

17.6.2025

EOAK/2607/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

TARKASTUS: OIKEUSMINISTERIÖN KRIMINAALIPOLITIikka- JA RIKOSOIKEUSOSASTO 28.4.2025

Osallistujat oikeusasiamiehen kansliasta

Anne Ilkka, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Anne Kohvakka, oikeusasiamiehensihteeri
Reima Laakso, tarkastaja
Johanna Pomell, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Anita Raunio-Rajalin, oikeusasiamiehensihteeri
Anu Rita, esittelijäneuvos
Iisa Suhonen, esittelijäneuvos
Matti Vartia, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Osallistujat tarkastuskohteesta

- osastopäällikkö, ylijohdaja
- kehittämisneuvos, vt. yksikön päällikkö
- hallitusneuvos
- lainsäädäntöneuvos
- neuvotteleva virkamies A
- neuvotteleva virkamies B
- erityisasiantuntija
- tarkastusjohtaja
- korkeakouluharjoittelija

1 YLEISTÄ

Oikeusasiamies toimittaa tarkastuksia muun muassa perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Tässä tarkoituksessa oikeusasiamies seuraa Rikosseuraamuslaitosta (Rise) koskevia oikeusministeriön toimia ja käy oikeusministeriön kanssa keskustelua Rikosseuraamuslaitoksesta tehdyistä havainnoista. Perustana tälle on oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston perustuslain 68 §:n mukainen tehtävä Rikosseuraamuslaitoksen asianmukaisen toiminnan valvojana ja ohjaajana.

Keskustelut ovat myös osa oikeusasiamiehen toimintaa YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) mukaisena kansallisena valvontaelimenä, jonka tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Rikosseuraamuslaitoksen toimialaan kuuluvat vankilat ovat yksi OPCAT-toiminnan tarkastuskohteista. Oikeusasiamiehen tehtävänä on muutoinkin erityisesti toimittaa tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua.

Tällä kertaa keskustelunaiheiksi oli sovittu oikeusministeriön toimenpiteet vankiloiden nykyisen yliasutustilanteen suhteen sekä vankiluvun nousun vaikutukset vankiloiden mahdollisuuteen toteuttaa laissa säädettyjä tehtäviä.

Tämän tarkastuksen tekivät eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijät. Saadut tiedot on esitelty apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjalle, joka aiemmin ilmoitetusta poiketen oli estynyt itse osallistumasta tarkastukselle.

Oikeusministeriölle varattiin tilaisuus kommentoida pöytäkirjaluonnosta. Oikeusministeriön luonnoksesta esittämä on otettu huomioon tässä pöytäkirjassa.

2 KÄSITELLYT ASIAT

2.1 Rikosseuraamuslaitoksen tilanne

Oikeusministeriön mukaan Rikosseuraamuslaitoksen tilanne on pääpiirteissään seuraava.

Yliasutustilanne vankiloissa on vaikeampi kuin hallitusneuvottelujen aikaan osattiin odottaa. Nykyisen kaltaista vankimäärän kasvua ei tuolloin ennakoitu. Vankimäärän kasvuun on lainsäädäntöuudistusten ohella vaikuttanut odottamaton, yleinen rangaistuskäytännön ankaroituminen, jolloin pidentyneet rangaistukset heijastuvat vankimäärään.

Vankilaverkostoa tulisi uudistaa. Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa vaikeuttavat vanhojen vankiloiden peruskorjaustarve sekä vankien kotipaikkojen ja henkilökunnan saatavuuden suhteen epätarkoituksenmukainen sijainti.

Viime aikoina lainsäädäntöhankkeissa, muun muassa aserikoksia koskevaa sääntelyä uudistettaessa, on otettu huomioon vankimäärän kasvu ja uudistusten taloudelliset vaikutukset Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan. Vankimäärää koskeviin arvioihin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Hallitusohjelmahankkeista aiheutuviin vankipaikkatarpeisiin on saatu rahoitus kehyspäätöksessä vuosille 2026–2029. Kyseisellä rahoituksella rakennetaan vankipaikkoja Turun vankilan uuteen lisärakennukseen ja moduulivankiloihin, jotka sijoitetaan nykyisten vankiloihin yhteyteen. Uusia vankipaikkoja on valmistunut tai valmistumassa myös Vantaalle, Vaalaan ja Ouluun.

