



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Turvallisuustiedonhallinta Rikosseuraamuslaitoksessa

Author(s): Vainio, Jesse; Paasonen, Jyri

Title: Turvallisuustiedonhallinta Rikosseuraamuslaitoksessa.

Year: 2022

Version: Accepted manuscript

Copyright ©2022 Suomen Asianajajaliitto.

Please cite the original version:

Vainio, J. & Paasonen, J. (2022). Turvallisuustiedonhallinta Rikosseuraamuslaitoksessa. *Defensor Legis* 103(2), 440-459.
https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000680005

Tiivistelmä

Vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja laitosturvallisuuden ylläpitäminen on nähty yhä tärkeimmiksi tavoitteiksi vankeuden täytäntöönpanolle. Lainsäätäjä on huomionnut nämä tavoitteet lainsäädäntöpaketilla, joka tuli voimaan 1.5.2021. Lainsäädäntöpaketti osoittaa, että vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja laitosturvallisuuden ylläpitäminen perustuu ratkaisevasti turvallisuustietoon. Artikkelissa tarkastellaan Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustiedonhallinnan prosessin vaiheisiin liittyvää sääntelyä, jossa on huomioitu lakipaketin keskeiset muutokset. Rikosseuraamuslaitoksella on sinänsä hyvät keinot pyrkiä estämään erityisesti rikosten suunnittelua valvomalla esimerkiksi vankien yhteydenpitoa vankilan ulkopuolelle, mutta keinojen tosiasiallista tehokasta käyttöä vaikeuttavat tietyt muotovaatimukset. Vaikka tietojen rekisteröintimahdollisuuksia on laajennettu, on sääntelyssä edelleen puutteita, jotka estävät tiettyjen turvallisuustietojen rekisteröimisen. Sen sijaan mahdollisuus hankitun tiedon oma-aloitteiseen jakamiseen muille viranomaisille on hyvä muutos laajemminkin rikostorjunnan näkökulmasta. Rikosseuraamuslaitoksella on tehtäväkenttensä vuoksi kaiken kaikkiaan hyvät mahdollisuudet hankkia tietoa erityisesti järjestäytyneestä rikollisuudesta. Näin ollen Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustiedonhallinnalla on merkittävä rooli vakavan ja ammattimaisen rikollisuuden torjunnassa.

Turvallisuustiedonhallinta Rikosseuraamuslaitoksessa

1. Johdanto

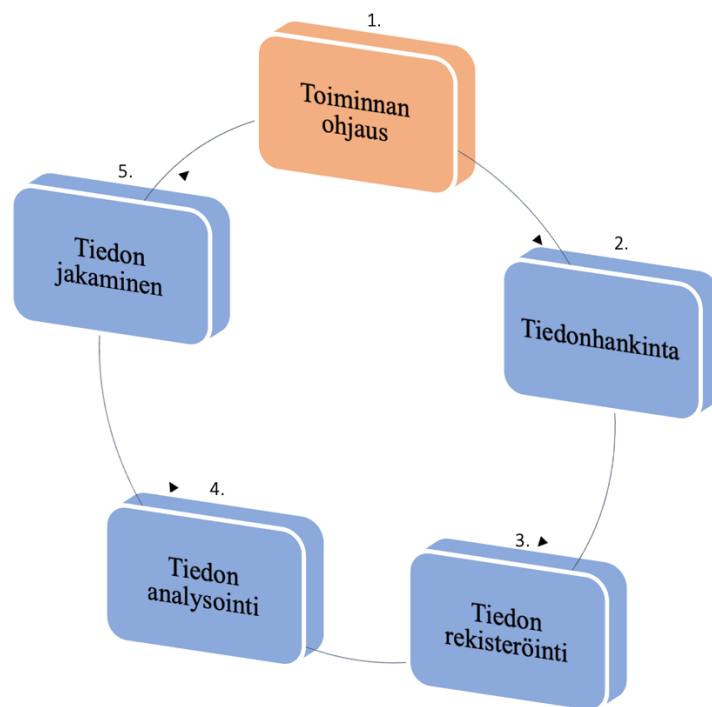
Vankeusaikaisen rikollisuuden estämistä ja laitosturvallisuuden ylläpitämistä tehostava lainsäädäntöpaketti tuli voimaan 1.5.2021. Paketin yhteydessä muutettiin vankeuslakia (290/2021), tutkintavankeuslakia (291/2021), lakia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (292/2021) ja lakia poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (293/2021).

Lainsäädäntöpaketin antamiseen vaikuttivat aiemman sääntelyperustan puutteet ja niistä johdettavat tulkintaepäselvyydet. Epäselvää on ollut muun muassa se, mitä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja silloiseen valvonta- ja toimintarekisteriin on saanut kirjata. Sääntelyn puutteet puolestaan ovat estäneet Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen sijoittamisen poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) rikostiedusteluyksikköön ja henkilön yhteyksiä järjestäytyneen rikollisryhmän jäseniin koskevan vihjetiedon oma-aloitteisen toimitamisen poliisille.¹ Lainmuutosten tarkoituksena onkin täsmentää Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja rekistereiden tietosisältöä koskevia säännöksiä, säätää Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisuus osallistua PTR-viranomaisten yhteisen rikostiedusteluyksikön toimintaan ja parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.²

¹ Hallituksen esitys 6/2020 eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskeväksi lainsäädännöksi, s. 27 ja 30.

² Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) hallituksen esityksestä (HE 6/2020) eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskeväksi lainsäädännöksi, s. 2.

Lainsäädäntöpaketti osoittaa, että vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja laitosturvallisuuden ylläpitäminen perustuu ratkaisevasti turvallisuustietoon. Turvallisuustiedolla tarkoitetaan eri lähteistä saatua informaatiota ja kokemusperäistä tietoa henkilöihin, työhön, työympäristöön ja työoloihin liittyvistä riskeistä. Turvallisuustietoa käytetään muun muassa turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi sekä rikosten estämiseksi.³ Tiedonhankinnalla onkin keskeinen rooli vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja ylipäätään rangaistusten täytäntöönpanon turvaamisessa.⁴ Tehokkaalla tiedonhankinnalla voidaan varautua poikkeaviin turvallisuutta uhkaaviin tapahtumiin. Tiedonhankinta myös tukee viranomaisten yhteistyötä sekä laitostasolla että PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja analyysitoiminnassa.⁵ Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustiedonhallinta voidaan jäsentää viiteen eri vaiheeseen, jotka kuvattu alla olevassa kuviossa.



Kuvio 1. Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustiedonhallinta

Tämän artikkelin tavoitteena on ensinnäkin käydä läpi lainsäädäntöpaketin keskeiset muutokset turvallisuustiedonhallinnan vaiheiden 2–5 osalta (merkitty sinisellä kuviossa 1). Toisena tavoitteena on käydä läpi tiedonhankinnan näkökulmasta keskeisiä Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja niiden soveltamisalaa. Kuvion ensimmäinen vaihe rajataan tämän artikkelin

³ Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset 2015, s. 17.

⁴ Ks. esim. Paasonen, Jyri, Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuden ja valvontatyön ulkoinen arviointi 2021 (Paasonen 2021); Holopainen, Jari-Pekka, Selvitys Rikosseuraamuslaitoksen kyvystä vastata järjestäytyneen rikollisuuden haasteisiin 2021 (Holopainen 2021); Junninen, Mika, Suomalaisten vankiloiden turvallisuus 2008; Suomen hallituksen vastaukset kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) selontekoon sen käynneistä Suomessa 22.9.-2.10.2014 ja 7.9.-18.9.2021; Kurenmaa, Tero, Järjestäytynyt rikollisuus ja vankilat. Lakimies 6/2007, s. 1025–1036; Vankilavirkailijaliiton lakivaliokunnalle antama selvitys vankilaturvallisuudesta 15.10.2020; Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset 2015.

⁵ Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset 2015, s. 17.

ulkopuolelle, mutta toiminnan ohjauksesta on tarkoitus laatia erillinen kirjoituksensa Rikosseuraamuslaitoksen johtamismallia koskevan kehitystyön edistyttyä.

Artikkelin rakenne noudattaa turvallisuustiedonhallintaa. Ensiksi käsitellään tiedonhankintaa. Tämän jälkeen tarkastellaan valvonta- ja toimintarekisteriä (nykyinen rikosseuraamusrekisteriä) sekä turvallisuustietorekisteriä koskevat säännösmuutokset. Sitten käsitellään Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen luovuttamisesta. Lopuksi esitetään kokoavia johtopäätöksiä.

2. Tiedonhankinta

Rikosseuraamuslaitoksella ei ole käytössään salaisia tiedonhankintakeinoja⁶, kuten esitutkintaviranomaisilla.⁷ Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta ja toiminta on näin ollen lähtökohtaisesti vankien havaittavissa. Vankeuslaki (767/2005, VL) antaa mahdollisuuden seurata esimerkiksi vankien yhteydenpitoa ja rahaliikennettä. Lisäksi henkilökunta tekee näkö- ja kuulohavaintoja vangeista, heidän sosiaalisista suhteistaan ja käytöksestään vankilassa. Muun muassa näistä tiedoista ja havainnoista voidaan tehdä laitosturvallisuuteen liittyviä johtopäätöksiä, mikä lienee selvää myös vangeille.⁸ Keskeiset vankeuslaissa säädetyt tiedonhankintakeinot ovat kirjeiden lukeminen⁹, puheluiden ja tapaamisten kuunteleminen sekä maksukortin käytön valvonta. Käytännössä merkittävin osa tiedonhankintaa on vangeilta saatu vihjetieto, mutta sitä ei käsitellä tässä yhteydessä laajemmin, koska siitä ei ole säädetty erikseen vankeuslaissa¹⁰.

