



KATSAUKSIA 17/2016

# VANKEUSLAKIUUDISTUKSEN ARVIOINTITUTKIMUKSEN YHTEENVETO

ANU LIIMATAINEN & KATI RANTALA

Julkaisija Helsingin yliopisto  
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti  
[www.helsinki.fi/krimo](http://www.helsinki.fi/krimo)

PL 24, Unioninkatu 40  
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Sarja Katsauksia 17/2016

ISSN 2342-7752 (painettu)

ISSN 2342-7760 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-51-0631-5 (painettu)

ISBN 978-951-51-0630-8 (verkkojulkaisu)

Unigrafia, Helsinki 2016

# ESIPUHE

Tämä raportti on yhteenveto laajasta arviointitutkimuksesta, jossa vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista on tutkittu eri aineistojen ja näkökulmien avulla. Tutkimuskokonaisuuden eri osioita on raportoitu jo aiemmin, mutta keskeiset tulokset esitetään tässä kokoavasti ja toisiinsa suhteutettuina. Aineisto muodostuu vangeille ja tutkintavangeille sekä vankiloiden ja arviointikeskusten henkilökunnalle suunnatuista kyselyistä, muutoksenhaku- ja kantelumateriaalista, vankiloiden järjestyssäännöistä, vankirekisterin tiedoista sekä vankien ja henkilökunnan haastatteluista.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on rahoittanut tutkimusta yhdessä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa. Hankkeessa on tuotettu sekä tieteellistä että vankeinhoidon kehittämistä edistävää tutkimusta. Raportti sisältää tietoa niin hyviksi koetuista kuin ongelmallisiksi osoittautuneista menettelyistä. Tuloksia voi käyttää hyödyksi kehitettäessä vankeinhoidon sääntelyä, organisaatiota, järjestelmiä tai menettelytapoja.

Hanke käynnistyi syksyllä 2012. Hankkeen puolivälissä päätutkija vaihtui, kun OTM/VTM Leena Mäkipää siirtyi muihin tehtäviin. Hänen tilalleen tuli HTM Anu Liimatainen. Loppuvaiheessa hankkeeseen liittyi myös OTT Sasu Tyni. Hankkeella on ollut ohjausryhmä, jonka jäsenet ovat oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston ja Rikosseuraamuslaitoksen edustajia: erikoissuunnittelija Ilppo Alatalo (pj), hallitusneuvos Ulla Mohell, neuvotteleva virkamies Marianne Mäki, erikoissuunnittelija Mika Junninen ja lakimies Anne Kohvakka. Ohjausryhmän kannustus ja asiantuntemus ovat olleet tärkeä tuki hankkeelle – heille suuri kiitos.

Aivan erityisesti haluamme kiittää kaikkia, jotka ovat kertoneet meille näkemyksistään tutkimuksen kyselyissä ja haastatteluissa. Vastaavasti kiitämme Rikosseuraamuslaitoksen, vankiloiden ja arviointikeskusten henkilökuntaa siitä, että olette auttaneet meitä järjestämään hankkeen toteuttamat kyselyt ja haastattelut sekä toimittamaan hallinnollisia asiakirjoja. Muutoksenhakuun ja kanteluihin liittyvästä aineistosta kiitämme myös hallinto-oikeuksia ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Kiitos myös OTT Jyri Paasoselle, suunnittelija, VTM Antti Rissaselle ja VTK Henri Kääriäiselle panostuksesta tutkimukseen, samoin tutkimusavustajille Mira Keräselle, Laura Sarasojalle ja Aleksi Alasuutarille sekä korkeakouluharjoittelija Constantin Saramolle. Kiitämme myös osastosihteerä Eira Mykkästä raportin saattamisesta julkaisukuntoon.

Helsingissä 28.11.2016

Kati Rantala  
Tutkimusjohtaja

# Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	1
1 Lakiuudistuksen tausta ja tutkimuksen tavoitteet.....	4
1.1 Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tausta .....	4
1.2 Tutkimuksen yleiset tavoitteet .....	8
1.3 Toimeenpanon ja oikeusturvan tutkimusta.....	8
2 Vankeuslain sisältö ja sääntelykokonaisuus.....	11
2.1 Yleinen normisto .....	11
2.2 Rangaistusajan suunnitelma ja sen oikeudellinen merkitys .....	13
2.3 Tutkintavankeja koskeva sääntely .....	15
3 Tutkimuksen toteuttaminen.....	17
3.1 Tutkimuskysymykset ja niihin vastaaminen.....	17
3.2 Yhteenvedon rakentuminen.....	20
4 Sääntelyn tasot, kohdentuminen ja selkeys .....	21
4.1 Vankiloiden järjestyssäännöt .....	21
4.2 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: tiedonsaanti vankilan toiminnasta ja oikeuksien tunteminen.....	23
4.3 Henkilöstön näkökulma: sääntelyn selkeys ja päätöksentekotoimivalta .....	26
4.4 Yhteenveto .....	28
5 Oikeuksien toteutuminen ja toteuttamisen edellytykset yleisesti .....	30
5.1 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: oikeuksien toteutuminen.....	30
5.2 Tutkintavankeja koskevat erityiskysymykset .....	31
5.3 Henkilöstön näkökulma: vankeinhoitotyön toimintaedellytykset.....	33
5.4 Yhteenveto .....	34
6 Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö .....	36
6.1 Muutoksenhakumenettelyn tarkastelu .....	36
6.2 Kantelut oikeusasiamiehelle ennen ja jälkeen vankeuslain .....	38
6.3 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: kokemuksia jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytöstä .....	40
6.4 Henkilöstön näkemyksiä jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytöstä .....	43
6.5 Yhteenveto .....	44
7 Rangaistuksen suorittamisen suunnitelmallisuus ja ennustettavuus .....	47
7.1 Määrällisiä tietoja rangaistusajan suunnitelmista .....	47
7.2 Vankien näkökulma laatimiseen ja toteutukseen.....	48
7.3 Henkilöstön näkökulmia laatimiseen ja toteutukseen .....	49
7.4 Yhteenveto .....	52
8 Johtopäätökset.....	55
8.1 Tutkimusasetelma.....	55
8.2 Yhteenveto tutkimustuloksista .....	56
8.3 Arvioivaa tarkastelua.....	61
LÄHTEET .....	68
LIITTEET .....	71

## TIIVISTELMÄ

### Tietolaatikko:

Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan 1.10.2006. Siinä uudistettiin vankeuden täytäntöönpanon tavoitteita ja sisältöä. Lähtökohtana oli säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista aiempaa tarkemmin ja täsmällisemmin. Vankien oikeusturvaa pyrittiin lisäämään myös muutoksenhakuoikeutta laajentamalla. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita olivat lisäksi rangaistuksen täytäntöönpanon suunnitelmallisuuden lisääminen ja vankiloissa noudatettavien käytäntöjen yhdenmukaistaminen. Vankeuden täytäntöönpanosta pyrittiin kaiken kaikkiaan kehittämään aikaisempaa vaikuttavampi, ennustettavampi ja suunnitelmallisempi prosessi.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa on tutkittu erityyppisten aineistojen ja näkökulmien avulla vankeuslakiuudistuksen toimeenpanoa ja keskeisten tavoitteiden toteutumista. Kyseessä on poikkeuksellisen laaja lainsäädännön toimivuutta analysoiva arviointitutkimus.

Tutkimuksen aineisto muodostuu vangeille, tutkintavangeille, vankilahenkilökunnalle ja arviointikeskusten henkilökunnalle suunnatuista laaja-alaisista kyselyistä, muutoksenhakua koskevista asiakirjoista, vankilan järjestyssäännöistä, vankeja koskevista rekisteritiedoista sekä vankien ja henkilökunnan haastattelusta.

### ***Vankeuslain tavoitteet selkeät, toteutuvat jokseenkin hyvin avovankiloissa***

Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön enemmistö piti vankeuslain tavoitteita selkeinä ja katsoi täsmentyneen sääntelyn parantaneen vankien oikeusturvaa. Lakiuudistuksen myötä vankiloiden järjestyssäännöt ovat yhdenmukaistuneet. Eri aineistojen perusteella uudistuksen tavoitteet toteutuivat jokseenkin hyvin avovankiloissa.

### ***Oikeuksien toteutumisessa vaihtelua***

Menettelyllisten oikeuksien toteutumisessa eli vangin kuulemisessa ja päätösten perustelemisessa oli eri aineistojen perusteella puutteita. Myös tiedonsaantiin liittyvät oikeudet toteutuivat vanki- ja tutkintavankikyselyn valossa vaihtelevasti; erityisesti suljetuissa vankiloissa oltiin tyytymättömiä oikeuksia koskevaan tiedonsaantiin henkilökunnalta vankilaan saapumisvaiheessa. Jonkin verran ongelmia ilmeni myös terveydenhuoltoon liittyvien oikeuksien toteutumisessa sekä vankien yhteyksissä vankilan ulkopuolelle. Oikeudet toteutuivat avovankiloissa yleisesti ottaen paremmin kuin suljetuissa.

### ***Muutoksenhaku tehoton oikeusturvakeino***

Vangit, jotka hakivat muutosta, vastasivat profiililtaan melko tarkasti vankeusvankien ryhmää. Pitkää tuomiota suorittavia oli kuitenkin hieman enemmän ja ensikertalaisia vähemmän kuin vankeusvangeissa keskimäärin. Muutosta haettiin useimmiten asioihin, joissa vankien oikeuksiin kohdistuu selkeitä rajoituksia. Vankien oikaisuvaatimusten ja erityisesti hallinto-oikeusvalitusten menestyminen oli kuitenkin vähäistä. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus menestyi, kyse oli usein selkeästä tilanteesta, joissa lakia oli sovellettu väärin tai viranomaisen oli toiminut ilman laissa säädettyä perustetta. Tulosten perusteella vaikuttaakin siltä, että muutoksenhakujärjestelmä reagoi lähinnä ilmeisiin virheisiin eikä ole tehokas oikeusturvakeino etenkin tulokannanvaraisempien harkintavaltakysymysten problematisointiin.

Kyselyiden mukaan noin kolmannes vankeusvangeista ei tiennyt, kuinka muutosta haetaan tai kantelu tehdään, tutkintavangeista vielä harvempi. Huomattava osa molemmista vastaajaryhmistä arveli, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta voi seurata kielteisiä asioita, kuten vankilan henkilökunnan asenteiden muuttumista negatiivisemmaksi vankia kohtaan. Vankilahenkilöstön suhtautuminen vankien muutoksenhakuoikeuden hyödyntämiseen oli ristiriitaista, ja osa suhtautui muutoksenhaussa avustamiseen kielteisesti.

### ***Rangaistusajan suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen käytännössä kirjavuutta***

Rangaistusajan suunnitelmia laadittiin kattavasti eli lähes kaikille vangeille, mutta niiden laadussa ja toimivuudessa havaittiin useita, resurssien puutteellisuuteen liittyviä ongelmia. Suuri osa suunnitelmista laadittiin asiakirjamateriaalin perusteella vankia kuulematta. Tällöin suunnitelmat eivät olleet tarkoitettussa mielessä yksilöllisiä. Valtaosa arviointikeskushenkilöstöstä kannatti suunnitelmien laatimista arviointikeskuksissa ja katsoi, että niissä ymmärretään riittävän hyvin vankilatodellisuutta. Vankilahenkilöstön näkemykset sisälsivät paljon täysin vastakkaisia kantoja.

Suunnitelmien toteuttamisen resurssit koettiin puutteellisiksi suljetuissa vankiloissa; avovankiloissa tilanne oli huomattavasti parempi. Suljetuissa vankiloissa myös turvallisuuden liittyvien seikkojen ja haastavien erityisvankiryhmien (JR-vangit, pelkääjävangit) katsottiin heikentävän suunnitelmien toteuttamisen edellytyksiä. Suunnitelmien seuranta ja päivittäminen toteutui hyvin vaihtelevasti eri vankiloissa, eikä tavoitteiden toteutumisen ja suunnitelman edistymisen arvioinnille ollut yhtenäistä kriteeristöä.

Suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnasta katsoi, että vankilahenkilökunnan tulisi panostaa erityisesti rikoksettomaan elämään motivoituneiden vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutukseen. Yli puolet vankilahenkilökunnan vastaajista suhtautui myös kielteisesti siihen, että vanki pyrkii edistymään suunnitelmassaan ainoastaan päästäkseen avoimpiin vankilaolosuhteisiin, vaikka lainvalmistelussa lupiin ja etuuksiin vetoaminen nähtiin legitiiminä keinona motivoida vankia suunnitelman noudattamiseen. Vangit olivat tulosten perusteella

yleisesti motivoituneita noudattamaan suunnitelmaa, ja monelle sen merkitys hahmottui nimenomaan konkreettisten seurausten kautta: suunnitelman noudattamisen toivottiin edistävän avoimpiin oloihin siirtymistä ja sitä kautta esimerkiksi opiskelua ja läheisten tapaamista. Moni koki kuitenkin, ettei rangaistusajan suunnitelma välttämättä edistä avoimpiin oloihin pääsyä vaan että siihen vedotaan lähinnä vangin kannalta kielteisessä mielessä.

### ***Epäyhdenmukaisten vankilakäytäntöjen syyt osaksi rakenteellisia***

Kuten edellä on tuotu esiin, tutkimuksessa havaittiin melko selkeitä eroja vankilakäytäntöjen yhtenäisyydessä (oikeuksien toteutumiseen ja rangaistusajan suunnitelmaan liittyen). Osa oikeuksien toteutumisen ja toimintatapojen eroista selittyy rakenteellisilla, vankilatyypin ”luonteeseen” kuuluvilla seikoilla, kuten vankipopulaation erilaisuudella ja valvonnan tasolla: suljetuissa vankiloissa korostuvat vankeuslain turvallisuutta painottavat tavoitteet, avovankiloissa taas sopeuttavat. Tutkimuksessa nousi myös voimakkaasti esiin lain tavoitteiden ja niiden toteuttamisen kannalta tarpeellisten resurssien välinen ristiriita. Vankilahenkilöstön näkökulmasta resurssitilanne vaikutti kielteisesti vankien oikeuksien toteutumiseen erityisesti suljetuissa vankiloissa. Rikosseuraamuslaitos onkin toteuttanut lain voimaantulon jälkeen mittavia henkilöstövähennyksiä. Toisaalta vankimäärä on laskenut.

Käytäntöjen vaihtelevuus voi osin selittyä toisistaan poikkeavilla laintulkinnoina. Vaikka vankila- ja arviointikeskushenkilöstö piti vankeuslakia ja vankeinhoidotyön tavoitteita yleisesti ottaen selkeinä, kyselyiden avovastauksissa tuotiin esiin, että ohjeistuksessa ja koulutuksessa erityisesti muutostilanteissa on puutteita ja että ohjeistukset ovat usein tulkinnanvaraisia. Tämän katsottiin osaltaan johtavan epäyhdenmukaisiin käytäntöihin vankeinhoidossa. Selkeiden linjausten puute saattaa myös tuottaa lain tavoitteiden vastaisia toimintakulttuureja ja käytäntöjä.

# 1 LAKIUUDISTUKSEN TAUSTA JA TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

## 1.1 Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tausta

Tässä tutkimuksessa arvioidaan vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen (jatkossa käytetään myös ilmaisua vankeuslakiuudistus) toimeenpanoa: kuinka keskeisissä tavoitteissa on onnistuttu. Uudistus tuli voimaan 1.10.2006. Siinä uudistettiin vankeuden täytäntöönpanon tavoitteita ja sisältöä sekä ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä.

### *Muutostarpeet yleisesti*

Uudistuksen keskeinen tavoite oli *parantaa vankien oikeusturvaa*. Tavoitteeseen pyrittiin ensinnäkin säätämällä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista aiempaa tarkemmin ja täsmällisemmin lain tasolla, perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti. Säädöstasoa haluttiin nostaa, sillä ennen uudistusta vangeilla oli vain harvoja laissa säädettyjä ehdottomia oikeuksia ja vankilaviranomaiselle jätettiin runsaasti harkintavaltaa vankien oikeuksiin liittyvissä päätöksentekotilanteissa<sup>1</sup>. Keskeinen tavoite oli myös lakitekniisen selkeyden parantaminen.

Samalla vankeusrangaistuksen sisältöä ja täytäntöönpanoa kehitettiin. Asiallisesti keskeisimpiä muutoksia oli vankien muutoksenhaun tarkempi sääntely. Aikaisemmin vangeilla oli oikeus hakea käräjäoikeudelta muutosta kurinpitorangaisuksesta ja ehdonalaisen lykkäämistä koskevasta päätöksestä. Muilta osin muutoksenhaku oli perustuslain varassa. Vankeuslakiuudistuksen yhteydessä vankien muutoksenhakumahdollisuuksiin tehtiin merkittäviä muutoksia. Muutoksenhakumenettelyn kehittämisen katsottiin yhtenäistävän laituskäytäntöjä ja siten lisäävän vankien yhdenvertaisuutta (HE 263/2004 vp, 123).<sup>2</sup>

Uudistuksen keskeisiä tavoitteita olivat myös *rangaistuksen täytäntöönpanon suunnitelmallisuuden ja vaikuttavuuden lisääminen*. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteita muotoillessa asetettiin ensi kerran lain tasolla tavoitteeksi rikoksettomaan elämäntapaan pyrkiminen (Mohell 2007). Vankeuden täytäntöönpanosta pyrittiin kehittämään aikaisempaa ennustettavampi ja suunnitelmallisempi prosessi, joka tukee vangin yksilöllistä ja hallittua suuntautumista rikoksettomaan elämäntapaan (ks. Mohell & Pajuoja 2006)<sup>3</sup>. Keskeiseksi keinoksi näiden

<sup>1</sup> Monet vankien etuudet, kuten poistumis- ja perhetapaamisluvut oli kirjoitettu lakiin hyvin avoimesti siten, että vankeinhoitoviranomaisille jätettiin huomattavaa harkintavaltaa niiden soveltamisessa. Tämän katsottiin johtavan toisistaan poikkeaviin laituskäytäntöihin ja vaarantavan siten vankien yhdenvertaista kohtelua. Lupa-asioihin liittyvää harkintavallan kaventamista perusteltiin myös lupien merkityksellä vankien uudelleensosiaalistamisen kannalta. (HE 263/2004 vp, 107.)

<sup>2</sup> Muutoksenhakumenettelyä uudistettiin vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen vuonna 2015. Samassa yhteydessä sääntelyä täsmennettiin myös eräiltä muilta osin. (ks. HE 45/2014 vp.) Näihin uudistuksiin palataan raportissa eräiltä osin jäljempänä.

<sup>3</sup> Myös KP-sopimuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaan vankeinhoitojärjestelmän on suotava vangeille kohtelu, jonka olennaisena tarkoituksena on heidän parantamisensa sekä heidän yhteiskunnallisen asemansa palauttaminen.



päämäärien saavuttamiseksi esitettiin lakiuudistuksen yhteydessä käyttöön otettu *rangaistusajan suunnitelma*. Rangaistusaikaa ja ehdonalaista vapauttamista koskevan suunnitelman nähtiin parantavan vangin yksilöllisen kokonaistilanteen ja tarpeiden hahmottamista ja toteuttamista ja tuovan sen tueksi jatkuvuutta, johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta turvaavan päätöksenteon vangin asioissa ja vangin kannalta (ks. HE 263/2004 vp, 91, 110–111). Lisäksi vankeinhoidossa pyrittiin uudistuksen yhteydessä lisäämään kriminogeenisiin eli rikollisuutta ylläpitäviin tekijöihin vaikuttavia toimintaohjelmia.

