

10.2.2009

Dnro 1450/2/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖN VALVONTA HOIDETTU VASTOIN LAKIA**

1

ASIA

Suoritin 28.3.2006 tarkastuksen Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikössä. Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että Metsälän vastaanottokeskus ostaa vartiointipalveluja Helsingin kaupungin palvelukeskus Palmialta. Päätin ottaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteenani tutkittavaksi tämän käytännön lainmukaisuuden.

Asiassa on kysymys siitä, että säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain (116/2002) (jatkossa: säilöönottolaki) 20 §:n 1 momentissa säädetään, että "*säilöön otettuja ulkomaalaisia ja säilöönottoyksikön tiloja on valvottava siten kuin säilöissäpidon tarkoitus, säilöönottoyksikön järjestys, säilöönottoyksikössä pitämisen varmuus tai poistumisen estäminen sekä ulkomaalaisten ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttävät*". Saman pykälän 4 momentin mukaan säilöönottoyksikön valvonnasta vastaavat yksikön johtaja sekä ohjaus- tai valvontatehtäviä hoitavat henkilöt. Lain 36 §:n mukaan säilöönottoyksikön johtajan ja ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava virkasuhteisia. Voimakeinojen käyttöä koskevan 35 §:n mukaan säilöönottoyksikön johtajalla ja säilöönottoyksikön virkasuhteisella tehtävään koulutetulla henkilöllä on säilöönottoyksikössä tehtäväänsä suorittaessaan oikeus käyttää voimakeinoja muun muassa säilöön otetun ulkomaalaisen poistumisen estämiseksi. Säilöönottolain 35 §:n 2 momentissa säädetään kielto käyttää pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa aseita tai muita voimankäyttövälineitä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 192/2001 vp) korostetaan, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että tämän johdosta ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla virkasuhteisia. Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla ohjaus- ja valvontatehtäviä voitaisiin siirtää jollekin muulle taholle.

Valvontatehtäviä on kuitenkin siirretty Metsälän vastaanottokeskuksen ja Palmian välisellä vartiointisopimuksella Palmialle. Kirjallisen vartiointisopimuksen voimassaoloaika oli 28.2.2005–31.12.2005. Metsälän vastaanottokeskuksen johtajalta saadun tiedon mukaan sopimuksen mukaista käytäntöä jatketaan kuitenkin yhä.

Vartiointisopimuksen mukaan vartiointipalvelu käsittää yhden paikallisvartijan vastaanottokeskukseen joka yö klo 23.00–8.00 sekä yhden paikallisvartijan säilöönottoyksikköön joka päivä klo 16.00–24.00 ja joka yö klo 22.00–8.00. Sopimuksen mukaan vartijan tehtävänä on vastaanottokeskuksen yöaikainen valvonta yhteistyössä keskuksen oman henkilökunnan kanssa ja säilöönottoyksikössä henkilöstön ydintoiminnan turvaaminen ja luvottomien poistumisten estäminen. Metsälän vastaanottokeskuksen paikallisvartijan toimintaohjeessa korostetaan, että vartijan tulee kiinnittää erityistä hu-

miota säilöönottoyksikön asukkaiden poistumisrajoitusten ylläpitoon. Ohjeen mukaan: "*Vartija pyrkii ennakolta havaitsemaan ja poistamaan vaaratekijöitä sekä ehkäisemään onnettomuudet ja luvattoman toiminnan, joista mainittakoon säilöönottoyksiköstä karkaaminen, toisen asukkaan tai henkilökunnan fyysisen turvallisuuden vaarantaminen tai sillä uhkaaminen, sekä ulkoinen tunkeutuminen keskukseseen.*" Voimankäyttövälineistä ohjeessa todetaan, että vastaanottokeskuksessa työskenteleville vartijoille luovutetaan patukka ja käsiraudat. Ohjeen mukaan vartijan esimiehiä ovat oman osaston vartiointityön johto- ja valvontatehtäviä hoitavat henkilöt. Yksittäistapauksessa säilöönottoyksikön tai vastaanottokeskuksen ohjaajilla on ohjeen mukaan kuitenkin oikeus antaa vartijoille toimenpideohjeita, joita vartijan tulee noudattaa, mikäli ne eivät ole ristiriidassa vartijan ohjeen, yleisten ohjeiden tai lakien kanssa.

Pyysin työministeriötä sille osoittamassani lausuntopyyntöä edellä kuvatun vartiointiliikkeen käytön lisäksi ottamaan kantaa siihen, ovatko rikoslain 16 luvussa olevat vankeja koskevat rangaistussäännökset sovellettavissa kaikkiin säilöönottoyksikössä pidettäviin henkilöihin. Pyysin arvioimaan myös sitä, onko sääntely tässä suhteessa riittävän selkeä ottaen huomioon erityisesti perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3 luvun 1 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen.

