

2.4.2019

EOAK/6065/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

OMA ALOITE MENETTELYSTÄ VANGIN OSASTOSIJOITTELUSTA PÄÄTETTÄESSÄ

1 OMA ALOITE

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja otti omana aloitteena tutkittavaksi vangin osastosijoittelua koskevan päätöksen tekemiseen liittyvät menettelylliset kysymykset. Kanteluista tehtyjen havaintojen perusteella vaikutti siltä, ettei ainakaan kaikissa vankiloissa kirjattu päätöspäätösteita osastolle sijoittamisesta ja että menettelyssä saattaisi joiltakin muiltakin osin olla ongelmia. Ratkaisun tekeminen asiassa on sittemmin apulaisoikeusasiamiehen vaihdoksen myötä siirtynyt minulle.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto, johon oli liitetty Etelä-Suomen, Länsi-Suomen sekä Pohjois- ja Itä-Suomen rikosseuraamusalueiden aluekeskusten lausunnot ja niihin liittyneet vankiloiden selvitykset.

Käytettävissäni on ollut myös Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestys (annettu 29.8.2018, kumoaa 30.9.2016 annetun työjärjestyksen).

3 RATKAISU

3.1 Taustatietoja

Kanteluasioiden yhteydessä oli tullut esiin, että vangin asuinosaostolle sijoittamisesta tehtävästä päätöksestä ei yleensä kirjattu muuta kuin osasto, jolla vanki asui sekä tämän sijoituksen alkamis- ja mahdollinen päättymispäivä. Vangin kuulemisesta sijoituspäätöstä tehtäessä tai muista päätökseen vaikuttaneista seikoista ei ollut kirjauksia.

Eräässä kanteluasiassa vanki ei ollut saanut pyytämäänsä osastolle sijoittamista koskevaa päätöstä, ilmeisesti siksi, ettei päätöstä ollut olemassa kirjallisena. Samassa asiassa saadussa selvityksessä todettiin myös, ettei vangille tarvitse antaa hänen pyytämäänsä päätöstä, koska osastosiirron katsottiin olevan ”hallinnollista vankilan sisäistä toimintaa”. Eräässä toisessa kanteluasiassa esitettiin väite, että päätöksen osastosiirrosta oli tehnyt virkamies, jolla ei ollut siihen toimivaltaa.

3.2 Oikeusohjeita

Vankeuslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vankilassa voi olla valvonnan asteeltaan ja toimintoiltaan erilaisia osastoja. Pykälän 2 momentin mukaan osastolle sijoittamisessa on otettava huomioon rangaistusajan suunnitelma, vangin yksilölliset ominaisuudet, ikä, vangin mahdollisuudet täyttää osallistumisvelvollisuutensa sekä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, vangin tai muun henkilön turvallisuus ja rikollisen toiminnan estäminen.

Vankeuslain 5 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan osastolle sijoittamisesta päättää toiminnoista vastaava taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies siten kuin vankilan työjärjestyksessä määrätään.

Vankeuslain 1 luvun 7 §:n mukaan vankia on kuultava asumista, vankilaan ja toimintaan sijoittamista, kurinpitoa sekä muuta häntä koskevaa päätöstä tehtäessä noudattaen, mitä hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään.

Vankeuslain 20 luvun 2 §:n 3) kohdan mukaan vanki tai tuomittu ei saa vaatia oikaisua eikä valittaa Rikosseuraamuslaitoksen päätöksestä, joka koskee 5 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettua osastolle sijoittamista ja 4 §:ssä tarkoitettua sopimusosastolle sijoittamista.

Rikosseuraamuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n mukaan laitoksessa päätettävät asiat ratkaistaan esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Sen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Näitä oikeuksia turvaa muun muassa kaikkia hallintoasioita yleislakina koskeva hallintolaki. Hallintolain 5 §:ssä säädetään suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Hallintolaissa säädetään yksityiskohtaisesti asian käsittelystä, esimerkiksi 6 luvussa kuulemisesta ja 7 luvussa asian ratkaisemisesta, johon sisältyy muun muassa päätöksen tekeminen.

3.3 Lausunto- ja selvityspyyntö

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle lähetetyssä lausunto- ja selvityspyynnössä todettiin edellä mainittujen säännösten perusteella seuraavaa.