Vankilukuun on suunnitteilla vaikuttaa yhdyskuntaseuraamusten käyttöä lisäämällä. Tarkastuksen jälkeen julkaistiin oikeusministeriön Kriminaalipoliittinen toimenpideohjelma, jossa yhtenä toimenpiteenä on selvittää mahdollisuuksia lisätä valvontarangaistuksen, valvotun koevapauden ja yhdyskuntapalvelun käyttöä.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudistaminen on päätetty jakaa toteutettavaksi kolmessa osassa. Tällä hallituskaudella toteutetaan osista kaksi. Lainsäädäntömuutoksia tehdään vain hallitusohjelman mukaisesti.

Lisärahoitus ei auta henkilöstöpulaan tilanteissa, joissa pätevää henkilökuntaa ei ole saatavilla.

2.2 Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne

Tarkastuksen asiakirjoihin on liitetty tarkastuksella läpi käyty esitys Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisesta tilanteesta. Esiin tuli muun muassa seuraavia haasteita.

Tasokorotustyypistä lisärahoitusta ei juurikaan ole ollut, vaan lisämäärärahat on myönnetty suurimmalta osin tiettyihin käyttötarkoituksiin. Inflaatiokehitys on lisännyt menoja. Toimitilavuokrien indeksikorotukset ovat olleet merkittäviä eikä vuoden 2024 korotuksiin saatu lisärahoitusta. Nämä tekijät ”söivät” oikeudenhoidon selontekoon perustunutta lisärahoitusta, jonka tavoitteena oli nimenomaan henkilöstömäärän lisääminen.

Vankimäärän kasvu on ollut ennakoimatonta ja vankimäärän arvioidaan nousevan edelleen ilman hallitusohjelmaan sisältyvää oikeuskäytännön ankaroittamistakin. Suurempi vankimäärä tarkoittaa muun muassa suurempia vankien perushuollon kustannuksia. Myös yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrä on noussut. Tulevaisuudessa vankiloiden heikko kunto aiheuttaa menopaineita.

2.3 Yliasutuksen vaikutukset vankiloissa

Tarkastuksen asiakirjoihin on liitetty tarkastuksella läpi käyty esitys yliasutuksen vaikutuksista vankiloissa. Esiin tuli muun muassa seuraavaa.

Rikosseuraamuslaitoksen saama rahoitus näkyy huonosti henkilötyövuosissa. Vuoden 2024 henkilötyövuositoteuma oli 85 henkilötyövuotta pienempi kuin mitä tulossopimuksessa sovittu henkilötyövuosikehitys oli.

Lisä- ja ylityöt laskivat vuonna 2024 vuoteen 2023 verrattuna 24 %. Myös sairauspoissaolot ovat vähentyneet.

Vankipaikkojen käyttöaste on noussut vuodesta 2023 jatkuvasti. Kaikkien laitosten käyttöaste oli vuonna 2023 noin 97 %, vuonna 2024 noin 104 % ja tänä vuonna 14.4. noin 108 prosenttia. Suljettujen vankiloiden osalta luvut ovat 103 (2023), 108 (2024) ja 113 (14.4.2025).

Oikeusministeriö oli selvittänyt Rikosseuraamuslaitokselta yliasutuksen vaikutusta toimintoihin osallistumiseen ja vaiheittaiseen vapauttamiseen. Vuoden 2025 ensimmäisen vuosineljänneksen aikaan rangaistusta suorittavat vangit osallistuivat toimintoihin keskimäärin 15,4 tuntia viikossa. Samalla ajanjaksolla suoraan suljetusta vankilasta vapautui 47,7 % vankeusvangeista, kun luku vuonna 2024 oli 42,4 %.

Vankiloissa on ryhdytty yliasutuksen vuoksi muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

- Yhden hengen sellejä on majoituspaikkojen lisäämiseksi muutettu kahden hengen käyttöön. Tällä on pyritty välttämään majoittamista siihen soveltumattomissa tiloissa, kuten liikuntasalissa tai saunan pukuhuoneessa. Tällöin sellin vankikohtaisen vähimmäiskoon kriteerit eivät aina täyty.
- Avolaitoksiin, valvottuun koevapauteen ja ulkopuolisiin laitoksiin sijoittamista on tehostettu.
- Virkarakennetta on muutettu valvontapainotteisemmaksi ja rikosseuraamustyöntekijät ovat mukana valvonnassa.
- Esitutkintaviranomaisille on ilmoitettu vakavasta yliasutustilanteesta ja vankiloiden vaikeudesta turvata esitutkinta.
- Yksilötyöskentelystä on pyritty siirtymään ryhmämuotoiseen työskentelyyn, jotta useammalle vangille voitaisiin järjestää rangaistusajan suunnitelman mukaista toimintaa.

