

3.11.2010

34/090/10

Oikeusministeriö
Kriminaalipoliittinen osasto

Viite

Lausuntopyyntönnö 29.9.2010 (OM 1/81/2001)

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi Rikosseuraamuslaitoksen eräiden toimintojen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Etelä-Suomen rikosseuraamusalue on varannut alueen vankiloille tilaisuuden lausua esitysluonnoksesta. Vantaan vankilan johtaja Tuomo Junkkari on antanut lausuntonsa, joka oheistetaan.

Rikosseuraamusalue toteaa omana lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Rikosseuraamuslaitos on pitänyt tärkeänä, että sillä olisi mahdollisuus käyttää mahdollisimman laajasti yksityisiä palveluntuottajia vanginkuljetuksen järjestämisessä. Laitoksen lähtökohtana on ollut tuottavuusnäkökulma ja pyrkimys siihen, että kuljetustehtävistä tällä hetkellä huolehtivat voisivat keskittyä vankilassa varsinaiseen vankeinhoitoon. Ehdotettu laki mahdollistaisi yksityisen palveluntuottajan käyttämisen vanginkuljetukseen Rikosseuraamuslaitoksen lähtökohtien mukaisesti.

Rikosseuraamuslaitoksen vastuu ja henkilöstöresurssit

Rikosseuraamuslaitoksen vastuu kuljetuksista säilyy edelleen, vaikka vanginkuljetuspalveluja hankittaisiin yksityiseltä palveluntuottajalta. Vastuun luonne kuitenkin muuttuu, kun Rikosseuraamuslaitos vastaa ulkopuolisen toimijan toiminnasta. Rikosseuraamuslaitoksen vastuulle jäävien tehtävien on esityksen mukaan arvioitu vaativan vähintään kolme henkilötyövuotta. Rikosseuraamusalueilla olisi ehdotuksen perustelujen mukaan virkamies, joka vastaisi mm. kulkuneuvojen ja säilytystilojen sopivuudesta ja kuljetus- ja vartiointitehtäviä suorittavien henkilöiden pätevyyydestä ja sopivuudesta sekä

siitä, että ongelmakuljetukset hoidetaan Rikosseuraamuslaitoksen toimesta. Vastuu mainituista seikoista ja muun muassa kuljetuksen asianmukaisuudesta, kuljetettavien asianmukaisesta kohtelusta ja koulutuksesta edellyttävät suunniteltua enemmän henkilöstöresursseja.

Ongelmakuljetusten arvioinnista

Ehdotetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos vastaa siitä, että kuljetusta, johon on ennakoitavissa mahdollisesti liittyvän turvallisuuden säilymisen kannalta epävarmuustekijöitä, ei hankita yksityiseltä kuljetuspalvelun tuottajalta.

Säännöksen tarkoituksena on jo ennalta välttyä tilanteilta, joissa yksityisen palveluntarjoajan huolehtimissa kuljetuksissa olisi voimankäyttöä tai muuta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Sen arvioiminen, sisältyykö kuljetukseen mahdollisesti turvallisuuden säilymisen kannalta epävarmuustekijöitä, on vaativaa. Vankiloiden henkilökunnan vankitietämyksen voidaan kuitenkin katsoa antavan hyvät valmiudet kuljetuksen turvallisuuden arviointiin. Tässä yhteydessä lieneekin aiheellista pohtia, olisiko juuri vankiloiden vankitietämyksen johdosta perustellumpaa, että kussakin vankilassa olisi virkamies, joka vastaisi siitä, että yksittäisiä riskikuljetuksia ei annettaisi yksityiselle palveluntarjoajalle. Nythän ehdotuksen perusteluissa lähdetään siitä, että rikosseuraamusalueella on yksi virkamies, joka tästä vastaa.

Esityksen perusteluissa on viitattu Turun vankilan vankikuljetusjärjestelyihin, joiden osalta ei ole ollut turvallisuusongelmia. Turun järjestely ja sen riskittömyys ei ole suoraan verrattavissa nyt ehdotettuun järjestelyyn, jossa ulkopuolinen huolehtii myös vankien vartioinnista. Turun vankilan vankikuljetuksissa turvallisuustilanteen on oletettavasti pysynyt hyvänä, koska kuljetusten valvonnasta huolehtineet vartijat tuntevat vangit ja pystyvät jo ennakolta varautumaan ongelmatilanteisiin.

Se, miten vangit käyttäytyvät, kun yksityinen taho huolehtii kuljetuksista ei ole arvioitavissa ennakkoon. Joka tapauksessa oletettavaa on, että kuljetusten yhteydessä tulee esiintymään vaaratilanteita, joiden arvioiminen ennakkoon vankilassa ennen kuljetusta ei ole mahdollista. Ennalta arvioiden riskitön kuljetus voi muuttua kuljetukseksi, jossa joudutaan voimankäyttötilanteisiin.

Kuljetusten laatua arvioitaessa voi muun muassa vastuukysymysten vuoksi kynnys tulkita kuljetus riskikuljetukseksi olla alhainen. Tämä voi puolestaan konkreettisesti johtaa tilanteeseen, jossa yksityinen palveluntarjoaja huolehtii

ongelmattomien vankien kuljetuksesta ja vankila kuljettaa samanaikaisesti vangit, joista arvioidaan aiheutuvan turvallisuusriski. Tällöin vankilalle aiheutuu edelleen kustannuksia sen itse huolehtimasta kuljetuksesta. Samalla kuljetuksesta huolehtiva henkilökunta on sidottuna kuljetustehtäviin, mikä puolestaan osaltaan vähentää mahdollisuutta osallistua varsinaiseen vankeinhoitoon.

Muutoksenhakuoikeudesta

Lakiin ehdotetaan laajaa muutoksenhakumahdollisuutta. Laaja muutoksenhakumahdollisuus on oikeusturvanäkökulmasta perusteltua, kun viranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitaa yksityinen taho. Muutoksenhakusäännökset voidaan kuitenkin nähdä esitetyssä muodossaan osin ongelmallisina.

Muutoksenhakusäännös on laadittu muotoon: ”Kuljetettavalla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus Rikosseuraamusalueen aluejohtajalle sekä oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä valitus alueelliseen hallinto-oikeuteen seuraavista päätöksistä: 1) vanginkuljetuslain 8 ja 9 §:ssä tarkoitettujen kuljetusvälineiden tai säilytystilojen puutteista; 2)...”

Ehdotetun lainkohdan 1-4 kohtien kuljetettavalla olisi oikeus tehdä oikaisuvaatimus päätöksestä, joka koskee kuljetusvälineiden ja säilytystilojen puutteita, kohtelun ja olosuhteiden puutteita, ravintoa ja vaetetusta taikka liikunnan tai ulkoilun mahdollisuuden puutetta sekä terveydentilan seuraamisen tai tarvittavan sairaanhoidon puutetta. Ajatuksena lienee ollut se, että vanki voi vaatia oikaisua, jos mainituissa seikoissa on kuljetuksen aikana ollut puutteita. Oikaisun vaatiminen edellyttää kuitenkin päätöstä, johon oikaisua haetaan. Myös ehdotetun lainkohdan sanamuoto viittaa oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus tietyistä päätöksistä. Oletettavasti kohdissa 1-4 mainituissa tilanteissa ei ole olemassa sellaista päätöstä, johon voisi hakea oikaisua.

Kohtien 5-8 mukaan oikaisua voi vaatia päätökseen, joka koskee yhteydenpidon epäämistä tai rajoittamista, esineiden tai rahojen hallussapidon taikka vastaanottamisen epäämistä ja rajoittamista, turvatarkastuksen ja henkilöntarkastuksen perustetta tai suorittamistapaa sekä sitomisen tai voimakeinojen käytön perustetta kestoja taikka liioittelua. Rikosseuraamusalue pyytää harkitsemaan, olisiko perustellumpaa määritellä muutoksenhakuoikeus näiden kohtien osalta siten, että muutoksenhakuoikeus olisi päätöksistä, jotka koskevat vanginkuljetuslain 13:ssä tarkoitettua yhteydenpitoa, vanginkuljetuslain 14 §:ssä tarkoitettua esineiden tai rahojen hallussapitoa, vanginkuljetuslain 18 §:ssä tarkoitettua turvatarkastusta ja henkilöntarkastusta sekä 20 §:ssä tarkoitettua sitomista tai voimakeinojen käyttöä. Tällöin lainkohta olisi myös linjassa kuljetuksesta vastaavan henkilön

päätösvallassa 6 §:ssä esitetyn osalta. Sinänsä tosin näiden seikkojen osalta voi varsinaisia päätökset tehtänee vain hallussapidosta ja yhteydenpidosta. Muilta osin kyse on vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännösten perusteella lähinnä pöytäkirjattavista seikoista. Päätökseen/pöytäkirjaan kirjattaisiin joka tapauksessa toimenpide ja perusteet, joiden osalta kuljettavalla olisi oikeus vaatia oikaisua.

