

10.4.2026

EOAK/2632/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN ORGANISAATION JA RIKOSSEURAAMUSALAN KOULUTUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI - HE 25/2026 VP

1 YLEISTÄ

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista lausuntoa asiassa. Esitän kunnioittaen seuraavaa erityisesti lakiehdotuksesta, joka koskee Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain muutosesityksiä (1. lakiehdotus).

Esityksessä ehdotetuissa Rikosseuraamuslaitoksen organisaation ja rikosseuraamusalan tutkintokoulutuksen muutoksissa on pääosin kyse hallinnon tehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan ei lähtökohtaisesti kuulu arvioida viranomaisen organisaatorakennetta tai koulutuksen järjestämistapaa. Siten en laillisuusvalvojana lausu esityksestä näiltä osin muutoin kuin esittämällä joitakin havaintojani ja huoliani, jotka sivuavat ehdotettua organisaation ja koulutuksen uudistamista.

2 RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN ORGANISAATION UUDISTAMINEN

Huomiotani kiinnitti esityksessä niin sanotusta vastuuvirkamiesmallista todettu. Nykyisiä vastuuvirkamiestehtäviä kuvailtiin seuraavasti.

Rikosseuraamusten täytäntöönpanosta annetuissa laeissa säädettyjen täytäntöönpanon tavoitteiden toteuttamisessa keskeistä on rikoksesta epäillyn, tutkintavangin, tuomitun ja vangin kanssa tehtävä lähityö. Tämän työn organisointi on johtamis- ja lähiesihenkilötyössä tärkeää. Rikosseuraamuslaitoksessa on käytössä vastuuvirkamiesmalli, jossa vangin asioiden hoitamiseen nimetty lähityötä tekevä vastuuvirkamies muun muassa perehdyttää vangin vankilan oloihin ja käytäntöihin, tekee tulohaastattelun, yhdessä vangin kanssa suunnittelee ja seuraa rangaistusajan suunnitelman toteutumista, valmistele vangin erilaisia lupia koskevia asioita, on mukana valvottuun koevapauteen sijoittamisen valmistelussa sekä seuraa vangin hyvinvointia (s. 13).

Esityksessä kuvailtiin lakia alemman asteista sääntelyä ja sitä, kuinka myös Rikosseuraamuslaitoksen päätöksillä pyrittäisiin toteuttamaan organisaatiouudistuksen tavoitteita. Vastuuvirkamiesmallia olisi esityksen mukaan tarkoitus uudistaa seuraavasti.

Esimerkkinä uudistuksen toteuttamisesta Rikosseuraamuslaitoksen päätöksin todetaan se, että vangin tarvitseman tuen kannalta toimimattomaksi todetusta henkilöstöön laajasti ulottuvasta vastuuvirkamiesmallista luovuttaisiin vankiloissa. Vastuuvirkamiehen tehtävät siirrettäisiin osin sosiaalialan tai muun vastaavan koulutuksen saaneille virkamiehille, joilla on paras asiantuntemus arvioida vangin kuntoutuksen ja muiden palveluiden tarvetta. Näin varmistettaisiin se, että tehtävää hoitavat henkilöt, joilla on riittävät resurssit ja osaaminen vangin kokonaisvaltaiseen tukemiseen. Vastaavasti vartijoiden työpanos painottuisi vankilan päiväjärjestyksen mukaisiin tehtäviin. Näissä järjestelyissä ei juurikaan ole kyse lainsäädännöllä hoidettavasta asiasta, vaan tarvittavista toimista päättää Rikosseuraamuslaitos (s. 76).

Kuten todettua, vastuuvirkamiesmalliin sisältyvien tehtävien järjesteleminen uudella tavalla ei kuulu lainsäädännön alaan. Tehtävät, joista on kyse, perustuvat kuitenkin lakiin. Onnistuminen niissä on olennainen osa hyvää ja lainmukaista rangaistuksen täytäntöönpanoa. Haluan sen vuoksi saattaa lakivaliokunnan tietoon tältäkin osin huoleni henkilöstön riittävydestä.

