

Kriminaalihuollon tukisäätiön lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Esitys on kokonaisuudessaan varsin perusteellinen sisältäen runsaasti muutoksia, jotka toteutuessaan yhdenmukaistavat ja selkeyttävät eri seuraamusten menettelysäädöksiä ja helpottavat siten myös Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmähankkeen etenemistä.

Hallintolaki

Lainsäädännön selkeyttämisen ja yhtenäistämisen kannalta on perusteltua, että rikosseuraamuksia koskeissa laeissa ei säädetä erikseen samoja asioita, jotka hallintolaki jo kattaa. Kriminaaliasiamiestoimintaan tulevissa asiakasyhteydenotoissa tulee kuitenkin toistuvasti esiin tilanteita, joissa hallintolain säädöksiä ei ole noudatettu huolimatta nykyisessä vankeuslaissa olevista viittauksista hallintolakiin. Tällaisia ovat esimerkiksi vangin kuuleminen, päätösten perusteleminen, päätöksen saaminen tai ohjaus esimerkiksi hakemusiassa. Tähän perustuen säätiö katsoo, että edelleen tulee säilyttää tarkempia viittauksia hallintolakiin.

Hallintolain viittausten poistamisen lisäksi esitetään päätösvallan delegointia alaspäin (esimerkiksi valvontaja ohjaustehtävissä toimivalle virkamiehelle lisättäisiin toimivalta päättää vangin osastosijoittelusta). Pyrkimys saada käytäntöjä toimivammiksi delegoimalla päätösvaltaa johtajalta alaspäin on ymmärrettävä ja monin osin perusteltua – päätösvaltadelegointi edellyttää koulutusta päätösvallan käytöstä ja hallintolain säädöksistä ja koulutusta tulee antaa laajasti yksiköiden henkilöstölle. Vaarana on vankeihin kohdistuvan mielivallan ja vankien välisen eriarvoisuuden lisääntyminen ('pärstäkerroin' voi vaikuttaa).

Rikosseuraamuslaitoksen rekistereiden yhdistäminen ja tietojen poistaminen (laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa)

Säätiö kannattaa Rikosseuraamuslaitoksen nykyisten täytäntöönpano-, yhdyskuntaseuraamus- ja valvontaja toimintarekistereiden yhdistämistä rikosseuraamusrekisteriksi. Rekistereiden sisältämien henkilötietojen poistoaikojen lyhentäminen on myös kannatettavaa.

Rikosseuraamusrekisterin sisältämien mm. vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvien henkilötietojen poistaminen viiden vuoden kuluttua henkilön vapautumisesta (31 §) olisi perusteltua esityksessä esitetyllä perusteilla. Jos henkilö aloittaa viiden vuoden tauon jälkeen uuden rangaistuksen suorittamisen, rangaistusaika suunniteltaisiin ja seuraamus pantaisiin täytäntöön sen hetkisen tilanteen mukaisesti. Kriminaaliasiamiestoimintaan tulneiden asiakasyhteydenottojen perusteella hyvinkin vanhoilla tiedoilla on voinut olla merkitystä lupaharkinnassa, vaikka henkilön senhetkinen rangaistusaika olisi sujunut melko hyvin.

Rikosseuraamusrekisterissä on myös tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitosturvallisuuden ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet saavat näitä tietoja havainnoidessaan toimintaympäristöään työssään. Esityksen mukaan nämä ns. väliaikaisluonteiset tiedot poistettaisiin viimeistään kahden kuukauden kuluttua niiden merkitsemisestä rekisteriin (31 §). Tiedot voivat vaikuttaa vangin lupaharkintaan kielteisesti, joten on perusteltua, että ne poistettaisiin mahdollisimman nopeasti.

Turvallisuustietorekisteri sisältäisi vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseen tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja vangeista ja tutkintavangeista, joiden voidaan perustellusti

olettaa syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta (11 §). On perusteltua, että tiedot olisi poistettava turvallisuustietorekisteristä 5 vuoden kuluttua (31 §) viimeisestä merkinnästä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä perusteella: Jos henkilöstä ei ole viiteen vuoteen tehty merkintöjä turvallisuustietorekisteriin, rekisterissä olevat tiedot eivät henkilötietojen käsittelyn periaatteiden mukaisesti voi olla enää tarpeellisia.

Esityksessä todetaan, että turvallisuustietorekisterin tietojen säilytys- ja poistoaikaa määritettäessä otetaan erityisenä seikkana huomioon näiden tietojen mahdollinen epävarmuus. Turvallisuustietorekisterin tietojen osalta ei kuitenkaan esitetä muuta poistoaikaa kuin viisi vuotta viimeisestä merkinnästä toisin kuin rikosseuraamusrekisterin, vaikka tiedoissa saattaa olla samalla tavalla esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten työssään havaitsemia tietoja tai vangeilta saatuja tietoja, joissa on epävarmuustekijöitä. Turvallisuustietorekisterissä olevat salassa pidettävät tiedot vaikuttavat kielteisesti tilanteissa, joissa vanki pyrkii esimerkiksi tekemään elämänmuutoksen. Kuka arvioi turvallisuustietorekisterin tietojen sisältöä, tietojen välttämättömyyttä ja miten arviointi tehdään?

Sakon maksuaika ja lykkäyksen hakeminen (laki vankeuslain muuttamisesta 2 luku 7 §)

Esitys muuta rangaistusta vankilassa suorittavan sakon maksuaikataulun lyhentämisestä samanpituisiksi kuin pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevilla lisäksi yhdenvertaisuutta ja yksinkertaistaisi menettelyä. Samalla monien vankien sakonmaksamismahdollisuudet heikkenisivät huomattavasti maksuaikataulun lyhentyessä kahdesta kuukaudesta viiteen arkipäivään. Muutos olisi merkittävä ja vaikuttaisi rangaistusjärjestelmää ankaroittavasti tilanteessa, jossa moni ei pystyisi maksamaan sakkoaan vaan joutuisi suorittamaan sen vankilassa.

Sakon lykkäystä ja lykkäyksen peruuttamista koskeva päätöstoimivallan keskittäminen Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan olisi hyvä uudistus ja selkeyttäisi järjestelmää.

Rangaistusajan suunnittelu (laki vankeuslain muuttamisesta 4 luku 6-7 §)

Ehdotetut lisäykset rangaistusajan suunnitelman sisältöön ovat perusteltuja: tuomitun elämänhallintaa edistävät tukitoimenpiteet rangaistusaikana samoin kuin laajempi yhteydenpito vankilan ulkopuolelle. Yhteydenpidon osalta voidaan huomioda perhesuhteet poistumislupia laajemmin, mikä toivottavasti lisää myös vanhemmuuden tukemiseen/perhesuhteisiin liittyviä tavoitteita suunnitelmissa, joita toistaiseksi on ollut hyvin vähän.

Esityksen mukaan erikseen laadittavasta vapauttamissuunnitelmasta luovuttaisiin ja vapauttamisvaiheen valmistelu tehtäisiin osana rangaistusajan suunnittelua ja suunnitelman täsmentämistä. Erillisestä vapauttamissuunnitelmasta luopuminen vähentäisi byrokratiaa ja suunnitelmien määrää ja on siksi kannatettavaa.

Rangaistusajan suunnitelmaa koskevasta pykälästä (6 §) ei ilmene tarkemmin, mitä asioita tulee ottaa huomioon vapautumisvaiheen tukitoimenpiteinä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että näitä voivat olla esimerkiksi asuntoasiat, sosiaaliturva ja vapautumisen jälkeen mahdollisesti tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut. Yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi syytä tarkentaa, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarkoitetaan, esimerkiksi kyseeseen tulevat usein päihdehuollon palvelut, koska suurin osa vangeista kärsii päihderiippuvuudesta ja palveluihin pääsyssä on ollut ongelmia.

Pykälästä ei myöskään ilmene, milloin vapautumisvaiheen suunnittelu aloitettaisiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vapauttamisvaihetta olisi valmisteltava hyvissä ajoin ennen vapauttamista. Olisi kuitenkin perusteltua, että pykälässä olisi maininta vapautumisvaiheen suunnittelun aloittamisesta hyvissä ajoin ennen vapauttamista, jos tarkempaa aikaa ei voida määritellä. Usein vapautumisen suunnittelu jää liian myöhäiseen vaiheeseen.

Esityksen mukaan suunnitelman täsmentämisellä tarkoitettaisiin sitä, että suunnitelmaan kirjattaisiin tiedot siitä, millaisin toimenpitein suunnitelman tavoitteita on edistetty vankilassa. Kyse olisi vankilassa suunnitelman toteuttamiseksi tehtävistä asioista, jotka olisi kirjattava suunnitelmaan, jotta suunnitelman toteutumista voitaisiin seurata, esimerkiksi sen kirjaamista, että vanki on sijoitettu suunnitelman mukaiseen toimintaan. Säätiön asiamiestoimintaan tullessa yhteydenotoissa on tullut usein esille, ettei vankilalla ole ollut tarjota rangaistusajan suunnitelmaan mukaista toimintaa. Vangin tietoihin tulee kirjata myös tilanne, jossa suunnitelma ei etene vankilasta johtuvista syistä. On hyvin tavallista, että suunnitelman mukaisia toimintoja ei ole tarjolla ja tähän tilanteeseen voidaan joutua myös vankilasiirron takia.

Esityksen mukaan suunnitelman toteutumista seurattaisiin vankilassa. Vankeusasetuksen mukaan suunnitelma on pitänyt ottaa tarkasteltavaksi vähintään kolme kertaa vuodessa – olisiko näin jatkossakin?

Mikä olisi suunnitelman täsmentämisen ja seuraamisen välinen suhde? Tehtäisiinkö täsmentäminen vankeusrangaistuksen alussa ja vapautumisen suunnittelussa ja täsmennettäisiinkö suunnitelmaa jokaisessa vankilassa, johon vanki siirtyy? Vankilasiirtoja tapahtuu paljon sekä vangin aloitteesta että esimerkiksi kurinpidollisista syistä. Esityksestä ei ilmene, millä kriteereillä suunnitelman toteutumista seurataan – onko kyseessä työntekijän subjektiivinen arvio suunnitelman toteutumisesta, kuten tähän asti on ollut?

Suunnitelmaa voitaisiin muuttaa esim. vangin olosuhteiden muuttuessa. Tehtävää on tähän saakka hoitanut arviointikeskus. Onko näin jatkossakin?

Päihdevalvonta (laki vankeuslain muuttamisesta)

Esityksen mukaan vanki voitaisiin välittömästi siirtää avovankilasta suljettuun vankilaan siksi ajaksi, jonka mm. päihdevalvonnan näytteen tuloksen tutkiminen tai varmistaminen taikka päihtyneen vangin terveydentilan seuranta vaatii (6 luku 2 §). Perusteena tälle on mm, että kaikissa avolaitoksissa ei ole tiloja, joissa voitaisiin huolehtia päihderikkomuksesta epäillyn vangin riittävästä valvonnasta tai tarkkailusta, jos päihtymys vaarantaa vangin terveydentilaa. Valitettava tilanne on, että monissakaan avovankiloissa ei ole sopivia tiloja tai riittävästä terveydenhuollon ja päihdeohjauksen henkilökuntaa sille ajalle, mitä näytteen tuloksen varmistaminen kestää. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että tällaisia tiloja on avovankiloissa, esimerkiksi oma osasto ns. retkahtaneille. Tällöin päihderike aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa vangin rangaistusajan suunnitelman mukaisille toiminnoille ja vangilla on mahdollisuus saada apua päihdeongelmaansa. Kun vanki siirretään suljettuun vankilaan odottamaan tuloksen varmistumista, toimintoihin osallistuminen katkeaa eikä päihdehoitoa ole yleensä saatavilla.

Päihdevalvontaa käytetään erilaisten lupien ja sijoitusten ehtona, jolloin valvonta tapahtuu luvan tai sijoituksen aikana tai välittömästi sen päätyttyä tai valvottaessa päihhteettömyyttä luvan tai sijoituksen aikana (16 luku 7 §). Esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta päihdevalvontaan valvottuun koevapauteen sijoittamisen ehtona. Tämä on kannatettavaa, koska tällöin voidaan varmistaa vangin sitoutumista päihhteettömyyden ehtoihin ja edistää koevapauden ehtojen noudattamista.

Mahdollisuus ottaa verinäyte päihhteettömyysvalvonnan turvaamiseksi (16 luku 7 §) mm. tilanteissa, joissa vanki ei pysty antamaan virtsanäytettä, on tervetullut. Kriminaaliasiamiestoimintaan on tullut vangeilta paljon palautetta tilanteista, joissa vanki on saanut positiivisen testituloksen, kun virtsanäytettä ei ole pystytty antamaan. Tämä voi johtua paitsi sairaudesta, myös hankaloittavista olosuhteista (valvonta lasin takana, alastomuus, kylpytakin puuttuminen). Naisvankien kohdalla on usein kyse myös esimerkiksi seksuaalisen väkivallan kokemuksista ja heille onkin käytetty myös sylkitestiä.

Näytteenoton tilojen tulee olla asianmukaiset ja vangin yksityisyyttä tulee kunnioittaa, kuten esityksessä todetaankin (16 luku 9 a §). Eräässä vankilassa esimerkiksi peililasi, jonka takana oli vartija, oli sijoitettu siten, että virtsanäytteen antaminen koettiin vaikeaksi ja epämiellyttäväksi.

Valvottu koevapaus (laki valvotusta koevapaudesta annetun lain muuttamisesta)

Esityksessä ehdotetaan vangen suostumusten vähentämistä. Yhdellä suostumuksella valvottuun koevapauteen sijoittamisesta hoidettaisiin suostumukset valvontaan, lääkehoitoon, yhteydenpitoon, asunnon ulkopuolella liikkumisen ehtoihin sekä päihteettömyyteen ja sen valvontaan. Lisäksi suostumus kattaisi myös sitoutumisen valvotussa koevapaudessa noudatettaviin velvollisuuksiin. Mikäli yhteen suostumukseen mennään, on asiat syytä käydä huolellisesti läpi koevapauteen lähtevän kanssa, kuten esityksessä onkin todettu, koska suostumus sisältää useita erillisiä asioita.

Alaikäisten kuuleminen yhdessä lastensuojelun kanssa jätettiin valvottua koevapautta koskevassa laissa väljemmäksi kuin valvontarangaistuksessa eli kuuleminen tehdään tällä hetkellä lastensuojelun kanssa vain tarvittaessa. Esityksessä ehdotetaan, että valvottuun koevapauteen tulevan kanssa samassa asunnossa asuvan lapsen kuuleminen tehtäisiin aina lastensuojeluviranomaisten kanssa lastensuojelulain (417/2007) 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdotettu muutos yhdenmukaistaisi menettelyn valvontarangaistuksen kanssa ja sitä puoltaa se, että lastensuojelussa on paras asiantuntemus alaikäisten kohtaamisista ja kuulemisista. Lastensuojelun mukaantulo lasten kuulemisiin edellyttää sovittuja toimintakäytäntöjä, joita käsityksemme mukaan on syntynytkin eri puolille maata.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi valvottua koevapautta koskevasta laista vangen omasta hakemuksesta tapahtuva koevapauden edellytysten selvittäminen (11 §), koska asian vireille tulo tapahtuisi hallintolain 4 luvun mukaisesti. Vangit eivät ole kovin tietoisia hakumahdollisuudesta nytkään ja mikäli asia poistuu valvottua koevapautta koskevasta laista, vaarana on, että tietoisuus mahdollisuudesta vähenee edelleen.

Milloin koevapauden edellytyksiä aletaan selvittää vankilassa? Esityksen (9 §) mukaan valvottuun koevapauteen sijoittamisen edellytykset tulisi selvittää hyvissä ajoin ennen mahdollista koevapauteen sijoittamista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tavoitteena tulisi olla, että edellytykset ehdittäisiin selvittää siten, ettei koevapauteen sijoittaminen viivästy aiheuttomasti. Kriminaaliasiamiestoimintaan tulneiden yhteydenottojen perusteella vaikuttaa siltä, että edellytyksiä aletaan selvittää usein vasta joitakin kuukausia ennen vapauttamista, jolloin toteutunut koevapausaika jää pakostakin melko lyhyeksi. On toivottavaa, että Rikosseuraamuslaitos antaisi määräyksissään täsmennyksiä siitä, missä vaiheessa valvotun koevapauden edellytysten selvittäminen eri mittaisissa rangaistuksissa aloitettaisiin.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi tällä hetkellä valvottua koevapautta koskevassa laissa oleva säädös (14 §), jonka mukaan rangaistusajan suunnitelmaan on liitettävä tiedot valvottuun koevapauteen sijoitetun taloudellisesta toimeentulosta koevapauden aikana. Säädöstä pidetään tarpeettomana, koska koevapauteen sijoitettu on yhteiskunnan yleisen sosiaaliturvan piirissä. Säätiö pitää kuitenkin tarpeellisena, että koevapauden rangaistusajan suunnitelmaan edelleen kirjattaisiin valvottua koevapautta suorittavan toimeentulo, koska tietoomme on tullut koevapaudessa olevia vailla mitään toimeentuloa tai edes tietoa siitä, mistä toimeentuloturvaa voisi saada.

Säätiö pitää myönteisenä, että koevapauden edellytysten selvittämisestä tehtäisiin päätös. Tällä hetkellä on epäselvää, tehdäänkö päätöstä vai ei ja edellytysten selvittäminen saatetaan kuitata suullisesti, ettei edellytyksiä ole. Esityksen mukaan koevapauden ajan rangaistusajan suunnitelmaa ei enää vahvistettaisi vaan siitäkin tehtäisiin päätös. Myös muutoksenhakuoikeus koevapauden päätöksiin on tärkeä uudistus.

Lopuksi

Lainsäädännön muutoksessa ja toimeenpanossa tulee huomioida vangen tiedonsaantioikeuden ja oikeusturvan toteutuminen kouluttamalla Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaa muutoksista. Asiamiestoimintaan tulevista yhteydenotoista tulee usein esille esimerkiksi vangen saamia kielteisiä päätöksiä, joita perustellaan turvallisuustietorekisterin salassa pidettävillä tiedoilla. Näissä tilanteissa vangen

oikeusturvakeinot jäävät usein epäselviksi. Myös monissa muissa asioissa vanki ei saa lainmukaista päätöstä riittävine perusteluineen. (Perustuslaki 21 §).

Sanna Sunikka

Marjatta Kaurala

Toimitusjohtaja

Kriminaaliasiamies