

26.11.2019

EOAK/5083/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN JA PERUSTEIDEN ILMOITTAMINEN SIIRTOA, VALVOMATONTA TAPAAMISTA JA POISTUMISLUPAA KOSKEVISSA ASIOISSA

1 KANTELU

Kantelija kirjoitti, että hän ei saa valvomatonta tapaamista, tapaamista videoyhteyden välityksellä eikä poistumislupaa. Hänen mukaansa perusteluina kielteisille päätöksille on esitetty vain rikollisen toiminnan estäminen. Kantelija pitää perustelua riittämättömänä ja muutoinkin ihmettelee sitä, koska hän on aiemmin ollut avovankilassa, hänellä on ollut kuusi onnistunutta valvomatonta poistumislupaa ja hän on ensikertalainen nuori. Kanteluun on liitetty Riihimäen vankilassa tehtyjä päätöksiä kantelijan mainitsemista asioista. Kantelun on tulkittu koskevan liitteenä olevia päätöksiä.

Kantelun liitteenä on myös Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tekemä laitossijoittelupäätös, jonka perusteluja kantelija kertoi tiedustelleensa arviointikeskuksesta. Hän oli tyytymätön tiedusteluunsa saamaansa vastaukseen. Hän kertoi myös olevansa kiinnostunut salassa pidetyiksi ilmoitetuista asioista, millä hän viitanee sijoittelupäätöksen perusteluihin, joiden mukaan päätös perustuu asianosaiselta salassa pidettäviin tietoihin.

Kantelija kirjoitti lisäksi muusta asiasta kuin Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta. Kirjoitus on tältä osin käsitelty erikseen (EOAK/5124/2018).

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Riihimäen vankilan ja Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen selvitys sekä Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunto.

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat kantelun liitteenä olleet asiakirjat:

- Laitossijoittelupäätös
- päätös Keravan vankilan wop-kuntoutuksesta
- Hakemus/päätös skype-tapaamisesta
- Poistumislupapäätös
- Hakemus, esittely ja päätös valvomattomasta tapaamisesta
- Arviointikeskuksen erikoissuunnittelijan vastaus kantelijan tiedusteluun

Lisäksi käytettävissä on ollut kantelijaa koskevia tietoja sisältävä Riihimäen vankilan antama selvitys, jonka vankila ilmoittaa olevan salassa pidettävä kantelijalta.

Salassa pidettäväksi merkittyä selvitystä ei toimiteta kantelijalle. Hänellä on mahdollisuus esittää sen saamiseksi asiakirjapyyntö. Jos pyyntö esitetä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle, se tultaneen siirtämään asiakirjan laatineen Riihimäen vankilan käsiteltäväksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 15 §:n mukaisesti.

3 RATKAISU

3.1 Laitossijoittelupäätös ja tiedusteluun vastaaminen

Kantelija siirrettiin 10.7.2018 tehdyllä päätöksellä Keravan vankilasta Riihimäen vankilaan. Päätöksen perusteeksi on kirjattu seuraavaa.

- muu perustelu
 - esityksen mukaan
- [Kantelija] siirretään Riihimäen vankilaan rikollisen toiminnan estämiseksi. VL 6:2.5

Tämä päätös perustuu asianosaiselta salassa pidettäviin tietoihin [kantelijan] toiminnasta vankilassa, koska niistä tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä tai yleistä etua sekä tiedon antaminen vaarantaisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen (JulkL 11 § 2 mom, 24 § 1 mom 5)

Kantelija kirjoitti halunneensa tietoa siitä, ”mitä rikollista toimintaa muka olisi tapahtunut”. Kanteluun oli liitetty kantelijan arviointikeskuksesta saama erikoissuunnittelijan laatimaan vastaus, joka kuului seuraavasti: ”Olet tiedustellut arviointikeskuksesta Riihimäen vankilaan siirtämiseen perusteita. Perusteet ilmenevät sijoituspäätöksestä.” Kantelija oli tyytymätön vastaukseen.

Arviointikeskuksen johtaja totesi asiasta seuraavaa.

”[Kantelijan] arvosteluun siitä, että hän on saanut arviointikeskuksesta allekirjoittamattoman lapun välikäsien kautta tilanteessa jossa hän olisi tiedustellut päätöksen perusteita, on vaikea ottaa kantaa. Varsinaiset tietopyynnöt viedään arviointikeskuksessa aina diaariohjelmaan ja asia saatetaan joko esittelijän tai päätöksentekijän käsiteltäväksi. Oletan että [kantelija] on lähestynyt tietopyynnössä arviointikeskusta tavalla, jota ei ole tulkittu varsinaiseksi tietopyynnöksi, vaan hänelle on vastattu asiassa epämuodollisesti. On valitettavaa, että kanteluvaiheessa asia on vaikea selvittää ja että [kantelija] ei ole saanut asianmukaista vastausta tiedusteluunsa.

- - -

Aikaisemmin [kantelijan] kantelua vastaavaa tilannetta ei arviointikeskuksessa ole tullut esiin. Arviointikeskus aina vastaa tiedusteluihin tai ohjaa tiedustelijan asioimaan oikeassa viranomaisessa. Pidän [kantelijan] tilannetta erittäin valitettavana sekä siinä, että päätöksentekovaiheessa ohjaus, että myöhemmin hänen tiedusteluunsa koskeva käsittely, ei ole täyttänyt arviointikeskuksessa noudatettua käytäntöä eikä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua ohjetta.”

Aluekeskus lausui seuraavaa.

”Kun päätöksen tosiasialliset perusteet ovat olleet salassa pidettäviä asianosaiselta, ja asianosainen tiedustelee kirjallisesti päätöksen perusteita, tulisi toimia julkisuuslain 14 §:n mukaisesti, vaikka pyyntö olisi esitetty esimerkiksi asiointilomakkeella. Henkilölle tulisi kertoa, miksi tieto on salassa pidettävä ja tiedustella, haluaako hän päätöksen asiassa. Annettu vastaus ei ole julkisuuslain eikä keskushallintoyksikön ohjeistuksen mukainen.”

Aluekeskus kiinnitti arviointikeskuksen huomioita asiaan.

Omana kannanottonani totean ensinnäkin, että kantelijan saama vastaus ei ollut asianmukainen siltä osin, kuin siinä todettiin Riihimäen vankilaan siirtämisen perusteiden ilmenevän kantelijan saamasta päätöksestä. Näinhän juuri ei ollut, vaan päätöksen tosiasia-perusteita nimenomaan ei ollut kirjattu päätökseen. Päätöksestä ei selviä, mitä on ollut se rikollinen toiminta, jonka esittämiseksi kantelija siirrettiin ja mihin perustuen hänen on katsottu syyllistyneen tai tulevan syyllistymään tällaiseen toimintaan.

Toiseksi totean, kuten arviointikeskuksen johtaja ja aluekeskuskin totesivat, että kantelijan tiedustelua ei muutoinkaan käsitelty lain edellyttämin tavoin.

Kantelijan saamasta vastauksesta käy ilmi, että hänen on ymmärretty tiedustelleen siirtämisen perusteita. Nämä perusteet on päätöstä tehtäessä arvioitu kantelijalta salassa pidettäviksi. Pidän selvänä, että kantelija oli siirtönsä perusteita tiedustellessaan tarkoittanut nimenomaisesti tiedustella salassa pidettyjä perusteita eli käytännössä viranomaisen asiakirjan salassa pidettävää osaa.

Asiakirjapyynnön ei tarvitse olla "varsinainen tietopyyntö" tai "virallinen tietopyyntö". Pyynnön ei tarvitse olla myöskään kirjallinen, vaan asiakirjapyynnön voi halutessaan esittää viranomaiselle suullisesti.

Vaikka enää ei ole selvitettävissä, missä muodossa ja minkä sisältöisen pyynnön kantelija tarkalleen ottaen on esittänyt, pidän kantelijalle annetun vastauksen perusteella selvitetynä, että pyyntö on ollut sen kaltainen, että se olisi tullut ymmärtää asiakirjapyynnöksi ja sen suhteen olisi tullut menetellä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaisesti eli seuraavasti

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.

Arviointikeskuksen johtaja otti selvityksessään esiin myös toisen ongelmallisena pitämänsä seikan. Hän viittasi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 1.2.2017 antamaan ohjeeseen Asianosaiselta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017). Ohjeessa edellytetään seuraavaa menettelyä.

Päätös annetaan asiakkaalle tiedoksi samalla kun informoidaan mahdollisuudesta tiedustella tarkempia tietoja päätösperusteiden salassapidon perusteista päätöksentekijältä.

Mahdollisiin päätösperusteita koskeviin tiedusteluihin vastattaessa viitataan julkisuuslakiin, jonka mukaan päätösperusteiden luovuttamista koskeva pyyntö voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi (14 §) ja kerrotaan edelleen mahdollisuudesta saattaa päätösperusteiden salassapitoa koskeva asia viime kädessä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (33 §).

Arviointikeskuksen johtaja katsoi, että päätös ei ole noudattanut ohjetta siltä osin kuin päätöksessä ei ole informoitu kantelijaa siitä, että hänellä on mahdollisuus tiedustella päätöksen taustalla olevia salassa pidettäviä perusteita ja viime kädessä saattaa asia hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Voin yhtyä arviointikeskuksen johtajan näkemykseen. Ohje ei kuitenkaan ole yksiselitteinen sen osalta, miten informointi "mahdollisuudesta tiedustella tarkempia tietoja päätösperusteiden salassapidon perusteista päätöksentekijältä" tulee päätöstä annettaessa tehdä. Ohje ei myöskään yksiselitteisesti viittaa asiakirjapyynnön tekemisestä informoimiseen, vaan mahdollisuuteen "tiedustella tarkempia tietoja salassapidon perusteista". Nähdäkseni päätöstä tiedoksi annettaessa olisi perusteltua tuoda esiin, että salassa pidettävien perusteiden osalta voi tehdä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen asiakirjapyynnön. Selvintä on, jos tämä informaatio annetaan vangille suullisen ohjeistamisen lisäksi kirjallisena. Perustelen tätä seuraavasti.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudesta oikeusturvaan.

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.

Viranomaisten toiminnan lähtökohtana on julkisuus. Viranomaisen tekemän päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa päätöksen perusteet. On poikkeuksellista ja oikeusturvan kannalta ongelmallista, jos viranomaisen päätöksen perusteita ei ilmoiteta. Rikosseuraamuslaitoksen toimialalla näin kuitenkin on joissakin tilanteissa perusteltua toimia. Yleensä päätösperusteiden salassapitoa perustellaan tällöin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdalla, jonka mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta tiedonsaantiin sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Kyseessä on poikkeus asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. On tärkeää, että tällaisen poikkeuksen kohteeksi joutuvalla henkilöllä on mahdollisuus saada oikeusturvaa asiassa eli varmistua siitä, että viranomaisen päätös pitää joitakin asiakirjoja salassa häneltä, on lain mukainen. Tätä varten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa on säädetty oikeudesta muutoksenhakuun.

Tätä taustaa vasten pidän perusteltuna, että sen lisäksi, että päätöksessä nimenomaisesti kerrotaan, että kaikkia päätöksen perusteena olevia seikkoja ei ole voitu ilmoittaa asianosaiselle, hänelle annetaan samalla myös tieto käytössä olevasta oikeussuojakeinosta. Näin ollen vangille olisi hänen tällaisen päätöksen saadessaan perusteltua antaa tieto siitä, että hän voi esittää asiakirjapyynnön, jonka jälkeen hän voi halutessaan saada viranomaisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen pyyntöönsä.

Kiinnitän vielä arviointikeskuksen ja aluekeskuksen huomiota siihen, että annettaessa kanteluun selvitystä selvitykseen tulisi liittää ne asiakirjat, joista kantelussa on kyse. Kantelijaa koskevan laitossijoittelupäätöksen salassa pidettäviä perusteita ei ole toimitettu selvityksen yhteydessä. En ole tällä kertaa pitänyt tarpeellisena esittää asiasta lisäselvityspyyntöä, koska Riihimäen vankilan antaman selvityksen perusteella on ollut mahdollista todeta, mitkä nuo perusteet ovat ilmeisesti olleet. Olen ottanut huomion myös, että kyseessä on päätös, johon voi hakea oikaisua aluejohtajalta ja tämän jälkeen saattaa aluejohtajan oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen hallintotuomioistuinten tutkittavaksi, minkä vuoksi en ole ryhtynyt tutkimaan päätöksen lainmukaisuutta.

3.2 Tapaamista videoyhteyden välityksellä koskeva päätös

Kantelija kirjoitti, että hän ei saanut niin sanottua skype-tapaamista. Kanteluun oli liitetty 2.8.2018 tehty päätös, jossa on rastitettu kohta ”lupaa ei myönnetä” ja kirjoitettu perustelukohtaan ”skype-tapaamiset eivät tällä hetkellä ole mahdollisia”.

Päätöksen tehnyt Riihimäen vankilan rikosseuraamuskeskus kertoo selvityksessään, että tapaamista ei järjestetty vain ja ainoastaan sen takia, että vankilan skype-laitteisto ei ollut toimintakuntoinen tuona ajankohtana.

Vankilan selvityksen mukaan ongelmana elokuussa 2018 oli vankien sähköisen asioinnin työasemien toimivuus ja erityisesti kirjautuminen skype-puheluihin. Asia oli korjaantunut pian elokuun alun jälkeen.

Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin siltä osin kuin kyse oli teknisestä ongelmasta. Kiinnitän kuitenkin Riihimäen vankilan huomiota tapaan, jolla kantelijaa koskeva päätös on perusteltu. Kuten kantelukin osoittaa, kantelija ei ole ymmärtänyt, että kyse on ollut teknisestä ongelmasta ja että hakemusta ei hylätty häneen henkilökohtaisesti liittyvästä syystä. Tämä olisi ollut perusteltua tuoda selvemmin esiin.

3.3 Poistumislupapäätös

Kantelija arvosteli hänen poistumislupa-asiassaan tehtyä kielteistä ratkaisua.

Kantelun liitteenä olevasta poistumislupapäätöksestä ja Riihimäen vankilan selvityksestä käy ilmi seuraavaa.

Kantelija on hakenut Riihimäen vankilassa poistumislupaa rangaistusajan pituuden perusteella. Kantelijan anomusta on käsitelty vankilan työpalaverissa, jossa on todettu, ettei poistumisluvan myöntämistä puolleta salassa pidettävien syiden perusteella. Työpalaverin lausunto on kirjattu vankitietojärjestelmään ja rikosseuraamusesimies on tehnyt kielteisen päätösesityksen poistumisluvan päätöksentekoa varten. Vankilan apulaisjohtaja on päättänyt, että poistumislupaa ei myönnetä. Perusteluksi päätökseen on kirjattu ”Muu perustelu. Poistumislupaa ei myönnetä. VL 6:2.5”. Sovelletun lainkohdan kohdalle on kirjattu Vankeuslaki 14 luku 2–5 §”.

Vankilan johto kiinnitti selvityksessään huomioita perustelujen kirjaamiseen. Aluekeskus kiinnitti vankilan huomiota päätöksen perustelemiseen ja salassa pidettävien tietojen käyttämiseen päätöksenteossa. Omalta osaltani totean seuraavaa.

Riihimäen vankila ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole ylittänyt sillä asiassa olevaa harkintavalttaa, kun kantelijan poistumislupa-asia on ratkaistu kielteisesti. Minulla ei siten ole päätösharkinnan lopputuloksen osalta huomautettavaa. Poistumislupapäätös on kuitenkin useilla eri tavoilla päätöksen laatimista koskevien säännösten vastainen.

Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Kantelijaa koskevan poistumislupapäätöksen perustelut-kohtaan merkitty teksti ”poistumislupaa ei myönnetä” ei ole perustelu, vaan tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Kohdassa lukee myös ”muu perustelu”, joka ei millään tavoin selvennä sitä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Perustelut-kohdassa on lisäksi merkintä ”VL 6:2.5”, mikä on ilmaisuna täysin käsitämätön, vaikka osa vangeista ymmärtäneekin, että sillä on tarkoitettu viitata vankeuslain 6 luvun 2 §:n 1 momentin [vaikka päätökseen tehty merkintä viittaa viidenteen momenttiin, jollaista pykälässä ei ole] 5 kohtaan. Päätöksen perustelu ei voi olla tällainen viittaus lain kohtaan. Perusteen tulee ilmetä päätöksestä ilman, että päätöksen saaja joutuu etsimään kyseisen lain kohdan nähtäväkseen. Lisäksi lain säännös ei ylipäätään voi yksin olla perustelu kielteiselle poistumislupapäätökselle, koska päätöksessä tulee ilmoittaa ne tosiasialliset konkreettiset seikat, joihin päätös kunkin hakijan tapauksessa perustuu. Vankilan selvityksen perusteella voidaan päätellä, että tässä tapauksessa tosiasia-perusteita olisivat olleet samat laitosturvallisuuteen liittyvät tiedot ja tapahtumat, joiden perustella kantelija oli siirretty Keravan vankilasta Riihimäen vankilaan.

Kuten Riihimäen vankilan johtajakin selvityksessään huomauttaa, vankeuslain 6 luvun 2 §:n 1 momentin 5 kohdan säännös on poistumislupakäsittelyn kannalta virheellinen, koska se koskee vangin siirtämistä avolaitoksesta suljettuun vankilaan. Voin yhtyä johtajan toteamaan, että poistumislupaa ratkaistaessa esitys ja päätös olisi tullut perustella vankeuslain poistumislupaa koskevan 14 luvun säännöksiin perustuen. Päätöksessä olisi tullut selväsanaisesti ilmoittaa, miksi poistumisluvan myöntämiselle vankeuslain 14 luvussa, tässä tapauksessa sen 2 §:ssä, joka koskee poistumislupaa rangaistusajan pituuden perusteella, asetetut edellytykset eivät kantelijan kohdalla täyty.

Kun tosiasialliset päätöspäätökset ovat ilmeisesti päätöksen tekijän mielestä olleet sellaisia, että ne tulee pitää kantelijalta salassa, asiassa olisi tullut noudattaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antamaa ohjetta Asianosaiselta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017). Ohjeen mukaan asianosaisjulkiset perusteet ja viittaus salassa pidettäviin perusteisiin kirjataan päätökseen. Ohjeen mukaan se, että päätös perustuu kokonaan tai osaksi salassa pidettäviin perusteisiin voidaan ilmaista esimerkiksi seuraavasti: Osa tämän päätöksen perusteista on päätöksentekijän toimesta määritelty salassa pidettäväksi asianosaiselta itseltään, koska niistä tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä tai yleistä etua.

Ohjeessa edellytetään myös, että asianosaiselta salassa pidettävät perusteet dokumentoidaan vankitietojärjestelmässä tätä tarkoitusta varten olevaan erityiseen osioon tai manuaalisesti erillisenä osaksi päätöstä. Vankitietojärjestelmässä tehtävien päätösten osalta asianosaiselta salassa pidettävät perusteet kirjataan salassa pidettäville perusteluille tarkoitettuun osioon. Asiakirjoihin lisätään salassapitomerkinnät (julkisuuslaki 24 §, 11 §) ja ne arkistoidaan salassapidon edellyttämällä tavalla.

Kanteluun annetun selvityksen salassa pidettävä osa ei vaikuta osalta mitään päätöstä, vaan yleiseltä yhteenvedolta kantelijaa koskevista tiedoista. Epäselväksi jää, onko Riihimäen vankilassa menetelty salassa pidettävien perustelujen osalta ohjeessa edellytetyllä tavalla.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätöksen perusteluissa on mainittava sovelletut säännökset. Kantelijaa koskevan poistumislupapäätöksen kohdassa ”sovellettu lainkohta” lukee ”Vankeuslaki 14 luku 2–5 §”. Kantelija oli hakenut poistumislupaa rangaistusajan pituuden perusteella, mikä perustuu 14 luvun 2 §:än. Luvun 3 § käsittelee rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävän poistumisluvan aikaisinta ajankohta, luvun 4 § käsittelee poistumislupaa tärkeästä syystä ja luvun 5 § käsittelee poistumislupaa erittäin tärkeästä syystä. Sovelletujen säännösten ilmoittamisessa on menetelty virheellisesti ilmoittamalla useita sellaisia säännöksiä, joista ratkaisussa ei ole ollut kyse.