Havaintojeni mukaan vastuuvirkamiesmalliin kuuluviksi mainittujen tehtävien hoitamisessa on suuriakin ongelmia. Säännönmukainen havainto vankilatarkastuksilta on vankien ja tutkintavankien kokemus, että he eivät ole vankilaan saapuessaan saaneet riittävästi lain edellyttämiä tietoja vankilan oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. Myös rangaistusajan suunnitelman seuraamiseen liittyviä laajojakin ongelmia on tullut toistuvasti esiin kanteluissa ja tarkastuksilla. Suunnitelmia ei ole kyetty seuraamaan lain edellyttämällä tavalla säännöllisesti, vähintään kolme kertaa vuodessa. Vankien hakemien erilaisten lupien valmistelu samoin kuin koevapauteen sijoittamisen valmistelu on onnistuneen päätöksenteon kannalta olennaista. Nämä valmistelutehtävät voivat ymmärtääkseni olla määrällisesti ja joskus laadullisestikin varsin työläitä.

Voin yhtyä esityksessä todettuun, että vastuuvirkamiesmalli ei ole toiminut toivotulla tavalla. Valvontahenkilöstöön kuuluvilla virkamiehillä ei esimerkiksi ole muiden tehtäviensä ohessa ollut riittävästi aikaa hoitaa vastuuvirkamiehen tehtäviä. En halua puuttua siihen, kuinka tehtävät jatkossa järjestettäisiin, vaan huoleni kohdistuu siihen, onko esityksessä mainittua sosiaalialan tai muun vastaavan koulutuksen saanutta henkilöstöäkään riittävästi hoitamaan nyt kyseessä olevia tärkeitä tehtäviä, ottaen huomioon myös heillä jo nyt olevat tehtävät.

3 RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN

Esityksen mukaan Rikosseuraamusalan vartijan tutkintokoulutuksesta ei valmistu riittävästi henkilöstöä vastaamaan tulevaisuuden henkilöstötarpeeseen.

Havaintojeni mukaan valvontahenkilöstön riittämättömyys on jo nykyisin osasy syy vankiloissa oleville vakaville ongelmille. Henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi vankiloilla on vaikeuksia noudattaa asuinosa-astojen päiväjärjestystä, toisin sanoen pitää sellien ovia avoimina, ja järjestää vangeille toimintoja tai vapaa-ajantoimintaa. Vankimäärään nähden riittämätön henkilökunnan määrä vaikeuttaa myös monien muiden vankilan velvoitteiden hoitamista, esimerkiksi harventaa ja heikentää vankien mahdollisuutta pitää yhteyttä läheisiinsä tai tavata näitä. Henkilökunnan puute vaikeuttaa siten laissa asetettua rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitetta kuntouttaa vankeja ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan sopeutua yhteiskuntaan vapautumisen jälkeen. Tilanteen korjaaminen on välttämätöntä. Ennakoitu vankimäärän kasvun jatkuminen heikentää tilannetta entisestään.

Kuten totesin, koulutuksen järjestämistapa on pääosin tarkoituksenmukaisuuskysymys, jota en arvioi. Koulutukseen liittyvät havaintoni koskevat lähinnä vankeja koskevia päätöksiä tekevien virkamiesten heikkoa laintuntemusta. Näen työssäni säännöllisesti vakaviakin puutteita niin rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevien lakien sisällön kuin hallinnon yleislakien tuntemisessa. Tällöin kyse ei kuitenkaan yleensä ole vartijan tehtävissä työskentelevästä henkilöstöstä, jonka koulutusta esitys koskee, vaan esimiestason menettelystä.

Esityksessä onkin otettu esiin täydennyskoulutuksen tarve. Esityksen mukaan täydennyskoulutusjärjestelmää kehitettäisiin niin, että varmistettaisiin koko henkilöstön tarvitseman koulutuksen järjestäminen. Tällöin kyse olisi erityisesti riittävästä turvallisuutta ja lainsäädäntöä koskevasta koulutuksesta. Lisäksi koulutustarpeesta laaditussa esiselvityksessä rikosseuraamusalan lainsäädäntökoulutusta pidettiin turvallisuuskoulutuksen ohella myös tutkintokoulutuksen tärkeimpänä osa-alueena. Voin yhtyä näihin näkemyksiin. Rikosseuraamusalan kaltaisessa perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvassa viranomaistoiminnassa on olennaista tuntea laissa toimivaltuuksista ja niiden rajoista säädetty samoin kuin hallintopäätösten tekemistä ja hyvää hallintoa koskeva sääntely.