Seuraavaksi tarkastellaan yhteydenpidon valvontaa koskevia toimivaltuuksia.¹¹ Koska kirjeen lukemiselle sekä puhelun ja tapaamisen kuuntelemiselle on samat edellytykset, tarkastellaan näitä yhdessä. Varmuusosastolla olevan vangin yhteydenpidon valvontaa koskeva sääntely on

⁶ Ks. esim. EOAK/1554/2016.

⁷ Rikosseuraamuslaitos ei ole esitutkintaviranomainen, kuten poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat ovat, mutta vankeuslaissa on silti aiemmin mainittu rikoksen selvittäminen useissa toimivaltuussäännöksissä. Rikoksen selvittäminen haluttiin poistaa säännöksistä vastaamaan viranomaisten tehtävänjakoa ja Rikosseuraamuslaitokselle säädettyjä tehtäviä. HE 6/2020 vp, s. 23.

⁸ HE 6/2020 vp, s. 7.

⁹ Tässä yhteydessä ei käsitellä VL 12 luvun 1 §:ssä säädettyä kirjeenvaihdon ja postilähetyksen tarkastamista kiellettyjen aineiden ja esineiden löytämiseksi.

¹⁰ Vangeilta saatavat vihjetiedot korostuvat erityisesti avovankiloiden vapaammissa olosuhteissa. Ks. *Holopainen* 2021, s. 67. Vankeuslaissa ei säädetä varsinaisesta tietolähdetoiminnasta, kuten pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 39 §:ssä ja poliisilain (872/2011) 5 luvun 40 §:ssä. Vihjetiedon osalta VL 19 luvussa on kuitenkin vaitiolo-oikeutta koskeva 10 §, jonka 1 momentin mukaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanotehtävissä toimivalla Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä on oikeus olla ilmaisematta hänelle hänen virkatehtävässään luottamuksellisen vihjetiedon antaneen vangin henkilöllisyyttä, jos vihjetieto koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai rikoslain 50 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettua huumausainerikosta. Vaitiolo-oikeutta ei kuitenkaan ole, jos vihjetiedon antanut suostuu henkilöllisyytensä ilmaisemiseen tai jos on ilmeistä, ettei tällaisen tiedon ilmaiseminen aiheuta vaaraa hänen, hänen lähiomaisensa tai muun läheisen turvallisuudelle. Pyläkin 2 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen velvollisuudesta todistaa oikeudenkäynnissä 1 momentissa tarkoitettua vaitiolo-oikeudesta huolimatta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 3 momentissa. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021, RiseHetiL) 11 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan vihjetieto voidaan tallentaa turvallisuustietorekisteriin. Vihjetietoa voidaan hyödyntää osana päätöksentekoa hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentin ja 45 §:n 1 momentin mukaisesti. Ks. myös Rikosseuraamuslaitoksen ohje asianosaiselta salassa pidettävän tiedon käyttö päätöksenteossa (7/004/2020), 12.11.2020.

¹¹ Näihin sisältyy myös VL 12 luvun 9 b §:ssä säädetty sähköisen viestinnän valvonta, jota ei käsitellä erikseen, koska sen 2 momentin mukaan vangille saapuneen ja hänen lähettämänsä sähköpostiviestin ja matkapuhelimen tekstiviestin valvonnassa sovelletaan 2–5 §:n säännöksiä.

erilaista, joten sitä tarkastellaan erikseen. Lisäksi irrallaan yhteydenpidon valvonnasta tarkastellaan maksukortin käytön valvontaa.

2.1 Yhteydenpidon valvonta

Perustuslain (731/1999, PL) 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin¹². Vangin yhteydenpito-oikeudet on turvattu vankeuslaissa siten, että vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon postin välityksellä (12:1.1 §), oikeus olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle (12:6.1 §) sekä oikeus tavata vieraita (13:1.1 §). Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Nämä edellä mainitut oikeudet on turvattava vapauden menetyksen aikana lailla (PL 7.3 §), joten ne kuuluvat täysimääräisesti myös vapautensa menettäneille siltä osin, kuin niitä ei ole rajoitettu ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla¹³.

Vangin yhteydenpitoon kohdistuvalla valvonnalla puututaan edellä mainittuihin oikeuksiin. Perustuslain 10.1 §:n mukaan lailla voidaan säätää *välttämättömistä* rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospinnan perusteella. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta.¹⁴ Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että perusoikeusrajoituksien tulee olla täsmällisiä, niille tulee olla hyväksyttävät perusteet ja niiden tulee olla oikeasuhtaisia.¹⁵ Tällöin yhteydenpito-oikeuksia ei pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä.¹⁶ Valiokunta on lisäksi korostanut sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitossoloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua.¹⁷

Kirjeen, muun postilähetyksen ja viestin¹⁸ lukemisesta säädetään vankeuslain 12 luvun 2 §:n 1 momentissa¹⁹, puhelun kuuntelemisesta sekä tallentamisesta luvun 7 §:n 1 momentissa ja

¹² Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 20/2005 vp hallituksen esityksestä (263/2004) vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskeväksi lainsäädännöksi, s. 5.

¹³ *Hartova, Anne – Mohell, Ulla – Pajuoja, Jussi – Vartia Matti*, Yhdyskuntaseuraamukset ja vankeus. Printon, Tallinna 2015, s. 100 ja *Mohell, Ulla – Pajuoja, Jussi*, Vankeuspaketti. Vankeinhoidon kokonaisuudistus. As Pakett, Tallinna 2006, s. 19-20.

¹⁴ Hallituksen esitys HE 309/1993 eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 25/I ja 49/II; Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 12/1998 hallituksen esityksestä (HE 10/1998) laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta, s. 2/I; Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 34/2001 hallituksen esityksestä (113/2001) laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta, s. 2/I.

¹⁵ Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM) 25/1994 n:o 25 hallituksen esityksestä (309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

¹⁶ Ks. PeVL 20/2005 vp, s. 5.

¹⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 34/2014 hallituksen esityksestä (45/2014) eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi; HE 309/1993 vp, s. 54/II; PeVL 34/2001, s. 5; PeVL 12/1998 vp.

¹⁸ Viestillä tarkoitetaan esimerkiksi postikorttia. Hallituksen esitys 263/2004 eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskeväksi lainsäädännöksi, s. 175.

¹⁹ Pykälän 3 momentin mukaan kirjeestä, muusta postilähetyksestä ja viestistä saadaan ottaa jäljennös, jos sitä luettaessa käy ilmi, että se todennäköisesti sisältää suunnitelmia taikka tietoja: 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin

valvotun tapaamisen kuuntelemisesta ja tallentamisesta teknisellä laitteella 13 luvun 2 §:n 3 momentissa²⁰. Puhelun kuuntelemisen osalta on syytä täsmentää, että kyse ei ole salakuuntelusta, koska puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta on ennen toimenpiteen aloittamista ilmoitettava vangille ja sille, johon hän on puhelimitse yhteydessä (VL 12:7.2 §). Kuuntelu voidaan suorittaa kuuntelemalla toisella puhelimella tai olemalla läsnä samassa huoneessa siten, että puhelun toista osapuolta kuunnellaan esimerkiksi kaiutinpuhelimen avulla. Kuuntelulla ei kuitenkaan tarkoiteta tilannetta, jossa vanki saa tietyn asian hoitamista varten luvan soittaa henkilökunnan virkahuoneesta. Tällöin virkamies on läsnä ja kuulee vangin puheen, koska valvonnallisista syistä vankia ei voida jättää yksin henkilökunnan työhuoneeseen. Kuuntelua ei myöskään ole esimerkiksi vankilaosaston käytävälle sijoitetussa puhelimessa tapahtuvan puheen kuuleminen sattumalta ilman kuuntelutarkoitusta.²¹ Ilmoittamisvelvollisuus ennen toimenpiteen aloittamista koskee yhtä lailla myös tapaamisen kuuntelua (VL 12:2.3 §). Kirjeen lukeminen ja puhelun kuunteleminen ei ole sallittua, mikäli yhteydenpidon toisena osapuolena on VL 12 luvun 3 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen tai 4 §:ssä tarkoitettu asiamies. Myöskään vangin ja asiamiehen välistä tapaamista ei saa kuunnella ja tallentaa (VL 13:6.2 §).

Edellä mainittuja toimivaltuuksia voidaan käyttää, jos se on tarpeen kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen taikka yhteydenpidon toiseen osapuoleen²² liittyvästä perustellusta syyistä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Nämä edellä mainitut perusteet on katsottu hyväksyttäväksi intresseiksi, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen.²³ Vangin rikostaustaan liittyvä

rangaistus on vähintään vuosi vankeutta, tai sellaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä; taikka 2) huumausaineen käyttörikoksesta. Lisäksi luvun 5 §:n 1 momentti mahdollistaa vangin lähettämisen tai hänelle saapuneen kirjeen, muu postilähetyksen tai viestin pidättämisen, jos pidättäminen on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

²⁰ Säännöksessä on nimenomaisesti mainittu kuunteleminen teknisellä laitteella, jolloin kyse on kohdennetusta tietyn keskustelun kuuntelemisesta, koska valvotussa tapaamisessa henkilökuunta voi tapaamisen valvontaa suorittaessa kuulla muutoinkin vangin ja tapaajan välistä keskustelua. Hallituksen esitys 45/2014 eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 49. Käytännössä vuonna 2015 mahdolliseksi tullutta tapaamisten kuuntelua ja tallentamista ei ole käytetty juuri ollenkaan, koska ei ole tarkemmin selvitetty ja ohjeistettu, minkälaisella laitteella ja miten tapaamiskeskustelun kuuntelun ja tallentamisen voisi tehdä. Ks. *Holopainen* 2021, s. 65. Tapaamisten osalta on syytä mainita nykyään paljon käytetty yhteydenpito videon välityksellä, josta säädetään 13 luvun 13 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan vangille voidaan antaa lupa olla yhteydessä lähiomaisiinsa tai muihin läheisiinsä käyttäen videoyhteyttä tai muuta soveltuvaa teknistä yhteydenpitotapaa, jossa osallistujilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syytä yhteydenpito voidaan järjestää myös muun vangille tärkeän henkilön kanssa. Säännöksen 2 momentin mukaan tällaiseen yhteydenpidon valvontaan sovelletaan mitä 2 §:n 2 momentissa säädetään eli muita tapaamisia kuin valvomatonta tapaamista voidaan valvoa teknisellä valvonnalla ja siten, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamies on läsnä. Näin ollen videotapaamisen varsinaisesta kuuntelemisesta ei säädetä.

²¹ HE 263/2004, s. 178. Perustuslain luottamuksellisen viestiä koskeva säännös ei suojaa tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun sisältöä ulkopuolisilta, mutta luottamukselliseksi tarkoitettun keskustelun kuunteleminen teknisin apuvälinein on puuttumista säännöksessä turvattuihin oikeushyviin. HE 309/1993 vp, s. 53.

²² Yhteydenpidon osapuolella tarkoitetaan tässä yhteydessä lähetyksen lähettäjää taikka vastaanottajaa, puhelun vastaanottajaa sekä tapaajaa. Kirjeen vastaanottajaan liittyvä syy lisättiin perusteiksi vasta 10 vuotta vankeuslain säätämisen jälkeen. Tämä johtui siitä, ettei alkuperäisen säännöksen mukaan vangin lähettämisen kirjeen vastaanottajalle voitu antaa merkitystä arvioitaessa lukemisen kriteereiden täyttymistä. Vangin lähettämisen kirjeen vastaanottajalla on kuitenkin samalla tavalla merkitystä kuin sillä, kuka vangille kirjeen vankilaan lähettää. HE 45/2014 vp, s. 43.

²³ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 36/2020 vp hallituksen esityksestä (6/2020) eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi; perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 5/1999 hallituksen esityksestä (HE 34/1999) laiksi poliisilain muuttamisesta, s. 2/II; perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 73/2018 hallituksen esityksestä (284/2018)

peruste voi olla esimerkiksi vangin osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan tai vangille määrätyn yhteydenpito- tai lähestymiskiellon valvonta.²⁴ Muiden henkilöiden turvallisuuden suojaamisella tarkoitetaan tilanteita, joissa vanki on esimerkiksi uhkaillut kirjeen vastaanottajaa tai käyttäytynyt uhkaavasti häntä kohtaan. Vastaavasti vangin suojelemisen tarve saattaa liittyä kirjeen lähettäjän vastaavanlaiseseen uhkaavaan käytökseen. Vankilan järjestystä uhkaavalla vaaralla tarkoitetaan tilanteita, joissa vankilaviranomaiset ovat saaneet perustellun syyn epäillä vangin karkaamisen tai laitoksesta poistumisen valmistelun tai muun vastaavan vankilan järjestystä uhkaavan suunnitelman, esimerkiksi huumausaineiden kuljetusyrityksen olevan vireillä.²⁵ AOA on katsonut edellytysten täyttyneen esimerkiksi puhelujen kuuntelemisen osalta, kun vanki oli lähettänyt toisen henkilön välityksellä virkamiehen vapaa-ajalla hänen siviilipuhelimeen viestin, joka ei sinänsä sisältänyt uhkausta, mutta jota viestin saanut virkamies oli voinut pitää painostavana ja uhkaavana.²⁶

Vankeuslakia säädettäessä hallituksen esityksessä toimenpiteiden edellytyksenä oli, että se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Lisäksi korostettiin, että toimenpiteen edellytyksiä tulee harkita kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen.²⁷ Perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua ilmaisua ”on tarpeen” asianmukaisena²⁸, joten lakivaliokunta katsoi, että toimenpiteen tulee olla tarpeen yksittäistapauksessa perustellusta syystä säännöksessä yksilöityjen tarkoitusten toteuttamiseksi.²⁹ Myöhemmin perustuslakivaliokunta on totesi, että perusteltu syy on korkea ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava, joten sitä ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena.³⁰ Näin ollen nykymuotoonsa käyttöedellytykset muotoutuivat, kun lakivaliokunta ehdotti lisättäväksi perusteltua syytä

eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3. Ks. myös rikollisen toiminnan estämisestä ja kirjeen lukemisen välttämättömyydestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Tsonev v. Bulgaria*, 1.10.2009.

²⁴ Hallituksen esitys 261/2006 eduskunnalle laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta, s. 7. Järjestäytyneiden rikollisryhmien (JR) jäsenien välisessä viestinnässä edellytyksien on katsottu täyttyvän useimmiten. Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) 17/2014 hallituksen esityksestä (45/2014) eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 5. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin pitänyt ongelmallisena ehdotonta ja kategorista linjausta tai käytäntöä JR-ryhmien jäsenten suhteen. Dnro 4640/4/14. Tähän liittyy esimerkiksi se, että sitoutuneisuus JR-ryhmään voi olla eri asteista. Ks. EOAK/2474/2016. Näin ollen sitoutuneisuus tulisi pyrkiä selvittämään riittävällä tasolla esimerkiksi siten, että onko vanki ollut yhteydessä JR-ryhmien jäseniin ja minkä luonteista yhteydenpito on ollut. EOAK/7030/2020.

²⁵ HE 263/2004 vp, s. 175-176.

²⁶ Ks. EOAK/2696/2020.

²⁷ Usein tällainen syy tulee vankeinhoitoviranomaisten tietoon poliisilta, mutta käytännössä se saattaa tulla myös muilta vangeilta tai laitoksen ulkopuolisilta henkilöiltä. Se voi sisältää esimerkiksi tiedon huumausainerikoksen valmistelusta. HE 263/2004 vp, s. 175.

²⁸ Valiokunnan mukaan oli otettava huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Tästä johtuen valiokunta katsoi, että vangin yhteydenpito-oikeuksia ei pidä käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä. Samassa yhteydessä valiokunta korosti, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitukseen kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua. Sääntelyä piti näiltä osin tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve. PeVL 20/2005 vp.

²⁹ Lakivaliokunnan mietintö (LaVM 10/2005) hallituksen esityksestä (263/2004) vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

³⁰ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 59/2006 hallituksen esityksestä (261/2006) laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta.

tarkentavina määreinä maininnat kyseisen vangin rikostaustasta, vankeusaikaisesta käyttäytymisestä tai yhteydenpidon toisesta osapuolesta.³¹

Vankien yhteydenpidon valvontaa koskevien toimivaltuuksien käyttöedellytykset ovat vaikuttaneet vankiloiden henkilökunnan näkökulmasta epäselviltä. Ongelmalliseksi on katsottu se, että esimerkiksi kirjeen lukemispäätöksen perusteluiksi vaaditaan hyvinkin yksilöityjä tietoja, mutta toisaalta niitä voi olla vaikea saada. Tulkintaepäselvyyksien on katsottu johtavan ja osin jo johtaneen joissakin vankiloita siihen, ettei näitä toimivaltuuksia käytetä vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi.³² Apulaisoikeusasiamies (AOA) on korostanut, että perustuslaki edellyttää viestin salaisuuden puuttumiselta välttämättömyyttä ja että perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut puuttumiskynnyksen korkeutta ja yksittäistapauksellisuutta. Näin ollen perusteeksi ei riitä, että henkilö ajatuksen tasolla kannattaa kyseenalaista ideologiaa tai että henkilön ajatellaan sitoutuneen rikolliseen elämäntapaan ja jatkavan sitä vankilastakin käsin.³³

2.2 Yhteydenpidon valvonta varmuusosastolla

Vankeuslain 12 luvun 8 §:ssä säädetään yhteydenpidon valvonnasta varmuusosastolla. Varmuusosastolle sijoittaminen jo itsessään edellyttää tiettyjä perusteita³⁴, joten yhteydenpitoa voidaan valvoa matalammalla kynnyksellä kuin muilla osastoilla. Pykälän 1 momentissa on mainittu kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisen edellytykset. Varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 ja 4 §:ssä tarkoitettu kirje, muu postilähetys ja viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään taikka vastaanottajaan liittyvästä syystä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Näin ollen edellytykset ovat muutoin samat kuin muilla osastoilla, mutta säännöksestä puuttuu edellytys ”perustellusta syystä”.³⁵ Perustuslakivaliokunta ei ole myöhemmin ottanut kantaa säännöksen perusratkaisuihin tältä osin.³⁶

Vangin puheluiden kuunteleminen ei edellytä varmuusosastolla mitään perusteita, sillä 2 momentin mukaan puhelimen käytön ehtona on, että vanki suostuu siihen, että hänen puhelunsa voidaan kuuntelun lisäksi tallentaa. Myöskään valvotun tapaamisen kuuntelu ja tallentaminen

³¹ Lakivaliokunnan lausunto (LaVM) 31/2006 hallituksen esityksestä (261/2006) laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta.