”Osastolle sijoittamisessa on kyse päätöksestä, jota tehtäessä on vankeuslain mukaan otettava huomioon tietyt laissa säädetyt edellytykset. Vankia on kuultava hallintolain mukaisesti. Hallintolaki koskee muutoinkin toimintaa ja päätöksentekoa vankiloissa. Päätösvalta osastolle sijoittamisesta on säädetty tietyille virkamiestasolle. Päätökset tulee tehdä esittelystä, ellei työjärjestyksessä määrätä toisin. Laissa on säädetty, ettei osastolle sijoittamista koskevaan päätökseen voi hakea muutosta. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että osastolle sijoittaminen jäisi muutoksenhaun ulkopuolelle sen vuoksi, että se olisi luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, vaan siitä, että perustuslain 21 §:ssä turvattua muutoksenhakuoikeutta on eräissä tapauksissa mahdollista rajoittaa, kuten vankeuslain 20 luvun 2 §:ssä mainituissa asioissa on tehty. Tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta nimenomaista rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen ei sen sijaan ole tarpeen säätää sen vuoksi, että sellaiset toimenpiteet eivät ole luonteeltaan hallintopäätöksiä.

- - -

Edellä sijoittamispäätöksen luonteesta todettu huomioon ottaen apulaisoikeusasiamies pitää tarpeellisena selvittää, kuinka osastolle sijoittamista koskevat päätökset vankiloissa kirjataan, erityisesti tulevatko vangin kuuleminen ja päätösperusteet riittävästi kirjatuiksi. Lausunnossa tulisi lisäksi selvittää, tuleeko päätös tehdä esittelystä vai ei sekä kuinka rikosseuraamuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:ä on tulkittava. Viittaako siinä mainittu ”työjärjestyksessä” tässä tapauksessa Rikosseuraamuslaitoksen, rikosseuraamusalueen vai vankilan työjärjestykseen? Jos kirjaamisessa tai menettelyssä muutoin selvityksen perusteella havaitaan puutteita, lausunnossa tulisi ottaa kantaa siihen, mihin toimenpiteisiin keskushallintoyksikkö asiassa ryhtyy ja myös selvittää menettelyohjeet vankiloille, esimerkiksi mihin vankiloiden tulee tehdä kirjaukset (tiettyyn kohtaan vankitietojärjestelmässä tai jotenkin muutoin).”

3.4 Saadut selvitykset ja lausunnot

Saadun selvityksen perusteella vankiloiden menettelytavat osastolle sijoittamisesta päätettäessä vaihtelevat. Vaikuttaa siltä, että vangin sijoittamisesta asuinosaostolle on vankiloissa pääsääntöisesti kirjattu vain, millä osastolla vanki asuu sekä aika, jonka hän on siellä asunut. Osastolle sijoittamisesta ei ole tehty kirjallista päätöstä. Vankitietojärjestelmä ei ole tukenut päätöksen kirjaamista. Vankia on useimmissa vankiloissa kuultu, mutta tämä on tapahtunut suullisesti. Kuulemista ei pääosin ole kirjattu. Päätökset on tehty ilman esittelyä. Joissakin vankiloissa menettelyssä oli kuitenkin esittelyn kaltaisia piirteitä. Varsinaiselle päätökselle ja vangin kuulemisen kirjaamiselle ei ymmärtääkseni ole ollut vankitietojärjestelmässä edes paikkaa. Lisäksi vankitietojärjestelmän paikka, johon vangin asuinosaosto on kirjattu, on ilmeisesti saattanut vankiloissa vaihdella, mutta useimmiten osastosijoittelu on kirjattu vankitietojärjestelmään asuminen/vastaanotto-välilehden alla olevalle asuntokorttisivulle.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 21.4.2017 antaman lausunnon mukaan kuuleminen ja päätöspäätökset eivät ole tulleet riittävästi kirjatuiksi. Keskushallintoyksikkö ilmoitti, että siellä on aloitettu osastosijoitteluun liittyvän päätöksen, sen perusteluiden ja kuulemisen kirjaamiseen tarvittavien muutosten suunnittelu vankitietojärjestelmään. Lausunnon mukaan joitain muutoksia vankitietojärjestelmään tehdään vuoden 2017 lopussa ja keskushallintoyksikkö tulee lähikuukausina ohjeistamaan vankiloiden henkilökuntaa, miten ja mihin he tekevät osastosijoitteluun liittyvät kirjaukset vankitietojärjestelmään. Pääasialliset tietojärjestelmään tarvittavat muutokset pystytään huomioimaan ja tekemään kokonaisvaltaisesti vasta Roti-järjestelmään.