Ehdotetun lain 6 ja 8 §:t merkitsevät sitä, että kuljetuksesta vastaavan työntekijän tulee kyetä tekemään päätäntävallassaan olevien muutoksenhaun alaisten asioiden osalta perusteltuja kirjallisia päätöksiä/pöytäkirjoja. Tällaisten päätösten tekemistä voidaan pitää suhteellisen vaativana, ja on edellyttää osaltaan koulutusta.

Muutoksenhakumahdollisuus on keino varmistaa vankien oikeussuoja tilanteessa, jossa siirretään viranomaistehtäviä yksityiselle palveluntuottajalle. Vangeilla on mahdollisuus kannella mainituista seikoista, jotka nyt saatetaan yksityisen suorittaman kuljetuksen osalta oikaisuvaatimusmenettelyn alaiseksi. Nyt ehdotettavien muutoksenhakusäännösten tarkoituksena on varmistaa kuljettavien oikeusturva, kun kysymyksessä on yksityinen palvelutarjoaja. Yhdenvertaisuuden kannalta voitaneen nähdä kuitenkin jossain määrin ongelmallisena, että Rikosseuraamuslaitoksen omissa kuljetuksissa tuota oikaisuvaatimusmahdollisuutta ja mahdollisuutta saattaa asia oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen tuomioistuimen ratkaistavaksi ei ole.

Koulutuksesta

Vaikka yksityisen palveluntuottajan toiminta tulee olemaan viranomaisen tehtävää avustava, kuljetuksesta vastaavalla työntekijällä tulee olla riittävä tieto vankien kohtelusta ja oikeuksista. Hänen tulee myös saada riittävä koulutus voimankäyttöön ja muihin hänen päätäntävallassaan oleviin kuljetusta ja vankia koskeviin kysymyksiin. Nämä seikat huomioon ottaen Rikosseuraamuslaitoksen arvioimaa 40 tunnin koulutusta voitaneen pitää riittämättömänä.

Perustuslaillisesta näkökulmasta

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kun viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muuta hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

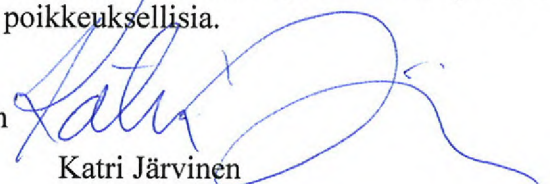
Esityksessä on rikosseuraamusalueen käsityksen mukaan huolellisesti pohdittu, onko tällä hetkellä viranomaisten tehtävänä olevan vanginkuljetuksen siirtäminen yksityisen palveluntarjoajan hoidettavaksi

mahdollista eli täyttyvätkö yksityistämisen oikeudelliset edellytykset perustuslain säännöksen nojalla. Perusedellytykset näyttäisivät täyttyvän; kuljetustehtävän siirtämisestä säädetään lailla. Päävastuu kuljetuksista säilyy Rikosseuraamuslaitoksella. Yksityisen palvelutarjoajan rooli olisi Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa avustava ja täydentävä, eikä kuljetustehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia. Laissa ehdotetaan laajaa muutoksenhakuoikeutta. Voimakäyttöoikeus on esityksessä tarkasti rajattu. Rikosseuraamuslaitos tulee varmistamaan kuljetukseen osallistuvien pätevyyden ja sopivuuden sekä valvoo ja ohjaa yksityisen palvelutarjoajan toimia. Tarkoituksenmukaisuusedellytyksenkin voidaan katsoa täyttyvän, kun vartiointi- ja valvontatehtäviin koulutetut virkamiehet voivat keskittyä tehtäviin, joissa näitä valmiuksia tarvitaan enemmän kuin rutiiniluonteisissa vanginkuljetustehtävissä.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti yksityisten tahojen mahdollisuuteen käyttää voimakeinoja, mutta pitänyt kuitenkin tietyn edellytyksin esim. tuomioistuimissa pidettävien turvatarkastuksen osalta mahdollisena yksityisen vartiointiliikkeen vartijan voimakäyttöoikeutta, samoin kuin yksityisen vartiointiliikkeen vartijan voimankäyttöoikeutta turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitotehtävissä. Nähtäväksi jää, miten perustuslakivaliokunta suhtautuu mahdollisuuteen siirtää vanginkuljetus yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi myös vartiointin osalta.

Kuten edellä on todettu, ennalta riskittömiksi arvioidut vanginkuljetukset voivat muuttua ongelmallisiksi. Tällöin voidaan päätyä tilanteisiin, joissa voimankäyttö on tarpeen, jolloin kyse olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tästä huolimatta rikosseuraamusalue yhtyy siihen esitysluonnoksessa esitettyyn näkökohtaan, että yksityisen hoidettavaksi annettavat kuljetukset tulevat pääsääntöisesti olemaan ongelmattomia ja siten myös voimankäyttötilanteet olisivat poikkeuksellisia.

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen
aluejohtaja


Katri Järvinen

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen
lakimies


Heli Tamminen

Tiedoksi

Vantaan vankilan johtaja

**RISE**

RIKOSSEURAAMUSLAITOS

18.10.2010

VANTAAN VANKILA

Etelä-Suomen rikosseuraamusalue
Aluekeskus
Saap. 18.10.2010
DNO 34/090/10

Johtaja Tuomo Junkkari

Etelä-Suomen rikosseuraamusalue

Vanginkuljetuksen ulkoistaminen, HE luonnos

Lausunto

Hallituksen esityksessä (luonnos) haetaan lainsäädännöllistä pohjaa ulkoistaa vankeinhoidon riskialtointa toimintaa – vanginkuljetusta. Esityksen tekeminen on vaatinut paljon juridista argumentointia ja kieli keskellä suuta laadittuja perusteluja, jotta siivilöidylle yleensä voitaisiin antaa oikeus toimia vankeinhoidollisissa tehtävissä. Taidokkuudesta huolimatta tässä ei ole täysin onnistuttu. Esitykseen liittyy myös turvallisuuteen liittyviä riskejä, eikä vanginkuljetuksen ulkoistamisen taloudellisuutta tai tehokkuutta ole pystytty aukottomasti perustelemaan.

Ensinnäkin perustelun tendenssi on ollut viimeiseen asti välttää sitä vaaraa, ettei yksityiselle vanginkuljettajalle annettavat tehtävät ja oikeudet ylittäisi merkittävän julkisen vallan käytön rajaa, jolloin vain viranomainen voisi huolehtia kuljetuksesta. Säädöksellä annetaan kuitenkin yksityiselle taholle lähes kaikki vankilaviranomaisille kuuluvat vangin oikeuksia rajoittavat pakkokeinot – lukuun ottamatta henkilönkatsastusta, testeihin ja toimintaan velvoittamista, kurinpitovaltaa ja ampuma-aseen käyttöoikeutta. Näiden pakkokeinojen merkittävyys korostuu, kun ne tehdään riskialttiissa ympäristössä vankilan ulkopuolella ilman virkavastuullisen vankilaviranomaisen läsnäoloa vähäisin taidoin ja varustein. Mielestäni yksityiselle kuljettajalle myönnetty toimivaltuudet ja oikeudet ylittävät julkisen vallan rajan, kun arvioidaan lakiesitystä kokonaisuudessaan.

Esityksessä on pyritty luomaan kuljetettavalle vangille oikaisumahdollisuus, mikäli tämä katsoo, että hänen oikeuksiinsa on puututtu virheellisin perustein. Oikaisumahdollisuus on jälkikäteen eikä siis pysty estämään itse virheellistä toimintaa. On huomattava, että vankilaviranomaisten suorittamassa kuljetuksessa vanki voi hyvin nopeasti kannella esimiehelle tai johtajalle, jolloin toiminta voidaan parhaassa tapauksessa korjata jo kuljetuksen aikana.

Esitystä perustellaan myös sillä, että vanginkuljetustoiminta on vain Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa avustavaa. Tosiaasia on kuitenkin, että vanginkuljetus on verrat- tain merkittävä osa vankeinhoidon toimintaa. Yksittäinen vanki saattaa olla siirtomatkal- laan vanginkuljetuksessa päivän tai useammankin. Vapaudenmenetyksen aikana näistä kuljetuksista saattaa kertyä pitkiäkin ajanjaksoja. On erityisesti huomattava, et- tä kuljetusaika lasketaan rangaistusaikaan (ja tukintavankeuden toimeenpanoai- kaan). Lisäksi avustavaa toimintaa määriteltäessä on huomattava, että vanginkuljetus koskettaa useimpia vuosittain vankilaan saapuvia vankeja.

Esityksen tekstistä nousee keskeisenä lain valmistelun perusteena esille valtion tuot- tavuusohjelmaan tukevat henkilöstösäästöt. Tämä antaa lukijalle vaikutelman, että muut esityksessä mainitut asiaperustelut ovat alisteisia tuottavuusohjelman tavoitteil-

le. Esityksessä on tältä osin myös ristiriita. Siinä kerrotaan, että yksityisen huolehtijassa kuljetuksesta ja sen vartioinnista, kuljetusta ennen valvoneet vartijat voitaisiin siirtää takaisin vankialaan lähityöhön. Toisaalta samalla kerrotaan, että on tarve vähentää Rikosseuraamusalan virkoja tuottavuusohjelman nimissä. Tämä huomioiden vapautuneita virkoja tuskin pystyttäisiin säilyttämään ja käyttämään vankilassa

Esitys sisältää taloudellisia ja turvallisuusriskejä. Esityksessä todetaan, että vanginkuljetukset sujuvat suuremmista ongelmista (miksi muuten muuttaa radikaalisti systeemiä, jos näin on) ja että ongelmallisiksi arvioidut kuljetukset jäisivät edelleen Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten hoidettavaksi.

Se että ongelmavankien erityiskuljetuksia on ollut suhteellisen vähän, johtuu siitä, että on voitu luottaa vankeinhoidon kuljetusammattilaisiin, joilla vankeinhoitokoulutuksen ja kokemuksen lisäksi on riittävät työ- ja turvallisuusvälineet (mukaan lukien ampu-aseet). Tämän johdosta kuljetuksiin on voitu ottaa mukaan myös riskivankeja.

Yksityisen ottaessa kuljetus- ja valvontavastuun tällaista luottamusta kuljetuksen sujumiseen ei välttämättä ole. On hyvinkin mahdollista, että kuljetettavan vangin riskitasoa aletaan arvioida uudelta pohjalta, että ongelmakuljetettavien määrä nousee ja ulkoistetun vankikuljetusjärjestelmän rinnalle nousee säännöllinen vankilaväen ylläpitämä riskivankien kuljetusjärjestelmä. Tämä ei ole taloudellisuutta ja tehokkuutta ajatellen järkevää.

Esityksessä on otettu lähtökohdaksi, että yksityiseen vankikuljetukseen tarvitaan kuljettajan lisäksi kaksi turvavartijaa. Käytäntö on osoittanut, että siirrettävin vankien määrän ollessa tällä tasolla, mitä se nyt on, kuljetukseen tarvitaan usein kolme vartijaa ja vartijan ammattipätevyyden omaava kuljettaja. Esityksen yksityiskuljetusta puoltavat taloudelliset laskelmat ovat tältä osin liian optimistiset.

Esitykseen sisältyy merkittävä turvallisuusriski. Esitetty 40 tunnin pätevyitysmiskoulutus siviilivartijoille tuntuu alimitoitetulta uhkialueelta ja riskejä sisältävässä vankikuljetuksessa. Lisäksi millään koulutuksella ei saada aikaan sitä vankien kanssa työskennellen tullutta vankituntemusta, mikä on keskeistä vankien kanssa toimittaessa sekä vankilassa että kuljetuksessa.

Vielä suurempi turvallisuusriski on se esityksessä mainittu seikka, että siviilikuljettajat jätettäisiin ilman asianmukaista aseistusta – siis ampuma-aseita ja etälamauttimia. Syy tähän on selvä: mikäli tällaiseen aseistukseen annettaisiin lupa, siviileille ei voitaisi antaa kokonaisvastuuta vankien kuljettamisesta.

Vankikuljetuksessa on varmasti sijaa uudistuksille. Sen aiheuttaa jo asiantila, että muutaman vuoden kuluttua luovutaan viimeisestään vankien junakuljetusreitistä. Se antaa mahdollisuuden tehdä vankikuljetukset ketteriksi ja tehokkaiksi – myös kustannustehokkaiksi. Parhaiten sen voi toteuttaa Rikosseuraamusalan ammattilaiset.

Ja mitä tulee ulkoistamiseen, kannattaisi suunnitella ensin vähemmän riskialttiin toiminnan ulkoistamista kuin vankikuljetuksen – jos nyt ulkoistamiseen pitää mennä.

Johtaja Tuomo Junkkari