



## **OHJAUSRYHMÄN ASETTAMINEN**

### **tutkintavankien vankiloihin sijoittamista sekä vanginkuljetusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi**

#### **Asettamispäätös**

Oikeusministeriö on tänään asettanut ohjausryhmän tukemaan tutkintavankien vankilaan sijoittamista sekä vanginkuljetusta koskevan lainsäädännön uudistamista.

#### **Toimikausi**

Ohjausryhmän toimikausi on 14.1.2020–31.12.2023.

#### **Tausta**

##### *Tutkintavankien säilyttäminen*

Vuoden 2019 alusta lukien voimaan tulleen tutkintavankeuslain muutoksen myötä aikaa, jonka tutkintavankia voidaan säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennettiin neljästä viikosta seitsemään vuorokauteen ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennettiin. Tiukennuksen taustalla oli muun muassa kansainvälisten ja kansallisten valvontaelinten esittämä arvostelu tutkintavankien säilyttämisestä poliisin tiloissa. Myös Euroopan neuvoston vankilasääntöjen mukaan tutkintavankeja tulisi lähtökohtaisesti pitää ainoastaan vankiloissa.

Edellä todettua tutkintavankeuslain muutosta valmistellut työryhmä totesi mietinnössään, että mahdollisimman pian ehdotetun uudistuksen toteutuksen jälkeen ja viimeistään vuoteen 2025 mennessä tutkintavankeuslakia tulisi muuttaa siten, että tutkintavangit sijoitetaisiin vankilaan heti vangitsemista koskevan päätöksen jälkeen erittäin poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta<sup>1</sup>. Myös eduskunnan lakivaliokunta on katsonut, että tutkintavankien siirtämisen vankilaan heti vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen tulee olla lähtökohtainen pidemmän aikavälin tavoite<sup>2</sup>.

Lainsäädäntö on jo ennen vuotta 2019 edellyttänyt, että tutkintavanki on lähtökohtaisesti viipymättä vietävä syyteasiaa käsittelevää tuomioistuinta lähimpänä sijaitsevaan tutkintavankilana toimivaan vankilaan. Vastuu tutkintavankien säilyttämisen siirtämisestä Rikosseuraamuslaitokselle on voitu tehdä vain asteittain, koska vankiloissa ei ole tällä hetkellä

<sup>1</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2016.

<sup>2</sup> LaVM 10/2017 vp.

tiloja kaikkien tutkintavankien asuttamiseen. Vankiloiden tämänhetkiset tilat aiheuttavat haasteita erityisesti yhteydenpidon rajoittamisen toteutumisen osalta. Tutkintavankien siirto Rikosseuraamuslaitokselle edellyttää tutkintavankitilojen lisäämistä, käytännössä uudisrakentamista.

Erikseen on huomioitava myös tutkintavankien ja vankien säilytyksen järjestäminen rikosasian tuomioistuinkäsittelyjen aikana. Tällä hetkellä niin lainsäädäntö kuin käytännötkin vaihtelevat sen suhteen, missä tuomioistuimeen kutsuttua tutkintavankia tai vankia säilytetään ja kuinka tähän liittyvät kuljetustehtävät on järjestetty.

Edellä mainitun lainmuutoksen kanssa samaan aikaan otettiin käyttöön tutkintavankeudelle vaihtoehtoiset pakkokeinot: tehostettu matkustuskielto ja tutkinta-aresti. Näiden uusien pakkokeinojen soveltamiseen ja kehittämiseen liittyviä kysymyksiä on tarkoitus tarkastella erikseen pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun yhteydessä.

### *Vanginkuljetus*

Vanginkuljetusta koskevat säännökset ovat vanhentuneet. Ne eivät täytä niitä vaatimuksia, jotka nykyisin on asetettu esimerkiksi kuljetettavan henkilön oikeusasemaa ja olosuhteita sekä kuljetuksesta huolehtivan viranomaisen toimivaltuuksia ja vastuuta koskevalle lainsäädännölle.

Vanginkuljetuksen nykytilaan liittyviä keskeisiä ongelmia ovat vanhentunut lainsäädäntö, tiedonkulun puutteet, vanginkuljetuksen kohtuuttomat kestoajat, osin puutteelliset kuljetusvälineet, kuljetettavien vankien puutteelliset olosuhteet sekä vankien heikko terveydentila (muun muassa on varmistettava lääkityksen asianmukainen antaminen).

Tutkintavankien säilyttämistä ja vanginkuljetusta koskevilla ratkaisuilla on vaikutuksia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskevaan lainsäädäntöön, johon liittyvä kokonaisuudistus on vireillä sisäministeriössä.