**Taulukko 1** Vankeuslakiuudistuksen tavoitteet ja keinot

<b>Tavoitteet</b>	Lisätä vankien oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta	Kehittää vankeusrangaistuksen suorittamisen suunnitelmallisuutta ja ennustettavuutta	Kehittää vankeuden täytäntöönpanoa siten, että se lisää vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoitumista yhteiskuntaan
<b>Alatavoitteet</b>	Harkintavallan kaventaminen sääntelytasoa nostamalla  Vankeja koskevan päätöksentekotoimivallan tarkoituksenmukaisuuden ja selkeyden lisääminen  Lakitekniikan selkeyden lisääminen	Tavoitteellisen toiminnan mahdollisuuksien lisääminen; vangin toimintakykyä voidaan pyrkiä parantamaan hänelle soveltuvalla työllä, koulutuksella tai muulla toiminnalla  Vangin yhteyksien tukeminen omaisiin ja läheisiin vankeuden täytäntöönpanon aikana	
<b>Keinot</b>	Vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säännösten nostaminen lain tasolle  Muutoksenhakuoikeuden laajentaminen  Vankiloiden järjestys- ja sääntöjen laatiminen/yhdenmukaistaminen	Kaikille vangeille laadittava rangaistusajan suunnitelma ja sen mukaista toimintaa  Rikoksettoman elämäntavan tukeminen uusintarikollisuuteen vaikuttavilla toimintaohjelmilla	

## *Tutkintavankeja koskevat muutokset*

Vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä myös tutkintavankien oikeusturvaa pyrittiin kohentamaan. Muutospaineita aiheutti erityisesti syyttömyysolettaman<sup>4</sup> huomioon ottaminen ja eräiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kirjaaminen kansalliseen lainsäädäntöön. Syyttömyysolettaman mukaan tutkintavankien kohtelun tulee olla vähemmän rajoitettua ja oikeuksien eräiltä osin laajempia kuin vankeusvangeilla (HE 263/2004 vp, 103–104).

Tutkintavankien oikeuksista ja velvollisuuksista pyrittiin säätämään täsmällisesti laissa. Poliisin säilytystilojen hyväksyminen siirrettiin sisäasiainministeriölle, ja tutkintavangin säilyttämiselle poliisin säilytystiloissa säädettiin enimmäisaika. Lisäksi tutkintavankien sijoittaminen ja tutkintavangille määrättävät yhteydenpito-rajoitukset siirtyivät tuomioistuimen päätettäviksi. Uutta oli myös tutkintavankien kurinpitäjärjestelmä, joka otettiin käyttöön aiempien turvaamistoimenpiteiden sijaan<sup>5</sup>. (HE 263/2004 vp, 106.)

## *Organisaatiomuutokset*

Vankeuslakiuudistuksen kanssa samanaikaisesti uudistettiin merkittävästi vankeinhoidon organisaatiota. Vuonna 2006 perustettiin viiden vankilan aluevankilajärjestelmä. Aluevankilat koostuivat sijoittajyksiköistä ja vankiloista. Sijoittajyksiköiden tehtävänä oli laatia vankien rangaistusajan suunnitelmat ja tehdä vankien sijoittelu- ja siirtopäätökset. Tavoitteena oli organisaatio- ja henkilöstörakenteen sekä toimintatapojen uudistaminen kokonaisvaltaista täytäntöönpanoprosessia tukeväksi (Mohell & Pajuoja 2006). Uudistuksella pyrittiin siirtämään toimivaltaa hallinnossa alaspäin lähemmäs vankia. Toisaalta vangin oikeusturvan kannalta pidettiin tärkeänä, että toimivalta etenkin eräissä pakkokeinojen käyttöön liittyvissä tilanteissa säilyy riittävän korkealla tasolla ja että laissa määriteltiin aikaisempaa tarkemmin päätöksiä tekevät tahot (HE 263/2004 vp, 129).

Seuraavan kerran Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota uudistettiin vuoden 2010 alusta lukien siten, että Rikosseuraamusvirastosta, Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta muodostettiin Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomaisen, johon kuuluivat vankilat ja yhdyskuntaseuraamustoimistot, sekä keskushallintoyksikkö ja terveydenhuoltoyksikkö. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluvat myös samassa yhteydessä perustetut arviointikeskukset, jotka vastaavat aiempia sijoittajyksiköitä.

Nykyään Rikosseuraamuslaitoksessa on keskushallintoyksikkö ja koulutuskeskus (vankien terveydenhuoltoyksikkö siirtyi vuoden 2016 alusta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuuteen). Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain (953/2009) mukaan laitoksen yhteisiä tehtäviä varten voidaan perustaa myös muita yksiköitä. Laitoksen toimintaa varten maa jakautuu alueisiin (Etelä-Suomen,

<sup>4</sup> Syyttömyysolettamaa koskeva nimenomainen määräys sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.2 artiklaan ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14.2 artiklaan.

<sup>5</sup> Tutkintavankeja ei voitu ennen uudistusta rangaista kurinpidollisesti. Jos tutkintavanki rikkoi vankilajärjestystä, siitä seurasi turvaamistoimenpiteiden luonteisia rajoituksia vangin oikeuksiin. Tämän tyyppisten rajoitusten määräämisen edellytyksiä, toimivaltaa tai kestoa ei ollut määritetty laissa.

Länsi-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueet). Alueilla on yksiköitä, jotka koostuvat vankiloista, yhdyskuntaseuraamustoimistoista ja muista rangaistusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavista yksiköistä. Alueilla voi olla myös arviointikeskus ja alueen yhteisistä tehtävistä vastaavia yksiköitä.

Vuonna 2015 vankeusrangaistuksen, yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen täytäntöönpanon aloitustehtävät keskitettiin ulosottolaitokselta Rikosseuraamuslaitokselle. Aikaisemmin rangaistuksen täytäntöönpanon aloittamiseen liittyvät tehtävät jaettiin Rikosseuraamuslaitoksen ja ulosottolaitoksen kesken (HE 110/2014 vp). Nyt Rikosseuraamuslaitos vastaa täytäntöönpanon aloittamisprosessista eli haastattelee tuomitun, päättää hänen vankilaan sijoittamisestaan ja mahdollisen lykkäyksen myöntämisestä.<sup>6</sup>

### *Uudistukseen varautuminen*

Vankeuslain tavoitteiden toteuttamisen katsottiin edellyttävän, että vankien mahdollisuuksia tavoitteelliseen toimintaan lisätään. Hallituksen esityksen mukaan työtoimintaa, toimintaohjelmia, koulutusta ja kuntoutusta tulisi pystyä järjestämään siten, että tarjolla olevat toiminnot vastaavat vankien tarpeita ja samalla täytetään tavoite vankien oikeudesta osallistua rangaistusajan suunnitelmassa määriteltyyn toimintaan (HE 263/2004 vp, 123).

Tavoitteiden saavuttamisen katsottiin edellyttävän sekä resurssien uudelleenkohdentamista että lisäresursseja erityisesti sijoittajayksikkötoiminnan (nyk. arviointikeskus) vakiinnuttamiseen ja vankitoimintojen lisäämiseen. *Sijoittajayksikkötoiminnan* vakiinnuttamisen arvioitiin vaativan 40 henkilötyövuotta (1,5 miljoonaa euroa vuodessa). Vankien osallistumisvelvollisuuden toteuttamisen katsottiin vaativan 15 henkilötyövuotta (570 000 euroa) ja toimintamenojen 400 000 euroa vuodessa. Lainvalmistelussa todettiin, että lain toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa olennaisesti vankimäärä. Vankien päivittäiseksi keskimääräksi arvioitiin 3 700. (HE 263/2004 vp, 124, 130–131.)

Lisäksi korostettiin henkilöstölle annettavan laajan täydennyskoulutuksen tarpeellisuutta (HE 263/2004 vp, 124). Oikeusministeriön asettama työryhmä suunnitteli koulutuksen sisällön ja toteutuksen. Koko rikosseuraamuslaitoksen henkilöstölle annettiin yleiskoulutus, jonka tavoitteena oli saattaa kaikki vankeinhoidon parissa työskentelevät tietoisiksi lainsäädännön peruseriaatteista, tavoitteista, uudistukseen sisältyvistä keskeisistä muutoksista sekä muuttuneen lainsäädännön merkityksestä omassa työssään. Lisäksi annettiin tehtäväryhmien perusteella määräytyvää syventävää erityiskoulutusta (OMTH 2004:16).

<sup>6</sup> Jo vuoden 2006 vankeuslakiuudistusta laadittaessa oli tiedossa, että tehtävien jakautuminen kahdelle viranomaiselle oli byrokraattista ja resursseja kuluttavaa. Vankeusrangaistuksen aloittamistehtävien uudelleenorganisointia tahdottiin tuolloin kuitenkin lykätä; Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota uudistettiin jo mittavasti, eikä ollut vielä mahdollista arvioida, kuinka täytäntöönpanon aloittaminen olisi mielekkäintä järjestää. Lisäksi täytäntöönpanon aloittamisesta nykyisin vastaavaa elintä, eli arviointikeskusta, ei ollut vielä olemassa. (Ks. Hartoneva ym. 2015, 113–114.)

## 1.2 Tutkimuksen yleiset tavoitteet

Tutkimuksessa vankeuslakiuudistuksen toimivuutta ja tavoitteiden toteutumista arvioidaan monesta eri näkökulmasta käsin: miten uudistetut menettelytavat toimivat tai eivät toimi, kenelle ja missä olosuhteissa sekä millä edellytyksin (Pawson & Tilley 1997)<sup>7</sup>. Asetelmassa otetaan huomioon vankilan luonne erityisenä, jännitteisenä instituutiona, jossa tasapainon hakeminen järjestyksen ylläpidon, kontrollin, kannustavuuden ja yhteiskuntaan sopeuttamisen välillä on haastavaa. Vankiloiden arkea pyritään hallinnoimaan päivittäisillä työkäytännöillä ja ohjeistuksilla, mutta yhtä lailla vankilaoloihin vaikuttavat niin henkilökunnan kuin vankien keskuuteen ja välille muodostuneet toimintakulttuurit (Sykes 1958).

Kokonaisuudistuksen toimivuutta tarkastellaan paitsi eri toimijoiden näkökulmista myös erityyppisin aineistoin, jotta toimivuuteen vaikuttavia tekijöitä saadaan kattavasti eriteltä. Tutkimuksessa on erityisesti kyse uudistuksen vaikuttavuudesta niin vankien kuin henkilökunnan arkisiin käytäntöihin ja asennoitumiseen. Henkilökunnan osalta voidaan puhua myös työkuulttuurista sekä siitä, kuinka muutosjohtamisessa on onnistuttu. Analyyseissä otetaan huomioon myös organisatiotasoisia rakenteellisia taustoja sekä tarkastellaan aineiston mahdollistamissa rajoissa vertailevasti tilannetta ennen ja jälkeen vankeuslain uudistuksen.

Yleisesti pyrkimyksenä on ymmärtää, mitkä tekijät ovat oikeusturvan, yhdenvertaisuuden, suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden kannalta keskeisiä ongelmakohtia vankeusrangaistusta suorittaville ja miltä osin käytännöissä on saavutettu hyviä tuloksia. Tutkimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota muutoksenhakumenettelyyn ja rangaistusajan suunnitelman merkitykseen. Ne olivat korostuneesti esillä uudistuksessa, ja monimuotoisuudessaan ne myös konkretisoivat sitä hyvin. Erityisen tarkastelun kohteena on lisäksi tutkintavankien asema<sup>8</sup>. Kaiken kaikkiaan tutkimuksella pyritään tuottamaan tietoa seikoista, joihin on mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi toimivaltakysymyksiä, säännöksiä/määräyksiä, organisaatorakenteita tai tietojärjestelmiä tarkentamalla, taikka koulutusta ja muuta henkilökuntaan suuntautuvaa ohjaus- ja tukijärjestelmää kehittämällä.

## 1.3 Toimeenpanon ja oikeusturvan tutkimusta

Tutkimuksen kysymyksenasettelussa korostuu säännösten toimivuus vankilan arjen näkökulmasta, sekä vankien että henkilökunnan kokemana. Henkilökunnan tehtävänä on soveltaa lakia ja ohjeistuksia tavalla, joka varmistaa oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumisen. Vankien kokemukset kertovat omalta osaltaan niiden toteutumisesta. Toimeenpanotutkimuksessa on pitkään kuitenkin tiedostettu, että lain tai politiikkatoimien esittämät normistot ja linjaukset ovat varsin usein ihanteita, jotka eivät toteudu sellaisenaan käytännöissä.

Yksi toimeenpanotutkimuksen klassinen teos käsittelee asetelmaa ("street level bureaucracy"), jossa julkisen hallinnon toimijat toteuttavat asiakastyössään yhdenvertaisen kohtelun ja yksilökohtaisen harkinnan haastavaa yhdistelmää

<sup>7</sup> Vastaavan kaltaisesta eri näkökulmia ja aineistoja yhdistävästä arviointitutkimuksesta ks. esim. Rantala ym. (2008) ja Korander ym. (2002).

<sup>8</sup> Kokonaisuuteen kuuluu myös uusintarikollisuuden tarkastelu suhteessa vankeuslain voimaantumiseen, mutta tämä osio raportoidaan erikseen myöhemmin.

(Lipsky 1980). Tällaista työtä tekevät monet poliisit, opettajat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät. Tutkimussuuntauksen mukaan heidän työtehtäviään voi tuskin koskaan toteuttaa ihanteita ja normeja täysimittaisesti noudattaen, sillä jotain aina puuttuu, oli se aikaa, tietoa tai muita resursseja. Selvitäkseen ihanteiden ja käytännön välisestä ristiriidasta työntekijöillä on taipumusta kehittää strategioita, kuten joidenkin asiakasryhmien suosimista toisten kustannuksilla ja valikoivuuden rationalisointia siten, että se nähdään olosuhteiden pakosta välttämättömänä. Ikävimmillään valikoivuus voi johtaa juurtuneisiin stereotypioihin. Yksi keskeinen ulottuvuus tässä tutkimustraditiossa on näkemys, että työolot ja siihen saatu tuki ohjaavat asiakkaita koskevien asenteiden muodostumista enemmän kuin työntekijöiden oma sosioekonominen tai koulutustausta.

Yllä kuvattua asetelmaa on sovellettu myös vankilaloihin. Tutkimuksessa havaittiin, että käsitykset työoloista ja vankeihin suhtautuminen kytkeytyivät toisiinsa (Shannon & Page 2014). Ne vankilavirkailijat, jotka kokivat ongelmia henkilöstöresurssien riittävyudessa ja toimintojen laadussa, raportoivat myös suuremmasta työperäisestä stressistä, kokivat saavansa liian vähän tukea työhönsä ja asennoituvat vankeihin rankaisukeskeisemmin kuin ne, jotka olivat työoloihinsa tyytyväisempiä.

Yksi yhdenvertaisuusongelmia edistävä tekijä voi liittyä sääntöjen luonteeseen. Jos ne ovat kovin väljiä, runsas harkintavalta saattaa johtaa vankien tai vankiryhmien asettumista eriarvoiseen asemaan. Tätä on ilmennyt esimerkiksi valvotun koevapauden soveltamisessa (Mäkipää 2010) ja poistumisluvan rikkomisissa (Keinänen ym. 2010; Rikosseuraamusvirasto 4/2004). Eri vankiloilla voi tuki olla perusteltuja eroja keskeisissä toimintakäytännöissä, mutta merkittävät erot herättävät herkästi kysymyksen vankien kohtelun yhdenvertaisuudesta.

Toimeenpanon luonteella voi olla kauaskantavia merkityksiä vangeille. Yleiset olosuhteet ja koettu epäoikeudenmukaisuus vankeusaikana voivat edistää osaltaan uusintarikollisuutta, sillä vankila on vangille päivittäinen esimerkki yhteiskunnallisesta järjestelmästä (Jackson et al. 2010). Epäoikeudenmukaisiksi ja mielivaltaisiksi koetut säännöt ja niiden soveltaminen sekä muut vankilakäytännöt voivat lisätä välillisesti katkeruutta ja epäluottamusta muitakin yhteiskunnallisia järjestelmiä kuin vankilaa kohtaan (Irwin & Owen 2005). Mielivaltaisuuden kokeminen voi myös olla stressaavaa, passivoivaa ja lannistavaa, eli vankilakokemus saattaa vahvistaa mielikuvaa itsestä kelvottomana kansalaisena (Liebling et al. 2005).

Vastaavasti vankien hyvinvoinnille ja vankilan jälkeiselle elämälle voi olla myönteistä merkitystä sillä, että he kokevat kontrollin ja sääntöjen soveltamisen vankeusaikana ennustettavaksi, johdonmukaiseksi ja oikeudenmukaiseksi. Ratkaisevaa voi olla myös se, missä määrin vangeilla on mahdollisuus kokea itsensä toimijaksi, joka kykenee itse vaikuttamaan vankeusaikansa olosuhteisiin. Tällä on vaikutusta myös vankien kokemalle turvallisuuden tunteelle vankilassa (Lindborg ym. 2015; Snacken 2005; Liebling et al. 2005). Rangaistusajan suunnitelma sisältää vankia osallistavia elementtejä, ja senkaltaisen menettelyn on havaittu lisäävän vankien vastuullisuutta koskien heidän mahdollisuuttaan vaikuttaa olosuhteisiin ja vapautumiseen (Crewe 2005).

Havaintoja on tehty myös siitä, että vankien oikeuksien kunnioittaminen, henkilökunnan kannustava ja myönteinen asenne vankeihin sekä vankien mahdollisuus kohentaa omaa asemaansa vankilassa ja valmistautua vapauteen vähentävät vankien sisäistä ”klikkiytymistä” ja vastakkainasetteluja henkilökunnan kanssa

(Crewe 2005). Näyttöä on saatu siitä, että koetulla oikeudenmukaisuudella on yhteys vankien tekemiin rikkomuksiin vankiloissa (Reisig & Mesko 2009).

Suomessa Leena Mäkipää (2014) on eritellyt<sup>9</sup> ongelmia, joita eduskunnan oikeusasiamies (OA) on tuonut esille ratkaisuisaan koskien vangin oikeusturvan toteutumista. OA ei pitänyt ongelmallisena ainoastaan lainvastaisuutta, vaan myös ilmiöitä, tilanteita ja toimenpiteitä, jotka heikensivät lainalaisuuden, ennustettavuuden tai yhdenvertaisuuden toteutumista. Toimivaltuuksia koskevissa epäselvyyksissä oli kyse erityisesti vangin henkilökohtaisen koskemattomuuden tai yksityisyyden suojan loukkauksista (esim. 20.3.2009, dnro 3646/2/07). OA kritisoi myös liian yleisen tason toimenpiteitä tai vakiintuneita käytäntöjä, jotka eivät perustuneet riittävästi käsillä olleen tapauksen konkreettisiin tosiseikkoihin (ks. 30.9.2009, dnro 543/4/07). Valvontatoimilla oli esimerkiksi puututtu vangin yksityisyyden suojaan enemmän kuin oli valvonnan näkökulmasta perusteltua. Vankeja koskevien ratkaisujen perustelemisen puutteellisuus olikin OA:n havaintojen mukaan toistuva ongelma. OA havaitsi ongelmia myös päätöksentekomenettelyn muotojen noudattamisessa: joissakin tapauksissa oli esimerkiksi puututtu vangin oikeuteen, mutta asiaankuuluvaa päätöstä ei ollut tehty eikä muutoksenhakuohjausta eli oikaisuvaatimusosoitusta ollut annettu vangille (hallussapitoasioista ks. esim. 11.3.2010, dnro 2400/4/08).

OA:n mukaan vankilaviranomaiset olivat joissakin tapauksissa laiminlyöneet tilanteen arvioimisen sen tosiasiallisten vaikutusten näkökulmasta (Mäkipää 2014). Tällaiset tilanteet liittyivät usein vangin yhteydenpitoon vankilan ulkopuolelle. Esimerkiksi vangin oikeus puheluihin ei ole tosiasiasa toteutunut, jos puheluja voi soittaa vain harvoin ja lyhyen ajan kerrallaan (esim. 11.1.2011, dnro 2592/4/10). Myös vankien toimintoihin osallistumiseen on liittynyt haasteita tosiasiallisen tilanteen näkökulmasta, sillä niitä koskevat säännökset jättävät vankilaviranomaisille paljon harkintavaltaa ja joustomahdollisuuksia (28.5.2012, dnro 3787/4/10). Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ilmeni myös tilanteita, joissa vankilahenkilökunnan tulkinta tai tapa soveltaa säännöksiä ei OA:n mukaan ollut asianmukainen. Esimerkiksi tapaamisten järjestämisen tarkoituksena on yhteyden säilyttäminen vangin omaisiin ja läheisiin, jolloin järjestelyjen tulee edistää tavoitteen toteutumista ja tapaamisiin kohdistuvien rajoitusten olla perusteltuja hyväksyttävän tarkoituksen (usein turvallisuusperusteiden) toteuttamiseksi (ks. esim. ratkaisu 18.1.2010, dnro 824/4/08).

