

Asia: VN/30248/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit esityksestä

Erityisesti vankilaturvallisuuteen ja rikostorjuntaan liittyvä lainsäädäntö on pahasti vanhentunut, eikä riittävällä tavalla huomioi järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan ja toimintatapojen kehitystä. Lainsäädäntö on tältä osin jäänyt jälkeen myös kansainvälisestä kehityksestä ja poikkeaa rikostorjunnan keinojen osalta merkittävästi verrokkimaista, kuten Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta. Järjestäytyneen rikollisuuden ja rikollisverkostojen voimakas kansainvälistyminen näkyy Suomen rikoskentässä ja myös vankiloissa yhä voimakkaammin: Keskusrikospoliisin mukaan jopa 80 % vakaviin huumausainerikoksiin syyllistyvistä henkilöistä on ulkomaalaisia.
<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/ulkomaalaisten-rikollisten-osuus-jo-80-prosenttia-krp-n-tutkimissa-torkeissa-huumejutuissa/9248262>

Lakiesitys ei valitettavasti tuo merkittävää parannusta nykytilanteeseen, vaan voi jopa heikentää vankiloiden turvallisuustilannetta entisestään. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä haittaavaa sääntelyä ei ole lisätty. Esimerkiksi tehostetun valvonnan osastoja koskevassa lainsäädännössä ei ole yhtään uutta tai tehostettua valvontakeinoja aiempaan verrattuna. Rikollisen toiminnan jatkaminen vankilasta käsin on edelleen yhtä vaivatonta kuin tähänkin saakka, eikä Rikosseuraamuslaitoksessa ole tehokkaita keinoja valvoa järjestäytyneiden rikollisryhmien viestintää vankiloista siviiliin tai edes vankiloiden välillä. Todennäköisesti esitys kokonaisuudessaan heikentää Rikosseuraamuslaitoksen kykyä puuttua järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan, koska nyt luotava ylimääräinen sääntely sitoo vankilaviranomaisten työaika lisäämällä hallinnollisten päätösten ja niihin liittyvien valitusasioiden käsittelyä.

Yleiset kommentit esityksen tavoitteista

Lakiuudistuksen tavoitteet ja kehityskohteet ovat sinällään erinomaiset.

Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / vankiloiden toiminta

-

Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano

-

Vankiloita koskeva sääntely, esim. vankilan alueen määrittely

-

Vankilan osastoja koskeva sääntely / tehostetun valvonnan osastot

Lausuttavana olevaa lakiuudistusta koskevassa Oikeusministeriön tiedotteessa todetaan seuraavaa: "Tehostetun valvonnan osastoja koskeva sääntely parantaa Rikosseuraamuslaitoksen edellytyksiä puuttua järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan vankiloissa." Uudessa lainsäädäntöluonnoksessa käsitellään varsin laajasti tehostetun valvonnan osastoja. Tehostetun valvonnan osastoja koskevaa uutta sääntelyä luodaan runsaasti ko. osastolle sijoittamisen kriteereihin, sijoitusten pituuteen sekä sijoittamispäätöksiin ja näitä koskeviin valitusmenettelyihin liittyen, mutta yhtään uutta valvontatapaa tai näiden tehostamista uudessa sääntelyssä ei ole. Tehostettuja valvontakeinoja tehostetun valvonnan osastolle sijoitettujen vankien valvontaan säädetään siis nolla (0) kappaletta. Tehostetun valvonnan osastot eivät siis eroa valvontakeinoiltaan tai näiden käytön tehokkuudeltaan mistään muusta suljetun vankilan osastosta.

Valvonnan tehostamisen tarpeen sivuuttaminen lainsäädännössä on kummallista myös taustalla olevan tutkimusaineiston valossa. Esimerkiksi valmistelutyössä viitataan Tolvanen, Rikander & Rikander 2024 tutkimukseen, jossa todetaan seuraavaa: "Haastateltavat katsoivat, ettei tehostetun valvonnan osastoilla ole kyetty vaikuttamaan vankeusaikaiseen rikollisuuteen ja ettei tehostetun valvonnan osastoilla ole tehostettua valvontaa." Kokonaisuutena arvioiden jää epäselväksi, kuinka pelkästään vankilavirkamiesten työtaakkaa ylimääräisillä asuttamispäätöksillä ja vankien kantelumahdollisuuksia lisäämällä, "...puututaan järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan vankiloissa"? Tehostetun valvonnan osastoja käsittelevässä uudessa lainsäädännössä tulisi pikemminkin mahdollistaa vankeusaikaista rikollisuutta ehkäiseviä valvontatoimia, eikä keskittyä hallintotoimiin liittyvien veloitteiden lisäämiseen entisestään. Tarpeellisten valvontatoimien, kuten puhelujen tallentamisen, tulisi olla käytettävissä yksistään tehostetun valvonnan osastolle sijoittamisen nojalla, ilman erillistä tapauskohtaista harkintaa.

Esitysluonnoksen sivulla 50 kerrotaan tehostetun valvonnan osastoille sijoitettaville vangeille säädetyistä uusista valituskeinoista: Vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettäisiin vangeille ja tutkintavangeille muutoksenhakuoikeus tehostetun valvonnan osastosijoittelua koskevaan päätökseen. Tämä olisi perusteltua, koska sijoittaminen rajoittaa vankien oikeuksia merkittävästi verrattuna tavallisiin vankilan osastoihin. Toteutuessaan tämä muutos lisää järjestäytyneen rikollisuuden keinoja vankilan turvallisuustoiminnan ja hallinnon haittaamiseen merkittävästi, koska oikaisuvaatimusten ja niitä seuraavien hallinto-oikeuden käsittelyiden työllistävä vaikutus olisi suuri. Tehostetun valvonnan osastoille tullaan sijoittamaan vuositasolla satoja vankeja. Neljän kuukauden välein mahdollistettu ylimääräinen valituskanava ruuhkauttaa jatkossa myös hallinto-oikeuksia. Tehostetun valvonnan osastoa koskevan uuden valitusmenettelyn perusteet herättävät ihmetystä,

koska tosiasiallisesti uudessa sääntelyssä ei tiukenneta vankien valvontaan liittyvää lainsäädäntöä suhteessa muihin osastoihin.

Varmuosastoja koskeva lainsäädäntö vaikuttaa nojaavan virheelliseen ja vanhentuneeseen käsitykseen vankiloiden toimintaympäristöstä. Uudessa sääntelyssä ilmeisesti ajatellaan järjestäytyneen rikollisuuden rakentuneen muutaman ”jengipomon” varaan, ja heidän sijoittamisensa varmuusosastolle oletetaan rajoittavan järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa merkittävästi. Todellisuudessa myös vankilassa toimivan järjestäytyneen rikollisuuden luonne on muuttunut nopeasti kansainvälisemmäksi ja verkostomaisemmaksi. Vankiloissa on 300–400 merkittävää rikollisryhmittymiin tai -verkostoihin kiinnittynyttä vankia, joista merkittävä osa on ulkomaiden kansalaisia. Muutamien järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneiden vankien sijoittaminen varmuusosastoille ei ole järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten rajoittamisen kannalta merkityksellistä. Aidosti toimiva ja Pohjoismaisten verrokkimaiden lainsäädäntöä vastaava kehitysaskel, olisi laajentaa varmuusosastoja koskeva lainsäädäntö valvonnallisten keinojensa osalta koskemaan tehostetun valvonnan osastoja. Varmuosastoista voitaisiin tällöin luopua kokonaan.

Tehostetun valvonnan osastoja koskevassa lainsäädännössä tulisi huomioida myös varmuusosastoja koskeva muuttuva lainsäädäntö. Vankeuslain 1.9.2026 voimaan tulevassa varmuusosastoja koskevassa sääntelyssä on käytännössä päätetty luopua yhteiskuntaan suuntautuvan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tavoitteista. Uudessa lainsäädännössä varmuusosastolle sijoittamisen edellytykset on sidottu pelkästään ja yksinomaan vankilan järjestykseen ja turvallisuuteen (VankL 5 luku 6 §). Vankilasta ulkopuolelle yhteiskuntaan suuntautuva rikollisuus ei kuitenkaan pääsääntöisesti vaikuta vankilan sisäiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vankilasta ulkopuolelle yhteiskuntaan suuntautuvan väkivaltarikollisuuden, ihmiskaupan, huumausainerikollisuuden tai talousrikollisuuden jatkaminen, suunnittelu tai ohjeistaminen eivät enää täytä varmuusosastolle sijoittamisen perusteita. Tämä muutos koskettaa erityisesti vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta.

Näin ollen lainsäädännössä on päädytty tilanteeseen, jossa varmuusosastolle sijoittamisen perusteet eivät millään tavoin viittaa tai linkity vankilasta ulkopuolelle harjoitettavaan rikollisuuteen, mutta varmuusosastot ovat ainoita osastoja, joilta vankilasta muualle yhteiskuntaan suuntautuvaa rikollisuutta olisi mahdollista tehokkaasti estää ja valvoa (varmuusosastosijoitus mahdollistaa vankipuheluiden kuuntelemisen). Samalla varmuusosastolle sijoittamisen perusteet on muutettu käytännössä lähes identtisiksi vangin erillään pitämistä koskevien edellytysten kanssa (VankL 18 luku 5 §), mikä tekee varmuusosastoista myös tässä suhteessa lähes tarpeettomia. Odotin tehostetun valvonnan osastoja koskevan uuden lainsäädännön paikkaavan tämän merkittävän aukon vankiloiden rikostorjunnassa. On erittäin vaikea nähdä, mihin näillä lainsäädäntöuudistuksilla laajasti katsoen on pyritty, ja miksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä on näillä keinoin laajennettu.

-

Lakia alemmat säädökset ja määräykset

-

Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuudet

Ylivoimaisesti olennaisin vankeusaikaista rikollisuutta ja järjestäytyneen rikollisuuden vankeusaikaisia toimintaedellytyksiä rajoittava keino olisi puheluiden tallentamisen ja kuuntelun mahdollistaminen muiden Pohjoismaiden tapaan. Rikollisryhmittymät ohjaavat vankilan ulkopuolista ja vankiloiden sisäistä rikollisuutta pääasiassa puhelimitse. Nykyisessä sääntelyssä, johon tämä esitys ei siis tuo parannusta, Rikosseuraamuslaitoksen ”vankipuheluiden valvonta” tarkoittaa käytännössä vastaanottavan (prepaid-)liittymän numeron kirjaamista järjestelmään. Nykylainsäädäntö mahdollistaa tarvittaessa päivittäiset puhelut eri vankiloissa tai vankilan osastoilla olevien järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien vankien välillä, sekä lukuisat päivittäiset vankilan ulkopuolella oleville rikollistoimijoille soitettavat puhelut. Merkittävästi muita verrokkimaita paremmat edellytykset rikollisen toiminnan harjoittamiseen vankilasta käsin ovat yksi vetovoimatekijä, jonka vuoksi Suomessa tuomiotaan suorittavat järjestäytyneiden rikollisryhmien toimijat yleensä vastustavat vankeuden täytäntöönpanon siirtoa kotimaahansa ja haluavat jäädä tänne vankeustuomiota suorittamaan. Tästä syystä tehtävät valitukset hidastavat ulkomaalaisten rikollisten palauttamista kotimaihinsa.

Puheluiden tallentamista ja kuuntelemista sekä kirjeiden lukemista koskevan päätöksen kriteerit ovat esityksessä ristiriidassa muun sääntelyn kanssa. ”Kuten edellä esityksen yleisperusteluissa on todettu, välttämättömyydellä tarkoitettaisiin sitä, että toimivaltuuden käytölle on yksittäiseen vankiin liittyvät konkreettiset perusteet. Esimerkiksi kirjeenvaihtoon liittyvältä rikosepäilyltä edellytettäisiin kohtuullista todennäköisyyttä (s. 100).” Kuitenkin vuonna 2022 tehdyssä lakiuudistuksessa Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä poistettiin rikosten paljastaminen, eikä Rikosseuraamuslaitoksella tosiasiallisesti ole käytössään tehokkaita keinoja meneillään olevan rikosepäilyn todentamiseen muilla keinoin, kuin puheluita kuuntelemalla ja kirjeitä lukemalla. Eli käytännössä Rikosseuraamuslaitoksen on varsin vaikeaa hankkia välttämättömyyskynnyksen ylittävä varmuus tietystä kirjeessä tai puhelussa edistettävästä rikoksesta. Tästä syystä puheluiden kuuntelu- tai tallentamispäätöksiä ei vankiloissa ole tehty juuri lainkaan. Uusi sääntely ei poista tätä ongelmaa. Muissa Pohjoismaissa, kuten Tanskassa ja Norjassa puheluita voi kuunnella ja tallentaa ilman välttämättömyysperustetta. Molemmissa maissa puheluiden tallentaminen ja kuuntelu voidaan tehdä aina pelkästään vankilan turvallisuustason perusteella.

Rahan ja muiden maksuvälineiden käyttö vankilassa

-

Vankilasta vapautuvan vangin kuljettaminen tahdosta riippumattomaan hoitoon

-

Vangeille myönnettävät poistumisluvat

-

Hoitoon pääsystä ajankohdasta ilmoittaminen

-

Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / aikuiset vangit

-

Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / alle 18-vuotiaat vangit

-

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

Nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa muokataan myös vangin tapaamisen peruuttamista ja epäämistä vankilan turvallisuudelle ja järjestykselle aiheutuvan vaaran vuoksi.

Vankeuslain 13 luvun 9 § kohta 4): Tapaaminen voidaan evätä, jos: se on muuten perusteltua rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Rikosseuraamuslaitokselle ei kuitenkaan ole säädetty oikeutta käsitellä tapaamaan pyrkivän henkilön henkilötietoja. Lainsäädännössä siis edellytetään Rikosseuraamuslaitosta arvioimaan anotun tapaamisen riskejä vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle, vaikka samaan aikaan pääsy kyseisen arvion suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin on estetty. Anotun tapaamisen turvallisuuden arvioimisen kannalta on välttämätöntä tietää, onko tapaamiseen pyrkivä henkilö esimerkiksi syylistynyt huumausainerikoksiin juuri tapaamista edeltävänä aikana. Rikosseuraamuslaitokselle tulisi säätää oikeus näiden henkilötietojen käsittelemiseen silloin, kun se on välttämätöntä Rikosseuraamuslaitokselle asetettujen tehtävien suorittamiseksi.

Nyt käsiteltävänä olevassa lainsäädännössä tulisi muiden Pohjoismaiden tapaan viimeinkin huomioida YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen (Mandela Rules: sääntö 93) ohjeistukset vankien ja vankitilojen luokitteluun liittyen. Lupaharkinnan yhdenmukaisuutta hankaloittaa se, että Suomessa ei ole käytössä vankien luokittelujärjestelmää eikä vankiloille ole määritetty turvaluokituksia. Vangit ovat turvallisuuden näkökulmasta ikään kuin tyhjiä tauluja, jolloin heidän rikollista toimintaansa voidaan rajoittaa tehokkaasti vasta uusiin rikoksiin perustuvan tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Usein tarpeellisiin valvonta- tai rajoitustoimiin voidaan ryhtyä vasta sitten, kun toisen vangin tai virkamiehen perusoikeuksia on ensin loukattu. Lainsäädännön tulisi noudattaa kansainvälisiä suosituksia ja mahdollistaa vankien ja vankiloiden luokittelun perusteella eritasoisia valvonnallisia keinoja esimerkiksi vankien lupaharkintaan, osastosijoitteluun ja yhteydenpidon valvontaan liittyen.

Lainsäädännön ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota myös tutkimuskirjallisuudessa: ”Nykytilanne aiheuttaa sen, että kiinnitetään helposti huomioita tietyn vankilan poikkeavaan käytäntöön esimerkiksi myönnettyjen poistumislupien määrässä. Tietynlaista vankien luokittelua lienee rikosseuraamusalalla aina tehty, mutta se ei ole ollut kovin yhdenmukaista tai avointa. Myös

YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt edellyttävät vankien luokittelua eri ryhmiin ja sijoittamista eri turvallisuustason vankiloihin tai vankilan osiin, jotta esimerkiksi tietyn rikostaustan omaavat vangit eivät pääse vaikuttamaan negatiivisesti muihin vankeihin. Vankien ja vankiloiden selkeä luokittelu jopa edistäisi vankien oikeusturvaa, kun voitaisiin laatia selkeät kriteerit lupaharkinnalle. Tällöin myös sellaiset vangit, joilla edellytykset luvulle ovat, uskaltaisivat helpommin hakea lupia ilman pelkoa esimerkiksi painostamisesta huumausaineiden salakuljettamiseen.” (Paasonen & Vainio, Miten kehittää vankilaturvallisuutta ja vankien kuntoutusta. Vaasan yliopisto ja Rikosseuraamuslaitos 2023)

Tässä lausunnossa esiin nostamani ongelmat ovat Rikosseuraamuslaitoksessa turvallisuustoimintaa harjoittaville tuttuja. Tiedän myös, että tätä lakiesitystä laatineessa työryhmässä Rikosseuraamuslaitoksen edustajat ovat turhaan ehdottaneet samankaltaisia parannuksia. Vankiloiden turvallisuustoimintaa säätelevä lainsäädäntö tulisi pikimmiten saattaa Pohjoismaiselle tasolle, koska samat kansainväliset järjestäytyneet rikollisverkostot toimivat myös Suomen vankiloissa ja ohjaavat rikollista toimintaa Suomeen ja ulkomaille. Tämän lakiesityksen ongelmien korjaamisen jälkeen tulee tarttua muihin vankeuslain ja Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain puutteisiin, jotka haittaavat tai jopa estävät Rikosseuraamuslaitosta lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa. Ensimmäiseksi tulee mahdollistaa Rikosseuraamuslaitoksen rikostorjunnan velvoitteiden hoitamisen kannalta välttämättömien henkilötietojen käsittely.

Sami Peltovuoma