### **Tavoitteet**

Tavoitteena on, ettei vuonna 2025 tutkintavankeja enää säilytetä vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen pääsääntöisesti poliisin säilytystiloissa, vaan vankiloissa. Samalla on kuitenkin turvattava esitutkintaviranomaisten mahdollisuus suorittaa esitutkinta tehokkaasti ja huolehdittava siitä, että tutkintavangeille asetettujen yhteydenpitorajoitusten valvonta pystytään toteuttamaan.

Vanginkuljetusjärjestelmän keskeiset tavoitteet ovat kuljettavien kohtelun ja olosuhteiden parantaminen sekä tehokkaasti, taloudellisesti ja turvallisesti toimiva selkeä vanginkuljetusjärjestelmä. Vanginkuljetusta koskevat muutokset voidaan tarvittaessa toteuttaa eri aikataulussa tutkintavankien säilyttämistä koskevien ratkaisujen kanssa.

### **Organisointi**

Valmistelua varten Rikosseuraamuslaitos asettaa yhdessä Poliisihallituksen kanssa tutkintavankien sijoittamista ja vanginkuljetuksen uudistamista valmistelevan poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä on

- 1) valmistella ehdotukset viranomaisten väliseksi työnjaoksi vanginkuljetuksessa, ml. selvittää, onko perusteltua perustaa erillinen vanginkuljetusyksikkö
- 2) varmistaa tutkintavankeuteen ja vanginkuljetukseen liittyvien yhteydenpitorajoitusten toteutuminen Rikosseuraamuslaitoksen vankiloissa, kun tutkintavankeja ei enää säilytetä poliisin säilytystiloissa
- 3) huolehtia videoneuvottelumahdollisuuksien käytön lisäämisestä kuulustelujen ja pakko-kokeinoistuntojen järjestämisessä
- 4) kehittää viranomaisten välistä yhteistyötä siten, että tutkintavankien kuljettaminen tai tutkijoiden kulkeminen poliisilaitosten ja vankiloiden välillä vähenee
- 5) arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset

Oikeusministeriö valmistelelee yhteistyössä sisäministeriön kanssa työryhmän tekemien ehdotusten pohjalta

- 1) ehdotuksen säännöksiksi, joiden nojalla tutkintavanki siirretään vankilaan välittömästi vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen
- 2) ehdotuksen vanginkuljetusta koskevaksi lainsäädännöksi, joka sisältää säännökset kuljetettavien kohtelusta ja olosuhteista sekä kuljetusviranomaisten työn- ja vastuunjaosta

Ohjausryhmän tehtävänä on

- 1) seurata ja ohjata työryhmävalmistelua ja lainsäädäntömuutosten valmistelua
- 2) huolehtia tarvittavista linjauksista valmistelun etenemiseksi
- 3) ohjata ehdotusten toimeenpanoa omalla hallinnonalallaan

### Ohjausryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja

osastopäällikkö Ari-Pekka Koivisto, oikeusministeriö (varajäsen yksikön päällikkö Marianne Mäki)

Jäsenet

osastopäällikkö Tero Kurenmaa, sisäministeriö

pääjohtaja Arto Kujala, Rikosseuraamuslaitos

poliisijohtaja Sanna Heikinheimo, Poliisihallitus (varajäsen poliisiylitarkastaja Mika Heinilä)

Ohjausryhmän sihteerinä toimii hallitusneuvos Anne Hartoneva oikeusministeriöstä.

Kansliapäällikkö

  
Pekka Timonen

Lainsäädäntöneuvos

  
Juho Martikainen

Liite: taustamuistio 26.8.2019

Tiedoksi:

Ohjausryhmän jäsenet ja sihteeri  
oikeusministerin erityisavustaja Otto Andersson  
oikeusministeriön viestintäyksikkö  
sisäministeriön poliisiosasto  
Poliisihallitus  
Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö

## TUTKINTAVANKEUS- JA PAKKOKEINOLAINSÄÄDÄNNÖN SEKÄ VANGINKULJETUSTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMINEN

Arviomuistio

### I TUTKINTAVANKIEN SJOITTAMINEN VANKILOIHIN

#### Nykytila

1.1.2019 voimaan tulleen tutkintavankeuslain muutoksen myötä aikaa, jonka tutkintavankia voidaan säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennettiin 4 viikosta seitsemään vuorokauteen ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennettiin.

