

26.11.2015

Dnro 4740/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

HALLINTOLAIN NOUDATTAMINEN VANKILASSA TAPAAMISKIELTOASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 11.11.2014 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan vankilan hänelle määräämää tapaamiskieltoa.

Kantelija kertoi, ettei kiellon perusteena mainittu päihtymystila pidä paikkaansa, asiaa ei hän pyynnöstään huolimatta yritettykään selvittää paikan päällä, häntä ei kuultu kieltoa määrättäessä eikä hän ole saanut siitä minkäänlaista päätöstä suullisesti tai kirjallisesti. Päätös on kantelijan mukaan annettu tiedoksi vain vangille, jota hän oli tulossa tapaamaan eikä päätöksestä selviä muutoksenhakumenettelyä tai yhteystietoja. Hänen totesi vielä, että kuulematta jättämistään on perusteltu väärin perustein ja myös tapaamiskiellon perusteet ovat virheelliset.

- - -

RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:ssä taataan jokaiselle oikeusturva.

21 § *Oikeusturva*

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.

Tutkintavankeuslain 9 luvussa säädettiin tapahtuma-aikaan tapaamiskiellosta ja tapaamisen epäamisestä seuraavaa.

5 § *Tapaamiskielto*

Jos tapaajan on todettu kuljettaneen tai yrittäneen kuljettaa huumausaineita taikka 5 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä vankilaan taikka vaarantaneen turvallisuutta tai vakavasti häirinneen vankilan järjestystä, tapaajalle voidaan antaa olosuhteisiin nähden kohtuullinen, enintään kuuden kuukauden pituinen kielto vierailta vankilassa (tapaamiskielto). Tapaamiskieltoa voidaan jatkaa, jos se on edelleen tarpeen kiellon perusteena olevan toiminnan estämiseksi.

Tapaamiskielto voi sisältää kiellon tavata määrättyä tutkintavankeja tai määrättyjä tutkintavankeja taikka tulla määrättyyn vankilaan tai määrättyihin vankiloihin.

Tapaamiskieltoa ei saa antaa lähimaiselle, muulle läheiselle eikä vangin 8 luvun 4 §:ssä tarkoitetulle asiamiehelle. Tapaamiskieltoa ei myöskään saa antaa, jos tapaaminen voidaan vankilan järjestystä vaarantamatta järjestää 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Päätös tapaamiskiellosta tehdään kirjallisesti. Ennen tapaamiskiellon antamista tapaajaa ja tutkintavankeja on mahdollisuuksien mukaan kuultava.

3 §

Tapaamisen epääminen ja erityisvalvottu tapaaminen

Tapaaminen voidaan evätä, jos:

- 1) tapaaja ei pysty luotettavasti todistamaan henkilöllisyyttään;
- 2) tapaaja kieltäytyy 12 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta turvatarkastuksesta tai 12 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta henkilöntarkastuksesta; taikka
- 3) on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

Tapaaminen voidaan järjestää kuitenkin erityisen valvotuissa olosuhteissa (erityisvalvottu tapaaminen), jos 1 momentissa tarkoitettu vaara on mahdollista tällä tavoin torjua.

10 §

Päätösvalta

Tapaamiskiellon määräämisestä ja poistumisluvasta päättää vankilan johtaja. Erityisvalvotusta tapaamisesta ja tapaamisen epäämisestä päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Valvomattomasta tapaamisesta päättää vankilan johtaja tai hänen määräämänsä toiminnoista tai turvallisuudesta vastaava virkamies.

Muutoksenhausta säädettiin tapahtuma-aikaan tutkintavankeuslain 15 luvussa seuraavaa.