Asian ratkaisemista esittelystä koskeviin kysymyksiin keskushallintoyksikkö totesi, että lähtökohtaisesti asiat Rikosseuraamuslaitoksessa ratkaistaan asetuksessa säädetyn mukaisesti esittelystä. Jos jostakin asiasta voidaan päättää ilman esittelyä, siitä tulisi olla maininta Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä. Keskushallintoyksikössä oli lausuntoa annettaessa harkittavana Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksen muuttaminen sen osalta, voitaisiinko tavanomaiset osastosijoittelut ratkaista ilman esittelyä.

Tällä hetkellä voimassa olevan Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksen¹ 21 §:n 1. kohdan mukaan Rikosseuraamuslaitoksessa ratkaistaan ilman esittelyä vankeuslain 5 luvun 1 §:n ja tutkintavankeuslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaiset tavanomaiset osastosijoittelupäätökset.

Keskushallintoyksikkö otti lopuksi esiin eräitä vangin osastolle sijoittamista koskevia vankeuslain ja tutkintavankeuslain epäyhtenäisyyksiä ja puutteita. Käsittelen näitä jäljempänä kohdassa 3.5.5.

3.5 Kannanotto

3.5.1 Hallintolain soveltamisesta

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpano on hallintoa. Hallintolaki koskee yleislakina myös Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa.

¹ Annettu 29.8.2018, kumoaa 30.9.2016 annetun työjärjestyksen, joka oli voimassa oman aloitteen vireille tullessa ja keskushallintoyksikön lausuntoa annettaessa.

Hallintolaki jakautuu kahteen päälohkoon – hyvän hallinnon perusteisiin sekä hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä koskeviin säännöksiin. Tämä asialliseen soveltamisalaan perustuva jako määrittelee sitä, minkä tyyppisiä asioita käsiteltäessä säädöstä sovelletaan. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaiken tyyppiseen hallintotoimintaan eli viranomaistoiminnassa yleisesti. Menettelyä koskevia säännöksiä sen sijaan sovelletaan vain hallintoasiassa.

Hallintolakia koskeva hallituksen esitys lähti siitä, että menettelysäännökset olisivat tulleet sovellettaviksi vain kirjallisen hallintoasian käsittelyyn eli hallintopäätöksen tekemiseen (HE 72/2002, s. 45–46). Hallintovaliokunta näki asian laajemmin. Sen mukaan hallintoasian tunnistaminen ei ole keskeistä ja hallintolaki on kokonaisuudessaan tarkoitettu sovellettavaksi hallinnon toimintaan (HaVM 29/2002, s. 5). Eduskunta on hallintolain säätäessään hyväksynyt myös hallintovaliokunnan esittämän tulkinnan lain yhtenäisestä soveltamisesta kaikkeen hallintotoimintaan.

Oikeuskirjallisuuden mukaan hallintoasian käsitteelle ei ole aihetta antaa tiukkarajaista eikä ainakaan supistavaa merkitystä silloin, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisalasta. Sekä hyvän hallinnon takeiden että hallinnon asiakkaan menettelyllisen aseman kannalta hallintolain eri säännöksissä käytettyä viittausta hallintoasian käsittelyyn on tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan.²

Vangin asumaan sijoittaminen on hallintoasia, johon tulee soveltaa hallintolain menettelysäännöksiä. Kuten edellä kerrotaan, sekä lainvalmisteluasiakirjojen että oikeuskirjallisuuden mukaan hallintoasian käsite tulee ymmärtää laajasti.