4 TOIMINTOJEN HANKKIMINEN YKSITYISILTÄ PALVELUNTUOTTAJILTA

4.1 Palveluntuottajien harjoittaman toiminnan oikeudellinen luonne ja oikeusasiamiehen toimivalta valvoa sitä

Kuten esityksessä todetaan, Rikosseuraamuslaitos hankkii vakiintuneesti toimintaansa tukevia ja avustavia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Esityksen tavoitteena on saada aikaan perustuslain 124 §:n edellyttämä sääntely, jonka perusteella Rikosseuraamuslaitos voisi rikosseuraamusten täytäntöönpano- ja tutkintavankeuden toimeenpanotehtäviensä hoitamisen avuksi ja tueksi hankkia laissa yksilöitäviä julkisia hallintotehtäviä ja julkisen hallintotehtävän piirteitä sisältäviä tehtäviä yksityisiltä palveluntuottajilta.

Esityksessä on käyty läpi perustuslain 124 §:ä koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Voin yhtyä siihen esityksessä tehtyyn rajanvetoon, etteivät ainakaan Rikosseuraamuslaitoksen ulkopuolisilta hankkimat kiinteistöhuolto- ja siivoustehtävät sekä maksukorttien, kalusteiden ja vastaavien toimittaminen Rikosseuraamuslaitokselle ole julkisia hallintotehtäviä (s. 84).

Ehdotetun 7 a §:n 2 momentissa mainittujen ruokahuollon sekä elintarvikkeiden ja henkilökohtaisten käyttöesineiden hankkimisen osalta voin oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakannanottojen näkökulmasta todeta, ettei näiden toimintojen kuulumisesta oikeusasiamiehen toimivaltaan julkisena tehtävänä (perustuslain 109 §) eikä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien piiriin tietääkseni ole oikeusasiamiehen kannanottoa. Rikosseuraamuslaitoksen velvollisuuksista ruokahuollon suhteen on säädetty vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa (VL 7 luku 5 §, TVL 3 luku 4 §). Myös Rikosseuraamuslaitoksen velvollisuudesta järjestää mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa on säädetty laissa (toteutustapana on yleensä niin sanottu laitosmyymälä eli kanttiini, VL 9 luku 4 §, TVL 5 luku 4 §).

Leijona Catering Oy on jo vuosia hoitanut vankiloiden ruokahuoltoa ja laitosmyymälöitä sopimusperusteisesti. Oikeusasiamiehen toimivaltaa valvoa näitä toimijoita eli sitä, onko ruokahuollon ja laitosmyymälätoiminnan harjoittaminen perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamista, voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Yhtä lailla on ollut tulkinnanvaraista, onko kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä.

Näihin toimintoihin, erityisesti ruokahuoltoon, kuten ruoan riittävään määrään, ravitsemuksellisiin seikkoihin ja erityisruokavalioiden toteutumiseen, kohdistuu kuitenkin runsaasti kanteluja. Koska vastuu näistä toiminnoista on lakisääteisesti viime kädessä Rikosseuraamuslaitoksella, kanteluja ja tarkastushavaintoja käsiteltäessä ei tiettävästi ole nimenomaisesti arvioitu tai ole toistaiseksi ollut käytännössä tarpeenkaan arvioida Leijona Catering Oy:n asemaa suhteessa perustuslain 109 §:ään eikä perustuslain 124 §:ään, vaan toiminnasta vastuullisena on käsitelty Rikosseuraamuslaitosta. Näin ollen esityksessä ehdotettu sääntely tulee sinänsä selventämään ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa näitä tehtäviä hoitavan tahon, tällä hetkellä Leijona Catering Oy:n, osalta. Kyse on tällöin palvelutoiminnasta eli käsitykseni mukaan niin sanotusta tosiasiallisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon ei nähdäkseni suoranaisesti sisälly yksilön oikeuksiin kohdistuvan julkisen vallan käyttöä päätöksenteon muodossa.

Siten, mikäli ehdotus toteutuu esitettyssä muodossaan, oikeusasiamies olisi jatkossa selvästi toimivaltainen valvomaan ruokahuoltoa ja laitosmyymälätoimintaa harjoittavan yksityisen palveluntarjoajan toimintaa myös suoraan tähänastisen Rikosseuraamuslaitokseen kohdistetun valvonnan valvonnan sijaan. Eri asia kuitenkin on ja nähtäväksi jäisi, missä määrin tällaista suoraa valvontaa olisi käytännössä tarpeen tai tarkoituksenmukaista harjoittaa.