Rikosseuraamuslaitoksen mukaan yliasutukseen liittyy muun muassa seuraavia ongelmia:

- Vaikeasti sijoitettavia vankeja on yhä enemmän, ja yliasutus vaikeuttaa sijoittamista entisestään. Siirtojen vuoksi heidän kiinnittymisensä toimintaan on vaikeaa.
- Päihdevalvontaa ei pystytä toteuttamaan riittävästi, minkä vuoksi huumeaineita ja järjestyshäiriöitä on yhä enemmän.
- Alaikäisiä vankeja varten tulisi olla enemmän resursseja.
- Vankiloiden korkean käyttöasteen vuoksi vankeja joudutaan sijoittamaan sinne, minne mahtuu. Tämä ei tue pitkäjänteistä ja johdonmukaista etenemistä eikä kiinnittymistä toimintaan.
- Rangaistusajan suunnitelman mukaista työskentelyä, esimerkiksi päihdetyötä, ei ole riittävästi tarjolla.

Vankimäärän arvioidaan kasvavan 4 000 vankiin. Vankimäärän kehitys on kuitenkin ennustamatonta. Oikeusministeriö on omalta osaltaan valmistellut vankipaikkojen lisäämisestä kehusehdotuksen vuosille 2026–2029 hallitusohjelman rangaistusten kiristämiseen perustuen. Vankiloissa nyt käynnissä olevien remonttien valmistuminen vapauttaa lisäksi jonkin verran paikkoja käyttöön.

Oikeusministeriön tietojen mukaan yhteistyö Rikosseuraamuslaitoksen ja hyvinvointialueiden kesken ei ole kaikilla hyvinvointialueilla toiminut. Rikosseuraamuslaitos on vankien vapautumisen palvelujatkumoihin liittyen ottanut yhteyttä hyvinvointialueisiin, mutta seitsemältä hyvinvointialueelta ei olla saatu vastausta tai muutoinkaan mitään kontaktia. Tarkastuksen jälkeen saadun tiedon mukaan asia tullaan ottamaan esiin muun muassa Päihdepäivät-tapahtumassa järjestettävässä seminaarissa 15.5.2025.

Oikeusministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat asettaneet ajalle 1.1.–31.12.2025 yhteistyöryhmän vankilaopetuksena järjestettävän toisen asteen koulutuksen kehittämiseksi, perusopetus huomioiden. Työryhmä päivittää linjaukset ja periaatteet vankilaopetuksena järjestettävän koulutuksen ja opetuksen toteuttamiseksi.

Keskusteltaessa vankiloiden tilanteesta oikeusasiamiehen kanslian esittelijät totesivat muun muassa seuraavaa.

Jo ennen nykyisen yliasutustilanteen syntymistä vankiloissa on ollut ongelmia tarjota vangeille lain edellyttämää toimintaa. Erityisesti suljetuimmilla osastoilla on vankeja, joiden osalta ei vaikuta olevan olemassa laissa mainittuja toiminnasta vapauttamisen edellytyksiä mutta heitä ei ole sijoitettu toimintaan, vaikka se on lain mukaan paitsi vangin velvollisuus myös hänen oikeutensa. Osalla toimintaan sijoitetuista vangeista toiminnan viikoittainen määrä on hyvin vähäinen, esimerkiksi opetusta saattaa lukio-opetukseen sijoitetulla vangilla olla vain pari tuntia viikossa. Vastaavasti erilaisissa kuntouttavissa toiminnoissa olevilla vangeilla viikoittainen tuntimäärä saattaa olla hyvin pieni. Mielekkään toiminnan vähäisyys näkyy myös edellä esillä olleessa noin 15 tunnin keskimääräisessä toiminta-ajassa, ottaen huomioon, että työtoiminnassa olevat vangit työskentelevät yleensä lähes normaalien työpäivien kaltaisen tuntimäärän.

Kantelu- ja tarkastushavaintojen perusteella erityisen ongelmallisia kehittävä ja mielekkään sellin ulkopuolisen ajan suhteen vaikuttavat olevan monet tehostetun valvonnan osastot. Tehostetun valvonnan osastoon liittyvä yksittäinen havainto on myös vanki, joka oli vapautumassa tehostetun valvonnan osastolta yhdeksän vuoden tuomion jälkeen ilman mitään asteittaista vapauttamismenettelyä tai tukea.

Keskustelussa todettiin, että koulutuksen osalta kyse ei ole yksinomaan Rikosseuraamuslaitoksesta vaan myös koulutuksen järjestäjän määrärahatilanne vaikuttaa.

2.4 Rikosseuraamusalan koulutusuudistus

Tarkastuksen asiakirjoihin on liitetty tarkastuksella läpi käyty esitys Rikosseuraamuslaitoksen ehdottamasta suunnitteilla olevasta koulutusuudistuksesta.

Vartijan tehtäviin tarvittavan kelpoisuuden saavuttamiseksi olisi kolme vaihtoehtoista tapaa, nykyistä vastaavasti rikosseuraamusalan tutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto ja uutena toisen asteen tutkinnon suorittaneille malli, jossa koulutus tapahtuu työssäoppimisjärjestelyinä määräaikaisessa virkasuhteessa.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskukselta poistettaisiin ammattikorkeakoulututkinnon järjestämisvastuu ja se keskittyisi rikosseuraamusalan tutkinto-opetukseen. Rikosseuraamuslaitos on rahoittanut ammattikorkeakouluopetusta, mutta valmistuvat sosionomit eivät juurikaan ole tulleet alalle töihin.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa ensi vuonna. Lainsäädäntö tulisi voimaan vuonna 2027.

Keskusteltiin siitä, paljonko vartijoita valmistuu ja poistuu vuosittain. Oikeusministeriön mukaan vuonna 2023 olleita 120 aloituspaikkaa ei ollut saatu täytettyä, mutta vuonna 2024 aloitti 119 uutta opiskelijaa. Osa kuitenkin keskeyttää opinnot ja osa on jatkanut sosionomikoulutukseen. Alalta poistuvien lukumäärästä ei ollut tietoa, mutta poistuvia on enemmän kuin vartijatutkinnon suorittaneita.

Oikeusasiamiehen kanslian äskettäisellä tarkastuksella Sukevan vankilaan tuli esiin, että harjoittelun ohjaajien palkkiot oli poistettu. Tämän oli arvioitu heikentävän harjoittelijoiden ohjausta vankiloissa. Työssä oppimisessa olisi kuitenkin tärkeää varmistaa opiskelijoiden riittävä ohjaus.

2.5 Muuta keskustelua

Oikeusasiamiehelle saapui vuonna 2024 lähes 600 Rikosseuraamuslaitosta koskevaa kantelua. Vuonna 2023 kanteluja saapui yli 600, kun niitä vielä vuonna 2020 tuli vain 324.

Oikeusasiamiehen kanslian havaintojen mukaan sekä oikaisuvaatimusten että kantelujen käsittelyajat ovat Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikössä edelleen pitkiä ja työtilanne on vaikea. Rikosseuraamuslaitoksen laillisuusvalvonnan tulisi olla ensisijaisesti ja pääasiallisesti muualla kuin ylimmällä laillisuusvalvojalla. Tämän vuoksi oikeusasiamiehelle saapuvia kanteluja siirretään käsiteltäviksi Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikköön tai yksiköidenpäälliköille ja toisinaan myös rikosseuraamuskeskusten johtajille.

Oikeusministeriö on käsitellyt ja tulee käsittelemään Rikosseuraamuslaitoksen kanssa laillisuusvalvonnan tilannetta. Edellisen tarkastuksen aikaan keskustelussa esillä ollut mahdollisuus muuttaa kantelujen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa säädettyä siten, että oikeusyksikkö ei olisi ainoa mahdollinen käsittelijä vaan se voisi siirtää kanteluja muille yksiköille, ei ole edennyt. Oikeusministeriössä on tällä hetkellä mahdollista valmistella vain hallitusohjelmassa olevat hankkeet.

Todettiin, että Hämeenlinnan ja Vantaan vankiloissa olleesta kaksipäiväisestä virkamiesten lakosta oli saapunut oikeusasiamiehelle neljä Hämeenlinnan vankilaa koskevaa kantelua. Tarkastuksen jälkeen saapui vielä yksi Vantaan vankilaa koskeva kantelu sekä yksi Hämeenlinnan ja Riihimäen vankiloita koskeva kantelu (17.6.2025 mennessä).

Oikeusasiamiehelle on saapunut kantelu Rikosseuraamuslaitoksen päätöksestä, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa olevat psykologit eivät enää tee terveydenhuollon ammattihenkilön työksi katsottavaa potilastyötä. Kantelun laajassa liiteaineistossa on muun muassa oikeusministeriön vastaus Psykologiliitto ry:n em. asiaa koskevan tiedusteluun.