## 2 SELVITYS

Työministeriön maahanmuuttopolitiikan yksikkö (nykyään sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto) toimitti minulle siltä pyydetyn lausunnon. Lausuntoon oli liitetty Metsälän vastaanottokeskuksen johtajan selvitys, Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosaston selvitys sekä työministeriön toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työlupa-asiat -tiimin selvitys. Käytettävissäni ovat olleet myös Metsälän vastaanottokeskuksen ja Helsingin kaupungin palvelukeskus Palmian välinen vartiointisopimus sekä toimintaohjeet Metsälän vastaanottokeskuksen paikallisvartijalle.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Saadun selvityksen sisältöä

#### 3.1.1 Työministeriön lausunto

Työministeriön lausunnossa todetaan muun ohessa, että "säilöönottoyksikköön ostopalveluna hankittavissa vartiointitehtävissä on lähinnä kysymys säilöön otettuja henkilöitä koskevasta valvonnasta ja vartiointista, jotta yhteistyössä yksikön oman henkilökunnan kanssa turvataan järjestyksen säilyminen yksikön sisällä ja estetään säilöön otettujen pakeneminen. Vartijat eivät siis suorita varsinaisia ohjaajan tehtäviä – mukaan luettuna turva- ja henkilöntarkastukset – eivät henkilökohtaista asiakastyötä eivätkä myöskään käsittele asukkaiden lähetyksiä tai henkilötietoja, vaan vartijoiden tehtävät liittyvät lähinnä valvontaan ja ennalta ehkäisevään järjestyksenpitoon raportoimalla tarvittaessa ohjaajille. Tarvittaessa henkilökunta kutsuu paikalle poliisin suoran hälytysjärjestelmän välityksellä. Vartijan työhön ei siis kuulu asiakaspintaan liittyviä tehtäviä – tämä voi aktualisoitua ainoastaan mahdollisissa yllättävissä poikkeustilanteissa – ja lain tarkoittama voimakeinojen käyttöoikeus kuuluu säilöönottoyksikön virkasuhteiselle henkilöstölle."

Työministeriö katsoo, että Metsälän säilöönottoyksikön valvonta- ja vartiointitehtävien toteutustapa on nykyisellään käytännössä toimiva järjestely. Järjestelyn tukemana on toteutettu yksikön valvonta sekä turvallisuudesta huolehtiminen onnistuneesti ja estetty aikaisemmin toistuneet pakenemiset, eivätkä vartijat ole joutuneet käyttämään tehtävissään voimatoimia.

Rikoslain 16 luvussa olevien vankeja koskevien rangaistussäännösten osalta työministeriö toteaa, että nämä vankeja koskevat säännökset ovat sovellettavissa kaikkiin säilöönottoyksikössä pidettäviin henkilöihin.

Lausunnossa kiinnitetään huomiota edelleen siihen, että vangin vapauttamista koskeva säännössoveltuu perustelujen mukaan vain sellaisiin kiinniotettuihin, jotka ovat virkamiehen tai sotilaan vartioitavina. Esimerkiksi jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla kiinniotetun vapauttamiseen säännös ei sovellu, ennen kuin kiinniotettu on luovutettu poliisin huostaan. Nyt säilöönottokeskuksessa vartiointiin osallistuvat myös muut kuin virkamiehet ja rikoslain 17 luvun 6 §:ssä tarkoitetun järjestystä ylläpitävän henkilönkin kiinni ottama henkilö (mm. yksityisen vartiointiliikkeen vartija) on perustelujen mukaan samassa asemassa kuin jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttävä eli henkilö on ko. lainkohdassa tarkoitettu kiinniotettu vasta vartijan luovutettua kiinni ottamansa henkilön poliisin käsiin.

### 3.1.2

#### Metsälän vastaanottokeskuksen johtajan selvitys

Selvityksessä käydään läpi muun muassa vartijoiden työaikoja, säilöönottoyksikön henkilökunnan ja vartijoiden valtasuhteita, säilöönottoyksikön työnjakoa sekä työnjakoon ja valtasuhteisiin liittyvää ohjeistusta. Selvityksessä tarkastellaan edelleen vartijoiden työtehtäviä ja heidän hoitamiansa vartiointitehtävien toimivuutta ja tarpeellisuutta sekä valvonnan käsitteeseen ja toiminnan lainmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Selvityksen mukaan vartijoiden käyttö säilöönottoyksikössä on osoittautunut toimivaksi ja tarpeelliseksi järjestelyksi ja säilöönottoyksikön ohjaajia heidän virkatoimissaan avustavaksi tukitoimeksi.