Selvityksiä ja lausuntoja annettaessa on tullut esiin näkemys, että vankeuslaista ei ole johdettavissa kirjaamisvelvoitetta eikä velvoitetta antaa päätöstä vangille. Erään vankilan selvityksen mukaan vankeuslaki ja siihen perustuva asetus on kirjoitettu siten, että niissä määritellään päätöksiä, jotka on joko kirjattava tai joissa on tehtävä kirjallinen päätös. Tämä pitää paikkansa, mutta se ei tarkoita sitä, että vain vankeuslain tai vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mainitsemisissa tapauksissa tulee kirjata tehty toimenpide tai tehdä kirjallinen päätös. Selvityksessä luetelluista vankeja koskeviin säännöksiin perustuvista kirjaamis- ja päätöksentekovelvoitteista voidaan todeta, että sääntely on hajanaista ja epäsystemaattista. Osa velvoitteen alaisista toimenpiteistä tai päätöksistä on tosiasialliseksi julkisen vallan käytöksi luonnehdittavaa toimintaa, osa on päätöksiä, joihin muutoksenhaku on nimenomaisesti kielletty, ja osa taas muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Toisaalta vankeuslaissa ei useiden päätösten osalta ole menettelysäännöksiä lainkaan. Ymmärrän, että tämä on omiaan aiheuttamaan vankiloissa epäselvyyttä oikeasta menettelytavasta.

Kuten totesin, hallintolakia sovelletaan myös Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan. Vankeuslakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen sisältyvät kirjaamis- tai päätöksentekovelvoitteet eivät itsessään merkitse sitä, että hallintolain menettelysäännökset eivät tulisi sovellettaviksi. Osastosijoittelua, ja monia muita päätöksiä, koskeva kirjaamisvelvoite perustuu hallintolakiin. Hallintolain menettelysäännöksistä voidaan poiketa vain, jos lainsäätäjällä on nimenomaisesti säädetty muunlaisesta menettelystä. Vangin osastolle sijoittamista koskevan päätöksen osalta tällaista nimenomaista hallintolaista poikkeavaa sääntelyä menettelystä ja kirjaamisesta ei ole.

² Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2017, s. 34.

Hallintolain osa II käsittelee hallintoasian vireilletuloa ja asian käsittelyä viranomaisessa. Se sisältää muun muassa asianosaisen kuulemista sekä päätöksen muotoa, sisältöä ja perustelemista koskevat säännökset, joita tulee noudattaa myös vangin osastosijoittamisesta päätettäessä.

Selvityksiä ja lausuntoja annettaessa on tullut esiin näkemys, että päätös vangin osastolle sijoittamisesta olisi tosiasiallista hallintotoimintaa, minkä on katsottu selittävän sitä, että vankitietojärjestelmässä ei ole paikkaa päätöstä koskeville kirjauksille.

Kuten jo edellä totesin, kyseessä on kiistatta hallintoasia. Vangin osastolle sijoittamisen osalta laissa on säädetty niistä seikoista, jotka tulee ottaa huomioon vankia sijoitettaessa. Asiassa tulee siis suorittaa päätösharkinta, jossa punnitaan laissa mainittuja seikkoja. Laissa on säädetty, kenellä on toimivalta tehdä tämä päätös. Lisäksi on säädetty, että tähän päätökseen ei saa hakea muutosta. Osastosijoittelu vaikuttaa vangin olosuhteisiin ja kohteluun monin tavoin. Eri osastot voivat poiketa paljonkin toisistaan. Varmuusosastolle sijoittamista koskevan päätöksen on katsottu aiheuttavan vangin kohteluun ja olosuhteisiin niin merkittäviä rajoituksia, että siihen ei muusta asuinosa-astolle sijoittamisesta poiketen ole säädetty muutoksenhakukieltoa.

Asiaa koskeva sääntely, asian merkitys vangin oikeuksille ja eduille ja se, että asiassa tosiasiallissa tehdään ratkaisu, osoittavat, että päätös siitä, mille osastolle vanki sijoitetaan, ei ole tosiasiallista hallintotoimintaa. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan yleensä esimerkiksi koululaisten opettamista tai erilaisten hoitotoimien suorittamista, johon ei sisälly päätöksentekoa. Vaikka tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallinnollisten ratkaisujen välinen rajanveto voi olla tulkinnanvarainen, vangin osastolle sijoittamisen osalta asia on mielestäni selvä.

Tosiasiallisen hallintotoiminnan lisäksi hallinto-oikeudessa käytetään siihen yleensä rinnastettua tosiasiallisen julkisen vallan käytön tai välittömän julkisen vallan käytön käsitettä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi voimakeinoin tilanteeseen puuttumista tai vangin tarkastamista. Tällöin voidaan joutua puuttumaan yksilön perusoikeuksiin voimakkaastikin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yksilön oikeusturvan ja viranomaisen toiminnan laadun kannalta tällöinkin on soveltuvin osin noudatettava hallintoasian käsittelyä koskevia hallintolain säännöksiä³. Näistä säännöksistä keskeiset on muotoiltu sillä tavoin joustavasti, että välittömän julkisen vallan käytön erityisvaatimukset pystytään menettelyllisesti ottamaan huomioon. Tämä koskee muun muassa asianosaisen kuulemista, päätöksen kirjallista muotoa ja perustelemista, joista kaikista voidaan kiireellisissä tapauksissa väliaikaisesti (alleviivaus tässä) joustaa.⁴

Osastolle sijoittamista koskevan päätöksen luonnetta on pohdittu muun muassa säädettyä vankien muutoksenhakuoikeudesta. Muutoksenhaku osastosijoittelua koskevaan päätökseen on katsottu perustelluksi kieltää. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän lähtökohta on ollut, että kyse ei ole tosiasiallisesta toiminnasta, vaan päätöksestä, joka vaikuttaa vangin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällaisiin päätöksiin saa yleensä hakea muutosta viime kädessä perustuen perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintoasiassa tehtyjen päätösten osalta muutoksenhakuoikeudesta säädetään lisäksi hallintolainkäyttölain 5 §:ssä, jonka mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku tällaisiin päätöksiin voidaan kuitenkin eräissä tilanteissa lailla kieltää. Osastolle sijoittamisen osalta kieltä on perustunut siihen, että

³ Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2017, s. 39–40.

⁴ Mt. s. 40.

viranomaisten harkintavalta näissä asioissa on laajaa; muun muassa osastojen täyttöaste ja turvallisuustekijät vaikuttavat päätöksentekoon⁵.

Muutoksenhakukiellossa ei siis ole kyse siitä, että osastollesijoittamispäätös ei olisi hallintoasiassa tehty päätös, vaan lainsäätäjällä on muutoksenhakukiellosta säädettyä päinvastoin osoittanut, että se on tällainen päätös, jonka osalta muutoksenhakeminen voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti kieltää. Tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta tällaista kieltä ei sen sijaan ole tarpeen edes säätää, eikä ole vankeihin kohdistuvan tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta säädettykään, koska tällaisen toiminnan muutoksenhakukelvottomuus on yleensä muutoinkin selvä.

Voin yhtyä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja rikosseuraamusalueiden näkemukseen, että vangin asumaan sijoittamista koskevan päätöksen perustelut ja vangin kuuleminen eivät ole tulleet riittävästi kirjatuiksi.

Selvityksistä ja lausunnoista välittyi huoli kirjaamiskäytännön muutoksen mahdollisesti aiheuttamasta työmäärän huomattavasta kasvusta. Käytännössä suurin osa osastosijoittelupäätöksistä lienee kuitenkin varsin lyhyitä ja yksikertaisia. Uskoakseni se, minkä tosiseikojen perusteella sijoittelu tehdään, ja mille osastolle vanki niiden perusteella on perusteltua sijoittaa, on useimmiten nopeasti ratkaistavissa oleva ja selvä asia, josta vangin ja päätöksentekijän välillä ei vallinne ainakaan suurempaa erimielisyyttä. Aina näin ei kuitenkaan ole ja kuten kanteluista on havaittu, sijoittelun tosiasialliset perusteet ovat saattaneet jäädä vangille epäselväksi tai vanki saattaa katsoa, ettei sijoittelu muutoin ole lain mukainen.

Yhteenvetona edellä esittämästäni totean, että vankeuslain 5 luvun 1 §:n ja tutkintavankeuslain 3 luvun 1 §:n mukainen vangin sijoittaminen osastolle on hallintolaissa tarkoitettu hallintoasia, jonka käsittelyssä tulee noudattaa hallintolaissa hallintoasian käsittelystä säädettyä menettelyä. Viime kädessä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tulee huolehtia siitä, että vankiloissa noudatetaan hallintolakia.

