

10.8.2018

EOAK/3413/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ YHDYSKUNTASEURAAMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA JA VANKITERVEYDENHUOLLON YKSIKÖSTÄ ANNETTujen LAKIEN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunto on pyydetty annettavaksi lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi).

Alla olevassa lausunnossani on soveltuvin osin noudatettu lausuntopyynnön otsikointia ja numerointia. Lausunnon sisältö siirretään pyyntöä vastaaville kentille lausuntopalvelussa.

1. Yleiset huomiot

Lausunnon antaa eduskunnan apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen. Asian on esitellyt esittelijäneuvos Anu Rita.

Apulaisoikeusasiamies toteaa lausuntoon seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia siten, että ehdonalaiseen vapauteen päästettävän vangin valvontaan asettamisen edellytyksiin lisätään uusi peruste. Valvontaan voitaisiin esityksen mukaan asettaa myös sillä perusteella, että vangin riski syyllistyä uuteen väkivalta- tai seksuaalirikokseen on korkea. Tämä edellyttää vangin uusimisriskin arviointia, mihin liittyen esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille ja Vankiterveydenhuollon virkamiehille oikeutta saada vangin terveystietoja tähän tarkoitukseen. Tätä muutosta ehdotetaan Vankiterveydenhuollon yksiköstä annettuun lakiin.

Esityksen tarkoituksena on tukea väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneitä henkilöitä, joilla on korkea uusimisriski, niin että he selviytyisivät vapaudessa syyllistymättä uusiin rikoksiin. Näin turvataan jokaisen yhteiskunnan jäsenen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Esityksen tavoite on luonnollisesti kannatettava.

2. Rangaistusajan suunnittelu ja vankeusaikaiset toiminnot

Esityksessä käsitellään melko laajasti ehdottoman vankeusrangaistuksen alussa vangille laadittavaa rangaistusajan suunnitelmaa, erälle vangeille samassa yhteydessä tehtävää riski- ja tarvearviota sekä vangeille vankeusaikana tarjottavia toimintoja, muun muassa erilaisia toimintaohjelmia, joilla pyritään tukemaan rikoksetonta elämäntapaa. Esityksen tavoitteena ilmoitetaan olevan vähentää todennäköisyyttä syyllistyä uusiin väkivaltarikoksiin muun muassa tehostamalla rangaistusajan suunnitelmallista työskentelyä ja vankeusaikana vangin yksilöllisiin tarpeisiin vastaavia toimintoja.

Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutosta rangaistusajan suunnittelua tai vankien vankeusaikaisia toimintoja koskeviin säännöksiin. Nähdäkseni esitetyn kaltainen toiminta onkin jo nykyisten säännösten perustella Rikosseuraamuslaitoksen velvollisuus, joka tulee esiin niin

vankeuslain yleisissä, täytäntöönpanon tavoitteita koskevissa säännöksissä, kuin rangaistusajan suunnittelua ja vangeille järjestettäviä toimintoja koskevissa säännöksissä.

Esityksessä arvioidaan, että väkivaltariskin arvioinnin tehostaminen edellyttää kuuden henkilötyövuoden lisäystä arviointikeskuksiin. Esityksen mukaan lisäresursseja tarvitaan, jotta riski- ja tarvearviot tehdään kohdejoukolle täydellisinä ja rangaistusajan suunnitelmien toteutumista seurataan aktiivisesti. Merkittävä kustannus- ja henkilöstövaikutus todetaan olevan esityksellä laajentaa erityisiä arviointimenetelmin käyttäen tehtävää väkivaltariskin arviointia.

Esityksessä ehdotettu säädösmuutos terveystietojen saamiseksi erityisten arviointimenetelmien käyttämistä varten näyttäisi sanamuotonsa puolesta koskevan vain ehdonalaisen vapauttamisen vaihetta eli rangaistuksen suorittamisen loppupuolta, ei alkua, jolloin mahdollinen riski- ja tarvearvio sekä rangaistusajan suunnitelma laaditaan. Kommentoin tätä tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.

Esityksessä todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksessa viime vuosina toteutetut henkilötyövuosisäästöt ovat vähentäneet uusintarikollisuuteen vaikuttavien ohjelmien toteuttamismahdollisuuksia. Esityksessä arvioidaan, että vankiloihin tarvitaan 15 henkilötyövuoden lisäys uusintarikollisuuteen vaikuttavien ohjelmien ja muiden toimintojen järjestämiseksi esityksen kohdeyhmään kuuluville vangeille.

Voin yhtyä siihen, että Rikosseuraamuslaitokselle tulee taata sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi riittävät voimavarat. Kyse on koko yhteiskunnan turvallisuudesta.

Laillisuusvalvontatyössä tulee toistuvasti esiin rangaistusajan suunnitelmien seurantaan, noudattamiseen, ajantasaisuuteen ja sisältöön liittyviä ongelmia, pääosin siten, että vankiloissa ei ole noudatettu rangaistusajan suunnitelmia koskevia velvoitteita. On myös syntynyt vaikutelma, että rangaistusajan suunnitelmat eivät kaikilta osin ole siten yksityiskohtaisia kuin vankeuslakia säädettäessä on tarkoitettu.

Yksi suurimpia laillisuusvalvontatyössä esiin tulevia ongelmia on, että vangeille ei kyetä riittävästi järjestämään vankeuslain 8 luvun edellyttämää mahdollisuutta osallistua toimintaan. Järjestettävä toiminta ei liene aina myöskään ole tarkoituksenmukaisinta mahdollista vangin vapaudessa selviytymistä ajatellen.

Se, että Rikosseuraamuslaitos kykenisi hoitamaan asianmukaisesti sille lainsäädännössä jo nyt asetut tehtävät rangaistusajan suunnittelun ja vankien toimintojen osalta, on tärkeää kaikkien vankiryhmien kohdalla ja erityisesti esityksen kohdeyhmään kuuluvien vankien osalta. Tätä varten tulee antaa riittävät voimavarat.

3. Väkivaltariskin arviointi ja ehdonalaisen vapauden valvontaan asettaminen

Esityksessä ehdotetaan, että ehdonalaiseen vapauteen päästettävä vanki tulee asettaa koeajaksi valvontaan, jos riski syyllistyä uuteen väkivalta- tai seksuaalirikokseen arvioidaan korkeaksi.

Ehdotetussa lainkohdassa ei määritellä, mitä kaikkia rikoksia väkivalta- ja seksuaalirikoksilla tarkoitetaan. Tähän ei oteta kantaa myöskään lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lainkohtaa on syytä täsmentää tältä osin rikoslain tiettyihin nimikkeisiin viittaamalla.

Epäselväksi jää myös, mitä "aikaisemminkin" tarkoittaa. Onko tarkoitus ottaa huomioon kaikki aiemmat vankeustuomiot väkivalta- tai seksuaalirikoksista riippumatta siitä, kuinka kauan edellisestä rikoksesta tai tuomiosta on?

Esityksessä ei ehdoteta mitään sääntelyä riskiarvion tekemisestä, lukuun ottamatta oikeutta saada terveystietoja tätä arvioita varten. Tätä voitaneen pitää riittävänä. Se, että valvontaan tulee asettaa vanki, jonka uusimisriski on korkea, sisältäneen sen, että Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on tarkimpia mahdollisia menetelmiä käyttäen parhaalla mahdollisella ammattitaidolla arvioida riskin korkeutta ennen valvontaan asettamista koskevan päätöksen tekemistä. Valvontaan asetettavan oikeusturva toteutuu mahdollisuudella hakea muutosta päätökseen.

Korostan vielä riskiarvion tekijöiden riittävää ammattitaitoa. Tällä hetkellä vastaavia arvioita tekee tietääkseni vain Psykiatrisen vankisairaalan henkilökunta. Esityksessä on myös todettu, että psykopatian havaitsemiseksi käytetyn arviointimenetelmän käyttäminen edellyttää psykiatrian tai psykologian erityisosaamista. Arvioinnin tekijöiden riittävästä ammattitaidosta tulee huolehtia.