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos ovat keskustelleet asiasta. Rikosseuraamuslaitos tarvitsee psykologeja muihin tehtäviin. Oikeusministeriön mukaan terveydenhuollon tuleekin olla muualla eli Vankiterveydenhuollon yksiköllä (VTH). Psykologien asema ja tehtävät ovat olleet epäselviä VTH:n perustamisesta lähtien. VTH:ä perustettaessa asia oli tarkoitus järjestää lähitulevaisuudessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan psykologit eivät halua siirtyä VTH:n palvelukseen. Toisaalta Rikosseuraamuslaitoksessa on muitakin terveydenhuollon ammattihenkilöitä, joiden työtehtäviin ei kuulu potilaiden hoito.

Oikeusasiamiehen tarkastushavaintojen mukaan vankiloiden asuinosaistoilla on ollut huonokuntoisia keittiöitä ja niissä huonokuntoisia, jopa vaarallisia sähkölaitteita, esimerkiksi jääkaappeja. On vaikuttanut olevan epäselvää, kenen vastuulla on seurata tilojen ja laitteiden kuntoa ja tarvittaessa uusia laitteet.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan vastuunjaossa ei pitäisi olla epäselvyyttä, sillä Rikosseuraamuslaitoksen ja Senaattikiinteistöjen vastuunjako tilojen kunnossapidosta on määritelty vuokrasopimuksissa.

Vankien perushuollosta, muun muassa sellien patjojen kunnosta, on tullut kanteluja oikeusasiamiehelle. Saatujen selvitysten mukaan patjojen uusimiseen ei ole määrärahoja eikä yksikönpäällikkö pysty vaikuttamaan budjettiin.

Oikeusministeriön tiedossa on, että perushuoltoon on liittynyt ongelmia. Asia on ollut esillä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa. Rikosseuraamuslaitos on luvannut selvittää virkamiesten vastuunjakoa perushuoltoa koskevissa asioissa. Budjetin seurantamekanismit eivät ole toimineet tarvittavalla tavalla, minkä lisäksi inflaatio on lisännyt kuluja. Kulujen kasvun vuoksi, lisärahoituksesta huolimatta, on jouduttu säästämään.

3 TOIMENPITEET

Tarkastuksella saadut tiedot esiteltiin apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjalle. Hän totesi seuraavaa.

Vankiloiden jatkuvasti kohoava käyttöaste on vakava ongelma. Yksimielisyys vallinnee siitä, että vankilan käyttöasteen tulisi olla enintään 90 %, jotta vankila voi toimia turvallisesti ja lain edellyttämät toiminnot kyetään hoitamaan. Kantelujen ja vankilatarkastusten perusteella tilanne on monissa vankiloissa erittäin vaikea. Esimerkkinä tästä ovat muun muassa Vantaan vankilaa ja Helsingin vankilaa koskevissa tarkastuspöytäkirjoissa olevat havainnot. Pöytäkirjat on lähetetty myös oikeusministeriölle.

Tilanteen ongelmallisuus on tiedossa oikeusministeriössä. Lisärahoitusta on pyritty saamaan ja Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta seurataan. Koulutus uudistus, jolla työvoiman saatavuutta parannettaisiin, on suunnitteilla samoin kuin yhdyskuntaseuraamusten lisääminen vankimäärän hillitsemiseksi.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain mukaisesti noudatettava lakia. Nykyisellään vankiloissa on ongelmia kyetä noudattamaan vankeuslain ja tutkintavankeuslain velvoitteita. Kyse on vankien kohtelun lisäksi myös laitosturvallisuudesta ja henkilökunnan työhyvinvoinnista. Oikeusministeriö on ryhtynyt vankiluvun kasvun ja vankipaikkojen riittämättömyyden vuoksi toimenpiteisiin. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää silti omalta osaltaan oikeusministeriön huomiota Rikosseuraamuslaitoksen vaikeaan tilanteeseen. Sekä vankiloiden toimintaedellytykset että yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon edellytykset tulee turvata.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää lisäksi erikseen huomiota vankien ja tutkintavankien mahdollisuuteen osallistua mielekkääseen ja kehittäväseen toimintaan ja viettää aikaa sellin ulkopuolella. Nykytilanteessa tähän liittyvät ongelmat ovat pahentuneet, mutta jo pitkään, ennen vankimäärän kasvuakin, ylin laillisuusvalvoja on toistuvasti joutunut arvostelemaan vankiloita tästä.

Apulaisoikeusasiamies korostaa edelleen sen tärkeyttä, että sääntely mahdollistaisi vankien kanteluiden mahdollisimman tarkoituksenmukaisen käsittelyn Rikosseuraamuslaitoksessa.

Tiedoksi

Oikeusministeriö, kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosseuraamuslaitos