

Asia: VN/30248/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit esityksestä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Rikosseuraamuslaitos on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun osana oikeusministeriön asettamia työryhmiä. Rikosseuraamuslaitos pitää lainsäädäntöuudistuksen tavoitteita kokonaisuudessaan tärkeinä ja kannatettavina ja katsoo esityksen sisältävän monia perusteltuja ja nykytilaa selkeyttäviä ehdotuksia. Rikosseuraamuslaitos pitää kuitenkin tärkeänä, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain kehittämistä edelleen jatketaan tulevaisuudessa.

Yleiset kommentit esityksen tavoitteista

-

Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / vankiloiden toiminta

Ehdotetut säännökset parantaisivat mahdollisuuksia huolehtia rangaistusten turvallisesta täytäntöönpanosta myös vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa. Häiriötilanteita koskeva sääntely on tarpeen, ja ehdotetut pykälät vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Koska toimenpiteillä on mahdollisuus rajoittaa tilapäisesti vankien perustuslaissakin taattuja oikeuksia, on niistä tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla.

Esitysluonnoksessa on kuvailtu tilanteita, joissa häiriötilannesääntelyä voitaisiin soveltaa. Häiriötilanteita ei ole kuitenkaan lueteltu tyhjentävästi, mikä on perusteltua, jotta Rikosseuraamuslaitoksella on riittävät toimintamahdollisuudet myös ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Koska rajoituksilla saatetaan rajoittaa vankien perusoikeuksia, esitetyn mukainen operatiivisen vastualueen johtajan päätösvalta on perusteltu.

Esityksessä voisi vielä selkeämminkin kuvata, että ehdotettujen muutosten yhtenä tarkoituksena on turvata lapsen oikeuksien toteutuminen yhteiskunnallisessa häiriötilanteessa. Tällä hetkellä perusteluista saa sen käsityksen, että viimeksi mainittu koskee erityisesti alle 18-vuotiaan vangin tapaamisia, eikä lapsen tapaamisia ylipäätään.

Toiminta vakavissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa / yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 86 §:n kohdalla (esityksen sivulla 134) puhutaan vangin oikeudesta hakea muutosta. Oletettavasti asiassa on ollut tarkoitus viitata tuomitun muutoksenhakuoikeuteen.

Vankiloita koskeva sääntely, esim. vankilan alueen määrittely

-

Vankilan osastoja koskeva sääntely / tehostetun valvonnan osastot

Esitys sisältäisi uutta sääntelyä tehostetun valvonnan osastoista. Sääntely koskisi sitä, millä perusteella vanki voidaan sijoittaa osastolle, millä perusteella sijoitus voidaan lopettaa, millaisia rajoituksia osastolle sijoittaminen tarkoittaa vangille ja millaista valvontaa osastolla voidaan toteuttaa. Tehostetun valvonnan osastoista säätäminen on perusteltua ja selkeyttää tilannetta.

Esityksen mukaan laissa säädettäisiin siitä, että vangeille järjestettäisiin osastolle sopivaa toimintaa. Tehostetun valvonnan osastolle sijoitettavien vankien rangaistusajan suunnitelmassa keskeisenä tavoitteena on rikollisesta toiminnasta irtautuminen, joten osastoilla järjestettävä toiminta olisi keskeiseltä osin sellaista, että se edistäisi tätä tavoitetta. Kirjausta voidaan pitää kannatettavana, sillä rikollisuudesta irtaantumista tukeva toiminta on ehdottomasti tarpeellista ja suositeltavaa tehostetun valvonnan osastoilla. Vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan osallistuminen ei ole ainoastaan vangin velvollisuus, vaan myös oikeus. Parhaimmillaan rangaistusajan suunnitelman mukaisella työskentelyllä pystytään auttamaan vankia irtaantumaan rikollisesta elämäntavasta, ja tällä tavoin myös parantamaan vankilan ja koko yhteiskunnan turvallisuutta.

Rikosseuraamuslaitos toteaa, että vankiloilla tulisi myös tosiasiallisesti olla resursseja toiminnan järjestämiseen. Ottaen huomioon varsinkin suljettujen vankiloiden korkea käyttöaste ja resurssipula, on vaarana, että rikollisesta elämäntavasta irtaantumista tukevaa toimintaa ei pystytä järjestämään riittävällä tavalla. Tehostetun valvonnan osasto voi myös ympäristönä olla haasteellinen rikollisuudesta irtaantumiselle, sillä toisten vankien paine tai oman uskottavuuden säilyttäminen voi hankaloittaa irtaantumista sellaisissakin tilanteissa, missä vangilla olisi kiinnostusta irtaantumiseen.

Tehostetun valvonnan osastosijoittelua koskevaan päätökseen säädettäisiin muutoksenhakuoikeus. Tämä on perusteltua vangin oikeusturvan kannalta, mutta tulee kuormittamaan Rikosseuraamuslaitosta merkittävästi oikaisuvaatimusten muodossa, vaikkakin säädettäisiin, että osastosijoittelun muuttamista koskevaa hakemusta ei tarvitsisi käsitellä kuin neljän kuukauden välein, ellei edellytyksissä ole tapahtunut olennaista muutosta. Vertailun vuoksi todettakoon, että varmuusosastosijoituksissa on oikaisuvaatimusmahdollisuus, ja vangit ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta aktiivisesti. Oikaisuvaatimukset kuormittavat Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikön lisäksi osaltaan myös osastosijoitusten esittelijää ja päätöksentekijää.

Vankilan osastoja koskeva sääntely / sopimusosastot

Esitysluonnoksen mukaan suljetuissa vankiloissa voisi olla yksi tai useampi sopimusosasto. Lisäksi täsmennettäisiin sopimusosastolle sijoittamisen edellytyksiä siten, että sijoittamisessa huomioidaan vankeuslain 5 luvun 1 §:ssä säädetty seikat. Lisäksi vangin tulisi sitoutua päihteettömyyteen ja sen

valvontaan. Selvyyden vuoksi säädettäisiin myös sopimusosastosijoituksen peruuttamisesta. Rikosseuraamuslaitos pitää esitettyjä tarkennuksia perusteltuina.

Lakia alemmat säädökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan, että vankeuslain asetuksenantovaltuuksia ja määräyksenantovaltuuksia täsmennettäisiin siltä osin kuin valtuudet ovat tarpeellisia. Tarpeettomat valtuudet kumottaisiin. Rikosseuraamuslaitos kannattaa tältä osin esitettyjä muutoksia.

Järjestyssääntöjä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin siten, että laissa säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin niistä asiakokonaisuuksista, joista järjestyssäännössä tulisi määrätä. Asiakokonaisuudet vastaisivat suurelta osin nykyistä sääntelyä, jättäen kuitenkin pois Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuden määrätä vankilan järjestyksen ylläpitämiseen liittyvistä yksittäisistä seikoista. Tätä voidaan pitää merkittävänä heikennyksenä Rikosseuraamuslaitoksen keinoin puuttua kurinpidollisesti sellaiseen vankilan järjestystä häiritsevään toimintaan, mikä ei täytä muita vankeuslain 15 luvun 3 §:n edellytyksiä. Rikosseuraamuslaitos esittää, että pykälään lisättäisiin mahdollisuus määrätä ko. asioista.

Vankilan järjestystä vakavastikin vaarantava toiminta voi tapahtua monella tavalla, eikä lainsäädäntö tai sitä täsmäntävä alempi sääntely pysty kattamaan kaikkia mahdollisia vakavaa vaaraa aiheuttavia tilanteita. Tästä syystä on ollut perusteltua, että Rikosseuraamuslaitoksella on ollut järjestyssäännöillä mahdollisuus reagoida tällaisiin yllättäviin tilanteisiin nopeastikin. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan, joihinkin järjestyssäännöissä kurinpidon alaisiksi määriteltyihin tilanteisiin on olemassa soveltuva pykälä vankeuslaissakin, jolloin järjestyssäännössä ei ole tarpeen erikseen mainita mahdollisesta kurinpitoseuraamuksesta. Vaikka tarve kurinpitouhkaisia määräysten asettamiselle ei olisikaan laaja, olisi kurinpitouhkaisten määräysten määräämismahdollisuuden poistaminen kokonaan muiden kuin vankilan alueella liikkumista ja tupakointijärjestelyjä koskien merkittävä heikennys aikaisempaan, ja poistaisi Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuden reagoida nopeasti ja vaikuttavasti ennakoimattomiin vankilan järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin.

Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivaltuudet

Muutoksilla yhtenäistettäisiin eri toimivaltuuksia koskeva sääntely johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Valtuuksien soveltamedellytykset olisivat korkeammat silloin, kun niillä puututaan syvemmälle vangin perusoikeuksiin. Sääntelyn moninaisuuden voidaan katsoa vaikeuttaneen säännösten soveltamista. On mahdollista, että tarvittavia päätöksiä on jäänyt tekemättä tai päätöksiä on tehty puutteellisesti säännösten epäselvyyden vuoksi. Myös säännösten soveltamiskäytäntö on muodostunut epäyhtenäiseksi. Erityisen ongelmallisiksi ovat osoittautuneet kirjeenvaihdon lukemista, puheluiden kuuntelemista ja sähköisen viestinnän valvontaa koskevat säännökset. Sääntelyssä kiinnitettäisiin erityisesti huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n 4 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan vapaudenmenetyksen aikana. Vankeuslain luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien toimivaltuuksien käytön edellytykset säädettäisiin vastaamaan tätä perustuslain välttämättömyysvaatimusta.

Valvontatoimivaltuuksien välistä suhdetta ja perusteita selkeyttämällä pyritään parantamaan Rikosseuraamuslaitoksen valmiuksia ehkäistä ja vankeusaikaista rikollisuutta ja muunlaista

vankilaturvallisuutta vaarantavan toimintaa. Rikosseuraamuslaitos pitää esityksen tavoitteita tältä osin tärkeinä.

Kirjeenvaihdon lukemista, puheluiden kuuntelemista sekä tapaamisten valvontaa koskevat säännökset ovat olleet vaikeaselkoisia. Esityksen mukaan näistä säännöksistä poistettaisiin maininnat toimenpiteen tekemisestä kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään taikka vastaanottajaan liittyvästä perustellusta syystä. Kyseisten seikkojen arviointi sisältyisi toimenpiteen välttämättömyyden arviointiin. Tarkoitus on mm. että etenkin tehostetun valvonnan osastoilla näitä toimivaltuuksia voitaisiin käyttää nykyistä enemmän, koska usein tehostetun valvonnan osastolle sijoittamisperusteisiin liittyy jo seikkoja, jotka ovat perusteena myös puhelun kuunteluun tai kirjeen lukemiseen. Esimerkiksi viestin lukemisesta ja jäljennöksen ottamisesta sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta ehdotetuissa pykälissä toimenpide voidaan suorittaa vain, jos se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Sanamuodon muutos on sinänsä perusteltu huomioiden perustuslaissa säädetty vaatimus viestinnän suojan rajoitusten välttämättömyydestä. Operatiivisen toiminnan näkökulmasta esitystä on pidetty tältä osin ristiriitaisena ja katsottu kynnyksen toimenpiteelle kiristyvän, ja huolena on se, ettei yhteydenpidon valvonta tältä osin tosiasiallisesti helpotu.

Rahan ja muiden maksuvälineiden käyttö vankilassa

Esitysluonnoksen mukaan suljetussa vankilassa vankien henkilökohtaisten maksukorttien käyttö sallittaisiin, ja henkilökohtainen maksukortti olisi jatkossa pääsääntöinen maksuväline.

Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksuväline voitaisiin jatkossa antaa vangin käyttöön vain, jos se olisi perusteltua vangin maksuliikenteen järjestämiseksi.

Ehdotus on perusteltua sikäli, että vankilan olot tulee pyrkiä järjestämään vastaamaan yhteiskunnan vallitsevia elinoloja niin pitkälle kuin mahdollista. Kun suljetussa vankilassa maksaminen voidaan pääsääntöisesti hoitaa henkilökohtaisella maksukortilla (ja tarvittaessa hyväksytyllä maksukortilla), vankien maksuliikenteen hoitoon liittyvät työvaiheet yksinkertaistuvat. Tämä näkyy pienempänä työmääränä maksutapahtumaa kohti ja vähäisempänä poikkeamien käsittelynä. Vaikka toimeenpanovaihe tulee vaatimaan ohjeistuksen ja prosessien päivittämistä, on muutos kuitenkin kokonaisuutena taloudellisesti perusteltu ja tukee kustannustehokasta ja ennakoitavaa toimintaa.

Suljettujen vankiloiden osalta on pohdittava, miten maksukorttien säilyttäminen käytännössä toteutetaan. Maksukorttien haltuun antaminen suljetuissa vankiloissa ei ole suotavaa väärinkäyttömahdollisuuksien vuoksi. Tältä osin olisi hyvä myös harkita, aiheuttaako sääntely ristiriidan maksukortin käyttöehtojen kanssa, joiden mukaan maksukorttia ei saa luovuttaa toiselle henkilölle. Rikosseuraamuslaitoksen tulee tältä osin määritellä toimintatapoja käytännön järjestelyjen ja toteuttamisen osalta.

Uudistus todennäköisesti lisää saattotehtäviä ja poistumislupien käsittelyä vankien hakiessa poistumislupia henkilökortin hakemista ja mahdollisesti pankissa asiointia varten. Lisäksi asia tulee todennäköisesti vaikuttamaan lisäävästi myös yhteiskäyttöisten tietokoneiden käyttöön ja Suomi.fi-valtuutuksien myöntämisprosessiin ja käyttöön. On tärkeää huomioida, että henkilökunnalla tulee olla valmiudet auttaa vankia näiden asioiden hoitamisessa. Menettely tulee vaatimaan vahvaa tunnistautumista, jonka toteuttaminen suljetussa vankilassa voi olla haastavaa turvallisuussyistä ja edellyttää henkilöresurssia digituen järjestämisessä sekä henkilöstön kouluttamista. Lisäksi

ulkomaalaisten vankien määrä lisääntyy vankiloissa jatkuvasti, jolloin maksupalvelujen tulisi olla yhteensopivat ulkomaisten pankkien kanssa.

Rikosseuraamuslaitoksella ei luonnollisestikaan ole valtuuksia valvoa vankien henkilökohtaisten pankkitilien tilitapahtumia, toisin kuin Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksuvälineen käytön kohdalla. Toisaalta valvontamahdollisuudet ovat Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortinkin kohdalla lähtökohtaisesti rajoittuneet maksutapahtumien lukumäärään ja rahamääriin, joiden perusteella ei pysty tekemään pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Vankilasta vapautuvan vangin kuljettaminen tahdosta riippumattomaan hoitoon

Esityksessä säädettäisiin vankilasta vapautuvan vangin kuljettamisesta tahdosta riippumattomaan hoitoon. Kuljetuksen turvallisuudesta huolehtimiseksi säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen ja Vankiterveydenhuollon lääkäriellä olisi mahdollisuus pyytää tarvittaessa virka-apua turvalliseen sairaalasiirtoon Rikosseuraamuslaitokselta tai poliisilta. Kuljetusapua antaisi se viranomainen, jonka huostassa henkilö on silloin, kun virka-apua tarvitaan. Rikosseuraamuslaitos ja poliisi voisivat sopia keskenään toisin siitä, kumpi antaa virka-apua. Koska Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten toimivaltuudet rajoittuvat nykyisin vain vankeihin ja tutkintavankeihin, laajennettaisiin vankeuslain ja tutkintavankeuslain sitomista ja voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten soveltamisalaa koskemaan myös ehdotettuja kuljetustehtäviä.

Sinällään sääntely selkeyttäisi nykyistä epäselvää tilannetta. Rikosseuraamuslaitos pitää kuitenkin erikoisena, että sen tehtävänä voisi olla jo vankilasta vapautuneiden, eli ei enää rikosseuraamusta suorittavien henkilöiden kuljettamisesta huolehtiminen. Sääntely lisäisi Rikosseuraamuslaitoksen työtehtäviä virkamiesten läsnäoloa vaativissa siirtokuljetuksissa tahdosta riippumattomaan hoitoon. Rikosseuraamuslaitos kiinnittää tältä osin huomiota sen nykyiseen erittäin kuormittuneeseen tilanteeseen. Rikosseuraamuslaitoksella on nykyiselläänkin haasteita saada valvontahenkilöstöä saattokuljetuksiin, ja esitetyn tehtävän hoitaminen vaikuttaa nykyresurssien puitteissa erittäin haastavalta.

Vangeille myönnettävät poistumisluvat

Poistumislupasääntelyä muutettaisiin siten, että turvallisuuteen liittyvät seikat huomioitaisiin nykyistä selvemmin ja kokonaisvaltaisemmin poistumisluvan myöntämisen edellytyksissä ja päätösharkinnassa. Tämä toteutettaisiin siten, että säädettäisiin edellytyksistä, jotka koskisivat kaikkia poistumislupia lukuun ottamatta erittäin tärkeästä syystä myönnettävää poistumislupaa.

Turvallisuusnäkökohtien huomioiminen selvemmin on hyvä muutos, vaikkakin jo nykyisen lain mukaan rangaistusajan pituuden ja tärkeän syyn perusteella myönnettävien poistumislupien yhtenä edellytyksenä on se, että vangin rangaistusaikaisesta käyttäytymisestä sekä hänen henkilöstään ja rikollisuudestaan saatujen tietojen mukaan luvan ehtojen noudattamista voidaan pitää todennäköisenä. Nykyisessä laissa huomio kiinnittyy kuitenkin erityisesti poistumislupaehtojen noudattamisen ja vangin käyttäytymisen ja luotettavuuden arviointiin, joten erillinen kohta rikollisen toiminnan jatkamisesta ja muun henkilön turvallisuuden vaarantamisesta poistumisluvan aikana on hyvä lisä.

Rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävän poistumisluvan ajankohdan aikaistamismahdollisuudesta luovuttaisiin, koska aikaistamismahdollisuus on ollut epäselvä ja aikaistamisen käytännöt ovat olleet epäyhtenäisiä. Tämä on vankien yhdenmukaisen kohtelun kannalta kannatettava muutos, sillä käytännöt loma-ajan aikaistamisessa ovat vaihdelleet vankiloittain, asettaen vangit eriarvioiseen asemaan keskenään riippuen siitä, mihin vankilaan heidät on sijoitettu.

Eri poistumislupien perusteita, suhdetta ja käyttöä toisiinsa nähden selvennettäisiin. Rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävän poistumisluvan eroa tärkeästä syystä myönnettävään poistumislupaan kirkastettaisiin. Myös tärkeästä syystä myönnettävän ja erittäin tärkeästä syystä myönnettävän poistumisluvan eroa kirkastettaisiin. Nämä ovat hyviä uudistuksia, sillä nykyisin varsinkin rangaistusajan pituuden perusteella ja tärkeän syyn perusteella myönnettävien lupien välinen ero on ollut häilyvä, ja lupia on saatettu hakea ja myöntää väärällä perusteella.

Uutena poistumislupana ehdotetaan säädettäväksi avovankiloiden säännöllisissä asioinneissa käytettävästä poistumisluvasta, joka voitaisiin myöntää, jos vankeuslain 14 luvun 2 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Lupa voitaisiin myöntää esim. kirjastokäynteihin, kauppa-asiointiin omatoimisen ruokahuollon toteuttamiseksi sekä ulkopuolisiin tilaisuuksiin osallistumiseen. Tämä on hyvä ja selkeyttävä muutos, sillä aikaisemmin täysin sopivaa pykälää ei ole ollut, ja avovankilat ovat käyttäneet säännöllisiin asiointeihin joko vankeuslain 14 luvun 6 §:ää tai 8 luvun 9 §:ää.

Hoitoon pääsystä ajankohdasta ilmoittaminen

Esityksessä säädettäisiin Rikosseuraamuslaitokselle toimivalta olla ilmoittamatta sen tiedossa olevaa hoitoon pääsyn ajankohtaa, jos vanki tai tutkintavanki on menossa hoitoon vankilan ulkopuolelle. Tarkka ajankohta voitaisiin jättää ilmoittamatta, jos se olisi välttämätöntä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Rikosseuraamuslaitos pitää muutosta kannatettavana ja vankilaturvallisuutta parantavana.

Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / aikuiset vangit

-

Sijoittaminen vankilan ulkopuoliseen laitokseen / alle 18-vuotiaat vangit

-

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta

Rikosseuraamuslaitos esittää tässä vielä huomioita tietojärjestelmämuutosten ja voimaantulon ajankohdan osalta.

Esitetty sääntely tulee kokonaisuutena vaatimaan paljon muutoksia Rikosseuraamuslaitoksen asiakastietojärjestelmään. Muutosten kokoluokkaa ei ole arvioitu tarkalla tasolla, mutta alustavan arvion mukaan ne olisi tehtävissä yhden toteutusjakson aikana. Tämä tarkoittaa käytännössä kymmenen viikon ajanjaksoa, johon on kiinnitetty koko kehitystyön resurssi. Ennen kehitystyötä kokonaisuudet tulee vielä kartoittaa tarkalla tasolla ja määrittellä järjestelmämuutokset ylläpitotoimittajan ratkaisuarkkitehdin kanssa. Määrittelyyn tulee varata vähintään yhden kehitysjakson työ, eli kymmenen viikkoa ennen toteutusta. Toteutuksen jälkeen muutokset tulee

hyväksymisestä ja jalkauttaa asiakastietojärjestelmän käyttäjille. Näin ollen esitettyjen muutosten voimaantulo tietojärjestelmämuutosten näkökulmasta voisi olla aikaisintaan 1.4.2027, jotta tarvittavat muutokset kyetään tekemään ennen lain voimaantuloa. Aikaisempi voimaantulon ajankohta vaatisi lisäresurssointia, sillä vuoden 2026 jatkokehityksen resurssi on sidottu vuodenvaihteen 2026-2027 voimaantulevista säädösmuutoksista sekä organisaatiomuutoksesta johtuvien järjestelmämuutosten toteuttamiseen.

Lokasaari Heidi
Rikosseuraamuslaitos