Tutkintavankeuslain 2 luvun 1 §:n mukaan rikoksen johdosta vangittu henkilö *on viipymättä vietävä* syyteasiaa käsittelevää tuomioistuinta lähimpänä sijaitsevaan tutkintavankilana toimivaan *vankilaan* tai erityisestä syystä muuhunkin tutkintavankilana toimivaan vankilaan. Vangitsemisesta päättävä tuomioistuin voi pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai syyttäjän esityksestä päättää, että tutkintavanki sijoitetaan *poliisin ylläpitämään* tutkintavankien säilytystilaan, jos se on välttämätöntä tutkintavangin erillään pitämiseksi, turvallisuussyistä tai rikoksen selvittämiseksi. Tutkintavankia ei saa tällöinkään pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa, tutkintavangin turvallisuuteen, rikoksen esitutkintaan tai pakkokeinolain 2 luvun 5 §:n 1 momentin 2 b kohdassa tarkoitettua vaarasta aiheutuvaa, erillään pitämiseen liittyvää syytä.

#### Lainmuutosten syyt

Kansainväliset ja kansalliset valvontaelimet ovat esittäneet useissa yhteyksissä arvostelua tutkintavankien säilyttämisestä poliisin tiloissa. Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva komitea (CPT) kävi Suomessa viidennellä määräaikaistarkastuksella syksyllä 2014 ja kesäkuussa 2016 lyhyellä tarkastuskäynnillä. Komitea kehottaa selonteossaan Suomen viranomaisia ryhtymään ripeästi toimiin, joilla tutkintavankien säilyttäminen poliisivankiloissa päättyisi. CPT on pyytänyt Suomelta yksityiskohtaista toimintasuunnitelmaa, jossa asetetaan täsmälliset aikarajat, varmistetaan taloudelliset resurssit ja määritellään selkeät toimenpiteet tähän tavoitteeseen pääsemiseksi. CPT on ilmoittanut uudesta tarkastuskäynnistään Suomeen vuoden 2020 aikana.

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) on Suomea koskevan viidennen ja kuudennen määräaikaisraportin (CAT/C/FIN/5-6) loppupäätelmissään kehottanut Suomea muuttamaan lainsäädäntöä siten, että tutkintavangit siirrettäisiin nykyistä nopeammin poliisin säilytystiloista vankiloihin. Seitsemännen mää-

räaikaisraportin perusteella antamissaan loppupäätelmissä komitea kehottaa Suomen lopettamaan tutkintavankien säilyttämisen poliisin tiloissa sekä antamaan Rikosseuraamuslaitokselle riittävät taloudelliset, henkilöstö- ja muut edellytykset tutkintavankien sijoittamiseksi asianmukaisiin tiloihin.

Kun esitutkinnan selvittämisvastuu ja vastuu tutkintavangin olosuhteista ja säilyttämisestä ovat samalla taholla, järjestelyssä piilee valvontaelinten näkemyksen mukaan tutkintavangin painostamis- ja lahjomisvaara. Vaikka tällaista painostamisvaaraa ei konkreettisesti yksittäistapauksessa olisikaan osoitettavissa, valvontaelimet katsovat, että pelkkä mahdollisuus antaa aiheen arvostelulle. Myös Euroopan neuvoston vankilasääntöjen mukaan tutkintavankeja ja vankeja tulisi lähtökohtaisesti pitää ainoastaan vankiloissa.

Myös eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on useiden poliisivankiloihin kohdistuneiden tarkastustensa yhteydessä kiinnittänyt huomiota poliisivankiloiden huonoon kuntoon ja soveltumattomuuteen vapautensa menettäneiden pidempiaikaiseen säilytykseen. Poliisivankiloiden olosuhteiden on yleensä todettu soveltuvan vain henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen. EOA on kiinnittänyt huomiota ulkoilutilojen, toimintatilojen ja tapaamistilojen puutteellisuuteen tai jopa puuttumiseen kokonaan.

### Kehittämistarpeet

Jo lainmuutoksia valmistellut työryhmä katsoi mietinnössään (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2016), että mahdollisemman pian nykyisen uudistuksen jälkeen ja viimeistään vuoteen 2025 mennessä tutkintavankeuslakia tulisi muuttaa siten, että tutkintavangit sijoitettaisiin vankilaan heti vangitsemista koskevan päätöksen jälkeen erittäin poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta. Myös lakivaliokunta on katsonut, että tutkintavankien siirtämisen vankilaan heti vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen tulee olla lähtökohtainen pidemmän aikavälin tavoite (LaVM 10/2017 vp).

Lainsäädäntö on sinänsä jo aiemminkin edellyttänyt, että tutkintavanki on lähtökohtaisesti viipymättä vietävä syyteasiaa käsittelevää tuomioistuinta lähimpänä sijaitsevaan tutkintavankilana toimivaan vankilaan.

Vastuu tutkintavankien säilyttämisestä on voitu tehdä vain asteittain, koska vankiloissa ei ole tällä hetkellä tiloja kaikkien tutkintavankien asuttamiseen. On yleisesti tiedossa, että vankiloiden tämänhetkiset tilat aiheuttavat haasteita yhteydenpidon rajoittamisen toteutumisen osalta.

Tutkintavankien siirto Rikosseuraamuslaitokselle edellyttää tutkintavankitilojen lisäämistä (= uudisrakentamista). Vanki- ja asiakasmäärien kehitys jatkaa alueellisesti eriytymistään väestön ja rikollisuuden keskittyessä kasvukeskuksiin. Vankimäärän nousu keskittyy erityisesti Etelä-Suomeen, mikä luo tarpeen rakentaa eteläiseen Suomeen lisävankipaikkoja.

Pakkokeinolain yhteydenpitorajoitusten perusteella erillään pidettävien tutkintavankien määrät ovat paikoin jopa kolminkertaistuneet viime vuosien aikana. Erityisesti Vantaan vankilassa pysyvä yliasutustilanne on hankaloittanut yhteydenpitorajoitusten asianmukaista järjestämistä. Uudistiloissa olisi mahdollista huolehtia tutkintavankien yhteydenpitorajoitusten toteuttamisesta ja rakentaa riittävä määrä erillisiä kuulustelutiloja. Tämä mahdollistaisi myös videoneuvottelun välityksellä tapahtuvien kuulustelujen ja pakkokeinoistuntojen järjestämisen vankilasta.

Tutkintavankitilojen on sijaittava kohtuullisen etäisyyden päässä esitutkintaviranomaisten toiminnasta, jotta esitutkintaviranomaisilla olisi mahdollisuus hoitaa esitutkintatehtävää tehokkaasti sen laa-

dun vaarantumatta. Paras tilanne on silloin, kun tutkintavankitilat sijaitsevat lähellä tutkinnasta vastaavaa poliisilaitosta. Nykyinen vankilarakenne ei tue tätä. Erityisesti Pohjois-Suomessa haasteita aiheuttavat pitkät etäisyydet poliisin toimitiloista.

Kehittämisestä aiheutuvat resurssivaikutukset tulisi ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa. Mikäli hallituskauden aikana ei lakkauteta vankiloita, Vantaan ja Rovaniemen hankkeiden uusinvestoinnit tulisi resursoida täysimääräisesti Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenoissa.

Tutkintavankien nopeampaa siirtoa poliisin tiloista vankilaan 2.5.2017 valmistelemaan perustettu Rikosseuraamuslaitoksen ja Poliisihallituksen yhteinen työryhmä (SM ja OM edustettuina) esitti lopPURaportissaan, että jatkotyönä tulisi selvittää pitkän aikavälin suunnitelmaa, jossa tutkintavangit siirtyvät välittömästi käräjäoikeuden päätöksen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen tiloihin. Tämän tavoitteen taloudellisten vaikutusten arvioimista varten tulisi käynnistää uusien tutkintavankitilojen investointien suunnittelu. Samalla Rikosseuraamuslaitoksen tulisi varmistaa, että uusiin tiloihin tulee riittävä määrä kuulustelutiloja ja että niissä on mahdollista huolehtia siitä, että samassa jutussa vangitut on mahdollista pitää erillään toisistaan, jos yhteydenpitorajoituksia on määrätty.

## 2. TUTKINTAVANKEUDEN VAIHTOEHDOT

### Nykytila

Pakkokeinolain säännöksiä tutkintavankeuden vaihtoehtoista on täydennetty lisäämällä pakkokeinolakiin 1.1.2019 säännökset tehostetusta matkustuskiellosta (5 luvun 1 a §) ja tutkinta-arestista (2 luvun 12 a §).

Tuomioistuin voi määrätä rikoksesta epäillyn vangitsemisen tai vangittuna pitämisen sijasta teknisin välinein valvottuun tehostettuun matkustuskieltoon, jos matkustuskielto olisi riittämätön pakkokeino ja muut pakkokeinolaissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tehostettu matkustuskielto voidaan määrätä ennen vastaajan tuomitsemista rangaistukseen.

Sen jälkeen kun vastaaja on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, tuomioistuin voi vangitsemisen tai vangittuna pitämisen sijasta määrätä tuomitun henkilön teknisin välinein valvottuun tutkinta-arestiin, jos pakkokeinolaissa säädetyt edellytykset täyttyvät ja tuomittu rangaistus on vähemmän kuin kaksi vuotta vankeutta.

Syyttömyysolettamasta johtuen vapaudenmenetyksen tulisi olla viimesijainen keino esitutinnan ja oikeudenkäynnin turvaamisessa. Tutkintavankeuden (pidättämisen ja vangitsemisen) ainoa vaihtoehto on ollut 1.1.2019 saakka matkustuskielto. Syyttömyysolettaman lisäksi vaihtoehdot ovat perusteltuja tutkintavankeuden keston pidentymisen ja tutkintavankien määrän nousun vuoksi. Uudet vaihtoehdot mahdollistavat valvonnan siirtämisen toiseen EU-maahan.

Tarkoituksena on vähentää tutkintavankien määrää ja vapaudenmenetyksen käyttöä sellaisissa tilanteissa, joissa rikoksesta epäillyn tai tuomitun vapautta vähemmän rajoittavat pakkokeinot olisivat mahdollisia ja niitä voitaisiin käyttää tutkintavankeuden tarkoitusta vaarantamatta.

### Kehittämistarpeet

Tehostetun matkustuskiellon ja tutkinta-arestin toimeenpanon valmistelussa tuli esille välttämättömiä täsmennystarpeita muun muassa pakkokeinojen alkamisaikaa, etsintäkuuluttamista ja päätösvaltaa koskeviin säännöksiin. Pakkokeinolakia muutettiin toimeenpanon kannalta ehdottoman välttämättömiksi katsottujen seikkojen osalta jo 1.5.2019 voimaan tulleella pakkokeinolain muutoksella. Muutoksilla selkeytettiin nimenomaan tutkinta-arestin toimeenpanoa.

Tutkintavankeuden vaihtoehtojen järjestämistä toimeenpanneen työryhmä loppuraporttinsa todetaan jatkotoimien osalta, että 1.1.2019 ja 1.5. 2019 voimaan tulleet uudet säännökset eivät tue riittävästi tutkinta-arestin käyttömahdollisuutta. 17.5.2019 mennessä tutkinta-arestiin ei oltu vielä määrätty yhtään tutkintavankia. Tehostettua matkustuskieltoa oli käytetty 22 kertaa (ajant). Myös alkuvaiheen kokemukset uusien pakkokeinojen käytöstä osoittavat käytön jäävän vähäiseksi. Siksi työryhmä on esittänyt jatkotoimenpiteenä, että tulisi harkita mahdollisuutta nostaa tuomitun vangitsemisen edellytystä koskevan (pakkokeinolain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 1 kohta) kahden vuoden vähimmäisrajaa kolmeen vuoteen. Tuomion vähimmäisrajan nosto lisäisi mahdollisuuksia käyttää tutkinta-arestia tutkintavankeuden vaihtoehtona ja laajentaisi siten tutkintavankeuden vaihtoehtojen käyttöä siinä laajuudessa kuin alkuperäistä lainsäädäntöä valmisteltaessa on ajateltu. Mikäli tutkinta-aresti jää kokonaan käyttämättä tutkintavankeuden vaihtoehtona, tarkoittaisi tämä resurssien hukkakäyttöä, koska Rikosseuraamuslaitoksella kuitenkin on vastuu ylläpitää muun muassa henkilöstön osaamista ja varsin kalliiden valvontalaitteiden varastoa. Lisäksi tietojärjestelmiin tehdyt muutokset ovat tulleet kalliiksi. Myös eräitä muita lain säännöksiä tulisi täsmentää, kun kyse on pakkokeinon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista. Epäselvää on muun muassa se, miten toimitaan, jos tutkinta-arestissa oleva tuomitaan suorittamaan yhdyskuntapalvelua tai muuta seuraamusta samanaikaisesti. Edelleen työryhmä piti merkittävänä ongelmana sitä, että ratkaisu tuomitun tutkinta-arestista on voimassa, kunnes rangaistuksen täytäntöönpano alkaa tai ylempi tuomioistuin toisin päättää. Tällöin on mahdollista jopa se, että tutkinta-arestiin määrätty voi käytännössä suorittaa jopa koko rangaistuksensa tutkinta-arestissa.

Käytännön kokemusten perusteella on arvioitava syitä tutkintavankeuden vaihtoehtojen vähäiselle käytölle sekä mahdollisia käyttöalan laajennustarpeita. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä on tarkoitus arvioida laajemmin syksyllä 2020. Edellä mainitut muutostarpeet tulisi toteuttaa tämän tarkastelun yhteydessä.

### 3. VANGINKULJETUS

#### Vanginkuljetusta koskeva lainsäädäntö

Vanginkuljetuslaki on vuodelta 1925 (220/1925). Se sisältää säännöksen valtion velvollisuudesta huolehtia vanginkuljetuksesta sekä valtuutussäännöksen, jonka mukaan tarkemmat säännökset lain toimeenpanosta annetaan asetuksella. Vanginkuljetusasetuksessa (165/1954) säädetään muun muassa kuljetuksen viivytyksettömästä ja mahdollisimman huomaamattomasta suorittamisesta, kuljetuksen käytännön järjestelyistä, kuljetettavan vartioinnista sekä Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välisestä kuljetustehtävien jakautumisesta.

Vanginkuljetuslainsäädännön uudistamisen kannalta ongelmallinen asia on ollut kuljetustehtävien jakautuminen eri viranomaisten kesken. Vanginkuljetusasetuksen 3 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos



huolehtii vankiloiden välisestä kuljetuksesta, rautateiden vankivaunukuljetuksista sekä vankilapaikkakunnan sisällä tapahtuvista tuomioistuin- ja terveydenhuoltokuljetuksista. Vuonna 2002 vanginkuljetusasetukseen lisättiin 3 momentti, jonka mukaan oikeusministeriö ja sisäministeriö voivat sopia vankilakohtaisesti Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisiviranomaisten välisestä tehtävänjaosta toisin kuin mitä asetuksen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, jos se Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisiviranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen sekä alueellisten tai paikallisten olosuhteiden vuoksi on tarkoituksenmukaista. Yksittäisessä tapauksessa Rikosseuraamuslaitos ja poliisiviranomaiset voivat huolehtia vanginkuljetustehtävästä sopimuksesta poiketen, jos se on turvallisuus-, tarkoituksenmukaisuus- tai taloudellisuussyistä perusteltua. Kuljetustehtävään sisältyy vangin vartiointi tuomioistuimessa.

Syyskaudella 2010 annettiin eduskunnalle hallituksen esitykset: 1. vanginkuljetusta koskevaksi lainsäädännöksi (säännökset kuljetettavien kohtelusta ja olosuhteista sekä viranomaisten välisestä työnjaosta ja vastuista) sekä 2. laiksi vanginkuljetuksen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Voimassa ollut kuljetusviranomaisten välinen työnjako ehdotettiin pääosin säilytettäväksi. Lähtökohdana oli, että kukin viranomainen huolehtisi oman toimintansa mukaisista kuljetuksista. Esitutinnan toteuttamisen edellyttämistä kuljetuksista huolehtisi esitutinnan suorittava viranomainen. Vastavasti Rikosseuraamuslaitos huolehtisi vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon liittyvistä kuljetuksista sekä kuljetuksista toimintayksikkönsä sijaintipaikkakunnan tuomioistuimiin. Tarkoituksenmukaisuussyistä viranomaiset voisivat paikallisesti sopia kuljetustehtävien jakamisesta myös toisin. Eduskunta ei ehtinyt käsitellä esityksiä, joten ne raukesivat.

Seuraava hallitus ei antanut uutta esitystä vanginkuljetuslainsäädännöksi viranomaisten väliseen tehtävänjakoon liittyvien resurssiongelmien vuoksi. Esimerkiksi edellisen eduskunnan hallintovaliokunta totesi, että poliisin vanginkuljetustehtäviä tulisi siirtää Rikosseuraamuslaitokselle. Vastavia resurssisiirtoja ei kuitenkaan voitaisi tehdä. Realistista tehtävänjaon uutta ratkaisua ei ollut. Ostopalveluesityksestä luovuttiin siihen liittyvien julkisen vallan käytön ongelmien vuoksi.

Alkuvuonna 2013 oli tarkoitus esitellä eduskunnalle hallituksen esitys vanginkuljetusta koskevaksi lainsäädännöksi, joka olisi sisältänyt kuljetettavan kohtelua ja olosuhteita koskevat säännökset, ei siis kuljetusviranomaisten tehtävänjakoa koskevia säännöksiä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto totesi kuitenkin, ettei voida esitellä ainoastaan kohtelu- ja olosuhtesäännöksiä, jos viranomaisten tehtävänjakoa koskevat säännökset jäävät vuoden 1925 lain nojalla järjestettäväksi.

Nykytilanteessa kuljetettavien vankien kohtelussa sovelletaan vankeuslakia (767/2005), tutkintavankeuslakia (768/2005) sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (841/2006). Ne sisältävät perussäännökset muun muassa vangin ja muun vapautensa menettäneen kohtelusta, oikeuksista, perushuollosta, yhteyksistä laitoksen ulkopuolelle, vartioinnista, päihteettömyyden valvonnasta, turvaamistoimenpiteistä ja voimakeinojen käytöstä. Kuljetuksen poikkeusluonteesta, kuljetuksen aikaisista olosuhteista sekä kuljetuksiin osallistuvan henkilökunnan vähäisyydestä seuraa, ettei vangille voida kuljetuksen tai sen keskeytyksen aikana turvata edellä todettujen säännösten mukaista kohtelua ja toimintamahdollisuuksia.

### Vanginkuljetuksen nykytilanteen arviointi

Vanginkuljetusta koskevat säännökset ovat vanhentuneet. Ne eivät täytä niitä vaatimuksia, jotka nykyisin on asetettu esimerkiksi kuljetettavan henkilön oikeusasemaa ja olosuhteita sekä kuljetuksesta huolehtivan viranomaisen toimivaltuuksia ja vastuuta koskevalle lainsäädännölle. Kulkuvälineissä on

tarkoitus olla mahdollisimman lyhyitä aikoja. Koska monet kuljetukset kuitenkin kestävät useita tunteja, jotkut jopa vuorokausia, vangin asianmukaisen kohtelun kannalta on ongelmallista, että hän joutuu viettämään aikaansa ahtaissa ja varustelemattomissa tiloissa ilman niitä toimintamahdollisuuksia, jotka hänellä on vankilassa ja poliisin säilytystilassa.

Vanginkuljetuksen turvallisuus on varmistettava. Kyse on muun muassa kuljetettavien vankien ja henkilökunnan sekä ulkopuolisten henkilöiden turvallisuudesta, karkaamisten estämisestä sekä mahdollisten tutkinnallisten vaatimusten turvaamisesta. Kuljetuksissa käytettävä henkilökunnan määrä on varsin pieni. Turvallisuutta lisää kuljetusvälineiden rakenne, muun muassa kuljetettavien henkilöiden erilläänpito. Riskialttiiksi arvioidut kuljetukset toteutetaan tilanteen vaatimalla erityisellä tavalla.

Vanginkuljetuksen nykytilaan liittyviä keskeisiä ongelmia ovat vanhentunut lainsäädäntö ja siitä johtuva toiminnan perustuminen käytäntöihin, tiedonkulun puute (täysin ennakoimattomia kuljetuksia tulee jonkin verran), vanginkuljetuksen kohtuuttomat kestoajat, osin puutteelliset kuljetusvälineet, kuljetettavien vankien puutteelliset olosuhteet sekä vankien heikko terveydentila (muun muassa on varmistettava lääkityksen asianmukainen antaminen).

#### Vanginkuljetusta koskevat selvitystoimet viime vuosina

Kesällä 2013 selvitettiin vanginkuljetusten määriä ja kuljetustehtävien viemiä resursseja. Kuljetusviranomaiset arvioivat kuljetuksiin käytettävän henkilötyövuosia seuraavasti:

- poliisi vähintään 70 henkilötyövuotta,
- Rikosseuraamuslaitos noin 60 – 70 henkilötyövuotta
- Rajavartiolaitos ja Tulli, kumpikin alle 1 henkilötyövuosi

Oikeusministeriö kävi kuljetusviranomaisten kanssa vuonna 2013 neuvottelun vanginkuljetuksen kehittämisen vaihtoehtoista. Neuvottelussa linjattiin kaksi mahdollista perusratkaisua vanginkuljetustehtävien uudelleenjärjestämiseksi:

1. Kukin kuljetusviranomainen kuljettaisi säilyttämänsä kuljetettavat.
  - Tämä edellyttäisi melko suuria resurssiohjauksia Rikosseuraamuslaitokselle.
  - Tämä edellyttäisi uudenlaisia järjestelyjä poliisivankiloiden käytössä.
2. Vanginkuljetustehtävät liittyvät suurelta osin tutkintavankeuden järjestelyihin.
  - Vanginkuljetuksen tehtäväjako tarkasteltaisiin osana tutkintavankeuden kehittämistä.
  - Tavoitteeksi myös, että yhä harvempi tutkintavanki olisi poliisin säilyttämänä.

Edelleen pitäisi pyrkiä järjestelyihin, joilla mahdollisimman kattavasti otettaisiin käyttöön vanginkuljetuksia vähentävät keinot, esim. lisättäisiin videoneuvotteluyhteyden käyttöä oikeudenkäynneissä.

Rikosseuraamuslaitos ja Poliisihallitus asettivat vuonna 2017 työryhmän selvittämään tutkintavankien nykyistä nopeampaa siirtymistä poliisin säilytystiloista vankilaan. Työryhmä otti kantaa vanginkuljetukseen. Se piti Rikosseuraamuslaitoksen, poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen vanginkuljetusyksikön perustamista järkevänä. Yksikkö vastaisi vankien kuljettamisesta sekä kuljetusten ja tuomioistuinkäyntien aikaisesta valvonnasta. Kuljetusyksikön työntekijät olisivat kyseiseen tehtävään asianmukaisesti koulutettuja virkamiehiä. Heidän ei tarvitsisi olla Rikosseuraamuslaitoksen vartijan tai poliisin koulutuksen suorittaneita. Erityinen kuljetusyksikkö voisi käyttää nykyistä järjestelmää tehokkaammin sekä henkilöstöään että kuljetusvälineitään. Erillinen vanginkuljetusyksikkö on

käytössä muun muassa eräissä Pohjoismaissa ja Baltian maissa. Työryhmä esitti poikkihallinnollisen työryhmän asettamista selvittämään erillisen kuljetusyksikön perustamista.<sup>1</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies teki tarkastuksen Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin ja alueen kuljetuksiin. Tarkastuspöytäkirjassa (9.1.2018) hän piti ongelmallisenä sitä, ettei vanginkuljetusta ja kuljetukseen liittyviä säilytystiloja koskevia lainmuutosehdotuksia ole lainsäädännön ilmeisistä puutteista huolimatta saatettu eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 2010 annetun hallituksen esityksen raukeamisen jälkeen.

### Vanginkuljetuksen kehittämiseen liittyvät tavoitteet

Vanginkuljetusjärjestelmän tavoitteena on kuljettavien asianmukaisen kohtelun ja olosuhteiden parantaminen, koska kuljetustilanne, kuljetusvälineiden olot eivätkä toimintamahdollisuudet vastaa laitosolosuhteita. Tavoitteena on tehokkaasti, taloudellisesti, nopeasti ja turvallisesti toimiva vanginkuljetus.

Vanginkuljetusten määrän vähentäminen on keskeinen tavoite. Keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat esimerkiksi toimiva tiedonkulku kuljetusviranomaisten kesken sekä kuljetusviranomaisten ja kuljetuksen määränpäiden välillä, pakkokeino-oikeudenkäyntien järjestäminen vankilassa, kuulemisten toteuttaminen teknisen yhteyden välityksellä, vangin asioiden hoitaminen poistumisluvalla sekä asianmukaiset vankisijoitukset tarpeettomien siirtojen välttämiseksi.

### Vanginkuljetuksen kehittäminen

Edellä todettujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan ajantasainen lainsäädäntö ja nykyistä toimivammat menettelytavat. Asian järjestämiseksi tarvitaan kuljetusviranomaisten yhteistyönä toteutettava valmistelu, jonka perusteella saadaan tarvittava tietopohja sekä kuljetusviranomaisten perustellut kannanotot eri ratkaisuvaihtoehtoihin. Niiden nojalla asianomaiset ministeriöt käyvät neuvottelut siitä, millä tavalla vanginkuljetus organisoidaan, mitkä ovat eri kuljetusviranomaisten toimivallat ja tehtävät sekä miten vanginkuljetus resurssoidaan.

Tehtävän selvityksen tulee sisältää kuvaukset kuljetettavien vankien olosuhteista ja kohtelusta kuljetuksen ja sen keskeytyksen aikana. Huomioon tulee ottaa myös muun muassa vangin karkaamisalttiuteen, vaarallisuuteen tai terveydentilaan taikka tutkinnallisiin syihin liittyvät kuljetuksen erityisvaatimukset. Niin ikään tulee selvittää eri kuljetusviranomaisten kuljetettavien vankien määrät ja kuljetuksiin käytetyt resurssit sekä viranomaisten yhteistyön toimivuus. Perustietojen nojalla tehdään tilanne- ja ongelmakartoitus sekä analyysi ratkaisuvaihtoehdosta.

---

<sup>1</sup> Työryhmän loppuraportti 13.2.2019, Dnro 8/020/2017.