Edellä todettu pätee myös ehdotettuun kuljetuspalveluun.

4.2 Hallinnon yleislakien soveltaminen palveluntuottajiin

Hallituksen esityksen perusteluissa on sinänsä tuotu esiin palveluntuottajiin sovellettavaksi tulevat hallinnon yleislait mutta niiden käytännön soveltumista ei ole erikseen kattavasti arvioitu, kuten esimerkiksi sitä, miten kielilain sääntelyt soveltuvat käytännössä ruokahuollon järjestämiseen ja laitosmyymälätoimintaan.

Kyse on esimerkiksi siitä, miten vankien kielelliset oikeudet tulevat turvatuiksi näissä toiminnoissa etenkin sellaisissa vankiloissa, joissa on – tai tulisi olla – oikeusministeriön asetuksen mukainen kaksikielinen osasto (Oikeusministeriön asetus rikosseuraamuskeskuksen yksiköistä ja vankiloiden kaksikielisistä osastoista (798/2024) mutta ruokahuoltoa tai laitosmyymälätoimintaa ei ole erikseen järjestetty kyseisellä kaksikielisellä osastolla. Todettakoon nimittäin tässä yhteydessä, että olen ottanut omasta aloitteestani tutkittavaksi (EOAK/7015/2025) muun muassa sen, onko edellä mainittuja asetuksessa tarkoitettuja osastoja todellisuudessa ylipäätään olemassa, ja asiassa on ilmennyt (Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikön lausunto 24.2.2026) että Rikosseuraamuslaitoksessa ei toimi Helsingin vankilaa lukuun ottamatta kaksikielisiä osastoja asetuksessa tarkoitetulla tavalla.

Pidän tärkeänä, että palveluntuottajat ovat tietoisia hoitamansa tehtävän oikeudellisesta luonteesta ja sen mukanaan tuomista hallinnon yleislaeista johtuvista vaatimuksista ja että esimerkiksi vankien kielelliset oikeudet toteutuvat täysimäärisesti myös palveluntuottajien toiminnassa.

4.3 Palvelun hankkimista koskeva sääntely

Huomioni on kiinnittynyt siihen, että 7 a §:n 1–3 momenteissa on poikkeavalla tavalla nostettu itse pykälään perustuslain 124 §:n edellytys ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuudesta: ”--- jos palvelun hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.”

Tarkoituksenmukaisuusedellytyksen, joka on perustuslain 124 §:ssä säädetty oikeudellinen edellytys tehtävän ulkoistamiseksi ylipäätään, täyttyminen arvioidaan lakia säädettyään. Näin ollen tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttyminen tulee konkretisoida ja arvioida lakiehdotuksessa sen sijaan, että perustuslain 124 §:n mukainen edellytys siirretään tavallisessa laissa arvioitavaksi Rikosseuraamuslaitoksessa vasta kulloistakin ulkoistamissopimusta tehtäessä (vrt. säätämisyjärjestysperusteluissa s. 81 tarkoituksenmukaisuusarviointista todettu).

Lisäksi ehdotettu 7 a §:n 3 momentti on varsin väljä ja epätasallinen, koska siinä jää yksilöimättä tarkemmin, mitä nämä palvelut olisivat ("omaan toimintaansa tukevia ja avustavia hallinnollisia palveluita"). Siksi ei ole mahdollista arvioida, olisivatko nuo kaikki palvelut välttämättä julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Säännöksen perusteluissa (s. 47) näitä tehtäviä on sinänsä pyritty jossain määrin luonnehtimaan, joskin varsin suppein esimerkein. Pidän ehdotettua säännöstä kuitenkin liian avoimena, ja siinä tulisi tarkemmin määritellä hankittavat palvelut.

Ehdotetun 7 c §:n tyyppiset säännökset sopimuksen sisällöstä eivät nähdäkseni kuulu lakitasolle. Tämän osalta on myös merkityksellistä se, että osa palvelun sisällöstä, laadusta ja noudatettavista menettelyistä määräytyy ja tulee perustuslain 124 §:stä ja 80 §:stä johtuen määräytyä lain perusteella, ei sopimusehtojen.