4. Oikeus terveystietojen saantiin ja niiden luovutus

Arviointikeskuksen tiedonsaantioikeus

Minulla ei ole huomauttamista arviointikeskuksen johtajalle tai hänen määräämälleen annettuun oikeuteen saada vangin terveystietoja. On selvää, että riskinarvioinnissa voidaan tarvita myös terveystietoja. Esityksessä tietojen saanti on rajattu arvioinnin kannalta välttämättömiin tietoihin.

Kuten jo edellä kohdassa 2. totesin, ymmärtääkseni esityksessä ehdotettu säädösmuutos terveystietojen saamiseksi erityisten arviointimenetelmien käyttämisestä varten koskee vain ehdonalaisen vapauttamisen vaihetta eli rangaistuksen suorittamisen loppupuolta, ei alkua, jolloin mahdollinen riski- ja tarvearvio sekä rangaistusajan suunnitelma laaditaan.

Toisaalta esityksessä tuodaan selvästi esiin, että esityksen kohderyhmään kuuluvien osalta jo rangaistusajan suunnittelussa ja vankeusaikaisissa toiminnoissa tulee huomioida uusimisriski ja sen mahdollisimman tehokas vähentäminen. Epäselväksi jää, miksi arviointimenetelmien käyttäminen ja niiden käyttämiseen tarvittavien terveystietojen saaminen ei olisi perusteltua jo rangaistuksen suorittamisen alkaessa tai sen kuluessa, sitä mukaa kuin terveystietoja kertyy. Esitystä olisi hyvä tältä osin täsmentää.

Erityisesti ottaen huomioon, että yhdyskuntaseuraamustoimistolle esitetään oikeutta terveystietojen saantiin suunniteltaessa ja toteutettaessa ehdonalaisen vapauden valvontaan sisällytettävää toimintaa (6 § 1 mom 2 b -kohta), vaikuttaa oudolta, että arviointikeskukselle ei esitetä vastaavaa oikeutta rangaistusajan suunnittelua ja vankeusaikaisen toiminnan kohdentamista varten. Lienee selvää, että vankeusaikana toteutettavat toimintaohjelmat ja muu toiminta on tai ainakin voisi olla intensiivisempää kuin valvontaan kuuluvat tehtävät ja ohjelmat. Näin ollen vaikuttaa epäloogiselta, että tiedonsaantioikeutta esitetään vain valvontaa varten.

Jos esityksessä ehdotetun Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 2 a -kohdan kuitenkin on tarkoitettu oikeuttavan siihen, että tiedot voidaan antaa heti rangaistusajan suunnittelun alkaessa, lainkohta on huonosti muotoiltu. Siinä tietojen saanti on selvästi sidottu valvontaan asettamisen tarpeen arvioimiseen eli tuomion loppuosaan, jolloin ehdonalainen vapauttaminen on tullut ajankohtaiseksi.

Valvontaan asettamista koskevan päätöksen tekevän vankilan johtajan tiedonsaantioikeus

Ehdonalaiseen vapauteen päästettävän vangin asettamisesta valvontaan koeajaksi päättää vankilan johtaja. Esityksessä ehdotetun mukaan vanki asetetaan valvontaan, jos riski syllistyä uuteen väkivalta- tai seksuaalirikokseen arvioidaan korkeaksi. Riskin arviointi on tarkoitus

suorittaa arviointikeskuksessa, jonka johtajalle tai hänen määräämälleen esitetään oikeutta saada arviointia varten vangin terveystietoja Vankiterveydenhuollon yksiköltä.

Valvontaan asettamisesta päättävälle vankilan johtajalle ei esityksessä ehdoteta oikeutta terveystietojen saantiin. Lienee selvää, että vankilan johtajalla ei yleensä ole omaa asiantuntevasta uusimisriskin arvioimiseen erityisiä arviointimenetelmiä käyttäen, vaan hän joutuu päätöksenteossaan tukeutumaan arviointikeskuksessa laadittuun asiantuntija-arvioon. Pidän silti periaatteessa ongelmallisena sitä, jos päätöksentekijä ei voi tutustua kaikkeen siihen aineistoon, jonka perusteella hänen tulee päättää, tuleeko vanki asettaa valvontaan eli onko uusimisriski korkea. Nähdäkseni tulisi harkita, että myös päätöksentekijälle annetaan oikeus tutustua niihin vangin terveystietoihin, joihin uusimisriskistä tehtävä arvio osaltaan perustuu. Lienee myös mahdollista, että arviointikeskuksen on vaikeaa laatia päätöksentekijän käytettäväksi tarkoitettu arvio uusimisriskistä, jos arvion kirjoittamisessa joudutaan miettimään, mitä tietoja siihen voidaan kirjata. Selvää lienee se, että uusimisriskistä on tarkoitus laatia johtajan käytettäväksi perusteltu arvio/lausunto, eikä ilmoittaa vain, onko riski arviointikeskuksen mielestä korkea vai ei.

Yhdyskuntaseuraamustoimiston tiedonsaantioikeus

Esityksen mukaan on välttämätöntä, että Rikosseuraamuslaitoksella on käytössään myös henkilön potilasrekisteristä saatavissa oleva välttämätön tieto, jotta vapautettavan henkilön valvonta voidaan järjestää niin, että rikokseen syyllistymisen riskiä voidaan vähentää. Edelleen todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksella on käytössä strukturoituja toimintaohjelmia ja muita toimintoja, joilla pyritään vähentämään väkivalta- ja seksuaalirikoksen uusimisriskiä ja että näitä toimintoja on kuvailtu esityksen yleisperusteluosassa (6 §:n 1 momentin 2 b -kohdan yksityiskohtaiset perustelut, s. 34).

Yhdyskuntaseuraamustoimiston tiedonsaantioikeuden osalta terveystietojen tarvetta ja välttämättömyyttä valvontaa järjestettäessä tulisi mielestäni kuvailla tarkemmin esimerkein suhteessa valvonnan laatuun ja ohjelmien sisältöön, samoin kuin sitä, millaiset terveystiedot voisivat olla välttämättömiä. Strukturoituja toimintaohjelmia, joihin 2 b -kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan, on esityksen yleisperusteluissa kuvattu vankeusaikaisina ohjelmina. Yleisperustelujen ehdonalaisen vapauden valvontaa koskevassa jaksossa ei sen sijaan kuvailta tarkemmin valvontaan mahdollisesti sisällytettävien toimintaohjelmien laatua ja sisältöä. Perustelujen niukkuuden vuoksi on vaikea arvioida, olisivatko terveystiedot välttämättömiä ainaakaan nykymuotoista valvontaa suunniteltaessa.

Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasrekisteriin tallennettujen tietojen luovuttamisesta päättää vankien ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettujen terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan muu terveydenhuollon ammattihenkilö. Tietojen luovuttamisesta päättävä henkilö ei välttämättä juurikaan tunne ehdonalaisen vapauden valvontaan sisällytettävän toiminnan laatua. Hänen tulisi kuitenkin kyetä arvioimaan, mitä tietoja hän voi lain perusteella luovuttaa eli mitkä tiedot ovat välttämättömiä tuota toimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tähänkin nähden olisi perusteltua esimerkein kuvailla sitä, mistä tässä ehdotetussa lainkohdassa on kyse.

Vankiterveydenhuollon yksikön oikeus saada tietoja

Nähdäkseni myös Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 7 §:ään esitetty muutos tarkoittaa sitä, että tietoja on oikeus saada vasta siinä vaiheessa, kun väkivaltariskiä aletaan arvioida ehdonalaisen vapauden valvonnan tarpeen selvittämiseksi. Näin ollen mahdollisuutta tietojen saantiin ei olisi ennen kuin tuomio loppupuolella. Tähtäkin osin lienee syytä selvittää ja

arvioida, olisiko oikeus tietojen saantiin perusteltua säätää koskemaan jo tuomion suorittamisen alkua, kun vangin riski- ja tarvearvio sekä rangaistusajan suunnitelma laaditaan.

5. Muita huomioita