeja valvotaan teknisesti 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla välineillä.

3.4

Kannanotto

Jokainen julkista valtaa käyttävä on laillisen seuraamuksen uhalla omalta osaltaan vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta ja siitä, että tuntee toiminnassaan sovellettavien lakien sisällön. Ylimmällä laillisuusvalvojalla ei ole toimivaltaa määrätä viranomaista noudattamaan päätöksiään. Oikeusasiamiehen päätösten vaikuttavuus perustuu osaltaan siihen, että virkatoiminnassa on noudatettava lakia. Päätöksissään laillisuusvalvoja esittää perustellun näkemyksensä siitä, miten lain mukaan tulee menetellä. Julkista valtaa käyttävän omalla vastuulla on ottaa tämä toiminnassaan huomioon. Totean, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ei ole ilmoituksessaan 23.1.2014 tai selvityksessään 19.12.2014 riitauttanut kannanottoni 27.8.2013 oikeudellisia perusteita.

Se, mihin mennessä oikeusasiamies on ehkä pyytänyt ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin jokin hänen päätöksensä on antanut viranomaisessa aiheutta, ei ole ”lupa” jatkaa lainvastaista menettelyä edes tuohon päivämäärään asti. Viranomaisen tulee oma-aloitteisesti mahdollisimman pian korjata toimintatapansa, jos se on ollut lainvastainen.

Myöskään se, mille taholle laillisuusvalvojan pyyntö ilmoittaa toimenpiteistä on suunnattu, ei ole osoitus siitä, että muut tahot eivät voisi olla vastuussa. Jokainen viranomainen ja virkamies vastaa omalta osaltaan toimintansa lainmukaisuudesta. Eri tahojen menettelyn moitittavuudelle voi kuitenkin olla merkityksellistä esimerkiksi se, onko toiminta perustunut organisaatiossa ylemmällä taholla tehtyihin päätöksiin tai onko se muutoin jonkin ylemmän tahon ohjeistamaa. Tietääkseni avolaitosvankien poistumislupien sähköinen valvonta, kuten muukin avolaitosvankien sähköinen valvonta, oli toteutettu Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätösten ja ohjeistuksen mukaisesti. Tämän vuoksi päädyin ratkaisussani 27.8.2013 pyytämään nimenomaan keskushallintoyksiköltä, en yksittäiseltä vankilalta tai rikosseuraamusalueen aluekeskukselta, ilmoitusta siitä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni olivat antaneet aiheutta. Arvioin, että keskushallintoyksikkö on oikea taho

ryhtymään toimenpiteisiin asiassa senkin vuoksi, että annoin ratkaisuni kanteluun, joka koski vain yhden vankilan menettelyä, mutta vastaava menettely oli ilmeisesti käytössä muissakin avolaitoksissa.

Keskushallintoyksikön 23.1.2014 minulle antamasta ilmoituksesta syntyy käsitys, että avolaitoksille tullaan antamaan nimenomainen ohjeistus siitä, että sähköinen valvonta poistumisluvan aikana tulee keskeyttää. Näin olisi myös ollut perusteltua menetellä viipymättä ottaen huomioon, että lain mukaan keskushallintoyksikkö on taho, joka päättää niistä avolaitoksista ja avolaitososastoista, joissa vankeja valvotaan teknisesti. Ottaen huomioon keskushallintoyksikölle asiassa kuuluva päätösvalta ja se, että tietääkseni keskushallintoyksikkö on muutoinkin vastannut sähköisen valvonnan ohjeistuksesta ja koordinoinnista, pidän ymmärrettävänä, etteivät sen alaiset rikosseuraamusalueet tai laitokset ole ilman nimenomaista ohjetta ryhtyneet toimiin asiassa. Alueiden ja laitosten toimintaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se selvityksistä ilmi käyvä seikka, että valvonnan lopettaminen on ollut mahdollista useammalla eri tavalla ja toisaalta siihen on liittynyt erilaisia teknisiä ongelmia sekä erilaisia vaikutuksia laitosten työmäärään. Tähänkin nähden on ollut perusteltua odottaa laitteistosta tietääkseni muutoinkin vastaavan keskushallintoyksikön ohjeistavan, kuinka asiassa tulee menetellä.

