

24.10.2016

Dnro 4506/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

VANKIEN MAHDOLLISUUS SÄHKÖISEEN ASIOINTIIN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 14.10.2015 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä A:n vankilan ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön menettelyä tutkintavankeuslain (TVL) 8 luvun 7 a ja 7 b §:ssä tarkoitettuun sähköpostin ja internetin käyttöön liittyvän pyynnön osalta.

Kanteluun on liitetty A:n vankilan johtajalle 7.10.2015 osoitettu lupahakemus, josta käy ilmi, että kantelija on pyytänyt tutkintavankeuslain 8 luvun 7 a §:n mukaista lupaa sähköpostin käyttöön ja 7 b §:n mukaista lupaa internetin käyttöön tutustuakseen oikeuskäytäntöön ja hankkia useita tarpeellisia tietoja rikosasian loppulausuntoa varten sekä selvittääkseen toimenpiteitä liittyviä asioita.

Lupahakemukseen kirjoitetun vankilan johtajan vastauksen mukaan vankien sähköisen viestinnän mahdollistavat tekniset järjestelyt ja ohjeistus ovat keskushallintoyksikön tehtävä, keskushallintoyksikkö on ohjeistanut pidättäytymään sähköisten lupien myöntämisestä eikä vankilalla ole valmiuksia anotun luvan myöntämiseen.

Kantelija pyysi tutkimaan, ovatko keskushallintoyksikkö ja A:n vankila menettelleet laillisesti

- 1) Keskushallintoyksikkö kieltäessään ko. lupien myöntämisen vangeille,
- 2) A:n vankila, kun se ei ole järjestänyt teknisiä mahdollisuuksia lupien toteuttamiseen ja
- 3) A:n vankila hylätessään hakemuksen em. syistä.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin A:n vankilan johtajan selvitys ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto. Lisäksi asian esittelijä on 24.10.2016 keskustellut puhelimitse sähköisen asiointiprojektista tämän päätöksen tekohetkellä keskushallintoyksikössä vastanneen B:n kanssa.

Selvitys- ja lausuntopyynnössä pyysin arvioimaan asiaa kantelijan tilannetta laajemmin, kaikkien tutkintavankien mahdollisuudet huomioon ottaen. Pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, että sähköpostin ja internetin käytön mahdollistavat säännökset oli hyväksytty eduskunnassa jo 21.1.2015, hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle keväällä 2014, ja säännökset olivat tulleet voimaan 1.5.2015. Totesin vielä, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksia valmisteltiin pitkään ja että lain sisältö on näin ollen jo kauan ollut melkoisella varmuudella ennakoitavissa. Tästä huolimatta A:n vankilan vastauksen mukaan lain vangeille mahdollistamia yhteyksiä ei kuitenkaan edelleenkään lainkaan voitu heille tarjota.

3.1

Selvitys ja lausunto

A:n vankilan johtaja kertoi selvityksessään muun ohessa seuraavaa:

"Nyt kyseessä olevaan pyyntöön antamani vastaus ja perusteet näkyvät [nimi poistettu] lähettämässä aineistossa. Minulla on hallussani ylitarkastaja [nimi poistettu] (Keha) 19.5.2015 yksiköille suuntaama sähköpostiviesti, jossa kielletään toistaiseksi yksiköitä omin päin järjestämään vankien sähköistä viestintää. Viestissä varoitetaan, että sähköisen viestinnän sallimisesta saattaa aiheutua tietoturvariski, koska toimivaa järjestelmää ei ole vielä luotu. Asian tilan näin ollessa, en katsonut tarpeelliseksi ottaa lisäksi kantaa siihen, täyttikö [kantelijan nimi poistettu] pyyntö laissa mainitun tärkeän syyn edellytyksen."