³² Ks. *Holopainen 2021*, s. 64 ja *Paasonen 2021*, s. 62.

³³ Käsillä tulee olla edes jollakin tasolla konkretisoitavissa oleva, yksittäinen, todellinen, ehkä uhkaamassa oleva tapahtuma. Jos on olemassa perusteltavissa oleva epäily esimerkiksi jostakin tietystä uhkaavasta väkivallan teosta, kirjeenvaihdon lukemisen edellytykset saattavat täytyä, jos arvioidaan, että lukemisella voitaisiin saada tietoa, jolla vaaraa voidaan torjua. EOAK/1123/2019.

³⁴ VL 5:6.1 §:n mukaan vanki voidaan sijoittaa varmuusosastolle, jos on perusteltua syytä epäillä, että vanki: 1) syyllistyy tekijänä tai osallisena rikoslain 50 luvun 1, 2 tai 4 §:ssä tarkoitettuun rikokseen; 2) syyllistyy muuhun rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään 4 vuotta vankeutta; 3) karkaa tai yrittää karata; tai 4) yritetään vapauttaa. Säännöksen 2 momentin mukaan vanki voidaan sijoittaa varmuusosastolle myös, jos hän on vakavasti vaarantanut vankilan turvallisuutta tai jos sijoittaminen on perusteltua hänen oman turvallisuutensa taakamiseksi.

³⁵ Koska varmuusosastolle sijoittaminen jo sinänsä edellyttää perusteltuja epäilyksiä tiettyihin tekoihin syyllistymisestä, kirjeen lukemisen edellytykset voivat olla varmuusosastolla alemmat kuin tavallisissa tapauksissa. Sen vuoksi lakivaliokunta ehdotti, että varmuusosastolle sijoitetun vangin kirje voidaan lukea, jos se yksittäistapauksessa on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. LaVM 10/2005 vp, s. 12.

³⁶ PeVL 20/2005 vp ja PeVL 34/2014 vp.

ei vaadi erillisiä perusteita, sillä VL 13:2.3 §:ssä mainitaan yksiselitteisesti, että varmuusosastolla se voidaan aina tehdä.³⁷

2.3 Maksukortin käytön valvonta

Osana 1.5.2021 voimaan tulleita uudistuksia vankeuslain 9 lukuun lisättiin uusi maksukortin käytön valvontaa koskeva 3 a §. Kyseinen toimivaltuus haluttiin lisätä lakiin, koska pelkästään se, että vankien käytössä oleva maksukortti on Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä, ei anna Rikosseuraamuslaitokselle toimivaltaa maksukortin käytön valvontaan. Maksukortin tilitapahtumien valvonta katsottiin välttämättömäksi sen varmentamiseksi, ettei maksukorttia voida käyttää rikolliseen toimintaan. Vankiloissa on esimerkiksi havaittu tapauksia, joissa vankien tileillä on liikkunut tietyllä aikavälillä huomattavan suuria summia rahaa pieninä tilisiirtoina. On vaikuttanut ilmeiseltä, että näissä tapauksissa kyse on ollut vankilassa tapahtuvasta huumausainekaupasta.³⁸

Maksukortin käytön valvontaa koskevan pykälän 1 momentin mukaan vangille annetun Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käyttöä voidaan valvoa tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavien maksutapahtumien havainnoimiseksi, siten että valvonta kohdistetaan yksinomaan maksutapahtumien lukumäärään ja rahamäärään.³⁹ Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentin mukaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on Rikosseuraamuslaitoksen muun toiminnan yhteydessä ilmenneestä syystä taikka muulta viranomaiselta tulleen tiedon johdosta välttämätöntä, maksukortin käyttöä voidaan tapauskohtaisen päätöksen perusteella valvoa, siten että valvonta kohdistetaan vangin maksukortin tilitietoihin. Edellytyksenä on lisäksi, että valvonta on välttämätöntä rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Maksukortin käytön valvonnalla on yhtymäkohtia vangin yksityiselämän ja omaisuuden suojaan.⁴⁰ Perustuslakivaliokunta totesikin, että tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, joten luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Toisaalta valiokunta piti selvänä, että yksityiselämän suoja toteutuu vankilaolosuhteissa normaalielämää rajatumminkin. Valiokunta piti hallituksen esityksessä ollutta säännösehdotusta ongelmallisena perustuslain säännöksessä olevan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta, koska valvonnan kynnykseksi oli asetettu välttämättömyyden asemesta vain tarpeellisuus. Näin ollen valiokunta totesi, että sääntely on sidottava välttämättömyydedellytykseen.⁴¹

³⁷ Säännöksen tarkoitus on olla yhdenmukainen sen kanssa, että varmuusosastolla olevan vangin puhelimen käytön ehtona on se, että vanki suostuu siihen, että hänen puhelunsa voidaan kuunnella ja tallentaa. HE 45/2014 vp, s. 49.

³⁸ Toimivaltuutta perusteltiin myös sillä, ettei Rikosseuraamuslaitoksen maksukorttijärjestelmää käyttäen ole mahdollista tehdä esimerkiksi rahanpesuun tai huumausainekauppaan liittyviä rikoksia. Maksukortin liikkeellelaskijan velvollisuutena on valvoa maksukortin käyttöä epätavallisten liiketoimien ja rahavirtojen havaitsemiseksi. Maksulaitos ei kuitenkaan valvo korttien käyttöä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi. HE 6/2020 vp, s. 19-20 ja 45.

³⁹ Maksukorttijärjestelmässä on sisäänrakennettuja hälytystoiminnallisuuksia, jotka voivat antaa automatisoidun hälytyksen erikseen määriteltujen parametrien mukaisesti. Maksukorttijärjestelmään voidaan siten määritellä tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavista maksutapahtumista hälyttäviä parametrejä. HE 6/2020 vp, s. 35.

⁴⁰ HE 6/2020 vp, s. 45.

⁴¹ PeVL 36/2020 vp, s. 4.

Vaikka maksukortin valvonta on hyvä lisä keinovalikoimaan, sen tosiasiallinen hyöty jää nähtäväksi, sillä nykyään huumausainekauppaan liittyvien rahojen siirtelyyn käytetään yhä enemmän siviilitilejä, joita vangit voivat käyttää sähköisessä asioinnissa.⁴²

2.4 Toimenpiteestä päättäminen, voimassaolo ja siitä ilmoittaminen

Vankien oikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden päättämisestä on vankeuslain myötä säädetty täsmällisemmin, koska perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laista tulee ilmetä selvästi, kuka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa.⁴³ Vankeuslain 12 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta päättää turvallisuudesta vastaava virkamies⁴⁴ taikka hänen tällaisiin tehtäviin erikseen nimeämänsä ohjauksen tai valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Viestin saa kuitenkin antaa luettavaksi myös sellaiselle Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehelle, jolla on oikeus käsitellä turvallisuustietorekisterin tietoja.⁴⁵ Päätösvalta maksukortin käytön valvonnan suhteen on saman tasoinen (VL 9:9.4 §). Sen sijaan puhelun ja valvotun tapaamisen kuunteleminen sekä tallentaminen vaatii turvallisuudesta vastaavan virkamiehen päätöksen (VL 12:11.2 § ja 13:17.1 §). Erityisesti puhelun kuuntelemisen osalta tämän on todettu aiheuttavan käytännön haasteita, koska turvallisuudesta vastaava virkamies on paikalla lähtökohtaisesti vain virka-aikana, mutta tarve puhelun kuuntelemiselle voi tulla myös iltaisin tai viikonloppuisin⁴⁶.

Vankeuslain 12 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan lukemiseen oikeuttava päätös voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi kerrallaan.⁴⁷ Lain 9 luvun 3 a §:n 2 momentin mukaan päätös maksukortin valvonnasta voidaan tehdä enintään kuukauden määräajaksi kerrallaan. Puheluiden kuuntelemisen osalta ei säädetä päätöksen voimassaolon määräajasta, joka aiheuttaa

⁴² Holopainen 2021, s. 66.

⁴³ PeVL 12/1998 vp.

⁴⁴ Rikosseuraamuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1739/2015) 11 §:n 3 kohdan mukaan turvallisuudesta vastaava virkamies on apulaisjohtaja tai työjärjestyksessä määrätty, johtajan sijaisena toimiva virkamies.

⁴⁵ Vankeuslakia säädettäessä katsottiin, että kirjeen tai viestin lukemisesta, pidättämisestä, jäljennöksen ottamisesta sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta päättäisi turvallisuudesta vastaava virkamies. HE 263/2004, s. 179. Myöhemmin vankeuslain 12 lukua muutettaessa hallituksen esityksessä todettiin edelleen, että kirjeen lukemisesta tekisi päätöksen vankilan turvallisuudesta vastaava virkamies. Päätöstoimivalta olisi siten korkeammalla tasolla kuin kirjeen avaamisesta päätettäessä. HE 261/2006 vp, s. 8. Perustuslakivaliokunta piti luottamuksellisten viestien salaisuuden suojan kannalta tärkeänä, että viestejä lukemaan oikeutetaan vankiloissa vain joitakin tällaiseen tehtävään nimettyjä virkamiehiä. PeVL 59/2006 vp, s. 5. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että viestin lukemiseen oikeutettujen virkamiesten määrän on oltava riittävä, mutta samalla yksittäisessä vankilassa niin rajattu kuin mahdollista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan koulutuksensa puolesta tällaiseen tehtävään soveltuvat parhaiten valvonnan esimiestehtävissä toimivat virkamiehet. Koska viestin lukeminen voi antaa aiheen päättää myös siitä, että viestistä otetaan jäljennös taikka että lähetys tai viesti pidätetään, on päätöksentekotoimivalta myös näistä toimenpiteistä osoitettava samoille henkilöille kuin oikeus viestin lukemiseen. Valiokunnan mielestä tehtäviä suorittavien henkilöiden nimeäminen oli sopivinta antaa kunkin vankilan turvallisuudesta vastaavan virkamiehen tehtäväksi. Viestien lukemiseen oikeutettuja henkilöitä voi luonnollisesti olla samanaikaisesti useita. Tärkeäksi katsottiin antaa oikeus lukemiseen myös niille virkamiehille, joilla on oikeus käsitellä turvallisuustietorekisterin tietoja, koska näillä henkilöillä on tehtäviensä vuoksi mahdollisuus havaita viesteistä sellaista, mitä niistä muutoin saattaisi olla vaikea lukea. LaVM 31/2006 vp, s. 5-6.

⁴⁶ Holopainen 2021, s. 127 ja Paasonen 2021, s. 62.

⁴⁷ Määräaika haluttiin lisätä säännökseen, koska sillä täsmennettiin omaksuttua suppeaa tulkintaa, jonka mukaan lukemispäätös pitäisi tehdä jokaisesta kirjeestä erikseen, mikä teki päätöksenteosta ongelmallisen ja huomattavasti aikaa ja resursseja vaativan. Määräaikaisen lukemispäätöksen ei ollut tarkoitus automaattisesti mahdollistaa kaikkien kirjeiden lukemista, vaan lukemisen tarpeellisuuden harkinta perustuisi yksittäiseen vankiin tai kirjeen lähettäjään tai vastaanottajaan liittyvään syyhyn. Asiaan vaikutti myös AOA:n kanteluratkaisu 1828/2/08, jossa hän katsoi, että muusta kuin kirjekohtaisesta päätöksentekovallasta kirjeiden lukemisesta tulisi säätää laissa. HE 45/2014 vp, s. 9 ja 44.

käytännön ongelmia⁴⁸. Kyseinen seikka on tullut esille myös laillisuusvalvonnassa.⁴⁹ Jatkossa vankien puheluiden kuuntelemiseen liittyvästä päätösprosessista on mahdollisesti tulossa sujuvampi ja tarkoituksenmukaisempi, koska on katsottu olevan tarvetta lisätä säännökseen maininta päätöksen voimassaolosta.⁵⁰

Kuten jo edellä on tullut ilmi, puhelun ja tapaamisen kuunteleminen ei ole salakuuntelua, joten toimenpide tulee osapuolten tietoon heti, koska toimenpiteestä on ilmoitettava ennen sen aloittamista. Sen sijaan kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta ilmoittamisen osalta on mahdollista toteuttaa enemmän tiedonhankinnallista intressiä. Vaikka lukemisesta on 12 luvun 2a §:n mukaan viipymättä annettava vangille tieto, ilmoittamista voidaan lykätä, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Ilmoitus lukemisesta ja sen perusteesta on kuitenkin annettava kahden viikon kuluessa lukemisesta tai, jos vanki vapautetaan ennen mainittua määräaika, viimeistään vangin vapautuessa, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Vaikka säännös mahdollistaakin ilmoittamisen lykkäämisen, on kahden viikon sääntöä pidetty ongelmallisena käytännössä, koska se saattaa jopa pilata tiedonhankinnan tarkoituksen, joten joissakin tapauksissa on tarkoituksenmukaisempaa jättää lukeminen kokonaan tekemättä.⁵¹ Maksukortin käytön valvonnan ilmoittamisesta ei ole säädetty erikseen.⁵²

3. Rikosseuraamusrekisteri

Uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021, RiseHetiL) tuli voimaan 4.4.2022 ja kumosi samalla vanhan saman nimisen lain (1069/2015). Uudessa laissa tietojärjestelmän henkilörekistereiden määrää on supistettu viidestä kolmeen. Vanhassa laissa olleet täytäntöönpanorekisteri, yhdyskuntaseuraamusrekisteri sekä valvonta- ja toimintarekisteri on yhdistetty rikosseuraamusrekisteriksi, joka koostuu kolmentyyppisistä tiedoista⁵³. Vanhan lain 7 §:ssä ollutta valvonta- ja toimintarekisteriä ei näin ollen enää uudessa laissa ole mainittu erikseen ja sen sisältö on siirretty uuden lain 8 §:ään, jossa säädetään tietojen käsittelystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon tehtävissä.⁵⁴

⁴⁸ Nykyinen käytäntö, jossa jokainen toimenpide vaatii erillisen päätöksen ja perusteet, on tehty käytännössä resurssit huomioiden erittäin vaikeaksi. Tämä on katsottu osaltaan vaikuttaneen JR-vankien toimintaedellytysten paranemiseen ja vankilaturvallisuuden heikentymiseen. Näin ollen päätös tulisi voida tehdä määräajaksi, kuten kirjeen lukemisen kohdalla. Ks. *Holopainen 2021*, s. 127.

⁴⁹ Kanteluratkaisussa EOAK/2696/2020 oli kyse siitä, että vangin puheluiden kuuntelemisesta ja tallentamisesta oli tehty päätös, joka oli voimassa toistaiseksi. AOA totesi, ettei puheluiden kuuntelemisen ja tallentamisen osalta ole vankeuslaissa säännöstä, joka mahdollistaisi määräaikaisen päätöksen tekemisen asiassa. AOA:n käsityksen mukaan puheluiden kuuntelemista ja tallentamista koskeva säännös on yksiselitteinen ja selvä, joten vankilassa on tehtävä aina tapauskohtainen päätös ennen jokaista puhelun kuuntelemista ja tallentamista.

⁵⁰ Ks. Oikeusministeriön muistio VN/11810/2021, s.10.

⁵¹ Mikäli lukemisella saadaan tietoa esimerkiksi suunnitteilla olevasta huumausainerikoksesta tai mahdollisesta tulevasta uhasta, loppuu varsinainen tiedonhankinta käytännössä kahden viikon jälkeen ilmoitettaessa lukemisesta vangille. Tällöin saatetaan jäädä ns. alkutiedon varaan eikä päästä tarkemmin selville suunnitteilla olevasta teosta. Tämän jälkeen suunnittelu mahdollisesti jatkuu muilla keinoilla, joihin on vielä vaikeampi päästä käsiksi. Kuten *Holopainen* on esittänyt, aikaa tulisi pidentää ja lisätä ehdoksi esimerkiksi ”tai kun lukemisen ilmoittamisesta ei ole enää haittaa”. Ks. aiheesta tarkemmin *Holopainen 2021*, s. 62 ja 127.

⁵² Tällöin tullee sovellettavaksi hallintolain 54 §:n 1 momentti, jonka mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Ks. myös EOAK/5348/2019, s. 6.

⁵³ HE 246/2020 vp, s. 44.

⁵⁴ Hallituksen esitys 246/2020 eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta, s. 49.

Uuden lain 8 §:n 1 momentin 1-9 kohdissa on lueteltu tietoja, joita Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä laitospöytäkirjojen ylläpitämistä sekä vankien ja tutkintavankien⁵⁵ valvontaa ja toimintaa osallistumista varten. Käsitellä voidaan muun muassa tietoja sijoittamisesta Rikosseuraamuslaitoksessa ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikössä, valvonnan järjestämisestä ja turvallisuuden ylläpitämisestä, yhteyksistä Rikosseuraamuslaitoksen yksikön ulkopuolelle sekä kirjeenvaihdosta, puhelusta ja sähköisestä viestinnästä vankeuslain ja tutkintavankeuslain nojalla tallennetut jäljennökset, järjestysrikkomuksesta ja sen seuraamuksesta, karkaamisesta ja avolaitoksesta luvatta poistumisesta, poistumislupa-, opintolupa- ja siviilityölupaehtojen rikkomisesta sekä Rikosseuraamuslaitoksen yksikön ulkopuoliseen laitokseen sijoittamiseen liittyvien ehtojen rikkomisesta.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu vankeuslain tai tutkintavankeuslain nojalla tehtäviä vankeja tai tutkintavankeja koskevia päätöksiä, joita Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä myös rekisterin käyttötarkoituksen mukaisesti. Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä rekisterin käyttötarkoituksen mukaisia tietoja myös henkilökuntaan kohdistuvista uhkailmoituksista ja muista poikkeuksellisten tilanteiden ilmoituksista.

Pykälän 3 momentin mukaan vangin tai tutkintavangin tietoihin saadaan sisällyttää 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelemisen sekä laitospöytäkirjojen ja turvallisuuden ylläpitämisen vuoksi välttämättömät tiedot muun vankiin tai tutkintavankiin yhteyttä pitävän henkilön, vangin tai tutkintavangin lähiomaisen taikka muun henkilön nimestä, yhteystiedoista, asioiden käsittelemiseen liittyvästä asemasta ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon valmistelun tai suorittamisen taikka tutkintavankeuden toimeenpanon kannalta tärkeistä henkilön tilaa tai olosuhdetta koskevasta tiedosta sekä muista välttämättömistä seikoista.

Vanhan lain valvonta- ja toimintarekisteriä koskevaan pykälään lisättiin 1.5.2021 voimaan tulleella lainmuutoksella (292/2021) kaksi uutta momenttia, joiden sisältö on tiivistetty uudessa laissa 8 §:n 4 momenttiin. Kyseisen momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitospöytäkirjojen ja -turvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä. Kyse on tiedoista, joita Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet saavat havainnoidessaan työtehtävissään toimintaympäristöään⁵⁶. Rekisteriin voidaan kirjata esimerkiksi radikalisoitumiseen tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä havaintoja taikka valvotuissa tapaamisissa tehtyjä havaintoja. Rekisteri antaa myös vankien välisen järjestys- ja turvallisuustiedon välittämässä vartijavuorolta toiselle. Rekisteriin voidaan viedä sellaisiakin havaintoja vankilaturvallisuutta vaarantavista tapahtumista, jotka eivät täytä turvallisuustietorekisteriin kirjaamisen edellytyksiä. Tällainen havainto voi olla esimerkiksi rikosepäily, jossa ei ole kyse vankeusuhkaisesta teosta.⁵⁷

⁵⁵ Vanhassa laissa puhuttiin Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otetusta, mutta kyseinen käsite haluttiin poistaa lain selkeyden lisäämiseksi ja sen tilalle lisättiin uusi tutkintavangin määritelmä. HE 246/2020 vp, s. 43.

⁵⁶ HE 6/2020 vp, s. 39.

⁵⁷ LaVM 1/2021 vp, s. 15-16. Hallituksen esityksessä todetaan, että jos vankilassa tehdään havainto tapahtumasta, joka voi vaarantaa vankilaturvallisuutta, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole niin poikkeuksellinen havainto, että se tulisi kirjata turvallisuustietorekisteriin, antaa säännös mahdollisuuden kirjata tiedon valvonta- ja toimintarekisteriin. Esimerkiksi radikalisoitumiseen tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä havaintoja voitaisiin käsitellä kyseisen säännöksen nojalla. HE 6/2020, s. 28.

Tietoihin voi sisältyä myös tekniseen vankilavalvontaan liittyviä tallenteita, jos ne ovat välttämättömiä laitosjärjestyksen ja -turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tekninen valvonta vankilassa käsittää teknisellä laitteella tapahtuvan kuvan katselun ja tallentamisen (Vankeuslaki 16:1a). Teknisen valvonnan tallenteet eivät kuulu rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Tällaisia tallenteita voidaan kuitenkin pitää muutoin arkaluonteisina tietoina, joiden käsittelyyn saattaa liittyä erityisiä riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Tämän vuoksi henkilötietojen käsittelyn on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä.⁵⁸

Edellä mainittuja tietoja tallettaessa niihin on liitettävä arvio tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta, jos se on mahdollista (RiseHetiL 8.4 §). Lainkohta vastaava sääntely löytyy myös sotilastiedustelurekisterin tietosisältöä koskevan henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (332/2019) 14.2 §:ssä. Arvion kirjaaminen on tarpeen erityisesti, jos tietojen luotettavuudesta tai oikeellisuudesta herää yksittäistapauksessa epäily⁵⁹. Rekisterinpitäjän tai sen määräämän Rikosseuraamuslaitoksen yksikön on tarkistettava rekisterin sisältämien tietojen tarpeellisuus vähintään joka kolmas vuosi (RiseHetiL 31.4,2 §) ja 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen rikosseuraamusrekisterissä olevat tiedot on poistettava viimeistään 2 kuukauden kuluttua tiedon merkitsemisestä rekisteriin (31.1,3 §). Teknisen valvonnan tallenteet on hävitettävä viimeistään kuukauden kuluttua tallentamisen päättymisestä, jollei niiden säilyttäminen ole välttämätöntä laitosjärjestyksen ja -turvallisuuden ylläpitämiseksi (RiseHetiL 31.3 §)⁶⁰.

4. Turvallisuustietorekisteri

Uudessa RiseHetiL:ssa turvallisuustietorekisteristä ja sen sisällöstä säädetään 11 §:ssä ja pykälä on samansisältöinen kuin vanhan lain 8 §.⁶¹ Pykälän 1 momentin mukaan turvallisuustietorekisteri sisältää vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseen tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja vangeista ja tutkintavangeista, joiden voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Turvallisuustietorekisterin käyttötarkoituksista on poistettu rikosten selvittäminen tai henkilön tarkkailu tiedonhankintatarkoituksessa, koska nämä toiminnot eivät kuulu Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan⁶². Rekisteriin voidaan sen sijaan kirjata valvonnassa havaittuja tai saatuja tietoja. Näin ollen valvonta on vankien havaittavissa.⁶³ Rikosten estämiseen liittyvien tietojen tallennuskynnyksenä on ”perustellusti epäillä”. Muotoilu asettaa yksilöidyn ja konkreettisen rikosepäilyn vaatimuksen.⁶⁴ Pelkästään sakkouhkaista rikosepäilyä koskevaa havaintoa ei saa kirjata turvallisuustietorekisteriin, mutta rikosseuraamusrekisteriin tällainenkin tieto voidaan viedä.

RiseHetiL 11 §:n 2 momentin mukaan rekisteri voi sisältää tietoja myös poikkeuksellisista turvallisuutta vaarantavista tapahtumista vankilassa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota turvallisuustietorekisterin tietosisältöä koskevassa ratkaisussaan siihen, että

⁵⁸ LaVM 1/2021 vp, s. 4.

⁵⁹ Hallituksen esitys 13/2018 eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 37-38. Ks. myös *Lohse, Mikael – Viitanen, Marko*, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019, s. 123.

⁶⁰ LaVM 1/2021 vp, s. 5. Lakivaliokunta on pitänyt yhteen kuukauteen rajoittuvaa säilytysaikaa oikeasuhteisena ottaen huomioon tietojen arkaluonteisuuden.

⁶¹ Ks. HE 246/2020 vp, s. 55.

⁶² Hallintovaliokunnan lausunto (HaVL) 2/2020 hallituksen esityksestä (HE 6/2020) eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi, s. 2.

⁶³ HE 6/2020 vp, s. 44.

⁶⁴ HE 6/2020 vp, s. 28.

tietoja merkittäessä ei mahdollisesti ole aina pitäydytty sen kaltaisissa poikkeuksellisissa ja laitosjärjestystä vakavasti uhkaavia tapahtumia koskevissa tiedoissa, joita varten rekisteri on perustettu⁶⁵. Viime vuoden toukokuun alussa tulleen lainmuutoksen myötä sellaiset Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoitamisen yhteydessä ilmenneet laitosjärjestykseen ja -turvallisuuteen liittyvät tiedot, jotka eivät täytä turvallisuustietorekisteriin kirjaamisen edellytyksiä, voidaan viedä rikosseuraamusrekisteriin.⁶⁶

Turvallisuustietorekisterin sisällöstä säädetään tyhjentävästi RiseHetiL 11 §:n 3 momentissa. Rekisterin tietosisältö perustuu lähtökohtaisesti vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytössä ilmenneisiin tietoihin.⁶⁷ Turvallisuustietorekisteri voi sisältää henkilön yksilöintitietojen, kuten rekisteröidyn nimen, henkilötunnuksen ja valokuvan lisäksi muun muassa kirjeenvaihtoon sekä tapaamisiin, puheluihin, internetin käyttöön ja muihin telyhteyksiin liittyviä tietoja sekä muulta viranomaiselta tai yksityiseltä henkilöltä saatuja vihjetietoja. Kyseistä momenttia on selkiytetty viittauksella vankeuslain 16 luvun 1 a §:n mukaisessa valvonnassa saatuihin tietoihin, jonka myötä myös teknisen vankivalvonnan tallenteet voidaan rekisteröidä turvallisuustietorekisteriin.⁶⁸

Rekisteriin saadaan kirjata lisäksi ulkopuolista henkilöä koskevaa, rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitettua tietoa, jos henkilön voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta tai vaarantavan vankilan turvallisuutta (RiseHetiL 11.4 §). Käytännössä kyse on mahdollisesta rikoskumppanista tai henkilöstä, jonka voidaan perustellusti muutoin epäillä vaarantavan vankilan turvallisuutta⁶⁹.

RiseHetiL 11 §:n 5 momentin mukaan peruste henkilön rekisteröimiselle turvallisuustietorekisteriin tulee kirjata ja 6 momentti edellyttää liittämään, jos mahdollista, arvion tietojen antajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta. Säännöksillä turvataan jälkikäteistä laillisuusvalvontaa ja rekisteritietoihin perustuvan analyysin luotettavuuden arviointia. Rekisterinpitäjän tai sen määräämän Rikosseuraamuslaitoksen yksikön on tarkistettava turvallisuustietorekisterin sisältämät tiedot vähintään kerran vuodessa (RiseHetiL 31.4,3 §) ja tiedot on poistettava 5 vuoden kuluttua viimeisestä merkinnästä (31.1,6 §).

5. Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten välinen yhteistyö

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009, jäljempänä PTR-laki) tarkoituksena on edistää mainittujen viranomaisten yhteistoimintaa sekä yhteisten toimintalinjojen toteuttamista siten, että rikostorjuntaan, valvontaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. PTR-lain 5 §:n mukaan PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten voidaan perustaa yhteisiä PTR-rikostiedusteluyksiköitä. Tällaiset yksiköt eivät nimitään huolimatta ole varsinaisia organisaatioyksiköitä, vaan tehostetun viranomaisyhteistyön toimintamuotoja.⁷⁰ PTR-rikostiedusteluyksiköihin sijoitetut virkamiehet toimivat näissä

⁶⁵ EOAK/2474/2016, s. 11.

⁶⁶ HE 6/2020 vp, s. 29.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ LaVM 1/2021 vp, s. 18–19.

⁶⁹ HE 246/2020 vp, s. 56.

⁷⁰ HE 6/2020 vp, s. 11.

yksiköissä lähettäjäviranomaisen toimivaltuuksin ja alaisuudessa. Päivittäisestä työnjohdosta vastaa sitä vastoin yksikköön sijoitettu päällystöön kuuluva poliisimies.⁷¹

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille on aikaisemmin ollut mahdollista antaa erityiset poliisivaltuudet, jotka mahdollistivat Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen sijoittamisen PTR-rikostiedusteluyksikköön. Poliisilain (872/2011) uudistuksen myötä tämä ei enää vuoden 2017 alusta ole ollut mahdollista.⁷² Yhteistyö vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi on sen jälkeen perustunut muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten väliseen virka-apuun.⁷³ Tämän vuoksi, ja koska Rikosseuraamuslaitos on PTR-viranomaisten keskeinen yhteistyökumppani, PTR-lakiin lisättiin 1.5.2021 uusi 6 a §, jossa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen osallistumisesta PTR-rikostiedusteluyksikön toimintaan. Rikosseuraamuslaitoksen virkamies voi osallistua tällaiseen toimintaan, jos se on tarpeen vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseksi tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tehostettu tiedonvaihto on tarpeen muun muassa vankilasta käsin johdetun rikollisuuden ja ulkopuolelta vankiloihin kohdistuvan rikollisuuden estämisessä.⁷⁴ Toimintaan osallistuminen tapahtuu Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuussäätelyn eli vankeuslain (767/2005) ja tutkintavankeuslain (768/2005) puitteissa. Rikosseuraamuslaitoksen virkamies ei siten voi osallistua esitutkintaan eikä esimerkiksi matkustajatietoja käsittelevän PTR-rikostiedusteluyksikön toimintaan.⁷⁵

6. Tietojen luovuttaminen PTR-viranomaisille

Lainsäädäntö ei ole aiemmin mahdollistanut Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tiedon luovuttamista muutoin kuin vankeuslain 19 luvussa säädetyissä tilanteissa,⁷⁶ mutta 1.5.2021 voimaan tulleen lakiuudistuksen (292/2021) myötä Rikosseuraamuslaitoksella on salassapitovelvollisuuden estämättä myös oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa PTR-viranomaisille tietoja, jotka sillä on aiemmin ollut oikeus luovuttaa vain pyynnöstä.

Hallituksen esityksessä oikeutta oma-aloitteiseen tietojen ilmoittamiseen perusteltiin yhteiskunnallisella tarpeella torjua rikollisuutta. Näin ollen taustalla vaikuttivat perustuslain 7 §:ssä säädettyjen oikeushyvien turvaaminen sekä 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä johtuen PL 10 §:n rajoittamista voitiin pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.⁷⁷ Kyseessä ei ollut perusoikeusnäkökulmasta oleellinen muutos, sillä kyse oli vastaavista tiedoista, jotka esitutkintaviranomaisilla on ollut oikeus aiemmin saada pyynnöstä.⁷⁸ Perustuslakivaliokunta ei myöskään ottanut kantaa näihin esitettyihin muutoksiin.⁷⁹ Aiemmin perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan.⁸⁰

⁷¹ Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM) 6/2009 hallituksen esityksestä (26/2008) laiksi poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 6.

⁷² HE 6/2020 vp, s. 11.

⁷³ HaVL 2/2020 vp, s. 4.

⁷⁴ HaVL 2/2020 vp, s. 5.

⁷⁵ HE 6/2020 vp, s. 43.

⁷⁶ HE 6/2020 vp, s. 13.

⁷⁷ HE 6/2020 vp, s. 48.

⁷⁸ HE 6/2020, s. 30.

⁷⁹ PeVL 36/2020 vp.

⁸⁰ Ks. esim. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 62/2010 hallituksen esityksestä (204/2010) turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-

RiseHetiL 19 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännöksen mukaan Rikosseuraamuslaitos saa salsapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja PTR-viranomaisille siltä osin kuin se on välttämätöntä mainitun lain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten⁸¹. Kyseinen säännös mahdollistaa tietojen luovuttamisen yhtä lailla myös puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimelle, Oikeusrekisterikeskukselle ja muulle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Edellä mainittujen rikoksiin liittyvien tietojen lisäksi Rikosseuraamuslaitos voi nykyään luovuttaa oma-aloitteisesti myös muita sellaisia tietoja poliisille, joita se on aiemmin voinut luovuttaa pyynnöstä (RiseHetiL 20 §). Pykälän 1 momentissa on kyse tietyistä rikosseuraamusrekisterissä olevista tiedoista, jotka ovat tarpeen henkilön luotettavuutta edellyttävää poliisin lupaa tai hyväksyntää varten. Lisäksi 2 momentissa on mainittu tietoja, jotka ovat tarpeen maassa oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, kansalaisuutta, maahantulokieltoon määräämistä tai maahantulokiellon peruuttamista koskevan asian käsittelemiseksi. Myös rajavartiolaitokselle voidaan luovuttaa oma-aloitteisesti tiettyjä tietoja, joita aiemmin on voitu luovuttaa pyynnöstä (RiseHetiL 25 §). Kyse on rikosseuraamusrekisterin tiedoista, jotka ovat tarpeen rajavalvontaa varten, henkilöiden tavoittamiseksi tai maasta poistamiseksi⁸² taikka henkilön luotettavuutta edellyttävää Rajavartiolaitoksen lupaa tai hyväksyntää varten.

Oma-aloitteinen tiedon luovuttaminen on laajennettu koskemaan myös turvallisuustietorekisteriä. RiseHetiL 30 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos voi pyynnöstä ja omasta aloitteestaan luovuttaa PTR-viranomaisille (ja pääesikunnalle) turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä rekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin eli rikollisen ja vankilaturvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseen. Tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla säädetään 1.1.2020 voimaan tullessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki). Kyseinen laki koskee kaikkia Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekistereitä, mukaan lukien turvallisuustietorekisteriä. Tiedonhallintalaki ei kuitenkaan mahdollista rajoittamatonta pääsyä turvallisuustietorekisterin tietovarantoihin ja niissä oleviin tietoaineistoihin. Myös katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin.⁸³

Rikosseuraamuslaitoksen ja PTR-viranomaisten välistä yhteistyötä tukee edelleen vankeuslain 19 luvun 1 §:ään lisätty uusi 3 momentti, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja tapahtumista ja henkilöistä, joiden voidaan perustellusti epäillä liittyvän rikolliseen toimintaan. Ajatuksena on saada PTR-viranomaisten rikosanalyysin piiriin entistä enemmän sellaisia tietoja, joilla voi olla merkitystä rikosten estämisessä ja selvittämisessä. Mitä aikaisemmassa vaiheessa tällaisia hiljaisia signaaleja on mahdollista saada, sitä paremmat

1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 42/2010 hallituksen esityksestä (185/2010) laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

⁸¹ Tehtävällä tarkoitetaan muun muassa rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista, rikokseen liittyvää syyttäjän toimintaa, rikosasian käsittelyä tuomioistuimessa sekä rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoa. PTR-viranomaisten osalta poliisilla tarkoitetaan sekä Poliisihallituksen alaisia yksiköitä että Suojelupoliisia. HE 246/2020 vp, s. 62.

⁸² Henkilön maasta poistaminen lisättiin perusteeksi 1.5.2021. Ks. LaVM 1/2021 vp, s. 19–20.

⁸³ HE 6/2020 vp, s. 30–31.

edellytykset PTR-viranomaisilla on suunnata toimintaansa.⁸⁴ Korkeahko ”perustellusti epäillä” -vaatimus johtuu siitä, että epäily rikoksesta muodostaa tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettua valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon.⁸⁵

7. Johtopäätökset

Vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja laitosturvallisuuden ylläpitäminen perustuu ratkaisevasti turvallisuustietoon. Tehokas tiedonhankinta tukee viranomaisten yhteistyötä sekä vankilatasolla että PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja analyysitoiminnassa. Tehokas turvallisuustiedonhankinta sisältää muun muassa kirjeiden lukemista, puheluiden kuuntelua, tarkastustoimintaa, koiratoimintaa, vankiloiden ja viranomaisten yhteistyötä sekä vangeilta tulevan vihjetiedon hyödyntämistä.

Rikosseuraamuslaitoksella on käytössään sinänsä hyvät keinot hankkia tietoa vankien toiminnasta. Nämä toimivaltuudet keskittyvät pääasiassa vankien yhteydenpitoon vankilan ulkopuolelle. Toimivaltuuksien funktio on lähtökohtaisesti preventiivinen, koska esimerkiksi puhelun ja tapaamisen kuuntelusta ilmoitetaan keskustelun osapuolille etukäteen, joten kuuntelu on lähinnä omiaan estämään muun muassa rikosten suunnittelua. Keskustelun osapuolet voivat toki kuuntelusta huolimatta pyrkiä rikolliseen toimintaan käyttämällä esimerkiksi salakieltä, mutta tällöinkin keskusteluja analysoimalla voidaan saada arvokasta tietoa vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi⁸⁶. Tehokas tiedonhankinta rikosten estämiseksi edellyttää myös, että toimivaltuuksia käytetään tilanteen vaatiessa systemaattisesti ja monipuolisesti, jotta rikosten suunnittelemiseen ja toteuttamiseen ei jää ”tyhjiä aukkoja”.

Merkittävä haaste puheluiden kuuntelemisen osalta liittyy vankiloiden järjestyssääntöihin, jotka antavat vangeille hyvin vapaat mahdollisuudet käyttää osaston puhelinta.⁸⁷ Apulaisoikeusasiamiehen mukaan järjestyssäännössä voidaan antaa ainoastaan yleisiä osastokohtaisia määräyksiä puhelimen käyttöajoista, eikä siinä voitaisi antaa tiettyä yksittäistä vankia koskevia puhelimen käyttöä koskevia määräyksiä tai rajoituksia. Toisaalta AOA on todennut, että vangin puhelimen käytön kesto voidaan puuttua silloin, jos se käytännössä estää muilta vangeilta heidän mahdollisuutensa puhelimen käyttöön.⁸⁸ Jotta puheluiden kuuntelemiselle olisi paremmat tosiasialliset mahdollisuudet, tulisi arvioida vankiloiden järjestyssääntöjä ja käytännön järjestelyjä puhelimen käyttöön. Lisäksi tulisi antaa päätösvalta kuuntelemisesta myös ohjauksen

⁸⁴ HaVL 2/2020 vp, s. 3.

⁸⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 51/2018 hallituksen esityksestä (242/2018) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 12 ja LaVM 1/2021 vp, s. 13.

⁸⁶ Ks. käytännön kokemuksista *Paasonen* 2021, s. 62 ja *Holopainen* 2021, s. 64.

⁸⁷ Vanki saa käyttää vankipuhelinta osastojen päiväjärjestyksen mukaisina aukioloaikoina ja puhelujen määrää rajoittaa käytettävissä olevien puhelinlaitteiden määrä sekä päiväjärjestyksessä käytettävissä oleva aika. Puhelimen käytön ehtona on, että vanki ilmoittaa henkilökunnalle etukäteen numerot ja henkilöt tähän varatulla lomakkeella. Numerot, joita voi olla enintään 20, tallennetaan puhelinjärjestelmään. Ks. esim. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen Riihimäen vankilan järjestyssääntö 9 §. Käytännössä puheluiden kuunteleminen on haastavaa, koska esimerkiksi JR-vangit voivat soittaa rajattomasti puheluita, jolloin niiden kuunteleminen on käytettävissä olevilla resursseilla mahdotonta. Tämä mahdollistaa vankien kommunikoinnin osastolta toiselle ja vankilasta toiseen. *Holopainen* 2021, s. 64. Haasteena on myös se, että vanki voi soittaa mihin tahansa ilmoittamaansa numeroon, joita järjestelmään voi tallentaa 20 numeroa kerrallaan ja numeroita voi vaihtaa milloin tahansa. Henkilökunnalla ei myöskään ole tietoa siitä, kenelle vangin ilmoittamat numerot kuuluvat, koska vanki voi ilmoittaa puhelujärjestelmään mitä tahansa nimiä. Lisäksi on hyvin vaikeaa estää ryhmäpuhelut tai puhelun siirtäminen vastaanottajan päässä toiselle henkilölle. Esimerkiksi JR-vangit soittavat samaan aikaan tiettyihin numeroihin, jotta pääsevät keskustelemaan keskenään ryhmässä, kun vastaanottaja laittaa puhelimit vastakkain. *Paasonen* 2021, s. 62.

⁸⁸ EOAK/2696/2020, s. 15.

tai valvonnan esimiestehtävissä toimivalle virkamiehelle, kuten kirjeiden lukemisessa. Määräaikaisen päätöksen lisääminen kuuntelua koskevaan säännökseen auttaisi mainittuihin käytännön ongelmiin, koska tällöin voitaisiin kuunnella tietyn vangin kaikki puhelut määräajan puitteissa. Tämä seikka on jo huomioitu vireillä olevassa vankeuslain muutosarvioinnissa.

Oma haasteensa yhteydenpidon valvonnan sääntelyssä liittyy vangin yhteydenpitoon videon välityksellä vankilan ulkopuolelle. Tällaiset videotapaamiset ovat yhä yleisempiä, mutta valvontaan liittyvä sääntely on puutteellista. Vankeuslain 13 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan videotapaamisten valvontaan sovelletaan, mitä 2 §:n 2 momentissa säädetään. Kyseisen momentin mukaan valvontaa voidaan tehdä siten, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamies on läsnä. Näin ollen videotapaamiseen ei voitaisi soveltaa 3 momentissa mainittua tapaamisen kuuntelua ja tallentamista teknisellä laitteella. Kyseinen ongelma on huomioitu vankeuslain muutostarpeiden arviointia koskevassa muistiossa siten, että 13 luvun 13 §:n 2 momenttiin lisättäisiin viittaus myös 2 §:n 3 momenttiin⁸⁹.

Kirjeiden, muiden postilähetysten ja viestien lukemisella on enemmän tiedonhankinnallista merkitystä, koska lukemisesta ilmoittamisen lykkääminen mahdollistaa tiedonhankinnan jatkamisen. Ilmoittamisen lykkääminen kahdeksi viikoksi on kuitenkin usein riittämätön johtuen kirjepostin hitaudesta ja lopulta toimenpiteestä ilmoittaminen voi vaarantaa merkittävänkin tiedonhankinnallisen intressin. Varmuosastolla toimivaltuuksien käyttö on ylipäätään huomattavasti tehokkaampaa matalampien käyttöedellytysten vuoksi, joten osastoinnilla ja varmuusosastolle sijoittamisen edellytyksillä on suora vaikutus myös tiedonhankintaan. Rikosseuraamuslaitoksella on merkittävä rooli tiedonhankinnassa erityisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien suhteen ja se voi tuottaa arvokasta tietoa esitutkintaviranomaisten käyttöön. Tässä yhteydessä käsiteltyjen laissa säädettyjen toimivaltuuksien lisäksi vankiloissa voidaan tehdä paljon havaintoja muun muassa tiettyjen vankien tapaajista ja heidän käyttämistään ajoneuvoista.

Haasteena on käsitellä ja säilyttää turvallisuustietoa, koska nykyiset ohjeet ja tiedonhallinta eivät mahdollista säilyttämään tietoa, jossa on esimerkiksi henkilöstöä koskevia rikosepäilyjä, arkaluonteisia vihjetietoja tai poliisilta saatuja tietoja. Tiedon kirjaamiskäytännöt vaihtelevat yksiköittäin. Eri vankiloiden välillä turvallisuustiedonvaihto on henkilösidonnaista eikä ole yhdenmukaista valtakunnallista toimintamallia, jossa toiminta olisi organisoitua ja turvallisuustietoa voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa. Lisäksi turvallisuustietorekisterin osalta on haasteena, että sinne voidaan lähtökohtaisesti kirjata tietoja vain vangeista ja tutkintavangeista. Muuta henkilöä koskevaa tietoa voidaan käsitellä vain osittain, jolloin esimerkiksi ehdonalaisvalvonnassa olevia tai vankilaan tulevia koskeva yhdyskuntaseuraamustoimistossa hankittu vihjetieto ei sovellu turvallisuustietorekisteriin.

Turvallisuustiedon hyödyntämisessä keskeistä on hankittujen tietojen arvioiminen, yhdisteleminen ja analysoiminen kokonaiskuvan luomiseksi, mikä on tällä hetkellä puutteellista Rikosseuraamuslaitoksessa, koska varsinaista turvallisuustiedon analysointia ei tee yksikään virkamies. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa on kymmeniä virkamiehiä tekemässä pelkästään analyysityötä, jota hyödynnetään yhdessä myös muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Yksittäisissä vankiloissa on turvallisuusvartijaryhmiä, joilla on edes vähän kykyä kerätä ja hyödyntää turvallisuustietoa.⁹⁰ Vireillä olevassa Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksessa tämä tulisi huomioida ja panostaa turvallisuustiedonhallintaan, koska sillä on merkittävä

⁸⁹ Oikeusministeriön muistio VN/11810/2021, s.11.

⁹⁰ Paasonen 2021.

vaikutus vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseen ja laitosturvallisuuteen sekä viranomaisten yhteistyöhön.