Viitataan myös siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.1 todennut asiakirjapyyynnön tekemisen mahdollisuudesta vangille annettavasta informaatiosta. Koska edes salassa pidettävien päätöspäätösten olemassaolo ei käy ilmi kantelijan saamasta päätöksestä, lienee selvää, että hänelle ei myöskään ole ilmoitettu, että hän voi esittää niiden osalta asiakirjapyyynnön.

Päätöksen perustelemissa ja kirjaamisessa ohjeen mukaisesti ei ole kyse vain hallinnonalan oman ohjeen noudattamisesta, vaan viime kädessä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevasta säännöksestä sekä hallintolain ja viranomaisien toiminnan julkisuudesta annettujen lakien asettamista vaatimuksista, joihin ohjeen sisältö voidaan perustaa. Kiinnitän vakavasti Riihimäen vankilan huomiota lain noudattamiseen vankeja koskevia päätöksiä tehtäessä.

3.4 Valvomatonta tapaamista koskeva päätöksenteko

Kantelija arvosteli sitä, että hän ei ollut saanut valvomatonta tapaamista, jota kantelija haki 17.7.2018 tyttöystäväkseen nimeämänsä henkilön kanssa. Hän kertoi olevansa vapautuessaan

muuttamassa yhteen tyttöystävänsä kanssa. Hakemuksen kohtaan, joka on tarkoitettu aiemmista valvomattomista tapaamisista ilmoittamiseen, hän on kirjoittanut käyneensä Keravan vankilan avovankilaosastolta tärkeän syyn perusteella myönnettyillä poistumisluvilla, joiden perusteena olivat perhesyyt.

Asian esitellyt rikosseuraamusesimies on esittänyt, että tapaamista ei myönnetä. Perusteluksi esitykselle on merkitty, että tapaajan ei voida katsoa olevan vangin lähiomainen tai muu läheinen eikä voida katsoa olevan syytä tavata vangille muuta tärkeää henkilöä. Lisäksi on kirjoitettu ”ei tapaamismenneisyyttä, joten normaali tapaaminen on mahdollista toteuttaa”. Selvityksessään asian esittelijä kertoo, että kantelija ja tapaaja eivät olleet tavanneet kertaakaan edes normaaleissa tapaamisissa Riihimäen vankilassa eikä tapaajaa löytynyt kantelijan tapaajaluettelosta esitystä tehtäessä 21.7.2018.

Kielteistä päätöstä on perusteltu sillä, että tapaajan ei voida katsoa olevan vangin lähiomainen tai muu läheinen eikä voida katsoa olevan syytä tavata vangille muuta tärkeää henkilöä sekä sillä, että tapaamisesta voi aiheutua vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle tai haittaa vankilan toiminnalle. Lisäksi perusteluksi on kirjattu ”ei yhteistä tapaamishistoriaa. Sijoitettu Keravalta Riihimäelle rikollisen toiminnan estämiseksi.”

Vankilan selvityksessä todetaan, että valvomattoman tapaamisen myöntämisen tosiasiallisena esteenä olivat kantelijalta salassa pidettävät seikat, jotka ovat selvityksen erillisenä liitteenä.

Riihimäen vankila ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole ylittänyt sillä asiassa olevaa harkintavalttaa, kun kantelijalle ei ole myönnetty valvomatonta tapaamista. Asian selvittäminen ja päätöksen perusteleminen antavat kuitenkin aihetta eräisiin huomioihin seuraavasti.

Aluekeskuksen lausunnon mukaan perustelujen toteamus siitä, että vanki on sijoitettu Riihimäelle rikollisen toiminnan estämiseksi, ei ole riittävä. Aluekeskus katsoo, että kun tosiasialliset perusteet ovat olleet asianosaiselta salassa pidettäviä, tämän seikan olisi tullut ilmetä päätöksestä. Aluekeskus kiinnitti vankilan huomioita päätöksen perustelemiseen, kun perustelut ovat asianosaiselta salassa pidettäviä.