Kantelijan asian osalta **Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö** toteaa lausunnossaan seuraavaa:

"Siltä osin kuin [nimi poistettu] vankilan johtaja [nimi poistettu] on vastauksessaan kantelijalle kirjoittanut, että keskushallintoyksikkö olisi ohjeistanut pidättäytymään sähköisten lupien myöntämisestä, keskushallintoyksikkö toteaa, ettei sillä ole toimivaltaa puuttua sähköistä asiointia koskevien lupien myöntämiseen, sillä päätösvalta kyseisten lupien myöntämisessä on tutkintavankeuslain 9 §:n 3 momentin mukaan vankilan johtajalla tai turvallisuudesta vastaavalla virkamiehellä. Liitteenä olevasta ylitarkastaja [nimi poistettu] rikosseuraamusalueiden turvallisuuspäälliköille 19.5.2015 lähettämästä viestistä ilmenee, ettei kyse ole ollut siitä, että [nimi poistettu] olisi kehottanut yksiköitä pidättäytymään sähköisen asioinnin lupien myöntämisestä, vaan siitä, etteivät vankilat ryhtyisi itsenäisesti hankkimaan sähköisen asioinnin järjestelmiä ja sovelluksia, koska keskushallintoyksikössä oli tuolloin vireillä sähköisen asioinnin projektipäällikön palkkaaminen, jonka tehtäviin kuuluu järjestää vankiloihin soveltuvat sähköisen viestinnän järjestelmät. Muutoin tilanne olisi [nimi poistettu] viestin mukaan ajautunut siihen, että vankiloissa olisi käytössä erilaisia järjestelmiä ja sovelluksia, jotka sitten jouduttaisiin purkamaan, kun varsinainen sähköisen asioinnin järjestelmä otetaan käyttöön.

Keskushallintoyksikön näkemyksen mukaan ylitarkastaja [nimi poistettu] ei ole toiminnallaan puuttanut yksittäisten lupa-asioiden ratkaisemiseen, vaan kyse on ollut siitä, että hän on rikosseuraamusalueiden turvallisuuspäälliköiden välityksellä pyytänyt laitoksia pidättäytymään hankkimasta itsenäisesti sähköiseen viestintään tarvittavaa laitteistoa tai sovelluksia, koska näiden hankinta on ollut tarkoitus järjestää keskitetysti keskushallintoyksiköstä."

Lausuntoon on myös liitetty mainittu 19.5.2015 lähetetty sähköposti, joka kuluu seuraavasti:

"Voitteko välittää viestiä laitoksiin, jotta he eivät ryhdy omin päin järjestelemään vankien sähköistä viestintää. Muutoin olemme tilanteessa, jossa kaikissa vankiloissa on erilaiset järjestelmät ja sovellukset, jotka joudutaan purkamaan sitten, kun varsinainen VSA-järjestelmä on käytössä. Lisäksi erillisiin yhteyksiin liittyy aina tietoturvariski. Tällä hetkellä sähköisen viestinnän projektipäällikkö on sisäisessä haussa ja myöhemmin haku laajenee julkiseksi. Projektipäällikön tehtävänä on järjestää vankiloihin soveltuvat sähköisen viestinnän järjestelmät."

Sähköisen viestinnän tilannetta kokonaisuutena arvioidessaan keskushallintoyksikkö pitää ongelmallisena sitä, että laissa on säädetty vankien ja tutkintavankien sähköisen viestinnän mahdollisuuksista, joita vankiloilla ei kuitenkaan ole tällä hetkellä käytännössä mahdollisuutta tarjota heille.

Keskushallintoyksikön lausuntoon on liitetty johdon tuki -yksikön prosessijohdon vastuualueen projektipäällikön selvitys. Selvityksen mukaan varsinaisen tietojärjestelmähankinnan ja -

toteutuksen työstäminen aloitettiin heti, kun vankeuslakiin tulevien muutosten sanamuotojen ei enää odotettu muuttuvan. Selvityksen mukaan lain sanamuodot vaikuttavat merkittävästi tietojärjestelmähankinnan ja -toteutuksen sisältöön sekä tarvittavien tukipalvelujen rakentamiseen ja sitä kautta myös kaupallisen kilpailutuksen toteutustapaan, hankinnan hintaan sekä siihen aikatauluun, milloin sähköposti- ja internetpalvelut ovat valtakunnallisesti asiakkaiden käytävissä. Projektipäällikkö toteaa selvityksessään, että Rikosseuraamuslaitos pyrkii rakentamaan kustannustehokkaat, yhdenmukaiset ja yhdenvertaisuutta vahvistavat sähköposti- ja internetpalvelut asiakkaille.

Selvityksen mukaan Oikeusrekisterikeskus on Rikosseuraamuslaitoksen hankintayksikkönä käynnistänyt marraskuussa 2015 sähköisen viestinnän, erityisesti sähköpostin ja internetin käytön mahdollistavan tietojärjestelmäkokonaisuuden hankinnan hankintalain mukaisesti. Hankittava kokonaisuus sisältää kaiken asiakkaiden tarvitseman tietotekniikan ja tarvittavat tietojärjestelmät. Hankittava ratkaisu tuodaan kaikkiin vankiloihin. Selvityksen mukaan kilpailutus päättyy kesäkuussa 2016, jonka jälkeen järjestelmän toimitus pyritään aloittamaan mahdollisimman pian. Uuden ratkaisun myötä asiakkaille mahdollistetaan internetin ja henkilökohtaisen sähköpostin käyttö. Projektipäällikkö toteaa selvityksessään, että asiakkaiden sähköistä asiointia on Rikosseuraamuslaitoksessa kehitetty pitkäjänteisesti ja sähköisen viestinnän palveluiden kehittäminen on tärkeä osa koko Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämistä.

Projektipäällikön selvityksessä todetaan myös, että joulukuussa 2015 Rikosseuraamuslaitoksessa otetaan käyttöön laitospohjainen asiakassähköpostilaatikko, jonka kautta vankien omaiset ja muut vankilan ulkopuolella olevat voivat lähettää sähköpostia vangeille.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan työskentelevänsä määrätietoisesti sen eteen, että sähköiseen viestintään tarvittavat tekniset välineet saadaan käyttöön kaikissa laitoksissa mahdollisimman pian. Lausunnon mukaan tietojärjestelmiä koskevat hankintamenettelyt ovat pitkäkestoisia projekteja ja kuten edellä on jo todettu, hankintalain mukainen kilpailutus päättyy kesäkuussa 2016, minkä jälkeen tietojärjestelmätoimitus pyritään aloittamaan niin nopeasti kuin se on suinkin mahdollista.

Lausuntoon on liitetty vankien sähköisen viestinnän työryhmän kokouksen 13.4.2015 pöytäkirja. Sen kohdassa 4. käsitellään 1.5.2015 voimaan tulevia vankeuslain muutoksia. Pöytäkirjan mukaan juuri valmistunut sähköisen asioinnin esiselvitys oli lähetetty työryhmäläisille. Pöytäkirjassa todetaan, että vankeuslain muutos asettaa vaatimuksia vankien sähköisen asioinnin (esim. opiskelu, viranomaisasiointi, yhteys perheeseen) kehittämiseksi ja että Rikosseuraamuslaitoksen johdon tulee määrittellä, mikä on riittävä taso, mitä tavoitellaan. Esiselvitystä ja jatkotoimenpiteitä on ollut tarkoitus käsitellä Rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmässä huhtikuussa. Pöytäkirjaan on merkitty myös, että tarkoituksena on aloittaa sähköisen asioinnin kehittämisprojekti, johon palkataan määräaikainen projektipäällikkö ja että nykyinen sähköisen viestinnän työryhmä yhdistetään uuden sähköisen asioinnin projektin kanssa. Kohdassa 5. Muut asiat todetaan, ettei vankiloille tällä hetkellä voida antaa lupia uusien laitteiden, verkkojen ym. omien ratkaisujen hankkimiseen, koska sähköisen asioinnin projekti on pian alkamassa, minkä tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja uudistaa käytännöt.

Keskushallintoyksiköstä on 24.10.2016 saatu vielä seuraavia tietoja.

Projektia vetänyt henkilö on kesällä 2016 lopettanut työskentelyn Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa. Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi kuuluvaa kilpailutusta ei toistaiseksi ole tehty eikä aloitettukaan.

Projektissa on tarkoitus edetä pilottiajattelulla. Luultavasti parin viikon sisällä pilottilaitoksina toimiviin vankiloihin jaetaan 2–3 kk kestävästä kokeilusta varten hankitut 34 laitetta. Pilottikokeilun perusteella saadaan kilpailutusta varten tarvittavaa tietoa erillisen vankiverkon teknisistä vaatimuksista ja käyttäjävaatimuksista. Pilotoinnissa on kolme painopistettä; 1) skype-puhelut perhesuhteiden ylläpidossa, 2) internet yhteydet toimeentulo-, työ-, oikeus-, sosiaali- tai asun-

toasioissa sekä Moodle –oppimisolusta koulutusasioissa. Pilottikokeilu ei vielä sisällä vangin henkilökohtaista sähköpostia, joka mahdollistaisi suljetun kirjeenvaihdon kaltaisen sähköpostin lähettämisen ja vastaanottamisen. Pilottikokeilussa ei ole myöskään suljettua ”vankiverkkoa”, vaan kokeilu tapahtuu yleisessä internet-ympäristössä. Pilottiin hankittuihin laitteisiin on lisätty tietoturva ja niiden käyttö tapahtuu kokeilun aikana välittömässä valvonnassa.

Nykyisten säännösten soveltamista on kokeiltu viime viikkojen kuluessa kahdessa laitoksessa, joiden kokemusten perustella on käyty läpi sähköisen asiointin mahdollisia käytäntöjä ja käytännön ohjeistuksen rakentamista.

Laitoksilla ei nytkään ole estettä myöntää laissa tarkoitettuja lupia, mutta toiminnan järjestämisessä on edellytetty tällöin välitöntä valvontaa. Edellä kerrottu koskee nimenomaan suljettuja laitoksia. Avolaitoksissa on jo tällä hetkellä mahdollista laajemmin käyttää sähköisiä palveluja.

3.2

Oikeusohjeita

Tutkintavankeuslain 8 luvussa säädetään seuraavaa.

7 a § (10.4.2015/394)

Sähköpostin käyttö

Tutkintavangille voidaan antaa lupa sähköpostiviestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen yhteyksien ylläpitämiseen, toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tärkeästä syystä, jollei tutkintavangin oikeutta yhteydenpitoon ole pakkokeinolain 4 luvun nojalla rajoitettu. Edellä todetusta huolimatta tutkintavangille voidaan antaa lupa sähköpostiviestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen 4 §:ssä tarkoitetun asiamiehen kanssa tärkeästä oikeusasioiden hoitamiseen liittyvästä syystä.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei käytöstä aiheudu vaaraa tutkintavankeuden tarkoitukselle, vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuudelle ja että viestin lähettäjältä ja vastaanottajalta pystytään riittävästi varmistumaan.

Jos sähköpostin käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai tutkintavanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

7 b § (10.4.2015/394)

Internetin käyttö

Tutkintavangille voidaan antaa lupa internetin käyttöön toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta tärkeästä syystä, jollei tutkintavangin oikeutta yhteydenpitoon ole pakkokeinolain 4 luvun nojalla rajoitettu. Luvan myöntäminen edellyttää, että tutkintavangin pääsy muille kuin luvanmukaisille verkkosivustoille on asianmukaisesti estetty.

Internetin käyttöä koskevan luvan myöntäminen edellyttää, ettei internetin käytöstä aiheudu vaaraa tutkintavankeuden tarkoitukselle, vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuudelle.

Jos internetin käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai tutkintavanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

7 c § (10.4.2015/394)

Sähköisen viestinnän valvonta

Sen lisäksi mitä tietoyhteiskuntakaarissa (917/2014) säädetään, vankilalla on oikeus tarvittaessa hakea viestin ja puhelun lähettämistä ja vastaanottamista koskevat tiedot joko tutkintavangin viestintään käyttämästä laitteesta tai vankilan hallinnoimista viestinnän välittämiseen ja käsittelyyn tarkoitetuista laitteista ja järjestelmistä.

Tutkintavangille saapuneen ja hänen lähettämänsä sähköpostiviestin valvonnassa sovelletaan 2–5 §:n säännöksiä.

Sähköpostin lähettämistä ja internetin käyttöä voidaan valvoa teknisellä valvonnalla ja siten, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamies on läsnä.

Tutkintavankeuslain 8 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan sähköpostin ja internetin käyttöä koskevista luvasta ja luvan peruttamisesta päättää vankilan johtaja tai turvallisuudesta vastaava virkamies.

3.3

Kannanotto

3.3.1

A:n vankilan johtajan menettely

Minulla ei ole perusteita moittia A:n vankilan johtajaa. Kuten hän on kantelijalle vastannut, vankien sähköisen viestinnän mahdollistavien teknisten järjestelyjen suunnittelu ja ohjeistaminen ovat olleet keskushallintoyksikön tehtävä. Vankiloita oli nimenomaisesti pyydetty pidättäytymään omatoimisista ratkaisuista asioiden järjestämiseksi. Vankilan johtajan selvityksen mukaan sähköisen viestinnän sallimisesta saattaa aiheutua tietoturvariski, koska toimivaa järjestelmää ei ollut vielä luotu. Hän perusti tämän näkemyksensä keskushallintoyksikön lähettämään viestiin. Vankilan johtaja ei ole menetellyt lainvastaisesti ilmoittaessaan kantelijalle, ettei sähköpostin ja internetin käyttöön ole mahdollista saada lupaa, kun riittävän turvallisuuden takaavia järjestelmiä ja laitteistoja ei ole ollut vankilan käytettävissä.

Keskushallintoyksikön lausunnon mukaan toimivalta luvan antamiseen on vankilalla eikä keskushallintoyksikkö voi kieltää luvan myöntämistä. Oikeudellisesti näin onkin. Jos vankiloissa ei kuitenkaan ole soveltuvia laitteistoja vankien käyttöön tai jos vankilassa ei ole tietotaitoa vangin sähköisen asioiden toteuttamiseen tai osaamista tai henkilöstöresursseja asioiden riittävään valvomiseen, ei lain edellyttämä asioiden valvonta ja turvallisuus voi toteutua, jolloin mahdollisuus luvan myöntämiseenkin on lähinnä teoreettinen.

3.3.2

Sähköisen asioiden toteuttaminen Rikosseuraamuslaitoksessa

Lainmuutokset, joiden soveltamisesta kantelussa on kyse, tulivat voimaan 1.5.2015. Tiedossa oli jo pitkään ennen lain voimaantuloa ollut, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksilla tulitisiin mahdollistamaan vankien sähköinen asiointi aiempaa laajemmin. Hallituksen esitys eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 45/2014 vp) oli annettu eduskunnalle huhtikuussa 2014. Lakivaliokunnan mietintö esityksestä valmistui 9.12.2014. Siitä oli nähtävissä, ettei valiokunta ehdottanut muutoksia nyt kyseessä oleviin säännöksiin, lukuun ottamatta tutkintavankeuslain 8 luvun 7 c §:ä siltä osin, että esityksessä oleva viittaus tuolloin jo kumottuun sähköisen viestinnän tietosuojalakiin (516/2004) muutettiin viitaukseksi tietoyhteiskuntakaareen (917/2014). Eduskunta hyväksyi vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutokset 21.1.2015. Kuten jo selvitys- ja lausuntopyyntöni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle totesin, muutoksia valmisteltiin pitkään ja lain sisältö oli näin ollen jo kauan ollut melkoisella varmuudella ennakoitavissa. Käytännössä lienee viimeistään lakivaliokunnan mietinnön valmistuttua ollut selvää, mikä lain sanamuoto tulee näiltä osin olemaan.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunnossa ja selvityksessä todetaan, että varsinaisen tietojärjestelmähankinnan ja toteutuksen työstäminen aloitettiin heti, kun vankeuslakiin tulevien muutosten sanamuotojen ei enää odotettu muuttuvan. Mitään yksityiskohtaisempaa selvitystä siitä, milloin tämän on katsottu tapahtuneen, mitä tämä on käytännössä tarkoittanut ja mitä toimenpiteitä tehtiin, ei ole annettu. Lausunnon liiteasiakirjoista voidaan kuitenkin havaita, että sähköisen asioiden esiselvitys oli valmistunut vasta keväällä 2015, että 13.4.2015 ei vielä ollut määritelty, mikä on tavoiteltava sähköisen asioiden riittävä taso, että sähköisen asioiden kehittämisprojektia ei ollut aloitettu vielä huhtikuussa 2015 ja että projektiin palkattavan projektipäällikön tehtävä oli haettavana vielä toukokuussa 2015. Tiedossani ei ole, milloin projektipäällikkö valittiin ja milloin hän aloitti tehtävässään. Selvityksen (4.12.2015)

ja lausunnon (29.1.2016) mukaan marraskuussa 2015 käynnistettiin sähköisen asioinnin mahdollistavan tietojärjestelmäkokonaisuuden hankinta ja tämän kilpailutuksen oli tarkoitus päättyä kesäkuussa 2016. Sittemmin 24.10.2016 selvisi kuitenkin, ettei kilpailutusta ollut aloitettukaan ja sitä varten tarvittavia tietoja oltiin vasta keräämässä.

Keskushallintoyksikön hankkiman selvityksen ja antaman lausunnon lisäksi käytettävissäni on 16.12.2014 keskushallintoyksikköön tekemäni tarkastuksen (dnro 5333/3/14) pöytäkirja, johon on kirjattu seuraavaa.

”Eduskunnan käsiteltävänä olevien vankeuslain muutosten jälkeen on mahdollista kehittää netinkäyttömahdollisuuksia suljetuissa vankiloissa ja käytön valvonta on laissa säädetty.

Rikosseuraamuslaitos on juuri tehnyt päätöksen etenemistavasta. Aluksi selvitetään turvallisuusriskit ja vertailu muihin pohjoismaihin ja päätetään valittavasta järjestelmästä. Samalla selvitetään tietojärjestelmien mahdollisuuksia rangaistusten täytäntöönpanossa yleisemminkin. Jatkossa avolaitoksissa voidaan mahdollisesti antaa vankien käyttää omia laitteitaan. Suljetuissa vankiloissa vapaa käyttö on tuskin mahdollista.”

Käytettävissäni on ollut myös Rikosseuraamuslaitoksen sisäinen tiedotuslehti Rise-info (ilmes-
tymispäivä 25.5.2015), jonka mukaan esiselvitys rikosseuraamusasiakkaiden sähköisestä asi-
oinnista käynnistää sähköisen asioinnin projektin. Uutisessa kerrotaan muun muassa seuraa-
vaa.

”Rikosseuraamuslaitos on valmistautunut lainsäädännön tuomiin muutoksiin tuottamalla rikos-
seuraamusasiakkaiden sähköistä asiointia koskevan esiselvityksen. Selvityksessä kuvataan
sähköisen asioinnin nykytilaa, käytössä olevia teknisiä ratkaisuja, Rikosseuraamuslaitoksen
tavoitteita ja tarpeita sähköisen asioinnin kehittämiseen sekä lainsäädännön reunaehdoja asi-
oinnin toteuttamisessa. Lisäksi selvityksessä tehdään alustavaa riskiarviota ja otetaan kantaa
jatkotyöskentelyn organisoimiseen. Selvitykseen liittyy myös katsaus kansainväliseen tilantee-
seen, sähköisen asioinnin kehittämiseen Euroopassa.

- - -

Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin liittyviä internetin, sähköpostin ja matkapuhelinten käyt-
töön liittyviä muutoksia toteutetaan kehittämisprojektin kautta niin, että voidaan varmistaa la-
kiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet, tietojärjestelmien ja -verkkojen toiminta sekä tieto-
turvallisuuteen liittyvät kysymykset.”

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella syntyy vaikutelma, että sähköisen asioinnin to-
teuttamiseksi olisi voitu ryhtyä toimiin jo aiemminkin. Nähdäkseni keväällä 2015 valmistuneen
esiselvitysten kaltaisiin toimiin on usein mahdollista ja perusteltua ryhtyä jo ennen kuin lain
täsmällinen muotoilu on selvillä. Esiselvityksen kaltainen työ olisi voinut pääosin tapahtua jopa
jo lain muutosta valmisteltaessa ja olla avuksi hallituksen esitystä laadittaessa. Projektipäälli-
kön tehtävä olisi voitu perustellusti laittaa haettavaksi viimeistään lain tultua hyväksytyksi
tammikuussa 2015, mahdollisesti jo aiemminkin, sillä lienee viimeistään lakivaliokuntavaiheen
päätyttyä joulukuun 2014 alussa on ollut aivan selvä, että sähköinen asiointi tulee toteutetta-
vaksi. Tietääkseni asia ei ylipäätään ole aiemminkaan ollut siten kiistanalainen tai ongelmalli-
nen, että olisi ollut erityistä syytä odottaa eduskunnan tältä osin hylkäävän hallituksen esityk-
sen. Myös sähköisen asioinnin projekti lienee ollut aloitettavissa viimeistään lain tultua hyväk-
sytyksi tammikuussa 2015, mahdollisesti jo aiemmin.

Ymmärrän, että tietojärjestelmiä koskevat hankintamenettelyt ovat pitkäkestoisia projekteja,
kuten keskushallintoyksikkö lausunnossaan toteaa. Sitä suuremmalla syyllä sähköisen asioin-
nin mahdollistamista olisi tullut ryhtyä valmistelemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.
Nyt tilanne on se, että laki on ollut voimassa puolitoista vuotta, mutta sähköisen asioinnin pro-
jekti on edelleen varsin keskeneräinen.

Vaikka mahdollisuus sähköpostin ja internetin käyttöön ei ole vangin ehdoton oikeus, vaan siihen voidaan antaa lupa laissa mainittujen edellytysten täytyessä, lainsäädännön tarkoitus luonnollisesti on, että sähköinen viestintä ja asiointi olisi myös käytännössä tutkintavangeille ja vangeille mahdollista. Lain esitöissä on todettu, että sähköisen viestinnän käytön laajentamisessa ehdotetaan edettäväksi hallitusti, jotta pystytään välttämään ja estämään käytöstä aiheutuvat turvallisuusongelmat (HE 45/2014, s. 27–28). Tällä ei kuitenkaan voida perustella sitä, ettei valmistelutoimiin ilmeisestikään ole ryhdytty niin aikaisin kuin se olisi ollut perusteltua ja mahdollista. Viranomaisten, tässä tapauksessa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, velvollisuus on ryhtyä lain täytäntöönpanotoimiin sen varmistamiseksi, että lakia voidaan noudattaa sen tullessa voimaan. Minulla ei ole riittävästi tietoa sen arvioimiseksi, olisiko tämä käytännössä ollut mahdollista nyt kyseessä olevien säännösten osalta, mutta selvää kuitenkin on, että joihinkin valmistelutoimiin olisi ollut mahdollista ryhtyä aiemmin kuin mitä nyt on tapahtunut.

Lopuksi viitataan vielä siihen, mitä oikeusministeriön ylläpitämässä julkaisussa Lainkirjoittajan opas - Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, on todettu säädösten voimaantuloon varautumisesta¹. Vaikka oppaassa on kyse lain kirjoittajien ohjaamisesta, siitä voidaan havaita myös, kuinka viranomaisen tulee omassa toiminnassaan ennakoida lain voimaantuloa.

”Säädösten voimaantuloon on varauduttava ennalta. Voimaantulo edellyttää usein täytäntöönpanotoimia. On esimerkiksi annettava asetuksia, jotka tulevat voimaan samaan aikaan kuin laki, on täytettävä toimintansa lain voimaan tullessa aloittavan viraston virat, vuokrattava virastolle toimitilat, koulutettava henkilöstö sekä suunniteltava toimivat tietojärjestelmät.

Lakiin on usein otettu erityinen säännös, jonka nojalla lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin on voitu ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa: ”Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.” Tällaisen säännöksen puuttumisen on nimittäin aiemmin katsottu estävän esimerkiksi asetuksen antamisen ja virkojen täyttämisen ennen lain voimaantuloa. Usein vastaava säännös on otettu rutiininomaisesti myös asetuksiin.

Voidaan kuitenkin katsoa, että lain täytäntöönpanon edellyttämät toimet ovat vastuullisen viranomaisen velvollisuus, jolloin toimiin ryhtyminen ei edellytä erillistä valtuutusta, vaikka osaan toimista joudutaan käytännön pakosta ryhtymään ennen lain voimaantuloa. Erityisten täytäntöönpanoa koskevien valtuutusten ottamista lakiin voidaan näin pitää tarpeettomana, ja niistä on perusteltua luopua. Jos jossakin tapauksessa on tarpeen ryhtyä täytäntöönpanotoimeen, jota ei voida pitää tavanomaisena, siitä on perusteltua säätää nimenomaisesti. Hallituksen esityksen perusteluissa tulee kuitenkin kaikissa tapauksissa riittävällä tavalla kertoa, minkälaisia ennakkollisia toimia lain täytäntöönpano edellyttää.”

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön menettelystä Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtajan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.

¹ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>, jakso 21.3