

Tutkintavankien sijoittamista ja vanginkuljetusta koskevan lain- säädännön uudistaminen

Tausta

Tutkintavankien sijoittaminen ja olosuhteet

Vuoden 2019 alussa tuli voimaan tutkintavankeuslain muutos, jossa tutkintavangin poliisin ylläpitämässä tilassa säilyttämisen aikaa lyhennettiin neljästä viikosta seitsemään vuorokauteen. Samalla säilyttämisen edellytyksiä tiukennettiin. Muutoksen 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 sijoitetaan vankilaan heti vangitsemista koskevan päätöksen jälkeen erittäin poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta.¹ Myös eduskunnan lakivaliokunta on todennut, että lähtökohtaisena tavoitteena tulee olla tutkintavankien siirtäminen vankilaan heti vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen.²

¹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2016.

² LaVM 10/2017 vp.

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 tiloja kaikkien tutkintavankien asuttamiseen. Erityisiä ongelmia on yhteydenpidon rajoittamisen toteuttamisessa. Tutkintavankien siirto Rikosseuraamuslaitokselle edellyttää tutkintavankitilojen lisäämistä, käytännössä uudisrakentamista.

Tutkintavankien olosuhteisiin ja sijoittamiseen vankiloissa on myös kiinnitetty huomiota laillisuusvalvontakäytännössä. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/2154/2020 kiinnitettiin huomiota tutkintavangin siirtämistä koskevien säännösten puutteisiin. Ratkaisussa EOAK/3130/2020 kiinnitettiin huomiota tutkintavangin sijoittamiseen samalle osastolle vankeusvankien kanssa ja sellisijoitteluun. Ratkaisussa EOAK/7922/2020 kiinnitettiin huomiota naistutkintavankien pitkiin säilytysaikoihin niin sanotuissa matkaselleissä.

Tutkintavankien sijoittamista ja olosuhteita koskevissa säännöksissä on siten erinäisiä muutostarpeita. Erityisesti tutkintavankien ja vankeusvankien erillään asuttamista, tutkintavankien asuttamista ns. matkaselleihin ja tutkintavankien siirtämistä koskevien säännösten muutostarpeet tulisi arvioida.

Vanginkuljetus

Vanginkuljetusta koskevat säännökset ovat vanhentuneet. Ne eivät täytä nykyisen lainsäädännön mukaisia vaatimuksia esimerkiksi kuljetettavan henkilön oikeusasema ja olosuhteita sekä kuljetuksesta huolehtivan viranomaisen toimivaltuuksia ja vastuuta koskien.

Kuljetusviranomaisten välistä tehtävänjakoa on pyritty järjestämään useiden vuosien ajan. Syyskaudella 2010 annettiin eduskunnalle hallituksen esitykset vanginkuljetusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi vanginkuljetuksen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Laissa olisi säädetty kuljetettavan kohtelusta ja olosuhteista, viranomaisten välisestä tehtävänjaosta sekä edellytyksistä hankkia vanginkuljetuspalveluita yksityiseltä palveluntuottajalta kuljetusvastuun jäädessä kuitenkin viranomaiselle. Voimassa ollut kuljetusviranomaisten välinen työnjako ehdotettiin pää-

osin säilytettäväksi. Lähtökohtana oli, että kukin viranomainen huolehtisi oman toimintansa mukaisista kuljetuksista. Eduskunta ei ehtinyt käsitellä esityksiä, joten ne raukesivat. Seuraava hallitus ei antanut uutta esitystä vanginkuljetuslainsäädännöksi viranomaisten väliseen tehtävänjakoon liittyvien resurssijako-ongelmien vuoksi. Ostopalveluesityksestä luovuttiin siihen liittyvien julkisen vallan käytön ongelmien vuoksi eikä siihen ole sittemmin palattu.

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 vaatimin erityisjärjestelyin.

Vanginkuljetuksen nykytilaan liittyviä keskeisiä ongelmia ovat vanhentunut lainsäädäntö, tiedonkulun puutteet, vanginkuljetuksen pitkät kestoajat, osin puutteelliset kuljetusvälineet, kuljetettavien vankien puutteelliset olosuhteet sekä useiden kuljetettavien heikko terveydentila.

Hanke vanginkuljetuslainsäädännön uudistamiseksi ja tutkintavankien säilyttämisen siirtämiseksi Rikosseuraamuslaitoksen tiloihin³

Oikeusministeriön ja sisäministeriön yhteistyönä käynnistettiin tammikuussa 2020 hanke, jossa valmistellaan muutokset, joilla siirretään kaikkien tutkintavankien säilytys Rikosseuraamuslaitokselle. Hankkeessa uudistetaan myös vanginkuljetuslainsäädäntö. Hanke päättyy 31.12.2023.

Oikeusministeriö on asettanut hankkeelle ohjausryhmän, joka seuraa valmistelun etenemistä ja käytännön toimenpiteiden toteutusta sekä varmistaa, että eri hallinnonalat tekevät asiaan liittyvät linjauspäätökset. Ohjausryhmään kuuluu oikeusministeriön, sisäministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen ja Poliisihallituksen edustus.

³ Hanke OM017:00:2020.

Hankkeeseen liittyen vuosien 2020 ja 2021 aikana on Rikosseuraamuslaitoksen johdolla työskennellyt työryhmä⁴, joka on laatinut selvitykset ja tehnyt ratkaisuehdotukset seuraaviin kysymyksiin:

- 1) miten toteutetaan järjestely, että tutkintavanki siirretään vankilaan välittömästi vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen sekä
- 2) miten järjestetään vanginkuljetus siten, että a) kuljetettavien kohtelu ja olosuhteet ovat asianmukaiset, b) kuljetusviranomaisten työn- ja vastuunjako on selkeä sekä c) vanginkuljetusjärjestelmä on turvallinen ja tehokas.

Hankkeessa tehdyt selvitykset ja ehdotukset

Edellä todetun työryhmän selvityksistä ja ehdotuksista todetaan seuraavaa.

Tutkintavankien säilyttämisen osalta työryhmä totesi ja ehdotti muun muassa seuraavaa.

- Arvio, että lainmuutos lisää Rikosseuraamuslaitoksen tiloissa olevien tutkintavankien määrää keskiarvona noin 34 vangilla päivittäin.
- Suunnitelma tutkintavankien, myös naistutkintavankien sijoittamisesta eri vankiloihin vuoteen 2025 mennessä ja vuoteen 2035 mennessä.
 - o Uudisrakentamisesta tehtyjen päätösten mukaan Vantaan vankilan laajennus, jossa 160 lisäpaikkaa tutkintavangeille, valmistunee vuonna 2025 ja Oulun vankilan 100-paikkainen tutkintavankila otettaneen käyttöön vuosien 2025–2026 vaihteessa.
 - o Lisäksi ehdotus, että Tampereelle ja Rovaniemelle rakennetaan vuoteen 2035 mennessä kampukset, joissa poliisivankila-, käräjäsali- ja tutkintavankilatilat ovat samalla tontilla tai toistensa läheisyydessä.
- Ehdotus, että vankiloiden tutkintavankipaikkojen ohjevahvuudet vahvistetaan sekä nais- että miestutkintavangeille, myös yhteydenpitorajoituspaikat määritellään ja vahvistetaan.
- Ehdotus, että viranomaisyhteistyön parantamiseksi Rikosseuraamuslaitos saa oikeuden katsoa tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmästä käräjätilaukset sekä poliisin tietojärjestelmästä yhteydenpitorajoitukset ja säilytysturvallisuustiedot. Li-

⁴ Työryhmässä oli oikeusministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Vantaan vankilan, Tuomioistuinviraston, Poliisihallituksen, Lounais-Suomen poliisilaitoksen sekä alan henkilöstöjärjestöjen edustus.

säksi vankipassiin tulee kirjata tiedot esimerkiksi karkaamisalttiudesta, väkivaltaisuudesta tai itsetuhoisuudesta sekä tuomioistuimen määräämistä erilläänpitorajoituksista.

- Ehdotus, että varmistetaan vankiloiden ja tuomioistuinten riittävä videolaitteiden määrä.
- Ehdotus, että Tuve-verkkoa yhtenäistetään niin, että videoyhteyden avulla käytäviä poliisikuulusteluja voidaan lisätä.
- Ehdotus, että vankiloissa poliisin käytössä olevat kuulustelutilat auditoidaan ja niiden tasoa kehitetään.
- Ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi:
 - o Täsmennetään tutkintavankeuslakia niin, että 1) naistutkintavanki vietään naistutkintavankilana toimivaan vankilaan, 2) tutkintavankeja ei asuteta samaan selliin vankeusvankien kanssa ja 3) otetaan huomioon laajat rikosasiat, joissa on tarve hajauttaa tutkintavankeja eri vankiloihin.
 - o Täsmennetään pakkokeinolakia niin, että säädetään, 1) millä viranomaisella on vastuu yhteydenpitorajoituksen valvonnasta ja minkä säännösten nojalla valvonta tapahtuu ja 2) millaisia rajoituksia pakkokeinolain yhteydenpitorajoitus sisältää.
 - o Varmistetaan tutkintavankeuslain ja pakkokeinolain keskinäinen yhteensopivuus.

Vanginkuljetuksen järjestämisen osalta työryhmä totesi ja ehdotti muun muassa seuraavaa.

- Ehdotus, että vanginkuljetuksen nykytilanne säilytetään, mutta nykyisiä käytäntöjä kehitetään.
- Lyhyen aikavälin kehittämissuunnitelmia
 - o Perustetaan Rikosseuraamuslaitoksen, Tuomioistuinviraston, poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Vankiterveydenhuollon yksikön välinen pysyvä yhteistyöelin, joka sopii vanginkuljetuksen keskinäiseen työnjakoon, tiedonkulkuun ja muihin keskeisiin käytännön asioihin liittyvistä yhteisistä kehittämistoimenpiteistä.
 - o Ehdotus, että vanginkuljetukseen liittyvät työprosessit kuvataan ja niitä kehitetään.
 - o Ehdotus, että kiinnitetään erityistä huomiota kuljetustehtävissä toimivien virkamiesten kouluttamiseen ja tehtäväkuvan kehittämiseen.

- Ehdotus, että Pirkanmaalla käynnistetään kokeilu, jossa Rikosseuraamuslaitoksen vartijat vastaavat vankien kuljettamisesta Kylmäkosken vankilan ja Pirkanmaan käräjäoikeuden välillä sekä tuomioistuinvartiosta kyseisessä käräjäoikeudessa. Yhteistyötä paikallisen poliisilaitoksen kanssa tiivistetään, muun muassa niin, että vankien ruokailuja ja ulkoiluja voitaisiin tarvittaessa hoitaa Tampereen poliisiasemalla.
- Ehdotus, että selvitetään edellytykset laajentaa Pohjanmaan poliisilaitoksella ja Itä-Suomen poliisilaitoksella käytössä oleva poliisivankilan vartioiden kuljetuspartioiden toimintamalli koko maahan.
- Myös vanginkuljetusta koskeneessa raportissa tuotiin esiin edellä todetut ehdotukset vankipassimerkintöjen kehittämisestä, vankilassa olevien kuulustelutilojen auditoinnista ja parantamisesta, videoyhteyksien käytön edellytysten lisäämisestä sekä Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuudesta tiettyjen tietojärjestelmien tiettyjen tietojen katsomiseen.
- Pidemmän aikavälin kehittämisehdotuksia:
 - Ehdotus, että tutkitaan mahdollisuudet keskittää Rikosseuraamuslaitoksen virkamiestyövoimaa Etelä-Suomen, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen vilkkaisiin käräjäoikeuksiin hoitamaan istuntojen valvontaa ja turvallisuustehtäviä.
 - Ehdotus, että Poliisihallitus tutkii mahdollisuuksia keskittää tutkintavankeusistuntoja tiettyihin käräjäoikeuksiin sekä mahdollisuuksia esitutkinnan keskittämiseen alueellisesti tietyille poliisiasemille.
- Ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi:
 - Annetaan uusi vanginkuljetuslaki, jossa säädetään kuljetettavien vankien olosuhteista ja kohtelusta sekä vanginkuljetusviranomaisten tehtävistä ja vastuunjaosta.
 - Säädetään tarvittavat lainmuutokset, jotta viranomaisella olisi vanginkuljetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämä katsomisoikeus toisen viranomaisen tietojärjestelmän vanginkuljetuksen järjestämisessä tarvittaviin tietoihin.
 - Säädetään laissa poliisin toimivaltuudesta noutaa etsintäkuulutettu henkilö tuomioistuimeen.
 - Säädetään tieliikennelakiin säännös, jonka mukaan vanginkuljetustehtävässä olevalla Rikosseuraamuslaitoksen, Rajavartiolaitoksen ja Tullin ajoneuvolla on mahdollisuus käyttää joukkoliikennekaistaa, linja-autokaistaa ja raitiovaunukaistaa.

Hankkeen ohjausryhmä on päättänyt, että hankkeen jatkotyössä edetään työryhmän ehdotusten pohjalta.

Edellä todettu tutkintavankeuden ja vanginkuljetuksen yhteistyöryhmä on asetettu helmikuussa 2021.

Muutosten edellyttämä budjetti- ja kehysvalmistelu sekä investointihankkeiden valmistelu tehdään oikeusministeriössä ja Senaatti-kiinteistöissä virkatyönä.

Tutkintavankeuden kehittämiseen liittyy syksyllä 2020 käynnistynyt oikeusministeriön hanke, jossa on selvitetty pakkokeinolakiin ja sen johdosta muuhun lainsäädäntöön tarvittavia muutoksia. Asiaa koskeva työryhmämietintö luovutettiin oikeusministeriölle joulukuussa 2021 ja se on ollut maaliskuun 2022 lopussa päättyneellä lausuntokierroksella.⁵

Säädösvalmistelun toteutus

Edellä kuvattujen tavoitteiden ja ehdotusten toteuttamiseksi valmistellaan tarvittavat säädökset ja säädösmuutokset. Keskeisimmät näistä ovat:

1. Tutkintavankeuslakiin tarvittavat tutkintavankien sijoittamista ja olosuhteita koskevat muutokset.
2. Vanginkuljetuslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa säädetään kuljetettavien vankien olosuhteista ja kohtelusta sekä vanginkuljetusviranomaisten tehtävistä ja vastuunjaosta.
3. Henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön muutokset, jotta viranomaisella olisi käsittelyoikeus toisen viranomaisen tietojärjestelmän vanginkuljetuksen lainmukaisen järjestämisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Edellä kuvatut tutkintavankien sijoittamista ja vanginkuljetuksen kehittämistä koskevat raportit sisältävät säädösvalmistelun keskeisen ja ajantasaisen pohja-aineiston. Lisäksi tutkintavankeuden ja vanginkuljetuksen yhteistyöryhmä tuottaa valmistelussa

⁵ OM058:00:2020.

hyödynnettävää tietoa. Niin ikään vuonna 2022 käynnistyvän Pirkanmaan vanginkuljetuskokeilun kokemukset ja tulokset ovat säädösvalmistelussa käytössä.

Säädösvalmistelutyö tehdään tutkintavankien sijoittamiseen ja vanginkuljetuksen kehittämiseen keskeisesti liittyvien viranomaistahojen yhteistyönä, työryhmätyöskentelynä. Työryhmässä olisi edustus oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Rikosseuraamuslaitoksesta, Tuomioistuinvirastosta, Poliisihallituksesta, Rajavartiolaitoksesta, Tullista ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä.

Työskentelynsä kuluessa työryhmä kuulisi ainakin valtiovarainministeriötä sekä nyt puheena olevilla aloilla toimivaa henkilöstöä edustavia järjestöjä.

Työryhmä valmistelisi tarvittavat lainsäädäntöehdotukset hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän toimikausi olisi 1.5.2022–31.1.2023. Työryhmätyöskentelyn jälkeen hallituksen esitys valmisteltaisiin oikeusministeriössä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2023. Uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuonna 2025.