1 §

Oikaisuvaatimus aluejohtajalle (17.6.2011/736)

Oikaisuvaatimus aluejohtajalle voidaan tehdä seuraavista päätöksistä: (17.6.2011/736)

- 1) 5 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta omaisuuden hallussapidosta ja saman luvun 4 §:ssä tarkoitetusta rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä;
- 2) 8 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä;
- 3) 9 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta tapaamiskiellosta ja saman luvun 9 §:ssä tarkoitetusta poistumisluvasta erittäin tärkeästä syytä;
- 4) 10 luvun 4 §:ssä tarkoitetusta kurinpitorangaistuksesta; ja
- 5) 13 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta erillään pitämisestä.

Tutkintavangin tapaajalla on oikeus hakea oikaisua 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetusta tapaamiskiellosta.

2 §

Muutoksenhakumenettely

Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin vankeuslain 20 luvun säännöksiä oikaisumenettelystä ja valituksesta hallinto-oikeuteen.

Vankeuslain 20 luvussa oli tapahtuma-aikaan seuraavia menettelysäännöksiä muutoksenhausta.

10 §

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viikon kuluessa siitä, kun päätös oikaisuvaatimusosoituksineen on annettu vangille tiedoksi. Oikaisuvaatimus toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle.

11 §
Oikaisuvaatimuksesta päättäminen

Oikaisuvaatimuksen ratkaisee aluejohtaja. (17.6.2011/735)
Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.
Asian käsittelystä on muutoin voimassa, mitä hallintolaissa säädetään.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 28 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja käsittelyyn sovellettiin vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 64–69 §:n säännöksiä.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettiin seuraavaa.

64 §
Päätöksen tiedoksianto ja oikaisuvaatimusosoitus

Päätöksen tehnyt virkamies on velvollinen antamaan vangille oikaisuvaatimusosoituksen. Oikaisuvaatimusosoituksessa on mainittava:

- 1) viranomainen, joka ratkaisee oikaisuvaatimuksen;
- 2) viranomainen, jolle oikaisuvaatimus on toimitettava; sekä
- 3) oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se lasketaan.

Oikaisuvaatimusosoitus annetaan Rikosseuraamusviraston vahvistamalla lomakkeella. Päätös oikaisuvaatimusosoituksineen annetaan vangille tiedoksi todisteellisesti. Tapaamiskieltoa koskevan päätöksen tiedoksiannossa tapaajalle noudatetaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

1.5.2015 voimaan tulleessa tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 39 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja käsittelyyn sovellettiin vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 70–75 §:n säännöksiä. 1.5.2015 voimaan tulleessa vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään seuraavaa.

70 §
Päätöksen tiedoksianto ja oikaisuvaatimusosoitus

Päätökseen, johon vanki, tuomittu tai vangin tapaaja saa hakea oikaisua, on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus. Oikaisuvaatimusosoituksessa on mainittava:

- 1) viranomainen, joka ratkaisee oikaisuvaatimuksen;
- 2) viranomainen, jolle oikaisuvaatimus on toimitettava;
- 3) oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se lasketaan.

Oikaisuvaatimusosoitus annetaan Rikosseuraamuslaitoksen vahvistamalla lomakkeella. Päätöksen ja oikaisuvaatimuksen tiedoksiannossa noudatetaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Hallintolain 54 §:ssä asetetaan viranomaiselle velvollisuus antaa tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Päätöksen tiedoksianto voi hallintolain mukaan tapahtua muun muassa seuraavasti.

59 §
Tavallinen tiedoksianto

Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle.

Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä.

Hallintolaissa on lisäksi säännöksiä siitä, miten menetellään, ellei tiedoksiantoa voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiannona (hallintolain 9 luku).

Hallintolaissa on säädetty kuulemisesta seuraavaa.

34 §

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

36 §

Kuulemisesta ilmoittaminen

Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Hallintolaissa on säädetty myös tilanteista, jossa oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus on virheellisesti jätetty antamatta.

49 §

Valitusosoituksen korjaaminen

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Jos valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädettyssä valitusajassa.

Valitusaika alkaa kuluu uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

46 § (11.6.2010/581)

Oikaisuvaatimusohjeet

Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa säädetään tietojen luovuttamisesta seuraavaa.