Ehdotettu 7 c §:n 3 momentti näyttäytyy ongelmallisena sen kannalta, että siinä säädettäisiin sopimuksessa sovittavaksi sellaisia seikkoja, jotka tulee varmistaa lain tasolla: "Kun Rikosseuraamuslaitos hankkii 7 a §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun vähäisenä pidettävän palvelun kertaluonteisesti tai satunnaisesti, Rikosseuraamuslaitoksen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa on sovittava palvelun sisältö huomioon ottaen riittävästä rikosseuraamusta suorittavien ja tutkintavankien valvontaa ja yksityisyydensuojaa koskevista seikoista". Perusteluissa todetaan "Lisäksi tulisi sopia riittävästä rikosseuraamusta suorittavien ja tutkintavankien yksityisyydensuojaa koskevista seikoista, kuten esimerkiksi siitä, että tieto vankeusrangaistuksen suorittajista on salassa pidettävä tieto." (s. 50–51). Esimerkiksi tällaisista seikoista ei voida sopia sopimuksessa, vaan tältäkin osin tulisi noudattaa esityksessä selostettua siitä, että kyse on julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista ja julkisuuslain soveltamisesta.

4.4 Tietojensaantioikeus

Esityksessä ehdotetaan Rikosseuraamuslaitoksesta annettuun lakiin uutta 2 a luvun 7 e §:ä, jonka 1 momentissa säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta salassapitosäännösten estämättä saada yksityisen palveluntuottajan työntekijältä kyseiseen toimintaan osallistuvaa rikosseuraamusta suorittavaa henkilöä tai tutkintavankia koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen Rikosseuraamuslaitoksen kyseiselle henkilölle järjestämän toiminnan toteuttamiseksi tai rikosseuraamuksen täytäntöönpanon taikka tutkintavankeuden toimeenpanon turvallisuuden varmistamiseksi.

Tietojen käsittelyn osalta, 2 a luvun 7 c §:n 1 momentin 3 kohtaan, ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa on sovittava palveluntuottajan toiminnan yhteydessä syntyneiden henkilötietojen lainmukaisen käsittelyn yksityiskohdista.

Kummankin lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa lähdetään siitä, että yksityisen palveluntuottajan työntekijä ilmaisee tiedot Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehelle sillä tavoin yleispiirteisesti, ettei kyse enää ole sosiaali- tai terveydenhuollollisista tiedoista (s. 48, s. 51). Ehdotetun 7 c §:n 1 momentin 3 kohdan perustelujen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet hoitaisivat henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) mukaisen henkilötietojen käsittelyn. Palveluntuottajan työntekijät ilmoittaisivat rekisteriin merkittävät tiedot kyseisille virkamiehille, jotka veisivät tiedot Rikosseuraamuslaitoksen Roti-tietojärjestelmään edellä todetun lain mukaisesti.

Epäselväksi jää, miksi palveluntuottaja ei voisi ilmaista Rikosseuraamuslaitokselle myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoiksi katsottavia tietoja, kun tietojen saamisesta salassapitosäännösten estämättä kuitenkin nimenomaisesti säädettäisiin. Eri asia on, jos sosiaali- tai terveydenhuollon tietoa ei olisi pidettävä tarpeellisena vankia koskevien Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien kannalta. Tällöin tietoja ei ehdotetun säännöksenkään mukaan saisi luovuttaa.

Ehdotuksessa hahmoteltu toimintamalli, jossa työntekijä ilmaisisi tiedot ”sellaisessa muodossa, jossa ne olisivat täytöntöönpanoa koskevia, eivät enää sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja”, vaikuttaa työntekijöiden kannalta tulkinnanvaraiselta, keinotekoiselta ja haastavalta noudattaa. Pidän ongelmallisena, että yksittäisten työntekijöiden tulisi jopa rikosoikeudellisen vastuun nojalla päättää, mitä ja miten muotoiltuja tietoja vangista Rikosseuraamuslaitokselle voisi luovuttaa. Lisäksi salassa pidettävien tietojen luovuttamisen salliva säännös ja sen esityöt vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta. Sinänsä tieto siitä, miten esimerkiksi päihdehuolto tai kuntoutusohjelma on edennyt, onko vanki sitoutunut toimintaan ja osallistunut siihen menetyksellisesti, on Rikosseuraamuslaitokselle tärkeä ja olennainen arvioitaessa vangin rangaistusajan suunnitelman edistymistä.