Säilöönottokeskuksen selvityksen mukaan käytännöksi on muodostunut se, että säilöönottoyksikön vartijat turvaavat säilön – henkilökunnan ja säilöön otettujen – henkilöturvallisuutta ja omaisuutta suorittamalla päätehtävänänsä säilöönottoyksikön ohjaajien toimistossa kameravalvontaa ja tekemällä säännöllisiä tarkastuskierroksia säilön yleisissä tiloissa ja säilöönottoyksikön ulkopuolelle. Järjestyshäiriötilanteessa vartijat osaltaan tarvittaessa hälyttävät poliisin paikalle ja/tai osallistuvat ohjaajien kera tilanteen rauhoitteluun tai mikäli tilanne sitä edellyttää suojaavat yksikön henkilökuntaa tai muita asukkaita niin että he pääsevät poistumaan uhka- tai vaaratilanteesta.

Vartijoiden käytöstä huolimatta säilöönottoyksikön toiminta on vartiointia sisältävinä vuorokaudenaikoinakin "ohjaajavetoista", niin että yksikön operatiivisesta toiminnasta vastaavat säilön ohjaajat ja heidän työnjohtonsa. Selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että "arjessa toistuvasti julki lausuttuna ohjeena henkilökunnalle on ollut toimivallan suhteen se, että säilön esimiehet/ohjaajat ovat toiminnasta ensisijaisesti vastuussa ja – etenkin poikkeustilanteissa – ohjeistavat ja johtavat myös vartijoita. Näiden kahden ryhmän työtehtävät ovat selvityksen mukaan selvästi toisistaan erotettavissa olevia kokonaisuuksia ja tälle erottelulle on vähintään säilölain hengen toteuttava motivaatio."

Selvityksen lopussa esitetään kolme erilaista yksikön vartiointiin liittyvää kehittämisvaihtoehtoa, mikäli asiassa päädyttäisiin siihen, että nykyiset vartiointijärjestelyt eivät olisi lain mukaisia.

### 3.1.3

## Työministeriön toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työlupa-asiat -tiimin selvitys

Työministeriön toimeenpano-osasto toteaa omassa selvityksessään muun ohessa, että osastolla on oltu tietoisia siitä, että säilöönottoyksikköön on hankittu vartiointiyrityksen palveluja säilöönottoyksikön henkilöstön ja omaisuuden turvallisuuden takaamiseksi sekä yksikön henkilökunnan avuksi yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Järjestelyä toteutettaessa korostettiin säilöönottoyksikön virkasuhteisen henkilöstön säilöönottolakiin perustuvaa vallankäyttöä ja vastuuta. Selvityksessä katsotaan, että säilöönottolakiin tulisi sisällyttää säädökset, jotka mahdollistaisivat yksityisen vartiointiyrityksen palvelujen käytön säilöönottoyksikössä virkasuhteisen henkilöstön tukena yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi. Vartiointiyrityksen henkilöstölle ei kuitenkaan tulisi antaa oikeutta käyttää julkista valtaa tehtävässään.

Selvityksen mukaan rikoslain 16 luvun säännöksiä sovelletaan vankiin, pidätettyyn tai viranomaisen huostassa olevaan kiinniotettuun taikka sotilaskurinpitolaisissa tarkoitettuun arestiin määrättyyn henkilöön. Säilöönottoyksikön asiakkaat on joko poliisin toimesta pidätetty tai käräjäoikeuden määräyksestä vangittu ulkomaalaislain nojalla. Muita asiakkaita ei yksikköön oteta. Säilöönottoyksikkö toimii erillään Metsälän vastaanottokeskuksen muusta toiminnasta.

### 3.1.4

#### Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosaston selvitys

Uudenmaan TE-keskus yhtyy Metsälän vastaanottokeskuksen käsitykseen siitä, että vartijoiden tarve on edelleen jatkuva. TE-keskus on hyväksynyt menettelyn hyväksyessään Metsälän säilöönottoyksikön talousarvion ostopalvelumäärärahat kyseistä tarkoitusta varten. Jos asiassa katsotaan, että henkilöiden tulisi olla virkasuhteisia, mahdollisuudeksi jää selvityksen mukaan johtajan TE-keskukselle ja työministeriölle antamassaan selvityksessä mainitut kolme vaihtoehtoa vartijoiden aseman lainmukaistamiseksi. Uudenmaan TE-keskus "toteaa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muutoksen tarpeellisuuden. Sisäinen ohjeistus on tarkistettava. Myös järjestyssäännön uusimisesta on tarkastuskäynnillä sovittu."

