

Asia: VN/14603/2019-OM-2

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta**

Klikkaa ja lisää väliotsikko

### **Lausunnonantajan yleiset kommentit esityksestä ja sen tavoitteista**

Esitetyt säädösmuutokset tietosuojan osalta vastaamaan yleistä tietosuojalainsäädäntöä ovat tarpeen ja tervetulleita, samoin täytäntöönpanoon liittyvien menettelysäädösten selkeyttäminen on tarpeellista.

Lainsäädännön selkeyttämisen ja yhtenäistämisen kannalta on perusteltua, että rikosseuraamuksia koskevissa 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.

Keskeinen ongelma on, että vankien saamia päätöksiä ei ole riittävästi perusteltu. Henkilökunta on myös saattanut kehottaa vankia olemaan hakematta esimerkiksi poistumislupaa, koska ”sitä ei kuitenkaan tulla myöntämään”. On myös monenlaisia muita tilanteita, joissa hallintolain säädökset eivät ole toteutuneet: vanki ei ole saanut hakemukseensa päätöstä tai vangin kyselyihin ei ole vastattu tai päätöksen/vastauksen saaminen on kestänyt kohtuuttoman kauan tai vanki ei ole saanut ohjausta muutoksenhakuun. Vankia voidaan myös puhutella epäasiallisesti tai vangille ei perustella vankilan sääntöjä tai käytäntöä ymmärrettävästi.

Pyrkimys saada käytäntöjä toimivimmiksi delegoimalla päätösvaltaa johtajalta alaspäin on ymmärrettävä ja monin osin perusteltua – päätösvaltadelegointi edellyttää koulutusta päätösvallan käytöstä ja hallintolain säädöksistä. Koulutusta tulee antaa laajasti yksiköiden henkilöstölle, ei vain

uusia tutkintoja suorittaville. Viittauspykälien poistaminen ”tarpeettomina” asian ollessa hallintolaissa, ei valitettavasti varmista hallintolain noudattamista.

Päihdevalvonnan osalta selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen on tarpeellista. Myös kurinpitoa koskevan sääntelyn selkeyttäminen on perusteltua.

Tietojen säilytyksen lyhentämisaikoja voidaan pitää perusteltuna. Myös suostumusten ja sitoumusten selkeyttäminen on perusteltua, mutta tähän liittyy myös oikeusturvariskejä.

## **Lausunnonantajan kommentit keskeisistä ehdotuksista ja säännösehdoista**

### **1. laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa**

Esityksen mukaan nykyiset täytäntöönpanorekisteri, yhdyskuntaseuraamusrekisteri ja valvonta- ja toimintarekisteri yhdistettäisiin rikosseuraamusrekisteriksi, joka jaoteltaisiin kolmeen tietojoukkoon. Rekisteriin kuuluisivat myös tapaajien ja asioijien tiedot. Ehdotus on kannatettava.

Vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon sekä tutkintavankeuden toimeenpanon tehtäviin liittyvien rikosseuraamusrekisterin sisältämien henkilötietojen poistaminen viiden vuoden jälkeen on perusteltua esityksessä kuvatuista syistä: Viittä vuotta vanhemmilla tiedoilla ei voida katsoa olevan merkitystä, jos henkilö alkaa viiden vuoden tauon jälkeen suorittaa uutta rangaistusta. Tuossa tilanteessa hänen rangaistusaikansa suunnitellaan ja seuraamus pannaan täytäntöön käsillä olevan tilanteen mukaisesti. Myös tässä tietojen säilytysajan lyhentämisessä perusteluna on tietojen tarpeellisuusvaatimus. Jos henkilöstä ei ole viiteen vuoteen tehty merkintöjä turvallisuustietorekisteriin, rekisterissä olevat tiedot eivät henkilötietojen käsittelyn periaatteiden mukaisesti voi olla enää tarpeellisia.

Kriminaaliasiamiestoimintaan tulleiden asiakasyhteydenottojen perusteella hyvinkin vanhoilla tiedoilla on voinut olla merkitystä lupaharkinnassa, vaikka henkilön senhetkinen rangaistusaika olisi sujunut melko hyvin. Erityisesti vanha ilmoitushistoria voi vaikuttaa kielteisesti vangin tilanteeseen, vaikka ilmoituksista olisi pitkä aika ja ilmoitusten aihe ei olisi merkittävä. Ilmoitushistoria listataan usein päätöksissä, mutta niistä ei välttämättä ilmene, ovatko ilmoitukset johtaneet johonkin tai ovatko ne relevantteja päätettävän asian kannalta.

Esityksessä todetaan, että vankilassa asioijien kohdalla 10 §:n 2 momentissa tarkoitettut rikosseuraamusrekisterissä olevat tiedot poistettaisiin vuoden kuluttua asiointiajankohdasta (28 § Tietojen tarkistaminen ja poistaminen henkilörekistereistä) ja tiedot tarkastettaisiin kerran vuodessa. Miten tämä suhteutuu niihin asioijiin, jotka käyvät usein vankilakäynneillä?

Henkilötietojen käsittely vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon tehtävissä (8§) ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan rikosseuraamusrekisteri sisältäisi myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitospöjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä. Säännöstä on perusteltu siten, että kyse olisi tiedoista, joita Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet saavat havainnoidessaan toimintaympäristöään toimivaltuuksiansa mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Tiedot olisivat väliaikaisia ja ne poistettaisiin viimeistään kahden kuukauden kuluttua niiden merkitsemisestä rekisteriin. On erittäin perusteltua, että tämäntyyppiset tiedot poistettaisiin nopeasti. Esityksestä ei selviä, ketkä hoitaisivat ja miten tämän varsin mittavan poistamistehtävän.

Esityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus saada maksulaitokselta salassa pidettäviä maksuliikennettä koskevia tietoja, kun se on välttämätöntä vankien ja tutkintavankien maksukorttien hallinnoissa ja maksutapahtumien valvonnassa. Esityksestä ei selviä, milloin maksukortin tietojen käsittely on "välttämätöntä".

## **2. hallintolain soveltaminen**

Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa päällekkäisten säädösten kumoaminen vankeuslaista on perusteltua ja teknisesti selkeyttävää, samoin viittaussäännöksen lisääminen vankeuslakiin. Asiakkaiden oikeusturvan toteutumiseksi tarvitaan täydennyskoulutusta lakia soveltaville virkamiehille jo ennen lain voimaantuloa. Monesti laki on jo tullut voimaan ennen kuin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto ryhtyy valmistelemaan koulutusta ja ohjeistusta yksiköille.

## **3. yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittaminen**

Esitykset ovat kannatettavia.

## **4. sakon maksaminen vankilassa**

Esitys muuta rangaistusta vankilassa suorittavan sakon maksuaikataulun lyhentämisestä samanpituisiksi kuin pelkkää sakon muuntorangaistusta suorittamaan tulevilla lisäisi yhdenvertaisuutta ja yksinkertaistaisi menettelyä. Samalla kuitenkin monien vankien sakonmaksamismahdollisuudet heikkenisivät huomattavasti, kun maksuaikataulu lyhenisi kahdesta kuukaudesta viiteen arkipäivään.

Sakon lykkäystä koskevat asioiden keskittäminen Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan olisi hyvä uudistus.

Haluamme nostaa esiin tässä yhteydessä mahdollisuuden selvittää jo ennen vankilaan tuloa sakotetun suostumuksella muuntorangaistuksen suorittamista päihdehoitolaitoksessa. Jos selvittäminen voitaisiin aloittaa jo ennen vankilaan tuloa, voisi lyhyemmänkin muuntorangaistuksen aikana olla mahdollisuus päihdelaitoshoitoon. Täytäntöönpanoasioiden ollessa Rikosseuraamuslaitoksella, tämä olisi aiempaa helpompaa toteuttaa.

Laki sakon täytäntöönpanosta on mahdollistanut sakon muuntorangaistukseen tuomitulle kuuden kuukauden maksuajan kesäkuusta 2018 lähtien. Oikeusrekisterikeskus myöntää kuitenkin maksuaikaa vain 1-3 kuukautta, mikäli summa maksettaisiin kerralla. Pidemmän maksusuunnitelman kohdalla edellytetään kuukausittaisia osasuorituksia. Onko esitystä laadittaessa tarkasteltu sitä, mitä vaikutuksia osamaksun mahdollistamisella on ollut muuntorangaistusten täytäntöönpanolle?

## 5. rangaistusajan suunnittelu

Erillisestä vapauttamissuunnitelmasta luopuminen vähentäisi byrokratiaa ja suunnitelmien määrää ja on siksi kannatettavaa. Ehdotetut täsmennykset suunnitelman sisältöön ovat perusteltuja. Perhesuhteiden huomioiminen rangaistusajan suunnitelmassa poistumislupia laajemmin on tärkeä muutos, mikä toivottavasti lisää myös vanhemmuuden tukemiseen/perhesuhteisiin liittyviä tavoitteita suunnitelmissa. Erityisesti lapsiperheiden kohdalla voi esiin nousta myös perheen tarvitsema tuki (esim. sosiaalihuoltolain mukainen kotipalvelu), joko vankeusaikana tai osana vangin vapautumisen valmistelua.

Voimassa olevan vankeuslain mukaan rangaistusajan suunnitelmaa täydennetään vapauttamissuunnitelmalla hyvissä ajoin ennen todennäköistä vapauttamista. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että vapauttamisvaiheen valmistelu tehtäisiin osana suunnitelman täsmentämistä eikä siinä ole määritelty mitään aikaa vapauttamissuunnittelun aloittamiselle. Olisiko kuitenkin syytä määritellä tarkempaa aikaa (kuin hyvissä ajoin), jotta tukitoimenpiteiden järjestäminen aloitettaisiin riittävän aikaisessa vaiheessa ennen vapautumista? Edelleen vapautuu vankeja kokonaan ilman tukitoimenpiteitä tai vaillinaisin tukitoimin.

Suunnitelmaa laadittaessa otettaisiin jatkossa huomioon myös rikoksen laatu ja rikoksen uusimiseen vaikuttavat seikat. Rikoksen uusimisriskin painottaminen kytkeytyy uusintariskin arviointiin. Esityksessä ei avata, miten arviointia tehdään ja miten arviointi vaikuttaa suunnitelman sisältöön.

Esityksessä puhutaan rangaistusajan suunnitelman laatimisesta, muuttamisesta ja täsmentämisestä. Suunnitelmaa voitaisiin muuttaa esim. vangin olosuhteiden muuttuessa. Tehtävää on tähän saakka hoitanut arviointikeskus. Esityksestä ei selviä, olisiko näin jatkossakin. Suunnitelman täsmentämisestä, joka tarkoittaisi tietoja suunnitelman toteuttamisesta, päättäisivät vankilan johtaja, toiminnoista vastaava virkamies tai ohjeistuksen ja valvonnan esimiestehtävässä toimiva virkamies - käytännössä siis rikosseuraamusesimiehet. Vankeusasetuksen mukaan suunnitelma on otettava tarkasteltavaksi vähintään kolme kertaa vuodessa ja tätä ovat tehneet monet muutkin työntekijät kuin edellä mainitut rikosseuraamusesimiehet. Herää kysymys, mikä on tarkastelun suhde täsmentämiseen?

## 6. kurinpito ja velvollisuuksien rikkominen

Menettelytapojen selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen on perusteltua.

## **7. päihteettömyyden valvonta**

Menettelytapojen selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen on perusteltua.

Mahdollisuus ottaa verinäyte päihteettömyysvalvonnan turvaamiseksi 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 voi olla kyse myös esimerkiksi seksuaalisen väkivallan kokemuksista. Osa vangeista on nimenomaan toivonut mahdollisuutta verikokeeseen oman oikeusturvansa vuoksi. Naisvankien kohdalla on käytetty myös sylkistä edellä mainituista syistä johtuen.

## **8. voimakeinojen käyttö**

Yhtenäistäminen vastaamaan poliisilain/muiden viranomaisten käytäntöjä varmasti perusteltua.

## **9. valvotun koevapauden edellytysten selvittäminen**

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi vankeuslaista vangin omasta hakemuksesta tapahtuva koevapauden edellytysten selvittäminen, koska asian vireille tulo tapahtuisi hallintolain 4 luvun mukaisesti. Vangit eivät ole kovin tietoisia hakumahdollisuudesta nytkään ja mikäli asia poistuu vankeuslaista, vaarana on, että tietoisuus mahdollisuudesta vähenee edelleen.

Milloin koevapauden edellytyksiä aletaan selvittää vankilassa? Lakiin ehdotetaan sanamuotoa hyvissä ajoin ennen mahdollista koevapautteen sijoittamista. Tässä tulisi määritellä tarkempi aika, joka tuomion salliessa olisi ennen kuuden kuukauden mahdollista koevapautta. Kriminaaliasiamiestoimintaan tulleiden yhteydenottojen perusteella vaikuttaa siltä, että edellytyksiä aletaan selvittää usein vasta joitakin kuukausia ennen vapauttamista, jolloin toteutunut koevapausaika jää pakostakin melko lyhyeksi.

Vangeille on usein myös epäselvää, kenen tehtävä on selvittää edellytyksiä.

Pidämme tärkeänä, että koevapauden edellytyksiä selvitettäessä keskusteltaisiin vangin kanssa samassa asunnossa asuvien suostumuksen selvittämisestä. Näin voitaisiin varmistua, ettei koevapauden valmistelun yhteydessä tulisi yllätyksenä, että lapsille on kerrottava asiasta. Joissakin tapauksissa koevapaus on estynyt siitä syystä, ettei lapsille haluta kertoa. Jos asia tulee vangille ja perheelle selväksi varhaisessa vaiheessa, vanki ehtii miettiä ratkaisua ja lapsikin saa käsitellä asiaa rauhassa.

Esityksessä todetaan, että ”käytännössä on osoittautunut epäselväksi, voidaanko valvotun koevapauden edellytysten selvittäminen aloittaa jo ennen tuomitun tuloa vankilaan. Lain sanamuodon mukaan edellytysten selvittäminen tehdään vankilassa.” Asiaan ei kuitenkaan esitetä muutosta. Sen sijaan todetaan, että oikeusministeriössä on käynnissä seuraamusjärjestelmän laajempi kokonaistarkastelu, jonka yhteydessä asiaa tarkasteltaneen. Näin toivottavasti tapahtuu, koska erityisesti lyhyissä tuomioissa koevapauden edellytysten selvittäminen olisi perusteltua aloittaa ennen vankilaan tuloa, jotta henkilöllä olisi paremmat mahdollisuudet päästä koevapauteen.

Esityksessä ehdotetaan vangin suostumusten vähentämistä. Yhdellä suostumuksella valvottuun koevapauteen sijoittamisesta hoidettaisiin suostumukset valvontaan, lääkehoitoon, yhteydenpitoon, asunnon ulkopuolella liikkumisen ehtoihin sekä päihteettömyyteen ja sen valvontaan. Mikäli yhteen suostumukseen mennään, on asiat syytä käydä huolellisesti läpi koevapauteen lähtevän kanssa, kuten esityksessä onkin todettu, koska suostumus sisältää useita erillisiä asioita. Esimerkiksi seksuaalirikoksesta tuomitun lääkehoidon asettaminen koevapauden ehdoksi on itsemääräämisoikeuteen puuttuva asia, jota on vangin ja mahdollisesti perheen voitava punnita.

Alaikäisten kuuleminen yhdessä lastensuojelun kanssa jätettiin valvottua koevapautta koskevassa laissa väljemmäksi kuin valvontarangaistuksessa. Ehdotettua muutosta puoltaa se, että lastensuojelussa on asiantuntemus alaikäisten kohtaamisista ja kuulemisista. Lastensuojelun resurssit kunnissa ovat kuitenkin niukat ja valvotussa koevapaudessa olevia on huomattavasti enemmän kuin valvontarangaistusta suorittavia. Tähänkin mennessä on ollut vaikeuksia saada lastensuojelun työntekijöitä kuulemisiin. Onko asiassa oltu yhteydessä STM:ään ja Kuntaliittoon, jotta mahdolliseen lakimuutokseen pystyttäisiin varautumaan kunnissa?

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi vankeuslaissa oleva säädös, 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. Pidämme 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.

Muutoksenhakuoikeus kaikkiin valvottua koevapautta koskeviin päätöksiin on selkeää ja järkevää.

Miten toimitaan tilanteessa, jossa vanki siirtyy toiseen laitokseen kesken koevapauden valmistelun, ja valmistelu siirtyy toiseen laitokseen? Valmistelu voi olla pitkällä, mutta vanki siirretään esimerkiksi oman turvallisuutensa vuoksi toiseen laitokseen (koevapauden edellytykset ovat edelleen olemassa). Jos asiasta ei tehdä päätöstä vaan valmistelu aloitetaan uudelleen ja toisessa laitoksessa näkemys koevapauden sisällöstä ja toteuttamisvaihtoehdoista on erilainen, vangilla ei ole muutoksenhakuoikeutta.

## 10. päätösvalta

Kun päätösvaltaa ollaan delegoimassa eteenpäin apulaisjohtajalta esim. virka-ajan ulkopuolella, säädösten on oltava hyvin selkeitä.

## 11. muutoksenhaku

Valvotun koevapauden osalta muutoksenhaku-uudistus/selkeyttäminen on tarpeen.

Muutoksenhakuun liittyen on delegointivaltuuksissa tärkeä varmistaa riittävällä koulutuksella hallintolain noudattaminen.

## 12. muut muutosehdotukset

Esityksen mukaan vanki voitaisiin siirtää välittömästi väliaikaisesti avovankilasta suljettuun vankilaan mm. siksi ajaksi, kun päihdevalvonnan näytteen tuloksen tutkiminen tai varmistaminen vaatii (vankeuslaki 6 luku). Monissa avovankiloissa ei ole tiloja, joissa voitaisiin huolehtia henkilön riittävästä valvonnasta ja tarkkailusta. Suljetussa vankilassa vanki yleensä viettää näytteen varmistamisen ajan matkasellissä ja tämä aika saattaa olla varsin pitkäkin. Oikeusturvan ja kuntoutuksen kannalta olisi parempi ratkaisu, jos vanki olisi mahdollista sijoittaa useammin avovankilassa olevaan yksikköön, jossa olisi mahdollisuus päihdekeskusteluihin. Tämä koskee erityisesti poistumisluvilta tai muulla perusteella vankilan ulkopuolelta palaavia.

### Lausunnonantajan kommentit esityksen perustuslainmukaisuudesta

-

### Lausunnonantajan muut kommentit

Vankeuslain osalta matkakustannuksia koskevan sääntelyn selkeyttäminen ja päätösvallan siirto on perusteltua.

Euroopan neuvosto on laatinut suositukset koskien lapsia, joiden vanhempi on vangittu (Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents). Suosituksissa kehoitetaan pitämään ajantasaista tilastoa vankien lasten määrästä:

13. At admission, the prison administration should record the number of children a prisoner has, their ages, and their current primary caregiver, and shall endeavour to keep this information up-to-date.

52. The lack of available data, in particular statistical data, has been a source of difficulty in raising awareness of the needs of this group of children, and it is therefore key that both data collected by the prisons under rule 13 above and that collected by child welfare and other agencies be made public. There are significant issues concerning the manner in which data are collected, and it is important that this does not add to further stigmatisation.

Ehdotamme, että tämän lakiesityksen yhteydessä säädettäisiin tiedon keräämisestä rikosseuraamusta suorittavan alaikäisestä lapsesta. Huollettavista lapsista haetaan jo tällä hetkellä tietoja arviointivaiheessa väestörekisteristä (lasten lukumäärä ja syntymävuodet), mutta näitä tietoja ei päivitetä eikä tietoja voi tilastoida. Tieto vankien lasten määrästä palvelisi paitsi tilastointitarvetta ja lasten tuen tarpeen selvittämistä myös seuraamuksen suorittamista.

Sunikka Sanna  
Kriminaalihuollon tukisäätiö