

9.8.2017

EOAK/2474/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

Sijoittaminen avolaitokseen

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tekemiä avolaitossijoitusta koskevia ratkaisuja. Kantelija ei ymmärtänyt, miksi häntä ei ollut sijoitettu avolaitokseen.

Kantelija kertoi olevansa ensikertalainen, itse ilmoittautunut ---. Rangaistuksen suorittaminen oli alkanut --- ja vapautumisen oli määrä olla ---. Kertomansa mukaan hän oli suorittanut tuomionsa rikkeittä, osallistunut työtoimintaan, pyrkinyt edistämään rangaistusajan suunnitelmaansa muun muassa --- – kurssin avulla ja sitoutuneensa päihteettömyyteen. Hänet oli sijoitettu --- vankilaan, mistä hän oli kolme kertaa hakenut avolaitokseen tuloksetta.

Kanteluun oli liitetty --- ja --- päivätyt kielteiset avolaitossijoitusta koskevat laitos-sijoittelupäätökset sekä rangaistusajansuunnitelma.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin --- rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen selvitys. Selvityksen antoi arviointikeskuksen johtaja (selvitys 27.7.2016).

Asiaan pyydettiin arviointikeskuksesta lisäselvitystä. Kantelijan arvostelemat päätökset oli tehnyt arviointikeskuksen johtajan sijainen, joten häntä itseään pyydettiin antamaan selvitys päätösperusteista. Tämän lisäselvityspyynnön tarkempi sisältö on selitetty jäljempänä, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle lähetetyn selvitys- ja lausuntopyynnön yhteydessä.

Arviointikeskuksen johtajan sijainen antoi selvityksen (17.8.2016).

Asiassa pyydettiin vielä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto. Samalla pyydettiin keskushallintoyksikköä hankkimaan ehkä vielä tarvittava lisäselvitys asiassa. Tässä selvitys- ja lausuntopyynnössä todettiin muun muassa seuraavaa.

”Viimeisimmän kielteisen päätöksen --- perusteluksi on kirjattu muun ohessa ”--- henkilöstä ja rikollisuudesta saatujen tietojen perusteella menestyminen avolaitosolosuhteissa ei ole riittävän todennäköistä (VankL 6:1 kohta 3) eikä Risen ohjeen (2/004/2015) mukaista.” Kantelija ihmettelee, mistä tällainen johtopäätös on tehty, kun hänellä ei ole aiempaa vankilataustaa, hän on suorittanut tuomionsa rikkeittä ja saapunut vankilaan omaehtoisesti. --- vankila oli puoltanut kantelijan sijoittamista avolaitokseen. Kantelija pyytää joitakin todellisia perusteita kielteisten päätösten tueksi. Kanteluun oli liitetty myös --- tehty kielteinen päätös.

Tähän menneessä saadusta selvityksestä käy ilmi, ettei riittävää varmuutta avolaitoksen järjestyksen noudattamisesta ole katsottu olleen sen vuoksi, että kantelijalla on ollut yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Yhteyksien tarkempi laatu käy ilmi arviointikeskuksen johtajan --- 27.7.2016 toimittamasta asiakirjasta, jonka hän on merkinnyt kantelijalta salassa pidettäväksi. Hän kertoo, että Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietoja ei saa viraston ohjeen mukaan ilmaista päätöksen perusteissa eikä myöskään sitä, että päätökset perustuvat

turvallisuustietoihin. --- toteaa myös, että päätöksessä mainitun ohjeen (2/004/2015) mukaan järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumisen tai rikollisvaikuttajana toimiminen ovat merkittävä este avolaitossijoitukselle.

--- antaman selvityksen jälkeen, 2.8.2016 asiassa pyydettiin vielä kantelijaa koskevat päätökset arviointikeskuksen johtajan sijaisena tehneen erikoissuunnittelija --- selvitys, jossa pyydettiin kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin.

- Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Saadun selvityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että ratkaisevana perusteena asiassa olisi ollut henkilön kuulumisen rikollisjärjestöön, mutta tämä seikka ei ilmene kielteisistä avolaitospäätöksistä. Henkilön rangaistusajan suunnitelmasta ei myöskään ilmene, että hänellä olisi yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

- Selvityksen mukaan käytätte erillistä lomakepohjaa salassa pidettävistä tiedoista. Onko ja millä tavalla vangille ilmoitettu, että päätöksen perusteluna on käytetty sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joita hänelle ei ole voitu kertoa? Onko vangille ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa tuomioistuimen harkittavaksi kysymys tietojen salassa pitämisestä?

-Saadun selvityksen mukaan "Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietoja ei saa viraston ohjeen mukaan ilmaista päätöksen perusteissa eikä myöskään sitä, että päätökset perustuvat turvallisuustietoihin. Alla olevia tietoja ei ole päätöksessä siksi voitu kertoa". Pyydän selvitystä mitä ohjeella käytännössä tarkoitetaan ja kuka sellaisen on antanut ja milloin? Tarkoitetaanko ohjeella sitä, että jos tieto vangin rikollisjärjestöön kuulumisesta on merkitty kyseisiin turvallisuustietoihin, niin kyseinen tieto ei voi ilmetä päätöksen perusteluissa eikä sitä voida kertoa vangille?

- - -

Lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraavaan.

Erikoissuunnittelija --- 18.8.2016 antama selvitys sen enempiä kuin aiempikaan selvitys ei tyhjentävästi vastaa 2.8.2016 lisäselvityspyynnössä esitettyyn.

Tähän mennessä saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kantelijalle ei ole esitetty mitään tosiasiaperusteita sille päätökseen --- kirjatulle johtopäätökselle, että menestyminen avolaitosolosuhteissa ei ole riittävän todennäköistä hänen henkilöstään ja rikollisuudestaan saatujen tietojen perusteella. Ilmeisesti hänelle ei myöskään ole kerrottu, että päätöksen perusteena on hänelle annettuun päätökseen kirjatun lisäksi käytetty salassa pidettäviä tietoja ja että hänellä on oikeus saada salassapitoa koskeva päätös, johon hänellä on muutoksenhakuoikeus.

Lisäselvitykseen on oheistettu kolme keskushallintoyksikön antamaa ohjetta. Pyydän ottamaan lausunnossa kantaa, onko arviointikeskuksen menettely päätöksen perustelemisen ja tietojen salassa pidon osalta ollut niiden ohjeiden mukainen.

Keskushallintoyksikkö on sittemmin antanut 1.2.2017 voimaan tulleen ohjeen Asianosaiselta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017). Ohjeen mukaan esimerkiksi turvallisuustietorekisteristä hankittu tieto, johon päätös kokonaan tai osaksi perustuu, kirjataan salaisten päätöspäätösten osioon.

Pyydän arvioimaan turvallisuustietorekisteristä hankitun tiedon salassa pitämistä suhteessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ään sekä seuraaviin seikkoihin.

Kantelijan osalta salassa pidettäväksi turvallisuustiedoksi on katsottu tieto siitä, että hän oli vankilaan saapuessaan pukeutunut erään järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi katsotun ryhmittymän kannatusvaatteisiin, että hän on saapumisensa jälkeen pitänyt yhteyttä tämän ja erään muun ryhmittymän "paikallisosastoihin" ja että hänet on mainittu erään ryhmittymän jäsenluettelossa (ryhmittymät ja paikallisosastot oli annettu selvityksessä yksilöity).

Arvioitaessa näiden tietojen salassa pidettävyyttä vangilta pyydän ottamaan huomioon seuraavan.

Tiedot vaikuttavat kokonaisuudessaan siltä, että ne ovat kantelijan itsensä tiedossa, koska kyse on hänen omasta menettelystään. Hän ei voine olla tietämättä sitä, että rikosseuraamuslaitoksen henkilökunta on voinut havaita, miten hän on pukeutunut vankilaan saapuessaan. Järjestöt esittänevät ja niiden jäsenet kantanevat julkisesti järjestön tunnuskuvia ja värejä ym. Ainakaan joissakin aiemmissa kanteluasioissa sitä, mitä pidetään jengitunnuksina, ei ole katsottu salassa pidettäväksi tiedoksi.

Vankilan henkilökunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus havaita ja lakiin perustuva oikeus tietää, keiden kanssa vanki pitää yhteyttä, jos kantelijan yhteydenpito edellä mainittuihin tahoihin on tapahtunut vankilasta käsin. Vankilalla on oikeus tietää vangin tapaajan henkilöllisyys sekä se, kehen vanki aikoo olla puhelimitse yhteydessä.

Vangin tulee merkitä nimensä lähteviin postilähetyksiin ja lähetyksen vastaanottaja on luonnollisesti nähtävissä lähetyksestä. Postilähetyksiä voidaan myös tietyin laissa säädetyn edellytyksin lukea ja pidättää sekä puheluja ja vangin ja tapaajan keskusteluja kuunnella. Kyseessä ei ole salainen tiedonhankinta, johon Rikosseuraamuslaitoksella ei edes ole oikeutta, pois lukien ne poikkeukselliset tilanteet, joissa kirjeen lukemisesta ja postilähetyksen pidättämisestä tehdyn päätöksen tiedoksiantoa lain mukaan voidaan lykätä.”

Keskushallintoyksikkö antoi lausuntonsa 29.5.2017 ja arviointikeskuksen kantelutapahtumien aikainen johtaja lisäselvityksen 12.4.2017.

Keskushallintoyksikön lausunto sekä --- rikosseuraamusalueen arviointikeskuksesta saadut selvitykset ovat tämän päätöksen liitteenä. Arviointikeskuksen salassa pidettäväksi merkitsemää asiakirjaa ei toimiteta kantelijalle.

Kantelijalla on halutessaan mahdollisuus esittää asiakirjapyyntö salassa pidettäväksi merkitystä asiakirjasta. Jos sitä ei anneta hänelle, hänellä on oikeus saada asiasta perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös. Jos asiakirjapyyntö osoitetaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle, se tultaneen siirtämään Rikosseuraamuslaitoksen käsiteltäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 15 §:n perusteella, koska mahdollisen salassapidon perusteena olevat seikat ovat parhaiten Rikosseuraamuslaitoksen tiedossa.

3 RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Vankeuslain 6 luvun 1 §:ssä säädetään avolaitokseen siirtämisestä ja 4 luvun 8 §:ssä vankilaan sijoittamisen yleisperiaatteista.

1 §

Siirtäminen suljetusta vankilasta avolaitokseen

Vanki voidaan rangaistuksen pituudesta riippumatta siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen määräajaksi tai rangaistuksen jäljellä olevaa osaa suorittamaan ottaen huomioon sen, mitä 4 luvun 8 §:ssä säädetään, jos:

- 1) avolaitokseen siirtäminen edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista;
- 2) vanki soveltuu avolaitoksessa järjestettävään tai muuhun avolaitoksen hyväksymään toimintaan;
- 3) voidaan pitää todennäköisenä, että vanki noudattaa avolaitoksen järjestystä, ei syyllisty rikokseen eikä poistu avolaitoksesta luvatta; ja
- 4) vanki sitoutuu olemaan käyttämättä päihdyttäviä aineita ja rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita sekä sitoutuu 16 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päihdeettömyyden valvontaan.

8 §

Vankilaan sijoittamisen yleisperiaatteet

Sijoitettaessa vankeja vankilaan on otettava huomioon rangaistusajan suunnitelman mukaisesti vangin kotipaikka, yhteyksien säilyminen lähiomaisiin tai muihin läheisiin, ikä, sukupuoli, terveydentila, rangaistuskertaisuus, vangin aikaisempi rikollisuus ja vangin oma toivomus sekä mahdollisuudet sijoittua rangaistusajan suunnitelman edellyttämään toimintaan. Sijoituspäätöstä tehtäessä tulee lisäksi kiinnittää huomiota vangin mahdollisuuksiin hoitaa vankeuden täytäntöönpanoon liittyviä asioita omalla kielellään. Vankia ei tule sijoittaa suljetumpaan vankilaan tai vankilan osastoon kuin vankilan järjestys ja turvallisuus sekä vankilassa pitämisen varmuus edellyttävät. Lisäksi on otettava huomioon, mitä 9 §:ssä säädetään.

Alle 18-vuotias on sijoitettava sellaiseen vankilaan, että hänet voidaan pitää erillään aikuisista vangeista, jollei hänen etunsa muuta vaadi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä myös julkisuuslaki tai JukL) säädetään muun muassa seuraavaa.

3 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

10 §

Tiedonsaanti salassa pidettävästä asiakirjasta

Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

11 §

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua;

- - -

17 §

Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa

Viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muu-toinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

- - -

Hallintolaissa säädetään päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta seuraavaa.

44 §

Päätöksen sisältö

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

45 §

Päätöksen perusteleva

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;

- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

3.2

Päätösperusteiden kirjaaminen, salassa pidettäviksi arvioitujen perusteiden olemassaolosta ilmoittaminen

Kanteluun liitetyn kahden kielteisen avolaitokseen sijoittamista koskevan päätöksen perustelut olivat seuraavat:

Päätös ---

- aiempaa sijoituspäätöstä ei muuteta
- esityksen mukaisesti
- rangaistusajan suunnitelman mukaisesti
- --- hakee siirtoa ---. --- vankila ei puolla hakemusta. Rangaistusajan suunnitelma ei ole edennyt merkittävästi --- vankilassa. Edellinen kielteinen avolaitospäätös tehty ---, minkä jälkeen olosuhteissa ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Laitossijoitusta ei muuteta (VankL 6:1.1,1 ja 3 §). --- on mahdollista toteuttaa rangaistusajan suunnitelmaa --- vankilassa.

Päätös ---

- aiempaa sijoituspäätöstä ei muuteta
- esityksen mukaisesti
- --- hakee siirtoa --- vankilasta ---. Ilmoittautunut suorittamaan 1 vuoden 4 kk:n mittaista rangaistusta ---. Ensimmäinen vankilakausi. Ehdonalainen vapauttaminen ---. --- vankila puoltaa siirtoa. Rangaistusajan suunnitelma edennyt yhden tavoitteen osalta. Sijoitteluasiaa on käsitelty arviointikeskuksen työryhmässä. --- henkilöstä ja rikollisuudesta saatujen tietojen perusteella menestyminen avolaitosolosuhteissa ei ole riittävän todennäköistä (VankL 6:1 § kohta 3) eikä Risen ohjeen (2/004/2015) mukaista. Siirto ei edistä rangaistusajan suunnitelman toteutumista.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Arviointikeskuksen edellä selostetut päätökset ovat perustelujen kirjaamisen osalta ongelmallisia kahdella tavalla. Ensinnäkin asiaa selvitettäessä tuli ilmi, että päätösharkinnassa on käytetty muitakin kuin päätökseen kirjattuja perusteita ilman, että tämä on mitenkään havaittavissa kantelijalle annetusta päätöksestä. Toiseksi näkyviin kirjatutkin perustelut ovat osittain varsin ylimalkaisia. Kumpikin seikka on oikeudellisesti arvioiden moitittava. Menettelyä voidaan arvotella myös tarkoituksenmukaisuuden ja Rikosseuraamuslaitoksen tehtävän näkökulmasta, joka sekin viime kädessä pohjautuu lakiin.

Laillisuusvalvonnassa on jo pitkään ja toistuvasti jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että Rikosseuraamuslaitoksessa tehtävissä vankia koskevissa päätöksissä ei esitetä kaikkia perusteita eivätkä esitetytkään perusteet usein ole riittävän konkreettisia. Perusteluna käytetään toisinaan edelleen vain oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toistamista, vaikka se ei riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta.

Päätöksen tulee sisältää kaikki pääasialliset tosiasia-perusteet. Kuten keskushallintoyksikön lausunnossa huomautetaan, päätökset tulee perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti. Lisäksi riittävän kirjaamisen velvoite sisältyy viime kädessä perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon vaatimukseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu oikeus saada perusteltu päätös, mihin puolestaan kuuluu se, että päätöksen kaikki perustelut tuodaan julki. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, jotta niistä selviää, mitkä kaikki seikat ovat johtaneet ratkaisuun. Periaate koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Perustelujen avulla voidaan myös myöhemmin arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa.

Tosiasiallisten päätösperusteiden kirjaaminen on siis merkityksellistä ainakin seuraavista syistä. Perusteluilla on merkitystä viestinnän osapuolten oikeusturvan toteutumiseen sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioimisen. Tiedonsaaminen turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Lisäksi perusteiden ilmoittamisvelvoite turvannee osaltaan myös viranomaisen itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyuden pohtimista.

Ylimmän laillisuusvalvojan päätöksissä on usein jouduttu ottamaan kantaa myös siihen, että osa perusteista on jätetty kirjaamatta sen vuoksi, että niiden on arvioitu olevan vangilta salassa pidettäviä. Salassapitotarve ei oikeuta siihen, että perusteet eivät ole löydettävissä osana päätöstä. Asiaa on arvioitu muun muassa seuraavasti.

"On kestävä ajatus, että ne päätösperusteet, joita ei jostakin syystä katsota voivan esittää päätöksen kohteena olevalle vangille, voitaisiin jättää kokonaan kirjaamatta. Tällöin päätöksen lainmukaisuus ei ole jälkikäteen kontrolloitavissa. Perustuslain 21 §:n asettama oikeus oikeusturvaan tarkoittaa myös sitä, että toiminnan pitää olla valvottavissa, mikä edellyttää muun muassa päätösten riittävää täsmällisyyttä. Totesin jo selvitys- ja lausuntopyynnössäni, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan voinee joissakin tapauksissa olla mahdollista, että jopa vankia itseään koskevat tiedot, esimerkiksi henkilönkatsastuspäätöksen perusteet, pidetään häneltä salassa. Päätösperusteet tulee näissäkin tapauksissa kirjata. Tällöin sen ratkaiseminen, onko vangilla oikeus nähdä itseään koskevat tiedot, kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle, edellä mainitun lain (JulkL) mukaisesti.

Tosiasia-perusteiden kirjaaminen päätökseen ei tarkoita sitä, että ne tiedot, joiden osalta vankilan mielestä on tarve ja lainmukaiset edellytykset pitää ne salassa vangilta itseltään, tulisi antaa hänelle. Olen ratkaisussani, johon Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on viitannut, todennut myös seuraavaa.

"Peruslähdekohta on, että ellei käsillä ole laista sinänsä johdettavissa olevaa välttämättömiin syihin perustuvaa kieltäytymisperustetta, tiedon antamisessa tulee noudattaa avoimuutta.

Tarvittaessa vankia tulee myös neuvoa pyytämään tieto toimenpidettä koskevan päätöksen sisällöstä, jolloin hänellä on mahdollisuus saada viranomaisen valituskelpoinen ratkaisu siitä, onko asiakirjassa salassa pidettävää tietoa." (päätös 29.8.2008, dnro 1933/4/07)

On rikosseuraamusviranomaisten ratkaistavaksi kuuluva asia, kuinka päätös laaditaan siten, että siitä kyetään esittämään vangille hänelle julkinen osa, mutta tarvittaessa myös pitämään salassa ne tiedot, jota ei katsota voitavan antaa hänelle. Totean kuitenkin, että päätösasiakirjan tulee muodostaa kokonaisuus, jonka kaikki osat ovat vaivatta löydettävissä. Viitataan myös siihen, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään hyvästä tiedonhallintavasta sekä arkistotoimesta säädettyyn." (oikeusasiamies Jääskeläisen päätös 26.4.2012, dnro 3619/2/09)

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on kantelussa kyseessä olevien tapahtumien jälkeen antanut ohjeen Asianosaisilta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017, voimaan 1.2.2017).

Ohjeen 5. kohdan mukaan päätöksestä tulee ilmetä se, jos päätös perustuu osittain tai kokonaan asianosaiselta salassa pidettäviin perusteisiin ja säännös, johon salassapito perustuu. Lisäksi siinä ohjeistetaan julkisuuslain 14 §:n mukaiseen menettelyyn eli muun muassa antamaan tieto, että asiakirjapyyntö voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin asiasta tehdään kirjallinen päätös. Ohjeessa on kannanotto myös siihen, mihin salassa pidettäviksi arvioidut perusteet tulee kirjata.

Keskushallintoyksikön ohje ei ole ollut kanteluaikaan voimassa. Päätöksen asianmukaisessa perustelemisessa ei kuitenkaan ole kyse vain keskushallintoyksikön ohjeen noudattamisesta, vaan lakiin ja viime kädessä perustuslakiin perustuvista velvoitteista, jotka viranomaisen tulee tuntea ja joita sen tulee noudattaa.

Keskushallintoyksikön lausunnossa tuodaan esiin, että menettelystä ja erityisesti turvallisuustietorekisterin tietojen käytöstä päätöksenteossa on käyty Rikosseuraamuslaitoksessa keskustelua pitkään ja eri yhteyksissä asiakokonaisuuden osoittaututtua erittäin vaikeaksi tosiasiallisessa toiminnassa. Olen omassakin työssäni havainnut tämän. Pidän arviointikeskuksen menettelyn osalta riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsityksen sen tietoon.

Edellä käsittelin sitä, että päätöksestä ei käynyt ilmi, että osa perusteista oli arvioitu salassa pidettäviksi eikä kantelijalla siten ollut tietoa eikä mahdollisuutta saattaa salassapitoratkaisua tuomioistuimen arvioitavaksi. Seuraavassa käsittelen vielä sitä, että osa esitetyistäkin perusteista oli varsin ylimalkaisia.

Esimerkiksi peruste ”rangaistusajan suunnitelma ei ole edennyt merkittävästi --- vankilassa” saattaa jättää vangin epätietoiseksi siitä, mitä tällä konkreettisesti tarkoitetaan. Jos rangaistusajan suunnitelman tavoitteita ja keinoja niiden toteuttamiseen on käyty vankilassa säännöllisesti läpi vangin kanssa, hänelle saattaa olla selvää, mihin perustelulla viitataan. On kuitenkin mahdollista, että suunnitelman tavoitteet tai ainakaan niiden toteuttamismahdollisuudet ja vankilan käsitys suunnitelman etenemisestä eivät ole vangille täysin selviä. Nähdäkseni tätä perustetta olisi voinut avata enemmän. Mitkä tavoitteet eivät ole edenneet ja mitä niiden edistämiseksi olisi ollut tehtävissä? Onko ollut vangin omasta toiminnasta johtuvaa, etteivät tavoitteet ole edenneet? Ellei näin ole ollut, ei etenemättömyyteen nähdäkseni tulisi edes vedota. Tällaisen perustelun osalta lienee usein kyse vankilan lausunnossaan esittämästä johtopäätöksestä. Tällöin vankilan lausunnossa olisi syytä selittää myös se, ellei tämä selväsanaisesti ole nähtävissä rangaistusajan suunnitelmasta, mistä johtopäätös on tehty.

Totesin edellä, että puutteellisia perusteluja voidaan arvostella myös tarkoituksenmukaisuuden ja Rikosseuraamuslaitoksen tehtävän näkökulmasta, joka sekin viime kädessä pohjautuu lakiin. Esimerkiksi rangaistusajan suunnitelman etenemättömyyden tarkempi selostaminen päätöspäätöseluissa on tarpeen paitsi sen vuoksi, että päätökset ylipäätään tulee perustella ymmärrettävästi, myös sen vuoksi, että lain mukaan vankeuden täytäntöönpanon yhtenä tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Rikosseuraamuslaitos pyrkii toteuttamaan tätä tavoitetta vaiheittaisen vapauttamisen kautta, eli tavoite on sijoittaa vankeja rangaistusajan edetessä avoimpiin olosuhteisiin. Ellei vangilla ole selvää käsitystä, mitä hän voi tehdä ja mitä hänen tulee tehdä edistääkseen rangaistusajan suunnitelmaa, eivät täytäntöönpanon tavoitteetkaan voi kunnolla toteutua.

Myös toteamus ”--- henkilöstä ja rikollisuudesta saatujen tietojen perusteella menestyminen avolaitosolosuhteissa ei ole riittävän todennäköistä” jättää täysin avoimeksi sen, mistä on kyse. Tosiasiaperustelut tarkoittavat tältä osin sitä, mitä ovat ne tiedot kantelijan henkilöstä ja rikollisuudesta, joiden perusteella on katsottu, ettei häntä voida sijoittaa avolaitokseen. Kuten edeltä jo on käynyt ilmi, arviointikeskus oli katsonut kaikkien näiden tietojen olevan kantelijalta salassa pidettäviä. Arvioin tämän oikeellisuutta jaksossa 3.3. Yleisellä tasolla totean, että päätösperusteet tulee ilmoittaa mahdollisimman laajasti myös vangille itselleen.

3.3

Päätösperusteiden salaisiksi arvioiminen

Kantelua selvittäessä kävi ilmi, ettei kantelijaa ollut katsottu voitavan sijoittaa avolaitokseen sen vuoksi, että hänellä oli yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Tämä kävi ilmi arviointikeskuksen johtajan --- 27.7.2016 antamasta selvityksestä. Selvitykseen on asianosaisjulkisen osan lisäksi liitetty --- salassa pitämäksi merkitsemä asiakirja, jossa on tarkemmin selostettu yhteyksien laatua. Kantelussa tarkoitetut päätökset tehnyt erikoissuunnittelija --- on lisäksi todennut selvityksessään, että henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 31 §:n perusteella rekisteröidyllä ei ole oikeutta saada tietoa turvallisuustietorekisteriin sisältyvistä tiedoista, joten tietoja ei ole voitu kirjoittaa sellaisenaan laitosturvallisuusarvioon.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on lausunnossaan katsonut, ettei pelkkä tieto henkilön kuulumisesta rikollisryhmään voi olla seikka, jota ei ilmaista päätöksen kohteelle. Näin lienee ajatellut myös arviointikeskuksen johtaja ---, koska hän on kirjannut tiedon jäsenyydestä selvityksensä asianosaisjulkiseen osaan. Keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan, että tieto rikollisryhmään kuulumisesta voidaan kirjata myös valvonta- ja toimintarekisteriin eikä kyse ole tiedosta, jota muutoinkaan olisi tarpeen olla ilmaisematta asianosaiselle. Keskushallintoyksikkö on myös kirjoittanut lausuntoonsa näkyviin minun sille osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä salassapidosta esittämäni sekä todennut lausunnossaan, ettei lausunto sisällä salassa pidettävää tietoa.

Keskushallintoyksikön kannanoton vuoksi, ja kun se vastaa omaakin käsitystäni, olen laittanut selvitys- ja lausuntopyyntöni sisällön näkyviin edelle kohtaan 2. En kuitenkaan liitä arviointikeskuksen salassa pidettäväksi merkitsemää asiakirjaa kantelijalle lähetettävään päätökseen, koska asiakirjassa on yksityiskohtaisempia tietoja kuin selvitys- ja lausuntopyynnössä esittämäni. Kuten jo kohdassa 2 on todettu, kantelija voi asiakirjapyyntöä koskevassa menettelyssä saattaa salassapidon tuomioistuimen ratkaistavaksi, ja arviointikeskuksen tulee tällöin esittää perusteltu päätös salassapitoratkaisulleen.

--- rikosseuraamusalueen arviointikeskus ei mielestäni ole onnistunut esittämään perusteita ainakaan niin laajalle päätösperusteiden salassapidolle, mitä kantelijan laitossijoittelupäätösten osalta oli toteutettu. Vangin oikeutta saada tietoa itseään koskevan päätöksen perusteista voidaan rajoittaa julkisuuslain 11 §:ssä säädetyillä asianosaisen tiedonsaantia koskevien poikkeusten perusteella. Vankeja koskevien päätösten osalta näistä perusteista kyseeseen tulevat yleensä erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu. Niitä on kuvailtu julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp, s. 65-67) muun muassa seuraavasti.

Erittäin tärkeä yleinen etu voi liittyä esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon. Tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön tai lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen. Oikeuskäytännössä

on katsottu, että muun muassa tieto tietosuojavaltuutetulle jätetyn selvityspyynnön allekirjoittajasta oli pidettävä salassa asianosaiselta, jonka toimintaa selvityspyynnö koski (KHO 13.1.1992 T 44).

Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarautua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisuarkinnassa on pyrittävä soviittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Olen äskettäin laajasti arvioinut päätöspäätösten salassa pitämistä koskeva kysymystä vangin kirjeenvaihdon lukemista koskevassa päätöksessäni (päättös 29.6.2017, EOAK/1554/2016). Viittaan tuossa ratkaisussa esittämääni. Päättös on lähetetty Rikosseuraamuslaitokselle ja se on lisäksi luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen julkisilta internet-sivuilta. Kantelijaa varten liitän oheen julkaistun version päätöksestäni.

Haluan tässäkin ratkaisussani kiinnittää huomiota siihen, miten päätöspäätösten salassapitoa harkittaessa huomioidaan se, että perusteena käytettävä tieto löytyy Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteristä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeen Asianosaisilta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017, voimaan 1.2.2017) mukaan esimerkiksi turvallisuustietorekisteristä hankittu tieto, johon päätös kokonaan tai osaksi perustuu, kirjataan salaisten päätöspäätösten osioon (ohjeen kohta 4. salaisten päätöspäätösten kirjaaminen). Näin kategorisesti asia ei mielestäni ole. Tiedon rekisteriin merkitsemisestä ei voi automaattisesti seurata se, että tieto päätöspäätöstenä käytettäessä on salassa pidettävä. Julkisuuslain 11 §:n soveltamisessa on kyse nimenomaan siitä, että asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus tietoon, joka muutoin on säädetty salassa pidettäväksi. Myös turvallisuustietorekisterissä olevan tiedon osalta tulee tehdä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin mukainen harkinta. Asianosaisen tiedonsaantioikeudessa kyse on nimenomaan siitä, että asianosaisella on itseään koskevassa asiassa lähtökohtaisesti oikeus myös salassa pidettävään tietoon. Lisäksi turvallisuustietorekisterin osalta tulee ottaa huomioon, ettei sinne tietoja merkittäessä ilmeisesti aina ole pitäyditty sen kaltaisissa tiedoissa, joita varten rekisteri on perustettu, vaan rekisterin tietosisältö voi olla tätä laajempi.

Turvallisuustietorekisterin tietosisältö, kun tarkastellaan pelkästään niitä yksittäisiä tietoja, joita sinne voidaan merkitä, ei myöskään pääosin vaikuta siltä, että se olisi perusteltua pitää salassa vangilta. Laissa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa turvallisuustietorekisteristä on säädetty seuraavaa. Tarkoitan tässä tietosisällöllä 8 §:n 2 momentissa olevia numeroilla 1) – 10) merkittyjä tietoja.

8 §

Turvallisuustietorekisteri

Turvallisuustietorekisteri sisältää vankilassa tai vankilasta käsin tapahtuvan taikka vankeusaikaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi sekä laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä:

- 1) syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta; tai
- 2) myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Turvallisuustietorekisteri voi sisältää rekisteröityä koskevia:

- 1) seurantaperustetta koskevia tietoja;
- 2) osoitetietoja;
- 3) kirjeenvaihtotietoja sekä tapaamisia, puheluja ja muita teleyhteyksiä koskevia tietoja;
- 4) luvattomia esineitä ja aineita koskevia tietoja;
- 5) tili- ja rahaliikennetietoja;
- 6) vankilatapahtumatietoja, rikokseen syyllistymistä tai vankilan turvallisuutta vaarantavaa tapahtumaa koskevia vihjetietoja taikka muita turvallisuustietoja;
- 7) rekisteröityyn liitettävissä olevaa yritystä, yhteisöä tai muuta organisaatiota koskevia tietoja;
- 8) rikollisjärjestötietoja;
- 9) henkilösuhdetietoja;
- 10) ajoneuvotietoja.

Rekisteri voi sisältää tietoja myös muista poikkeuksellisista turvallisuutta vaarantavista tapahtumista vankilassa sekä tällaisiin tapahtumiin liittyvistä henkilöistä. Muuta henkilöä kuin vankia tai Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettua koskeva rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätön tieto voidaan tallettaa rekisteriin, jos henkilön voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen tai vaarantavan vankilan turvallisuutta.

Tietoja talletettaessa niihin on liitettävä arvio tietojen antajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa hallituksen esityksestä HE 292/2014 vp henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi on kiinnitetty huomiota siihen, mitä esityksessä ehdotettiin turvallisuustietorekisterin tietosisällöksi. Lausunnossa todettiin muun ohessa seuraavaa.

"Lähes kaikki tiedot, joita turvallisuustietorekisteriin ehdotetaan voitavan merkitä, ovat tietoja, joita seurataan ja kirjataan kaikista vangeista, ainakin suljetuissa laitoksissa. Monien näiden tietojen saaminen ja seuraaminen perustuu suoraan vankeuslakiin eikä niiden saanti tapahdu vangilta salassa. Nämä tiedot ovat pääosin tarpeen Rikos-seuraamuslaitoksen jokapäiväisessä toiminnassa ja vankia koskevassa päätöksenteossa. Vankilalla on oikeus saada suoraan lain nojalla ainakin osoite, tapaamiset, puhelut, muut teleyhteydet sekä kirjeitä lukemalla saatavat kirjeenvaihtotiedot. Samoin luvattomia esineitä ja aineita, jos ne kyetään yhdistämään tiettyyn vankiin, koskevat tiedot kirjataan ja asiasta tehty ilmoitus tulee käsitellä sekä ratkaista, mikä on seuraamus vangille. Tili- ja rahaliikennetietoja vankila voi käsitellä, jos kyse on vankilan vangille avaamasta niin sanotusta vankitilistä. Vankilan ulkopuolisia tilejä tai rahaliikennettä koskevien tietojen saaminen perustunee lähinnä vangin yhteyksien valvontaan, esimerkiksi kirjeiden lukemiseen tai puhelujen kuuntelemiseen, joita näitäkään toimenpiteitä ei Rikosseuraamuslaitoksella ole toimivaltaa tehdä vangilta salassa. Jopa rikollisjärjestötiedot voivat olla tieto, jonka vanki itse tuo ilmi esimerkiksi haluamalla kantaa jengitunnuksia. Tieto tai väite rikollisjärjestöön kuulumisesta tulee lisäksi usein esiin jo vankeustuomiota edeltävässä rikosprosessissa poliisin tai syyttäjän toimesta.

Mainitusta tietosisällöstä ne tiedot, joita vangista lain nojalla tai muutoin hänen tietensä voidaan saada, lienevät pääosin tarpeen Rikos-seuraamuslaitoksen jokapäiväisessä toiminnassa ja vankia koskevassa päätöksenteossa. Suuri osa turvallisuustietorekisterin ehdotetusta tietosisällöstä vaikuttaa olevan tällaisia tietoja. Näin ollen epäselväksi jää, mitä tarkoittaa yksityiskohtaisten perustelujen toteutus, että kyse on tiedoista, joita ei olisi merkitty Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmän muihin rekistereihin. Nähdäkseni näin ei voi olla, kun on kyse "tavanomaisista" vankia koskevista ja usein myös vankia koskevissa päätöksissä käytettävistä tiedoista. Ne tulee merkitä ainakin muualle kuin turvallisuustietorekisteriin. Se ei estäne niiden merkitsemistä myös turvallisuustietorekisteriin, jos tämä on tarpeen esimerkiksi sen vuoksi, että rekisterin käyttäjät saisivat kokonaiskuvan asiat. Yksittäisinä tietoina ehdotettu tietosisältö on kuitenkin pääosin sellaista, ettei ole mitään perusteita merkitä tietoja vain turvallisuustietorekisteriin, johon rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta.

Esimerkinä voidaan vielä mainita, että voimassa olevan lain esitöissä on todettu eräiden laitosjärjestystä vaarantavien tapahtumien rekisteriin merkitsemisestä seuraavaa.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa on kyse tiedoista, jotka koskevat valvonnan järjestämistä ja laitosjärjestyksen ylläpitämistä. Tältä osin rekisteri sisältäisi muun muassa tiedot vangin karkaamisaltiudesta, vankien välisistä väkivallanteoista sekä vangin olemisesta uhattuna. Tässä tarkoitettussa rekisterin tietokokonaisuudessa on kyse tavanomaisista valvontatoimenpiteistä ja tiedoista, joiden tulee olla kaikkien vangin tai rangaistuslaitokseen otetun valvontaan ja ohjaamiseen osallistuvien virkamiesten saatavilla. Lakiehdotuksen 8 §:ssä säännelty turvallisuustietorekisteri puolestaan sisältää poikkeuksellista laitosjärjestykseen ja turvallisuuteen sekä valvontaan liittyvää tietoa, jonka käsittelijäjoukko on ehdotettu supistettavaksi hyvin pieneksi tietojen poikkeuksellisen luonteen vuoksi. (HE 26/2001 vp, 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut)"

Rikosseuraamusviranomaisten itse vangista keräämät tiedot eivät siis kerry poliisin toimivaltuuksiin kuuluvaan salaiseen tiedonhankintaan rinnastuvassa toiminnassa, johon Rikosseuraamuslaitoksella ei ole edes toimivaltaa. Olen jo mainitussa päätöksessäni EOAK/1554/2016 käynyt laajemmin läpi sitä, miten tietojen saaminen perustuu muun muassa lain säännökseen, kuten esimerkiksi vangin yhteyksien osalta, vankien käyttäytymisen havainnointiin tai julkisiin oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Olen tuossa päätöksessäni käsitellyt myös sitä, että yhteiskunnassa on yleisesti tiedossa, ja viranomaiset jopa tiedottavat siitä, että järjestäytyneet rikollisuus nähdään turvallisuusuhkana. Näin ollen on notorinen tosiseikka, että myös rikosseuraamusviranomaiset seuraavat jr-ryhmittymiin kuuluviksi katsottujen vankien toimia vankilassa. Minun on hyvin vaikea nähdä, että Rikosseuraamuslaitoksen itse toiminnassaan keräämät tiedot olisi niitä päätösperusteena käytettäessä perusteltua pitää salassa vangilta. Poikkeuksen tästä voivat tehdä lähinnä yksityiseltä henkilöltä vankilan sisältä tai ulkopuolelta saadut tiedot, jos henkilön paljastamisesta voisi aiheutua hänelle vakava turvallisuusuhka. Luonnollisesti myöskään poliisin salainen tiedonhankinta ei saa vaarantua ja paljastua. Tällöinkin tulee nähdäkseni kuitenkin ottaa huomioon, onko kyse tiedosta, joka vankilalla on jo muutoinkin, jopa vangin oman havaittavissa olevan käyttäytymisen perusteella. Tällainen voi olla esimerkiksi tietyn rikollisryhmittymän jäsenyys. Tietosisällön yksittäisen tiedon ilmaiseminen ei yleensä paljastane sitä, että tieto on merkitty turvallisuustietorekisteriin.

Kuten kohdissa 3.2 ja 3.4 laajemmin perustelen, vankeja koskevien päätösten perustelujen salassapito ei myöskään palvele täytäntöönpanon tavoitteita, päinvastoin. Asioiden avoin käsittely vangin kanssa voi motivoida vankia rangaistusajan suunnitelman tavoitteisiin pyrkimiseen, ainakin paremmin kuin se, että päätösperusteita ei suostuta edes ilmoittamaan. Nähdäkseni perusteiden salassapito ei yleensä palvele edes vankilaturvallisuutta, pois lukien yksittäisten tietojen antaneiden henkilöiden turvallisuus.

Lain mukaan turvallisuustietorekisteriin tietoja talletettaessa niihin on liitettävä arvio tietojen antajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Se, että tiedon alkuperän näin ollen tulee olla merkittynä turvallisuustietorekisteriin, helpottanee sen arvioimista, olisiko päätösperusteena käytetyn tiedon antaminen vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Lopuksi kiinnitän huomiota lainsäätäjän tarkoittamaan turvallisuustietorekisterin sisältöön. Kuten edellä totesin, tietoja merkittäessä ei mahdollisesti ole aina pitäydytty sen kaltaisissa tiedoissa, joita varten rekisteri on perustettu. Nykyistä henkilötietojen käsittelemisestä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia edeltäneen lain esitöistä (HE 26/2001 vp, 8 § yksityiskohtaiset perustelut) käy selvästi ilmi, että rekisteri on olemassa laitospäätöksistä vakavasti uhkaavien, poikkeuksellisten ja vakavien tapahtumien rekisteröimistä ja estämistä varten. Esitöissä korostetaan vahvasti rekisterin erityisluonnetta ja poikkeuksellisuutta sekä sitä, että rekisteröitävä tieto ei yleensä koski henkilöä vaan useimmiten tapahtumaa. Sekä nykyisen että aiemman lain esitöissä (HE 26/2001 vp, 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut) on todettu, että rekisteriin talletettaisiin vain sellaisia tietoja, joita ei merkitä vankeinhoitolaitoksen tietojärjestelmään kuuluviin muihin henkilörekistereihin. Tähän liittyen todetaan, että tämä parantaisi rekisterin tietoturvaa ja toimivuutta, koska rekisterissä olisi vain vähän rekisteritapahtumia, minkä lisäksi rekisteriä voisi käyttää vain suppea käyttäjä-ryhmä. Myös lakivaliokunta on nykyistä lakia säädettäessä todennut, että turvallisuustietorekisterin tiedot olisivat poikkeuksellisia tapahtumia koskevia, eivät sellaisia tietoja, jotka rekisteröidään valvonta- ja toimintarekisteriin (LaVM 37/2014). Turvallisuustietorekisterin käyttötarkoitus ja edellytykset vankia koskevien tietojen rekisteriin merkitsemiselle ovat voimassa olevassa laissa samat kuin aiemmassa laissa, joten aiemmille esitöille voidaan antaa merkitystä.

Yhteenvedon totean, että kun tietoa on käytetty päätöksen perusteena, tiedon löytyminen myös turvallisuustietorekisteristä ei itsessään ole este asianosaisen tiedonsaannille. Tiedon turvallisuustietorekisteriin merkitseminen, sikäli kuin rekisterin tietosisältö vastaa lainsäätäjän tarkoittamaa, voi kuitenkin olla merkityksellinen vastasyys tiedon antamiselle. Salassapitoperusteiden olemassaolo ratkaistaan tällöin julkisuuslain 11 §:n perusteella.

3.4

Päätösten sisältö

Saadun selvityksen mukaan kantelijan yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen ovat olleet este avolaitossijoitukselle. Sijoituspäätöstä tehtäessä tulee arvioida muun muassa, voidaanko pitää todennäköisenä, että vanki noudattaa avolaitoksen järjestystä, ei syyllisty rikokseen eikä poistu avolaitoksesta luvatta. Osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan on seikka, johon vankia sijoitettaessa voidaan kiinnittää huomiota. Minulla ei ole perusteita katsoa, että sijoituspäätökset olisivat olleet lainvastaisia.

Ehdoton, kategorinen linjaus tai käytäntö järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenten suhteen on laitossijoittelua koskeviin säännöksiin sisältyvä tapauskohtainen harkinta huomion ottaen kuitenkin ongelmallinen. Olen saattanut tämän näkemykseni --- rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tietoon jo päätökselläni 17.11.2015 (dnro 4640/4/14). Huomioon tulee mielestäni ottaa myös, että sitoutuneisuus jr-ryhmään voi olla eri asteista.

Vaikka kantelijaa koskevia laitossijoittelupäätöksiä ei voi pitää lainvastaisina, vankeuslain johtava periaate lisätä valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan vangin elämänhallintaa ja yhteiskuntaan sijoittumista edistämällä ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella vaikuta toteutuneen parhaalla mahdollisella tavalla. Periaate koskee kaikkia vankeja, myös järjestäytyneeseen rikollisryhmään kiinnittyneitä. Vaikka erityisesti heidän osaltaan on lisäksi huomioitava periaate estää rikosten tekeminen rangaistusajaksi, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että velvollisuus lisätä valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan voitaisiin unohtaa. Myös vaiheittaista vapauttamista tulee soveltaa heidänkin osaltaan sen edellytysten ollessa olemassa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut Vangin sijoittaminen tai siirtäminen avolaitokseen ja avolaitoksesta suljettuun vankilaan -nimisen ohjeen (2/004/2015), jossa todetaan muun ohessa seuraavaa.

”Järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumisen tai rikollisvaikuttajana toimiminen

Jos vangista saatujen tietojen perusteella hänen arvioidaan kuuluvan tai kiinnittyneen järjestäytyneeseen rikollisryhmään tai hänellä on merkittävä asema rikollisessa alakulttuurissa, on avolaitosarviointiin yhteydessä selvitettävä vangin todellinen halukkuus ja motivaatio rikoksettomaan elämään ja yhteiskuntaan kiinnittymiseen. Lähtökohtaisesti edellytetään, että henkilö on irtaantunut rikollisesta toiminnasta. Arvioinnissa päivitetään tuomitun tai vangin laitosturvallisuusarvio. Siinä yhteydessä selvitetään, onko tuomitulla yhteydenpitoa rikollisryhmään kuuluviin tai muihin jr-ryhmien jäseniin, minkä luonteista yhteydenpito on, missä asemassa hän on rikollisryhmässä toiminut sekä tuomitun rikoshistoria. Yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen arvioidaan rangaistusajan suunnitelman toteutumisen näkökulmasta.

Sijoituksessa on huomioitava myös vangin vaikutuspyrkimykset muihin avolaitoksessa oleviin vankeihin ja kokonaistilanne myös muiden avolaitokseen sijoitettujen vankien ja sijoitettavan oman turvallisuuden sekä toimintakyvyn ylläpitämisen kannalta.”

Vuonna 2015 ilmestyi Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset -niminen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön julkaisu. Siinä todetaan seuraavaa.

"Järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia rajoitetaan parhaiten sijoittamalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi tunnistetut vangit suljettuihin vankiloihin, joissa heitä voidaan valvoa tarpeen mukaisesti. Rikollisvaikuttajat ja väkivaltaista radikalismia levittävät vangit tulee sijoittaa tarpeellisen valvonnan alaisiksi suljettuihin vankiloihin. Riippuen näiden erityisryhmiin kuuluvien vankien todennetusta edistymisestä ja irtaantumisesta rikollisesta alakulttuurista heidät voidaan sijoittaa avoimpiin olosuhteisiin hallitusti."

Haluan kiinnittää huomiota edellä mainitun ohjeen ja linjauksen seuraaviin kohtiin:

- Avolaitosarvioinnin yhteydessä selvittävä vangin todellinen halukkuus ja motivaatio rikoksettomaan elämään ja yhteiskuntaan kiinnittymiseen
- Yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen arvioidaan rangaistusajan suunnitelman toteutumisen näkökulmasta.
- Riippuen näiden erityisryhmiin kuuluvien vankien todennetusta edistymisestä ja irtaantumisesta rikollisesta alakulttuurista heidät voidaan sijoittaa avoimpiin olosuhteisiin hallitusti

Arviointikeskuksen selvityksen mukaan "ajantasaiset turvallisuustiedot on varmistettu esittelyiden yhteydessä". Kielteisten avolaitospäätösten tosiasiallisia syitä ei kuitenkaan vaikuta käsitellyn kantelijan kanssa millään tavoin. Hänelle ei ole kerrottu edes, mitkä nämä syyt olivat. Nähdäkseni tällainen "ajantasaisten turvallisuustietojen varmistaminen" ei vastaa sitä, mitä ohjeessa ja linjauksessa on tarkoitettu.

Vankeuslakia säädettäessä on todettu, että rangaistusajan suunnitelma on yksi tärkeimmistä keinoista, joilla tavoitteeseen edistää elämänhallintaa ja valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan ja sijoittumista yhteiskuntaan voidaan pyrkiä (HE 263/2004, s. 111). Kantelijan rangaistusajan suunnitelmasta ei kuitenkaan käy ilmi, että hänellä on katsottu olevan yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Suunnitelmaan on tosin kirjattu, että osa kantelijan sosiaalisesta verkostosta vaikuttaa altistavan häntä uusille rikoksille. Epäselväksi jää, onko tällä tarkoitettu viitata jr-ryhmiin ja onko kantelija tullut tietämään, mihin tällä viitataan. Epäselväksi jää myös, miten kantelijan olisi ollut mahdollista toteuttaa rangaistusajan suunnitelmassa suunniteltua toimintaa "rikolliseen toimintaan altistavien ajatus- ja käyttäytymismallien käsittely ja niistä irtautuminen" ja olisiko hän itse motivoitunut tällaiseen. Vaikka ensisijainen vastuu tavoitteisiin pyrkimisestä onkin vangilla itsellään, Rikosseuraamuslaitoksen tulee tarjota keinoja ja tukea tavoitteiden toteuttamiseen vangin niin halutessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2–3.4 esittämäni käsitykset --- rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni arviointikeskuksen johtajalle.

Lähetän lisäksi päätökseni tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle, jota pyydän huolehtimaan, että alue- ja arviointikeskukset ja ne virkamiehet, joiden toimenkuvaan kuuluu arvioida tässä ratkaisussa käsiteltyjä asioita vastaavia asioita, saavat tiedon tässä ratkaisussa esittämistäni käsityksistä.