### 3.2

#### Kannanotto

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain (jatkossa: säilöönottolain) (116/2002) 20 § 1 momentin mukaan "säilöön otettuja ulkomaalaisia ja säilöönottoyksikön tiloja on valvottava siten kuin säilöissäpidon tarkoitus, säilöönottoyksikön järjestys, säilöönottoyksikössä pitämisen varmuus tai poistumisen estäminen sekä ulkomaalaisten ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttävät". Säilöönottoyksikön valvonnasta vastaavat yksikön johtaja sekä ohjaus- tai valvontatehtäviä hoitavat henkilöt. Säilöönottolain 36 §:n mukaan säilöönottoyksikön johtajalla ja säilöönottoyksikön tehtävään koulutetulla virkasuhteisella henkilöllä on tehtävänsä suorittaessaan oikeus käyttää voimakeinoja, esimerkiksi säilöön otetun ulkomaalaisen poistumisen estämiseksi.

Säilössä pitämisen ja siihen liittyvän valvontatehtävän hoitamisen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä ainakin yksikön johtajan ja ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivan henkilöstön tulisi säilöönottolaista annetun hallituksen esityksen mukaan olla virkasuhteisia. Tämä johtuu perustuslain 124 §:n määräyksestä, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä voitaisiin siirtää jollekin muulle taholle, esimerkiksi yksityiselle vartiointiliikkeelle. Säilöönottolain mukaan juuri yksikön

henkilökunnan tehtäväksi on annettu sen varmistaminen, että säilöön otetut ulkomaalaiset eivät poistu yksiköstä ja että yleinen järjestys ja turvallisuus säilöönottoyksikössä säilyvät. Kuten säilöönottolaista annetussa hallituksen esityksessä todetaan, suljetun laitoksen valvontatehtävän luonteesta johtuen tehtäviä suorittavien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla julkisoikeudellisessa palvelusuh- teessa joko valtioon tai kuntaan.

Pidän tästä syystä ongelmallisena ja jopa lain vastaisena tilanteena sitä, että Metsälän vastaanotto- keskuksen säilöönottoyksikön tosiasiallisia valvontatehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi säilöönottoyksi- köstä karkaamisen estämiseen, on siirretty vartiointisopimuksella vartiointiliike Palmialle. Käytän- nössä yksikön valvontaa esimerkiksi öiseen aikaan hoitaa tällä hetkellä yksityinen vartiointiliike, vaika valvontatehtäviä hoitavien henkilöiden tulee säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 36 §:n nojalla olla virkasuhteisia. Tätä vaatimusta ei voi sivuuttaa siten, että vartiointiin todetaan olevan esimerkiksi "ohjaajavetoista" tai että vartijoiden käyttö olisi vain "tukitoimintaa".

Jos turvapaikanhakija pyrkisi luvattomasti poistumaan säilöönottoyksiköstä esimerkiksi yöllä, voi hel- posti syntyä tilanne, jossa poistumisen estäminen ei ole enää luonteeltaan ennaltaehkäisevää tai yleistä turvallisuutta ylläpitävää toimintaa, vaan nimenomaan edellyttäisi lain sallimien voimakeinojen käyttämistä. Vartioliikkeen vartijoilla ei nähdäkseni olisi käytännössä tällaisessa tilanteessa säi- löönottolain nojalla oikeutta voimakeinoja käyttäen estää turvapaikanhakijoita poistumasta yksiköstä.

Ei voine myöskään ajatella, että tällainen merkittävä julkisen vallan käyttö perustuisi jokamiehen kiin- notto-oikeuteen, varsinkin kun näyttäisi olevan tulkinnanvaraista, voidaanko rikoslain vangin karkaa- mista koskevaa pykälää soveltaa säilöönottoyksikköön. Siten esiin nousee myös kysymys säilöönot- toyksikössä pidettävien henkilöiden aseman epäselvyydestä suhteessa rikoslaissa oleviin vankeja koskeviin rangaistussäännöksiin.

Olen edellä mainituilla perusteilla päätenyt siihen, että nykyinen tilanne, jossa Metsälän vastaanotto- yksikkö käyttää vartiointiliikkeeltä ostamia vartiointipalveluja, ei ole lainmukainen.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksi- kön vartiointipalvelun lainvastaisuudesta, sisäasiainministeriön, Helsingin kaupungin, Uudenmaan TE-keskuksen ja vastaanottokeskuksen johtajan tietoon. Pyydän Uudenmaan TE-keskusta ilmoitta- maan 30.4.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä, jotta säilöönottoyksikön vartiointi saadaan järjestetyksi lain edellyttämällä tavalla.

Samalla saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen säilöönottokeskuksessa pidettävien hen- kilöiden aseman rikosoikeudellisesta tulkinnanvaraisuudesta oikeusministeriön ja sisäasiainministe- riön tietoon mahdollisia laillisuusperiaatteen edellyttämiä toimenpiteitä varten.