Voin yhtyä aluekeskuksen lausumaan. Viittaan myös siihen, mitä päätösten perustelemisesta on edellä kohdissa 3.1 ja 3.3 todettu. Kiinnitän Riihimäen vankilan huomiota siihen, että valvomatonta tapaamista koskevan lomakkeiston esittelyä varten olevassa lomakkeessa ja päätöslomakkeessa on kummassakin salassa pidettävistä päätösperusteista nimenomainen kohta, johon voidaan merkitä rasti, jos tällaisia perusteita on käytetty. Kantelijaa koskevissa asioissa kohtaa ei ollut rasti.

Kiinnitän vankilan huomiota myös sen riittävään selvittämiseen, onko tapaaja lain tarkoittama muu vangille tärkeä henkilö. Lain esitöiden mukaan vangille tärkeällä henkilöllä tarkoitettaisiin vangille läheistä henkilöä, joka ei ole lähiomainen tai muu läheinen, kuten esimerkiksi lapsuuden ystävää tai kaukaisempaa sukulaista. Muutoksen tarkoituksena on jonkin verran laajentaa niiden henkilöiden piiriä, joille voitaisiin myöntää valvomatonta tapaamista. Tapaamisen myöntämisessä kiinnitettäisiin nykyistä enemmän suhteen tosiasialliseen laatuun, eikä muodollisiin seikkoihin (HE 45/2014, s. 50).

Kuten aluekeskus on lausunnossaan todennut, sille, onko kyseinen henkilö käynyt vankilassa tapaamassa vankia, voidaan antaa merkitystä. Näin Riihimäen vankila on tehnytkin. Yksinomaan siitä, että valvottuja tapaamisia vankilassa ei ole ollut, ei voi kuitenkaan päätellä, että kyseessä ei ole muu vangille tärkeä henkilö. Tapaamisten puuttumiselle voi olla monia perusteltujakin syitä eikä tapaamisten puuttuminen yksin osoita, että henkilö ei ole tärkeä, vaikka

tapaamiset puoltavatkin ihmissuhteen tärkeäksi katsomista. Yhteyttä on voitu pitää vankeusai- kana muulla tavoin tiiviistikin. Se, että tapaamisia ei ollut ollut Riihimäen vankilassa kantelijan oltua siellä tuolloin noin kahden viikon ajan, ei yksin ole riittävä selvitys sen arvioimiseen, oliko tapaaja lain tarkoittamassa mielessä tärkeä henkilö. Vangin ja tapaajan suhdetta olisi nähdäk- seni tullut selvittää tarkemmin, myös muiden yhteydenpitomuotojen osalta, muiden sijoitusvan- kiloiden osalta sekä kantelijan hakemuksessaan mainitsemien poistumislupien osalta. Tarvitta- essa mahdollista lisäselvitystä hänen ja tapaajan läheisyydestä tulisi tiedustella myös vangilta itseltään.

3.5 Salassapidon peruste

Riihimäen vankila ilmoittaa kantelijalta salassa pidettävien tietojen salassapidon perustuvan JulkL 24 §:n 1 momentin 28 kohtaan. Lainkohta kuuluu seuraavasti.

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

- - -

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaa- ranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tie- don antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokieltorekisteriin talletetut tie- dot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluoh- jelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurant- tataroituksia varten keräämät tiedot; (6.2.2015/91)

Säännös ei tarkoita sitä, että hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä voitaisiin pitää salassa tältä henkilöltä itseltään. Kuten lakitekstistä voi ymmärtää ja lainvalmisteluasiakirjoista¹ ja oikeuskirjallisuudesta² käy ilmi, 24 §:n 1 momentin 28 kohdan suojattava intressi on yksityi- syyden suoja. Lainkohdalla suojataan vapautensa menettänyttä henkilöä itseään suhteessa muihin henkilöihin. Se ei sovellu salassapitoperusteeksi kantelijan omien tietojen osalta.

Lisäksi JulkL 12 §:n perusteella jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyn rajoituksen, jollei laissa toisin säädetä. Henkilöä itseään koskeviin asiakirjoihin voi kuitenkin sisältyä myös toista henkilöä kos- kevia salassa pidettäviä tietoja, mikä tulee tietoja annettaessa ottaa huomioon.

3.6 Muuta

Edellä mainittujen päätösten lisäksi kanteluun oli liitetty Keravan vankilassa 5.12.2017 tehty päätös, jolla kantelijan hakemus vankilan WOP-kuntoutusosastolle oli hylätty. Perusteluksi on kirjattu, ettei kantelijaa voida valita osastolle vankeinhoidollisista turvallisuussyistä johtuen.

En ole tutkinut Keravan vankilan menettelyä. Vankilalla on harkintavaltaa kuntoutusosastolle valittavien vankien suhteen eikä minulla ole aihetta epäillä, että asiassa olisi menetelty lainvas- taisesti. Kantelijan tulisi myös pelkän päätöksen lähettämisen lisäksi itse kertoa muun muassa, mitä menettelyä tai päätöstä hän pitää lainvastaisena ja miksi hän pitää menettelyä tai päätöstä lainvastaisena tai virheellisenä. Kantelija ei kantelukirjoituksessaan ole tämän päätöksen osalta esittänyt tällaisia seikkoja.

¹ HE 30/1998 s. 86–88

² Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari (Jyväskylä 2000).

3.7 Vankeja koskevasta päätöksenteosta yleisesti

Kuten edellä olen todennut, päätösten asianmukainen perusteleminen ja perusteiden ilmoittaminen päätöksen kohteelle on viime kädessä perustuslaissa taattu oikeusturvatae. Päätöksen perustelujen pitäminen salassa asianosaisilta on poikkeus, jolle tulee olla vahvat perusteet. Koska salassapidon lainmukaisuus on mahdollista saattaa arvioitavaksi tuomioistuimessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti tai siinä yhteydessä, kun haetaan muutosta pääasiaan, en ota kantaa yksittäisiin tapauksiin. Kiinnitän kuitenkin yleisesti Rikosseuraamuslaitoksen huomiota seuraavaan.

Rikosseuraamuslaitokselle ei ole säädetty toimivaltaa salaiseen tiedonhankintaan. Esimerkiksi vangin kirjeenvaihdon, puhelujen ja sähköisen viestinnän tai tapaamisten valvonta tai asuintilojen tarkastaminen ei saa tapahtua vangin tietämättä. Vain kirjeen tai postilähetyksen pidättäminen on eräissä tilanteissa mahdollista vastaanottajalle tai lähettäjälle siitä ilmoittamatta. Ilmoittaminen on kuitenkin tällöinkin pääsääntö. Lisäksi, koska pidättämisellä puututaan luottamuksellisen viestin suojaan ja sananvapauteen sekä ilmoittamatta jättämisellä muutoksenhakuelpoisen hallintopäätöksen kyseessä ollessa myös oikeusturvaan, ilmoitus on tehtävä välittömästi, kun ilmoittamatta jättämiselle ei enää ole perusteita.

Jos päätöksen perusteena käytetään vangin omasta toiminnasta saatua tietoa, jonka Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet ovat saaneet laissa säädettyjä, vangin siitä tietäen käytettyjä toimivaltuuksia käytettäessä, on hyvin vaikea nähdä, miten tällainen tieto voisi olla salassa pidettävä päätösperuste. Muunkinlaisen tiedon osalta tulee huomata, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohtaan perustuva tiedon salassapito asianosaiselta on mahdollista vain, jos tiedon antamien olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Lopuksi kiinnitän Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön huomiota vankeja koskevan päätöksenteon vakaviin puutteellisuuksiin sen alaisessa hallinnossa. Lukuisista ylimmän laillisuusvalvojan antamista päätösten perustelemista koskevista ratkaisuksista ja keskushallinnon antamasta ohjeistuksesta huolimatta virheellinen menettely ei ole loppunut.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen menettelystä salassa pidettävien päätösperstelujen suhteen sekä asiakirjapyyntöön vastaamisesta Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.2–3.5 esittämäni käsitykset Riihimäen vankilan tietoon.

Kiinnitän Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön huomiota edellä kohdassa 3.7 esittämäni.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen johtajalle, Riihimäen vankilan johtajalle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle.