

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2006:25

# *Vangin muutoksenhakuoikeus*

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2006:25

# *Vangin muutoksenhakuoikeus*

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
11.10.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Vangin muutoksenhakua selvittävä työryhmä Puheenjohtaja Veijo Tarukannel Sihteeri Tuuli Herlin Sihteeri Matti Vartia		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 20.10.2005	
Julkaisun nimi Vangin muutoksenhakuoikeus			
Julkaisun osat Luovutuskirje, mietintö			
Tiivistelmä			
<p>Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet laatia luettelo sellaisista vankilassa tehtävistä ratkaisuksista, joista ei saa hakea muutosta ja arvioida järjestelyn suhde oikeasuvaatimusmenettelyyn. Lisäksi työryhmän tuli laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus tarvittavista lainmuutoksista.</p> <p>Työryhmä otti työnsä lähtökohdaksi perustuslain 21 §:n vaatimuksen, jonka mukaan jokaisella on oikeus hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen. Toinen työryhmän työn lähtökohta oli hallinto-oikeudessa syntynyt jaottelu hallinnollisiin päätöksiin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Hallinnolliset päätökset ovat hallinto-oikeudessa pääsääntöisesti muutoksenhakukelpoisia, mutta tietyin edellytyksin joistakin päätöksistä voidaan säätää muutoksenhakukielto. Tosiasiallinen hallintotoiminta puolestaan jää hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle.</p> <p>Näiden lähtökohtien pohjalta työryhmä tarkasteli sekä vankeuslain (767/2005) että tutkintavankeuslain (768/2005) säännökset ja ryhmitteli laeissa säädetyt päätökset ja viranomaistoimet muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin, muutoksenhakukiellossa oleviin päätöksiin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Lähtökohtana jaottelussa oli, että vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia ja muutoksenhakukieltoon voidaan asettaa päätökset, joilla ei puututa vangin oikeuksiin tai velvollisuuksiin ja jotka ovat lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa. Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.</p> <p>Mietinnössään työryhmä ehdottaa, että vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin säädetään kattavat ja täsmälliset luettelot sekä muutoksenhakukelpoisista että muutoksenhakukiellossa olevista päätöksistä. Näin ei jää tulkinnanvaraiseksi, kuuluuko jokin viranomaisratkaisu muutoksenhaun alaan, ja menettelystä tulee ennakoitavaa niin viranomaisten kuin vankienkin kannalta.</p> <p>Lisäksi työryhmä ehdottaa joitakin täsmennyksiä muutoksenhakumenettelyä koskeviin säännöksiin.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Vankeuslaki, vanki, tutkintavanki, muutoksenhaku, muutoksenhakukielto			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) 2/630/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:25		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-412-7
Kokonaissivumäärä 31	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
11.10.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen som reder ut fångens sökande av ändring Ordförande Veijo Tarukannel Sekreterare Tuuli Herlin Sekreterare Matti Vartia		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 20.10.2005	
Publikation (även den finska titeln) Fångens rätt att söka ändring (Vangin muutoksenhakuoikeus)			
Publikationens delar Överlämningsbrev, betänkande			
Referat  Arbetsgruppen hade till uppgift att reda ut möjligheterna att det utarbetas en förteckning över sådana beslut som fattas i fängelset i vilka det inte får sökas ändring och bedöma vilket förhållande detta har till förfarandet med rättelseyrkandet. Dessutom skulle arbetsgruppen utarbeta ett förslag till de nödvändiga lagändringarna i form av en regeringsproposition.  Utgångspunkten för arbetsgruppens arbete var det i grundlagens 21 § ställda kravet på att var och en har rätt att söka ändring i ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. En annan utgångspunkt var den i förvaltningsdomstolen praktiserade indelningen i administrativa beslut och faktisk förvaltningsverksamhet. I administrativa beslut kan det vanligen sökas ändring hos förvaltningsdomstolen men under vissa förutsättningar kan det bestämmas om ett besvärshämbud i vissa beslut. Den faktiska förvaltningsverksamheten förblir utanför det administrativa ändringssökandet.  På grundval av dessa utgångspunkter betraktade arbetsgruppen bestämmelserna i fängelselagen (767/2005) och i häktninglagen (768/2005) och grupperade de i lagen föreskrivna besluten och myndighetsåtgärderna i beslut i vilka det får sökas ändring, beslut i vilka det inte får sökas ändring och faktisk förvaltningsverksamhet. Utgångspunkten i indelningen var att i besluten som gäller fångens rättigheter och skyldigheter får sökas ändring och i besluten som inte påverkar fångens rättigheter och skyldigheter och som är nära den faktiska förvaltningsverksamheten kan det bestämmas om besvärshämbud. Arbetsgruppen utarbetade sitt förslag i form av en regeringsproposition.  Arbetsgruppen föreslår i sitt betänkande att fängelselagen och häktninglagen skall ha omfattande och tydliga förteckningar över beslut i vilka det får sökas ändring och beslut i vilka det inte får sökas ändring. Således lämnas det inte rum för tolkning om det får sökas ändring i ett visst myndighetsavgörande eller inte och såväl myndigheterna som fångarna kan förutse förfarandet.  Arbetsgruppen föreslår därutöver vissa förtydliganden i bestämmelser om sökande av ändring.			
Nyckelord Fängelselag, fånge, häktad, sökande av ändring, besvärshämbud			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) 2/630/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2006:25		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-412-7
Sidoantal 31	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## **Oikeusministeriölle**

Oikeusministeriö asetti 20 päivänä lokakuuta 2005 työryhmän, jonka tehtäväksi se antoi

- 1) selvittää mahdollisuudet laatia luettelo sellaisista vankilassa tehtävistä ratkaisuista, joista ei saa hakea muutosta,
- 2) arvioida järjestelyn suhde oikaisuvaatimusmenettelyyn ja
- 3) laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus tarvittavista lainmuutoksista.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta. Jäseniksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, johtaja Tuomo Kärjenmäki Hämeenlinnan vankilasta, vartiopäällikkö Yrjö Kahra Vaasan vankilasta sekä oikeudellisen yksikön johtaja Paavo Siltanen, aluejohtaja Jari Lohi ja ylitarkastaja Jouko Pietilä, kaikki Rikosseuraamusvirastosta. Työryhmän sihteereiksi määrättiin suunnittelija Tuuli Herlin oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta ja tarkastaja Matti Vartia Rikosseuraamusvirastosta. Jari Lohi nimitettiin työryhmän toimikauden aikana oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston apulaisosastopäälliköksi.

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren ja erityisasiantuntija Marietta Keravuori-Rusanen, molemmat oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta. Toukokuun 1 päivästä 2006 alkaen asiantuntijana on toiminut myös suunnittelija Juho Martikainen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta.

Toimeksiannon taustana ovat vankeuslain (767/2005) 20 luvun säännökset vankien muutoksenhakuoikeudesta. Vankeuslain 20 luvun 9 §:ssä on lueteltu ne vankeuslain mukaiset päätökset, joista vangilla on oikeus hakea muutosta. Tämän lisäksi vangilla on muutoksenhakuoikeus suoraan perustuslain nojalla.

Käsitellessään vankeuslakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 263/2004 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2005 vp) piti ehdotettua sääntelytapaa ongelmallisena. Sääntely jättää epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada vankeuslain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä. Eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 10/2005 vp) totesi olevan usein tulkinnanvaraista, mitkä ratkaisut koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia siten, että ratkaisua on pidettävä valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan kannanoton mukainen muutos ei ollut toteutettavissa lain säätämisen yhteydessä. Lakivaliokunta katsoi, että oikeusministeriön tulisi selvittää edellä toimeksiannossa mainitut asiat.

Muutoksenhakutyöryhmä on kokoontunut kuusi kertaa. Lisäksi työryhmän työvaliokunta on kokoontunut muutaman kerran. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan ehdotus olisi tullut saada valmiiksi 30.4.2006 mennessä. Oikeusministeriö pidensi työryhmän pyynnöstä toimikauden päättyväksi 31.8.2006.

Työryhmä on tarkastellut kattavasti vankeuslain ja tutkintavankeuslain nojalla vankilassa tehtäviä päätöksiä ja muita viranomaistoimia. Nämä päätökset ja viranomaistoimet työryhmä on jakanut tosiasialliseen hallintotoimintaan ja hallintopäätöksiin. Hallintopäätökset työryhmä on edelleen jakanut sellaisiin päätöksiin, joista vangilla työryhmän käsityksen mukaan tulisi olla muutoksenhakuoikeus ja toisaalta sellaisiin, joihin voidaan liittää muutoksenhakukielto.

Työryhmä ehdottaa uusia säännöksiä, jotka sisältäisivät kattavan luettelon muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukielloista. Kattava luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukielloista poistaisi nykyisten säännösten tulkinnanvaraisuuden ja parantaisi näin muutoksenhaun ennakoitavuutta. Muutoksenhakukielto täyttäisi perusoikeussääntelyn edellytykset täsmällisestä sääntelystä lain tasolla.

Päätökset tapaamiskiellosta ja kirjeen pidättämisestä koskevat myös vankilan ulkopuolisia henkilöitä. Selvyyden vuoksi tapaajan ja kirjeen lähettäjän tai vastaanottajan muutoksenhakuoikeudesta säädettäisiin erikseen.

Vankeuslainsäädäntöön sisältyy tiettyjä vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai viranomaisten toimia, joista on perusteltua asettaa muutoksenhakukielto. Laissa säädettäisiin myös muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä. Muutoksenhakukielto säädettäisiin koskemaan päätöksiä tai viranomaistoimia, jotka ovat lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa. Esimerkiksi päätökset vangin kirjeiden lukemisesta ovat luonteeltaan sellaisia, ettei muutoksenhaulla enää voida tehokkaasti vaikuttaa toteutettuun valvontatoimenpiteeseen. Näissä tapauksissa kantelu ja vahingonkorvauskanne ovatkin tehokkaampia oikeussuojakeinoja.

Tutkintavankeuslakiin säädettäisiin vankeuslakia vastaavat luettelot muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukiellosta. Säännökset vastaisivat asiallisesti vankeuslain säännöksiä.

Myös muutoksenhakua koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 5 päivänä syyskuuta 2006

Veijo Tarukannel

Ulla Mohell

Paavo Siltanen

Jari Lohi

Jouko PietiläTuomo KärjenmäkiYrjö Kahra

Tuuli HerlinMatti Vartia

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vankeuslain  
muuttamisesta sekä tutkintavankeuslain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi säännökset vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeudesta.

Ehdotukset täsmentäisivät ja selventäisivät vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeuden sisältöä. Vangin oikeusturvan toteutumiseksi laissa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta nykyistä lainsäädäntöä täsmällisemmin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niistä

vankeinhoitoviranomaisen päätöksistä, joihin vanki tai tutkintavanki voivat hakea muutosta. Lisäksi säädettäisiin muutoksenhakukiellosta joidenkin päätösten osalta.

Tutkintavankeuslakiin tehtäisiin vastaavat muutokset.

Samalla muutoksenhakumenettelyä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

---



## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....</b>	<b>1</b>
<b>SISÄLLYSLUETTELO .....</b>	<b>2</b>
<b>YLEISPERUSTELUT .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Nykytila.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Nykytilan arviointi.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....</b>	<b>6</b>
<b>3.1. Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot .....</b>	<b>6</b>
<b>3.2. Keskeiset ehdotukset .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Esityksen vaikutukset.....</b>	<b>8</b>
<b>4.1. Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan .....</b>	<b>8</b>
<b>4.2. Vaikutukset kansalaisten asemaan.....</b>	<b>9</b>
<b>5. Asian valmistelu .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Riippuvuus muista esityksistä.....</b>	<b>9</b>
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Lakiehdotusten perustelut .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Laki vankeuslain muuttamisesta .....</b>	<b>10</b>
<b>20 luku. Muutoksenhaku .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Laki tutkintavankeuslain muuttamisesta .....</b>	<b>17</b>
<b>15 luku. Muutoksenhaku .....</b>	<b>17</b>
<b>2. Tarkemmat säännökset ja määräykset.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Voimaantulo .....</b>	<b>18</b>
<b>4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....</b>	<b>18</b>
<b>LAKIEHDOTUKSET .....</b>	<b>20</b>
<b>vankeuslain muuttamisesta.....</b>	<b>20</b>
<b>tutkintavankeuslain muuttamisesta.....</b>	<b>23</b>

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Esitys koskee vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeutta.

Säännökset vangin muutoksenhakuoikeudesta sisältyivät aiemmin rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin (39/1889). Tässä laissa vankien muutoksenhakuoikeus oli hyvin rajallinen. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen jälkeen rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain säännökset muutoksenhausta ovat olleet puutteellisia vangin oikeusturvan asianmukaiseksi toteutumiseksi.

Tutkintavankien muutoksenhausta ei tutkintavankeudesta annetussa laissa (615/1974) ollut lainkaan säännöksiä.

Vankeuslainsäädäntöä uudistettiin laajalla kokonaisuudistuksella, joka tuli voimaan lokakuun alussa 2006. Lainsäädäntöuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli saattaa vangin perusoikeudet perustuslain edellyttämälle tasolle. Uudistuksessa rangaistusten täytäntöönpanosta annettu laki ja tutkintavankeudesta annettu laki kumottiin ja ne korvattiin vankeuslailla (767/2005) ja tutkintavankeuslailla (768/2005).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hakea muutosta oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskeviin päätöksiin tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Tämä oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut viranomaisten puuttuessa kansalaisten perusoikeuksiin. Uudessa vankeuslaissa säädetään entistä kattavammin myös vangin muutoksenhakuoikeudesta. Uudistuksella pyrittiin laajentamaan vangin muutoksenhakuoikeutta perustuslain edellyttämällä tavalla.

Vankeuslaissa vangin muutoksenhaku jakautuu kahteen osaan. Ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämistä koskevista päätöksistä valitetaan yleistä tuomioistuinlinjaa käräjäoikeuteen ja muihin päätöksiin haetaan muutosta hallinnollista muutoksenhakutietä.

Tutkintavankeuslaissa säädetään erikseen oikeudesta hakea muutosta niihin päätöksiin, jotka koskevat vain tutkintavankeja. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan vankeuslain säännöksiä.

Hallintolainkäytössä muutoksenhakuoikeus rakentuu jaotteluun tosiasialliseen hallintotoimintaan ja valituskelpoisiin hallintopäätöksiin. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n mukaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa vain päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Hallinnollisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jää niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sellaista hallinnon toimintaa, jolla ei ole varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia. Tosiasiallisen hallintotoiminnan muodot ovat moninaisia. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon hoitotoimenpiteet, opetuksen antaminen ja viranomaisen antama neuvonta ovat tosiasiallista hallintotoimintaa.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi liittyä julkisen vallan käyttöä, jossa viranomaisen käytännön toimenpiteillä vaikutetaan toimenpiteen kohteen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Esimerkiksi poliisin antamat käskyt ja kiellot ovat tällaista tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallisen julkisen vallan käyttöön jää hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle, mutta sitä koskevat hallintolain (434/2003) 2 luvussa mainitut hallinto-oikeudelliset periaatteet ja muut hyvän hallinnon vaatimukset. Sen sijaan pelkkä suoritettava tosiasiallinen toiminta ei kuulu hallintolain soveltamisalan piiriin, sillä tällaisiin toimiin ei liity lainkaan oikeudellisia vaikutuksia.

Rajanvetoa on pyritty selventämään taulukossa 1.

Taulukko 1. Hallintopäätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan rajanvetoa

Ei hallintotoimintaa
Tosiasiallinen hallintotoiminta
Harmaa alue, jolla on vaikea päätellä, onko kysymyksessä tosiasiallinen hallintotoiminta vai hallintopäätös
Hallintopäätökset <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Muutoksenhakuoikeus: oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat päätökset</li> <li>b) Muutoksenhakukiello: päätökset, jotka eivät koske oikeuksia ja velvollisuuksia</li> </ul>

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää laissa yksilöidyillä ja täsmällisillä muutoksenhakukielloilla.

Vankeuslainsäädännössä jako tosiasialliseen hallintotoimintaan ja muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin jäi joiltakin osin epäselväksi lainsäädäntöuudistuksesta huolimatta. Osa vankeuslaissa päätöksen muodossa tehtävistä ratkaisuksista on luokiteltavissa tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Esimerkiksi päätösvalta vankeuslain 16 luvussa säädetyistä tarkastuksista on laissa täsmällisesti säännelty, mutta asiallisesti tarkastuksissa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Toisaalta osa vankeuslaissa säädetyistä päätöksistä ei koske sillä tavoin vangin oikeuksia ja velvollisuuksia, että hallinnollinen muutoksenhakuoikeus olisi tarpeen. Nykyisin laeista puuttuvat yksilöidyt säännökset muutoksenhakukielloista.

Vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia käsi-

tellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 20/2005 vp) huomiota ehdotettujen muutoksenhakusäännösten ongelmiin. Valiokunnan mukaan ehdotettu luettelo valituskelpoisista päätöksistä oli ongelmallinen perustuslain 21 §:n vaatimusten kannalta. Valiokunnan mukaan valittu sääntelytapa jättää epäselväksi, onko vangilla oikeus saada muiden kuin luettelossa mainittujen säännösten perusteella annettu päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan. Lausunnon mukaan luettelo ei saisi muodostua välilliseksi muutoksenhakukielloksi, vaan hallintolainkäyttölain 5 § ja viime kädessä perustuslain 21 § määrittelee muutoksenhakuoikeuden rajat. Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta olisi valiokunnan mielestä viittaus hallintolainkäyttölain 5 §:ään ja tarvittaessa erilliset säännökset muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä.

Lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 10/2005 vp), että tosiasiallisen hallintotoiminnan ja muutoksenhakukelpoisten hallintopäätösten erotteleminen on vaikeaa vankilan kaltaisessa suljetussa ympäristössä, jossa tehdään päivittäin useita vangin asemaan vaikuttavia ratkaisuja. Valiokunta edellytti, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuudet laatia perustuslakivaliokunnan esittämän mallin mukainen luettelo sellaista vankilasta tehtävistä ratkaisuksista, joihin ei saa hakea muutosta. Samalla tulee arvioida tällaisen järjestelyn suhde oikaisuvaatimusmenetelyyn.

Tässä esityksessä vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että perustuslain 21 §:n vaatimukset täyttyvät.

## 2. Nykytila

### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Vankeuslainsäädännössä oli pitkään pääsääntönä muutoksenhakukiello. Vankeinhoitoasetuksen (878/1995) 75 §:ssä sallittiin ainoastaan muutoksenhaku kurinpitorangais- tuksena määrätystä suoritettuna ajan menetyk-

sestä, tällöinkin asetuksessa säädetyin rajoituksin. Vuonna 2001 lakia rangaistusten täytäntöönpanosta uudistettiin siten, että vanki sai hakea muutosta kurinpitorangaistuksista ja ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämistä koskevista päätöksistä. Muutoksenhaku tehtiin käräjäoikeuteen. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että muista hallinnollisista päätöksistä muutoksenhaku oli mahdollista ainoastaan suoraan perustuslain nojalla. Vangit ovatkin tehneet joitakin valituksia hallinto-oikeuksiin päätöksistä, jotka ovat jääneet rangaistusten täytäntöönpanosta annetussa laissa määritellyn muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle.

Vankeuslaissa muutoksenhakuoikeutta laajennettiin olennaisesti. Lain mukaan käräjäoikeudesta haetaan muutosta vain ehdonalaisen vapauttamisen lykkäämistä koskevissa asioissa. Hallinnollista muutoksenhakua uudistettiin säätämällä vankeuslain 20 luvun 9 §:ään luettelo niistä päätöksistä, joihin vanki voi hakea muutosta. Pykälän mukaan muutosta voi hakea esimerkiksi päätöksistä, jotka koskevat täytäntöönpanon lykkäämistä, varmuusosastolle sijoittamista, omaisuuden hallussapitoa, kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä, kurinpitorangaistuksia tai valvotun koevapauden peruuttamista.

Tutkintavankeuslain 15 luvun 1 §:ään sisältyy myös muutoksenhakukelpoisten päätösten luettelo, joka on sisällöltään pääosin vankeuslain luetteloa vastaava.

Muutoksenhakukelpoisiksi lainsäädännössä osoitettujen päätösten ala laajeni uudistuksessa huomattavasti. Muutoksenhakuoikeuden laajentaminen perustui perustuslain 21 §:n asettamaan oikeusturvavaatimukseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeviin päätöksiin. Vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeus pyrittiin saattamaan oikeusturvavaatimuksen mukaiseksi säätämällä myös hallinnollisesta muutoksenhausta vankeuslaissa.

Vankeuslain 20 luvun 9 §:n muutoksenhakumenettely etenee siten, että päätöksistä tulee ensi vaiheessa hakea oikaisua aluevankilan johtajalta. Vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Poikkeuksen

muodostavat aluevankilan johtajan tai Rikosseuraamusviraston ensi asteena tekemät päätökset, joihin ei sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä, vaan joista valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden päätöksestä ei voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakien säännöksiä on tarkennettu vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (509/2006) 64—69 §:ssä ja tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (510/2006) 28 §:ssä.

## 2.2. Nykytilan arviointi

Perusoikeusuudistuksessa korostettiin sitä, ettei laitosvaltaan perustuvaa kohtelua voida pitää hyväksyttävänä. Suljetuissa laitoksissa olevat henkilöt nauttivat lähtökohtaisesti samaa perusoikeussuojaa kuin muutkin. Perusoikeussuojan alaan kuuluu myös perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeusturva. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaiselle on turvattava oikeus hakea muutosta oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevaan päätökseen. Tämä oikeus kuuluu myös vangeille.

Jaksossa 1 selostettujen valiokuntien kannanottojen perusteella vankeuslain ja tutkintavankeuslain luettelot muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ovat ongelmallisia perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimuksen kannalta. Luettelot jättävät tulkinnanvaraiseksi, mistä päätöksistä vanki voi valittaa ja tämä saattaa välillisesti rajoittaa vangin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta hakea muutosta oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevaan päätökseen. Perustuslakivaliokunta mainitsi lausunnossaan erityisesti päätöksen rangaistusajan suunnitelmasta, päätökset vankeuslain 8 ja 14 lukujen mukaisista luvista sekä päätöksen valvottuun koevapauteen päästämisestä.

Vankeuslain 20 luvun luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä poikkeaa hallinto-oikeuden yleisestä lähtökohdasta, joka ilmenee hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:stä. Tämän pykälän mukaan muutosta voi hakea viranomaisen antamaan päätökseen,

jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Monet vankia koskevat hallintopäätökset jäävät voimassa olevan vankeuslain luettelon ulkopuolelle. Osittain tämä johtuu muutoksenhakukieltosäännöksen puutteesta. Säännös muutoksenhakukiellosta selventäisi muutoksenhakukelpoisten päätösten rajoja ja vähentäisi lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta.

Myös rajanveto tosiasialliseen hallintotoimintaan ja muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin jää voimassa olevissa säännöksissä osittain epäselväksi. Osittain tämä johtuu vankeuslainsäädännössä omaksutusta lähtökohdasta, että viranomaisen toimivaltuuksien käyttöä koskevasta päätösvallasta säädetään täsmällisesti vankeuslaissa. Monet vankeuslain toimivaltuudet ovat täsmällisestä päätösvallan sääntelystä huolimatta asiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa eivätkä siten kuulu hallinnollisen muutoksenhaun piiriin. Toiseksi vankeuslainsäädännössä on sellaisia viranomaistoimivaltuuksia, jotka ovat lähtökohtaisesti tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, mutta toimenpiteen pitkittyessä voivat muodostua perustaksi hallinnolliselle muutoksenhauille. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 34/2001 vp) olevan mahdollista, että esimerkiksi potilaan eristämisen tai sitomisen pitkittyminen muodostuu hänen oikeuksiaan koskevaksi laillisuuskysymykseksi, jonka hän voi suoraan perustuslain 21 §:n nojalla saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vangin sijoittaminen tarkkailuun on tämäntyyppinen toimenpide. Voimassaoleva lainsäädäntö jättää epäselväksi, kuuluvatko tällaiset toimenpiteet hallinnollisen muutoksenhaun piiriin. Nämä vankeuslainsäädännön erityispiirteet tulisi ottaa huomioon muutoksenhakusäännöksiä muotoiltaessa.

Voimassa olevan lain säännökset eivät myöskään täysin poista tarvetta valittaa suoraan perustuslain 21 §:n nojalla. Muista kuin vankeuslain 20 luvun 9 §:ssä olevaan luetteloon kuuluvista päätöksistä valittaminen voi edelleen tapahtua vain vetoamalla suoraan perustuslakiin, mikä ei ole perusteltua vankien oikeusturvan ennakoitavuuden ja järjestelmän yleisen selkeyden kannalta. Myös vankien yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, jos muutoksenhakukelpoisuuden

sisällön määrittely jää yksittäisissä tapauksissa hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Valitukset suoraan perustuslain nojalla sopivat lisäksi huonosti yhteen oikaisuvaatimusmenettelyn kanssa, koska niitä ei lähtökohtaisesti käsitellä oikaisuvaatimuksina, vaan valituksina hallinto-oikeudessa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti edellä mainitussa lausunnossaan huomiota myös oikaisuvaatimuksen ja valituksen keskinäiseen käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mukaan säännösten sanamuodosta voi saada käsityksen, että oikaisuvaatimus ja valitus ovat vaihtoehtoisia muutoksenhakukeinoja. Muutoksenhakua koskevien menettelysäännösten täsmällisyys kuuluu myös perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimuksen alaan. Siksi muutoksenhakumenettelyä koskevia säännöksiä on tarpeen tarkentaa siten, että muutoksenhakujärjestys on yksiselitteinen.

Vangin hallinnollisen muutoksenhakuoikeuden saattaminen yhteensopivaksi perustuslain ja hallintolainkäyttölain kanssa on tarpeen.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1. Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot**

Esityksen tavoitteena on turvata vangin ja tutkintavangin muutoksenhakuoikeus hallinnollisiin ratkaisuihin perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Ehdotetut säännökset täsmäntäisivät lain tasolla, mitkä vankeinhoitoviranomaisen ratkaisut koskevat perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla vangin oikeuksia tai velvollisuuksia. Tällä tavoin täsmennettyjen säännösten myötä tarve valittaa suoraan perustuslain nojalla vähenisi huomattavasti nykyisestä.

Tavoitteena on myös, että vangin muutoksenhakuoikeus vastaisi laajuudeltaan erityisesti yleistä hallinto-oikeudessa omaksuttua erottelua tosiasialliseen hallintotoimintaan ja muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin.

Vaihtoehtoisia tapoja vankien ja tutkintavankien muutoksenhaun sääntelyyn on kolme.

Ensimmäinen vaihtoehto olisi säätää laissa

muutoksenhakukelpoisista päätöksistä sekä muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä. Kattava luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä selventäisi erottelua tosiasialliseen hallintotoimintaan ja muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin. Näin muutoksenhakuoikeuden sisällöstä tulisi ennakoitavaa niin vankien, vankeinhoitoviranomaisten kuin tuomioistuintenkin kannalta. Tämä vaihtoehto vähentäisi myös järjestelmän tulkinnanvaraisuutta siten, ettei valittajan perussääntöisesti tarvitsisi vedota suoraan perustuslain säännöksiin muutoksenhakuoikeutensa toteuttamiseksi. Kun erikseen säädettäisiin vielä luettelo muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä, suoraan perustuslain nojalla tapahtuva muutoksenhaku - käytännössä valitus hallinto-oikeuteen - rajoittuisi mahdollisiin yksittäisiin tulkinnanvaraisiin kysymyksiin.

Säännökset muutoksenhakukiellosta noudattaisivat perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossaan esittämää vaatimusta, jonka mukaan muutoksenhakukiello ei saisi seurata ainoastaan välillisesti lainsäädännön epäselvyydestä. Säännöstä muutoksenhakukiellon alaisista päätöksistä voidaankin pitää välttämättömänä, etteivät muutoksenhaun rajat jää epäselviksi.

Toinen vaihtoehto olisi säätää muutoksenhakukelpoisista päätöksistä pelkästään viittauksella hallintolainkäyttölain 5 §:n yleissäännökseen valituskelpoisista hallintopäätöksistä sekä täsmällinen luettelo muutoksenhakukiellossa olevista päätöksistä. Malli vastaisi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämää. Muutoksenhakukieltojen osalta malli vastaisi myös ensimmäistä vaihtoehtoa.

Vaihtoehdon hyvänä puolena olisi, että muutoksenhaussa voitaisiin noudattaa hallinto-oikeudessa syntyneitä periaatteita tosiasiallisen hallintotoiminnan ja muutoksenhakukelpoisten päätösten erosta.

Vankeuslain säännökset eroavat kuitenkin monin osin perinteisestä hallinto-oikeuden tehtäväkentästä, mikä saattaisi varsinkin alkuvaiheessa aiheuttaa ongelmia muutoksenhakukelpoisten päätösten rajaamisessa. Vankilan kaltaisessa suljetussa ympäristössä tällainen epäselvyys olisi ongelmallista vankien

ja tutkintavankien oikeusturvan kannalta.

Tämä malli olisi myös ongelmallinen oikaisuvaatimusmenettelyssä, jossa edellytetään, että päätöksen tehnyt virkamies antaa vangille tai tutkintavangille oikaisuvaatimusosoituksen. Ilman täsmällisiä muutoksenhakusäännöksiä vankilahenkilökunnan ratkaistavaksi jäisi, milloin tällainen oikaisuvaatimusosoitus annetaan.

Kolmas vaihtoehto olisi säätää täsmällisesti muutoksenhakukelpoisista päätöksistä, mutta lakiin ei kirjattaisi muutoksenhakukielto-säännöstä. Tämän mallin ongelmana olisi, että se saattaisi laajentaa käytännössä vangin muutoksenhakuoikeutta sellaisiin päätöksiin, jotka eivät koske vangin oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:ssä tarkoitulla tavalla. Muutoksenhakua tällaisista päätöksistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena muun muassa resurssien järkevän kohdentamisen kannalta. Täsmällisen muutoksenhakukieltoa koskevan säännöksen puuttuminen lisäisi myös järjestelmän tulkinnanvaraisuutta, mikä heikentäisi vankien ja tutkintavankien oikeusturvaa.

### 3.2. Keskeiset ehdotukset

Edellä jaksossa 3.1 esitetyistä vaihtoehdoista ensimmäinen toteuttaa parhaiten perustuslain vaatimukset. Kattava luettelo muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukielloista poistaisi nykyisten säännösten tulkinnanvaraisuuden ja parantaisi näin muutoksenhaun ennakoitavuutta. Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja muutoksenhakukelpoisten päätösten välillä ilmenisi suoraan laista. Myös muutoksenhakukielto täyttäisi perusoikeussäätelyn edellytykset täsmällisestä sääntelystä lain tasolla. Kuvailtu sääntely mahdollistaisi vangin oikeuksien ja velvollisuuksien systemaattisen arvioinnin ja vankia koskevien toimien ja päätösten jaottelun tältä pohjalta.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain hallinnollista muutoksenhakua koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että muutoksenhakukelpoisten päätösten luettelossa säädettäisiin kattavasti kaikista muutoksenhakukelpoisista päätöksistä. Muutoksenhakuoikeuden alaan kuuluvat esimerkiksi päätökset, joilla puutu-

taan vangin perusoikeuksiin tai joilla hänelle lähtökohtaisesti vankilassa kuuluvia oikeuksia rajoitetaan.

Vankeuslain nykyistä luetteloa täydennettäisiin siten, että vangilla olisi oikeus muutoksenhakuun seuraavista päätöksistä: matkakulujen korvaaminen (4 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentti), varmuusosastolle sijoittamisen jatkaminen (5 luvun 7 §), omien vaatteiden käytön rajoittaminen (7 luvun 2 §), perusruo-kavaliosta poikkeaminen (7 luvun 5 §:n 2 momentti), lupien ja sijoitusten peruuttaminen (8 luvun 6 ja 9 §), erittäin tärkeästä syyttä annetun poistumisluvan peruuttaminen (14 luvun 9 §) ja poistumislupamatkan kustannusten korvaaminen (14 luvun 10 §:n 10 §).

Päätökset tapaamiskiellosta ja kirjeen pidättämisestä koskevat myös vankilan ulkopuolisia henkilöitä. Selvyyden vuoksi tapaa-jan ja kirjeen lähettäjän tai vastaanottajan muutoksenhakuoikeudesta säädettäisiin erikseen.

Laeissa säädettäisiin myös muutoksenhakuikiellon alaisista päätöksistä. Vankeuslain-säädäntöön sisältyy tiettyjä vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai viranomaisten toimia, joihin on perusteltua asettaa muutoksenhakukiello.

Muutoksenhakukiello säädettäisiin koskemaan päätöksiä tai viranomaistoimia, jotka ovat lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa. Esimerkiksi päätökset vangin kirjeiden lukemisesta ovat luonteeltaan sellaisia, ettei muutoksenhaulla enää voida tehokkaasti vaikuttaa toteutettuun valvontatoimenpiteeseen. Näissä tapauksissa kantelu ja vahingonkorvauskanne ovatkin tehokkaampia oikeussuojakeinoja.

Tutkintavankeuslakiin sijoitettaisiin vankeuslakia vastaavat luettelot muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukiellosta. Säännökset vastaisivat asiallisesti vankeuslain vastaavia säännöksiä.

Ehdotetut säännökset rajaisivat pääsääntöisesti muutoksenhaun ulkopuolelle niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan. Hallintolain uudistuksessa tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitettiin sellaista viranomaistoimintaa, jolla ei tavoitella varsinaisia oikeusvaikutuksia ja jossa ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä.

Tosiasiallinen hallintotoimintakin voi sisältää julkisen vallan käyttöä, jolla puututaan yksilön perusoikeuksiin. Esimerkiksi virkamiehen käyttämät voimakeinot ovat tällaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, joka ei välttämättä sisällä erillistä hallintopäätöstä.

Vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetään useista vastaavanlaisista vankeinhoitoviranomaisten toimivaltuuksista. Lain 16 luvun säännökset tilojen ja vangin tarkastamisesta, 17 luvun säännökset muun henkilön tarkastamisesta ja 18 luvun säännökset turvaamistoimenpiteistä ja voimakeinojen käytöstä sekä tutkintavankeuslain vastaavat säännökset sisältävät lukuisia tosiasiallisen julkisen vallan käyttöön oikeuttavia säännöksiä.

Pääsääntöisenä oikeusturvatienä tällaisessa viranomaisen toiminnassa on vahingonkorvaus- tai virkavirhekanne käräjäoikeuteen. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö rajautuisikin hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvat myös viranomaistoimet, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi opetuksen antaminen ja terveydenhuoltohuoltopalvelujen antaminen. Vankeuslakiin sisältyy runsaasti myös säännöksiä, joilla on säännelty tällaista toimintaa. Esimerkiksi 8 luvun 8 §:n lupa osallistua koulutukseen on sellainen toimenpide, jolla järjestetään vankilan päivittäistä toimintaa eikä puututa vangin oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Siten tällainen toiminta rajautuisi hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle.

Myös muutoksenhakua koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan täsmennettäviksi.

## 4. Esityksen vaikutukset

### 4.1. Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun laajentamisen vaikutuksia on arvioitu vankeuslakipaketin yhteydessä. Merkittäviä kustannusvaikutuksia ei tuolloin arvioitu syntyvän, koska entiset kanteluasiat lähinnä kanavoituisivat valituksina hallinto-oikeuksiin. Tässä yhteydessä ei pystytty täsmällisesti arvioi-

maan, kuinka paljon tämä yksittäinen muutos vaikuttaa hallinto-oikeuksien tulevaan resurssi- ja henkilöstötarpeeseen. On kuitenkin selvää, että käytännössä hallinto-oikeuksien työmäärä tulee lisääntymään.

Ehdotetut muutoksenhakuoikeuden täsmennykset eivät muuta vankeuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä esitettyä arviota esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Esitys ei myöskään muuta vankeuslain uudistuksessa säädettyä muutoksenhakumenettelyä. Ehdotukset täsmentävät edelleen säännönmukaisen muutoksenhaun ja kanteluasioiden välistä rajanvetoa. Tämä selventää toimivaltasuhteita kanteluviranomaisten ja hallintoviranomaisten välillä.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaiset hallintoasiat ovat hallinto-oikeuksille uusi asiakokonaisuus ja ainakin alkuvaiheessa on tarpeen järjestää hallinto-oikeuksien tuomareille koulutusta lakien sisällöstä.

Säännönmukainen muutoksenhakuoikeus tulee vähentämään eduskunnan oikeusasiamiehelle ja Rikosseuraamusvirastolle tehtyjä kanteluja, mikä vähentää näiden viranomaisen työmäärää.

#### 4.2. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Esityksellä toteutettaisiin perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan edellyttämät muutokset vangin muutoksenhakuoikeuteen. Muutokset edistäisivät vangeille ja tutkintavangeille perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeusturvavaatimusten toteutumista.

Vangin muutoksenhakuoikeuteen ei jäisi sellaisia asiakokonaisuuksia, joiden kuulu-

minen muutoksenhaun piiriin olisi epäselvää. Näin lainsäädännöstä tulisi paremmin ennakoitavaa ja vanki ja tutkintavanki voisivat hakea muutosta täsmällisten säännösten nojalla.

Myös vangin tapaajan ja vangin kanssa kirjeenvaihtoa käyvän henkilön muutoksenhakuoikeus selkeytyisi.

#### 5. Asian valmistelu

Lakiehdotus perustuu oikeusministeriön asettaman muutoksenhakutyöryhmän (2/630/2005) mietintöön. Työryhmän tehtävänä oli arvioida vangin ja tutkintavangin muutoksenhaun järjestämistä siten, että perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan esittämät kannanotot otetaan huomioon.

Työryhmä käsitteli yksityiskohtaisesti vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa olevat tutkintavankien ja vankien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat sekä heidän asemaansa vaikuttavat säännökset. Nämä päätökset työryhmä jakoi kolmeen ryhmään sen mukaan, onko kyseessä tosiasiallinen hallintotoiminta, muutoksenhakukelpoinen päätös vai päätös josta tulisi säätää muutoksenhakukielto.

Esityksestä on pyydetty lausunnot (...). Lausunnoissa (...)

#### 6. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole sillä tavoin riippuvainen muista esityksistä, että sen yhteensovittamiseen muiden esitysten kanssa olisi tarvetta.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki vankeuslain muuttamisesta

20 luku. Muutoksenhaku

**9 §. Muutoksenhaun alaiset päätökset.** Pykälässä säädettäisiin niistä vankeuslain mukaisista päätöksistä, joihin voidaan hakea muutosta. Muutoksenhakumenettely vastaisi voimassa olevaa vankeuslain 20 luvun 9 §:ää, mutta sitä täsmennettäisiin kielellisesti siten, että menettelyjärjestys olisi yksiselitteinen. Päätöksistä ei voisi lähtökohtaisesti valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, vaan vanki voisi tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen aluevankilan johtajalle. Vasta aluevankilan johtajan oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vangin muutoksenhakuoikeudesta siten, että momentin jokainen kohta käsittelisi yhden vankeuslain luvun mukaisia muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta vankeuslain 2 luvun 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuista rangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämispäätöksistä, 6 §:ssä tarkoitettua lykkäyksen peruuttamisesta ja 7 §:ssä tarkoitettua maksuajan myöntämisestä. Säännös vastaisi voimassa olevaa vankeuslain 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohtaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaa täydennettäisiin säännöksellä muutoksenhakuoikeudesta 4 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentin mukaisista matkakulujen korvaamispäätöksistä muissa kuin vankilaan saapumis- tai vapautumistilanteissa. Toisin kuin saapumis- ja vapautumistilanteissa, viranomaisella on harkintavaltaa muiden matkakustannusten korvaamisesta pääätettäessä. Ratkaisut matkakulujen korvaamisesta koskevat myös vangin ja mahdollisen saattajan oikeuksia sillä tavalla,

että kyseessä on sellainen hallintopäätös, josta voi hakea muutosta. Vankeuslain 4 luvun 10 §:n päätös vangin lapsen ottamisesta vankilaan olisi myös muutoksenhakukelpoinen, kuten voimassa olevassa laissakin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun erillään asumisesta omasta pyynnöstä ja 6 §:n mukaisesta varmuusosastolle sijoittamisesta kuten voimassa olevassa laissa. Kohtaan lisättäisiin säännökset 5 luvun 7 §:n mukaisesta varmuusosastolle sijoittamisen jatkamisesta.

Päätös varmuusosastolle sijoittamisesta kuuluu jo voimassa olevan lain muutoksenhakukelpoisten päätösten luetteloon. Vangin oikeusturvan tarve kasvaa entisestään, kun sijoittamista jatketaan, joten varmuusosastolle sijoittamisen jatkamispäätöksestä on perusteltua voida hakea muutosta.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 6 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan. Pykälän mukaisilla siirtopäätöksillä puututaan vangin jo saavuttamaan etuuteen suorittaa rangaistuksensa vapaammassa oloissa avolaitoksessa, joten muutoksenhakuoikeus tällaisista ratkaisuista on perusteltu. Voimassa olevassa laissa säädetään vain muutoksenhakuoikeudesta 6 luvun 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdan perusteella tehdystä siirtopäätöksestä. Muutoksenhakukelpoisten päätösten luetteloon lisättäisiin myös 6 luvun 2 §:n 5–7 kohdan päätökset. Pykälän 1–3 kohdan perusteet eivät myöskään siinä määrin eroa 5–7 kohdan perusteista, että erilaiseen suhtautumiseen olisi syytä.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin muutoksenhausta 7 luvun 2 ja 5 §:n päätöksistä rajoittaa vangin oikeutta käyttää omia vaatteitaan ja poiketa vankilan peruruokavaliosta. Sekä omien vaatteiden käyttö että ruokavaliota voidaan nähdä perusoikeussidonnaisina asioina, joilla on merkitystä van-

gin omantunnon- tai uskonnonvapauden ja joissain tapauksissa perustuslain 17 §:ssä turvattujen kulttuurillisten oikeuksien kannalta. Vankeuslain 7 luvun 5 §:n mukainen ruokavaliosta poikkeaminen on sidottu vangin terveyteen ja perusteltuun uskonnolliseen tai muuhun vakaumukseen.

Samanaikaisesti pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 8 luvun 11 §:ssä tarkoitettua päätöksestä peruuttaa luvun 6 tai 9 §:n nojalla myönnetty lupa siviilityöhön tai toimintaan osallistumiseen vankilan ulkopuolella. Luvan peruuttamisella puututaan vangille jo myönnettyyn etuuteen, joten kyseessä on vangin oikeuksiin puuttuva muutoksenhakukelpoinen päätös.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettua omaisuuden hallussapitopäätöksestä ja 4 §:n 1, 2 ja 4 momentissa tarkoitettua rahan käyttöä koskevasta päätöksestä kuten voimassa olevassa laissa. Muutoksenhakuoikeus laajennettaisiin koskemaan myös 9 luvun 8 §:n päätöstä jättää maksamatta vangille käyttö- tai toimintarahaa, koska kielteinen maksamispäätös merkitsee poikkeusta vangille 9 luvun 6 §:ssä turvattuun oikeuteen saada toiminta- tai käyttörahaa.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 12 luvun 5 §:ssä tarkoitettua kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä.

Samanaikaisesti pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 13 luvun 6 §:ssä tarkoitettua tapaamiskiellosta. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä.

Samanaikaisesti momentin 10 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 14 luvun 5 §:ssä tarkoitettua poistumisluvasta erittäin tärkeistä syistä. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä. Muutoksenhakuoikeus laajennettaisiin koskemaan myös 14 luvun 9 §:ssä tarkoitettuja 5 §:n nojalla myönnettyjä poistumisluvien peruuttamispäätöksiä, koska vangin oikeusturvan tarve kasvaa, kun puututaan jo myönnettyyn etuuteen. Lisäksi säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 14 luvun 10 §:n mukaisesti päätöksiin poistumislu-

pamatkojen korvaamisesta. Säännös vastaisi momentin 2 kohdan säännöstä 4 luvun muutosten matkakulujen korvaamisesta.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 15 luvun 4 §:ssä tarkoitettuihin kurinpitorangeistuksiin. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöksiä.

Pykälän 1 momentin 12 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta 18 luvun 5 §:ssä tarkoitettua erillään pitämisestä. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 1 momentin 13 kohdassa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta rikoslain 2 c luvun 8 §:ssä tarkoitettua päätöksestä valvotun koevapauden peruuttamisesta. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta oikaisuvaatimusmenettelyyn. Jos Rikosseuraamusvirasto tai aluevankilan johtaja tekee ensi vaiheessa 1 momentissa tarkoitettua päätöksen, ei muutoksenhaussa sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä. Koska oikaisuvaatimus tehdään aluevankilan johtajalle, edellyttää perustuslain 21 §:n vaatimus riippumattomasta lainkäyttöelimestä, ettei aluevankilan johtaja ratkaise omista päätöksistään eikä aluevankiloiden toimintaa valvovan Rikosseuraamusviraston tekemistä päätöksistä tehtyjä valituksia. Rikosseuraamusviraston ja aluevankilan johtajan ensi vaiheessa tekemistä päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen vankeuslain 20 luvun 14 §:n mukaisessa menettelyssä.

**10 §. Muutoksenhakukiello.** Pykälässä säädettäisiin päätöksistä, joihin ei voi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella eikä valittamalla. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vankia koskevista muutoksenhakukielloista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku vankeuslain 3 luvun rangaistusajan laskemista koskevista päätöksistä. Vangin rangaistusajan pituus määräytyy tuomioistuimen rikosasiassa antaman lainvoimaisen tuomion perusteella. Vankeinhoitoviranomaisella ei ole itsenäistä harkintavaltaa rangaistusajan laskemisessa, vaan kyse on pääasiassa teknisluontoisesta ratkaisusta. Lisäksi tuomitulla on ollut perustuslain edellyttämä muutoksenhakumahdollisuus tuomioihin, joihin rangaistusajan laskeminen

perustuu. Näistä syistä säädettäisiin, ettei 3 luvun 1–7 §:n nojalla tehtyihin rangaistusajan laskemista koskeviin päätöksiin voisi hakea muutosta. Jos rangaistusajan laskemisessa on tapahtunut virhe, on käytännössä menetelty siten, että Rikosseuraamusvirasto on oikaissut virheen vangin kantelun perusteella. Mainittu käytäntö olisi edelleen riittävä menettely mahdollisten virheiden korjaamisessa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 4 luvun 6 §:n rangaistusajan suunnitelmasta ja 9 §:n päätöksestä sijoittaa tuomittu suoraan vapaudesta avolaitokseen. Rangaistusajan suunnitelma vaikuttaa tosiasiallisesti vangin asemaan ja sitä voidaanakin pitää viranomaispäätöksenä. Eri-laisten suunnitelman hyväksyvien viranomaispäätösten valituskelpoisuuden arviointi ei ole yleisellä tasolla ratkaistavissa vaan arviointi on tehtävä suunnitelmakohtaisesti pohtimalla laissa suunnitelman sisällölle annettuja oikeusvaikutuksia. Rangaistusajan suunnitelmalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia eikä se ole velvoittava asiakirja esimerkiksi yksittäistä sijoittamis- tai poistumislupapäätöstä tehtäessä. Varsinaiset oikeudellisesti velvoittavat päätökset tehdään muiden säännösten nojalla, eikä rangaistusajan suunnitelmasta seuraa välittömiä oikeusvaikutuksia. Lisäksi suunnitelma on jatkuvasti muuttuva asiakirja, jota tarkennetaan tarpeen mukaan ja käsitellään säännöllisin väliajoin. Näiden seikkojen vuoksi rangaistusajan suunnitelmasta on perusteltua säätää muutoksenhakukielto.

Avolaitokseen sijoittaminen ei ole vangin ehdoton oikeus, vaan voidaan myöntää tietyn edellytyksin. Päätös avolaitokseen sijoittamisesta ei heikennä vangin asemaa, vaan vanki saa oikeuden suorittaa rangaistustaan vapaammissa oloissa. Avolaitokseen sijoittaminen riippuu paitsi vangista ja hänen luotettavuudestaan, myös vapaiden avolaitospaikkojen määrästä, mahdollisuudesta tarjota laitoksessa vangille sopivaa toimintaa sekä avolaitoksen turvallisuudelle asettavista vaatimuksista. Koska päätös riippuu suurelta osin muista kuin lain tulkintaan liittyvistä seikoista, säädettäisiin tältä osin muutoksenhakukielto.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 6 luvun mukaisista päätöksistä, jotka koskevat vangin siirtämistä vankilasta toiseen. Muutoksenhakukielto koskisi 1 §:n päätöstä siirtää vanki suljetusta vankilasta avolaitokseen, 2 §:n 4 kohdan päätöstä siirtää vanki avolaitoksesta suljettuun vankilaan, 3 §:n päätöstä siirtää vanki toiseen suljettuun vankilaan tai toiseen avolaitokseen sekä 5 §:n päätöstä vangin päästämisestä kuultavaksi muuhun viranomaiseen kuin tuomioistuimeen.

Ratkaisu siirtää vanki toiseen vankilaan vaikuttaa vangin tosiasialliseen asemaan, joten asiasta on tehtävä hallintopäätös. Kuitenkaan siirroilla ei pääsääntöisesti vaikuteta vangin oikeuksiin, koska siirto tapahtuu joko suljettujen laitosten välillä, avolaitosten välillä tai suljetusta laitoksesta avolaitokseen. Kuten edellä momentin 2 kohdan perusteluissa on todettu, liittyvät tällaiset päätökset vankiloiden käytännön toiminnan järjestämiseen ja harkinnassa vaikuttavat esimerkiksi vapaiden laitospaikkojen määrät ja turvallisuusnäkökohdat. Tällainen lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa oleva päätöksenteko on perusteltua asettaa muutoksenhakukieltoon.

Päätös siirtää vanki avolaitoksesta suljettuun vankilaan 6 luvun 2 §:n 4 kohdan nojalla heikentää vangin oikeusasemaa. Kyseessä on kuitenkin tilanne, jossa vanki vangitaan jonkin muun rikoksen johdosta. Tällöin vangin asema muuttuu tutkintavangiksi ja tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:n 2 momentti kielteää tutkintavangin sijoittamisen avolaitokseen. Koska siirto perustuu välittömästi lain säännökseen eikä sisällä viranomaisen harkintavaltaa, säädettäisiin muutoksenhakukiellost. Vastaavasti 6 luvun 2 §:n 4 kohdan toinen peruste siirrolle eli vangin syyllistyminen uuteen rikokseen ennen avolaitokseen sijoittamista poistaa avolaitoksesta kelpoisuuden suoraan lain nojalla.

Käytännössä siirtopäätökset voivat yksittäistapauksissa olla vangin kannalta merkittäviä esimerkiksi, jos siirto vaikeuttaa vangin perhesuhteiden ylläpitoa pitkien välimatkojen takia. Tällaisten tilanteiden syntyminen pystytään jatkossa ehkäisemään, kun siirroista päätettäessä otetaan huomioon rangaistusajan suunnitelma ja sen asettamat vaatimukset.

set.

Vangin päästäminen muuhun viranomaiseen voi olla merkityksellistä vangin oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Muissa viranomaisissa käynnissä on usein kyse poliisikuulusteluista tai tapaamisesta sosiaaliviranomaisten kanssa. Tällaisiin tapaamisiin joudutaan järjestämään saattaja ja joissain tapauksissa turvallisuusintressit voivat edellyttää pääsyn kieltämistä. Tällainen järjestely on lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa ja käytännössä muutoksenhaulla ei voitaisi enää vaikuttaa kielteisen ratkaisun vaikutuksiin. Tarvittaessa tapaamiset pyritään järjestämään vankilassa. Päätös olla päästämättä vankia muuhun viranomaiseen liittyykin pääasiassa viranomaisten keskinäisiin järjestelyihin ja siitä on perusteltua säätää muutoksenhaku-kielto.

Momentin 4 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku 7 luvun 6 kohdan ulkoilun epäämistä koskevasta päätöksestä. Vangille turvataan laissa oikeus tunnin mittaiseen ulkoiluun päivittäin. Käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa ulkoilua ei voida järjestää. Esimerkiksi vangin saapuessa vankilaan myöhään illalla tai vankilassa on jokin poikkeuksellinen tilanne kuten sähkökatko. Tällaisissa tilanteissa ulkoilun epäminen on lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa eikä muutoksenhaulla pystyttäisi muuttamaan alkuperäistä päätöstä.

Momentin 5 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku 8 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksestä vapauttaa osallistumisvelvollisuudesta, 4 §:ssä tarkoitettua toimintaan sijoittamisesta, 6 §:ssä tarkoitettua siviilityöluvasta, 8 §:ssä tarkoitettua luvasta omaan työhön, 9 §:ssä tarkoitettua luvasta osallistua toimintaan vankilan ulkopuolella ja 13 §:ssä tarkoitettua määräaikaisesta osallistumisvelvollisuudesta vapauttamisesta. Ratkaisulla vaikutetaan vangin oikeuteen osallistua vankilassa järjestettävään toimintaan, joten kyseiset ratkaisut ovat hallintopäätöksiä. Mainitut päätökset ehdotetaan asetettaviksi muutoksenhakukieltoon, koska toimintaan sijoittaminen ja osallistuminen riippuu käytännön mahdollisuuksista järjestää vankilassa tietynlaista toimintaa. Ratkaisut ovat siis hyvin lähellä tosiasiallista hallin-

totoimintaa. Lisäksi toimintaan sijoittamisella ja toiminnasta vapauttamisratkaisulla ei heikennetä vangin asemaa, eikä vangin oikeusturva edellytä muutoksenhakuoikeutta.

Erityisesti 6 ja 9 §:n lupiin sijoittamisesta toimintaan vankilan ulkopuolelle liittyy sellaista käytännön turvallisuusjärjestelyihin liittyvää harkintaa, että muutoksenhakukielto on perusteltu.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku päätöksestä rajoittaa vangin oikeutta käyttää suljetussa vankilassa vankilan ulkopuolelta tulevaa rahaa tai muita maksuvälineitä. Aluevankilan johtajan päätös rajoittaa ulkopuolelta tulevan rahan käyttöä koskee koko vankilaa tai sen osastoa, eikä kohdistu yksittäiseen vankiin. Rajoituksella ei sinänsä poisteta vangilta oikeutta käyttää rahaa, vaan asetetaan rajat sille, kuinka paljon vanki voi vankilassa rahaa käyttää. Kyseessä on siis vankilan turvallisuuden ylläpitämiseen perustuva päätös, jolla pyritään estämään vankien välistä huumausainekauppaa ja muuta luvatonta kaupankäyntiä. Näistä syistä ehdotetaan muutoksenhakukieltoa kyseisiin päätöksiin.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku 10 luvun 2 §:n tilapäistä hoitoa tai tutkimusta vankilan ulkopuolella koskevasta päätöksestä, koska terveydenhoitoa koskevat päätökset on hallinto-oikeuskäytännössä katsottu muutoksenhaku-kelvottomiksi. Ratkaisu asiassa perustuu pääosin lääketieteelliseen arvioon, vaikka päätöksen tekeekin vankilan johtaja. Vanki on lähetettävä hoitoon, jos lääketieteellinen tarve sitä edellyttää. Terveydenhuollon ammattihenkilökunnan hoitopäätöksen arviointi hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä ei ole näissä tilanteissa toimiva muutoksenhakutie. Lisäksi kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku 10 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja päätöksistä vapauttaa vanki hoitoa varten. Kysymys on vastaavanlaisesta lääketieteellisestä arviosta kuin 2 §:n päätöksessäkin.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa kiellettäisiin muutoksenhaku 11 luvun 2 §:n päätöksestä kieltää vangin osallistuminen vapaa-ajan toimintoihin ja 5 §:n päätöksestä vapaa-ajan työn tekemisestä. Vapaa-ajan toimintojen kieltäminen 2 §:n nojalla on lähellä tosi-

asiallista toimintaa, eikä muutoksenhaulla voitaisi tosiasiallisesti muuttaa päätöstä. Lisäksi kielteisen päätöksen edellytykset syntyvät suoraan lain nojalla, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa arvioida niiden täyttymistä.

Vapaa-ajan työn salliminen liittyy kiinteästi vankilan toimintojen käytännön järjestämiseen. Koska harkinnassa painottuvat käytännön mahdollisuudet vapaa-ajan työn järjestämiseen vankilassa ja työn turvallisuuteen liittyvät seikat, on perusteltua säätää muutoksenhakukielto.

Pykälän 1 momentin 9 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 12 luvun 2 §:n päätöksestä kirjeen lukemisesta ja jäljennöksen ottamisesta kirjeestä ja 7 §:n päätöksestä kuunnella tai tallentaa vangin puhelu. Vastaavista luvun 9 §:n mukaisista varmuusosastolla olevaan vankiin kohdistetuista toimista ei myöskään voisi hakea muutosta. Vangin kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta tällä tavoin on lähellä tosiasiallista hallintoa. Käytännössä vankilan turvallisuusintressit edellyttävät, että päätökset pannaan täytäntöön välittömästi eikä hallinnollisella muutoksenhaulla enää voida vaikuttaa tapahtuneeseen menettelyyn.

Pykälän 1 momentin 10 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 13 luvun 1 §:n 1 momentin päätöksestä myöntää tapaaminen muuna kuin tapaamista varten varattuna aikana, 1 §:n 2 momentin päätöksestä varmuusosastolle eristetyn tapaamisen epäamisestä, 3 §:n päätöksestä valvomattomasta tapaamisesta sekä 5 §:n luvasta vastaanottaa tavaroita tai esineitä tapaamisen yhteydessä.

Vangilla on lähtökohtaisesti oikeus tavata vieraita säännönmukaisina tapaamisaikoina. Tällainen perusmuotoinen tapaaminen turvaa vangille perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvatu oikeuden pitää yllä yhteyttä lähiomaisiinsa ja muihin läheisiin henkilöihin. Tapaaminen muuna aikana ja valvottoman tapaaminen parantavat vangin asemaa normaalista. Vangilla ei ole ehdotonta oikeutta tällaisiin tapaamisiin. Käytännössä valvomattoman tapaamisen ja muuna kuin tapaamista varten varattuna aikana tapahtuvan tapaamisen järjestäminen riippuu suurelta osin esimerkiksi valvomattomaan tapaami-

seen varattujen tilojen rajallisesta määrästä tai mahdollisuudesta järjestää valvontaa muuna kuin säännönmukaisena tapaamisaihana. Näistä syistä kyseisistä päätöksistä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakukielto.

Varmuusosastolle sijoitetun vangin tapaamisten rajoittaminen on ankarampi puuttuminen vangin oikeuksiin kuin normaalille osastolle sijoitetun vangin tapaamisten epäminen yksittäistapauksissa. Kyseessä on hallintopäätös. Luonteeltaan päätös vastaa kuitenkin esimerkiksi päätöstä ulkoilun epäamisestä. Kyseessä on siten lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa oleva päätös, johon ei hallinnollisella muutoksenhaulla voida jälkikäteen vaikuttaa, koska päätös pannaan välittömästi täytäntöön. Siksi muutoksenhakukielto olisi perusteltu.

Myös 13 luvun 5 §:ssä tarkoitettu lupa vastaanottaa tavaroita tapaamisen yhteydessä merkitsee poikkeusta normaalista menettelystä toimittaa vankilaan tavaroita. Luvan kieltämisellä ei rajoiteta vangin oikeutta pitää hallussaan tavaroita, vaan sääntely koskee ainoastaan menettelyä, jolla tavarat tulee vangille toimittaa. Käytännössä hallinnollisella muutoksenhaulla ei voitaisi enää muuttaa päätöstä ja siksi hallinnollinen valitus olisi tehoton oikeusturvakeino.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 14 luvun 2, 4 ja 6 §:n mukaisista poistumisluvapäätöksistä. Vangilla ei ole ehdotonta oikeutta mainittuihin poistumislupiin, vaan kyse on vangille harkinnanvaraisesti myönnettävästä edusta. Poistumisluvapäätöksellä ei siten puututa sillä tavalla vangin oikeusasemaan, että sen tulisi kuulua hallinnollisen muutoksenhaun piiriin. Lisäksi lupaharkinnassa korostuvat tosiasialliset vangin käyttäytymiseen ja vankilan ja muun yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät seikat, joiden arvioimisessa on tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Harkinnan ohjauksessa painoa on myös rangaistusajan suunnitelmalla ja sen toteutumisella. Poistumisluvapaharkinta onkin luonteeltaan tosiasiallisiin olosuhteisiin perustuvaa ja siksi muutoksenhakukielto olisi perusteltu.

Pykälän 1 momentin 12 kohdassa kielletäisiin muutoksenhaku 18 luvun 3 §:n päätökseen tarkkailuun sijoittamisesta ja 4 §:n

päätökseen eristämistarkkailusta. Päätöksillä puututaan vangin yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enemmän kuin vankilassa normaalisti, joten tarkkailuun tai eristämistarkkailuun sijoittaminen sinänsä edellyttää täsmällistä päätösvallan säätelyä. Perusoikeuskyskennästä huolimatta toimenpiteet ovat luonteeltaan lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa ja päätökset pannaan välittömästi täytäntöön. Hallinnollisella muutoksenhaulla ei jälkikäteen voitaisi tehokkaasti vaikuttaa päätöksen tosiasiallisiin seuraamuksiin.

Pykälän 1 momentin 13 kohdassa säädetäisiin muutoksenhakukiellosta rikoslain 2 c luvun 5 §:n mukaisesta päätöksestä vangin ehdonalaisesta vapauttamisesta ja 8 §:n päätöksestä päästää vanki valvottuun koevapauteen. Ehdonalaisen vapautumisen ajankohta määräytyy suoraan lain nojalla kuten edellä momentin 1 kohdassa tarkoitettu rangaistusajan laskeminenkin. Vaikka kyseessä on sinällään vangin kannalta olennainen päätös, muutoksenhakukiellosta säädetäisiin samoin perustein kuin vankeuslain 3 luvun mukaisesta rangaistusajan laskemisestakin.

Valvottuun koevapauteen päästämispäätös on luonteeltaan poistumisluvapäätöksiä vastaava harkinnanvarainen ratkaisu, jolla vangille myönnetään normaalista poikkeava etu. Myös päätösharkintaan liittyy poistumisluvapaharkintaa vastaavaa tosiasiallisten ja turvallisuustekijöiden arviointia, ja siksi koevapauteen päästämispäätöksestä säädetäisiin muutoksenhakukiello.

Vankeuslaki sisältää useita toimivaltasäännöksiä, jotka kuuluvat niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan, koska niistä ei tehdä erillistä päätöstä. Näiden toimivaltuuksien käyttö jäisi hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle.

Vankeuslain nojalla tehtävät tarkastukset ovat sellaista välittömän julkisen vallan käyttöä, josta ei tehdä erillistä hallintopäätöstä. Tarkastukset ovat vankilan käytännön toimintaa, jossa virkamies suorittaa fyysisesti tietyn tarkastustoimen. Tarkastuksiin sovelletaan hyvän hallinnon periaatteita, mutta ne jäävät tosiasiallisena hallintotoimintana hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle. Säätely vastaisi hallinto-oikeudessa omak-

suttua jakoa hallintopäätöksiin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan.

Tällaisia hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle jääviä tarkastuksia olisivat 4 luvun 5 §:n tulotarkastus, 12 luvun 1 §:n kirjeen tarkastaminen, 16 luvun 2 §:n asuintilojen ja omaisuuden tarkastus, 16 luvun 3 §:n vangin turvatarkastus, 16 luvun 4 §:n henkilöntarkastus, 16 luvun 5 §:n erityistarkastus, 16 luvun 6 §:n henkilönkatsastus, 16 luvun 7 §:n päihteettömyyden valvontaan liittyvät testit, 17 luvun 2 §:n turvatarkastus vankilan alueella ja 17 luvun 3 §:n tapaajan henkilöntarkastus.

Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä ovat myös Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten yksittäistapauksissa antamat käskyt tai kiellot ja niihin tarvittaessa liittyvä voimakeinojen käyttö. Tällaisia hallinnollisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jääviä tosiasiallisia toimia olisivat 11 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentin uskonnolliseen tilaisuuteen pääsyn epäminen, 11 luvun 4 §:n kirjastoon päästäminen, 11 luvun 7 §:n vankien kokoontumisen salliminen, 12 luvun 5 §:n 3 momentin postiennakkotilausten pidättäminen, 12 luvun 6 §:n puhelimen käytön keskeyttäminen tai epäminen, 13 luvun 4 §:n tapaamisen epäminen ja tapaamisen järjestäminen erityisvalvotuissa olosuhteissa, 16 luvun 8 §:n omaisuuden erillään säilyttäminen, 17 luvun 1 §:n vankilaan pääsyn epäminen, 17 luvun 4 §:n esineiden ja aineiden ottaminen pois tarkastuksen yhteydessä, 17 luvun 5 §:n vankilan alueelta poistaminen, 17 luvun 6 §:n henkilön kiinniottoaminen ja säilöissäpito ja 18 luvun 2 §:n vangin sitominen.

Lisäksi vankeuslain säännökset vankilan toimintojen käytännön järjestämisestä jäisivät tosiasiallisena hallintotoimintana muutoksenhaun ulkopuolelle. Tällaisia toimia olisivat 5 luvun 1 §:n osastolle sijoittaminen, 5 luvun 4 §:ssä tarkoitettu sopimusosastolle sijoittaminen, 6 luvun 2 §:n 2 momentin vangin siirtäminen avolaitoksesta suljettuun vankilaan asian tutkimisen ajaksi, 7 luvun 2 §:n 4 momentin vaatetuksen antaminen vangille, 8 luvun 8 §:n lupa osallistua koulutukseen, 9 luvun 6 §:n mukaisen toiminta- tai käyttörahan suuruus, 9 luvun 7 §:n 4 momentin ruoka- ja ylläpitomenoista vankilalle suo-

rittava korvaus ja 10 luvun 8 §:n vangin omalla kustannuksella järjestettävä hoito.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvista viranomaistoimista ei voisi hakea muutosta hallinnollista muutoksenhakutietä. Oikeusturvan hakeminen olisi kuitenkin mahdollista virkavirhe- tai vahingonkorvauskanteilla tai kantelulla laillisuusvalvontaviranomaisille.

**11 §. Muun henkilön muutoksenhakuoikeus.** Pykälässä säädettäisiin muiden kuin vangin oikeudesta hakea muutosta itseään koskeviin vankeinhoitoviranomaisten päätöksiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tapaajan oikeudesta hakea muutosta tapaamiskieltoa koskevaan päätökseen. Tapaamiskielto merkitsee rajoitusta paitsi vangin myös tapaajan perustuslain ja ihmisoikeussopimusten turvaamalle oikeudelle pitää yllä perhesuhteita. Siksi myös tapaajalle turvattaisiin oikeus hakea muutosta tapaamiskieltopäätökseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kirjeen lähettäjän oikeudesta hakea muutosta kirjeen pidättämistä koskevaan päätökseen. Kirjeen pidättäminen rajoittaa kirjeenvaihdon molempien osapuolten oikeutta kirjesalaisuuteen ja siksi vankilaan kirjeen lähettäneellä olisi oikeus hakea muutosta päätökseen.

**12 §. Oikaisuvaatimus.** Pykälässä säädettäisiin menettelystä oikaisuvaatimuksen tekemisessä. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 20 luvun 10 §:ää. Kirjallisen oikaisuvaatimuksen tekemisen määräaika täsmennettäisiin seitsemäksi päiväksi siitä, kun vanki on saanut tiedon päätöksestä, kun voimassa olevassa laissa määräaika on viikko tiedoksisaannista. Muutos vastaisi yleistä käytäntöä ilmaista muutoksenhaun määräajat päivinä. Lisäksi säädettäisiin, että oikaisuvaatimus on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.

**13 §. Oikaisuvaatimuksen käsittely.** Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Säännökset vastaisivat voimassa olevan lain 20 luvun 11 §:ää oikaisuvaatimuksesta päättämiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ratkaisisi aluevankilan johtaja. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Pykälän 3 momentissa olisi viittaussäännös, jonka mukaan muilta osin asian

käsittelyssä sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.

**14 §. Valitus hallinto-oikeuteen.** Pykälässä säädettäisiin valittamisesta hallinto-oikeuteen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 20 luvun 12 §:ää, mutta säännöksen sanamuotoa selvennettäisiin siten, että muutoksenhakujärjestys olisi täsmällinen.

Pykälän 1 momentin mukaan aluevankilan oikaisuvaatimuksesta antamasta päätöksestä voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lisäksi hallinto-oikeuteen voisi valittaa, kun aluevankilan johtaja tai Rikosseuraamusvirasto on tehnyt 9 §:n mukaisen päätöksen ensi asteena, eikä oikaisuvaatimusmenettelyä tällöin sovellettaisi.

Pykälän 2 momentin mukaan aluevankilan johtajan päätöksestä haettaisiin muutosta siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä aluevankilan johtajan päätös on tehty. Rikosseuraamusviraston päätöksestä haettaisiin muutosta Helsingin hallinto-oikeudessa.

Pykälän 3 momentin mukaan valitus olisi tehtävä 14 päivässä siitä, kun päätös on annettu tiedoksi.

**15 §. Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa.** Pykälässä säädettäisiin valituksen käsittelystä hallinto-oikeudessa. Säännökset vastaisivat voimassa olevan lain 20 luvun 14 §:ää.

**16 §. Oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutus täytäntöönpanoon.** Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutuksesta 9 §:ssä tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoon. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 20 luvun 13 §:ää. Oikaisuvaatimus tai valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta oikaisuvaatimusta käsittelevällä aluevankilan johtajalla tai valitusta käsittelevällä hallinto-oikeudella olisi oikeus päättää täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä.

**17 §. Oikeusapu.** Pykälässä säädettäisiin oikeudesta saada oikeusapua vankeuslain mukaisen muutoksenhakuasian käsittelyssä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 15 §:ää.

**18 §. Tarkemmat säännökset.** Pykälässä säädettäisiin toimivallasta antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä oikaisuvaatimuksen tekemisestä.

## 1.2. Laki tutkintavankeuslain muuttamisesta

### 15 luku. Muutoksenhaku

**1 §. Muutoksenhaun alaiset päätökset.** Pykälässä säädettäisiin niistä tutkintavankeuslain mukaisista päätöksistä, joihin tutkintavanki voi hakea muutosta. Säännökset vastaisivat vankeuslain 20 luvun 9 §:n luetteloa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta hakea muutosta tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n päätökseen tutkintavangin lapsen ottamisesta vankilaan, 3 luvun 2 §:n 2 momentin päätöksestä erillään asumisesta omasta pyynnöstä, 3 §:n päätöksestä omien vaatteiden käytöstä ja 4 §:n 2 momentin päätöksestä perusruokavaliosta poikkeamisesta, 5 luvun 1 §:n päätöksestä omaisuuden hallussapidosta ja 4 §:n päätöksestä rahan käytöstä, 8 luvun 5 §:n kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä, 9 luvun 5 §:n päätöksestä tapaamiskiellosta ja 9 §:n päätöksestä poistumisluvasta erittäin tärkeästä syystä, 10 luvun 4 §:n mukaisista kurinpitörajoituksista sekä 13 luvun 5 §:n päätöksestä tutkintavangin erillään pitämisestä.

Säännösten perustelut vastaavat vankeuslain yksityiskohtaisten perustelujen vastaavissa kohdissa esitettyä.

**2 §. Muutoksenhakukielto.** Pykälässä säädettäisiin tutkintavankeuslain päätöksistä, joihin ei voisi hakea muutosta oikeusvaatimuksella tai valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännökset vastaisivat pääosin vankeuslain 20 luvun 10 §:n luetteloa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhakukiellosta tutkintavankeuslain 3 luvun 1 §:n päätöksestä sijoittaa tutkintavanki samalle osastolle vankeusvankien kanssa, 5 §:n päätöksestä ulkoilun epäamisestä, 6 §:n päätöksestä tutkintavangin siirtämisestä toiseen vankilaan, 8 §:n 2 momentin päätöksestä päästää tutkintavanki muun viranomaisen kuin tuomioistuimen kuultavaksi, 4 luvun 1 §:n päätöksestä tutkintavangin toimintaan sijoittamisesta, 5 luvun 7 §:n toiminta- tai käyttörahan maksamisesta, 6 luvun 2 §:n tilapäisestä hoidosta vankilan ulkopuolella, 7 luvun 1 §:n päätöstä vapaa-ajan toimintaan

osallistumisen kieltämisestä, 8 luvun 2 §:n päätöksestä kirjeen lukemisesta tai jäljentämisestä ja 7 §:n päätöksestä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta, 9 luvun 1 §:n päätöksestä tapaamisen järjestämisestä muulloin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, 4 §:n päätöksestä tavaroiden vastaanottamisesta tapaamisen yhteydessä sekä 13 luvun 3 §:n päätöksestä tarkkailuun sijoittamisesta ja 4 §:n päätöksestä eristämistarkkailuun sijoittamisesta.

Tutkintavankeuslain 3 luvun 1 §:n päätös tutkintavangin sijoittamisesta merkitsee poikkeusta tutkintavangin oikeuteen olla erillään vankeusvangeista. Tutkintavangin sijoittaminen samalle osastolle vankeusvankien kanssa koskee tutkintavangille laissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattua oikeutta ja siksi sitä on pidettävä hallintopäätöksenä. Osastolle sijoittaminen on kuitenkin pääsääntöisesti tosiasiallista hallintotoimintaa ja tutkintavangin sijoittaminen samalle osastolle vankeusvankien kanssa tapahtuu joko tutkintavangin omasta pyynnöstä tai vankilan turvallisuuden säilyttämiseksi. Siksi sijoittamis- päätöksestä on perusteltua säätää muutoksenhakukielto.

Tutkintavangin siirtäminen toiseen vankilaan tutkintavankeuslain 3 luvun 6 §:n nojalla voi tapahtua vain suljetusta vankilasta suljetuun vankilaan, koska tutkintavankia ei voida sijoittaa avolaitokseen. Siirtopäätöksellä ei siten heikennetä tutkintavangin oikeudellista asemaa. Siirtopäätöksistä säädettäisiin muutoksenhakukielto vankeuslain 6 luvun 3 §:ää vastaavasti.

Muilta osin tutkintavankeuslain muutoksenhakukieltojen perustelut vastaavat vankeuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä.

Vankeuslakia vastaavasti tutkintavankeuslaissa säädetään useista viranomaisten toimivaltuuksista, joissa on kyse tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä tai muusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tosiasiallisena hallintotoimintana hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle rajautuisivat tutkintavankeuslain 2 luvun 4 §:n tulotarkastus, 3 luvun 2 §:n 1 momentin asumaan sijoittaminen, 11 luvun 2 §:n 2 momentin uskonnolliseen tilaisuuteen osallistumisen epäminen ja 3 §:n



kirjastoon päästäminen, 8 luvun 1 §:n kirjeiden tarkastaminen ja 6 §:n 3 momentin puhelimen käytön keskeyttäminen tai epääminen, 9 luvun 3 §:n tapaamisen epääminen ja tapaamisen järjestäminen erityisvalvotuissa olosuhteissa, 11 luvun 2 §:n asuintilojen ja omaisuuden tarkastus, 3 §:n vangin turvatarkastus, 4 §:n henkilötarkastus, 5 §:n erityistarkastus, 6 §:n henkilönkatsastus, 7 §:n päiheteettömyyden valvonta ja 8 §:n omaisuuden erillään säilyttäminen, 12 luvun 1 §:n vankilaan pääsyn epääminen, 2 §:n turvatarkastus vankilan alueella, 3 §:n tapaajan henkilöntarkastus, 4 §:n esineiden ja aineiden pois ottaminen, 5 §:n vankilan alueelta poistaminen ja 6 §:n kiinniottaminen ja säilöissäpito, 13 luvun 2 §:n sitominen ja 6 §:n voimakeinojen käyttö sekä 14 luvun 4 §:n tutkintavangin kohtelu kuljetuksen aikana.

**3 §. Muun henkilön muutoksenhakuoikeus.** Pykälä vastaisi vankeuslain 20 luvun 11 §:n säännöstä. Myös tutkintavangin tapaajalla ja tutkintavangille kirjeen lähettäneellä on oikeusturvan tarve tapaamiskieltoa ja kirjeen pidättämistä koskevissa päätöksissä. Tutkintavankeuslakiin on tarpeen ottaa asiasta erillinen säännös.

**4 §. Muutoksenhakumenettely.** Pykälän sisältö vastaisi voimassa olevan tutkintavankeuslain 15 luvun 2 §:ää. Muutoksenhakumenettelyssä noudatettaisiin vankeuslain 20 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta hallinto-oikeuteen.

## **2. Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (509/2006) 9 luvussa on täydentäviä säännöksiä muutoksenhausta ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (510/2006) 28 § sisältää viittaussäännöksen, jonka nojalla vankeudesta annetun asetuksen säännöksiä sovelletaan tutkintavankeuden toimeenpanossa.

## **3. Voimaantulo**

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain koko-

naisuudistus on tullut voimaan lokakuussa 2006. Nyt ehdotetut säännökset täsmentävät ja selkeyttävät näitä säännöksiä. Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2008.

## **4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

Säännösehdoituksilla toteutettaisiin perustuslain 21 §:n vaatimus, jonka mukaan jokaisella on oikeus hakea muutosta oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevaan viranomaispäätökseen. Säättämällä lailla muutoksenhausta toteutetaan myös perustuslain 7 §:n vaatimusta siitä, että vangitun oikeudet tulee turvata lailla.

Esitetyt muutoksenhakukiellot merkitsevät perustuslain 21 §:ssä turvattua muutoksenhakuoikeuden rajoittamista. Lisäksi osa kielloista koskee päätöksiä, joilla rajoitetaan muita perusoikeuksia. Muutoksenhakukiellon säännöksiä on siksi arvioitava perustuslakivaliokunnan kehittämän perusoikeuksien rajoitusopin avulla. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (PeVM 25/1994 vp), että perusoikeusrajoitukset täyttävät tietyt vaatimukset. Rajoitusten tulee olla lain taseisia ja täsmällisiä, niille tulee olla hyväksyttävät perusteet, niiden tulee olla oikeasuhtaisia, ja perusoikeuden ydinalue tulee jättää koskemattomaksi. Lisäksi rajoituksilla tulee olla riittävät oikeusturvatakeet ja rajoitusten tulee sopia yhteen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Vankeus- ja tutkintavankeuslakiin ehdotetut luettelot muutoksenhakukielloista täyttäsivät vaatimuksen lain taseisuudesta. Tällainen sääntelytapa täyttää myös vaatimuksen rajoitusten täsmällisyydestä. Muutoksenhakukelpoisten ja muutoksenhakukielloissa olevien päätösten luettelot on pyritty laatimaan mahdollisimman kattaviksi, jotta tulkinnanvaraisia tilanteita syntyisi mahdollisimman vähän ja muutoksenhaku suoraan perustuslain nojalla olisi siten poikkeuksellista. Muutoksenhakukielloja voidaan pitää hyväksyttävänä myös siksi, että muutoksenhakusäännöksissä kiellettäisiin muutoksenhaku lähinnä sellaista päätöksistä, jotka ovat luonteel-

taan hyvin lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa. Päätöksenteko vankilassa sisältää paljon sellaisia vankilan tosiasiallisiin oloihin ja mahdollisuuksiin sekä laitosturvallisuuteen liittyviä asioita ja toimintoja, joiden lopputulokseen muutoksenhauulla ei ole vaikutusta. Tällainen asia on esimerkiksi rangaistusajan alkamisajankohta. Vankeuslakia soveltamalla voidaan päätyä vain yhteen ratkaisuun. Jos alkamisajankohta on merkitty väärin, vanki voi tehdä asiasta hallintokantelun vankilan johtajalle tai Rikosseuraamusvirastolle.

Muutoksenhakukieltoja voidaan pitää myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisina, koska ne eivät sisällä syvälle käyviä, poikkeuksellisia eivätkä summaarisesti määriteltyjä rajoituksia perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeussuojavaatimukseen. Muutoksenhakukieltoasäännöksessä määrättyihin asioihin ei myöskään sisälly sellaisia päätöksiä, joilla puututtaisiin vankien tai tutkintavankien perusoikeuksien ydinalueeseen. Myöskään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei aseteta ehdotonta edellytystä siitä, että kaikista hallintopäätöksistä tulisi olla muutoksenhakuoikeus.

Vaikka laissa ehdotetaan säädettäväksi tietyistä muutoksenhakukielloista, vangin ja tutkintavangin oikeusturva voidaan taata muilla oikeusturvakeinoilla.

Niistä päätöksistä, joihin ehdotetaan muutoksenhakukieltoa, vangilla ja tutkintavangilla on rajoittamaton mahdollisuus tehdä kantelu Rikosseuraamusvirastolle ja muille laillisuusvalvontaelimille kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle ja Terveysturvakeskukselle. Mahdollisissa virkavirhetapauksissa vangilla ja tutkintavangilla on lisäksi mahdollisuus hakea vahingonkorvausta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia on kuitenkin joiltakin osin tulkinnanvarainen, olisi suotavaa, että säätämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****vankeuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan 23 päivänä syyskuuta 2005 annetun vankeuslain (767/2005) 20 luvun 9—16 §, ja lisätään lakiin uusi 20 luvun 17—19 § seuraavasti:

Vankeuslaki

20 luku

**Muutoksenhaku**

9 §

*Muutoksenhaun alaiset päätökset*

Vangilla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus aluevankilan johtajalle ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä valitus alueelliseen hallinto-oikeuteen, jollei jäljempänä toisin säädetä, seuraavista päätöksistä:

1) 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettua täytäntöönpanon lykkäämisestä terveydellisistä syistä, 4 §:ssä tarkoitettua täytäntöönpanon lykkäämisestä muista kuin terveydellisistä syistä, 6 §:ssä tarkoitettua lykkäyksen peruuttamisesta ja 7 §:ssä tarkoitettua maksuajan myöntämisestä;

2) 4 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua matkakustannusten korvaamisesta muissa tapauksissa kuin kulujen korvaamisessa ja 10 §:ssä tarkoitettua vangin lapsen ottamisesta vankilaan;

3) 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettua erillään asumisesta omasta pyynnöstä, 6 §:ssä tarkoitettua varmuusosastolle sijoittamisesta ja 7

§:n mukaisesta varmuusostolle sijoittamisen jatkamisesta;

4) 6 luvun 2 §:n 1 momentin 1—3 ja 5—7 kohdassa tarkoitettua siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan;

5) 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettua omien vaatteiden käytön rajoittamisesta ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusruokavaliosta poikkeamisesta;

6) 8 luvun 11 §:ssä tarkoitettua luvan ja sijoituksen peruuttamisesta;

7) 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettua omaisuuden hallussapidosta, 4 §:n 1, 2 ja 4 momentissa tarkoitettua rahan käytöstä ja 8 §:ssä tarkoitettua toiminta- ja käyttörahan suorittamatta jättämisestä;

8) 12 luvun 5 §:ssä tarkoitettua kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä;

9) 13 luvun 6 §:ssä tarkoitettua tapaamis-kiellosta;

10) 14 luvun 5 §:ssä tarkoitettua poistumisluvasta erittäin tärkeästä syystä, tällaisen luvan 9 §:ssä tarkoitettua peruuttamisesta ja 10 §:ssä tarkoitettua poistumislupamatkan kustannusten korvaamisesta;

11) 15 luvun 4 §:ssä tarkoitettua varoituksesta, oikeuksien menetyksestä ja yksinäisyysrangaistuksesta;

12) 18 luvun 5 §:ssä tarkoitettua erillään pitämisestä; sekä

13) rikoslain 2 c luvun 8 §:ssä tarkoitettua valvotun koevapauden peruuttamisesta.

Jos päätöksen tekee ensiasteena aluevankilan johtaja tai Rikosseuraamusvirasto, nouda-

tetaan 14 §:n säännöksiä.

## 10 §

### *Muutoksenhakukielto*

Vangilla ei ole oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta seuraavista päätöksistä:

1) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettua rangaistusajan laskemisesta, 2 §:ssä tarkoitettua muuntorangaistuksen pituuden laskemisesta, 3 §:ssä tarkoitettua rangaistuksen alkamisajankohdasta, 4 §:ssä tarkoitettua määrälläisen vankeusrangaistuksen ja muuntorangaistuksen yhteenlaskemisesta, 5 §:ssä tarkoitettua rangaistusten yhteenlaskemisesta, 6 §:ssä tarkoitettua muutoksenhaun johdosta pidentyneestä rangaistuksesta ja 7 §:ssä tarkoitettua rangaistusajaksi lukemisesta;

2) 4 luvun 6 §:ssä tarkoitettua rangaistusajan suunnitelmasta ja 9 §:ssä tarkoitettua tuomitun sijoittamisesta avolaitokseen suoraan vapaudesta;

3) 6 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vangin siirtämisestä suljetusta laitoksesta avolaitokseen, 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettua vangin siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan, 3 §:ssä tarkoitettua vangin siirtämisestä suljetusta laitoksesta toiseen suljettuun laitokseen tai avolaitoksesta toiseen avolaitokseen ja 5 §:ssä tarkoitettua vangin päästämistä muun viranomaisen kuin tuomioistuimen kuultavaksi;

4) 7 luvun 6 §:ssä tarkoitettua ulkoilun epäämisestä;

5) 8 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua osallistumisvelvollisuudesta vapauttamisesta, 4 §:ssä tarkoitettua toimintaan sijoittamisesta, 6 §:ssä tarkoitettua luvasta siviilityöhön, 9 §:ssä tarkoitettua luvasta osallistua toimintaan vankilan ulkopuolella ja 13 §:ssä tarkoitettua osallistumisvelvollisuudesta vapauttamisesta määräajaksi;

6) 9 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua rahan ja muiden maksuvälineiden käytöstä;

7) 10 luvun 2 §:ssä tarkoitettua tilapäisestä hoidosta ja tutkimuksesta vankilan ulkopuolella ja 3 §:ssä tarkoitettua vankilasta vapauttamisesta hoitoa varten;

8) 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettua vapaa-ajan toimintoihin osallistumisen kieltämisestä ja 5 §:ssä tarkoitettua vapaa-ajan työstä;

9) 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettua kirjeen, muun postilähettyksen tai viestin lukemisesta ja jäljennöksen ottamisesta, 7 §:ssä tarkoitettua puhelun kuuntelemisesta ja puhelun tallentamisesta, 9 §:ssä tarkoitettua luvasta olla yhteydessä vankilan ulkopuolelle sähköistä viestintää, televiestintää tai muuta sen kaltaista teknistä yhteyttä käyttämällä;

10) 13 luvun 1 §:ssä tarkoitettua valvotun tapaamisen järjestämisestä muulloin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua varmuusosastolle sijoitetun vangin tapaamisten epäämisestä, 3 §:ssä tarkoitettua valvomattoman tapaamisen myöntämisestä, 5 §:ssä tarkoitettua luvasta vastaanottaa tavaroita tapaamisen yhteydessä;

11) 14 luvun 2 §:ssä tarkoitettua poistumisluvasta rangaistusajan pituuden perusteella, 4 §:ssä tarkoitettua poistumisluvasta tärkeästä syystä, 6 §:ssä tarkoitettua poistumisluvasta myöntämisestä saatettuna;

12) 18 luvun 3 §:ssä tarkoitettua tarkkailuun sijoittamisesta, 4 §:ssä tarkoitettua eristämistarkkailusta; sekä

13) rikoslain 2 c luvun 5 §:ssä tarkoitettua ehdonalaisen vapauttamisen määräytymisestä ja 8 §:ssä tarkoitettua valvottuun koevapauteen päästämistä.

## 11 §

### *Muun henkilön muutoksenhakuoikeus*

Vangin tapaajalla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja valittaa 9 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua tapaamiskieltoa koskevasta päätöksestä.

Kirjeen lähettäjällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja valittaa kirjeensä tai postilähettyksensä pidättämisestä vankilassa 12 luvun 5 §:n nojalla.

## 12 §

### *Oikaisuvaatimus*

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti

seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös oikaisuvaatimusosoituksineen on annettu vangille tai 11 §:ssä tarkoitetulle henkilölle tiedoksi. Oikaisuvaatimus toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle.

## 13 §

*Oikaisuvaatimuksen käsittely*

Oikaisuvaatimuksen ratkaisee aluevankilan johtaja.

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Asian käsittelystä on muutoin voimassa, mitä hallintolaissa säädetään.

## 14 §

*Valitus hallinto-oikeuteen*

Vangilla on oikeus hakea muutosta aluevankilan johtajan oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä ja aluevankilan johtajan tai Rikosseuraamusviraston ensi asteena tekemästä 9 §:n mukaisesta päätöksestä valittamalla hallinto-oikeuteen, jollei 15 §:stä muuta johdu.

Valitus aluevankilan johtajan päätöksestä tehdään siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Rikosseuraamusviraston päätöksestä valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeuteen.

Valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

## 15 §

*Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa*

Valitusta käsitellessään hallinto-oikeus on

päätösvaltainen yksijäseninen. Valitusasia on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Asian käsittelystä on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

## 16 §

*Oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutus täytäntöönpanoon*

Oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekeminen ei keskeytä 9 §:ssä tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoa, ellei oikaisuvaatimusta käsittelevä aluevankilan johtaja tai valitusta käsittelevä hallinto-oikeus toisin päättä.

## 17 §

*Oikeusapu*

Vangille voidaan 1 ja 9 §:ssä tarkoitetussa asiassa myöntää oikeusapua niin kuin oikeusapulaissa (257/2002) säädetään. Oikeusapulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvitystä taloudellisista olosuhteista ei tarvitse esittää. Oikeusavun myöntämisestä päättää tuomioistuim.

## 18 §

*Tarkemmat säännökset*

Tarkemmat säännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

## 2.

**Laki****tutkintavankeuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* tutkintavankeuslain (768/2005) 15 luvun 1 ja 2 § ja  
*lisätään* lakiin uusi 16 luvun 3 ja 4 §, seuraavasti:

Tutkintavankeuslaki

2 §

15 luku

*Muutoksenhakukielto***Muutoksenhaku**

1 §

*Muutoksenhaun alaiset päätökset*

Tutkintavanki voi hakea muutosta seuraavista päätöksistä:

- 1) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu tutkintavangin lapsen ottamisesta vankilaan;
- 2) 3 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu erillään asumisesta omasta pyynnöstä, 3 §:ssä tarkoitettu omien vaatteiden käytön rajoittamisesta ja 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu perusruokavaliosta poikkeamisesta;
- 3) 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettu omaisuuden hallussapidosta ja 4 §:ssä tarkoitettu rahan käytöstä;
- 4) 8 luvun 5 §:ssä tarkoitettu kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä;
- 5) 9 luvun 5 §:ssä tarkoitettu tapaamiskiellosta ja 9 §:ssä tarkoitettu poistumisluvasta erittäin tärkeästä syystä;
- 6) 10 luvun 4 §:ssä tarkoitettu varoituksesta, oikeuksien menetyksestä ja yksinäisyysrangaistuksesta ja
- 7) 13 luvun 5 §:ssä tarkoitettu erillään pitämisestä.

Tutkintavanki ei voi tehdä oikaisuvaatimusta eikä valittaa seuraavista päätöksistä:

- 1) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu tutkintavangin sijoittamisesta samalle osastolle vankusvankien kanssa, 5 §:ssä tarkoitettu ulkoilun epäämisestä, 6 §:ssä tarkoitettu tutkintavangin siirtämisestä toiseen vankilaan, 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu tutkintavangin päästämisestä muun viranomaisen kuin tuomioistuimen kuultavaksi;
- 2) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettu toimintaan sijoittamisesta;
- 3) 5 luvun 7 §:ssä tarkoitettu toiminta- ja käyttörahan maksamisesta;
- 4) 6 luvun 2 §:ssä tarkoitettu tilapäisestä hoidosta tai tutkimuksesta vankilan ulkopuolella;
- 5) 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vapaa-ajan toimintoihin osallistumisen kieltämisestä;
- 6) 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettu kirjeiden lukemisesta ja jäljentämisestä ja 7 §:ssä tarkoitettu puhelun kuuntelusta ja tallentamisesta;
- 7) 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettu valvotusta tapaamisesta ja 4 §:ssä tarkoitettu tavaroiden vastaanottamisesta tapaamisen yhteydessä;
- 8) 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettu tarkkailuun sijoittamisesta ja 4 §:ssä tarkoitettu eristämistarkkailuun sijoittamisesta.

3 §

*Muun henkilön muutoksenhakuoikeus*

Tutkintavangin tapaajalla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja valittaa 1 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetusta tapaamiskieltoa koskevasta päätöksestä.

Kirjeen lähettäjällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja valittaa kirjeensä tai posti-lähetyksensä pidättämisestä vankilassa.

4 §

*Muutoksenhakumenettely*

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

Helsingissä päivänä kuuta 200

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*