Kuten edellä totesin, laillisuusvalvojan asettama määräaika ei ole lupa tai hyväksyntä jatkaa lainvastaista toimintaa määräaikaan asti. Päätös, jossa totesin, että avolaitosvankien poistumislupien sähköisestä valvonnasta tulee säätää nimenomaisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti lailla ja ettei tällaista sääntelyä ollut, oli annettu 27.8.2013. Näin ollen voidaan kysyä, miksei asiassa ollut viipymättä ryhdytty niihin toimenpiteisiin, jotka 23.1.2014 luvattiin tehdä. Lisäksi ohjeistus, jonka Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö oli 23.1.2014 ilmoittanut tulevansa antamaan, annettiin vasta 6.10.2014, eli yli vuosi asiaa koskevan päätökseni jälkeen.

Keskushallintoyksikkö on selvityksessään todennut lähettäneensä päätökseni tiedoksi alueille ja laitoksille. Selvityksessä ei ole edes väitetty, että päätöksen ohella olisi lähetetty määräys lopettaa poistumislupavalvonta tai ohjeistus siitä, kuinka teknisesti toimia poistumislupavalvonnan lopettamisen suhteen. Lisäksi asiaa oli keskushallintoyksikön mukaan käsitelty turvallisuuspäivillä keväällä 2014, mikä on yli seitsemän kuukautta päätökseni antamisen jälkeen. Keskushallintoyksikkö ei ole tarkemmin selvittänyt, mitä sen edustaja on asiasta tuolloin sanonut ja keitä tilaisuudessa on ollut läsnä. Epäselväksi jää myös, mitä päätöksestäni on todettu materiaalisissa, joka tilaisuuden jälkeen laitettiin intranet-sivuille. Muun mahdollisen koulutuksen ajankohdasta, sisällöstä ja läsnäolijoista ei ole annettu mitään selvitystä. Nämä keskushallintoyksikön esittämät toimenpiteet eivät vaikuta sisältäneen riittävän selvää viestiä asiasta tai saavuttaneen oikeita tahoja, sillä keskushallinnon lupaus valvonnan lopettamisesta ei vielä heinäkuun 2014 loppupuolella ollut ollut ainakaan Suomenlinnan ja Vanajan vankiloiden tiedossa. Keskushallintoyksikön selvityksessään ilmoittamien toimenpiteiden ei ole, ennen 6.10.2014 laadittua ohjekirjettä, muutoinkaan selvitetty vastanneen lupausta, jonka mukaan se ohjeistaa avolaitoksia keskeyttämään valvonnan poistumisluvan ajaksi.

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus on tuonut esiin keskushallintoyksikön 17.1.2014 antaman päätöksen valvonnasta avolaitoksissa. Vaikka tämä on päätös on tehty ajallisesti lähes yhtä aikaa ja samojen virkamiesten toimesta kuin keskushallintoyksikön päätökseeni antama ilmoitus, päätöksessä 17.1.2014 ei ole lainkaan huomioitu poistumislupien valvontaa koskevaa ongelmaa.

Keskushallintoyksikkö ei jostakin syystä ole omassa selvityksessään tuonut esiin Suomenlinnan vankilan mainitsemaa ylitarkastajan sähköpostitse 29.7.2014 rikosseuraamusalueiden eräille virkamiehille lähettämää viestiä lopettaa poistumislupien sähköinen valvonta avolaitoksissa. Vielä tuon viestin jälkeenkin ainakin Suomenlinnan

vankilassa vaikutti olleen ongelmallista, miten valvonnan lopettaminen teknisesti on mielekkäintä toteuttaa. Riittävän selvä ohjeistus annettiin ymmärtääkseni vasta kirjeellä 6.10.2014. Voidaan kysyä, miksi vasta tuolloin, kun ylitarkastaja on viimeistään 29.7.2014 tullut tietämään, etteivät siihenastiset keskushallintoyksikön toimenpiteet olleet olleet riittävät, koska poistumislupien sähköistä valvontaa ei ainakaan Suomenlinnan ja Vanajan avolaitoksissa ollut lopetettu.

Yhteenvedona totean, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ei ole viivytyksettä huolehtinut siitä, että vailla selvää lain tukea oleva poistumislupien valvontamenettely avolaitoksissa lopetetaan. Lisäksi keskushallintoyksikkö on antanut ylimmälle laillisuusvalvojalle ilmoituksen, josta on syntynyt käsitys, että laillisuusvalvojan päätöksen johdosta ryhdytään toimenpiteisiin. Riittäviin toimenpiteisiin ryhdyttiin kuitenkin vasta yli vuosi päätökseni jälkeen.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle huomautuksen vastaisen varalle sen edellä kohdassa 3.4 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän keskushallintoyksikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Suomenlinnan vankilan osalta asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin että lähetän tämän päätökseni tiedoksi vankilan johtajalle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajalle.