Lausunto lakivaliokunnalle: Viranomaisten tietojenvaihto, vankilaturvallisuus ja rangaistusaikaisen rikollisuuden torjunta hallituksen esitysluonnoksessa

Rikosseuraamuslaitoksen toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut merkittävästi. Vankiloihin kohdistuvat turvallisuusuhat ovat monimuotoistuneet, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden vaikutusvalta on kasvanut, ja huumausaineisiin liittyvät rikokset ovat lisääntyneet. Nämä muutokset edellyttävät viranomaisten välistä tehokasta ja oikea-aikaista tietojenvaihtoa sekä lainsäädäntöä, joka mahdollistaa rikosten ennaltaehkäisyn ja vankilaturvallisuuden varmistamisen. Tässä lausunnossa esitetään näkemyksiä lakiluonnoksesta ja sen kehittämiskohteista suhteessa käytännön haasteisiin sekä aiemmassa tutkimuksessa esiin nousseisiin havaintoihin.

Aiemman artikkelin (Vainio ja Paasonen 2022) ja siihen liittyvän tutkimuskokonaisuuden keskeiset tulokset ovat, että vankilaturvallisuuden ja rangaistusaikaisen rikollisuuden ehkäisyn edellytyksenä on ajantasainen, riskiperusteinen ja toimivaltuuksiin sidottu tietopohja, joka mahdollistaa kohdennetun valvonnan, tarkoituksenmukaisen luokittelun sekä rikollisen toiminnan jatkumisen katkaisemisen vankilassa ilman, että henkilötietojen käsittely laajenee tarpeettomasti tai muuttuu hallitsemattomaksi.

Vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja laitosturvallisuuden ylläpitäminen perustuu ratkaisevasti turvallisuustietoon, ja tehokas tiedonhankinta tukee sekä vankilatason turvallisuustyötä että PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja analyysitoimintaa. Käytännössä turvallisuustiedon hankinta muodostuu monikanavaisesta kokonaisuudesta, johon kuuluvat muun muassa kirjeiden ja viestien valvonta ja lukeminen, puheluiden kuuntelu, tarkastustoiminta, koiratoiminta, viranomaisten välinen yhteistyö sekä vangeilta ja ulkopuolelta tulevan vihjetiedon hyödyntäminen.

Rikosseuraamuslaitoksella on muodollisesti käytössään vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin perustuvia tiedonhankintakeinoja, mutta käytännössä ne eivät muodosta tehokasta ja systemaattista välineistöä vankien yhteydenpidon seuraamiseen. Sääntelyn edellytykset puheluiden kuuntelemiselle ja tallentamiselle sekä kirjeiden ja muiden viestien lukemiselle ovat niin tiukat ja tapauskohtaisia, että niitä voidaan käyttää vain rajallisesti. Tämän seurauksena valvonta jää usein pistemäiseksi eikä se mahdollista järjestäytyneen rikollisuuden kannalta keskeisen jatkuvan yhteydenpidon ja rikollisen ohjauksen katkaisemista. Tulkinnanvaraisuus ja korkeat soveltamiskynnykset johtavat siihen, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvien vankien yhteydenpidon valvonta ei käytännössä toteudu siinä laajuudessa, jota rangaistusaikaisen rikollisuuden estäminen edellyttäisi.

Vaikka valvonnan peruslogiikkaan sisältyy ilmoitus- ja päätösmenettelyjä, ongelma ei ole ensisijaisesti siinä, että vangit kiertäisivät valvontaa esimerkiksi salakielen avulla, vaan siinä, että valvontaa ei tosiasiallisesti pystytä käynnistämään ja ylläpitämään riittävän kattavasti edes silloin, kun siihen olisi selkeä turvallisuusperuste. Puhelujen kuuntelu ja tallentaminen sekä kirjeiden lukeminen edellyttävät erillisiä päätöksiä, ja päätösten edellytykset asettuvat käytännössä tasolle, jota on vaikea saavuttaa ilman sellaista ennakkotietoa, jota tyypillisesti saadaan vasta salaisilla pakkokeinoilla tai poliisin rikostiedustelun kautta. Tämä muodostaa ongelmallisen kehän: juuri silloin, kun yhteydenpidon seurantaa tarvittaisiin riskiperusteisesti ennalta ehkäisevänä keinona, edellytykset valvonnan aloittamiselle puuttuvat.

Tämän vuoksi on perusteltua arvioida vankiloiden järjestyssääntöjä ja käytännön järjestelyjä puhelimen käyttöön sekä kehittää päätöksentekoa siten, että kuuntelua ja tallentamista koskevissa ratkaisuissa olisi mahdollisuus tehdä määräaikainen päätös, joka kattaisi korkean riskin vangin kaikki puhelut määräajan puitteissa erityisesti silloin, kun kyse on tehostetun valvonnan osastoille sijoitetuista henkilöistä. Samalla päätösvaltaa ja menettelyjä on tarkasteltava niin, että päätöksenteko on

operatiivisesti toimivaa myös ohjauksen ja valvonnan esimiestehtävissä toimiville virkamiehille. On kuitenkin syytä korostaa, että menettelyllinen kehittäminen ei yksin riitä, jos valvonnan perusedellytykset pysyvät ennallaan: käytännön ongelmaksi jää edelleen se, ettei edes tehostetun valvonnan osastoille sijoitettujen vankien puheluja voida kuunnella tai tallentaa ilman erillistä päätöstä, ja päätöskriteerit ovat nykyisellään sellaiset, että ne eivät mahdollista automaattista, jatkuvaa ja ennaltaehkäisevää seurantaa.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta vaikuttavampi lähtökohta olisi pohjoismaisen vertailun mukainen malli, jossa vähintään tehostetun valvonnan osastoille sijoitettujen vankien yhteydenpidon seuranta olisi pääsääntöisesti automaattista ja järjestelmällistä, ja jossa poikkeaminen tai rajaaminen perustuisi tapauskohtaisiin oikeasuhtaisuusharkintoihin. Tällöin valvonta ei perustuisi tilanteeseen, jossa edellytysten saavuttaminen edellyttää jo ennakolta sellaista rikosepäilyn tasoista tietoa, jota vankilan omilla keinoilla ei voida tuottaa. Tämä on keskeinen edellytys sille, että vankilasta käsin tapahtuvaan rikollisen toiminnan johtamiseen ja huumausainekaupan organisointiin voidaan puuttua tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti.

Lakiluonnoksen esittelytekstissä viitataan katujengien aiheuttamiin turvallisuusuhkiin vankiloissa. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä konkreettista muutosta, joka mahdollistaisi Rikosseuraamuslaitokselle pääsyn ajantasaisiin poliisin järjestelmissä oleviin tietoihin esimerkiksi vangin kuulumisesta katujengeihin tai hänen yhteyksistään järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tällä hetkellä tällainen tieto ei ole saatavilla heti vangin saapuessa tutkintavankeuteen, mikä estää riskien tehokkaan arvioinnin sijoitteluvaiheessa.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto on keskeistä vankien turvallisen sijoittamisen ja erillään pitämisen kannalta. Erityisesti katujengiläisten ja muiden vakavaa rikollisuutta harjoittavien henkilöiden osalta tarvitaan reaaliaikaista tietoa heti vankeuden alkaessa. Nykytilanteessa Rikosseuraamuslaitoksella ei ole itsenäistä oikeutta tarkistaa poliisin järjestelmistä tietoja, vaikka kyseiset henkilöt vaikuttavat suoraan laitoksen toimintaan. Tämä rajoittaa viranomaisten mahdollisuuksia puuttua rikollisuuden vaikutusmahdollisuuksiin vankilassa ja heikentää riskiperusteisen luokittelun ja osastoinnin edellytyksiä, joilla on myös suora vaikutus tiedonhankinnan tehokkuuteen. Ilman ajantasaista ja riittävää tietopohjaa riskiperusteinen sijoittelu, lupaharkinta ja rikollisen ohjauksen katkaiseminen jäävät väistämättä puutteellisiksi, mikä kasvattaa sekä laitosturvallisuuden häiriöitä että rangaistusaikaisen rikollisuuden jatkumisen riskiä.

Ennaltaehkäisevien toimien ja valvonnan kehittämisen näkökulmasta on lisäksi syytä korostaa, että tutkimustiedon mukaan suurimmalla osalla vangeista on elämänsä aikana ollut päihdeongelma. Vankilassa huumausaineiden kysyntä säilyy korkeana, eikä sen täydellinen poistaminen ole realistista. Tämän vuoksi huumausainerikollisuuden ehkäisyssä tulisi painottaa erityisesti aineiden saatavuuden vähentämistä ja rikollisen toiminnan harjoittamisen vaikeuttamista. Riskiperusteisuuden puute näkyy konkreettisesti lupakäytännöissä. Tällä hetkellä valvomattomiin tapaamisiin ja poistumislupiin liittyvät päätökset eivät perustu riittävän selkeään, systemaattiseen ja riskiperusteiseen luokitteluun, vaan lupakäytäntöjen tasapuolisuus toteutuu usein samalla tavalla riippumatta vangin taustoista tai rikollisesta verkostoitumisesta. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvalla vangilla on käytännössä samantasoiset valvomattoman yhteydenpidon mahdollisuudet kuin henkilöllä, jolla ei ole vastaavia riskikytkentöjä, vaikka riskit huumausaineiden välittämiseen, ohjeistamiseen tai rikollisen toiminnan organisointiin ovat olennaisesti suuremmat.

Rikosseuraamuslaitoksella tulisi olla mahdollisuus arvioida tapaajien turvallisuutta ja rikostaustaa omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Nykyisin käytössä oleva menettely, jossa taustatietoja joudutaan pyytämään erikseen poliisilta, on lupa-asioissa usein liian hidas ja hallinnollisesti raskas, erityisesti

tilanteissa, joissa päätöksenteko on kiireellistä ja turvallisuustarve korostuu. Tiedonsaannin sujuvoittaminen edellyttää tästä syystä lainsäädäntöä, joka mahdollistaa Rikosseuraamuslaitokselle suorakäytön tai muutoin reaaliaikaisen pääsyn tiettyihin rikos- tai tiedustelutietojärjestelmiin niissä rajatuissa tilanteissa, joissa tieto on olennaista laitoksen turvallisuus- ja täytäntöönpanotehtävien hoitamiseksi, ja joissa lailliset kriteerit, lokitus ja valvonta voidaan säätää riittävän täsmällisesti.

Yhteydenpidon valvonnan sääntelyssä on lisäksi kasvava aukko videotapaamisten osalta. Videotapaamiset ovat yhä yleisempiä, mutta valvontaa koskeva sääntely on puutteellista, koska nykyiset viittaussäännökset eivät kaikilta osin mahdollista tapaamisten kuuntelua ja tallentamista teknisellä laitteella samalla tavoin kuin muita tapaamisia. Tämä heikentää tiedonhankinnan johdonmukaisuutta ja luo käytännössä väylän rikollisen viestinnän siirtämiselle valvonnaltaan kevyempään kanavaan, ellei sääntelyä täsmennetä.

Kirjeiden, muiden postilähetysten ja viestien lukemisella on usein suurempi tiedonhankinnallinen merkitys kuin puheluiden kuuntelulla, koska ilmoittamisen lykkääminen mahdollistaa seurannan jatkamisen. Ilmoittamisen lykkäämisen määräaika voi kuitenkin olla käytännössä riittämätön esimerkiksi postin kulkuun liittyvien viiveiden vuoksi, ja lopulta toimenpiteestä ilmoittaminen voi vaarantaa merkittävänkin tiedonhankinnallisen intressin. Tiedonhankinnan tehokkuus liittyy myös osastointiin: varmuusosastolla toimivaltuuksien käyttö on käytännössä tehokkaampaa matalampien käyttöedellytysten vuoksi, joten osastoinnilla ja varmuusosastolle sijoittamisen edellytyksillä on suora vaikutus siihen, miten vaikuttavasti turvallisuustietoa voidaan kerätä ja hyödyntää.

Tiedonhankinnan lisäksi ongelma on turvallisuustiedon käsittely, säilyttäminen ja analysointi. Nykyiset ohjeet ja tiedonhallinnan käytännöt eivät kaikilta osin mahdollista turvallisuustiedon hallittua säilyttämistä tilanteissa, joissa tieto voi sisältää esimerkiksi arkaluonteisia vihjetietoja, henkilöstöön liittyviä epäilyjä tai muilta viranomaisilta saatuja tietoja, ja kirjaamiskäytännöt vaihtelevat yksiköittäin. Turvallisuustiedonvaihto on osin henkilösidonnaista eikä ole riittävän yhdenmukaista valtakunnallista toimintamallia, jossa tieto olisi organisoidusti hyödynnettävissä päätöksenteossa ja riskiperusteisessa luokittelussa. Turvallisuustietorekisteriin liittyy lisäksi rakenteellinen haaste, koska sinne voidaan lähtökohtaisesti kirjata tietoja vain vangeista ja tutkintavangeista, jolloin esimerkiksi yhdyskuntaseuraamustoimistossa tai ehdonalaisvalvonnassa hankittu relevantti vihjetieto ei aina sovellu rekisteriin, vaikka sillä voisi olla välitöntä merkitystä vankilaturvallisuuden kannalta.

Turvallisuustiedon hyödyntämisessä keskeistä on hankittujen tietojen arvioiminen, yhdistäminen ja analysoiminen kokonaiskuvan luomiseksi. Tämä on tällä hetkellä puutteellista Rikosseuraamuslaitoksessa, koska järjestelmällistä turvallisuustiedon analysointia ei ole riittävästi organisoitu, vaikka muissa Pohjoismaissa analyysitoimintaan on osoitettu huomattavasti laajempia resursseja ja analyysiä hyödynnetään tiiviisti muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Sääntelyn vaikuttavuus edellyttää myös, että Rikosseuraamuslaitoksella on riittävä analyysi- ja tiedonhallintakyvykkyys, koska sillä on suora vaikutus vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseen, laitosturvallisuuteen ja viranomaisten välisen yhteistyön vaikuttavuuteen.

Tässä suhteessa lakiuudistuksen 16 §:n muutokset vahvistavat oikeansuuntaisesti Rikosseuraamuslaitoksen tiedonsaantiperustaa täytäntöönpanon ja muun tehtävänhoidon tarpeisiin sekä täsmentävät erityisesti ulkomaalaisasioihin ja maasta poistamiseen liittyvän tiedon saantia. Tämä on merkityksellistä sekä turvallisuuden että täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta, erityisesti tilanteissa, joissa ulkomaalaisen vangin maasta poistamisen edellytykset, päätösten toimeenpano ja maahantulokiellot vaikuttavat rangaistusajan suunnitteluun, valvontaan ja vapauttamisen jälkeisiin riskeihin. Samalla 4 §:n 4 sekä 7 §:n ja 8 §:n täsmennykset selkeyttävät rikosseuraamusrekisteriin sisältyvien kolmansia osapuolia koskevien tietojen käsittelyä ja vastaavat tutkimuksessa tunnistettuun käytännön tarpeeseen

kirjata täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä ulkopuolisia liittymiä siten, että käsittely pysyy tarkoitussidonnaisena ja jälkikäteen arvioitavana.

Uudistuksen kriittisin kohta suhteessa aiemman tutkimuksen tuloksiin liittyy kuitenkin siihen, miten uudet instrumentit tosiasiallisesti toimivat käytännössä ja lisäävätkö ne vaikuttavuutta vai synnyttävätkö ne uusia pullonkauloja. Uusi 16 a § on sisällöllisesti perusteltu ja se vastaa tutkimuksessa esiin nousseeseen riskinhallinnan tarpeeseen ehkäistä sitä, että vangin tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavan työ- tai toimintavelvollisuuspaikka kytkeytyy vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen, mikä voisi tosiasiallisesti edistää rikollista toimintaa, painostusta, peitejärjestelyjä tai turvallisuusriskejä. Ongelmana on kuitenkin se, että pykälä rakentuu Rikosseuraamuslaitoksen omaan täytäntöönpanotehtävään liittyvän riskinarvioinnin varaan, mutta käytännön toteutus siirtyy KRP:n resurssien ja priorisoinnin varaan ilman, että KRP:lle samalla säädetään selkeää velvollisuutta, määräaikaa tai toimeenpanokelpoista menettelyä lausuntojen antamiseen.

Tämä asetelma on käytännössä ongelmallinen, koska KRP:n ydintehtävät kohdistuvat rikostorjuntaan, tiedusteluun ja vakavan rikollisuuden tutkintaan, eikä sillä ole välttämättä organisatorista intressiä tai resursseja tuottaa Rikosseuraamuslaitoksen lupa- ja sijoitusratkaisuihin liittyviä lausuntoja rutiininomaisesti. Ilman nimenomaista velvoitetta ja resursointia on realistinen riski, että lausuntopyynnöt jäävät satunnaisiksi, viivästyvät tai ratkaistaan epäyhtenäisesti, jolloin instrumentti ei tosiasiallisesti vahvista Rikosseuraamuslaitoksen riskiperusteista päätöksentekoa, vaan luo uuden hallinnollisen pullonkaulan. Tämä riski korostuu erityisesti silloin, kun lausuntoja tarvittaisiin käytännössä nopeasti ja lukumäärällisesti paljon esimerkiksi toimintavelvollisuuspaikkojen ja työnantajien arvioinneissa.

Tämän vuoksi säännöksen pykälätasolla tulisi selkeästi varmistaa, että lausuntomenettely on velvoittava, määräaikainen ja yhdenmukaisesti organisoitu sekä KRP:n tiedonhankinnan ja salassapidon reunaehtojen kanssa yhteensopiva. Lisäksi on perusteltua todeta nimenomaisesti, että jos lainsäätäjä edellyttää KRP:ltä tällaisen lausuntotoiminnon hoitamista, se edellyttää myös erillistä toimeenpanon resursointia ja käytännön prosessia; muutoin sääntely siirtää Rikosseuraamuslaitoksen oman tehtävän hoitamiseen liittyvän välttämättömän riskinarvioinnin tosiasiallisesti toisen viranomaisen kapasiteetin varaan tavalla, joka voi heikentää uudistuksen vaikuttavuutta.

Lisäksi 19 §:ään ehdotettu uusi momentti, joka mahdollistaa poliisille luovutettavien vangin yhteyksiä vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen koskevien tietojen antamisen pyynnöstä ja omaaloitteisesti, on tarkoitukseltaan ymmärrettävä ja myös tutkimuksen valossa relevantti, koska vankilassa syntyvät havainnot ja hiljaiset signaalit voivat olla rikosten estämisen kannalta arvokkaita. Samalla juuri tämäntyyppinen muotoilu on perusoikeusnäkökulmasta herkkä, koska se nojaa tarpeellisuusarvioon ilman, että tietosisältöä, kynnystä ja menettelyä täsmennetään yhtä tarkasti kuin silloin, kun tiedot luetellaan tyhjentävästi. Aiemmassa tutkimuksessa korostetut luotettavuusarviot, kirjaamiskynnykset ja määräajat muodostavat hyvän sääntelylogiikan myös luovutustilanteisiin, ja tämän vuoksi 19 §:n soveltamisessa tulisi korostaa käyttötarkoitussidonnaisuutta ja sitä, että luovutuksen tulee käytännössä kohdistua vain sellaisiin yksilöitäviin ja relevantteihin tietoihin, joiden merkitys vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa voidaan perustella.

Lopuksi 36 §:n tarkastusoikeuden rajoituksia koskevat täsmennykset ovat ymmärrettäviä vankilaturvallisuuden ja henkilöstön suojan näkökulmasta, mutta ne korostavat tarvetta varmistaa vaihtoehtoiset oikeussuojakeinot ja laillisuusvalvonnan edellytykset, jotta rekisteröityjen oikeuksien rajoittaminen ei johda läpinäkyvyyden ja luottamuksen heikkenemiseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lakiuudistus vahvistaa osittain tehtäväsidonnaista tiedonhallinnan kehystä, jota aiempi tutkimus pitää välttämättömänä vankilaturvallisuuden parantamiseksi. Jotta uudistus vastaisi täysimääräisesti tutkimuksessa tunnistettuihin ongelmiin, painopistettä tulee siirtää poliisin tiedonsaannin kehittämisestä myös Rikosseuraamuslaitoksen ajantasaiseen tiedonsaantiin, toimeenpanokelpoisiin menettelyihin ja resursointiin, sekä varmistaa erityisesti 16 a §:n ja 19 §:n soveltamisen täsmällisyys, ennakoitavuus ja yhdenmukaisuus.

Samalla on todettava, että esitys ei vielä ratkaise niitä rakenteellisia puutteita, jotka liittyvät vankilasta käsin harjoitettavaan ja johdettuun järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumiseen. Yhteydenpidon seurantaa ja systemaattista valvontaa ei käytännössä pystytä toteuttamaan riittävän tehokkaasti korkean riskin tilanteissa, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, mikä heikentää mahdollisuuksia katkaista huumausainekaupan organisointia ja muuta rikollista toimintaa rangaistuksen aikana. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen kansainvälinen viranomaisyhteistyö on henkilötietojen vaihdon osalta edelleen kapeaa, mikä vaikeuttaa turvallisuusperusteista tiedonvaihtoa erityisesti tilanteissa, joissa vangin rikollisverkostot, sidonnaisuudet tai maasta poistamiseen liittyvät riskit ovat ylikansallisia.

Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulisi käynnistää lainsäädännön ja toimivaltuuksien kokonaisuudistus, jossa vankeuslaki ja siihen liittyvä sääntely arvioidaan systemaattisesti turvallisuus- ja kustannusvaikutusten näkökulmasta. Sääntelyn on tunnistettava järjestäytyneen rikollisuuden erityispiirteet ja mahdollistettava riskiperusteinen eriyttäminen, kohdennetut rajoitukset sekä tehokas puuttuminen vankilassa jatkuvaan rikolliseen toimintaan, ja toimivaltuuksien, valvontakeinojen ja rajoitusperusteiden tulee olla ajantasaisia, oikeasuhtaisia ja selkeitä.

Samanaikaisesti tiedonvaihdon ja turvallisuuskyvykkyyden vahvistamiseksi poliisin ja Rikosseuraamuslaitoksen välinen tiedonvaihto on rakennettava vastavuoroiseksi, reaaliaikaiseksi ja oikeudellisesti täsmälliseksi siten, että Rikosseuraamuslaitokselle varmistetaan välttämätön pääsy poliisin rekisteritietoihin vankilaturvallisuuden turvaamiseksi ja päätöksenteon riskiperusteisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi on vahvistettava analyysikyvykkyyttä, tiedustelua ja luokittelua sekä luotava puitteet tarkoituksenmukaiselle kansainväliselle viranomaisyhteistyölle niissä rajoissa ja niillä takeilla, jotka ovat välttämättömiä vankilaturvallisuuden ja rangaistusaikaisen rikollisuuden torjunnan kannalta.

Kunnioittavasti,

Jyri Paasonen
Turvallisuusoikeuden apulaisprofessori
Vaasan yliopisto