Väestötietojärjestelmästä luovutetaan tuomioistuin- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään:

- 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyt tiedot; ja
- 2) laissa tai sen nojalla säädetyt tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot.

Tuomioistuin- ja hallintomenettelyssä sekä muussa viranomaistehtävän hoitamisessa tarvittavat väestötietojärjestelmän henkilötiedot tulee hankkia viran puolesta, jollei rekisteröity ole asian vireille tultua viivytyksettä ilmoittanut toimittavansa itse tarpeelliset tiedot tai jollei muunlaiseen menettelyyn ole erityisiä perusteita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan väestötietojärjestelmästä luovutettuja kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietoja ei saa käyttää kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan taikka tilapäisen asuinpaikan yksilöintimerkintöjä lukuun ottamatta henkilöä koskevassa oikeudellisessa tai hallinnollisessa päätöksenteossa, jollei henkilölle anneta päätöksenteon yhteydessä selvitystä tietojen sisällöstä ja käytöstä.

3.2

Selvitys ja lausunto

Vankilan selvityksessä on kuvailtu kantelijan käytöstä ja olemusta ennen tapaamisen alkua. Kantelijan oli hänen ulkoisen olemuksensa perusteella epäilty olevan päihdyttävien aineiden vaikutuksen alainen. Tämän jälkeen hän oli nukahtanut tapaajien odotustilaan eikä häntä ollut oltu saada hereille. Kun kantelijaa oli kehoitettu poistumaan laitoksesta, hän oli käyttäytynyt epäasiallisesti ja henkilökuntaa uhaten.

Pyysin rikosseuraamusalueen aluekeskukselle lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä muun ohessa ottaman kantaa siihen, onko kantelijalle annettu oikaisuvaatimusosoitus. Lisäksi totesin, että jos kantelijan väitteet päätöksen tiedoksiannon ja oikaisuvaatimusosoituksen puutteista pitävät paikkansa, vankila ja aluekeskus ryhtyvätkin toimiin näiden puutteiden korjaamiseksi.

Selvityksessä kerrotaan, ettei kantelijan kuuleminen tapaamiskiellon osalta ollut hänen päihtymystilansa vuoksi mahdollista eikä tapaamiskielloa pystytty toimittamaan kantelijalle puuttuvien osoitetietojen vuoksi. Vankilan mukaan kantelija on saanut tapaamiskiellon tiedokseen sen vangin kautta, jota hän oli tulossa tapaamaan.

Olin pyytänyt myös ottamaan kantaa siihen, mitä tietoa vankilalla on tapaamiskielloa annettaessa ollut tapaajan ja vangin suhteesta. Suhteen laadulla on merkitystä asiaa arvioitaessa, koska lähiomaiselle ja muille laissa mainituille tahoille ei saa antaa tapaamiskielloa. Selvityksessä on tämän johdosta ilmoitettu, että vanki, jota kantelija oli ollut tulossa tapaamaan, oli nimennyt tämän tuttavakseen.

Rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunnossa todetaan, etteivät tapaaja ja vanki ole olleet lähiomaisia tai muussa sellaisessa suhteessa, ettei tapaamiskielloa olisi voitu määrätä. Aluekeskuksen mukaan tapaamista ei asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi olisi vankilan järjestystä vaarantamatta voitu järjestää erityisen valvotuissa olosuhteissa.

Menettelyllisten seikkojen osalta aluekeskus toteaa, että vankilan olisi tullut mahdollisuuksien mukaan ennen tapaamiskiellon määräämistä kuulla sekä tapaajaa että tutkintavankia. Tapaajan osoitetiedot olisi voitu selvittää esimerkiksi tiedustelemalla niitä vangilta. Aluekeskus huomauttaa, että tapaajalla on tutkintavangista riippumaton itsenäinen muutoksenhakuoikeus eikä päätöksen tiedoksiantoa voida tehdä antamalla päätös tiedoksi ainoastaan tutkintavangille itselleen.

Aluekeskus kehottaa lausunnossaan vankilaa kiinnittämään huomiota vangin ja tapaajan asianmukaiseen kuulemiseen tapaamiskielloa määrättäessä, päätöksen asianmukaiseen tiedoksi antamiseen sekä muutoksenhakuohjeiden liittämiseen vangille ja tapaajalle annattaviin päätöksiin. Aluekeskus on lähettänyt lausuntonsa tiedoksi vankilaan.

3.3

Kannanotto

Selvityksen mukaan tapaaminen on peruutettu kantelijan epäillyn päihtymystilan ja asiattoman käytöksen vuoksi. Kantelijan kertoma ja vankilan selvitys ovat ristiriidassa tapaamispäivän tapahtumienkulun osalta. Asia ei ole kirjallisessa kantelumenettelyssä selvitettävissä. Kantelijan väitteet jäävät tältä osalta näyttämättä. Minulla ole perusteita katsoa, että vankilassa olisi tapaamispäivän osalta menetelty virheellisesti.

Siltä osin kuin kantelussa on kyse siitä, oliko tapaamiskiellon määräämiselle lain tarkoittamat perusteet, en ole tutkinut asiaa. Asioihin, jotka voidaan saattaa muutoksenhaussa käsiteltäväksi, ei yleensä ole tarkoituksenmukaista ottaa laillisuusvalvonnassa kantaa. Laillisuusvalvoja ei voi muuttaa tai kumota viranomaisen päätöksiä, kuten muutoksenhakua käsittelevä viranomainen tai tuomioistuin voi. Muutoksenhaku on näin ollen kantelua tehokkaampi oikeussuojakeino.

Olen kuitenkin tutkinut asian menettelyllisten seikkojen eli kantelijan kuulemisen, päätöksen tiedoksi antamisen ja oikaisuvaatimusosoituksen antamisen osalta, koska näiltä osin on kyse kantelijan oikeusturvan takaamisesta ja koska näillä vankilan menettelytavoilla on tätä yksittäistapausta yleisempääkin merkitystä. Kaikkien näiden osalta totean, että hallintolaki koskee myös rikosseuraamusviranomaisia, jollei muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä.

Kuuleminen

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen tutkintavankeuslain säännöksen mukaan ennen tapaamiskiellon antamista tapaajaa ja tutkintavankia oli mahdollisuuksien mukaan kuultava. 1.5.2015 alkaen voimaan tulleen tutkintavankeuslain muutoksen mukaan ennen tapaamiskiellon antamista tutkintavankia ja mahdollisuuksien mukaan tapaajaa on kuultava. Lakien esitöissä (HE:t 263/2004 ja 45/2014) ei sen enempää tapahtuma-aikana voimassa olleen kuin 1.5.2015 voimaan tulleen muutoksen osalta ole perusteltu, miksi tapaajan kuulemisen osalta on valittu hallintolain kuulemissäännöksestä poikkeava ratkaisu. Säännös on alun perin ajalta ennen vankeuslain ja tutkintavankeuslain säätämistä, jolloin tapaamiskiellon määräämisestä ei vielä ollut säädetty mahdolliseksi hakea muutosta. Vankeuslain ja tutkintavankeuslain esitöistä (HE 263/2004, s. 182 ja 227) käy ilmi, että säännös tapaajan kuulemisesta on lisätty lakiin sellaisena kuin se oli tuolloin voimassa olleen vankeinhoitoasetuksen 54 §:ssä.

Edellä kohdassa 3.1 on todettu, mitä hallintolain 34 §:ssä on säädetty asianosaisen kuulemisesta. Hallintolakia sovelletaan myös Rikosseuraamuslaitokseen, jollei esimerkiksi vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Tapaajan kuulemisesta tapaamiskiellosta päätettäessä on siis tutkintavankeuslaissa ja vankeuslaissa säädetty toisin kuin hallintolaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta. Tapaajaa on tutkintavankeuslain mukaan kuultava ”mahdollisuuksien mukaan”. Kuten totesin, tälle ei ole lainvalmisteluasiakirjoista löydettävissä mitään perusteluja. Kyse lienee lähinnä siitä, että tapaajan tavoittamisen on ajateltu voivan olla vaikeaa. Pidän tätä tapaajan kuulemista koskevaa sääntelyä monin tavoin ongelmallisena. Totean selvyyden vuoksi, että ”mahdollisuuksien mukaan” koskee nähdäkseni vain sitä, toimitetaanko kuuleminen vai ei. Sen sijaan kuulemisen toteutustavasta ei ole tutkintavankeuslaissa tai vankeuslaissa säädetty, joten siltä osin on noudatettava hallintolakia. Sääntelyssä on ainakin seuraavia ongelmia.

Oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Tapaajan kuulemista koskeva sääntely ei ole sopusoinnussa niiden ajatusten kanssa, joita perustuslakivaliokunta on vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia säädettäessä todennut vangin kuulemisesta (PeVL 20/2005).

"Vankia on vankeuslakiehdotuksen 1 luvun 7 §:n mukaan kuultava asumista, vankilaan ja toimintaan sijoittamista, kurinpitoa sekä muuta häntä koskevaa tärkeää päätöstä tehtäessä. Saman sisältöinen säännös on 2. lakiehdotuksen [tutkintavankeuslaki] 1 luvun 6 §:ssä. Kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näyttää ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallintolain 34 §:n säännöksiin asianosaisen kuulemisesta. Tätä ehdotusta ei ole esityksessä perusteltu. Valiokunta huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Ehdotettuja säännöksiä vangin ja tutkintavangin kuulemisesta on siksi tulkittava laajentavasti. Lakivaliokunnan on tästä huolimatta syytä selvittää, onko hallintolaista poikkeavalle sääntelylle näiltä osin perusteita ja tarvetta.

Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vankilaviranomaisiin, jollei esimerkiksi vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ole siitä poikkeavia säännöksiä." (PeVL 20/2005).

Lakivaliokunta otti mietinnössään perustuslakivaliokunnan lausunnon huomion seuraavasti.

"Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että kuulemisvelvollisuuden rajoittaminen vain tärkeisiin päätöksiin näkyy ainakin sanonnallisesti merkitsevän poikkeusta hallintolain (434/2003) 34 §:stä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiheellisena, että lakivaliokunta selvittää, onko tällaiselle hallintolaista poikkeavalle sääntelylle perusteita ja tarvetta.

Saadun selvityksen mukaan vangin kuulemista koskevan säännöksen tarkoituksena on ohjata täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten käytäntöjä ja korostaa kuulemisen tärkeyttä. Tähän tarkoitukseen nähden säännös on lakivaliokunnan mielestä syytä säilyttää vankeuslaissa. Perustuslakivaliokunnan huomautuksen vuoksi lakivaliokunta kuitenkin ehdottaa, että pykälästä poistetaan rajaus "tärkeisiin" päätöksiin ja että sen loppuun lisätään viittaus hallintolain kuulemissäännöksen noudattamiseen." (LaVM 10/2005)

Tutkintavankeuslaki ja vankeuslaki siis lähtevät siitä, että tapaajaa kuullaan "mahdollisuuksien mukaan", kun taas hallintolaissa on yksityiskohtaisesti säädetty, milloin asian saa ratkaista asianosaisia kuulematta. Kuulematta jättäminen on hallintolain mukaan mahdollista vain poikkeuksellisesti, lain erikseen mainitsemissa tilanteissa. Pidän vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa ongelmallisena sitä, että mahdollisuus kuulematta jättämiseen on säädetty hyvin väljästi verrattuna hallintolakiin. En pidä tätä perusteltuna asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta. "Mahdollisuuksien mukaan" saatetaan vankilassa tulkita väärin, kuten tässäkin tapauksessa vaikuttaa käyneen.

Tapaamiskielto rajoittaa perustuslain 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan kuuluvaa oikeutta solmia ja ylläpitää ihmissuhteita. Tähänkin nähden on tärkeää, että vangin lisäksi myös tapaajalla, joka lisäksi yleensä tuntee vankia paremmin tapaamiskieltoon johtaneet tapahtumat, on mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa.

Lisäksi, kun tapaamiskieltopäätös oikaisuvaatimusosoituksineen tulee joka tapauksessa antaa tapaajalle tiedoksi, kuten jäljempänä totean, ja tapaajan olinpaikka tulee tällöin tiedoksiantoa varten selvittää, voitaneen asia yhtä hyvin selvittää jo kuulemisvaiheessa kuulemista varten. Jos osoitetta ei muutoin saada selville, en näe estettä sillekään, että vangilta tiedustellaan esimerkiksi tapaajan puhelinnumeroa. Sen selvittäminen, miten tapaajan voi tavoittaa, ei yleensä voine olla mahdotonta eikä edes kohtuuttoman työlästä. Uskoakseni tilanne, jossa tapaajalle ei ole löydettävissä lainkaan osoitetietoa tai edes puhelinnumeroa, josta hänet voi tavoittaa, on erittäin harvinainen.

Edellä esittämäni perusteella totean, ettei tiedossani ole hyväksyttäviä perusteita sille, miksi sääntelyn tulisi tapaajan osalta olla hallintolain kuulemissäännöksestä poikkeava tai ainakaan

siten avoin ja väljä, kuin se tällä hetkellä on. Voidaan kysyä, onko ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” tässä yhteydessä riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, kun kyse on perustuslaissa turvatusta yksityiselämästä ja oikeudesta oikeusturvaan. Saatan näkemykseni oikeusministeriön tietoon sen harkitsemiseksi, tuleeko lainsäädäntöä tältä osin muuttaa.

Mahdollisten lainsäädäntötoimien osalta totean vielä, että jos ilmaisun ”mahdollisuuksien mukaan” on ajateltu soveltuvan tilanteisiin, joissa tapaamiskielto tule saattaa voimaan nopeasti, voitaneen harkita, tuleeko kielto voida antaa väliaikaisena siksi ajaksi, kunnes kuuleminen on ehditty suorittaa.

Vankilan menettelystä tässä yksittäistapauksessa totean seuraavan.

Vankilan selvityksessä todetaan: ”Tästä syystä [kantelijan nimi poistettu] päätettiin antaa määräaikainen tapaamiskielto, jota varten [kantelijan nimi poistettu] kuuleminen sillä hetkellä ei hänen päihtymistilansa vuoksi ollut mahdollinen ja jota ei ole pystytty hänelle toimittamaan puuttuvien osoitetietojen vuoksi.” Tapaaminen, johon kantelijaa lopulta ei päästetty, olisi ollut 19.10.2014. Tapaamiskieltopäätös on päivätty ja allekirjoitettu 23.10.2014, jolloin myös tapaamiskielto on määrätty alkamaan.

Se, että kantelija ei tilansa vuoksi ole ollut kuultavissa välittömästi vankilasta poistamisen yhteydessä 19.10.2014, ei ole peruste olla kuulematta häntä tapaamiskiellosta myöhemmin. Jotta kuuleminen ylipäätään voitaisiin tehdä lain mukaisesti, tulee ensin olla selvillä, millä perusteilla päätös aiotaan tehdä ja mielestäni myös esimerkiksi se, kuinka pitkistä tapaamiskiellosta tulisi olemaan kyse, mikä olennainen osa kieltoa. Kun 19.10.2014 on ollut sunnuntai, vankilassa tuskin on ollut paikalla virkamiestä, joka olisi ollut toimivaltainen päättämään kiellosta ja olisi lisäksi heti perehtynyt asiaan siten, että kuultavalle olisi jo ollut ilmoitettavissa, mistä seikoista hänelle varataan tilaisuus antaa selityksensä. Lisäksi hallintolain kuulemissäännökset lähtevät siitä, että kuultavalle asetetaan määräaika, jonka kuluessa hänen tulee antaa selityksensä. Kuulemismenettely on pääsääntöisesti kirjallinen. Se, ettei kantelijaa voitu kuulla heti hänen poistamisensa yhteydessä, on siten merkityksetöntä kuulemisvelvoitteen kannalta.

Vankila ei ole esittänyt mitään pätevää perustetta sille, ettei kantelijaa ole kuultu. Asiassa ei ole esitetty mitään selvitystä siitä, että kantelijaa olisi edes yritetty kuulla.

Perusoikeuksia rajoittavaa lain säännöstä tulee soveltaa perusoikeusmyönteisesti, eli valita lain perusteltavissa olevista tulkinta-vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Säännöstä sovellettaessa tulee siten ottaa huomioon, että oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Se, että kuuleminen on tutkintavankeuslain mukaan tehtävä ”mahdollisuuksien mukaan”, ei tarkoita, ettei kuulemista tule edes yrittää tehdä tai että kuulemisesta voidaan luopua, jos tapaajaa ei ole voitu kuulla hänen vankilassa paikalla ollessaan. Tapaajalle tulee aina yrittää tarjota mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Sen selvittäminen, miten tapaajan voi tavoittaa, ei myöskään voine olla kohtuuttoman työlästä. Uskoakseni tilanne, jossa tapaajalle ei ole löydettävissä lainkaan osoitetietoa tai puhelinnumeroa, on erittäin harvinainen. Viittaan myös siihen, mitä jäljempänä olen todennut osoitteen selvittämisestä päätöstä tiedoksi annettaessa. Kuulemista ei ole voitu jättää suorittamatta ”puuttuvien osoitetietojen vuoksi”, kun osoite ilmeisesti olisi ollut selvitettävissä. Lisäksi vankila on tässä tapauksessa todennut, että kantelija sai tiedon tapaamiskiellosta vangin kautta. Näin ollen tapaaja olisi ollut tavoitettavissa kuulemistakin varten, ellei muilla tavoin, niin ainakin ”vangin kautta”, tiedustelemalla kyseiseltä vangilta, kuinka tapaajaan saa yhteyden.

Tiedoksianto

Kuten aluekeskus on todennut, tapaajalla on tutkintavangista riippumaton itsenäinen muutoksenhakuoikeus eikä päätöksen tiedoksiantoa voida tehdä antamalla päätös tiedoksi ainoastaan tutkintavangille itselleen.

Vankilan selvityksen mukaan tapaamiskieltoa ei pystytty toimittamaan kantelijalle puuttuvien osoitetietojen vuoksi. Selvityksessä ei väitetäkään, että osoitetta olisi jollakin tavoin yritetty selvittää. Oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja selvitti tämän kantelun vuoksi, vankilan menettelyn arvioimiseksi, onko kantelijalle merkitty väestötietojärjestelmään osoite. Hän totesi, että kantelijalla oli väestötietojärjestelmässä osoite, jossa hän on asunut vuodesta 2013 yli vuoden 2015 puolivälin. Vankilan olisi tullut selvittää kantelijan osoite, kuten aluekeskuskin on todennut.

Tietääkseni vankiloilla on oikeus virkatehtävissä teknisen käyttöyhteyden välityksellä käyttää väestötietojärjestelmää, joka sisältää henkilöiden osoitetiedot. Muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen lain edellyttämä tiedoksi antaminen on vankilan virkatehtävä. Tiedossani ei ole, miten Väestörekisterikeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä on määritelty teknisen käyttöyhteyden välityksellä tapahtuvan väestötietojärjestelmän käyttöoikeuden sisältö. Jos, vastoin käsitystäni, tämä käyttöoikeus ei sisällä tapaajien osoitetietojen selvittämisoikeutta nyt kyseessä olevan kaltaisissa tapauksissa, käytettävissä on myös Väestörekisterikeskuksen tarjoama maksullinen osoitepalvelu (osoitepalvelu.net). Lisäksi, kun kyse on virkatehtävän hoitamiseksi tarvittava tieto, vankila olisi nähdäkseni voinut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 29 §:n perusteella saada yksittäistapauksessa tarvittavan osoitteen tiedustelemalla sitä maistraatista. Vankila on menetellyt virheellisesti jättäessään osoitteen selvittämättä.

Jos kantelijan osoite ei kuitenkaan, vastoin käsitystäni, olisi ollut selvitettävissä, hallintolaissa on säännökset siitä, kuinka päätös tulee antaa tiedoksi silloin, kun sitä ei voida lähettää postitse. Vankila on menetellyt lainvastaisesti jättäessään antamatta päätöksen tiedoksi kantelijalle.

Oikaisuvaatimusosoitus

Kantelijan mukaan tapaamiskieltopäätöksestä ei selviä muutoksenhakumenettelyä. Kanteluun liitetystä tapaamiskieltopäätöksestä, jonka kantelija oli saanut vangin kautta, ei käy ilmi, että päätökseen olisi liitetty oikaisuvaatimusosoitus. Myöskään vankilan selvityksessä ei ilmoiteta, että päätös olisi sisältynyt oikaisuvaatimusosoituksen. Aluekeskus on kehottanut vankilaa kiinnittämään huomiota muutoksenhakuohjeiden liittämiseen vangille ja tapaajalle annettaviin päätöksiin. Jos tapaamiskieltopäätös ei ole sisältänyt oikaisuvaatimusosoitusta, miltä asia käytettävissäni olevan selvityksen perusteella vaikuttaa, vankila on menetellyt asiassa lainvastaisesti.

Jo lausunto- ja selvityspyynnössäni 14.11.2014 totesin, että jos kantelijan väitteet päätöksen tiedoksiannon ja oikaisuvaatimusosoituksen puutteista pitävät paikkansa, vankila ryhtyy toimiin näiden puutteiden korjaamiseksi. Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, onko näin menetelty. Kiinnitän edelleen vankilan huomiota lain mukaiseen menettelyyn. Hallintolain mukaan, jos oikaisuvaatimusohjetta virheellisesti ei ole annettu, viranomaisen on annettava se. Ohje on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Valitusaika alkaa kulua vasta oikaisuvaatimusohjeen antamisesta.

Lopuksi totean, että hallintolaki on yksi tärkeimmistä Rikosseuraamusviranomaisten toimintaa ohjaavista yleislaeista. Pidän huolestuttavana, jos vankilan johto ei osaa soveltaa sitä tai ei edes tunne sen sisältöä, kuten tämän kantelun perusteella vaikuttaa. Asiassa jäi epäselväksi, oliko vankilan tapaamiskieltopäätöstä tehtäessä tiedossa edes se, että tutkintavankeuslain ja

vankeuslain mukaan myös vangin tapaajalla, joka on määrätty tapaamiskieltoon, on asiassa muutoksenhakuoikeus.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan vankilalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä tapaamiskieltopäätöksen tiedoksiannon osalta. Tässä tarkoituksessa lähetän vankilan johtajalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi totean, ettei asiassa ole esitetty lain mukaisia perusteita sille, miksei kantelijaa kuultu tapaamiskiellon määräämisestä. Asiassa jäi epäselväksi myös, oliko vangille tapaamiskieltopäätöksen yhteydessä annettu lain edellyttämin tavoin oikaisuvaatimusosoitus. Saatan nämä käsitykseni lain sisällöstä ja noudattamisesta vankilan tietoon.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi rikosseuraamusalueen aluekeskukselle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen tapaajan kuulemisesta tapaamiskieltoa määrättäessä koskevan säännöksen ongelmallisuudesta oikeusministeriön tietoon lainsäädäntötyössä huomioon otettavaksi.