

7.1.2021

EOAK/7961/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSSEURAAMUSLAITOKSESTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Oikeusministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa esitysluonnoksesta.

Totean, että laillisuusvalvojan toimivaltaan ei lähtökohtaisesti kuulu arvioida sitä, kuinka viranomaisen organisaatio järjestään. Esitysluonnoksessa on kuitenkin joitakin kohtia, joilla on yhteys toiminnan lainmukaisuuteen, laillisuusvalvontaan ja ylimmän laillisuusvalvojan aiempiin havaintoihin.

Laki Rikosseuraamuslaitoksesta

Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain 7 ja 8 §:ien säännöskohtaisissa perusteluissa rikosseuraamuskeskuksen johtajan tehtäväksi ja rikosseuraamuskeskuksen yksikönpäällikön tehtäväksi mainitaan muun muassa lainmukaisuudesta vastaaminen. Tätä tehtävää ei kuitenkaan mainita 7 ja 8 §:issä vaan ainoastaan perusteluissa.

Esitysluonnoksen mukaan kehittämisen ja ohjauksen vastuualueen tehtävänä olisi useiden muiden tehtävien ohessa säädösohjaus, oikeudellinen ohjaus ja laillisuusvalvonta. Vastuualueilla olisi yksiköitä. Ehdotetun Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain 9 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitokselle tehdyn laitosta tai sen virkamiehen toimintaa koskevan hallintokantelun ratkaisisi kehittämisen ja ohjauksen vastuualueen johtaja tai työjärjestyksessä määrätty vastuualueen virkamies. Ehdotetun vankeuslain 20 luvun 3 §:n mukaan pääosan oikaisuvaatimuksista ratkaisisi kehittämisen ja ohjauksen vastuualueen johtaja.

Oikeudelliset palvelut ja -ohjaus ollaan siten keskittämässä organisatorisesti, esityksen tavoitteiden mukaisesti. Ottaen huomioon, miten olennainen asia laillisuuden valvonta ja ohjaus on suljettujen laitosten kyseessä ollessa, voitaneen kysyä, eikö oikeudellisten palvelujen olisi syytä muodostaa oma erillinen, muusta toiminnasta riippumaton vastuualueensa tai yksikkönsä, jossa kantelu- ja oikaisuvaatimusasiat sekä muut laillisuusvalvonnalliset kysymykset ratkaistaisiin, jonka johtajalta edellytettäisiin oikeustieteellistä koulutusta ja tehtävän vaatimaa kokemusta yksikön tehtävältä ja joka olisi suoraan pääjohtajan alainen.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukaan hallinnonalan virastoissa sisäisen laillisuusvalvonnan valvontatoiminnon tulee toimia viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa (05.08.2020 SMDno-2020-158). Näin olisi nähdäkseni perusteltua menetellä Rikosseuraamuslaitoksessakin, jotta laillisuuden valvonta ja ohjaus olisi mahdollisimman tehokasta ja uskottavaa. Itsenäinen vastuualue tai yksikkö vastaisi nähdäkseni hyvin myös organisaatiouudistuksen tavoitetta vahvistaa oikeudellisten palvelujen roolia.

Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki

Vankeuslain 4 luvun 12 §:n 1 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi, vaikka sen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään organisaatiouudistuksessa lakkautettavien arviointikeskusten tehtävistä. Kyse lienee epähuomiossa muuttamatta jääneestä säännöksestä.

Esityksen tavoitteena ilmoitetaan olevan muun muassa edistää yhdenmukaisia toimintatapoja kaikissa yksiköissä ja sen myötä parantaa rangaistusta suorittavien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua. Tavoitteena on, että asiakkaita koskevien ratkaisujen sekä seuraamusten sisältöjen yhdenmukaisuus lisääntyy. Eriävät käytännöt ja laintulkinnat ovat ongelma, johon myös ylin laillisuusvalvoja on kiinnittänyt huomiota (ks. myös esitysluonnoksen s. 12). Nähdäkseni esitys ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa tavoitteita.

Vankeuslain 4 luvun 11 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että rangaistusajan suunnitelmasta, vangin sijoittamisesta vankilaan, vankilaan ilmoittautumisajankohdasta, vankilaan saapuvan vangin matkakustannusten korvaamisesta ja vangin kuulemisesta aiheutuneiden matkakustannusten korvaamisesta päättää asiakasarvioinnin yksikön yksikönpäällikkö tai työjärjestyksessä määrätty yhdyskuntaseuraamustoimiston yksikönpäällikkö.

Ymmärtääkseni Rikosseuraamuslaitokseen on tulossa nykyisten arviointikeskusten tilalle yksi valtakunnallinen asiakasarvioinnin yksikkö, jolla siten on yksi yksikönpäällikkö. Tämä lienee perusteltua esitysluonnoksessa mainituista syistä. Olen itsekin havainnut eräitä ongelmia liittyen siihen, että vankien sijoittelu ja rangaistusajan suunnitelmien laadinta on jaettu kolmelle arviointikeskukselle. Päätösvallan osalta herää kuitenkin kysymys, kuinka yksi yksikönpäällikkö käytännössä kykenee hoitamaan tehtävät, joita tälle hetkellä hoitaa kolme, ilmeisesti varsin työllistettyä, virkamiestä. Jos taas on tarkoitus laajalti päättää vankien sijoittelusta ja rangaistusajan suunnitelmista yhdyskuntaseuraamustoitomistoissa, palveleeko tämä esityksen tavoitteena olevaa toiminnan yhdenmukaisuutta ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan eräiden tällä hetkellä rikosseuraamusalueiden johtajille kuuluvien tehtävien siirtämistä rikosseuraamuskeskusten johtajille. Siten jotkut nyt kolmen eri ratkaisijan tehtäväksi kuuluvat ratkaisut hajaantuisivat yhdelletoista eri ratkaisijalle. Tällaisia päätöksiä ovat ainakin varmuusosaston päiväjärjestyksen

vahvistaminen (vankeuslaki 5 luku 9 § 1 mom), vangin omien vaatteiden käytön rajoittaminen (vankeuslaki 7 luku 2 § 2 mom), rahan tai muiden maksuvälineiden käytön rajoittaminen (vankeuslaki 9 luku 9 § 3 mom) ja vankilan järjestyssäännön vahvistaminen (vankeuslaki 15 luku 16 §). Nähdäkseni esitys ei tältä osin välttämättä palvele yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden tavoitteita, vaan voi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

Mainitut tällä hetkellä aluejohtajalle kuuluvat päätökset voivat vaikuttaa merkittävästi vankien kohteluun ja siten rajoittavasti heidän perusoikeuksiinsa. Päätöksiin sisältyy merkittävää oikeudellista harkintaa. Tällaisten päätösten yhdenmukaisuus ja lainmukaisuus on tärkeää. Päätösten hajauttaminen yhdelletoista eri ratkaisijalle voi olla ongelmallista, varsinkin kun rikosseuraamuskeskusten johtajilla ei välttämättä tule olemaan erityistä oikeudellista osaamista eikä rikosseuraamuskeskuksissa ymmärtääkseni tule työskentelemään muitakaan sitä omaavia virkamiehiä, toisin kuin nyt aluekeskuksissa, joissa kaikissa on lakimiehen virka. Esimerkiksi vankiloiden järjestyssääntöjä aluekeskuksissa vahvistettaessa asioissa esittelijänä on tietääkseni yleensä toiminut kunkin aluekeskuksen lakimies. Esitän harkittavaksi, että päätösvalta mainitun kaltaisten päätösten osalta, päätösten yhdenmukaisuuden ja oikeudellisen osaamisen varmistamiseksi, säädetään edellä esittämälleni oikeudellisen yksikön/vastuualueen johtajalle tai ainakin jollekin vastuualueiden johtajista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi vankeuslain 10 luvun 10 §:n 1 momentti, jossa säädetään Vankiterveydenhuollon yksikön lääkärin päätösvallassa. Ehdotus on ongelmallinen sikäli kuin kumottavaksi ehdotetaan kohta, jonka mukaan lääkäri päättää lääkkeiden hallussapidosta vankilassa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös poistettaisiin tarpeettomana, millä viitataan siihen, että Vankiterveydenhuollon yksikön tehtävänä on [ilman tätä vankeuslain säännöstäkin] järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito. Näin onkin, mutta käsittääkseni ilman erillistä säännöstä ei ole selvää, että lääkkeiden hallussapitoa vankilassa koskeva päätös on lääkärin toimivaltaan kuuluva päätös. Nykyisen säännöksen voimassa ollessakin asiassa on ollut epäselvyyttä siten, että vankilan valvontahenkilökunta on pyrkinyt tekemään tämän päätöksen, joka kuitenkin nähdäkseni tulisi tehdä lääketieteellisillä perusteilla. Koska vangin omaisuuden hallussapitoa koskevat päätökset muutoin kuuluvat vankilan tehtäviksi, pidän perusteltuna, että selvyyden vuoksi lääkityksen osalta säilytetään nimenomainen säännös. Asia on tullut esiin esimerkiksi oikeusasiamies Jääskeläisen omaan aloitteeseen 1.10.2019 antamassa päätöksessä ([dnro 248/2/2016](#), päätös on luettavissa oikeusasiamiehen internetsivulla).

Siltä osin kuin tutkintavankeuslaissa on vastaavia säännösehdotuksia kuin ne, joihin olen vankeuslain osalta kiinnittänyt huomiota, huomioni koskevat myös tutkintavankeuslakia.

Tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa mainittu käytöstä poistunut viranomaisnimike vankeinhoitoviranomainen ehdotetaan muutettavaksi Rikosseuraamuslaitokseksi. Vastaavaa muutosta ei

ehdoteta vankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momenttiin, vaikka sielläkin edelleen on ilmaisu vankeinhoitoviranomaisen.

Muuta

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 11 §:iin ehdotetaan muutosta, jolla ilmaisu Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettu korvattaisiin käsitteellä tutkintavanki. Tutkintavankeuslakia sovelletaan paitsi tutkintavankeihin tutkintavankeuslain 1 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti myös muun lain nojalla vapautensa menettäneen, vankilassa pidettävän henkilön kohteluun, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tarkoitetaanko esitysluonnoksessa ehdotetulla tutkintavanki-käsitteellä myös näitä muita vapautensa menettäneitä? Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan yksikön tehtävänä on järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito. Minulla ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta tarkemmin selvittää, miksi 6 ja 11 §:ssä on tällä hetkellä 2 §:stä eroava terminologia ja onko tarkoitus ollut, että Vankiterveydenhuollon yksikön vastuulla ovat myös tutkintavankeuslain 1 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettut vankilassa pidettävät henkilöt, joita sinänsä lienee erittäin vähän, jos ollenkaan. Totean kuitenkin, että sääntely vaikuttaa tulkinnanvaraiselta.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain säännöskohtaiset perustelut ovat 87 §:n osalta vaikeatulkintaiset. Lain 32 §:ssä ei säädetä valvontarangaistuksen rangaistusajan laskemisesta eikä valvontarangaistuksesta ehdonalaiseen vapauteen päästämistä, kuten perusteluissa esitetään, vaan matkakustannusten korvaamisesta. Epäselvää on myös, mitä tarkoittaa, että täytäntöönpanoyksikön päätettäväksi ei tule sellaista harkintavaltaa sisältävää hallintopäätöstä, johon tulisi olla muutoksenhakuoikeus. Perusteluissa viitataan kuitenkin vankeuslain 3 luvun 1–7 §:iin, joiden perusteella tehtävään vankeuslain 3 luvun 7 a §:ssä mainittuun päätökseen voi vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan vaatia oikaisua. Tarkoitus lienee, että myös valvontarangaistukseen tuomitulla on jatkossakin muutoksenhakuoikeus päätökseen valvontarangaistusajasta, ja tältä asia näyttääkin, kun tarkastelee yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 86 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja esitysluonnoksessa ehdotettua 87 §:n 1 momenttia. Perustelujen valossa on kuitenkin vaikea ymmärtää, mitä ehdotetaan.

Esityksessä ehdotetaan useissa eri kohdissa useiden eri säännösten osalta, että päätösvalta jossakin asiassa voi olla tietyn virkamiestason lisäksi työjärjestyksessä määrättyllä virkamiehellä. Joidenkin säännösten osalta on asiayhteydestä melko selvää, mistä työjärjestyksestä on kyse. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, olisiko tarpeen tuoda esiin ellei laissa, niin ainakin säännöskohtaisissa perusteluissa, mitä työjärjestystä milloinkin tarkoitetaan. Laillisuusvalvonnassa on nykyisen sääntelyn osalta tullut ilmi, ettei aina ole ollut selvää, viittaako lain maininta työjärjestyksestä Rikosseuraamuslaitoksen, keskushallintoyksikön, rikosseuraamusalueen vai vankilan työjärjestykseen.