Hallintolaki yksiselitteisesti velvoittaa päätösten kirjaamiseen. Kirjaaminen on myös merkityksellistä virkamiehen ja vangin oikeusturvan kannalta sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Riittävä kirjaaminen mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioimisen sekä turvaa osaltaan myös viranomaisten itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyuden pohtimista. Kirjaaminen lisää vangin mahdollisuutta tiedonsaantiin, mikä puolestaan turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteuttamista.

3.5.2 Kansainvälinen suositus osastosijoittelua koskevista päätöksistä

Osastosijoittelun riittävän perustelemisen ja kirjaamisen vaatimus on tullut esiin myös CPT:n⁶ suosituksissa.

CPT on esimerkiksi vuonna 2008 Riihimäen ja Helsingin vankiloiden suljetuille osastoille sijoittamisen osalta huomauttanut, että osastoille sijoittamismenettely ei ollut täysin ”läpinäkyvää”. Vangit eivät saaneet mitään kirjoitettua päätöstä osastosijoittelustaan ja monet olivat jääneet epätietoisiksi sijoittelun perusteista. Monet vangit eivät ymmärtäneet, miksi heitä pidettiin kuuksia ja jopa vuosia olosuhteissa, jotka pitkälti muistuttivat varmuusosastoa. CPT:n mukaan

⁵ HE 45/2014, s 60.

⁶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

vankien pitäisi saada mahdollisimman täydelliset tiedot sijoitteluperusteistaan. CPT kehotti Suomen valtiota edellä esitetyt näkemykset huomioon ottaen arvioimaan uudelleen sijoittelumenettelyä.⁷

Vastauksessaan Suomen valtio kuvasi osastosijoittelussa noudatettavaa menettelyä ilmaise-matta aikomusta sijoittelumenettelyn uudelleen arvioimisesta. Valtion vastauksessa esitettiin näkökanta, että vankiloissa sijoittelu osastoille on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä kirjallisia päätöksiä.⁸ Edellä jaksossa 3.5.1 esittämilläni perusteilla oma näkemykseni on yhden-suuntainen CPT:n kantaan nähden. Katsonkin, päinvastoin kuin Suomen valtion puolesta on ennen vankeuslain vuoden 2014 muutosta CPT:lle esitetty, että osastosijoittamisessa ei ole kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, ja että sijoittamisesta tulee muun muassa tehdä nimen-omainen päätös – näin siitä huolimatta, että päätöksestä ei ole muutoksenhakumahdollisuutta.

3.5.3 Kuulemisesta

Vankeuslain ja hallintolain perusteella on selvää, että vankia on kuultava osastolle sijoittamista koskevassa asiassa. Selvitysten mukaan useimmissa vankiloissa näin meneteltiin. Kuuleminen tapahtui pääosin suullisesti eikä sen suorittamista tai vangin lausumaa yleensä kirjattu mihinkään.

Selvityksissä ja lausunnoissa esitettiin näkemyksiä, että suullinen kuuleminen on asian laatuun ja olosuhteisiin nähden riittävää ja tarkoituksenmukaista. Keskushallintoyksikkö totesi, että kuuleminen ei ollut tullut riittävästi kirjatuksi, mutta ei ottanut kantaa kuulemisen suorittamistapaan.

Vankeuslain kuulemista koskevassa säännöksessä viitataan hallintolain 34 §:ään, joka kuuluu seuraavasti.

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.

⁷ Finland: Visit 2008, [CPT/Inf \(2009\) 5](#). “74. Riihimäki Prison’s Closed Unit and the ISO-1 Closed Unit at Helsinki Prison had been set up with a view to allowing greater supervision of certain prisoners by segregating them from the mainstream prison population. Riihimäki Prison’s Closed Unit had the same design and capacity as the establishment’s High Security Unit and was holding eight prisoners at the time of the visit. The ISO-1 Closed Unit at Helsinki Prison had 12 cells and was operating also at full capacity. Several prisoners were being accommodated in it for their own protection (see paragraphs 65 and 67).”

75.Placement in the closed units was decided by the prison management. It appeared from the documentation consulted and interviews with prisoners that the procedures for placement were not fully transparent. In both units, the prisoners interviewed did not receive any written decision on placement and many of them said they were unaware of the grounds for their placement. There was no proper mechanism in place to review placement in such units, nor criteria enabling inmates, where appropriate, to regulate their behaviour. Many inmates interviewed failed to understand why they were kept for months or even years in an environment close to that of high security.

It is axiomatic that prisoners should not be subject to a special security regime any longer than the risk they present makes necessary. This calls for regular reviews of placement decisions. Such reviews should always be based on the continuous assessment of the individual prisoner by staff specially trained to carry out such assessment. Moreover, prisoners should as far as possible be kept fully informed of the reasons for their placement and, if necessary, its renewal; this will, inter alia, enable them to make effective use of avenues for challenging that measure. The CPT recommends that the placement of prisoners in the closed units at Helsinki and Riihimäki Prisons be reviewed, in the light of the above remarks.

⁸ [CPT/Inf \(2009\) 19](#) s. 31–32.

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.

Kuulemisesta ilmoittamisesta on säädetty 36 §:ssä, jonka mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta 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.

Hallintolain esitöissä on todettu, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Esitöiden mukaan yleinen lähtökohta olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisen voisi hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena.⁹

Hallintoasian suullisista selvitysketjuista on lisäksi säädetty seuraavaa.

37 §

Suullinen vaatimus ja selvitys

Viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muut asianosaiset on kutsuttava samanaikaisesti paikalle, jos se on välttämätöntä asianosaisten oikeuksien tai edun valvomiseksi.

Viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Hallintolain 42 §:ssä säädetään tietojen kirjaamisesta. Sen mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Minulla ei ole perusteita olla eri mieltä siitä, että osastolle sijoittaminen lienee useimmiten asia, jossa asian laatuun ja olosuhteisiin nähden on tarkoituksenmukaista, että vanki voi antaa selityksensä suullisesti. Selvyyden vuoksi totean samalla, että suullinen kuuleminen ei tarkoita sitä, että vangin suullisesti esittämä selvitys, vaatimus tai mielipide jätetään kirjaamatta. Vangin esittäessä asian suullisesti tulee kuulemisen toteutumisesta ja vangin kuulemisesta esittämästä olla löydettävissä kirjaus. Viranomaisen ei voi myöskään vaatia, että asianosainen esittää lausumansa suullisesti, jos hän haluaa antaa sen kirjallisena.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, mitä hallintolain mukainen kuuleminen tarkoittaa. Kuten edellä on todettu, vankilat ilmoittavat selvityksissään, että vankia pääsääntöisesti kuullaan. Joidenkin vankiloiden selvityksistä jää kuitenkin vaikutelma, että kuulemisen oikeudellista luonnetta ei ole ymmärretty. Vaikka vangin kanssa on keskusteltu ja häneltä on tiedusteltu muun muassa turvallisuuteen vaikuttavia seikkoja, vanki ei vaikuta tulevan kuulluksi siitä, mille osastolle hänet on

⁹ HE 72/2002, s. 89.

ajateltu sijoittaa ja mitkä ovat perusteet sijoittamiselle. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että keskustelu vangin kanssa on käyty ennen kuin vankilassa on pidetty kokous, jossa muodostetaan käsitys sopivasta osastosta ja niistä perusteista, joiden vuoksi osasto olisi sopivin. Selvitysten mukaan niissä vankiloissa, joissa sijoitteluasiaa käsiteltiin kokouksessa, käytännöt myös erosivat toisistaan siinä, onko vanki mukana kokouksessa vai ei. Jos vanki ei ole mukana eikä häntä muutoinkaan kuulla siitä, mikä on ollut kokouksen johtopäätös, kuuleminen ei ole tapahtunut asianmukaisesti.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kuulemisen kohteena on kaikki asiassa käsittelyn perusteena oleva informaatio ja päätöksenteon perusteet. Asianosaiselle tulee kuulemisen yhteydessä varata tilaisuus esittää niiden johdosta omat näkökohtansa tai vasta-argumenttinsa ja omat vaatimuksensa ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään.¹⁰ Tässä tapauksessa kuulemisen kohteena tulisi siten olla se, mikä ja minkä laatuinen osasto ja millä perusteella vankilan käsityksen mukaan on vangille sopivimmaksi ajateltu sijoituspaikka. Kuulemiselle voidaan pyrkiä hankkimaan ratkaisun tekemiseen tarvittavaa selvitystä muutoinkin. Esimerkiksi edellä mainittu kokousta edeltävä keskustelu vangin kanssa palvelee hyvin tätä tarkoitusta. Erään selvityksen mukaan siinä kuullaan vangin oma arvio tilanteestaan, toimintaan osallistumismahdollisuuksistaan, laitosturvallisuusasioista sekä muista rangaistusajan etenemiseen liittyvistä asioista. Näin tulee luonnollisesti menetelläkin. Jos vankia kuitenkin on vain haastateltu ilman, että hänellä on mitään käsitystä siitä, millaisia osastoja vankilassa on, mille niistä hänet on ajateltu sijoittaa ja mikä tähän on perusteena, hänellä ei ole ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi hallintolain tarkoittamalla tavalla.

3.5.4 Asian esittelemisestä

Kuten edellä kohdassa 3.3 selostetusta tässä asiassa lähetetystä selvitys- ja lausuntopyyntöstä käy ilmi, Rikosseuraamuslaitoksessa päätettävät asiat on säädetty ratkaistaviksi esittelystä, ellei tästä ole työjärjestyksen määräyksellä poikettu.

Oman aloitteen vireille tullessa tällaista poikkeusta ei Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä ollut, vaikka päätöksiä osastolle sijoittamista koskevista asioista ei tehty esittelystä. Lausunnoissa ja selvityksissä esitettiin näkemyksiä, ettei esittelymenettelyn käyttäminen ole tarpeen. Keskushallintoyksikkö ilmoitti, että työjärjestyksen muuttaminen tältä osin on harkittavana. Työjärjestys on sittemmin muutettu.

Minulla ei tältä osin ole enää aihetta toimenpiteisiin asiassa.

3.5.5 Lainsäädännön puutteita ja epäyhtenäisyyksiä

Keskushallintoyksikkö otti lisäksi lausunnossaan esiin, ettei tutkintavankeuslaissa ole säädetty, kuka päättää 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta ns. tavanomaisesta sijoittamisesta vankilassa tai jos tutkintavanki pyytää toimintoihin osallistumista varten asuttamista vankeusvankien kanssa taikka jos poikkeaminen erilleen sijoittamisesta on välttämätöntä vankien, tutkintavankien tai henkilökunnan turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tai se on muutoin tilapäisesti tarpeen vankilan järjestyksen ylläpitämiseksi poikkeuksellisessa tilanteessa.

Keskushallintoyksikkö totesi, että vankeuslain 5 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan osastolle sijoittamisesta päättää toiminnoista vastaava taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies siten kuin vankilan työjärjestyksessä määrätään. Vangin erillään asumisesta

¹⁰ Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2017, s. 249.

omasta pyynnöstä päättää vankeuslain mukaan toiminnoista tai turvallisuudesta vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Sopimusosastolle sijoittamisen päätösvallasta vankeuslaissa ei ole mainittu erikseen, kun taas tutkintavankeuslain 3 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan tutkintavangin sopimusosastolle sijoittamisesta ja erillään asumisesta omasta pyynnöstä päättää toiminnoista tai turvallisuudesta vastaava virkamies taikka ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

Saatan omalta osaltani keskushallintoyksikön havainnot oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5.1 esittämäni käsityksen hallintolain menettelysäännösten soveltamisesta sekä kohdassa 3.5.3 kuulemisesta esittämäni käsitykset Rikosseuraamuslaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja pyydän sitä saattamaan päätökseni aluekeskusten ja vankiloiden tietoon.

Lähetän päätökseni myös tiedoksi oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle kohdissa 3.5.1, 3.5.2 ja 3.5.5 esitettyjen havaintojen osalta sekä muutenkin ministeriön vastuulla olevassa säädösvalmistelussa tarvittavalla tavalla huomioon otettavaksi.