

23.2.2021

EOAK/790/2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 246/2020 vp, etäkuuleminen torstaina 25.2.2021, kello 10

**LAUSUNTO**

Lakivaliokunta on pyytänyt kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp).

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn uudistaminen on välttämätöntä esitysluonnoksessa kerrotuilla perusteilla. Myös muut ehdotetut muutokset ovat pääosin perusteltuja.

Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin perustuvaa toimintaa koskevien menettelysäännösten selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen on tarpeen. Hallintolain asemaa ja noudattamista on sinänsä syytä korostaa; esitän jäljempänä kuitenkin tältä osin myös eräitä kriittisiä huomioita.

**Henkilötietojen käsittelystä**

Minulla ei ole erityistä lausuttavaa ehdotettuihin muutoksiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin.

Lähinnä huomio kiinnittyy myös HE 6/2020 vp esitettyyn säännökseen (8 § 4 mom) siitä, että rikosseuraamusrekisteri voisi sisältää väliaikaisia havaintotietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida olevan merkityksellisiä laitosjärjestykselle tai turvallisuudelle (s. 50). Vastaavasti HE 6/2020 vp -taustainen ehdotus liittyy turvallisuustietorekisteriin (11 §; s. 55–56).

Sikäli kuin pystyn arvioimaan, ehdotuksen perustelut vaikuttavat kehittyneen hallituksen esityksestä HE 6/2020 vp, olkoonkin että edelleenkin ei ole luettavissa erityisen konkreettisia soveltamisesimerkkejä tilanteista, joissa vihjetiedon antaminen poliisille voi tulla kyseen. Olen HE 6/2020 vp yhteydessä lausunut perustuslakivaliokunnalle, että ”esitöissä on asiamukaisesti korostettu viranomaisen harkintaa säännöksen soveltamisessa. Ehdotuksen lähempi sisältö jää jossain määrin hahmottamatta. En kuitenkaan näe esitykselle esteitä perustuslaillisesti arvioiden”.

Käsittelykynnykseksi ehdotettu ”perusteltua olettaa” vastaisi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetun lain 7 §:ää. Rikosseuraa-muslaitoksen kohdalla esitys alentaisi tietojen käsittelykynnystä ja ilmeisesti myös laajentaisi rekisteriin merkittävien tietojen alaa. Muutos tarkoittaisi sitä, että yhä useampi vankia koskeva päätös tulisi todennäköisesti perustumaan vangilta salassa pidettävään tietoon.

Pidän ehdotettuja säännöksiä sosiaalihuollon alan tietojen käsittelystä, samoin ehdotusta tietojen luovuttamisesta työ- ja elinkeinoviranomaisille, tärkeinä vankeuslain tavoitteiden kannalta.

### **Hallintolain soveltaminen**

Laillisuusvalvonnassa on havaittu, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain soveltajilla on ollut epäselvyyttä ja osaamattomuutta hallintolain soveltamisessa. Oikeudellisesti asia ei ole epäselvä. Hallintolakia tulee soveltaa, mutta vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset ovat tällä hetkellä jossakin määrin epäloogisia muun muassa osittain päällekkäisen sääntelyn vuoksi. Ehdotettu lain selkiyttäminen on perusteltua.

Lähtökohtaisesti on perusteltua poistaa vankeuslaista ja tutkintavankeuslaista erilliset päätöksen tekemistä ja muuta hallintolain mukaista menettelyä koskevat säännökset niiltä osin, kuin kyse on hallintopäätöksen tekemisestä.

Siltä osin kuin kyse ei ole hallintopäätöksestä, vaan tosiasiallisesta toiminnasta, jossa lisäksi käytetään julkista valtaa siten, että rajoitetaan tai puututaan eri tavoin vangin perusoikeuksiin, on tärkeää kirjata ne tosiseikat, joiden perusteella lain toimenpiteelle asettamien edellytysten on arvioitu olevan olemassa. Sen lisäksi, että tämän kaltaiselle toimivallan käytölle on laissa asetettu edellytyksiä, on yleensä säädetty myös päätösvallasta. Virkamiehen ja vangin oikeusturva edellyttää, että toimenpiteen perusteet ja päätösvaltaa käyttänyt, sekä myös toimeenpanevat virkamiehet, ovat selvitettävissä kirjauksista jälkikäteen.

Tämä on ymmärtääkseni myös ehdotettujen säännösten lähtökohta. En ole systemaattisesti käynyt läpi, onko kirjaamisvelvollisuudesta ehdotettu sääntely kattava. Näin tulisi tietysti olla ja nähdäkseni tähän on esityksessä pyritty.

En ole täysin varma, kuinka hyvin hallintolaki soveltuu kaikkeen vankiloiden toimintaan. Vankeja koskeva päätöksenteko ja muut heihin kohdistuvat viranomaistoimet eivät kaikilta osin ole tyypillistä hallinto-toimintaa.

Seuraavia mahdollisia ongelmia ja kysymyksiä ei kyettäne tämän esityksen käsittelyn yhteydessä ratkomaan. Haluan kuitenkin mainita niistä.

Erytisesti hallintolain 34 §:n mukaiseen kuulemiseen liittyy joitakin kysymyksiä. Onko kaikki vankilan päätöksenteon pohjana käyttämä aineisto hallintolain 34 §:n 1 momentin tarkoittamia ”vaatimuksia ja selvityksiä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun” ja joista vankia tulisi siten kuulla? Jos ei ole, millainen aineisto ei synnytä kuulemisvelvoitetta?

Tietääkseni monissa vankeja koskevissa päätöstyypeissä, esimerkiksi poistumislupaharkinnassa, kuulemista ei tosiasiaa tällä hetkellä yleensä toimiteta, vaikka sille hallintolain perusteella olisi esitettävissä perusteita.

Kuulemisen tulisi hallintolain mukaan tapahtua kirjallisesti. Laissa lähtökohtana oleva kirjallinen prosessi määräaikoineen soveltuu usein huonosti vankilaolosuhteisiin. Olen pitänyt hallintolain mukaisena sitä, että vanki voi osastosijoittelusta päätettäessä tulla kuulluksi suullisesti, vaikka hallintolain vakiintuneen tulkinnan mukaan kirjallinen kuuleminen on pääsääntö ([EOAK/6065/2016](#)).

Hallituksen esityksessä (s. 40) katsotaan nyt yleisesti, että hallintolain kuulemista koskevat säännökset mahdollistavat riittävästi esimerkiksi suullisen kuulemisen käyttämisen päätöksenteossa. Hallintolaki edellyttää kuitenkin tässäkin tilanteessa, että asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin (36 §). Epäilen, että vankiloissa menetellään harvoin näin, vaan vangille ilmoitetaan sen sijaan suullisesti, mistä häntä halutaan kuulla.

Yksittäinen esimerkki menettelytapaongelmasta on, kuinka tulisi toimia vangin vireillä olevien hakemusten kanssa, kun vanki siirretään vankilasta toiseen. Raukeaako vangin hakemus vai tulee se siirtää uuden sijoitusvankilan käsiteltäväksi vai riippuuko oikea menettelytapa siitä, millaisesta asiasta on kyse?

Vangin oikeusturvaa ei luonnollisesti tule perusteettomasti heikentää hallintolain vaatimuksista. Tulevaisuudessa voitaneen kuitenkin joutua pohtimaan, onko perusteltua, että hallintolain varsin tiukkoja, muodollisia ja vankilan toiminnan näkökulmasta raskaita menettelysäännöksiä tulee soveltaa kaikkeen vankia koskevaan päätöksentekoon ja toimenpiteisiin. Vankilan toiminta eroaa selvästi siitä, millaista hallintoviranomaisten toiminta ja päätöksenteko suhteessa kansalaisiin yleensä muutoin on.

Tilanteen ei tulisi olla se, että menettelytapojen lainmukaisuutta jouduttaisiin säännönmukaisesti arvioimaan ylimmässä laillisuusvalvonnassa tai vangin muutoksenhaun johdosta hallintotuomioistuimissa.

### **Rangaistusajan suunnittelu**

Rangaistusajan suunnittelun lainmukaiseen toteuttamiseen on liittynyt ongelmia. On ollut jossakin määrin epäselvää, mitä kaikkea rangaistusajan suunnitelmaan liittyen olisi tehtävä ja mille taholle kuuluu mitään tehtäviä. Lisäksi säännöksissä oleva terminologia ei ole täysin vastannut sitä, millaisia ilmaisuja menettelystä on käytännön toiminnassa käytetty. Monenlaisia ongelmia on liittynyt lain velvoitteiden toteuttamiseen silloinkin, kun ei ole ollut epäselvää, kuinka säännösten perusteella olisi tullut menetellä.

Käsitykseni mukaan nyt ehdotettu vankeuslain 4 luvun 7 § suunnitelman laatimismenettelystä luettuna yhdessä säännöskohtaisten perustelujen kanssa selventänee toimintatapoja. Asiaan kuitenkin nähdäkseni edelleen jää epäselviä kysymyksiä.

Yksi tulkintaa vaikeuttava tekijä on terminologinen – huomioni koskee sekä jo voimassa olevaa lakia että ehdotettuja muutoksia. Käsite ”rangaistusajan suunnitelma” esiintyy nimittäin hieman eri tavoin useammassa rikosseuraamusalan laissa, ja tämän johdosta sääntelyn selkeys jättää toivomisen varaa (ks. myös jäljempänä erikseen valvotun koevapauden osalta):

- vankeuslaissa 4 luvun 6–7 §. Vankeuslaissa rangaistusajan suunnitelma laaditaan rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten. Tarkoituksena on määritellä laajasti eikä tähän ehdoteta muutosta. Muutosta olisi siinä, että voimassa olevassa laissa viitataan erikseen ehdonlaiseen vapauteen päästetyn valvontaa koskevan rangaistusajan suunnitelman osalta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin, mutta nyt ehdotetussa 4 luvun 6 §:n 3 momentissa viitattaisiin tämän lisäksi valvotusta koevapaudesta annetun lain mukaiseen rangaistusajan suunnitelmaan. Lisätty viittaus on informatiivinen ja nähdäkseni tarpeen

- yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 11 §:ssä säädetään seuraamusselvityksen osana olevasta rangaistusajan suunnitelmasta (mistä nyt ei ole kyse) ja lain 14 §:ssä rangaistusajan suunnitelman täsmentämisestä, täydentämisestä, vahvistamisesta ja tiedoksiannosta tuomion lainvoimaistuttua tai kun Rikosseuraamuslaitos on asettanut ehdonlaiseen vapauteen päätettävän vangin valvontaan. – Nyt ehdotetut 17–18 § muuttaisivat termin pykälän otsikkotasolla nykyistä selvemmin erottuvasti muotoon ”Täsmennetty rangaistusajan suunnitelma”; tämä osaltaan erottaisi yhdyskuntaseuraamusta koskevan rangaistusajan suunnitelman vankeuslain mukaisesta rangaistusajan suunnitelmasta
- valvotusta koevapaudesta annetussa lain (jäljempänä myös koevapauslaki) 14 §:n otsikossa käytetään termiä ”Rangaistusajan suunnitelma”, mutta säännöksen 1 momentissa puhutaan ”koevapauden rangaistusajan suunnitelmasta” – Nyt muutettavaksi ehdotetun 14 §:n otsikko olisi edelleen ”Rangaistusajan suunnitelma”. Sääntely voisi olla soveltajalleen selvempi, jos koevapausta tulisi jo pykäloitsikon tasolla ilmi se, että nyt puhutaan muusta kuin vankeuslain mukaisesta rangaistusajan suunnitelmasta
- Viimeksi mainittu asiantila ei ole puhtaasti terminologinen, koska ehdotuksen mukaan koevapauslain mukaisesta rangaistusajan suunnitelmasta tehtäisiin valituskelpoinen hallintopäätös, toisin kuin (samannimisestä) vankeuslain mukaisesta rangaistusajan suunnitelmasta. Kyse olisi eri oikeusvaikutuksen omaavista suunnitelmista, joten niiden käsitteellinen erottaminen toisistaan olisi tärkeää menettelyllisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi

Tällä hetkellä laillisuusvalvontakäytännössä ja ymmärtääkseni myös Rikosseuraamuslaitoksen omassa käytännössä on lähdetty siitä, että vangin tulisi vähintään saada tieto suunnitelman täsmentämisestä eli vankilan eri työntekijöiden suunnitelmaan kirjaamista suunnitelman toteuttamista koskevista merkinnöistä. Näin on muun muassa sen vuoksi, että suunnitelman toteutumisen seuraaminen vankilassa perustuu pitkälti näihin merkintöihin. Ajoittain on tullut ilmi, että vanki ei ole ollut tietoinen siitä, millaisia merkintöjä suunnitelmaan on sen täsmentämistarkoituksessa kirjattu. Tämä tarve antaa myös vangille tieto täsmentämisestä ei nyt käy laista ilmi. Vangin riittävä tiedonsaanti täsmentämiskirjauksista otettaneen kuitenkin huomioon vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Kyse ei kuitenkaan nähdäkseni ole yhteistyössä vangin kanssa tehtävä toimenpide, vaan lähinnä tapahtumien ja tosiasioiden kirjaaminen, josta vangin on syytä olla tietoinen. Ajoittain on tullut ilmi, että vangin käsitys on eronnut virkamiehen käsityksestä esimerkiksi sen suhteen, miksi jokin vangille suunniteltu toiminta ei ollut toteutunut.

Asetuksessa otettaneen huomioon myös, että asetuksen 16 §:n 2 momentissa nyt oleva ilmaisu ”on otettava tarkasteltavaksi” tarkoitta-

nee lain mainitsemaa toteutumisen seurantaa, jolla ilmaisulla tarkasteltavaksi ottaminen voitaneen korvata. Olisi toisin sanottuna johdonmukaista käyttää asetuksessa samaa terminologiaa kuin laissa.

### **Kurinpito**

Vankeuslain 15 lukuun ehdotetut muutokset selkeyttävät järjestysrikkomuksia ja kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä ja lisäävät vangin oikeusturvaa. Näin ollen pidän muutoksia perusteltuina.

### **Päihitteettömyyden valvonta**

Esityksessä ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia ja perusteltuja.

### **Voimakeinojen käyttö**

Pidän esitystä ja säännösten yhdenmukaistamista poliisia ja muita turvallisuusviranomaisia koskevien säännösten kanssa perusteltuna.

### **Valvottu koevapaus**

Hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa kiinnitin huomiota siihen, että tietääkseni valvotun koevapauden edellytyksiä selvitetään vankilan aloitteesta lähinnä niiden vankien kohdalla, joiden rangaistusajan suunnitelmassa mainitaan koevapauden mahdollisuus. Selvittämismenettelyssä ja siinä, kenen vastuulla se on ja missä vaiheessa selvittäminen pitää aloittaa tai pitääkö sitä ylipäättään aloittaa vankilan toimesta, on vaikuttanut olevan jonkin verran epäselvyyttä.

Arviointikeskusten laatimissa rangaistusajan suunnitelmissa on tietääkseni usein otettu kantaa valvotun koevapauden mahdollisuuteen. Toisaalta valvottuun koevapauteen sijoittumisen edellytykset (koevapauslain 3 §) ovat pääosin sellaisia, että niitä voidaan arvioida vasta rangaistusaikana, ei vielä rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa.

Käsittääkseni vankilassa ei nyt automaattisesti selvitetä kaikkien vankien edellytyksiä sijoittua valvottuun koevapauteen, eikä tähän ehdoteta muutosta: koevapauden edellytykset tulee selvittää kaikille vankeille lyhyitä vankeusrangaistuksia lukuun ottamatta.

Esityksen mukaan selvittäminen tehdään pääsääntöisesti osana rangaistusajan suunnittelua ja Rikosseuraamuslaitos voi omin määräyksin lähemmin määritellä sen, milloin koevapauden edellytysten selvittäminen aloitetaan eri mittaisissa rangaistuksissa (s. 73 ja 100). Sääntely jättäisi näin ollen jatkossakin Rikosseuraamuslaitokselle harkintavaltaa rangaistusajan suunnitelmien tekemisessä.

Kuten edellä olen todennut, asian hahmottamista kuitenkin vaikeuttaa se, että rangaistusajan suunnitelmasta säädetään sekä vankeuslaisissa että valvotusta koevapaudessa annetussa laissa (myös yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanolaissa ja yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpanolaissa) on omat säännöksensä rangaistusajan suunnitelmasta, mutta niillä ei ole vastaavaa merkitystä asian hahmottumiselle). Kyse on samannimisistä suunnitelmista, mutta vain valvotun koevapauslain mukaisella rangaistusajan suunnitelmalla katsottaisiin olevan välittömiä oikeusvaikutuksia (s. 105).

Valvotun koevapauden kohdalla rangaistusajan suunnitelmasta tehtäisiin vankilassa erillinen, muutoksenhakukelpoinen päätös. Näin tehtäisiin siitä riippumatta, tulisiko asia vireille Rikosseuraamuslaitoksen tai vangin aloitteesta. Muutoksenhakuoikeus olisi paitsi valvotun koevapauksen sijoittamista koskevasta päätöksestä, myös koevapauslain mukaisen rangaistusajan suunnitelman sisällöstä ja sen muuttamisesta (s. 104–105 ja 176).

Sinänsä ei ole laillisuusvalvonnallinen asia, missä vaiheessa ja kenen toimesta valvotun koevapauden edellytykset arvioidaan. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla yksiselitteinen sekä vangin, viranomaisen että laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Nähdäkseni esitetty sääntely voisi olla selkeämpääkin, ja tähän voitaisiin pitkälti päästä jo sillä, että eri laeissa käsiteltävät rangaistusajan suunnitelmat erotettaisiin toisistaan terminologisesti, siten että kunkin lain mukaisilla suunnitelmissä olisi oma nimensä, eikä vain käytettäisi yleisilmaisua rangaistusajan suunnitelma.

### **Muutoksenhaku**

Muutoksenhakuoikeutta kurinpitoasioissa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että muutosta voi hakea myös päätökseen, jolla vangille on annettu huomautus sekä päätökseen, jolla vanki on määrätty pidettäväksi erillään järjestysrikkomuksen selvittämisen aikana (s. 85). Tällä hetkellä muutosta ei voi hakea muistutukseen, jonka sijasta jatkossa annetaan huomautus, eikä 15 luvussa tarkoitettuun erillään pitämiseen. Muutoksenhakuoikeuden laajennusta ei ole hallituksen esityksessä perusteltu, mutta nähdäkseni esitys on asianmukainen.

Huomiota kiinnittää kuitenkin, että ymmärtääkseni ehdotetun 15 luvun 9 §:n 4 momentin 1) kohdan tilanteissa eli rikkomuksen ollessa vähäinen vangille voidaan antaa huomautus tai asia voidaan huomautusta antamatta hoitaa keskustelemalla ja ohjeistamalla vankia, saattamatta asiaa kurinpitokäsittelyyn (s. 78–79). Kummassakin tapauksessa rikkomus on kuitenkin luettu syyksi. Muutoksenhakuoikeutta ehdotetaan vain siinä tapauksessa, että vanki on saanut huomautuksen.

Vangin rikkomuksilla on usein merkitystä erilaisia vankia koskevia päätöksiä tehtäessä. Vaikka pienten rikkomusten merkityksen ei tällöin tulisi olla suuri, ne eivät yleensä kuitenkaan ole merkityksettömiä varsinkin, jos rikkomuksia on useita. Tämän vuoksi voidaan kysyä, pitäisikö kaikkiin syyksi lukeviin päätöksiin saada hakea muutosta. Vangin kannalta rikkomukseen syyllistyminen on merkittävä asia, ei nähdäkseni niinkään se, annetaanko hänelle huomautus vai puhutellaanko hänet asiasta muutoin. Kuten todettua, esityksessä ei perustella 15 lukuun liittyviä muutoksenhakuoikeutta koskevia kysymyksiä.

### **Muuta**

Esityksessä ehdotetaan vankeuslain 6 luvun 6 §:n 4 momenttiin uutta sääntelyä päätöstoimivallasta avolaitoksesta suljettuun vankilaan tapahtuvan välittömän siirtämisen osalta siten, että päätöksen tekisi vangin vastaanottavan vankilan johtaja tai turvallisuudesta vastaava virkamies. Lisäksi vankeuslain 1 luvun 9 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että päivystävän virkamiehen toimivaltaan lisättäisiin siirrosta päättäminen vastaavassa tilanteessa virka-ajan ulkopuolella.

Kyse on ylimmälle laillisuusvalvojalle kuuluvaa asiaa enemmän siitä, minkä tahon on tarkoituksenmukaista tehdä päätös välittömästä siirtämisestä. Totean kuitenkin, että käsittääkseni perustellumpaa olisi, että lähettävä vankila päättää siirrosta vastaanottavaa vankilaa kuuluaan. Lähettävässä vankilassa eli avolaitoksessa lienee paras tieto siitä, kuinka välttämätön ja akuutti siirtotarve on. Nyt esitetyssä päätöksentekomallissa on ainakin teoriassa mahdollista, että turvallisuustilanne on avolaitoksessa esimerkiksi vangin käytöksen tai päihtymyksen vuoksi niin vaikea, että vankia on siellä mahdotonta pitää, mutta suljetun vankilan johtaja ei anna lupaa siirtoon. Tietääkseni kaikissa avolaitoksissa ei ole eristyssellin kaltaisia tiloja tai valmiutta vangin tarkkailuun tai eristämistarkkailuun (ks. myös s. 76). Nähdäkseni välitön siirto avolaitoksesta suljettuun vankilaan ei siirtoperusteen osalta vertaudu muihin lyhytaikaisiin siirtoihin.

Virka-ajan ulkopuolella tehtävän päätöksen osalta minulla ei ole huomautettavaa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.