

Olli Mäenpää

13.4.2026

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys Rikosseuraamuslaitoksen organisaation ja rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 25/2026 vp)

Julkiset hallintotehtävät

Rikosseuraamuslaitos hankkii nykyään yksityisiltä toimijoilta erilaisia palveluja, jotka liittyvät muun muassa päihdehuoltoon, kuntouttavaan toimintaan ja kuljetuksiin. Voimassa olevassa laissa ei kuitenkaan ole säädetty perustuslain 124 §:n edellyttämää laintasoista oikeusperustaa tällaiselle toiminnalle. Esityksen tarkoituksena on määritellä tältä osin toistaiseksi puuttuva lainsäädäntöpohja ehdottamalla 1. lakiehdotukseen lisättäväksi uuden 2 a luvun.

Julkisia hallintotehtäviä sisältävät palvelut

Rikosseuraamuslaitos voisi uuden 7 a §:n 1 momentin mukaan hankkia sen omaa toimintaa säännöksessä mainittujen lakien toimeenpanossa tukevia ja avustavia palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos palvelun hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi palveluhankinnan kohteena voisivat 3 momentin mukaan olla Rikosseuraamuslaitoksen omaa toimintaa tukevat ja avustavat hallinnolliset palvelut.

Ehdotettua sääntelyä on näiltä osin paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Ehdotettu sääntely 7 a §:n 1 ja 3 momentissa kohdistuu pääosin palvelutehtäviin, jotka joko ovat julkisia hallintotehtäviä tai voivat sisältää niitä. Sääntely vastaa muotoilultaan esimerkiksi sote-järjestämislain 12 §:n mukaista sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2021 vp). Sääntelyä voidaan pitää lähtökohdiltaan asianmukaisena, joskin sitä olisi välttämätöntä täsmentää useilta osin. Välttämättömät täsmennykset perustuvat perustuslakivaliokunnan käytäntöön, joten niiden toteuttamisessa ei ole sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä suhteessa perustuslakiin, että lakivaliokunnan tulisi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Palveluhankinnan kohteena voisivat 7 a §:n 2 momentin mukaan olla muun muassa ruokahuoltoa, elintarvikkeiden hankkimista ja kuljetuspalveluja sisältävät palvelut. Näiltä osin ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä. Samoin voidaan arvioida useita 7 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja työhön, opiskeluun, kuntoutukseen, vapaa-ajantoimintaan tai muuhun vastaavaan toimintaan liittyviä tehtäviä. Estettä ei sinänsä ole sille, että tällaistenkin tehtävien sopimusperusteisesta hankinnasta säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 37/2025 vp, kirjasto 6). Vaikka jokin hankittava palvelutehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tästä ei johdu, että myös muut palvelutehtävät olisivat julkisia hallintotehtäviä. Tehtävien luonnetta on tältä kannalta arvioitava eritellysti. Koska laista tulisi siten käydä ilmi, mitkä muulle kuin viranomaiselle annettavat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää tältä osin.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49). Yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevien hoitaessa 7 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä heihin sovellettaisiin 7 f §:n 2 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Ehdotettu erityissäännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta on perustuslain 124 §:n kannalta välttämätön.

Säännösehdotuksen mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuisi kuitenkin kaikkiin 7 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitaviin. Kun otetaan huomioon, että merkittävä osa näistä tehtävistä, kuten kuljetus- ja ruokapalvelut, ei ole luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi määritellä kohdistuvaksi vain 7 a §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Lisäksi rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuisi säännösehdotuksen mukaan vain yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin, vaikka palveluja voisi 7 a §:n 3 momentin mukaan hoitaa myös vuokrattu työsuhteessa oleva henkilö. Selvyyden vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi kohdistaa myös kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun vuokrattuun työntekijään.

Palveluntuottajaan kohdistuvat vaatimukset

Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset määriteltäisiin erikseen lähinnä 7 b §:ssä. Säännös edellyttää tuotettavan palvelun sisältöön ja laajuuteen nähden riittävää osaamista, toiminnan edellyttämää ammattihenkilöstöä ja muita riittäviä toimintaedellytyksiä sekä lain ja sopimusten noudattamista. Säännökset yksityisen

palveluntuottajan ja sen henkilöstön velvollisuuksista määriteltäisiin 7 d §:ssä. Sääntelyllä täsmennettäisiin asianmukaisella tavalla palvelujen tuottamiseen kohdistuvia laatuvaatimuksia

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tämän vuoksi 7 a §:n 1 momentissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan: ”Tässä tarkoitettussa tukevassa ja avustavassa toiminnassa ei hoideta tehtäviä, joihin kuuluu rikosseuraamusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaa päätöksentekovaltaa.” Koska lähinnä 7 a §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin voi sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä, raja on aiheellinen. Ehdotuksessa ei kuitenkaan muilta osin ole rajoitettu merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä palvelujen hankinnan mahdollistava sääntelyn ulkopuolelle. Tällaisessa väljähkössä sääntely-yhteydessä voisi olla perusteltua täsmällisyyden vuoksi lisätä 7 a §:ään säännökseen myös tätä koskeva yleinen rajoitus.

Organisaatiota koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Rikosseuraamuskeskusten johtamis- ja päätöksentekoa koskevia toimivaltajärjestelyjä. Ehdotuksilla täsmennettäisiin organisaatiota koskeva lainsäädäntö vastaamaan vuonna 2022 toteutettua organisaatiouudistusta. Sääntely ei kuitenkaan laajentaisi laitoksen toimivaltaa.

Toimintatapojen yhdenmukaistaminen ja oikeusturva

Organisaatiouudistuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa toimintatapoja kaikissa yksiköissä ja samalla edistää vankien yhdenvertaista kohtelua. Koulutusuudistuksessa varmistetaan opiskelijoiden oikeusturva ehdotetussa laissa rikosseuraamusalan tutkinnosta. Tarkoituksena on, että rikosseuraamusalan koulutus vastaisi edelleen ammatillisten perustutkintojen ja ammattitutkintojen vaativuustasoa. Erityisesti voiman käyttöä koskevassa koulutuksessa painotetaan myös perus- ja ihmisoikeuksia. Sääntelyä voidaan näiltä osin pitää ensisijaisesti toiminnan perusteita ja puitteita määrittelevänä.