

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2006:1

Vankien sähköiset valvontamenetelmät

Sähköisen valvonnan työryhmän välimietintö

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2006:1

Vankien sähköiset valvontamenetelmät

Sähköisen valvonnan työryhmän välimietintö

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2006

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
7.2.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmän välimietintö	
Sähköisen valvonnan työryhmä Puheenjohtaja Jussi Pajuja Sihteeri Tuuli Herlin		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 22.6.2006	
Julkaisun nimi Vankien sähköiset valvontamenetelmät Sähköisen valvonnan työryhmän välimietintö			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Lokakuun 1 päivänä 2006 voimaan tuleva vankeuslainsäädännön kokonaisuudistus sisältää säännökset valvotusta koevapaudesta, joka on uusi vaihe vankien yhteiskuntaan sijoittamisessa rangaistusajan lopussa. Koevapauden valvontakeinot ja valvonnan intensiivisyys tulevat vaihtelemaan tapauskohtaisesti, mutta uudessa järjestelmässä tekninen valvonta tulee olemaan pääsääntö. Pitkäaikaisvankien koevapaudteen liitettäisiin aina intensiivinen tekninen valvonta.</p> <p>Sähköisen valvonnan työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut erilaisten valvontatekniikoiden käyttömahdollisuuksia erityisesti valvotun koevapauden valvonnassa. Sähköistä valvontaa voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Matkapuhelimen paikantamiseen perustuvan tekniikan avulla on Suomessa kokeiluluontoisesti valvottu esimerkiksi vankilan ulkopuolella työssä käyviä vankeja jo usean vuoden ajan. Kansainvälisesti melko yleinen tekninen ratkaisu on valvottavan nilkkaan tai ranteeseen kiinnitettävä laite, joka on yhteydessä rannekkeen lähellä olevaan kiinteään seurantalaitteeseen. Valvoja voi seurata valvottavan liikkeitä seurantalaitteen avulla.</p> <p>Työryhmä on vaihtoehtoisia ratkaisuja vertailtuaan päättänyt siihen, että valvotun koevapauden teknisen valvonnan tulisi perustua jo nyt käytössä olevaan matkapuhelimen paikantamiseen. Teknisen toteutuksen kannalta matkapuhelinjärjestelmällä on useita etuja. Se mahdollistaa valvottavan liikkumisen valtakunnallisen seurannan, kun taas ranneketunnistetta voidaan käyttää vain seurantalaitteen melko suppealla toiminta-alueella. Matkapuhelinjärjestelmä perustuu yleisesti käytössä olevaan teknologiaan, joten valvonnassa voidaan välittömästi hyödyntää yleisessä järjestelmässä tapahtuvaa kehitystä. Lisäksi järjestelmä on kustannuksiltaan edullinen, ja sen käytöstä Suomessa on monivuotinen kokemus. Ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta on tärkeää, ettei matkapuhelimeen perustuva seuranta leimaa valvottavaa sosiaalisesti samalla tavoin kuin esimerkiksi valvontaranneke.</p> <p>Työryhmän ensimmäisen vaiheen tehtävänä on ollut myös valvottua koevapautta koskevan asetuksen laatiminen yhteistyössä oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston asetustyöryhmän kanssa. Valvottua koevapautta koskevia asetuksen taseisia säännöksiä ehdotetaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annettavan asetuksen yhdeksi luvuksi. Työryhmän ehdotus on välimietinnön lopussa.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) valvonta, työryhmät			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 5/69/2005, OM039:00/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:1		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-344-9
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
7.2.2006

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Arbetsgruppen för elektronisk övervakning Ordförande Jussi Pajuoja Sekreterare Tuuli Herlin</p>	<p>Typ av publikation Arbetsgruppens mellanbetänkande</p>		
	<p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes 22.6.2005</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Elektroniska övervakningsmetoder av fångar. Mellanbetänkande av arbetsgruppen för elektronisk övervakning (Vankien sähköiset valvontamenetelmät. Sähköisen valvonnan työryhmän välimietintö)</p>			
<p>Publikationens delar</p>			
<p>Referat</p> <p>Helhetsreformen av fängelselagstiftningen som träder i kraft den 1 oktober 2006 innehåller bestämmelser om övervakad frihet på prov som är en ny fas i anpassningen av fångar i samhället under strafftidens slutfas. Övervakningsmetoderna av den övervakade friheten på prov och intensiviteten av övervakningen kommer att variera från fall till fall men i det nya systemet kommer en teknisk övervakning att vara en huvudregel. Till långtidsfångarnas övervakade frihet på prov anknys alltid en intensiv teknisk övervakning.</p> <p>Arbetsgruppen för elektronisk övervakning har enligt sitt uppdrag betraktat möjligheter att använda olika övervakningstekniker speciellt i övervakningen av den övervakade friheten på prov. Den elektroniska övervakningen kan verkställas på många olika sätt. Med hjälp av teknik som bygger på lokalisering av mobiltelefonen övervakar man i Finland sedan flera år på prov t.ex. fångar som arbetar utanför fängelset. Internationellt en ganska allmän teknisk lösning är en apparat som fästs i den övervakades vrist eller handled och som har kontakt med en fast övervakningsapparat nära armbandsapparaten. Övervakaren kan med hjälp av övervakningsapparaten följa hur den övervakade rör sig.</p> <p>Efter att ha jämfört alternativa tekniska lösningar har arbetsgruppen kommit till den slutsatsen att den tekniska övervakningen av den övervakade friheten på prov bör bygga på lokaliseringen av mobiltelefonen. Lokaliseringen används redan nu. Med tanke på den tekniska verkställigheten har mobiltelefonsystemet flera fördelar. Det möjliggör en övervakning i hela landet medan armbandsapparaten endast kan användas på övervakningsapparatens funktionsområde som är ganska begränsat. Mobiltelefonsystemet bygger på teknologi som används allmänt vilket innebär att det i övervakningen kan omedelbart utnyttjas det allmänna systemets utveckling. Systemet har också låga kostnader och man har flera års erfarenhet av det i Finland. Ur synvinkeln för de mänskliga och grundläggande rättigheterna är det viktigt att övervakningen som bygger på mobiltelefonen inte stämplar den övervakade socialt på samma sätt som t.ex. en armbandsapparat.</p> <p>Under den första fasen hade arbetsgruppen också till uppgift att utarbeta en förordning om övervakad frihet på prov i samarbete med förordningsarbetsgruppen på justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning. Bestämmelser på förordningsnivån om övervakad frihet på prov föreslås vara ett kapitel i förordningen om verkställighet av fängelsestraff. Arbetsgruppens förslag finns i slutet av mellanbetänkandet.</p>			
<p>Nyckelord Övervakning, arbetsgrupper</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 5/69/2005, JM039:00/2005</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2006:1</p>		<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-344-9</p>
<p>Sidoantal</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 22 päivänä kesäkuuta 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli 1) selvittää ja valmistella sähköisten valvontamenetelmien käyttöä seuraamusjärjestelmässä sekä 2) valmistella ehdotetun vankeuslain (HE 263/2004 vp) 21 luvun 3 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus valvotusta koevapaudesta yhteistyössä oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston asetustyöryhmän kanssa (Dnro 3/69/2002).

Sähköisen valvonnan työryhmän tehtävä jakautuu kahteen jaksoon. Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä on arvioinut Suomessa kokeilukäytössä ollutta vankien matkapuhelinvalvontaa, verrannut sitä muihin teknisiin ratkaisuihin sekä tehnyt arvionsa pohjalta ehdotuksen sähköisen valvonnan järjestämisestä valvotussa koevapaudessa. Lisäksi se on valmistellut valvottua koevapautta koskevat asetuksen tasoiset säännökset yhteistyössä oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston asetustyöryhmän kanssa. Ensimmäisen vaiheen toimikausi oli 1.7.2005 – 31.12.2005.

Sähköisen valvonnan työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos, sittemmin apulaisosastopäällikkö, Jussi Pajuoja oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin vartiopäällikkö Pekka Huhtamaa Satakunnan vankilasta, ylitarkastaja Heimo Kangaspunta Kriminaalihuoltolaitoksesta, lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, toimistoinsinööri Ari Pakarinen ja ylitarkastaja Jouko Pietilä Vankeinhoitolaitoksesta, vanhempi vartija Jukka Piironen Helsingin työsiirtolasta sekä neuvotteleva virkamies Eeva Virkkunen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta. Työryhmän sihteeriksi määrättiin suunnittelija Tuuli Nurminen, sittemmin Herlin, oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta.

Toisessa vaiheessa työryhmän toimeksianto ja kokoonpano laajenevat. Tällöin selvitettäväksi tulevat muun muassa sähköisen valvonnan muut mahdolliset käyttötavat ja tekniikat sekä mahdollisuudet päihdevalvonnan tehostamiseen ja sen tekniseen toteutukseen eri seuraamuksissa. Työryhmän toisen vaiheen kokoonpanosta tehdään erillinen päätös.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina apulaisjohtaja Anna Arolaa Riihimäen vankilasta, järjestelmäasiantuntija Pekka Nurhosta poliisin tietohallintokeskuksesta sekä ylivartija Arto Kivirintaa Pelson vankilasta. Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa.

Saatuaan ensimmäisen vaiheen työnsä päätökseen sähköisen valvonnan työryhmä luovuttaa kunnioittaen välimietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2006

Jussi Pajuoja

Pekka Huhtamaa

Heimo Kangaspunta

Ulla Mohell

Ari Pakarinen

Jouko Pietilä

Jukka Piironen

Eeva Virkkunen

Tuuli Herlin

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	1
2. Tekninen selvitys	2
3. Selvitys nykyisen paikannusjärjestelmän toimivuudesta	4
4. Työryhmän ehdotus sähköisen valvonnan menetelmäksi.....	5
5. Valvottua koevapautta koskeva säännös	5
6. Eduskunnan valiokuntien kannanotot	7
7. Pitkäaikaisvankien valvottu koevapaus	8
8. Valvotusta koevapaudesta päättäminen	9
9. Rangaistusajan suunnitelma	9
10. Valvotun koevapauden tulevan käyttöalan laajuus	10
11. Asetusta valmisteltaessa esiin tulleet näkökohdat	10
12. Koevapauden ehtojen noudattaminen	12
13. Päihdehuolto koevapaudessa	13
14. Viranomaisten yhteistoiminnan järjestäminen	14
15. Valtioneuvoston asetus vankeudesta	14

1 Johdanto

Valvottua koevapautta koskevat säännökset sisältyvät 1.10.2006 voimaan tulevaan niin sanottuun vankeuslakipakettiin. Koevapaudesta säädetään uudessa rikoslain 2 c luvussa (780/2005), laissa pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä (781/2005) ja vankeuslaissa (767/2005).

Valvottu koevapaus on vankien asteittaisessa vapauttamisjärjestelmässä uusi vaihe, jolla pyritään edistämään vankien sijoittumista yhteiskuntaan laitospääntönsä lopussa. Uutta on erityisesti koevapauteen liitettävä tekninen valvonta. Valvottu koevapaus on yhdistelmä teknistä valvontaa ja niitä yhteiskuntaan sijoittumista edistäviä toimintamalleja, joita vankeinhoidossa on jo aikaisemmin käytetty. Valvotun koevapauden keskeiset elementit on kuvattu hallituksen esityksessä rikoslain muuttamiseksi (HE 262/2004 vp).

Vangin sijoittumista yhteiskuntaan pyritään nykyään edistämään muun muassa niin, että vanki sijoitetaan vankilan ulkopuoliseen laitokseen, tekemään siviilityötä tai opiskelemaan laitoksen ulkopuolella. Tällöin vanki työskentelee, opiskelee tai on hoidettavana vankilan ulkopuolella, ja hän yöpyy joko vankilassa tai ulkopuolisessa laitoksessa. Valvottu koevapaus merkitsee astetta pitemmälle menevää, vapauttamisvaiheeseen liittyvää sijoittamista yhteiskuntaan. Koevapaudessa vanki voidaan sijoittaa esimerkiksi kotiinsa. Valvonta voi tapahtua teknisillä välineillä, kuten matkapuhelimella tai muulla erityisvalvonnalla.

Valvottua koevapautta koskeva rikoslain säännös on valvonnan teknisen suoritustavan suhteen melko avoin. Tämä johtuu siitä, että kehitys alalla on nopeaa. Suomessa kokeiltavana oleva matkapuhelimeen perustuva valvontajärjestelmä saattaa lähivuosina korvata monissa länsimaissa käytössä olevan ranneketekniikkaan perustuvan valvonnan. Matkapuhelinjärjestelmän etuna on, että se mahdollistaa jatkuvan yhteydenpidon laitoksen ulkopuolella olevaan vankiin ja vangin sijainnin tarkan paikallistamisen.

Vanki voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista. Valvottuun koevapauteen sijoittaminen edellyttää, että sijoitus perustuu rangaistusajan suunnitelmaan, vanki sitoutuu ehdottomaan päihitteettömyyteen sekä noudattamaan hänelle annettuja muita ehtoja. Jos koevapauden ehtoja rikotaan, sijoitus voidaan peruuttaa.

Rangaistusten täytäntöönpanossa koevapaus korvaa nykyisin ehdonalaiseen vapauttamiseen kuuluvan aikaistamisjärjestelmän. Vangin vapauttamista on voitu aikaistaa muun muassa silloin, kun vangin vapautumissuunnitelmaan liittyy olennaisia tärkeitä jatkotoimenpiteitä - kuten koulutus, kuntoutus tai työ - joiden toteuttamisen säännönmukainen ehdonalaisten vapauttamisen tekeminen mahdottomaksi. Aikaistaminen on voinut tapahtua myös esimerkiksi perhesyistä.

Valvottu koevapaus lisää aikaistamisjärjestelmään valvontaa tehostavan elementin. Toisin kuin vanhaan aikaistamisjärjestelmään, valvottuun koevapauteen sisältyy mahdollisuus tekniseen valvontaan. Valvonnasta vastaa Vankeinhoitolaitos. Samalla valvottu koevapaus korjaa erään aikaistamisjärjestelmän epäkohdan. Ehdonalaisten vapauttamisen aikaistamisen perusteena olevat syyt saattavat muuttua niin, että aikaistamisperustetta ei enää

myöhemmässä vaiheessa ole. Jos esimerkiksi aikaistaminen on tapahtunut opintojen vuoksi, aikaistamista ei ole voitu peruuttaa opiskelun keskeyttämisen perusteella. Valvottu koevapaus voidaan sen sijaan peruuttaa aina silloin, kun sijoittamisedellytyksiä ei enää ole tai ehtoja rikotaan.

Muutoin valvotussa koevapaudessa noudatetaan vanhan aikaistamiskäytännön periaatteita. Valvotun koevapauden aikaiseen työhön, asumiseen, koulutukseen ja muihin näiden kaltaisiin seikkoihin sovelletaan yleistä lainsäädäntöä, kuten on tehty jo aikaistamiskäytännön vallitessa. Myös terveydenhuoltoon sovelletaan yleisiä säännöksiä niiltä osin kuin asiasta ei nimenomaisesti säädetä vankeuslaissa.

2 Tekninen selvitys

Tampereen teknillisessä yliopistossa on oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tilauksesta tehty saatavilla olevia valvontatekniikoita käsittelevä asiantuntijaselvitys. Selvitystyö¹ valmistui huhtikuussa 2005.

Tutkimuksessa selvitettyjä teknisen valvonnan käyttökohteita olivat muun muassa poistumisluvat, koevapaus, nuorisoaresti sekä lähestymiskieltojen valvonta. Teknisten ratkaisujen osalta tutkimus kohdistui pääasiassa erilaisiin paikannustekniikoihin, lähinnä GPS-järjestelmään ja matkapuhelinverkossa tapahtuvaan paikannukseen. Muita tutkittavia tekniikoita olivat henkilön tunnistustekniikat ja menetelmät päihteiden käytön havainnointiin.

Tutkimuksen mukaan paikannustekniikat ovat viime vuosina kehittyneet huomattavasti. Satelliittipaikannusjärjestelmistä GPS (Global Positioning System) on saavuttanut maailmanlaajuisen suosion. Järjestelmän siviilikäyttäjää haitannut SA (Selective Availability) häirintä poistettiin vuonna 2000. GPS-järjestelmä toimii nykyään maailmanlaajuisesti ja tarjoaa siviilikäyttäjille noin kymmenen metrin paikannustarkkuuden. Euroopassa on kehitteillä oma GALILEO-satelliittipaikannusjärjestelmä. Satelliittipaikannuksen puutteena on sen epäluotettava toiminta kaupunkialueilla ja sisätiloissa, eli juuri siellä missä käyttäjiä ja käyttöä olisi eniten.

Matkapuhelinverkkojen yleistyttyä niiden mahdollisuuksia paikannukseen on alettu tutkia ja kehittää. Yksinkertaisin tapa paikallistaa puhelin verkossa on paikannus puhelinta palvelevan tukiaseman avulla. Tämän menetelmän etuna on sen helppo toteutus, mutta menetelmän tarkkuus on varsin huono. Viime vuosina paikallistamiseen on kehitetty myös monipuolisempia ja tarkempia menetelmiä. Paikannus voi perustua pelkästään matkapuhelimeen, tai puhelin voi olla yhdistettynä GPS-paikannukseen.

Matkapuhelin voi toimittaa GPS-paikannuksen sijaintitietoa eteenpäin tai se voi olla tukemassa GPS-paikannusta. Puhelimen tukemaa GPS-paikannusta kutsutaan AGPS-menetelmäksi (Assisted GPS). AGPS kuuluu ns. kolmannen sukupolven matkapuhelinverkkojen standardeihin.

¹ Heikki Hurskainen: ”Arestin sähköiset valvontamenetelmät”. Koko tutkimus on julkaistu oikeusministeriön www-sivuilla osoitteessa http://www.om.fi/uploads/epo1470dqkz1by2_1.pdf

Paikannuksen lisäksi sähköisessä valvonnassa on ratkaistava valvottavan henkilön tunnistamistapa. Tunnistamiseen voidaan käyttää sähköisesti mitattavia fysiologisia ominaisuuksia, esimerkiksi ääntä tai sormenjälkeä. Tällaista tunnistamista kutsutaan biometriseksi tunnistamiseksi. Toinen tapa on käyttää puettavia tunnisteita. Puettava tunniste on valvottavan yllä oleva vaatekappale tai laite, jonka avulla käyttäjä tunnistetaan. Yleisimmin käytetty puettava tunniste on ranneke.

Vapaudessa suoritettavien vankeusrangaistusten ehtoihin kuuluu aina päihitteettömyys. Alkoholin käyttöä voidaan valvoa automaattisesti sähköisten antureiden avulla. Sähköinen anturi voi mitata hengityksen tai hien sisältämää alkoholin määrää. Alkoholin käyttöä voidaan valvoa satunnaisilla puhalluskokeilla. Hien alkoholipitoisuutta voidaan tarkkailla jatkuvasti. Huumausaineiden käyttöä voidaan valvoa laastareilla, jotka keräävät kemiallisia jälkiä ihon läpi. Laastari tutkitaan laboratorioissa, jolloin mahdollinen huumausaineiden käyttö havaitaan.

Arestin tai muun liikkumisrajoituksia sisältävän rangaistuksen valvontamenetelmät voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Seurantamenetelmällä (*tracking*) voidaan selvittää valvottavan olinpaikka ja seurata hänen liikkumistaan ympäri vuorokauden. Kotivalvontamenetelmällä (*home monitoring*) voidaan varmistaa valvottavan läsnäolo kotona. Puhelinvalvontamenetelmillä (*automated reporting*) voidaan automatisoida valvottavan ja valvojan väliset yhteydet.

Valvontamenetelmät edellyttävät valvottavalta jonkin verran yhteistyöhalua ja -kykyä. Esimerkiksi seurannassa käytettävien laitteiden akut on ladattava kerran vuorokaudessa, jolloin valvottavan tulee olla valmis suorittamaan lataus. Kaikkien sähköisten valvontamenetelmien ongelmana on, että jos valvottava päättää kadota valvonnasta, tätä ei pystytä estämään. Valvoja saa kyllä jossain vaiheessa ilmoituksen katoamisesta, mutta tällöin katoaminen on jo tapahtunut.

Arestin sähköinen valvonta on laajeneva ja kehittyvä tekniikan ala. Valvotusta arestista on tullut nopeasti hyväksytty ja käytetty vankeuden vaihtoehto maissa, joissa sähköistä valvontaa on kokeiltu. Sähköisen valvonnan käyttöönottoon liittyy kuitenkin useita oikeudellisia, sosiaalisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka täytyy tutkia ennen valvonnan käyttöönottoa. Tekniikka on vain pieni osa sähköistä valvontaa.

Työryhmä on tarkastellut eri valvontatekniikoita Tampereen teknillisen yliopiston selvityksen pohjalta. Kansainvälisesti yleisin sähköisessä valvonnassa käytetty tekniikka on nilkan tai ranteen ympärille kiinnitettävä ranneketunniste, joka on yhteydessä seurantalaitteeseen. Seurantalaitteella on pysyvä sijainti ja sen toiminta-alue on muutamia kymmeniä metrejä. Valvoja voi seurata valvottavan liikkumista ja mahdollisesti myös päihitteettömyyttä seurantalaitteen avulla. Järjestelmään asetetaan valvonnallisia rajoja, jotka ylitettäessä antavat automaattisesti hälytyksen valvojalle. Ranneketunnisteita toimittaa maailmanlaajuisesti muutama vankien sähköiseen valvontaan erikoistunut yritys. Markkinat ovat pienet, joten kyseiset erikoistuotteet ovat kalliita. Yritysten käyttämä tekniikka on keskenään hyvin samantapaista ja vakiintunutta.

Teknisten näkökohtien ohella merkitystä on laitteiden hinnalla. Esimerkiksi yhden ranneketunnisteen ja seurantalaitteen hinta vaihtelee 2 300 – 3 220 euron välillä riippuen toimitusmäärästä ja tarvittavista oheislaitteista. Tällainen järjestelmä tarvitsee lisäksi valtakunnallisen palvelimen, jonka hinta vaihtelee 140 000 – 250 000 euron välillä. Hintaan

vaikuttavat käytettävä ohjelmisto sekä valvottavien ja valvojien määrä. Näin ollen 100 vangin valvontaan vaadittava perusinvestointi olisi rannekkeiden, seurantalaitteiden ja palvelimen osalta 370 000 - 572 000 euroa. Tämän lisäksi kustannuksia tulee tietoliikenteestä ja ylläpidosta.

Työryhmän keskeisenä tehtävänä on ollut verrata Suomessa koekäytettyä matkapuhelinvalvontaa muihin vaihtoehtoihin ratkaisuihin. Suomen lisäksi matkapuhelinvalvontaa on kokeiltu vuoden 2006 alusta alkaen Itävallassa.

Vankeinhoitolaitos on käyttänyt GSM-tekniikkaa poistumislupien valvonnassa. Käytettävät puhelimet ovat tavallisia kuluttajamalleja, mutta valvottava itse ei tiedä puhelimensa numeroa. Vaikka paikannustarkkuus ei erityisesti haja-asutusalueilla ole kovin hyvä, valvontamuoto on silti valtaosin koettu riittäväksi. Tunnistettavuudessakaan ei ole ollut ongelmia, koska valvoja on tunnistanut valvottavan äänestä tai muilla keinoin varmistanut valvottavan henkilöllisyyden. Jo nyt paikannustarkkuutta voidaan tarvittaessa lisätä ottamalla käyttöön GSM-tekniikan yhteyteen GPS-tekniikka, jolloin päästään 10 metrin tarkkuuteen valvottavan olinpaikan määrittämisessä. Parin vuoden kuluttua tämäkin tarkkuus paranee uuden eurooppalaisen satelliittijärjestelmän avulla.

Uuden sukupolven matkapuhelintekniikalla (UMTS, 3G) voidaan päästä vielä huomattavasti nykyistä parempiin tarkkuuksiin. Matkapuhelinmarkkinoilla tunnistustekniikoita kehitetään jatkuvasti. Nykyään saadaan jo videokuva puheen yhteyteen, mikä todennäköisesti yleistyy nopeasti. Tämän tekniikan käyttö myös halpenee sen yleistymisen myötä. Sormenjälkianturin yhdistäminen matkapuhelimeen voi lähivuosina yleistyä tunnistekeinona, koska anturit ovat suhteellisen halpoja ja pienikokoisia. Eräs valmistaja on jo tuotteistanut tällaisen puhelimen.

Suomessa matkapuhelinpaikannuksen pilottivaiheen kustannukset vaihtelevat jonkin verran eri palveluntoimittajilla. Yksityiskohtaisia kustannuksia ei sopimussyistä ole mahdollista julkistaa, mutta suuruusluokan osalta voidaan todeta, että sadan vangin valvonta GSM/GPS-päätelaitteilla maksaa laitekustannuksina noin 50 000 euroa vuodessa. Tämän lisäksi tulevat liikennöinti- ja paikantamiskulut.

3 Selvitys nykyisen paikannusjärjestelmän toimivuudesta

Työryhmä on selvittänyt matkapuhelimien paikantamiseen perustuvan teknisen valvonnan toimivuutta kyselyllä, joka lähetettiin Rikosseuraamusvirastosta järjestelmää käyttäviin vankiloihin lokakuussa 2005. Työryhmä pyysi laitoksilta selvitystä muun muassa käytön laajuudesta ja kustannuksista sekä arviota järjestelmän hyvistä ja huonoista puolista. Kokeilussa on nykyään mukana 14 vankilaa.

Vankiloista saadut yleisarviot paikannusjärjestelmästä olivat pääosin myönteisiä. Järjestelmää pidettiin hyvänä apuvälineenä vankilan ulkopuolella liikkuvien vankien seuraamisessa. Vastaukset osoittivat, että paikannustekniikkaa eniten käyttävät laitokset olivat myös kokeiluun kaikkein tyytyväisimpiä.

Paikannusjärjestelmän tarkkuutta pidettiin yleensä riittävänä, mutta jonkin verran tyytymättömyyttäkin esiintyi. Suurempaa tarkkuutta kaivattiin erityisesti kaupunkiolosuhteissa. Ikävimpänä ominaisuutena mainittiin järjestelmän satunnaiset

käyttökatkokset. Joissakin vankiloissa paikannusten vähäisyys johtui vankien väärinkäytöksistä; puhelimia oli hävitetty. Tämä oli kuitenkin harvinaista.

Vastauksissa painotettiin moitteettomasti toimivan ja nopean tietokoneohjelman tärkeyttä valvottavan paikantamisessa. Joissakin vastauksissa järjestelmän todettiin kyllä kokeilun aikana parantuneen selvästi.

4 Työryhmän ehdotus sähköisen valvonnan menetelmäksi

Eri valvontatekniikoita vertailtuaan työryhmä on havainnut, että teknisen toteutuksen kannalta matkapuhelinjärjestelmällä on useita etuja. Se mahdollistaa valvottavan liikkumisen valtakunnallisen seurannan, kun taas ranneketunniste on sidottu seurantalaitteen toiminta-alueeseen. Matkapuhelimen paikantamisen etuna on myös se, että järjestelmä perustuu yleisesti käytössä olevaan teknologiaan ja infrastruktuuriin. Näin ollen valvonnassa voidaan välittömästi hyödyntää yleisessä järjestelmässä tapahtuva kehitys. Edelleen on huomattava, että matkapuhelintekniikka on kustannuksiltaan edullinen ja sen käytöstä on Suomessa jo monivuotinen kokemus. Lisäksi ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta matkapuhelimen etuna on, että sen käyttö ei leimaa valvottavaa sosiaalisesti samalla tavoin kuin esimerkiksi valvontaranneke. Suorittamansa kokonaisarvion perusteella sähköisen valvonnan työryhmä esittää valvotun koevapauden tekniseksi toteutusvälineeksi matkapuhelinvalvontaa.

5 Valvottua koevapautta koskeva säännös

Valvottua koevapautta koskeva perussäännös on uudessa rikoslain 2 c luvun 8 §:ssä (780/2005):

Valvottu koevapaus

Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi hänet voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein tai muulla tavoin erityisesti valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista.

Valvotun koevapauden edellytyksenä on, että:

- 1) koevapaus edistää vankeuslain 4 luvun 6 §:n mukaisen rangaistusajan suunnitelman toteutumista;
- 2) vangin rangaistusaikaisesta käyttäytymisestä, hänen henkilöstään ja rikollisuudesta saatujen tietojen perusteella koevapauden ehtojen noudattamista voidaan pitää todennäköisenä;
- 3) vanki sitoutuu olemaan käyttämättä päihdyttäviä aineita ja rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita ja sitoutuu vankeuslain 16 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päihitteettömyyden valvontaan;
- 4) vanki sitoutuu noudattamaan yhteydenpitovelvoitetta ja muita laitoksen ulkopuolella liikkumiseen ja toimintaan osallistumiseen liittyviä välttämättömiä kirjallisia ehtoja;
- 5) koevapauden ehtojen noudattamista voidaan soveltuvin tavoin valvoa; ja
- 6) vanki suostuu siihen, että vankeinhoitoviranomaiset ovat tarpeellisessa määrin yhteydessä viranomaisiin, yksityisiin yhteisöihin ja henkilöihin koevapauden edellytysten selvittämistä taikka ehtojen noudattamista koskevista asioista.

Jos valvotun koevapauden edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty, koevapaus peruutetaan. Jos vanki rikkoo 2 momentin 3 tai 4 kohdan ehtoja, vangille annetaan varoitus tai koevapaus peruutetaan enintään kuukauden määräajaksi taikka kokonaan. Näin menetellään myös 5 momentissa tarkoitettussa tilanteessa.

Rangaistusajaksi ei lueta aikaa sen vuorokauden alusta, jolloin vanki rikkoo 2 momentin 4 kohdan perusteella asetettua yhteydenpitovelvoitetta, sen vuorokauden loppuun, jolloin yhteydenpito jatkuu tai hänet otetaan kiinni vankilaan palauttamista varten.

Jos vanki tekee vankilan ulkopuolella rikoksen, noudatetaan, mitä 2 luvun 13 §:n 2 momentissa säädetään.

Muutoksenhausta 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen säädetään vankeuslain 20 luvussa ja valvottua koevapautta koskevasta päätösvallasta mainitun lain 21 luvussa.

Valvotun koevapauden tavoitteena on edistää vangin yhteiskuntaan sijoittumista. Valvottuun koevapauteen voidaan sijoittaa enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista. Kuuden kuukauden yläraja vastaa kansainvälistä käytäntöä elektronisessa valvonnassa ja muissa koevapauden kaltaisissa järjestelmissä.

Koevapauden edellytykset vastaavat vankeuslain säännöstä, joka koskee siviilityölupaa, opintolupaa, sijoitusta ulkopuoliseen laitokseen ja valvottua ulkopuolista toimintaa (8 luvun 10 §) niiltä osin kuin tilanteet ovat toisiinsa verrattavia.

Valvottua koevapautta koskevan säännöksen yhtenä tarkoituksena on korvata ne aikaistamisperusteet, jotka liittyivät sosiaalisiin, terveydellisiin, koulutuksellisiin ja muihin näiden kaltaisiin seikkoihin. Aikaistaminen on voinut tapahtua muun muassa seuraavista syistä:

- 1) vangin vapautumissuunnitelmaan liittyy olennaisen tärkeitä jatkotoimenpiteitä, joiden toteuttamisen perusajankohtana vapauttaminen tekisi mahdottomaksi ja tämä aiheuttaisi vangille olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta haittaa;
- 2) vanki on vakavasti sairas tai vapauttamisen aikaistaminen on muuten perusteltua vangin terveydenhuoltoon tai kuntoutukseen liittyvien syiden vuoksi taikka kysymyksessä on naisvangin vapauttaminen synnytyksen johdosta;
- 3) aikaistaminen on perusteltua erittäin tärkeistä perhe- ja sosiaalisista syistä.

Kyseiset tilanteet ovat yleensä sellaisia, jotka voidaan ottaa hyvissä ajoin huomioon laadittaessa vankeuslain mukaista rangaistusajan suunnitelmaa (vankeuslain 4 luvun 6 §). Terveys- tai perhesyyt voivat olla kuitenkin myös ennalta arvaamattomia. Koska rangaistusajan suunnitelma voidaan ottaa aina uudelleen käsiteltäväksi, tällaisista syistä suunnitelmaa voidaan myös muuttaa.

Kuten edellä on todettu, valvottu koevapaus voidaan peruuttaa määräajaksi tai kokonaan, jos sen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty. Lievemmissä ehtojen rikkomistapauksissa vangille voidaan antaa varoitus.

Kun lupaehtoja rikotaan, valvotun koevapauden järjestelmä eroaa vankeuslain 8 luvun 11 §:ssä mukaisesta luvan tai sijoituksen peruuttamisesta. Jos lupaehtoja rikotaan vankeuslain 8 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla, vangille voidaan määrätä kurinpitorangaistus. Sen sijaan valvotussa koevapaudessa vangille voidaan antaa varoitus tai koevapaus peruutetaan määräajaksi, enintään kuukaudeksi taikka kokonaan. Syynä eroon on se, että vankeuslain

tarkoittamien lupien aikana vanki on välittömän valvonnan alaisena aina, kun hän on vankilassa tai sijoituslaitoksessa.

Esimerkiksi laitokseen poistumisluvalta palatessaan hän voi olla päihtynyt, mihin voidaan puuttua kurinpidollisesti heti. Valvotun koevapauden aikana vastaavaa yhteyttä vankilaan ei yleensä ole, vaan valvonta tapahtuu vankilan ulkopuolella. Näihin tilanteisiin vankiloiden kurinpitojärjestelmä soveltuu huonosti. Valvotussa koevapaudessa peruuttamisen merkitys on poikkeuksellisen suuri, koska se merkitsee paluuta koevapaudesta vankilaan.

Rangaistusajaksi ei lueta aikaa sen vuorokauden alusta, jolloin vanki rikkoo yhteydenpitovelvoitetta, sen vuorokauden loppuun, jolloin yhteydenpito jatkuu tai hänet otetaan kiinni vankilaan palauttamista varten. Koska valvotun koevapauden keskeinen osa on vangille määrätty yhteydenpitovelvoite, valvottua koevapautta katsotaan rikotun silloin, kun vanki lopettaa yhteydenpidon. Tästä eteenpäin koevapauden aikaa ei lasketa suoritetuksi rangaistusajaksi siihen päivään asti, jolloin vangin yhteydenpito jatkuu tai hänet otetaan kiinni vankilaan toimittamista varten. Säännös vastaa perusajatukseltaan vankeuslain 3 luvun 7 §:n säännöstä rangaistusajaksi lukemisesta ottaen huomioon ne seikat, jotka johtuvat valvotun koevapauden erityisluonteesta.

Jos vanki tekee rikoksen vankilan ulkopuolella, siitä ilmoitetaan poliisille esitutkinnan suorittamista varten rikoslain 2 luvun 13 §:n 2 momentin mukaisesti.

6 Eduskunnan valiokuntien kannanotot

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esitystä (HE 262/2005 vp) käsitellessään (PeVL 21/2005 vp), että koevapautta koskevassa säännöksessä on rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta merkittävää väljyyttä. Ehdotuksesta käy kyllä ilmi, että kysymys on vangin sijoittamisesta vankilan ulkopuolelle, mutta ei se, mitä siinä tarkoitetaan valvotulla koevapaudella tai mikä on sen pääasiallinen sisältö. Esityksen perusteluista voidaan päätellä, että kysymys on ennen muuta vankilan ulkopuolelle sijoitetun vangin toiminnan ja liikkumisen seuraamisesta ja että tätä voidaan harjoittaa myös esimerkiksi teknisillä välineillä, kuten puhelimella tai sähköisillä valvontalaitteilla. Valiokunta totesi, että vaikka sanalla "valvottu" voidaan tällaisessa asia-yhteydessä katsoa olevan esityksen tarkoitusta vastaava merkitys, pitää valiokunta perustuslain 8 §:n takia tärkeänä, että sääntelyä täydennetään valvotun koevapauden sisältöä kuvaavilla maininnoilla.

Valiokunta katsoi myös, että rangaistusajan suunnitelman oikeudelliseen velvoittavuuteen viittaavaa säännöksen sanamuotoa oli tarkistettava niin, että suunnitelman luonne suosituksena ja yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy siitä ehdotettua selkeämmin ilmi.

Lakivaliokunta katsoi mietinnössään (LaVM 9/2005 vp), että hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että tarkoituksena on valvonnan suorittaminen erilaisten teknisten välineiden avulla. Tekniikan nopean kehityksen vuoksi menetelmät on kuitenkin haluttu jättää laissa määrittelemättä. Lakivaliokunta ehdotti pykälää täydennettäväksi maininnalla valvonnan toteuttamisesta teknisin välinein tai muutoin erityisellä tavalla intensiivisesti. Viimeksi mainitun kaltainen erityisesti valvottu koevapaus olisi valiokunnan mukaan kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilö on koevapautensa aikana hoidettavana vankilan

ulkopuolisessa laitoksessa päihdehoitoa saamassa. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä myös sitä, että jos koevapauden valvonnassa käytettyjen teknisten välineiden valikoima myöhemmin vakiintuu, nyt hyväksyttävää säännöstä on valvontakäytäntöjen yhtenäisyyden turvaamiseksi välttämättä edelleen täsmennettävä.

Valiokunta katsoi myös, että säännöstä oli muotoiltava niin, että koevapauteen sijoittamisen tulee edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista. Tällainen tilanne on käsillä ainakin silloin, kun koevapauteen sijoittaminen on nimenomaisesti mainittu rangaistusajan suunnitelmassa.

Valiokunnan mielestä oli tulkinnanvaraista, mitä kulloinkin pidetään dopingaineena, joten se tarkensi säännöstä myös tältä osin.

Eduskunnan perustuslaki- ja lakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt keskeiset muutosehdotukset hallituksen esitykseen tehtiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tämän lisäksi sähköisen valvonnan järjestämisen kannalta merkitystä on lakivaliokunnan kannanotolla, jonka mukaan koevapauden valvonnassa käytettyjen teknisten välineiden valikoiman myöhemmin vakiintuessa koevapaus säännöstä on valvontakäytäntöjen yhtenäisyyden turvaamiseksi välttämättä edelleen täsmennettävä. Tämä tarkoittaa ennen muuta niitä valvontavälineitä, jotka eivät lakia säädettäessä olleet tiedossa. Sen sijaan sähköisen valvonnan työryhmän ehdotus, jonka mukaan valvottua koevapautta ensi vaiheessa valvottaisiin matkapuhelinjärjestelmällä, vastaa hallituksen esitystä ja matkapuhelinvalvonnasta on myös valiokuntien lausunnoissa nimenomaisesti todettu. Näin ollen matkapuhelinvalvonnan yksityiskohdista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

7 Pitkäaikaisvankien valvottu koevapaus

Pitkäaikaisvankien valvottu koevapauden erityispiirteet on kuvattu hallituksen esityksen (HE 262/2004 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa, joihin tämä jakso perustuu.

Rikoslain 2 c luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään, että elinkautisesta vankeudesta vapautettaessa vanki voidaan määrätä valvottuun koevapauteen. Koevapaus voi pituudeltaan olla enintään kuusi kuukautta. Koska koevapaus täytäntöönpanossa on vankilaikaa, koevapaus voi aikaisimmillaan alkaa silloin, kun elinkautista vankeutta on suoritettu vankilassa yksitoista vuotta kuusi kuukautta. Kahtakymmentäyhtä vuotta nuorempana tehdystä rikoksesta elinkautiseen tuomitulla aikaisin valvottu koevapauden alkamisajankohta on yhdeksän vuotta kuusi kuukautta.

Elinkautisvangeilla valvottu koevapauden tarkoituksena on edistää yhteiskuntaan sijoittumista samalla tavoin kuin vangeilla yleensä. Pääsääntöisesti elinkautisvankien koevapauteen sovelletaan yleisiä valvottu koevapauden säännöksiä. Jos valvottu koevapauden edellytykset muuttuvat tai vanki rikkoo koevapauden ehtoja, hänelle voidaan antaa varoitus tai koevapaus voidaan peruuttaa. Samoin menetellään, jos vanki tekee vankilan ulkopuolella rikoksen 8 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla. Muihin vankeihin verrattuna poikkeuksellista on se, että elinkautisvankien koevapauden määrittämisestä, peruuttamisesta ja koevapauden rikkomisen muista seuraamuksista päättää Rikosseuraamusvirasto. Asiasta säädetään vankeuslain 21 luvun 2 §:n 3 momentissa.

Jos Rikosseuraamusvirasto katsoo, että koevapauden aikana tapahtuneen rikoksen vuoksi ehdonalaista vapauttamista on harkittava uudelleen, sen on saatettava asia Helsingin hovioikeuden uudelleen käsiteltäväksi. Tämä tulee kysymykseen ennen muuta rikoksissa, jotka johtaisivat ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Vastaava menettely on käytössä silloin, kun koko rangaistusta vankilassa suorittava päästetään ehdonalaiseen vapauteen hänen suoritettuaan rangaistuksesta 5/6. Tällaisen vangin valvotusta koevapaudesta säädetään rikoslain 2 c luvun 12 §:n 2 momentissa, joka vastaa sisällöltään elinkautisvankeja koskevaa säännöstä.

Rikoslain 2 c luvun 12 §:n 3 momentissa on säännös koko rangaistusta vankilassa suorittavan pakollisesta sijoittamisesta valvottuun koevapauteen laitoksen lopussa. Jollei koko rangaistusajaa suorittamaan määrättyä päästetä ehdonalaiseen vapauteen, hänet sijoitetaan valvottuun koevapauteen kolme kuukautta ennen vapauttamista. Tässäkin tapauksessa koevapaus voidaan peruuttaa tai antaa varoitus. Rangaistusajan päättymistä ei kuitenkaan voida lykätä siitä ajankohdasta, jolloin koko rangaistus vankilassa on suoritettu. Sen sijaan koevapausaikana tehdystä rikoksesta seuraava uusi rangaistus saattaa käytännössä jatkaa vankila-aikaa.

Pakollisen valvotun koevapauden perusteluna ovat yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen ja valvonnalliset syyt. Koko rangaistusta suorittavien rangaistukset ovat yleensä kaikkein pisimpiä määräaikaista rangaistuksia. Pitkään vankilassa olleiden yhteiskuntaan uudelleen sijoittuminen on poikkeuksellisen vaikeaa, koska eristäminen heikentää sekä vangin valmiuksia toimia laitoksen ulkopuolella että hänen sosiaalisia siteitään ja tukiverkostojaan. Tämän vuoksi koko rangaistusta suorittavien yhteiskuntaan sijoittuminen vaatii erityistä huomiota ja huolellista valmistelua. Nimenomaan niitä koko rangaistusta vankilassa suorittavia, joita ei vapauteta ehdonalaisesti 12 §:n mukaisessa uudessa käsittelyssä, voidaan pitää erityisenä turvallisuusriskinä. Tästä syystä vapauttamisvaiheen tulee myös valvonnallisista syistä olla tarkasti suunniteltu ja kontrolloitu.

8 Valvotusta koevapaudesta päättäminen

Vankeuslain 21 luvun 2 §:ssä säädetään valvottuun koevapauteen liittyvästä päätösvallasta. Pykälän mukaan sijoittajayksikön johtaja päättää valvottuun koevapauteen sijoittamisesta ja sen peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan vankilan johtaja päättää valvotun koevapauden rikkomisen seuraamuksista. Rikosseuraamusvirasto päättää kuitenkin valvottuun koevapauteen määrittämisestä, peruuttamisesta ja valvotun koevapauden rikkomisen muista seuraamuksista, kun kyse on elinkautisesta vankeudesta tai koko rangaistuksen suorittamisesta vankilassa.

9 Rangaistusajan suunnitelma

Rangaistusajan suunnitelmasta säädetään vankeuslain 4 luvun 6 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan rangaistusajan suunnitelma sisältää myös suunnitelman valvotusta koevapaudesta. Tätä säännöstä tulee täydentämään valmisteilla oleva valtioneuvoston asetus vankeudesta. Asetusluonnoksen mukaan rangaistusajan suunnitelmaan sisältyy aina tieto mahdollisesta valvotusta koevapaudesta.

10 Valvotun koevapauden tulevan käyttöalan laajuus

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2007-2011 arvioidaan, että valvotussa koevapaudessa olevien vankien määrä kasvaa suunnittelukaudella asteittain 50 vangista vuonna 2007 noin 500 vankiin vuonna 2011. Kyseinen luku kertoo kullakin hetkellä koevapaudessa olevien vankien määrän. Näin ollen vuoden 2011 tavoite merkitsee sitä, että tämänhetkisestä vankimäärästä laskettuna 10-15 prosenttia vangeista olisi valvotussa koevapaudessa. Uudistuksen vaikutus vankilukuun olisi näin ollen samaa luokkaa kuin yhdyskuntapalvelulla.

11 Asetusta valmisteltaessa esiin tulleet näkökohdat

Valvottuun koevapauteen sijoitettavat vangit saattavat poiketa toisistaan huomattavasti. Pääsääntöisesti koevapauteen tultaneen sijoittamaan sellaisia vankeja, jotka ovat noudattaneet rangaistusajan suunnitelmaa vankilassa ja osoittaneet pyrkimyksensä rikoksettomaan elämäntapaan. Monet näistä vangeista jatkavat koevapausaikana vankilassa aloittamaansa kuntoutusta, opiskelua tai muuta vastaavaa toimintaa.

Toisaalta koevapauden avulla voidaan antaa pitkäaikaisvangeille kontrolloitu mahdollisuus totuttautua vapauteen ennen vankeusajan päättymistä. Elinkautista tai koko rangaistusaikaa tai muuta pitkää rangaistusta suorittava tarvitsee yleensä muita vankeja huomattavasti enemmän tukea ja apua tavanomaisistakin siviiliasioista selviytyäkseen. Erityistä tukea ja valvontaa tarvitsee se määrällisesti pieni, mutta uusimisriskiltään merkittävä joukko koko rangaistusaikaa suorittamaan määrättyjä, joita ei päästetä ehdonlaiseen vapauteen. Ehdonalaista vapauttamista harkittaessa heitä siis on yhä pidetty erittäin vaarallisina toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Koska tuomittu rangaistusaika on kuitenkin päättymässä, heidät on pyrittävä sijoittamaan riskittömästi siviilielämään.

Valvotun koevapauden arviointiprosessi voi edetä esimerkiksi seuraavasti:

1) Vankilan tekemä esiselvitys, joka perustuu seuraaviin seikkoihin:

- rangaistusaikainen käyttäytyminen (rangaistusajan suunnitelman noudattaminen, vankilan sääntöjen noudattaminen, poistumislupien onnistuminen),
- henkilöä koskevat tiedot (esimerkiksi suhteet muihin vankeihin ja henkilökuntaan),
- vankeusaikainen rikollisuus (vankeusaikaiset rikokset, rikosmyönteisyys, pyrkimys rikoksettomaan elämäntapaan);
- alustava suunnitelma koevapauden aikaisesta toiminnasta ja olosuhteista

Esiselvityksen perusteella vankila tekee esityksen sijoittajayksikölle.

2) Sijoittajayksikkö tekee strukturoidun arvion, joka pohjautuu:

- asiakirjoihin
- tarvittaessa muilta viranomaisilta, yhteisöiltä tai henkilöiltä pyydettyihin selvityksiin esimerkiksi vangin asuinoloista, suunnitellusta työ- tai opiskelupaikasta taikka kuntoutuksesta
- tarvittaessa arviointi, joka perustuu vangin henkilökohtaiseen tapaamiseen sijoittajayksikössä

3) Jos asia on Rikosseuraamusviraston toimivallassa, asia siirretään sen ratkaistavaksi

Kansainvälisten tutkimusten mukaan koevapauteen sijoitettavalle on selvitettävä erittäin tarkasti jo koevapautta harkittaessa, millaisesta seuraamusmuodosta on kysymys, mitä se edellyttää ja myös, mitkä yksilölliseen elämäntilanteeseen tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät seikat saattavat vaarantaa koevapaudessa selviytymisen. Tutkimusten mukaan ehtojen rikkomiseen johtavat usein valvontatekniikkaan liittyvien ongelmien lisäksi psykologiset seikat (esimerkiksi motivaation puute, kykenemättömyys hallita päihteiden käyttöä, puutteet tunteiden hallinnassa), asumiseen ja arkielämään liittyvät seikat (epävarma tai epäsopeva asunto, perheongelmat, yksinäisyys) ja yleensä uuteen elämäntapaan totuttautumiseen liittyvät ongelmat.

Esiselvitysvaiheessa vangille tulisi antaa niin selkeä kuva koevapaudesta, että hän pystyy itsekin realistisesti arvioimaan mahdollisuuksiaan selviytyä koevapaudessa ja mahdollisesti tarvitsemiaan tukitoimia. Koevapaudesta informoimisessa voitaisiin toimia samaan tapaan kuin yhdyskuntapalvelussa, jossa rangaistuksen sisältö ja ehdot selvitetään syytetylle jo soveltuvuusselvitysvaiheessa yksityiskohtaisesti ja samalla kartoitetaan mahdollisia riskitekijöitä ja tarvittavia tukitoimia. Yhdyskuntapalveluun tuomitun kanssa samat asiat käydään rangaistuksen alkaessa uudelleen tarkasti läpi. Edellä mainituissa tutkimuksissa pidetään tärkeänä myös, että koevapauden sisältö ja ehdot selvitetään riittävän tarkasti myös muille henkilöille, joita asia koskee, esimerkiksi samassa asunnossa asuville perheenjäsenille tai työnantajalle.

Koska koevapauden tarkoituksena on edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan rangaistusajan suunnitelman mukaisesti ja koska koevapauteen sijoitettavat vangit eivät ole yhtenäinen ryhmä, koevapauden toteuttamistavan täytyy olla joustava ja riittävän yksilöllinen.

Koevapautta koskevia asetussäännöksiä valmisteltaessa on pohdittu sitä, kuinka tarkasti ennen koevapauspäätöstä tulee selvittää esimerkiksi vangin asunnon sopivuutta, perhetilannetta ja muita näiden kaltaisia seikkoja. Esimerkiksi Englannissa ja Walesissa Probation Service tekee valmisteluvaiheessa selvityksen, johon kuuluu kotikäynti sen arvioimiseksi, ovatko asunto ja asuinympäristö sekä mahdollinen perhetilanne koevapauden kannalta hyväksyttävät. Samoin tapahtuu Ruotsissa. Huomiota kiinnitetään esimerkiksi asunnon pysyvyyteen (mm. mahdollinen häätöuhka), asunnossa tapahtuvaan päihteiden käyttöön, rikolliseen toimintaan, mahdolliseen lähisuhdeväkivaltaan tai lastensuojelutoimenpiteisiin. Samalla selvitetään, miten muut asunnossa asuvat suhtautuvat mahdolliseen koevapauteen.

Asunnon osalta työryhmä toteaa, että vangin asuinolosuhteet tulee aina selvittää ennen koevapauspäätöstä. Tämä voi tapahtua eri viranomaisen yhteistoiminnassa jäljempänä käsiteltävän sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Kuntaliiton toimintasuosituluonnoksen pohjalta.

Vankeuslain 19 luvun 4 §:ssä säädetty ilmoitus rikoksen uhrille ja muulle pykälässä tarkoitettulle henkilölle voidaan tehdä myös silloin, kun vanki sijoitetaan valvottuun koevapauteen.

Koevapauden aikana vanki velvoitetaan osallistumaan erilaisiin toimintoihin. Toimintoja voivat olla työ, opiskelu, asevelvollisuus tai tietyn työn, opiskelun tai kuntoutuksen jatkaminen. Näihin liittyen tai erikseen voidaan velvoittaa esimerkiksi käynteihin A-

linikalla tai mielenterveystoimistossa, taikka osallistumaan väkivalta- tai seksuaalirikokseen liittyvään jatko-ohjelmaan. Näin ollen esimerkiksi vankilassa toteutetun seksuaalirikosohjelman jatkotoimet voivat olla koevapauteen sisältyvien velvoitteiden keskeinen osa.

Viranomaisten yhteistoiminnan kannalta on järkevää ja tarkoituksenmukaista, että ne vangit jotka määrätään ehdonalaisten vapauden valvontaan, tapaavat valvojaansa säännöllisesti jo koevapaudessa ollessaan. Koevapausaikana voidaan työskennellä vapauttamissuunnitelman mukaisesti ja valmistella valvontasuunnitelmaa. Käynnit Kriminaalihuoltolaitoksen toimistossa ovat samalla yksi tapa valvoa koevapauden ehtojen noudattamista. Niiden vankien osalta, joita ei määrätä valvontaan, Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen yhteisiä toimintamalleja kehitetään sen jälkeen kun kokemuksia koevapausjärjestelmästä on saatu.

12 Koevapauden ehtojen noudattaminen

Koevapautta harkittaessa arvioidaan sitä todennäköisyyttä, jolla vanki noudattaa koevapauden ehtoja. Tällöin punnitaan erityisesti vangin kykyä noudattaa päihdekäyttökieltoa, yhteydenpitovelvoitetta sekä kykyä noudattaa liikkumista ja toimintaan osallistumista koskevia määräyksiä. Arvioinnin tuloksena vanki sijoittuu johonkin seuraavista luokista:

- 1) Ei todennäköisesti noudata ehtoja: ei koevapauteen
- 2) Todennäköisesti noudattaa ehtoja
 - a) Ei riskiä: koevapautta valvotaan yhdellä tarkoituksenmukaisella valvontatavalla
 - b) Riski vähäinen: koevapautta valvotaan kahdella valvontatavalla
 - c) Riski vähäistä suurempi: koevapautta valvotaan useilla valvontatavoilla

Koevapauden ehtojen noudattamista voidaan valvoa esimerkiksi seuraavin menetelmin:

- d) vankilassa suoritettava puhallus- ja virtsatesti

Päihdetestausta voidaan suorittaa velvoittamalla vanki saapumaan vankilaan testausta varten ennalta määräämättöminä aikoina.

b) vankilan yhteydenpito eri viranomaisiin ja muihin tahoihin, joihin vangin on ehtojen mukaan oltava yhteydessä. Esimerkiksi vangin päihdehoitoon usein kuuluu tällainen säännönmukainen kontrolli.

c) vangin ja vastuuhenkilön välinen määräajoin tapahtuva yhteydenpito puhelimitse tai muuten

d) vangille annetun puhelimen GSM- ja GPS –paikannus ja vankilan mahdollinen puheyhteys puhelimeen.

Edelleen työryhmä toteaa, että rikoslain 2 c luvun 8 §:n 1 momentissa säädetään koevapauden enimmäisajaksi kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista ja saman luvun 12 §:n 3 momentissa koko rangaistusajaksi suorittavien pakolliseksi koevapaudeksi kolme kuukautta. Sen sijaan laissa ei ole säännöksiä siitä, kuinka pitkään rangaistusta tulee suorittaa vankilassa ennen koevapauteen sijoittamista. Rikoslain 2 c luvun 8 §:n 2 momentin edellytykset eivät kuitenkaan voi toteutua ilman että henkilö on ollut vankilassa. Koska koevapauden edellytyksenä on muun muassa se, että vangin rangaistuksen aikaisen käyttäytymisen perusteella voidaan koevapauden ehtojen noudattamista pitää todennäköisenä, tämä edellyttää vankilassa tapahtuvaa havainnointia.

Toisaalta rikoslain 2 c luvun 8 §:n 1 momentin mukaan valvotun koevapauden tarkoituksena on nimenomaan vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen. Tästä näkökulmasta lyhyessä, esimerkiksi rattijuopumuksesta johtuvassa vankeusrangaistuksessa yksi vaihtoehto on rangaistusajan jakautuminen kolmeen jaksoon: vankila-aikaan, päihdehuollon laitosaikaan ja päihdehuollon avopalveluissa tapahtuvaan hoitoaikaan. Näistä kaksi viimeksi mainittua voivat kuulua valvotun koevapauden aikaan.

13 Päihdehuolto koevapaudessa

Päihdehuoltolain (41/1986) mukaan päihdehuollossa pääsääntönä on oma-aloitteinen ja vapaaehtoinen hoito. Tämä merkitsee sitä, että päihdehuollon asiakas voi aina oma-aloitteisesti katkaista hoidon lukuun ottamatta päihdehuoltolain 10 §:ssä säädettyjä tahdosta riippumattoman hoidon tilanteita. Jos vangin valvotun koevapauden edellytyksenä ovat päihdehuollon toimenpiteet, hoidon katkaiseminen on myös tällöin mahdollista. Tämä kuitenkin merkitsee, että koevapauden edellytykset eivät enää täyty, jolloin koevapaus peruutetaan ja vanki palaa vankilaan.

Valvotun koevapauden aikana mahdollisesti annettava päihdehoito ei sisällöltään eroa päihdehuollon yleisistä periaatteista. Erona on kuitenkin se, että esimerkiksi hoitosuhteen katkaisemisesta seuraa edellä mainittu koevapauden peruutus. Lisäksi silloin, kun vanki on koevapausaikana päihdehuollon avopalvelujen piirissä, häntä valvotaan yleensä myös teknisesti. Valvotun koevapauden perustavoite – yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen – määrittää lähtökohtaisesti sen, kuinka pitkiksi vankila-aika ja koevapausaika muodostuvat. Edellä esitetyssä esimerkissä koevapauteen sisältyvät päihdehuollon laitosaika ja avohuollon toimenpiteiden aika. Toisaalta viimeksi mainittuihin sijoituksiin vaikuttavat myös käytännön seikat, esimerkiksi se onko koevapauden edellyttämiä palveluita saatavissa ja minkälaisella aikataululla.

Oikeusministeriössä parhaillaan asetettavana oleva työryhmä selvittää päihdekuntoutuksen tehostamista eri yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanon yhteydessä. Työryhmän määräaika on 31.8.2006. Toimeksiantoon sisältyy myös päihdehuolto valvotussa koevapaudessa.

14 Viranomaisten yhteistoiminnan järjestäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö asettivat 12.5.2005 vankien jälkihuoltotyöryhmän (STM 055:00/2005 ja OM2/69/2005). Sen tehtävänä on valmistella ehdotukset toimenpiteistä vankien jälkihuollon kehittämiseksi ja kriminaalihuollon asiakkaiden tuen tarpeiden huomioon ottamiseksi yhteistyössä kuntien, Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen kanssa siten, että vapauttamis- ja valvontasuunnitelmat sekä kuntien hoito-, huolto- ja kuntoutussuunnitelmat tukevat toisiaan ja asiakkaiden vastaista selviytymistä.

Jälkihuoltotyöryhmä luovuttaa mietintönsä helmi-maaliskuun vaihteessa 2006. Työryhmän mietintö tulee sisältämään sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Kuntaliiton yhteisen suosituksen viranomaisten yhteistoiminnan kehittämiseksi rikosseuraamusalan asiakkaiden jälkihuollossa. Sähköisen valvonnan työryhmä toteaa, että myös valvotussa koevapaudessa viranomaisten yhteistoiminta voidaan järjestää jälkihuoltotyöryhmän suosituksesta ilmenevällä tavalla.

15 Valtioneuvoston asetus vankeudesta

Valtioneuvoston asetus vankeudesta on tarkoitus antaa maaliskuussa 2006. Valvottua koevapautta koskevat säännökset ovat asetusluonnoksen 11 luvussa. Asetusluonnos kokonaisuudessaan toimitetaan lausuntokierrokselle helmikuun aikana. Lausuntopalautteen perusteella alla oleva luonnos voi siis vielä muuttua ja tarkentua:

11 luku

Valvottu koevapaus

66 §

Valvotun koevapauden valmistelu

Sijoitusvankila arvioi hyvissä ajoin ennen vangin mahdollista valvottuun koevapauteen päästämistä valvotun koevapauden edellytysten täyttymistä. Erityisesti on arvioitava vangin kykyä noudattaa hänelle asetettavia toimintaa, yhteydenpitoa, päihteettömyyttä ja vankilan ulkopuolella liikkumista koskevia määräyksiä ja rajoituksia. Lisäksi on selvitettävä vangin asuinolosuhteiden soveltuvuus koevapauden toimeenpanoon ja oltava tarpeellisessa määrin yhteydessä koevapauden toimeenpanoon liittyvien viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa. Jos asunnossa asuu myös muita henkilöitä, tällaisen henkilön tai tällaisten henkilöiden on annettava kirjallinen suostumuksensa koevapauden toimeenpanoon.

Vankila laatii ehdotuksen koevapauden toimeenpanosuunnitelmaksi, joka sisältää 70 §:ssä tarkoitetut tiedot.

67 §

Vangin suostumus

Vangille on tarkoin selvitettävä koevapauden toimeenpanosuunnitelmaan liittyvien määräysten ja rajoitusten merkitys sekä seuraamukset määräysten rikkomisesta.

Vangin on annettava suostumuksensa kirjallisesti.

68 §

Vankilan esitys

Vankilan esitys, joka sisältää ehdotuksen koevapauden toimeenpanosuunnitelmaksi, arvion rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden toteutumisesta sekä vankilan lausunnon koevapauden edellytysten täyttymisestä, toimitetaan sijoittajayksikköön. Esitykseen liitetään vangin sekä 66 §:ssä tarkoitetun henkilön tai tarkoitettujen henkilöiden kirjallinen suostumus sekä muut tarpeelliset asiakirjat.

69 §

Sijoittajayksikön arvio ja selvitykset

Sijoittajayksikkö arvioi, edistääkö valvottu koevapaus vangin rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden toteuttamista, sekä selvittää muiden valvotun koevapauden edellytysten täyttymisen. Sijoittajayksikön on tarvittaessa oltava yhteydessä koevapauden toimeenpanoon liittyvien viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa sekä tarvittaessa kutsuttava vanki henkilökohtaisesti sijoittajayksikköön arvion tekemistä varten.

70 §

Koevapauden toimeenpanosuunnitelma

Jos valvottu koevapauden edellytykset täyttyvät, sijoittajayksikön on hadittava kirjallinen koevapauden toimeenpanosuunnitelma. Suunnitelmassa määritellään:

- 1) koevapauden alkamis- ja päättymispäivä;
- 2) toimintavelvoitteen sisältö;
- 3) päivittäinen toiminta-aika ja matka-ajat;
- 4) kulkureitit ja muut liikkumisrajoitukset asunnon tai toimintapaikan ulkopuolella;
- 5) yhteyshenkilö työ- tai toimintapaikalla;

6) vankilan yhteydenpitomuodot 5 kohdassa tarkoitettuun yhteyshenkilöön ja koevapaudessa olevaan;

7) asuminen;

8) vapaa-ajan viettämisestä koskevat rajoitukset;

9) valvontatapa;

10) vastuuhenkilö vankilassa;

11) vastuu kustannuksista; sekä

12) menettely äkillisissä sairaustapauksissa, valvontaan, kulkuyhteyksiin tai toiminta velvoitteen toimeenpanoon liittyvissä poikkeustilanteissa taikka muissa tämänkaltaisissa toimeenpanon esteissä.

Toimeenpanosuunnitelman vahvistaa sijoittajayksikön johtaja, tai 72 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa Vankeinhoitolaitoksen pääjohtaja ja siihen liitetään vangin kirjallinen suostumus. Toimeenpano suunnitelma annetaan vangille kirjallisesti.

71 §

Pakollinen valvottu koevapaus

Pakollisen valvotun koevapauden valmistelu aloitetaan hyvissä ajoin ennen valvottuun koevapauteen päästämistä. Vankilan ja sijoittajayksikön on erityisen tarkoin arvioitava valvottuun koevapauteen päästettävän riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin. Valvonta- ja yhteydenpitomääräykset on mitoitettava riittäviksi rikoksen uusimisen estämiseksi.

72 §

Asian siirto Rikosseuraamusvirastolle

Kun elinkautista rangaistusta tai koko rangaistusta suorittavan vangin valvottua koevapautta valmistellaan, sijoittajayksikön on viipymättä toimitettava ehdotuksensa toimeenpano suunnitelmaksi, muut tarpeelliset asiakirjat ja oma lausuntonsa Rikosseuraamusvirastolle.