---

<sup>9</sup> 133 kpl ajanjaksolta 1.1.2007–30.9.2013.



## 2 VANKEUSLAIN SISÄLTÖ JA SÄÄNTELYKOKONAISUUS

### 2.1 Yleinen normisto

#### *Vankeuslaki- ja asetus*

Vankeuslaki sisältää ensinnäkin täytäntöönpanoon tavoitteisiin liittyviä yleisluontoisia tavoitenormeja. Lain 1 luvussa kirjattuihin tavoitteisiin kuuluu muun ohessa vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen, yleinen haittaminimoinnin periaate sekä normalisuusperiaate. Täytäntöönpanon yleisiin periaatteisiin luetaan lisäksi laitosturvallinen täytäntöönpano sekä yhdenvertainen, ihmisarvoa kunnioittava kohtelu. Vankeuslaki sisältää myös yksityiskohtaiset määräykset täytäntöönpanon järjestämisestä, sisällöstä ja vankien kohtelusta. Vangin oikeusturvan kannalta keskeisin sääntely liittyy vankien sijoitteluun (laitosten välillä sekä laitoksen sisällä), yhteyksiin ulkomaailman kanssa (puhelinoikeus, vierailut ja vankilomat), toimintavollisuuksiin ja ohjelmiin, kurinpitoon, vapautumiseen sekä muutoksenhakuun.

Vankeuslain säännöksiä täsmentää *valtioneuvoston asetus vankeudesta* (548/2015). Vankeusasetuksessa on säädetty muun muassa toimintaan sijoittamisesta ja työ- ja toiminta-ajasta, vangin omaisuudesta ja tuloista, yhteyksistä vankilan ulkopuolelle sekä kurinpidosta, tarkastamisesta ja valvonnasta. Vankeusasetuksen säännökset ovat voittopuolisemmin *vankilahenkilökunnan* toimintaa ja menettelyjä määrittäviä kuin vankien toimintaa ohjaavia tai vangeille menettelyvelvollisuuksia – tai oikeuksia – asettavia.

#### *Alemmanasteiset normit*

Rikosseuraamuslaitos on antanut useita *määräyksiä ja ohjeita*, jotka täsmentävät vankeuslain ja vankeusasetuksen säännöksiä. Rikosseuraamuslaitoksen norminantovaltuudesta on säädetty esimerkiksi perushuollon ja asumisen osalta vankeuslain 7 luvun 8 §:ssä. Samoin vankeuslaissa on vastaavan sisältöinen norminantovaltuus säädetty muun muassa vankien töiden luokittelusta ja muista töiden edellytyksistä (VL 8:15), vankien omaisuuteen ja toiminta- ja käyttörahaan liittyen (VL 9:10), tapaamisten järjestämisestä (VL 13:12) ja kurinpitorangeistuksen täytäntöönpanosta (VL 15:18).

Vankiloiden arjen ja etenkin vankien jokapäiväisen elämän kannalta keskeinen normi on *vankilan järjestyssääntö*, joka tulee vankeuslain mukaan olla kaikilla vankiloilla<sup>10</sup>. Järjestyssäännössä määrätään konkreettisemmin niistä seikoista, joista

---

<sup>10</sup> Ennen lakiuudistusta vankiloissa oli erilaisia sääntöjä ja määräyksiä, joiden kirjon seurauksena vangin saattoi olla vaikea tietää ennalta, mitä häneltä edellytettiin. Uudistetun vankeuslain säännöksellä järjestyssäännöstä (VL 15:1) tavoiteltiin sitä, että vankiloiden järjestystä koskevat määräykset olisi helpompi hahmottaa. Sääntöjen haluttiin myös olevan näkyvämpiä ja helpommin omaksuttavia, ja hallituksen esityksen lähtökohta olikin, että järjestyssäännöt voitaisiin jakaa tai niistä tiedottaa vankilaan saapumisen yhteydessä. (HE 263/2004 vp, 115, 188.)

vankeuslaissa, vankeusasetuksessa ja muissa lain nojalla annetuissa määräyksissä on säädetty tai määrätty. Järjestyssääntöjen merkitystä korostaa se, että järjestystä koskevien sääntöjen rikkomisesta voi seurata kurinpitorangaistus. VL 15:2:n mukaan vangin on noudatettava vankilan järjestyssääntöä sekä vankilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. VL 15:4:n mukaan kurinpitorangaistuksia ovat varoitus, oikeuksien menetys ja yksinäisyysrangaistus, joista etenkin kaksi jälkimmäistä vaikuttavat merkittävästi vangin arkeen ja toimintaan vankilassa. VL 15:3:n mukaan vangille voidaan määrätä kurinpitorangaistus, jos vanki syyllistyy järjestyserikkomukseen. Sellainen on vankilan järjestyssäännön rikkominen edellyttäen, että järjestyssäännössä on nimenomaisesti mainittu kyseisestä rikkomuksesta voivan seurata kurinpitorangaistus (VL 15:3.1 4 kohta). Järjestyssäännön sisällön tulee siis olla vangeille selvä – sekä yleisesti vankilan järjestyksen ylläpidon kannalta että yksittäisen vangin oikeusturvan näkökulmasta erityisesti kurinpitorangaistuksiin liittyen.

Lisäksi vankiloiden arkea voivat ohjata muutkin alemman asteiset normit. Vankiloissa annetaan usein vangeille näiden saapuessa vankilaan ns. tulo-opas, jossa vankilaelämään liittyviä seikkoja selostetaan käytännönläheisesti. Monessa vankilassa on useita osastoja, joilla voi olla keskenäänkin erilaiset päiväjärjestykset. Lisäksi vankiloilla on omia, vankilakohtaisia ohjeita.

### *Vankien oikeusturvan ulottuvuuksia*

Tutkimuksen taustaksi on vielä syytä täsmentää oikeusturvan ulottuvuuksia vankilaympäristössä<sup>11</sup>. Oikeusturvan keskeisenä ominaispiirteenä pidetään *lainalaisuuden* periaatetta. Se tarkoittaa kaiken julkisen vallankäytön sitomista lakiin ja lakien noudattamista julkisessa toiminnassa (PL 2.3). Keskeisiä oikeusturvan ulottuvuuksia ovat myös *ennustettavuus* ja *mielivallan kieltö*, eli viranomaisen tulee toimia johdonmukaisesti ja siten, etteivät toimenpiteet tai ratkaisut perustu subjektiivisiin, asiaan kuulumattomiin tai epäolennaisiin seikkoihin. Mielivallan kiellon eräänlaisena käänttöpuolena on pidetty *yhdenvertaisuuden periaatetta*, jolla tarkoitetaan perusteettoman erottelun ja syrjinnän kieltöä (PL 6 §).

Kysymys oikeusturvasta korostuu tilanteissa, joissa valtio kajoaa yksilön muutoin oikeudellisesti suojattuihin etuihin. Vastaavasti mielivallan kieltö korostuu olosuhteissa, joissa yksilö on valtion ylläpitämässä laitoksessa, kuten vankilassa, vastoin tahtoaan – sekä haavoittuvassa, alisteisessa asemassa suhteessa kohteestaan vastuussa oleviin (ks. Ojala 2010, 221). Vankeinhoidossa viranomaisella onkin verraten paljon vankien olosuhteisiin vaikuttavaa harkintavaltaa sen tehdessä päätöksiä liittyen esimerkiksi poistumislupiin, vierailuihin, puhelimen käyttöön ja kurinpitorangaistuksiin.

*Vangin oikeusturvan* perussäännöksenä voidaan pitää perustuslain 7 § 3 momentin määräystä, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vankeuslaki täydentää tätä määräystä; sen 3 § 1 momentin mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat

<sup>11</sup> Seuraava tarkastelu perustuu Leena Mäkipään julkaisuun Vankien oikeusturvan toteutuminen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa (Edilex 2014/5).



itse rangaistuksesta. Vangin *ennakollisen* oikeusturvan kannalta tärkeitä ovat lisäksi VL 1:5, jossa säädetään vankien oikeudenmukaisesta, ihmisarvoa kunnioittavasta ja yhdenvertaisesta kohtelusta, sekä VL 1:6 §, joka edellyttää virkamiehiltä asiallista, puolueetonta ja sovinnollisuutta edistävää toimintaa. Pykälän 3 momentissa säädetään myös suhteellisuusperiaatteesta virkamiesten suorittaessa virkatehtäviään. VL 1:7:ään sisältyy puolestaan tärkeä säännös velvollisuudesta kuulla vankia tätä koskevaa päätöstä tehtäessä.

Ennakollista oikeusturvaa määrittävät edellä mainittujen yleisperiaatteiden lisäksi useat vankeuslain säännökset vankien oikeuksista sekä niihin tehtävien rajoitusten perusteista. Vankeuslaissa on lisäksi yksityiskohtaisesti säädetty toimivallasta erilaisissa päätöksentekotilanteissa eli siitä, kuka kulloinkin päättää oikeuksien rajoittamisesta. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa sovelletaan myös hallintolakia (434/2003), jonka 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, kuten luottamuksensuojasta ja palvelun asianmukaisuudesta.

Vangin *jälkikäteisen* oikeusturvan toteuttamisessa keskeinen asema on VL 20 luvun muutoksenhakua koskevilla säännöksillä. Vuonna 2006 säädetyn vankeuslain 20 luvun 1 §:n mukaan vangilla oli oikeus hakea muutosta valittamalla kärjäoikeuteen päätöksestä, jolla ehdonalaista vapauttamista on rikoslain 2 c luvun 9 §:n nojalla lykätty. Vankeuslain 20 luvun 9 §:ssä oli luettelo niistä päätöksistä, joihin vanki voi hakea muutosta hallinnollisena muutoksenhakuna<sup>12</sup>. Vuoden 2015 vankeuslain uudistuksen yhteydessä muutoksenhaun alaisten asioiden piiriä laajennettiin jonkin verran. Lisäksi laissa säädettiin nimenomaisesti niistä päätöksistä, joita koskee muutoksenhakukielto. Muutoksenhakumenettely vastaa kuitenkin keskeisiltä osiltaan aikaisempaa vankeuslakia: vanki tai tuomittu voi tehdä oikaisuvaatimuksen Rikosseuraamuslaitoksen aluejohtajalle tai täytäntöönpanojohtajalle, ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Pykälään sisältyvät myös päätökset, joihin aikaisemmin haettiin muutosta yleisistä tuomioistuimista (HE 45/2014 vp, Hartoneva ym. 2015, 279–290).

## 2.2 Rangaistusajan suunnitelma ja sen oikeudellinen merkitys

### *Suunnitelmien laadinta, toteuttaminen, seuranta ja päivittäminen*

Vankeuslain mukaan rangaistusajan suunnitelma on lähtökohtaisesti *kaikille vangille* laadittava *yksilöllinen suunnitelma* rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten (VL 4:6.1). Suunnitelma sisältää suunnitelman vangin sijoittamisesta, toiminnasta rangaistusaikana, valvotusta koevapaudesta ja ehdonalaisesta vapauttamisesta sekä poistumisluvan myöntämisestä (VL 4:6.2). Vankeusajan toiminta esitetään lähtökohtaisesti tavoitteina, joihin rangaistusaikana pyritään vaikuttamaan. Niitä voivat olla esimerkiksi koulutus, velkojen

<sup>12</sup> Tällaisia päätöksiä olivat täytäntöönpanon lykkääminen; lapsen ottaminen vankilaan; erillään asuminen omasta pyynnöstä, ja varmuusosastolle sijoittaminen; siirtäminen avolaitoksesta suljettuun vankilaan; omaisuuden hallussapito ja rahan käyttö; tapaamiskielto; poistumislupa erittäin tärkeästä syystä; varoitus, oikeuksien menetys tai yksinäisyysrangaistus; kirjeen tai postilähetyksen pidättäminen; kurinpitorangaistus; valvotun koevapauden peruuttaminen.

hoito, kuntoutus, perhesuhteet, asenteet tai työelämäyhteydet. Pyrkimyksenä on ohjata toimintaan sijoittelua aiempaa täsmällisemmin periaatteella oikeanlaisia toimenpiteitä kullekin vangille oikeaan aikaan. (HE 263/2004 vp, 110–111.)

Rangaistusajan suunnitelmat laaditaan rikosseuraamusalueen arviointikeskuksessa tai yhdyskuntaseuraamustoimistossa<sup>13</sup>, ja lain (VL 4:7) mukaan ne on valmisteltava *yhteistyössä vankeuteen tuomitun kanssa*.<sup>14</sup> Suunnitelman tekoon osallistuminen on vangille kuitenkin vapaaehtoista. Lainvalmistelussa on korostettu vangin osallistumisen tärkeyttä ja pyrkimystä motivoida vankeja suunnitelman tekemiseen, aktiiviseen osallistumiseen ja sitoutumiseen (HE 263/2004 vp, 111, 148–149).

Keskeisenä on pidetty sitä, että suunnitelma sisältää kannustimia, joita ovat esimerkiksi siirtyminen avoimempiin olosuhteisiin, poistumisluvat, valvottu koevapaus ja sijoittaminen ulkopuoliseen laitokseen. Lainvalmistelun lähtökohtana on ollut, että vankia tulee kannustaa osallistumaan nimenomaan sellaiseen toimintaan, jolla pystytään vaikuttamaan vähentävästi uusintarikollisuuteen ja joka parhaiten parantaa vangin toimintakykyä. (HE 263/2004 vp, 111, 148–149.)

Suunnitelma laaditaan joko pelkästään *asiakirjatiedon perusteella*, tai *asiakirjatietojen ja tuomitun haastattelun perusteella*. Käytettäviä asiakirja- ja rekisteritietojen lähteitä ovat esimerkiksi vankeinhoidon henkilörekisterit, oikeudenkäyntiasiakirjat, väestötietojärjestelmä, ulkomaalaisrekisteri, ulosottorekisteri ja yhdyskuntaseuraamusrekisteri (Arola-Järvi 2012, 40). Sitä, milloin rangaistusajan suunnitelma on laadittava henkilön *tapaamiseen* perustuen, ei ole määritelty täsmällisesti lainsäädännössä tai alemman asteisessa sääntelyssä.

Rangaistusajan suunnitelma on tarkoitus täydentää, tarkentaa ja päivittää säännöllisesti siinä vankilassa, johon vanki sijoitetaan (HE 263/2004 vp, 111; VL 4:7.1). Vankeusasetuksen 16 §:n mukaan rangaistusajan suunnitelma on otettava tarkasteltavaksi vähintään kolme kertaa vuodessa ja lyhyissä, muutaman kuukauden tuomioissa hyvissä ajoin ennen vapauttamista. Suunnitelman *tavoitteisiin* voi tehdä muutoksia vain arviointikeskuksessa.

Suunnitelman toteutumisesta ja vangin motivoinnista suunnitelman noudattamiseen vastaa tehtävään määrätty Rikosseuraamuslaitoksen virkamies (Arola-Järvi 2012, 16). Vankiloissa rangaistusajan suunnitelman kannalta keskeistä työtä tekevät myös esimerkiksi kuntoutussektorin erityishenkilöstö ja työtoiminnan henkilöstö. Sijoitusvankilassa (tai tarvittaessa vankilan ulkopuolella vankilasta käsin) vanki osallistuu rangaistusajan suunnitelman mukaiseen toimintaan, esimerkiksi ohjelmiin tai kursseille, työtoimintaan, opiskeluun, yksilötyöhön erityishenkilöstön kanssa jne.

<sup>13</sup> Sivulla 7 mainittu täytäntöönpanotehtävien uudelleenorganisointi vaikutti arviointikeskuksen tehtäviin ja rangaistusajan suunnitelmien laadintaan (ks. Rikosseuraamuslaitoksen ohje 5/004/2015). Uudistukset eivät olleet voimassa tutkimuksen aineistonkeruuvaiheessa. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloittamiseen liittyviä tehtäviä tullaan Rikosseuraamuslaitoksessa jatkossa hoitamaan niin yhdyskuntaseuraamustoimistoissa kuin arviointikeskuksissakin. Vapaudesta vankilaan tulevan haastattelu, rangaistusajan suunnitelma ja sijoitusesitys tehdään yhdyskuntaseuraamustoimistossa. Päätös tuomitun sijoitusvankilasta ja ilmoittautumisajankohdasta tehdään arviointikeskuksessa.

<sup>14</sup> Menettelysäännösten kirjaamisella lain tasolle haluttiin korostaa rangaistusajan suunnitelmien ”periaatteellista merkitystä” (HE 263/2004 vp, 149).

## *Rangaistusajan suunnitelman oikeudellinen merkitys*

Rangaistusajan suunnitelman luonne oikeudellisena asiakirjana on jossain määrin epäselvä. Hallituksen esityksessä rangaistusajan suunnitelmasta puhutaan ”eräänlaisena sopimuksena” viranomaisten ja vangin kesken. Toisaalta todetaan, ettei suunnitelma ole sillä tavoin sitova tai valituskelpoinen päätös, että se yksinomaan toimisi esimerkiksi poistumisluvan perusteena. Tästä huolimatta rangaistusajan suunnitelman noudattamisen ja muutoin rikkeettömän toiminnan seurauksena odotusarvon tulisi hallituksen esityksen (263/2004 vp, 111, 150) mukaan olla päätöksen ”suunnitelman mukaisuus” eli käytännössä vangin kannalta myönteinen päätös.

Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta korostivat hallituksen esitystä koskevassa lausunnoissaan rangaistusajan suunnitelman suositusluontoisuuden merkitystä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota rangaistusajan suunnitelman oikeudellisen luonteen epäselvyyteen ja edellytti tiettyjen säännösehdo-  
tusten tarkistamista niin, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy ehdotettua selkeämmin ilmi (PeVL 20/2005 vp, 4; LaVM 10/2005 vp, 8).

Vankeuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 45/2014 vp) todettiin, että rangaistusajan suunnitelmaa voidaan pitää viranomaispäätöksenä ja että se vaikuttaa tosiasiallisesti vangin asemaan. Suunnitelmasta säädettiin kuitenkin muutoksenhakukielto (VL 20: 2.2) sillä perusteella, ettei suunnitelmalla ole välittömiä oikeusvaikutuksia eikä se ole velvoittava asiakirja sijoittamistai poistumislupapäätöstä tehtäessä; varsinaiset oikeudellisesti velvoittavat päätökset tehdään muiden säännösten nojalla. Lisäksi suunnitelman todettiin olevan jatkuvasti muuttuva asiakirja, jota tarkennetaan tarpeen mukaan ja käsitellään säännöllisin väliajoin. (HE 45/2014 vp, 59–60.) Lakivaliokunta ei ottanut asiaan kantaa mietinnössään (LaVM 17/2014 vp).

### 2.3 Tutkintavankeja koskeva sääntely

Tutkintavankeus on rikosprosessuaalinen pakkokeino, jota voidaan käyttää pakkokeinolaissa (450/1987) mainituin edellytyksin rikosprosessin ja rangaistuksen täytäntöönpanon turvaamiseen. Tutkintavankeja koskeva sääntely vastaa monilta osin vankeusvankeja koskevaa sääntelyä. Tutkintavankeuslaissa on säädelty kattavasti tutkintavankien oikeusasemasta niiltäkin osin, kun säännökset vastaavat vankeuslain säännöksiä, jotta tutkintavangin olisi helpompi selvittää oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteet.<sup>15</sup> Vankeusvangin aseman sääntelystä poiketaan, kun se on perusteltua syyttömyysolettaman tai tutkintavankeuden toimeenpanon tarkoituksen turvaamiseksi<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Yleensä henkilö on pelkästään tutkintavanki, mutta on myös mahdollista, että hän suorittaa samanaikaisesti vankeusrangaistusta tai sakon muuntorangaistusta; tällaisissa tapauksissa sovellettavaksi tulee pääsääntöisesti vankeuslaki.

<sup>16</sup> Tutkintavankeuslain (23.9.2005/768) 1.3:n mukaan tutkintavankeuden tarkoituksena on turvata rikoksen esitutkinta, tuomioistuinkäsittely ja rangaistuksen täytäntöönpano sekä estää rikollisen toiminnan jatkaminen.

Perussäännös tutkintavankien kohtelusta on tutkintavankeuslain 1.4:ssä, jonka mukaan tutkintavangin vapautta on rajoitettava vain siinä määrin kuin vangitsemisen tarkoitus sekä vankilassa pitämisen varmuus ja järjestyksen säilyminen edellyttävät. Tutkintavankien erityisasemasta aiheutuvia oikeuksia ovat yksinäisessä asuminen, omien vaatteiden käyttö, työnteon ja muihin toimintoihin osallistumisen vapaaehtoisuus, mahdollisuus itse valitun oikeusavustajan tapaamiseen, läheisten tapaamismahdollisuus sekä lehtien ja kirjallisuuden hankkiminen.

Esitutinnan aikana tutkintavangeille määrätään usein yhteydenpitoa koskevia rajoituksia. Yhteydenpitorajoituksista säädetään pakkokeinolaissa sen vuoksi, että päätösvaltaa asiassa käyttää pääsääntöisesti tuomioistuimien (Hartoneva ym. 2015).

## 3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 3.1 Tutkimuskysymykset ja niihin vastaaminen

Tässä tutkimuksessa vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toimivuutta ja toimeenpanon edellytyksiä on tarkasteltu siinä vaiheessa, kun lait ovat olleet voimassa jo usean vuoden (vuoden 2006 lokakuusta alkaen). Toiminnan voidaankin arvella olevan suhteellisen vakiintunutta ainakin keskeisiltä osin ottaen samalla huomioon toimeenpanoon vaikuttavat erilaiset organisaatiomuutokset.

Koko tutkimushanketta määrittää kysymys, kuinka vankeutta koskeva sääntely toteutuu ja toimii eri näkökulmista. Yleisenä teemana on sääntelyn keskeisten tavoitteiden eli oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja rangaistusajan suunnitelmallisuuden toteutuminen. Tutkimus kattaa kohderyhmiä laaja-alaisesti, eli tavoitteiden toteutumista ja prosessissa ilmeneviä mahdollisia ongelmia tarkastellaan niin henkilökunnan kuin vankien (ja osin tutkintavankien) näkökulmista. Esille pyritään saamaan mahdollisten ongelmien syitä, liittyivätpä ne sääntelyn tai linjausten luonteeseen, toimintakulttuureihin tai rakenteellisiin seikkoihin (kuten resursseihin, tietojärjestelmien toimivuuteen tai työlle saatuun tukeen). Erityisen tarkastelun kohteena on lisäksi vankeuslakiuudistuksessa muutettu muutoksenhakumenetely sekä rangaistussuunnitelman käyttöönotto. Myös tutkintavankien asemaa on tutkittu erityisenä kysymyksenä.

Eri aineistoilla vastataan osin samoihin, osin erillisiin kysymyksiin. Keskeisin aineisto muodostuu vangeille, tutkintavangeille, vankilahenkilökunnalle ja arviointikeskusten henkilökunnalle suunnatuista laaja-alaisista kyselyistä<sup>17</sup>. Ne sisältävät etupäässä Likert-muotoisia väittämäkysymyksiä sekä runsaasti avovastauksia. Muutoksenhakua on puolestaan tutkittu niin kyselyin kuin muutoksenhakuasiakirjoja analysoimalla. Rangaistusajan suunnitelman toimivuutta menetelmänä on tutkittu kyselyin, rekisteritiedoin sekä vankien ja henkilökunnan haastatteluin. Aineistona on myös järjestyssääntöjä. Rangaistusajan suunnitelmaa koskevien haastattelujen lisäksi niin vankeja kuin henkilökuntaa on haastateltu kyselyjä suunniteltaessa, samoin järjestyssääntöihin liittyen on tehty taustahaastatteluja<sup>18</sup>. Empiiriset aineistot ja niiden analyysi esitellään seikkaperäisemmin liitteessä 1. Kyselyiden toteuttamisesta on vielä tarkempaa tietoa tämän raportin taustajulkaisuissa tutkintavankikyselyä lukuun ottamatta. Siitä on erillinen liite 2 tämän raportin lopussa.

Eri analyyseistä on tuotettu itsenäiset raportit. Niille on annettu numero (julkaisu 1–7). Kyseisiä lyhenteitä käytetään jatkossa, kun julkaisuihin viitataan tekstissä:

<sup>17</sup> Vastausprosentti vankilan henkilökunnalle suunnatuissa kyselyissä oli niin matala (24 %), että sitä koskevia tuloksia on syytä pitää vain suuntaa-antavina.

<sup>18</sup> Kultakin kolmelta rikosseuraamusalueelta haastateltiin yhtä henkilöä. Kaikki haastatellut olivat keskeisessä asemassa vankiloiden järjestyssääntöjen laatimisen ja päivittämisen prosessissa.

- Julkaisu 1: Mäkipää Leena (2013) Vankiloiden järjestyssääntöjen sisältöanalyysi vankeuslakiuudistuksen näkökulmasta. Helsinki: OPTL:n tutkimustiedonantoja 120.
- Julkaisu 2: Mäkipää Leena (2015) Vangit jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttäjinä. Lakimies 2015/1.
- Julkaisu 3: Liimatainen Anu, Mäkipää Leena & Rantala Kati (2014) Kysely vankiloiden ja arviointikeskuksen henkilökunnalle. Helsinki: OPTL:n verkkokatsauksia 42/2014.
- Julkaisu 4: Liimatainen Anu, Rantala Kati, Paasonen Jyri & Mäkipää Leena (2015) Kyselytutkimus vankeusvangeille sääntelyn toimivuudesta ja vankilaoista. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 6/2015.
- Julkaisu 5: Tyni Sasu, Rantala Kati, Kääriäinen Henri & Liimatainen Anu (2016)<sup>19</sup> Tutkintavankeja koskevat oikeudet ja rajoitukset. Kyselytutkimus tutkintavangeille. Julkaisematon käsikirjoitus. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Julkaisu 6: Liimatainen Anu, Rantala Kati, Mäkipää Leena & Tyni Sasu (2016) Keppiä ja porkkanaa? Tarkastelussa rangaistusajan suunnitelmien toimivuus. Julkaisematon käsikirjoitus. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Tässä yhteenvetojulkaisussa yksittäisanalyysojen keskeisiä tuloksia eritellään suhteessa toisiinsa, vankeuslain tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin. Tutkimus alkoi **järjestyssääntöjen analyysillä** (julkaisu 1); muiden osioiden taustaksi oli tärkeää tietää, kuinka vankeihin kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet operationalisoituvat arjen tasolla. Painopiste oli järjestyssääntöjen yleisen luonteen hahmottamisessa sekä sen selvittämisessä, miltä osin ja miksi ne vaihtelevat. Alla on esitetty alkuperäiseen tutkimussuunnitelmaan perustuvat muut keskeiset tutkimuskysymykset ja niiden ohessa vastaavat aineistot sekä julkaisut, joissa analyysit on raportoitu.

1. **Vankien näkökulma yleisesti** (julkaisu 4). Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: kuinka vangit tiedostavat vankeuslaissa tarkennetut oikeudet, velvollisuudet, menettelytavat ja toimintamahdollisuudet; kuinka niitä koskevat keskeiset tiedot välittyvät heille; mikä on vankien näkemys ohjeistusten selkeyteen, hallittavuuteen ja mielekkyyteen ja kuinka tavoitteet toteutuvat vankien näkökulmasta. Tarkastelussa on vastaavalla tavalla myös **tutkintavankien asema** (julkaisu 5), joskin tarkastelu sisältää myös heidän erityisasemansa huomioivia lisäkysymyksiä: ovatko tutkintavangit pystyneet tapaamaan luottamuksellisesti oikeudellista avustajaansa ja käyttämään terveyspalveluja; onko heillä ollut mahdollisuus tavata läheisiään tai muita vankeja ja millä edellytyksin he ovat mahdollisesti joutuneet kurinpitotoimien kohteiksi. Erityistä huomiota kiinnitetään yhteydenpitorajoitusten käyttöön, sisältöön ja kesto.

Aineisto:

- Vankeusvangeille suunnattu kysely (n=522)
- Tutkintavangeille suunnattu kysely (n=298).

2. **Henkilökunnan näkökulma yleisesti** (julkaisu 3). Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: kuinka selkeiksi ja hallittaviksi vankiloiden ja arviointikeskusten henkilökunta kokee vankeuslain keskeiset säännökset ja muut määräykset; minkälaiset toimintaedellytykset (esimerkiksi toimivallan määräytyminen ja täydennyskoulutuksen ja muiden

<sup>19</sup> Nimijärjestys saattaa olla jokin muu lopullisessa julkaisussa.

tuki- ja ohjausmekanismien ja resurssien riittävyys) henkilökunnalla on toteuttaa vankeuslakiuudistusta ja kuinka vankeuslain keskeiset tavoitteet toteutuvat heidän näkökulmastaan.

Aineisto:

- Vankilahenkilökunnalle suunnattu kysely (N=497)
- Arviointikeskusten henkilökunnalle suunnattu kysely (N=58)

### 3. *Menettelykeskeinen näkökulma*

- **Muutoksenhaku** (julkaisut 2–5). Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: kuinka muutoksenhakumenettely toteuttaa vankeuslaissa esitettyjä tavoitteita ja millaisia seikkoja toimivuuden taustalta on mahdollista hahmottaa. Lähtökohtana on kartoitus valitusten ja kanteluiden asiatyypeistä ja niitä seuranneista toimenpiteistä, mutta varsinaisena tavoitteena on sen selvittäminen, missä määrin ongelmia aiheutuu a) vangin epätietoisuudesta liittyen oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja b) henkilökunnan menettelytaparikkomuksista, ja c) missä määrin ongelmat kytkeytyvät vankeuslakiuudistuksen tuottaman säännösten yleisen hallittavuuteen. Tärkeää on myös selvittää – mahdollisuuksien mukaan – mikä merkitys vangin taustalla on valitusten tai kanteluiden tekemiseen; onko kyseessä jollakin tavoin määriteltävissä oleva erityinen joukko, jolla on tähän enemmän valmiuksia kuin muilla ja jääkö osa vangeista menettelytapojen ulkopuolelle.

Aineisto:

- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut (N=133)
- Oikaisuvaatimusasiat (N=529)
- Hallinto-oikeusratkaisut (N=113)
- Vankeusvangeille suunnattu kysely (n=522)
- Tutkintavangeille suunnattu kysely (n=298).
- Vankilahenkilökunnalle suunnattu kysely (N=497)
- Arviointikeskusten henkilökunnalle suunnattu kysely (N=58)

- **Rangaistusajan suunnitelma** (julkaisu 6). Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: kuinka rangaistusajan suunnitelma toteuttaa vankeuslaissa esitettyjä tavoitteita ja millaisia toimintaedellytyksiä taustalta on mahdollista hahmottaa. Tarkastelun lähtökohtana on suunnitelmien kattavuus, sisällöllinen erittely ja päivittyminen. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan suunnitelman laatimisen ja toteuttamisen prosessia eri vaiheissaan ja prosessin vaikutuksia esimerkiksi avolaitokseen sijoittamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen. Kaiken kaikkiaan pyrkimyksenä on hahmottaa laajalajaisesti suunnitelmien laatimista ja toimivuutta sekä kummankin rakenteellisia ja organisatorisia edellytyksiä. Tapauskohtaisten haastattelujen analyysin tavoitteena on eritellä seikkoja, jotka ovat edesauttaneet tai hankaloittaneet suunnitelman tekemistä ja hyödynnettävyyttä.

Aineisto:

- Kyselyt vangeille ja henkilökunnalle (mainittu yllä); syventävä analyysi rangaistusajan suunnitelman näkökulmasta
- Henkilökunnan (n=13) ja vankien (n=9) haastattelut
- Vankitietojärjestelmä (n=3 011)

- ### 4. *Organisatorinen ja muu rakenteellinen näkökulma*. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: minkälaisia rakenteellisia ja organisaatiomuutokseen liittyviä tekijöitä analysoissa ilmenevien havaintojen taustalta on mahdollista eritellä; kuinka hyvin muutosjohtamisessa on onnistuttu. Tähän kokoavaan tarkasteluun tulee vastauksia edellisistä osioista, erityisesti henkilökunnan näkökulmasta.



Edellä mainitut osiot sisältävät lisäksi *ennen–jälkeen-analyysiä*, eli vankeuslakiuudistusta edeltänyttä aikaa ja näkemyksiä siitä on verrattu toimeenpanon jälkeiseen aikaan.

### 3.2 Yhteenvedon rakentuminen

Yhteenvedon analyysiosio rakentuu temaattisista kokonaisuuksista ja niitä vastaavista luvuista. Kussakin analyysiluvussa esitetään ensin aihepiiriä koskevat keskeiset empiiriset tulokset, ja jokaisen analyysin lopussa on vielä keskeiset tulokset tiivistävä yhteenvedo. Yhteenvedossa pyritään antamaan *yleiskuva* erillis-analyysien keskeisistä tuloksista ja niiden keskinäisistä yhteyksistä; edellä mainitut osajulkaisut sisältävät syventävää ja yksityiskohtaisempaa teemakohtaista tarkastelua.

Luvussa 4 tarkastelun kohteena on vankien oikeuksia ja vankeinhoitoviranomaisen päätöksentekotoimivaltaa määrittävä sääntely. Ensin esitellään järjestys-sääntöjen analyysin keskeiset tulokset. Toiseksi selvitetään, kuinka vangit ja tutkintavangit hahmottavat vankilan toiminnot ja keskeiset oikeutensa. Kolmanneksi kartoitetaan vankilahenkilöstön näkemyksiä sääntelyn selkeydestä ja hallittavuudesta sekä sääntelyn tulkintaan liittyvistä koulutus- ja tietotarpeista. Luvussa 5 käsitellään vankien ja tutkintavankien kokemuksia keskeisten oikeuksiensa toteutumisesta ja vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemyksiä niiden toteuttamiseen vaikuttavista rakenteellisista tekijöistä ja vankeinhoidon toimintaedellytyksistä.

Edellä kuvattujen yleisluontoisten tarkastelujen jälkeen oikeuksien toteutumisista eritellään myös luvuissa 6 ja 7, mutta vankeuslain tavoitteiden kannalta keskeisten toiminnallisten uudistusten (muutoksenhaku ja rangaistusajan suunnitelma) näkökulmista. Luvussa 6 tarkastellaan jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttöä kokoavasti eri tavoin ja aineistoin. Aluksi käydään läpi muutoksenhaun asiatyyppejä ja muutoksenhausta seuranneita toimenpiteitä sekä vankien kanteleita eduskunnan oikeusasiamiehelle ennen ja jälkeen vankeuslain. Tämän jälkeen kartoitetaan vankien ja tutkintavankien kokemuksia ja näkemyksiä muutoksenhausta ja kantelemisesta ja niiden oletetuista seurauksista sekä vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemyksiä muutoksenhakujärjestelmästä ja sen hyödyntämisestä. Luvussa 7 analysoidaan rangaistusajan suunnitelmien käyttöä ja toimivuutta suhteessa lain lähtökohtiin. Tarkastelun lähtökohtana on suunnitelmien kattavuus, sisällöllinen erittely ja päivittyminen; lisäksi arvioidaan suunnitelman laatimisen prosessia eri vaiheissaan ja suunnitelman vaikutuksia niin vankien kuin henkilökunnan näkökulmista.

Raportin lopussa eli luvussa 8 esitetään ensin tiivis yhteenvedo keskeisistä tutkimustuloksista. Tämän jälkeen tuloksia arvioidaan kokoavasti suhteessa vankeuslain keskeisiin tavoitteisiin, erityisesti oikeusturvan, yhdenvertaisuuden, suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden toteutumiseen. Samalla eritellään ja pohditaan esille nousseiden ongelmien syitä ja esitetään tuloksista nousevia kehittämisehdotuksia.



## 4 SÄÄNTELYN TASOT, KOHDENTUMINEN JA SELKEYS

Tässä luvussa tarkastelun kohteena on vankien oikeuksia ja vankeinhoitoviranomaisen päätöksentekotoimivaltaa määrittävä sääntely. Ensiksi esitetään järjestyssääntöjen analyysin keskeiset tulokset (julkaisu 1), jotta hahmotetaan, kuinka vangin oikeudet operationalisoivat vankilan arjen tasolla. Toiseksi selvitetään, kuinka vangit ja tutkintavangit hahmottavat vankilan toiminnot ja keskeiset oikeutensa (julkaisut 4 ja 5). Kolmanneksi kartoitetaan vankilahenkilöstön näkemyksiä sääntelyn selkeydestä ja hallittavuudesta sekä sääntelyn tulkintaan liittyvistä koulutus- ja tietotarpeista (julkaisu 3).

### 4.1 Vankiloiden järjestyssäännöt

Järjestyssääntöjen analyysin (julkaisu 1) lähtökohtana oli verrata vankiloiden järjestyssääntöjä Rikosseuraamuslaitoksen työryhmän (erikseen avo- ja suljetuille vankiloille) laatimiin mallijärjestyssääntöihin<sup>20</sup>. Mallijärjestyssääntöjen määräysehdotukset ovat osin täsmällisiä, osin yleisluontoisempia. Tutkimustehtävänä oli selvittää, millaisista asioista järjestyssäännöissä määrätään, määrätäänkö keskeisistä asioista yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisella tavalla ja mitkä tekijät selittävät sisällöissä havaittavia eroja. Erytystä huomiota kiinnitettiin kurinpitorangaistusuhun sisältäviin määräyksiin, joiden osalta tarkasteltiin, onko uhat muotoiltu täsmällisesti ja yhdenmukaisesti eri vankiloiden välillä.

Huomionarvoista on, että järjestyssääntöjen päivitystyö oli osittain käynnissä samaan aikaan, kun tutkimusaineistoa analysoitiin ja raporttia kirjoitettiin marrashelmikuussa 2012–2013; lisäksi vankeuslakia on tämän jälkeen täsmennetty. Rikosseuraamuslaitos on antanut ohjeen (3/004/2014) kurinpitorangaistusten ja niihin liittyvien menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi. Monet analyysissa havaitut epäkohdat ovat siten jo korjaantuneet (tähän palataan tarkemmin raportin johtopäätösluvussa).

#### *Järjestyssääntöjen sisällöt ja niiden yhdenmukaisuus*

Järjestyssäännöt olivat yleisesti varsin yhdenmukaiset mallijärjestyssäännön muotoilujen kanssa ja siten myös keskenään. Erot suljettujen ja avovankiloiden välillä liittyivät etupäässä vankien yhteyksiin vankilan ulkopuolelle; avovankiloiden järjestyssäännöissä siihen oli annettu enemmän mahdollisuuksia. Tapaamisten kohdalla erot olivat

---

<sup>20</sup> Vuonna 2007 Rikosseuraamuslaitos asetti työryhmän kartoittamaan järjestyssääntöjen uudistamistarpeita. Työryhmä havaitsi järjestyssäännöissä muun muassa perusteettomia eroavaisuuksia vankiloiden välillä sekä epätarkkuuksia koskien sitä, mistä rikkomuksista kurinpitorangaistus voitiin määrätä. Työryhmä katsoi, että mahdollisimman yhdenmukaiset järjestyssäännöt helpottaisivat aluevankiloiden käytännön toimintaa sekä edistäisivät vankien yhdenmukaista kohtelua. Yhdenmukaisten järjestyssääntöjen katsottiin myös helpottavan vankiloiden toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Järjestyssääntötyöryhmän laatimat mallijärjestyssäännöt julkaistiin vuonna 2009.

erityisen selvät. Vastaavasti hallussapitoa koskevissa määräyksissä oli osin selkeitä eroavaisuuksia suljettujen vankiloiden ja avovankiloiden järjestyssääntöjen välillä; monessa avovankilassa vangit voivat järjestyssäännön mukaan pitää hallussaan matkapuhelinta ja/tai tietokonetta tai ainakin käyttää tietokonetta vankilan tiloissa.

Tapaamisia koskevissa määräyksissä oli jonkin verran vankilakohtaisia eroja *vankilatyyppin sisällä* koskien esimerkiksi mahdollisuutta viikoittaisiin tapaamisiin tai ylipäänsä siihen, kuinka usein tapaaminen saattoi järjestyä. Tapaamisten osalta vankeuslakia on sittemmin uudistettu ja täsmennetty (ks. HE 45/2014).

Järjestyssääntöjen tarkastelu osoitti, että joidenkin vankiloiden järjestyssääntöjen määräyksissä pyrittiin paitsi määrittämään sallitun ja kielletyn toiminnan rajat myös tiedottamaan vankia yleisistä vankilan toimintaan liittyvistä asioista. Tämän tyyppisiä yksityiskohtaisia ja informatiivisia seikkoja ei lainsäädännön edellytysten tai mallijärjestyssäännöt laatineen työryhmänkään näkemyksen mukaan tulisi järjestyssäännössä olla. Niistä on tarkoituksenmukaisempaa kertoa osastojen päiväjärjestyksissä tai tulo-oppaissa<sup>21</sup>.

**Taulukko 2** Vankiloiden järjestyssääntöjen sisältöjen vastaavuus mallijärjestyssääntöön

<b>Mallijärjestyssäännön mukainen sisältö</b>	<b>Keskeiset huomiot vankiloiden järjestyssääntöjen sisällöstä</b>
<i>Järjestyssääntöjen sisällöt yleisesti ja johdanto-osan määräykset:</i> lyhyt kuvaus järjestyssääntöjen sisältämisestä tiedoista; maininta velvollisuudesta noudattaa järjestyssääntöä; järjestyssäännön rikkomisen seuraukset	Sisällöt pääosin mallijärjestyssäännön mukaisia
<i>Perushuolto:</i> vaatetus ja pukeutuminen; siisteys	Sisällöt pääosin mallijärjestyssäännön mukaisia; osassa määräyksiä tarkennettu
<i>Vankilan tilat ja osastot:</i> vankilan alueella liikkuminen; tilojen lukittuna pitäminen ja vahvuustarkastukset; vankilan osastot	Suljetuissa vankiloissa sisällöt pääosin mallijärjestyssäännön mukaisia Joidenkin avovankiloiden järjestyssäännöissä määräyksiä tarkennettu alueella liikkumisen suhteen Osastoja koskevat määräykset pääosin informatiivisia; ei vankeja velvoittavia osia
<i>Toimintojen järjestäminen</i>	Toimintojen järjestämistä koskevat määräykset pääosin informatiivisia; ei vankeja velvoittavia osia; osassa järjestyssääntöjä myös käyttäytymistä koskevia määräyksiä
<i>Tapaamiset;</i> valvotut tapaamiset; valvomattomat tapaamiset; asiamiesten ja vierailijoiden tapaamiset; tavaroiden vastaanotto tapaamisten yhteydessä	Valvottuja ja valvomattomia tapaamisia koskevat määräykset yleisesti ottaen yksilöidympiä suljetuissa vankiloissa; vankila- ja vankilatyyppikohtaisia eroja Tavaroiden vastaanotto tapaamisten yhteydessä: määräysten sisältö ja tarkkuus vaihtelivat
<i>Vankien muut yhteydet vankilan ulkopuolelle:</i> puhelimen käyttö; tietokoneen käyttö	Puhelimen käyttöä koskevissa määräyksissä eroja suljettujen ja avovankiloiden välillä Joidenkin avovankiloiden järjestyssäännöissä määräyksiä tietokoneen käytöstä
<i>Omaisuuksien hallussapito:</i> sallitut/kielletyt esineet ja aineet	Sisällöt pääosin mallijärjestyssäännön mukaisia; pieniä tarkennuksia tai puutteita

<sup>21</sup> Osastojen päiväjärjestyksiä analysoitiin alustavasti, mutta aineisto osoittautui liian hankalaksi käsitellä. Kaiken yksityiskohtaisen tiedon suhteuttaminen vankilan toiminnallisiin ja rakenteellisiin seikkoihin ei ollut käytännössä mahdollista, kun samassakin vankilassa saattoi olla eri osastoilla eri päiväjärjestyksiä.

## *Kurinpitorangaistusten sääntelyyn liittyvä yhdenmukaisuus*

*Suljettujen vankiloiden mallijärjestyssäännössä* kurinpitorangaistuksen uhka oli liitetty vankilan alueella liikkumista, pukeutumista, tilojen lukittuna pitämistä ja vahvuustarkastuksia, valvottuja tapaamisia, puhelimen käyttöä, postin lähettämistä, omaisuuden hallussapitoa, siisteyttä sekä päihteiden käyttöä ja lääkkeitä koskeviin määräyksiin. Työ ja vapaa-ajan toimintoja, laitosmyymälässä asiointia, valvomattomia tapaamisia ja vankilan osastoja koskeviin määräyksiin ei ollut liitetty kurinpitorangaistuksen uhkaa. Suljettujen vankiloiden järjestyssäännöt vastasivat kurinpitorangaistuksen osalta melko hyvin mallijärjestyssääntöä. Jonkin verran vaihtelua esiintyi kuitenkin siinä, *minkälainen toiminta* kunkin määräyksen yhteydessä oli kurinpitorangaistuksen uhalla kielletty tai *kuinka kattava* uhka oli. Joitakin poikkeuksia esiintyi myös siltä osin, mihin määräyksiin oli ylipäätään liitetty kurinpitorangaistuksen uhka. Poikkeukset liittyivät tapaamisiin ja ostosten tekemiseen vankilassa.

*Avovankiloiden mallijärjestyssäännössä* on vähemmän kurinpitorangaistusuhkaisia määräyksiä kuin suljettujen vankiloiden. Avovankiloissa oli myös suljettuja vankiloita enemmän vaihtelua siinä, minkä määräysten rikkomisesta oli asetettu kurinpitorangaistuksen uhka. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikkien avovankiloiden järjestyssäännöissä uhka oli asetettu vankilan alueella liikkumista, pukeutumista, omaisuuden hallussapitoa, siisteyttä ja päihteitä ja lääkkeitä koskeviin määräyksiin. Avovankiloiden järjestyssäännöissä oli vaihtelua kurinpitouhan suhteen tapaamisia, puhelimen käyttöä, ostosten tekemistä ja vankilan toimintoja koskevien määräysten osalta.

Vankiloiden järjestyssäännöissä oli kuvattu joiltain osin epätarkasti sellaista toimintaa tai menettelyä, josta saattoi seurata kurinpitorangaistus. Esimerkiksi joidenkin vankiloiden järjestyssäännöissä oli kurinpitorangaistuksen uhalla kielletty ”epäasianmukainen” käytös tai edellytettiin ”asiallista” käytöstä täsmentämättä, mitä ilmaisuilla tarkoitettiin. Erityyppinen epätarkkuus koski kurinpitorangaistusten uhan liittämistä määräyksiin: joidenkin vankiloiden järjestyssäännöissä kurinpitorangaistuksen uhka oli lisätty aina kunkin määräyksen loppuun siten, että kurinpitorangaistuksen uhalla ilmeisesti viitattiin *koko määräyksen sisältöön* eli käytännössä kaikkiin määräyksen kohtiin tai virkkeisiin. Joidenkin vankiloiden järjestyssäännöissä kurinpitorangaistuksen uhka oli mainittu aina *kunkin yksittäisen määräyksen* virkkeen perään silloin, kun ko. asiaan oli haluttu liittää kurinpitorangaistuksen uhka.

## 4.2 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: tiedonsaanti vankilan toiminnasta ja oikeuksien tunteminen

Tutkimuksessa (julkaisut 4 ja 5) selvitettiin, kuinka vangit ja tutkintavangit tiedostavat keskeiset oikeutensa ja velvollisuutensa. Tarkastelussa kartoitettiin kokemuksia eri tietolähteiden saatavuudesta ja niiden merkityksestä suhteessa tiedonsaantiin vankilan toiminnasta ja oikeuksista. Vankeusvankien osalta pyrittiin vankilatyypin- ja vankilakohtaisia eroja tarkastelemalla selvittämään tiedonsaantiin liittyvien oikeuksien toteutumisen yhdenvertaisuutta.

## Keskeiset tietolähteet vankilan toiminnasta

Suurimmalle osalle sekä vankeus- että tutkintavankivastaajia oli selvää, ketkä työntekijät vastaavat vangin kannalta keskeisistä asioista. Useimmille oli myös selvää, millaisesta käyttäytymisestä tai toiminnasta voi seurata kurinpitorangaus. Alemmat normilähteet, eli vankilan järjestyssääntö, tulo-opas ja päiväjärjestys olivat tuttuja suurimmalle osalle vastaajia, ja enemmistö myös piti mainittuja tietolähteitä hyödyllisinä ja ajantasaisina.

Toiset vangit olivat vankilan toimintoja koskevan tiedonsaannin suhteen tärkeä tietolähde valtaosalle vastaajia molemmissa vankiryhmissä. Näkemyksissä henkilökunnasta tietolähteenä oli enemmän vaihtelua.

Suljettujen vankiloiden vankeusvankivastaajat arvioivat tiedon saamista vankilan toiminnasta yleisesti ottaen kriittisemmin kuin avovankiloiden. Suurin ero vankilatyypin välillä koski tiedonsaannin riittävyttä vankilaan saapumisvaiheessa; suljettujen vankiloiden vastaajat antoivat siitä siis huomattavasti kielteisemmän arvion<sup>22</sup>. Vastaukset olivat väittämän osalta huomattavia myös vankilatyypin sisällä (ks. taulukko 3 alla). Tutkintavangit olivat näiltä osin tiedonsaantiin keskimäärin tyytyväisempiä kuin suljettujen vankiloiden vankeusvankivastaajat, mutta tyytymättömämpiä kuin avovankiloiden vankeusvankivastaajat.

**Taulukko 3** Vankien ja tutkintavankien näkemykset vankilan toimintoja koskevasta tiedonsaannista vankilassa (vankeusvangit 2014, tutkintavangit 2015). Likertasteikollisten kysymysten vastauskeskiarvot (1=samaa mieltä, 5=eri mieltä)

Vankilatyypin	<i>Vankilan toiminnasta on helppo saada tietoa</i>	<i>Vankilan henkilökunnalta saa helposti tietoa vankilan toiminnasta</i>	<i>Kun saavuini nykyiseen vankilaan, sain riittävästi tietoa toimintatavoista tässä vankilassa</i>
Suljettu	<b>2,52</b> (2,40–2,87)	<b>2,96</b> (2,24–3,31)	<b>3,39</b> (2,56–3,85)
Avo	<b>2,14</b> (1,69–2,67)	<b>2,26</b> (1,76–3,00)	<b>2,32</b> (1,67–2,95)
Tutkintavangit	<b>2,28</b>	<b>2,43</b>	<b>2,95</b>

## Oikeuksien tunteminen ja niitä koskeva tiedonsaanti

Kyselyissä tiedusteltiin myös, mistä tietolähteistä vastaajat saavat mielestään parhaiten tietoa *vankien oikeuksista*. Valmiiden vastausvaihtoehtojen joukosta useimmiten valitut vaihtoehdot olivat vankeusvankien osalta *muut vangit* (N=402) ja henkilökunta (N=215)<sup>23</sup>, tutkintavankien osalta taas muut tutkintavangit (N=176) ja henkilökunta (N=117)<sup>24</sup>.

Suurin osa vankeus- ja tutkintavangeista tiesi, mihin heillä on vankilassa oikeus. Tulokset olivat linjassa vankilan toimintoja koskevan tiedonsaannin kanssa sikäli,

<sup>22</sup> Kielteisimmät tulokset jakautuivat kaikkien kolmen rikosseuraamusalueen suljettujen vankiloiden kesken. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella oltiin kuitenkin yleisesti ottaen tyytymättömiä.

<sup>23</sup> Muiden vaihtoehtojen osalta vastaukset jakautuivat seuraavasti: asiamies (N=80); muu (N=51); vankilan tai osaston järjestyssääntö (N=41); läheiset (N=29); vankilan tulo-opas (N=28); tiedonsaanti kirjastosta (N=24). Vastaajien mainitsemia muita tietolähteitä olivat erityisesti erilaiset virallislähteet.

<sup>24</sup> Muiden vaihtoehtojen osalta vastaukset jakautuivat seuraavasti: muut vangit (N=108); asiamies (N=45); vankilan tulo-opas (N=30); vankilan tai osaston järjestyssääntö (N=30); läheiset (N=20) ja tiedonsaanti kirjastosta (N=6).

että tiedonsaannissa oli puutteita erityisesti suljetuissa vankiloissa. Vastaavasti tulokset olivat erityisen kielteisiä liittyen tiedonsaantiin henkilökunnalta *vankilaan saapumisvaiheessa* (ks. taulukko alla).

**Taulukko 4** Vankien ja tutkintavankien näkemykset oikeuksien tuntemisesta ja oikeuksia koskevasta tiedonsaannista vankilassa (vankeusvangit 2014, tutkintavangit 2015). Likert-asteikollisten kysymysten vastauskeskiarvot (1=samaa mieltä, 5=eri mieltä)

Vankilatyyppe	<i>Tiedän, mihin perusasioihin minulla on vankilassa oikeus</i>	<i>Koen, että saan vankilassa helposti tietoa oikeuksistani</i>	<i>Kun saavu in vankilaan, vankilan työntekijä kertoi minulle riittävästi oikeuksistani ja velvollisuuksistani</i>
Suljettu	<b>2,60</b> (2,04–2,81)	<b>3,39</b> (3,21–3,75)	<b>3,92</b> (3,46–4,20)
Avo	<b>2,24</b> (1,90–2,94)	<b>2,77</b> (2,22–3,38)	<b>2,80</b> (2,10–3,48)
Tutkintavangit	<b>2,46</b>	<b>2,94</b>	<b>3,39</b>

*Avovastausten* painotuksissa tai sisällöissä ei vankeusvankien osalta ollut juurikaan yllätyksiä väittämien tuloksiin nähden – toisilta vangeilta saatua tietoa pidettiin tärkeänä, kun taas näkemykset henkilökunnasta tietolähteenä olivat osin kielteisiä. Päiväjärjestyksen, järjestyssääntöjen ja ilmoitustaulun ajantasaisuuden sekä asiointilomakkeisiin vastaamisen puutteisiin liittyen esitettiin muutamia kommentteja, kuten myös oikeuksia koskevan tiedonsaannin puutteisiin. Yksittäisenä asiana erityisesti suljettujen vankiloiden vastauksista nousivat esiin tulo-oppaat; useassa kommentissa todettiin yksikantaan, ettei tulo-opasta ole annettu. Näiltä osin tutkintavankien vastaukset olivat hyvin samansuuntaisia. Tutkintavankien vastauksissa nousivat lisäksi voimakkaasti esiin kieliongelmat; moni vastaaja koki, ettei ymmärtänyt, mitä vankilassa tapahtui<sup>25</sup>. Vankilan vartijoiden kyvyttömyys tai haluttomuus kommunikoida vierailia kielillä oli teemaan liittyen yleinen kritiikin aihe.

### *Näkemykset vankeuslain vaikutuksista ennen ja jälkeen lainmuutoksen*

Tutkimuksessa kartoitettiin myös vankien ja tutkintavankien kokemuksia vankeuslain vaikutuksista, eli heitä pyydettiin eräiden väittämien osalta *vertaamaan* nykytilannetta vankeuslakia edeltäneeseen aikaan<sup>26</sup>. Sääntelyteemaan liittyen selvitetiin seuraavia asioita: onko vankien ja tutkintavankien näkökulmasta nykyisin helpompaa saada tietoa siitä, kuinka vankia/tutkintavankia saa tai ei saa kohdella; onko nykyisin helpompi hahmottaa, kenellä on toimivalta tehdä vankia/tutkintavankia koskevia päätöksiä, ja onko vankilahenkilökunnan harkintavalta vankien/tutkintavankien näkökulmasta kaventunut sopivalla tavalla.

<sup>25</sup> Tutkintavankikyselyyn vastanneista miltei joka kolmas ilmoitti äidinkielekseen jonkun muun kuin suomen.

<sup>26</sup> Tältä osin kysely kohdennettiin vain niihin vankeus- ja tutkintavankeihin, joilla oli kokemusta vankilaloista ennen vuotta 2006.

Väittämien tulokset jakautuivat molempien vankiryhmien osalta kaiken kaikkiaan hyvin tasaisesti ja näyttivät heijastelevan ennen kaikkea tyytyväisyyttä nykyhetken oloihin; vankeusvangeista suljettujen vankiloiden vastaajien osalta tulokset olivat kunkin väittämän osalta lievästi kielteisiä (ka. > 3) ja avovankiloiden vastaajien osalta lievästi myönteisiä (ka. < 3). Tutkintavankien osalta tulokset olivat lievästi kielteisiä muiden paitsi toimivallan hahmottamista koskevan väittämän suhteen, jonka tulos oli lievästi myönteinen.

### 4.3 Henkilöstön näkökulma: sääntelyn selkeys ja päätöksentekotoimivalta

Seuraavaksi käsitellään vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemyksiä sääntelyn selkeydestä, sääntelytarkkuudesta ja päätöksentekotoimivallan tarkoituksenmukaisuudesta (julkaisu 4). Lisäksi eritellään tutkimuksessa esiinnousseita sääntelyyn ja sen tulkintaan liittyviä koulutus- ja tietotarpeita.

#### *Sääntelyn yleinen selkeys, tarkkuus ja tarkoituksenmukaisuus*

Valtaosa sekä vankila- että arviointikeskushenkilökunnan vastaajista oli sitä mieltä, että vankien oikeudet on määritelty vankeuslaissa riittävän selkeästi ja että vankien oikeuksien määrittäminen täsmällisesti laissa on lisännyt vankien oikeusturvaa. Myös vankeinhoitotyön tavoitteita pidettiin yleisesti ottaen selkeinä. Julkaisussa 4 raportoitiin myös vankila- ja arviointikeskushenkilöstön arvioita vankeuslain eri tavoitteiden toteutumisesta. Molemmat vastaajaryhmät arvioivat vankien oikeusturvan parantamisen tavoitteen toteutuneen parhaiten; huonoiten toteutuneeksi tavoitteeksi arvioitiin puolestaan vankiloissa noudatettavien käytäntöjen yhdenmukaistaminen.

Vastauksissa oli jonkin verran hajontaa liittyen sääntelykokonaisuuden selkeyteen, sääntelyn täsmällisyyteen ja erityisesti harkintavallan riittävyteen; vankilohenkilöstöstä noin kolmannes piti sääntelyn jättämää harkintavaltaa riittävänä ja noin kolmannes puolestaan ei (ks. taulukko alla). Henkilöt, joiden tehtäviin kuului vankia koskeva päätöksenteko, olivat yleisesti ottaen muita tyytyväisempiä sääntelyyn ja sääntelytarkkuuteen.



**Taulukko 5** Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset sääntelyn selkeydestä ja sääntelytarkkuudesta (2014). Likert-asteikollisten kysymysten vastausjakaumat prosentteina.

Väite	Vastaajaryhmä	Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä
<i>Vankeinhoitotyötä koskevat säännökset määrittelevät mielestäni riittävän täsmällisesti, miten erilaisissa tilanteissa voidaan toimia</i>	Vankila	53 %	22 %	25 %
	Arviointikeskus	58 %	21 %	21 %
<i>Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely jättää mielestäni riittävästi harkintavaltaa vankilan/arviointikeskuksen työntekijöille</i>	Vankila	30 %	27 %	44 %
	Arviointikeskus	70 %	4 %	26 %
<i>Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset, määräykset ja ohjeet muodostavat mielestäni selkeän kokonaisuuden</i>	Vankila	52 %	22 %	25 %
	Arviointikeskus	65 %	12 %	23 %

### *Koulutuksen riittävyys*

Yli puolet sekä vankila- että arviointikeskushenkilöstön vastaajista katsoi Rikosseuraamuslaitoksen tiedottavan henkilökunnalle riittävästi lainsäädännön, määräysten ja ohjeiden muuttumisesta. Yli puolet vankilahenkilökunnan vastaajista oli kuitenkin tyytymättömiä *koulutuksen riittävyteen* tilanteissa, joissa lainsäädäntö, määräykset tai ohjeistukset muuttuvat.

Vajaa puolet vankilahenkilökunnasta arvioi *vankilan johdon* huolehtivan asianmukaisella tavalla siitä, että henkilökunnalla on ajantasaiset tiedot vankeinhoitotyötä ohjaavan sääntelyn sisällöstä. Eri mieltä tiedottamisen asianmukaisuudesta oli kuitenkin noin kolmannes vankilahenkilökunnan vastaajista. Myös arviointikeskushenkilöstön näkemykset siitä, huolehtiiko *aluekeskuksen* johto asianmukaisella tavalla sääntelyn sisällön tiedottamisesta, jakoutuivat voimakkaasti, ja tiedottamiseen tyytymättömiä oli noin kolmannes arviointikeskuksen vastaajista.

### *Päätöksentekoa koskevan toimivallan jakautuminen*

Valtaosalle vastaajia oli selvää, kenellä on eri tilanteissa toimivalta päättää vankia koskevista asioista. Tyytyväisyydessä toimivallan jakautumisen suhteen oli selkeä ero vankila- ja arviointikeskushenkilökunnan välillä: arviointikeskusten henkilökunnan vastaajista suurin osa, mutta vankilahenkilöstön vastaajista vain vajaa kolmannes oli tyytyväisiä toimivallan jakautumiseen vankilan, aluekeskuksen, arviointikeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön välillä.

Enemmistö vankilahenkilöstöstä, mutta arviointikeskusten vastaajista vain harva katsoi, että vankiloilla tulisi olla enemmän sananvaltaa tehtäessä vankien sijoittelua koskevia päätöksiä ja että toimivalta päättää vankeja koskevista asioista tulisi olla nykyistä useammin vankien kanssa lähityötä tekevällä virkamiehellä<sup>27</sup> (ks. taulukko alla).

<sup>27</sup> Useimmiten samaa mieltä oli valvontahenkilöstö (81 %) ja useimmiten eri mieltä (38 %) vankilan johto.

**Taulukko 6** Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset toimivallan jakautumisesta (2014). Likert-asteikollisten kysymysten vastausjakaumat prosentteina.

Väite	Vastaajaryhmä	Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä
<i>Olen tyytyväinen siihen, kuinka toimivalta päättää vankeja koskevista asioista on jaettu vankilan, aluekeskuksen/arviointikeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön välillä</i>	Vankila	30 %	45 %	26 %
	Arviointikeskus	77 %	4 %	19 %
<i>Mielestäni vankiloilla tulisi olla enemmän sananvaltaa tehtäessä vankien sijoittelua koskevia päätöksiä</i>	Vankila	83 %	6 %	11 %
	Arviointikeskus	11 %	56 %	33 %
<i>Toimivalta päättää vankeja koskevista asioista tulisi mielestäni olla nykyistä useammin vankien kanssa lähiyötä tekevillä virkamiehillä</i>	Vankila	71 %	12 %	17 %
	Arviointikeskus	9 %	68 %	23 %

Avovastauksissa esitetyt näkemykset olivat käsiteltyihin teemoihin liittyen keskenään varsin yhdenmukaisia. Vaikka tiedottamiseen ja koulutukseen oltiin väittämien tulosten valossa joiltain osin kohtuullisen tyytyväisiä, sekä vankiloiden että arviointikeskusten henkilökunnasta moni toi avovastauksissa voimakkaasti esiin, että ohjeistus ja koulutus erityisesti muutostilanteissa on puutteellista. Tämän katsottiin johtavan epäyhdenmukaisiin käytäntöihin vankeinhoidossa. Ensinnäkin katsottiin, että ohjeistus ja koulutus toteutetaan usein liian myöhään. Lisäksi erityisesti vankilahenkilökunnan vastauksissa mainittiin useaan otteeseen, että ohjeistus jättää liikaa tulkinnanvaraa. Tämän nähtiin osaltaan johtavan laitoksissa noudatettavien käytäntöjen erilaistumiseen. Useissa avovastauksissa toivottiin koulutusta ja ohjeistusta, jotka helpottaisivat vankeuslain, linjausten ja määräysten yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista. Lisäksi yksi usein mainittu koulutus- ja ohjeistus- tarve oli vankitietojärjestelmän käyttökoulutus.

Avovastauksissa pohdittiin myös vankiloiden ja arviointikeskusten välisiä toimivaltasuhteita. Tältä osin kommentit liittyivät keskeisesti rangaistusajan suunnitelmaan kytkeytyvään päätöksentekoon; teemaan palataan tarkemmin luvussa 7.

#### 4.4 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkastelun kohteena oli vankien oikeuksia ja vankeinhoitoviranomaisen päätöksentekotoimivaltaa määrittävä sääntely: 1) järjestyssääntöjen sisällöt, 2) vankeusvankien ja tutkintavankien tapa hahmottaa vankilan toiminnot ja keskeiset oikeutensa ja 3) vankilahenkilöstön näkemykset sääntelyn selkeydestä ja hallittavuudesta sekä sääntelyn tulkintaan liittyvistä koulutus- ja tietotarpeista.

*Mallijärjestyssäännöt yhdenmukaistaneet järjestyssääntöjä.* Tarkastelun perusteella järjestyssäännöt olivat yleisesti ottaen varsin yhdenmukaisia mallijärjestyssäännön kanssa ja näin ollen myös keskenään. Suljettujen ja avovankiloiden välillä oli joitakin eroavaisuuksia, jotka liittyivät lähinnä vangin yhteyksiin vankilan ulkopuolelle. Vankilatyyppikohtaiset erot näyttäytyivät näiltä osin perusteltuina



suhteessa vankilatyypin ominaispiirteisiin; suljetuissa vankiloissa toiminnan luonne, vankipopulaation koostumus ja valvontatasoon liittyvät tekijät edellyttävät erityyppistä ja yksityiskohtaisempaa säännöstöä.

Tarkastelussa havaittiin kuitenkin epäyhdenmukaisuuksia, jotka eivät selity vankilan ”luonteella”; tapaamisia ja kurinpitoa koskevissa määräyksissä oli vankilakohtaista vaihtelua myös vankilatyypin sisällä. Lisäksi osassa järjestyssääntöjä kurinpitorangeistuksen uhka oli ilmaistu epämääräisesti. Tapaamisia koskevaa sääntelyä on sittemmin täsmennetty vankeuslaissa, ja osa järjestyssäännöistä on päivitetty tarkastelun jälkeen. Rikosseuraamuslaitos on myös antanut ohjeen kurinpitorangeistusten ja niihin liittyvien menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi. Ongelmat ovat siis monilta osin jo korjautuneet.

*Vankien keskeisiä tietolähteitä alemmat normilähteet ja toiset vangit.* Vankeusvangit tunsivat vankilan olot ja oikeutensa melko hyvin. Alemmat normilähteet, eli vankilan järjestyssääntö, tulo-opas ja päiväjärjestys, olivat tuttuja suurimmalle osalle vastaajia, ja enemmistö myös piti mainittuja tietolähteitä hyödyllisinä ja ajantasaisina. Erityisen tärkeänä tietolähteenä pidettiin toisia vankeja. Sen sijaan tiedonsaannissa henkilökunnalta oli erityisesti vankilaan saapumisvaiheessa suljetuissa vankiloissa selvästi ongelmia.

Tutkintavankien osalta tulokset olivat samansuuntaisia. Tutkintavangit olivat tiedonsaantiin liittyvien oikeuksien toteutumiseen yleisesti ottaen tyytyväisempiä kuin suljettujen vankiloiden vastaajat, mutta tyytymättömämpiä kuin avovankiloiden vastaajat. Avovastauksissa esiin nousivat erityisesti kieliongelmat.

*Vankilahenkilökunta: sääntely selkeää; koulutus muutostilanteissa riittämätöntä ja linjausten tulkinta epäyhdenmukaista.* Vankila- ja arviointikeskushenkilöstö piti vankeuslakia ja vankeinhoitotyön tavoitteita yleisesti ottaen selkeinä, ja täsmällisen sääntelyn katsottiin parantaneen vankien oikeusturvaa. Toisaalta moni vankilahenkilöstön vastaaja piti yleisesti ottaen ongelmallisena koulutuksen vähäisyyttä niissä tilanteissa, joissa lainsäädäntö, määräykset tai ohjeistukset muuttuvat. Myös avovastauksissa tuotiin voimakkaasti esiin, että säännösten, määräysten, ohjeistusten ja linjausten yhdenmukaiseen tulkintaan liittyvä koulutus olisi tarpeen.

*Vankiloiden ja arviointikeskustelun henkilöstöllä vahvoja näkemyseroja toimivallan jakautumisesta.* Sääntelyn jättämän harkintavallan riittävyys jakoi henkilöstön mielipiteitä. Arviointikeskushenkilöstön vastaajista selkeä enemmistö piti harkintavaltaa riittävänä, kun taas vankilahenkilöstön vastaajista noin joka kolmas piti sitä riittämättömänä; vankilahenkilöstön vastaajien suhteellinen enemmistö ei ottanut kantaa suuntaan tai toiseen. Aineiston perusteella ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, missä määrin vastauseroja selittää toimenkuvien erilaisuus.

Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset poikkesivat toisistaan selkeästi myös päätöksentekotoimivallan tarkoituksenmukaisuuden suhteen: arviointikeskushenkilöstö oli pääsääntöisesti tyytyväinen toimivallan jakautumiseen vankilan, aluekeskuksen, arviointikeskuksen ja keskushallintoyksikön välillä, kun taas vankilahenkilökunnan vastaajat katsoivat usein, että vankiloilla tulisi olla enemmän sananvaltaa vankia koskevan päätöksenteon ja erityisesti vankisijoittelun suhteen. Tätä teemaa käsitellään tarkemmin luvussa 7 (rangaistusajan suunnitelmallisuus).

## 5 OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN JA TOTEUTTAMISEN EDELLYTYKSET YLEISESTI

Tässä luvussa käsitellään ensin kyselyihin perustuen vankien (julkaisu 4) ja tutkintavankien (julkaisu 5) kokemuksia keskeisten oikeuksiensa toteutumisesta. Tarkastelu kohdistuu oikeudenmukaista ja ennustettavaa kohtelua ilmentäviin yleisen tason väittämiin ja keskeisiin menettelyllisiin oikeuksiin. Lisäksi omana teemanään käsitellään tutkintavankien asemaan liittyviä erityiskysymyksiä. Luvun loppuksi eritellään kyselyihin perustuen vankila- ja arviointikeskushenkilöstö näkemymiä vankien oikeuksien toteuttamiseen vaikuttavista rakenteellisista tekijöistä ja vankeinhoidon toimintaedellytyksistä (julkaisu 3).

### 5.1 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: oikeuksien toteutuminen

Tutkimuksessa tehdyissä kyselyissä (julkaisut 4 ja 5) selvitettiin vankien ja tutkintavankien kokemuksia ennakkollisen oikeusturvan toteutumisesta. Tässä aluvussa esitetään keskeiset tulokset sellaisten kysymysten osalta, jotka koskivat sekä vankeus- että tutkintavankeja. Vankilatyypin ja vankilakohtaisia eroja tarkastelemalla pyrittiin kartoittamaan myös vankeusvankien tiedonsaantiin liittyvien oikeuksien toteutumisen yhdenvertaisuutta.

#### *Vankilalojen turvallisuus ja toiminnan yleinen ennustettavuus*

Enemmistö vankeus- ja tutkintavankivastaajista arvioi vankilahenkilökunnan huolehtivan riittävästi vankien turvallisuudesta, selvittävän asiat keskustellen ja käyttävän voimakeinoja vain perustellusti. Yli puolet molemmista vastaajaryhmistä myös katsoi, että henkilökunnan toiminta on ennustettavaa, eli vangin on mahdollista tietää, mitä heiltä voi eri tilanteissa odottaa. Vankeusvankien vastausten perusteella erot avo- ja suljettujen vankiloiden välillä eivät olleet kokonaisuudessaan merkittäviä.

#### *Ennakollinen oikeusturva ja luottamus toiminnan lainmukaisuuteen*

Osa ennakkollisen oikeusturvan toteutumiseen liittyvistä tuloksista oli sen sijaan varsin ongelmallisia. Merkittävä osa vankeusvankivastaajista ei kokenut, että vankilahenkilökunta *noudattaisi heitä koskevia lakeja ja määräyksiä* tai että henkilökunnan linja vankeja koskevia ratkaisuja tehtäessä olisi johdonmukainen. Kielteisimmät tulokset painottuivat suljettuihin vankiloihin. Suljettujen vankiloiden vastaajien näke-

mykset olivat yleisesti ottaen merkillepantavan kielteisiä myös menettelyllisten oikeuksien toteutumisen (kuuleminen ja päätösten perustelevuus) suhteen<sup>28</sup>. Tutkintavangit olivat oikeuksiensa toteutumiseen ja kohteluunsa mainituilta osin keskimäärin tyytyväisempiä kuin suljettujen vankiloiden vankeusvankivastaajat, mutta tyytymättömpiä kuin avovankiloiden vankeusvankivastaajat.

**Taulukko 7** Vankien ja tutkintavankien näkemykset menettelyllisten oikeuksien toteutumisesta vankilassa (vankeusvangit 2014, tutkintavangit 2015). Likert-asteikollisten kysymysten vastauskeskiarvot (1=samaa mieltä, 5=eri mieltä)

Vankilatyyppi	<i>Kun vankilassa tehdään minua koskevaa päätöstä, minulle annetaan yleensä tilaisuus kertoa mielipiteeni käsiteltävästä asiasta</i>	<i>Kun vankilassa tehdään minua koskeva päätös, minulle kerrotaan, mihin tosiasioihin ja lain pykäliin ratkaisu perustuu</i>
Suljettu (ka.)	<b>3,38</b> (2,83–4,01)	<b>3,41</b> (3,33–3,90)
Avo (ka.)	<b>2,62</b> (1,95–3,48)	<b>2,79</b> (2,19–3,13)
Tutkintavangit	<b>2,77</b>	<b>2,87</b>

Avovastauksissa vankeusvangit kommentoivat erityisesti henkilökunnan käytöstä tai suhtautumista vankeja kohtaan sekä yleisesti päätöksentekoon liittyviä asioita. Useimpien vankiloiden vastauksissa nostettiin esiin sekä positiivisia että negatiivisia asioita. Eräiden suljettujen vankiloiden vastaajat osoittivat kuitenkin melko kokonaisvaltaista tyytymättömyyttä kohteluunsa: kommenteissa kuvattiin tyypillisesti useita ongelmakohtia. Myös vankia koskevien päätösten puutteellisia perusteluita kritisoitiin. Yksittäisistä oikeuksista sekä avovankiloiden että suljettujen vankiloiden vastauksissa nousi esiin tyytymättömyys perhetapaamisten toteutumiseen. Lisäksi jonkin verran kommentoitiin terveydenhoidon puutteita. Suljettujen vankiloiden vastaajat mainitsivat usein JR-merkinnät ja niihin liittyvät seuraukset. Merkinnällä viitataan siihen, että vangilla on yhteys järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Vangit kokivat merkintöjen vaikuttavan monella tasolla oikeuksiensa toteutumiseen. Tätä problematiikkaa tarkastellaan tarkemmin rangaistusajan suunnitelmia koskevan analyysin yhteydessä luvussa 7. Tutkintavankien avovastauksia käsitellään seuraavassa alaluvussa.

## 5.2 Tutkintavankeja koskevat erityiskysymykset

Tutkimuksessa (julkaisu 5) tarkasteltiin erikseen tutkintavankien kannalta keskeisiä erityiskysymyksiä. Tarkastelu kohdistui tutkintavankien tapaamisiin ja yhteydenpitorajoituksiin, vankilan toimintoihin ja terveydenhuoltoon. Lisäksi kartoitettiin tutkintavankien näkemyksiä ja kokemuksia kurinpitäjärjestelmästä.

<sup>28</sup> Alueellisesti tarkasteltuna Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen vastaajat olivat myös tältä osin yleisesti ottaen tyytymättömiä.

## *Yhteydenpitorajoitukset*

Kaikista vastaajista noin joka kolmannella (31 %) oli jokin yhteydenpitorajoitus. Sen yleisyys oli yhteydessä rikosprosessin vaiheeseen. Vastaajista, joiden rikosasia oli esitutkinnassa tai syyteharkinnassa, yli puolella (58 %) oli jokin yhteydenpitorajoitus; käräjäoikeuden käsittelyssä olevilla noin kolmanneksella (34 %). Rajoitukset liittyivät yleisimmin puhelimen käyttöön (N=71) tai kirjeenvaihtoon (N=53) sekä yhteyksiin vankilan ulkopuolelle: muihin kuin läheisiin (N=53) että läheisiin tai omaisiin (N=48). Yhteydenpitorajoituksen kesto oli keskimäärin noin 3 kuukautta. Usealla vastaajalla rajoitus oli ollut voimassa koko tutkintavankeuden ajan ja/tai jatkui edelleen kyselyajankohtana.

Noin joka toinen yhteydenpitorajoituksen saaneista vastaajista koki, että sitä koskeva päätös oli annettu selkeästi tiedoksi. Joka viides rajoituksen saaneista oli kannellut päätöksestä. Yhteydenpitorajoituksilla oli kielteinen yhteys etenkin tutkintavankien näkemyksiin toimintamahdollisuuksistaan eli osallistumisesta vankilan vankitoimintoihin kuten vankityöhön tai koulutukseen. Yhteydenpitorajoitteet vähensivät vastaajien mukaan erityisesti mahdollisuuksia osallistua vapaa-ajan toimintoihin. Yhteydenpitorajoitteet eivät sen sijaan olleet yhteydessä mahdollisuuksiin katsoa tv:tä, lukea lehtiä ja kirjoja tai harjoittaa uskontoa. Yhteydenpitorajoitteet eivät olleet myöskään kielteisessä yhteydessä muihin kyselyn osa-alueisiin kuten tiedon saamiseen, kohteluun tai oikeuksien toteutumiseen.

## *Yhteydet vankilan ulkopuolelle, vankilan toiminnat ja terveydenhuolto*

Kaikista kyselyyn vastanneista neljä viidestä arvioi, että heille on tarjottu mahdollisuus tavata oikeudellista avustajaa luottamuksellisesti. Noin joka kymmenes arvioi, että mahdollisuutta ei ollut tarjottu; loput arvioivat, että tapaamiseen oli mahdollisuus, mutta järjestelyissä oli ollut ongelmia.

Muut tapaamisiin ja yhteydenpitoon liittyvät kysymykset osoitettiin niille vastaajille, joilla ei ollut yhteydenpitorajoituksia. Heistä valtaosa arvioi saaneensa tavata läheisiään ja muita tutkintavankeja. Tapaamistilanteiden valvontaa pidettiin yleisesti ottaen asianmukaisena. Suurin osa oli tyytyväisiä myös kirjeenvaihdon lainmukaisuuteen ja mahdollisuuksiin käyttää puhelinta; noin neljännes vastaajista kuitenkin koki, ettei ollut saanut käyttää puhelinta tarpeen vaatiessa.

Suurin osa koki saaneensa osallistua vapaa-ajan toimintoihin, katsoa televisiota ja lukea lehtiä sekä kirjoja vankilassa. Vain noin joka kymmenes koki oikeuksiansa toteutuneen näiltä osin puutteellisesti. Sen sijaan noin neljännes oli tyytymättömiä mahdollisuuksiin osallistua vankilan järjestämiin toimintoihin. Hieman yli puolet vastaajista arvioi saaneensa tarvittavat terveyden- ja sairaanhoitopalvelut; tyytymättömiä palveluiden saantiin oli kuitenkin reilu kolmannes.

## *Kurinpitotoimien kohteeksi joutuminen*

Kuten edellä (4.2) kävi ilmi, suurin osa tutkintavangeista tiesi, mistä asioista kurinpitorangaistus voidaan määrätä. Noin neljännekselle vastaajista oli kuitenkin epäselvää, *millaiset* kurinpitorangaistukset ovat mahdollisia järjestysrikkomukseen

syyllistymisen johdosta. Miltei kaikki vastaajat arvioivat pyrkineensä välttelemään järjestysrikkomuksia omalla toiminnallaan.

Vastaajista 15 prosenttia oli saanut tutkintavankeuden aikana kurinpitorangaistuksen. Selvästi yleisin seuraamus oli yksinäisyysrangaistus (n=31). Näkemykset siitä, onko kurinpitorangaistuksen olemassaolo tutkintavangeille hyvä asia, jakautuivat voimakkaasti; vastaajien suhteellinen enemmistö kuitenkin kannatti sitä.

Tutkintavangit kommentoivat avovastauksissa runsaasti ensinnäkin yhteydenpitoon liittyviä asioita. Moni kommentoi puhelimen käyttöön liittyviä ongelmia; vastauksissa tuotiin esiin muun muassa, että puhelimia on vähän, niiden käyttöaika on rajattua ja että soittaminen on kallista. Useassa vastauksessa kritisoitiin myös vankilahenkilökunnan toiminnan epäjohtonmukaisuutta ja avoimuuden puutetta: yleinen kokemus oli, ettei rajoituksia, rangaistuksia ja kieltoja perusteltu. Esiin nousi – vastaavasti kuin vankeusvangeilla – myös puutteellinen terveydenhuolto.

### 5.3 Henkilöstön näkökulma: vankeinhoitotyön toimintaedellytykset

Kuten edellä luvussa 4 on tuotu esille, vankeuslakiuudistuksen myötä täsmennetty sääntely on henkilöstön näkökulmasta parantanut vankien oikeusturvaa. Oikeuksien toteutumiseen ja toteuttamiseen vaikuttavat kuitenkin monelta osin myös vankiloiden ja arviointikeskusten materiaaliset toimintaedellytykset. Tässä alaluvussa tarkastellaan vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemyksiä vankien oikeuksien toteuttamiseen vaikuttavista rakenteellisista tekijöistä (julkaisu 4).

#### *Resurssien vaikutus vankien oikeuksien toteuttamiseen*

Suurin osa molemmista vastaajaryhmistä katsoi heikon *resurssitilanteen* heikentävän vankien oikeuksien toteutumista. Vankilahenkilöstön vastaajat pitivät valvonta- ja turvallisuushenkilöstön sekä toiminnoista vastaavan henkilöstön määrää yleisesti ottaen riittämättömänä. Vastaavasti suurin osa arviointikeskushenkilöstöstä piti arviointityön henkilöstöresursseja puutteellisina.<sup>29</sup>

Vankilahenkilöstön vastaajien enemmistö suhtautui kielteisesti siihen, että Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio on jaettu alueisiin; arviointikeskushenkilöstön vastaajista jakoa piti toimivana noin puolet<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Arviointikeskushenkilöstön osalta aluekohtaiset vastuserot olivat tältä osin huomattavat: Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella resurssieja piti puutteellisina peräti 68 prosenttia vastaajista, Itä- ja Pohjois-Suomen alueella sen sijaan 44 prosenttia vastaajista.

<sup>30</sup> Erityisen kriittisesti aluejakoon suhtautui vankilan johto- ja valvontahenkilökunta. Vankilan johdosta 77 prosenttia ja valvontahenkilöstöstä 71 prosenttia katsoi, ettei organisaatio ole aluejaon osalta toimiva.

**Taulukko 8** Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset toiminnan resursseista ja organisaatorakenteesta (2014). Likert-asteikollisten kysymysten vastausjakaumat prosentteina.

Väite	Vastaajaryhmä	Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä
<i>Resurssitilanne heikentää vankien oikeuksien toteutumista vankilassani</i>	Vankila	57 %	19 %	24 %
<i>Resurssitilanne heikentää vankien oikeuksien toteutumista rikosseuraamusalueella, jolla olen töissä</i>	Arviointikeskus	60 %	20 %	21 %
<i>Suomi on maantieteellisesti jaettu kolmeen rikosseuraamusalueeseen. Mielestäni Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio on tältä osin toimiva.</i>	Vankila	18 %	63 %	19 %
	Arviointikeskus	48 %	24 %	28 %

Kyselyn avovastauksissa moni katsoi Rikosseuraamuslaitoksen *organisatorisen mallin* vieneen resursseja vankiloiden lähityöstä ja lisännen vastaavasti hallinto-henkilöstöä ja sen myötä toiminnan byrokraattisuutta. Osa katsoi, että rikosseuraamusalueita tulisi olla vähemmän. Myös arviointikeskusten määrän vähentämistä esitettiin. Runsaasti kommentoitu aihe oli lisäksi puutteellisten resurssien vaikutus rangaistusten toimeenpanon sisältöön ja erityisesti rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseen; tätä teemaa käsitellään tarkemmin luvussa 7.

## 5.4 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkastelun kohteena olivat vankeus- ja tutkintavankien kokemukset eräiden ennakkollisen oikeusturvan kannalta keskeisten oikeuksien (kuten kuuleminen ja päätösten perustelu) toteutumisesta sekä vankeinhoitoviranomaisten toiminnan lainmukaisuudesta ja ennustettavuudesta. Luvussa käsiteltiin myös tutkintavankien asemaan ja oikeuksien toteutumiseen liittyviä erityiskysymyksiä. Henkilöstön näkökulmasta eriteltiin oikeuksien toteuttamisen yleisiä edellytyksiä.

*Vankeusvangit ja tutkintavangit: vankila yleisesti turvallinen ja henkilöstön toiminta ennustettavaa.* Tutkimuksen perusteella suurin osa vankeusvangeista koki, että vankilahenkilökunta huolehtii vankien turvallisuudesta riittävästi ja käyttää voimakeinoja vain perustellusti. Vankilahenkilökunnan toiminta koettiin myös yleisesti ottaen jokseenkin ennustettavaksi. Tutkintavankien tulokset olivat näiden teemojen tarkastelussa samansuuntaisia.

*Vankeusvangit suljetuissa vankiloissa: kritiikkiä koskien kuulluksi tulemista ja päätösten perustelua.* Erityisesti suljettujen vankiloiden vankeusvankivastaajien luottamus vankilahenkilökunnan toiminnan lainmukaisuuteen oli yleisesti ottaen vähäistä. Suuri osa tästä vastaajaryhmästä koki myös puutteelliseksi vankia koskevan päätöksen perustelemisen ja vangin kuulemisen päätöksentekotilanteessa. Myös avovankiloiden ja tutkintavankien vastauksissa ilmeni tyytymättömyyttä näihin teemoihin liittyen, vaikka tilanne näyttäytyi yleisellä tasolla parempana.

*Tutkintavangit: ongelmia yhteydenpitorajoituksen tiedoksi saamisessa; tyytymättömyyttä terveydenhuoltoon sekä mahdollisuuksiin osallistua toimintoihin ja käyttää puhelinta.* Neljä viidestä kaikista tutkintavankikyselyyn vastanneista arvioi, että heille on tarjottu mahdollisuus tavata oikeudellista avustajaansa luottamuksellisesti. Suurin osa vastaajista koki myös saaneensa osallistua vapaa-ajan toimintoihin, katsoa televisiota ja lukea lehtiä sekä kirjoja vankilassa. Vain noin joka kymmenes vastaaja koki oikeuksiensa toteutuneen näiltä osin puutteellisesti. Sen sijaan noin neljännes kaikista tutkintavankikyselyn vastaajista oli tyytymättömiä mahdollisuuksiin osallistua vankilan järjestämiin toimintoihin. Hieman yli puolet arvioi saaneensa tarvittavat terveyden- ja sairaanhoitopalvelut; tyytymättömiä palveluiden saantiin oli kuitenkin reilu kolmannes.

Vastaajista 15 prosenttia oli saanut tutkintavankeuden aikana kurinpitorangaistuksen. Selvästi yleisin seuraamus oli yksinäisyysrangaistus. Näkemykset siitä, onko kurinpitorangaistuksen olemassaolo tutkintavangeille hyvä asia, jakautuivat voimakkaasti; vastaajien suhteellinen enemmistö kuitenkin kannatti sitä.

Kaikista tutkintavankikyselyn vastaajista noin joka kolmannella oli jokin yhteydenpitorajoitus; se oli kuitenkin yli puolella niistä, joiden rikosprosessi oli esitutkinnassa tai syyteharkinnassa. Vain noin joka toinen yhteydenpitorajoituksen saaneista vastaajista koki, että päätös oli annettu selkeästi tiedoksi, ja joka viides oli kannellut yhteydenpitoa rajoittavasta päätöksestä.

*Vastaajista, joilla ei ollut yhteydenpitorajoituksia, valtaosa arvioi saaneensa tavata läheisiään ja muita tutkintavankeja.* Tapaamistilanteiden valvontaa pidettiin yleisesti ottaen asianmukaisena. Suurin osa oli tyytyväisiä myös kirjeenvaihdon lainmukaisuuteen ja mahdollisuuksiin käyttää puhelinta; noin neljännes vastaajista kuitenkin koki, ettei ollut saanut käyttää puhelinta tarpeen vaatiessa.

*Henkilöstön näkökulmasta resurssit vaikuttavat vankien oikeuksien toteuttamiseen yleisesti.* Henkilöstön näkökulmasta vankien oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa kielteisesti resurssitilanne, joka on ongelmallinen erityisesti suljetuissa vankiloissa. Avovastauksessa moni toi esille näkemyksen, että Rikosseuraamuslaitoksen organisatorinen malli on vienyt resursseja vankiloiden lähityöstä ja lisännyt vastaavasti hallintohenkilöstöä ja sen myötä toiminnan byrokraattisuutta.

Oikeuksien toteutumisen tarkastelua syvennetään seuraavissa luvuissa, joissa käsitellään ensin jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttöä ja sitten rangaistusajan suunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen liittyviä seikkoja.



## 6 JÄLKIKÄTEISTEN OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÖ

Tässä luvussa tarkastelun kohteena on jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö. Ensiksi kartoitetaan muutosta hakeneiden taustoja, muutoksenhaun asiatyyppejä ja muutoksenhausta seuranneita toimenpiteitä. Toiseksi tarkastellaan vankien kanteleita eduskunnan oikeusasiamiehelle ennen ja jälkeen vankeuslain (julkaisu 2). Tarkastelua syvennetään kartoittamalla vankien ja tutkintavankien kokemuksia ja näkemyksiä muutoksenhausta ja kantelemisesta ja niiden oletetuista seurauksista (julkaisut 4 ja 5). Lopuksi eritellään vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemyksiä muutoksenhakujärjestelmästä ja sen hyödyntämisestä (julkaisu 3).

### 6.1 Muutoksenhakumenettelyn tarkastelu

Muutoksenhakumenettelyä tarkasteltiin kahden osa-aineiston analyysillä<sup>31</sup>. Tavoitteena oli selvittää, miten vangit tosiasiallisesti käyttävät muutoksenhakujärjestelmää: millaiset vangit hakevat muutosta, millaisista asioista muutosta haetaan, ja kuinka vankien vaatimukset menestyvät.

#### *Muutosta hakeneiden ja valittaneiden taustatietoja*

*Muutosta hakeneet* vangit vastasivat profiililtaan melko tarkasti koko vankeusvankien ryhmää. Joukossa oli kuitenkin hieman vähemmän ensikertalaisia kuin vankeusvangeissa keskimäärin. Lisäksi muutosta hakeneiden tuomiot olivat selvästi pidempiä: yli puolella tuomion pituus oli vähintään kaksi vuotta.

*Hallinto-oikeuteen* valittaneista naiset olivat miehiä aktiivisempia (naisista 29 % valitti, miehistä 16 %). Valittaminen hallinto-oikeuteen väheni hieman vankilakertaisuuden lisääntyessä (ensikertalaisista 20 %, kahdeksan kertaa tai useammin vankilassa olleista 14 %). Rikostaustan mukaan tarkasteltuna henkirikoksista tuomitut olivat muita aktiivisempia hakemaan muutosta hallinto-oikeudesta; heistä lähes kolmasosa valitti asiastaan. Asiaa saattaa selittää tuomion pituus, mikä näkyi edellä oikeusvaatimuksenkin tehneiden taustoissa.

#### *Oikaisuvaatimusten ja valitusten asiatyypit*

Seuraavaksi tarkastellaan, minkä tyyppisistä asioista vangit hakevat muutosta tai valittavat hallinto-oikeuteen. Tarkastelusta on suljettu pois asiaryhmät, jotka eivät

<sup>31</sup> Julkaisun 2 muutoksenhakuaineisto koostui 1.6.2010–31.5.2013 välisenä aikana vireille tulleista, Rikosseuraamuslaitoksen vankitietojärjestelmään kirjatusta oikaisuvaatimusasioista Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen rikosseuraamusalueilta (N=529). Tarkastelu rajattiin oikaisuvaatimusasioihin, joissa muutoksenhakijana oli vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö. Toinen tarkasteltava osa-aineisto koostui hallinto-oikeuksissa vuonna 2012 tehdyistä vankeinhoitoa koskeneista ratkaisuksista (N=113); analyysin tarkoituksena oli muodostaa kokonaiskuva hallinto-oikeusvalitusten asiatyypeistä ja menestymisestä rajatulla vuoden ajanjaksolla.



liity vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon eli vaatimukset kumota rangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevat asiat<sup>32</sup>.

*Oikaisuvaatimusasioissa* korostuivat asiaryhmät, joissa vangin oikeuksiin kohdistuu selkeitä rajoituksia. Yleisimmin kyse oli vangin vaatimuksesta poistaa tai lieventää saamansa kurinpitörangaistus. Lähes yhtä yleinen asiaryhmä koostui vaatimuksista kumota avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämistä koskeva päätös. Tällaisissa tapauksissa vangin katsottiin usein kurinpitörangaistuksen perusteella menettäneen avolaitoskelpoisuutensa.<sup>33</sup>

Lisäksi oikaisuvaatimuksia tehtiin varsin yleisesti hallussapitoasioissa. Muita esiintyneitä asiaryhmiä olivat kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä koskevan päätöksen kumoaminen, valvotun koevapauden peruuttaminen, muu sijoittelupäätöksen kumoaminen, erillään pitäminen, erittäin tärkeästä syystä haettu poistumislupa ja eräät muut yksittäiset asiat.

*Valituksissa hallinto-oikeuteen* vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyen yleisimmät valitusaiheet olivat pääosin samoja kuin oikaisuvaatimusasioissa. Merkittävimmät asiaryhmät olivat hallussapitoa koskevat asiat, kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä koskevat asiat ja kurinpitörangaistusta koskevat asiat<sup>34</sup>.

### *Vaatimusten menestyminen*

Ensiksi tarkastellaan oikaisuvaatimusasioiden menestymistä. *Valtaosa vankien vaatimuksista ei menestynyt*, eli oikaisuvaatimus joko hylättiin (73 %), jätettiin tutkimatta (12 %) tai sillensä (<1 %). Oikaisuvaatimus hyväksyttiin kokonaan noin 11 %:ssa ja osaksi 3 %:ssa tapauksia. Hallussapitoasioissa oikaisuvaatimus meni hieman muita vaatimuslajeja todennäköisemmin läpi; näistä oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kokonaan 15 % (N=52). Myös valvotun koevapauden peruuttamista koskevissa asioissa oikaisuvaatimus hyväksyttiin keskimääräistä useammin (19 % koevapauksia koskevista asioista), tosin näiden asioiden kokonaismäärä oli alhainen (N=21).

Puolessa tapauksista, joissa oikaisuvaatimus hyväksyttiin kokonaan tai osaksi (N=44), oikaisuvaatimusasian ratkaisuna oli alkuperäisen – esimerkiksi kurinpito-

<sup>32</sup> Kaikista oikaisuvaatimusasioista (N=529) noin kolmanneksessa oli kyse vaatimuksesta kumota vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä tai maksuajan myöntämistä koskeva päätös. Vuonna 2012 hallinto-oikeudessa ratkaistuista asioista (N=113) lähes puolet koski vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä tai terveydellisiin syihin perustuvan lykkäämisen pidentämistä.

<sup>33</sup> Huomionarvoista on, että kurinpitörangaistus on usein ehditty kärsiä ennen asian ratkaisemista. Muutoksenhaulla ei siis ole itse rangaistuksen kannalta välitöntä vaikutusta vangin asemaan. Määrätyt kurinpitörangaistukset vaikuttavat kuitenkin kielteisesti tehtäessä monia vangin kannalta keskeisiä päätöksiä (kuten laitossijoittelu ja poistumisluvat), jolloin oikaisuvaatimuksen tekemistä saattaa motivoida pyrkimys saada kurinpitoa koskeva rekisterimerkintä poistettua tai muutettua. Vastaavasti päätöksen kumoaminen voi johtaa palauttamiseen suljetusta vankilasta avovankilaan tapauksissa, joissa kurinpitörikkomukseen syyllistyminen on ollut suljettuun vankilaan siirtämisen syy.

<sup>34</sup> Vuoden 2012 hallinto-oikeusratkaisujen tarkastelussa (varsinaiseen rangaistusajan suorittamiseen ajoittuvat valitukset, N=60) eniten muutosta haettiin kurinpitörangaistusta ja varmuusosastositousta koskevista päätöksistä. Varmuusosastolla vangin oikeuksia rajoitetaan muita osastoja enemmän, jolloin osastositoustopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen voi tuoda merkittävän muutoksen vangin tilanteeseen.

rangaistusta tai avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämistä koskevan – päätöksen kumoaminen. Muutamassa tapauksessa annettiin lisäksi täsmällisempi määräys siitä, miten asiassa tuli menetellä. Tämä tarkoitti esimerkiksi päätöstekstissä todettua velvollisuutta määrittää valvotun koevapauden toimintavelvollisuuden sisältö ja ehdot täsmällisemmin. Asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi seitsemässä tapauksessa. Kahdessa tapauksessa päätöstä muutettiin siten, että lopputulos oli lievempi vangin näkökulmasta (käytännössä lievempi kurinpitorangeistus). Seitsemässä tapauksessa päätöstä muutettiin siten, ettei lopputulokseen tullut muutosta.

Tarkasteltaessa kokonaan tai osittain hyväksytyjä oikaisuvaatimuksia havaittiin erilaisia asiatyyppejä sen mukaisesti, millä perusteella oikaisuvaatimus oli hyväksytty. Osassa ratkaisuja tehdyille päätökselle *ei ollut riittäviä perusteita* tai päätös oli tehty *väärällä perusteella* eli lakia oli sovellettu väärin. Käytännössä kyse oli usein siitä, että vankilassa tehty päätös ja siitä seurannut toimenpide arvioitiin kohtuuttoman ankaraksi suhteessa päätöksen perusteena olleeseen tekoon tai laiminlyöntiin. Osassa läpi menneitä vaatimuksia oli kyse *menettelyvirheestä* – useimmiten kyse oli siitä, että viranomainen oli laiminlyönyt *vangin kuulemisen* alkuperäistä päätöstä tehtäessä. Kurinpitorangeistuksiin liittyen havaittiin virheellisyyksiä *syyksilukemisessa*: vangille oli määrätty kurinpitorangeistus teosta, johon tämä ei ollut syyllistynyt. Osassa tapauksia taas *näyttö* kurinpitorangeistuksen perusteena olleesta rikkomuksesta katsottiin riittämättömäksi.

*Hallinto-oikeuteen* tehtyjen valitusten menestyminen oli oikaisuvaatimusasioitakin vähäisempää. Varsinaiseen rangaistusajan suorittamiseen ajoittuneista valituksista (N=67) hallinto-oikeudet *hyväksyivät* vain yhden. Valituksista 12 jätettiin tutkimatta ja loput hylättiin<sup>35</sup>.

## 6.2 Kantelut oikeusasiamiehelle ennen ja jälkeen vankeuslain

Julkaisussa 2 tarkasteltiin myös *eduskunnan oikeusasiamiehen* vankiloita koskeneita kanteluita ja niihin liittyviä ratkaisuja, joissa oli kyse vankeusvankien asioista vuosilta 2004 ja 2012. Ajallinen rajausta perustui pyrkimykseen selvittää mahdollisia eroja ajalta ennen ja jälkeen vankeuslain voimaantulon.

### *Perustietoja kanteluiden määrästä ja kannelleista*

Kanteluratkaisujen määrä lisääntyi vuodesta 2004 (N=159) vuoteen 2012 (N=324), samoin kannelleiden henkilöiden määrä. Heitä oli 113 vuonna 2004 ja 163 vuonna 2012<sup>36</sup>. Molempina vuosina kannelleista n. 80 % kanteli OA:lle kerran

<sup>35</sup> Vuoden 2012 hallinto-oikeusratkaisujen tarkastelussa yksikään varsinaiseen täytäntöönpanoon ajoittuvista valituksista ei menestynyt.

<sup>36</sup> Tarkasteltuna siten, että tietyn niminen henkilö laskettiin vain kerran ja OA:n omat aloitteet rajattiin pois. Mikäli kantelijoita oli useita, kantelija määriteltiin kantelijoissa ensimmäisenä ilmoitetun nimen perusteella.

vuoden aikana<sup>37</sup>. Valtaosa henkilöistä, joiden asiasta kanteluissa oli kyse, oli miehiä (2004: 91 %, 2012: 86 %). Valtaosin kantelijoita oli yksi per tapaus. Vuonna 2012 useamman henkilön tekemät kantelut olivat harvinaisempia kuin vuonna 2004 (2004: 14 %; 2012: 3 % ratkaisusta).

Valtaosassa ratkaisuja oli molempina tarkasteluvuosina kyse *suljetusta vankilasta* (2004: 86 %; 2012: 79 %). Avovankilaa koskeneita ratkaisuja oli molempina tarkasteluvuosina vain 3–4 % kanteluista. Muita viranomaisia tai toimijoita<sup>38</sup> koskeneita ratkaisuja oli enemmän vuonna 2012 (v. 2004: 11 %, 2012: 18 %).

OA:n ratkaisemien asioiden päällekkäisyys muutoksenhakujärjestelmän kanssa oli ratkaisujen perusteella varsin vähäistä. Vuoden 2012 ratkaisusta vain 5 %:ssa oli kyse tilanteesta, jossa kantelija ei laissa määritellystä muutoksenhakuoikeudesta huolimatta ollut hakenut muutosta kantelemassaan asiassa. Vuonna 2004 tällaisia ratkaisuja oli vain yksi. Näissä ratkaisuissa oli lähinnä kyse hallussapitoa ja kurinpitoa koskevista asioista. Molempina tarkasteluvuosina kantelu asiasta, josta oli jo haettu muutosta, olivat erittäin harvinaisia (1 % molempina vuosina). Molempina tarkasteluvuosina noin 7 %:ssa ratkaisusta kävi ilmi, että kantelija oli kannellut samassa asiassa toiselle viranomaiselle (yleensä Rikosseuraamuslaitokselle/Rikosseuraamusvirastolle) joko ennen OA:lle kantelemista tai samanaikaisesti.

### *Kantelujen aiheet*

Samantyyppiset kanteluaiheet olivat yleisiä molempina tarkasteluvuosina. Yleisiä kantelunaiheita olivat muun muassa terveydenhuolto (esim. pääsy hoitoon, potilaan kuuleminen tai tiedonsaanti), tapaamiset (esim. tapaamisen epääminen ja tapaamisjärjestelyt) sekä olosuhteet vankilassa<sup>39</sup>.

Terveydenhuoltoa koskevien asioiden osuus ratkaistuista asioista lisääntyi vuodesta 2004 vuoteen 2012. Myös kirjeenvaihtoon ja postilähetyksiin liittyvien asioiden osuus kasvoi hieman. Vankilan olosuhteita, tapaamisia ja vankilan aktiiviteetteja koskevien kanteluiden osuus väheni tarkasteluvuosien välillä selvästi.

---

<sup>37</sup> Vuonna 2012 kannelleissa henkilöissä oli enemmän useita kertoja kannelleita: vuonna 2012 vähintään seitsemän kertaa kannelleita oli kahdeksan, vuonna 2004 kaksi. Vuonna 2012 viisi henkilöä kanteli OA:lle 10–13 kertaa, kun taas vuonna 2004 yksikään henkilö ei kannellut näin montaa kertaa.

<sup>38</sup> Näissä tapauksissa kantelu kohdistui esimerkiksi Rikosseuraamuslaitokseen (tai sen edeltäjään Rikosseuraamusvirastoon), vankeinhoitoon yleisesti, Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikköön tai vuoden 2012 osalta alue- tai arviointikeskukseen tai tuomioistuimeen, tai kantelun kohde ei käynyt selvästi ilmi.

<sup>39</sup> Olosuhteina pidettiin vankilan tai yksittäisen vangin fyysisiä olosuhteita eli seikkoja, joihin vankilan henkilökunnalla ei ollut suuria mahdollisuuksia vaikuttaa. Kohtelussa puolestaan tulkittiin olevan kyse henkilökunnan ja vankien välisestä kanssakäymisestä ja/tai asioista, joihin henkilökunta pystyi vaikuttamaan tai henkilökunnan valinnoista toimenpiteiden ym. suhteen. Aiheeksi koodattiin kohtelu myös tapauksissa, joissa kyse oli vangin kohtelun asianmukaisuudesta kokonaisuudessaan.

**Taulukko 9** Eduskunnan oikeusasiamiehen vankiasioissa antamien ratkaisujen asiaryhmien pääkategoriat vuosina 2004 ja 2012

Kantelun aihe	N 2004	% 2004	N 2012	% 2012
Terveystenhoito	23	15 %	59	18 %
Tapaamiset	22	14 %	30	9 %
Olosuhteet vankilassa	22	14 %	25	8 %
Omaisuuuden hallussapito	16	10 %	32	10 %
Vankien kohtelu	17	11 %	33	10 %
Poistumislupa	17	11 %	34	11 %
Kirjeenvaihto ja muut postiin liittyvät aiheet	6	4 %	25	8 %
Aktiviteetit vankilassa	26	16 %	20	6 %
Vangin sijoittaminen vankilaan	15	10 %	30	10 %

### *Oikeusasiamiehen arvostelu vankeinhoitoviranomaisia kohtaan*

Ratkaisut, joissa oikeusasiamies esitti jonkinlaista arvostelua vankeinhoitoviranomaisia kohtaan, lisääntyivät vuodesta 2004 (19 %) vuoteen 2012 (26 %). Oikeusasiamies esitti molempina tarkasteluvuosina arvostelua erityisesti tapaamisiin, poistumislupiin, toimintoihin ja muihin aktiviteetteihin, vankilan olosuhteisiin ja vankien kohteluun sekä vankien asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen liittyen. Näiden lisäksi vuonna 2012 eniten kriittisiä kannanottoja oikeusasiamies esitti omaisuuden hallussapitoa, terveydenhuoltoa ja kirjeenvaihtoa koskevissa ratkaisuissaan.

OA:n ankarin moite eli *huomautus* oli harvinainen molempina tarkasteluvuosina: vuonna 2004 OA antoi vankeinhoitoviranomaisille yhden huomautuksen, vuonna 2012 viisi. Huomautuksissa oli kyse vankien kirjeenvaihdosta (3 kpl), tapaamisesta (1), asiakirjapyyntönsä asianmukaisesta käsittelystä (1) sekä toimivallan ylittämisestä terveydenhoitoa koskevassa asiassa (1, v. 2004).

Seuraavaksi ankarin OA:n toimenpide eli *moittiva käsitys* oli kyseessä 3 %:ssa ratkaisuja vuonna 2004 ja 7 %:ssa ratkaisuja vuonna 2012. *Ohjaavien käsitysten* osuus oli puolestaan vähentynyt tarkasteluvuosia verrattaessa (v. 2004: 16 %, v. 2012: 8 %). Vuoden 2004 yleisimpiä arvostelua aiheuttaneita aiheita olivat vangin käsittelyn asianmukaisuus (6), olosuhteet vankilassa (3), tapaamiset (3) ja aktiviteetit vankilassa (3). Vuonna 2012 moittivia tai ohjaavia käsityksiä annettiin eniten terveydenhoitoa (8 ratkaisua), vangin käsittelyn asianmukaisuutta (6), omaisuuden hallussapitoa tai omien vaatteiden käyttöä (3), kirjeenvaihtoa (4) ja poistumislupaa (4) koskevissa ratkaisuissa.

### 6.3 Vankien ja tutkintavankien näkökulma: kokemuksia jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytöstä

Osana tutkimuskokonaisuutta tarkasteltiin vankien (julkaisu 4) ja tutkintavankien (julkaisu 5) motiiveja oikeusturvakeinojen käytölle ja kyseisen järjestelmän tunteista. Lisäksi julkaisuissa kartoitettiin vankien ja tutkintavankien luottamusta viranomaisten puolueettomuuteen ja käsityksiä siitä, kuinka vankilaviranomaiset suhtautuvat heidän toimintaansa kohdistuvaan muutoksenhakuun tai kanteluun.

## Motiivit oikeusturvakeinojen käyttöön ja käyttämättä jättämiseen

Vankikyselyn vastaajista 24 prosenttia ja tutkintavankikyselyn vastaajista 17 prosenttia ilmoitti hakeneensa muutosta tai tehneensä kantelun. Molemmissa vankiryhmissä tärkeimmiksi syiksi hakea muutosta tai kannella mainittiin käsitys päätöksen perustumisesta virheelliseen tietoon tai halu saada virkamies myöntämään virheensä.<sup>40</sup>

Ne vanki- että tutkintavankikyselyn vastaajat, jotka eivät olleet hakeneet muutosta tai kannelleet, antoivat syyksi useimmiten syyn tai tarpeen puuttumisen. Vankeusvangeilla toiseksi yleisin syy oli käsitys, että vankilahenkilökunta suhtautuu muutoksen hakemiseen ja kantelun tekemiseen kielteisesti,<sup>41</sup> tutkintavangit eivät puolestaan uskoneet niiden menevän läpi.

Vajaa puolet vankeusvangeista katsoi tietävänsä, mistä päätöksestä voi hakea muutosta (45 %) tai kannella (47 %), ja kuinka tällöin pitää toimia (45 %). Noin kolmannekselle vastaajista tämä oli epäselvää. Tutkintavankien osalta menettelytavat olivat epäselvät tätäkin useammalle. Vastaukset suljettujen vankiloiden ja avovankiloiden vankeusvankivastaajien välillä olivat vähäiset.

## Suhtautuminen muutoksenhaun seurauksiin

Vain noin viidennes vankeusvankivastaajista piti henkilökunnan suhtautumista kanteluun tai muutoksenhakuun yleisti ottaen asiallisena, ja valtaosa vastaajista arveli, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta voi seurata kielteisiä asioita, kuten vankilan henkilökunnan asenteiden huononemista vankia kohtaan. Mainitut henkilökunnan asenteisiin liittyvät kielteiset tulokset välittyivät yleisesti sekä suljettujen että avovankiloiden vastauksista.

<sup>40</sup> Niitä vastaajia, jotka olivat hakeneet muutosta tai tehneet kantelun, pyydettiin määrittämään enintään kaksi tärkeintä syytä siihen valmiiden vastausvaihtoehtojen pohjalta. Vankeusvangeilla syyt olivat mainintojen lukumäärän mukaisessa järjestyksessä: päätös perustui virheelliseen tietoon (N=56); halusin virkamiehen myöntävän virheensä (N=52); muu syy (N=36); halusin, että käytäntöjä muutetaan (N=33); halusin korvausta vahingosta (N=23). Tutkintavangeilla syyt olivat mainintojen lukumäärän mukaisessa järjestyksessä: päätös perustui virheelliseen tietoon (N=26); halusin virkamiehen myöntävän virheensä (N=22); muu syy (N=16); halusin, että käytäntöjä muutetaan (N=11); halusin korvausta vahingosta (N=8).

<sup>41</sup> Vastaajia, jotka eivät olleet hakeneet muutosta tai tehneet kantelua, pyydettiin puolestaan valitsemaan määriteltujen vastausvaihtoehtojen pohjalta enintään kaksi syytä sille, miksi he eivät olleet tehneet niin. Näiden syiden osalta järjestys oli vankeusvangeilla seuraava: ei ole ollut syytä tai tarvetta (N=198); koen, että vankilahenkilökunta suhtautuu muutoksen hakemiseen ja kantelun tekemiseen kielteisesti (N=66); en usko, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta seuraa kannaltani myönteistä muutosta asioihin (N=64); en tiedä, miten muutosta haetaan tai miten kantelu tehdään (N=47); en ole jaksanut (N=30); muu syy (N=20); muutoksenhaun ja kantelun käsittely kestää liian pitkään (N=18); en usko muutoksenhaun tai kantelun menevän läpi (N=3). Tutkintavankien osalta järjestys oli seuraava: ei ole ollut syytä tai tarvetta (N=96); en usko muutoksenhaun tai kantelun menevän läpi (N=37); en usko, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta seuraa kannaltani myönteistä muutosta asioihin (N=22); en tiedä, miten muutosta haetaan tai miten kantelu tehdään (N=30); koen, että henkilökunta suhtautuu muutoksen hakemiseen ja kantelun tekemiseen kielteisesti (N=18); en ole jaksanut (N=15); muu syy (N=9); muutoksenhaun ja kantelun käsittely kestää liian pitkään (N=6).

Lisäksi miltei puolet vankeusvankivastaajista ei luottanut muutoksenhaku- tai kanteluviranomaisten puolueettomuuteen. Erityisesti suljettujen vankiloiden vastaajien näkemykset muutoksenhakuviranomaisten (aluekeskus/hallinto-oikeus) ja eduskunnan oikeusasiamiehen puolueettomuudesta olivat huomattavan kielteisiä.<sup>42</sup> Tutkintavankien näkemykset olivat keskimäärin samansuuntaisia kuin avovankiloiden vastaajien, joskin tutkintavankien luottamus muutoksenhakuviranomaisten puolueettomuuteen oli heikompaa.

**Taulukko 10** Vankien ja tutkintavankien näkemykset oikeusturvakeinojen käytöstä ja vastausten vaihteluväli vankilatyypin sisällä (vankeusvangit 2014, tutkintavangit 2015). Likert-asteikollisten kysymysten vastauskeskiarvot (1=samaa mieltä, 5=eri mieltä)

Vankilatyyppi	<i>Vankilan henkilökunta suhtautuu yleisesti ottaen asiallisesti siihen, että vanki hakee muutosta tai kantelee vankilaviranomaisen toiminnasta</i>	<i>Muutoksenhakemisesta tai kantelemisesta voi seurata minulle kielteisiä asioita, kuten vankilan henkilökunnan asenteiden huononeminen minua kohtaan</i>	<i>Luotan, että jos haen muutosta itseäni koskevaan asiaan, viranomaiset käsittelevät asiani puolueettomasti (aluekeskus/HO)</i>	<i>Luotan siihen, että jos kanteleen oikeusasiamiehelle vankilan toiminnasta asiani käsitellään puolueettomasti oikeusasiamiehen kansliassa</i>
Suljettu (ka.)	<b>3,68</b> (3,42–4,05)	<b>1,96</b> (1,71–2,54)	<b>3,63</b> (3,13–4,13)	<b>3,49</b> (3,05–3,90)
Avo (ka.)	<b>3,28</b> (2,98–3,71)	<b>2,29</b> (1,91–2,66)	<b>3,06</b> (2,61–3,40)	<b>3,01</b> (2,66–3,80)
Tutkintavangit	<b>3,20</b>	<b>2,22</b>	<b>3,30</b>	<b>2,97</b>

*Kyselyn avovastauksissa* vankeusvangit kommentoivat voittopuolisesti muutoksenhaun tai kantelemisen kielteisiksi koettuja seurauksia. Usea vastaaja totesi, ettei viitsi hakea muutosta tai kannella, koska pelkää sen vaikuttavan vankilahenkilökunnan suhtautumiseen itseään kohtaan ja aiheuttavan sen vuoksi ongelmia. Vastauksissa myös kuvattiin tällaisia kielteisiä seurauksia. Sekä muutoksenhaku että kantelu nähtiin eräissä kommentteissa tosiasiallisesti tehottomina keinoina vangin oikeuksien toteuttamiseen. Tutkintavankien kommentit olivat samansuuntaisia; lisäksi moni totesi, ettei tunne menettelytapoja.

### *Vankeuslain vaikutukset oikeusturvan toteutumiseen*

Vankeja ja tutkintavankeja pyydettiin myös vertaamaan, onko nykyisin vankeuslakia edeltänyttä aikaa paremmat mahdollisuudet puuttua epäkohtiin vangin kohtelussa. Näkemykset jakoutuivat näiltä osin voimakkaasti; kummassakin ryhmässä noin kolmannes katsoi, että mahdollisuudet puuttua epäkohtiin ovat parantuneet; noin kolmannes oli eri mieltä. Vankeusvangeilta tiedusteltiin lisäksi näkemyksiä vankiloiden käytäntöjen yhdenmukaistumisesta. Vain noin neljännes vastaajista

<sup>42</sup> Alueellisesti tarkasteltuna Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen vastaajat olivat tyytymättömiä.



arvioi eri vankiloiden käytäntöjen muuttuneen aiempaa yhdenmukaisemmiksi – eri mieltä oli lähes puolet vastaajista.

## 6.4 Henkilöstön näkemyksiä jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytöstä

Julkaisussa 3 kartoitettiin vankila- ja arviointikeskushenkilöstön suhtautumista siihen, että vangit hyödyntävät jälkikäteisiä oikeusturvakeinojaan. Henkilöstöltä tiedusteltiin myös näkemyksiä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta ja niiden vaikutuksista vankiloiden toimintatapoihin.

### *Henkilökunnan suhtautuminen vankien jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttöön*

Puolet vankilahenkilökunnasta katsoi, että vangeilla on usein vaikeuksia laatia sisällöltään tai muodoltaan asianmukainen oikaisuvaatimus, valitus tai kantelu. Hie- man useampi arvioi vankien saavan henkilökunnalta tarvittaessa apua niiden laa- timiseen. Arviointikeskushenkilöstöltä asiaa ei tiedusteltu.

Vain reilu kolmannes vankilahenkilöstön ja puolet arviointikeskushenkilöstön vastaajista piti yleisesti ottaen myönteisenä sitä, että vangit hyödyntävät muutok- senhakuoikeuttaan.<sup>43</sup> Molempien vastaajaryhmien enemmistö katsoi, ettei van- kien muutoksenhakuoikeutta tule laajentaa<sup>44</sup>.

**Taulukko 11** Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset vankien muutoksenha- kuioikeudesta (2014). Likert-asteikollisten kysymysten vastausjakaumat prosentteina.

Väite	Vastaaja-ryhmä	Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä
<i>On yleisesti ottaen myönteinen asia, että vangit hyödyntävät muutoksenhakuoikeuttaan</i>	Vankila	36 %	27 %	37 %
	Arviointi-keskus	50 %	14 %	36 %
<i>Vankien muutoksenhakuoikeutta tulee mielestäni laajentaa koske- maan muitakin päätöksiä kuin mistä vanki saa nykyisen van- keuslain mukaan hakea muutosta</i>	Vankila	8 %	60 %	32 %
	Arviointi-keskus	7 %	68 %	25 %

<sup>43</sup> Niistä vankilahenkilökunnan vastaajista, joiden tehtäviin sisältyi huomattavissa määrin vankia koskeva päätöksenteko tai päätöksentekoa edeltävä valmistelu- tai lausuntotyö, 51 prosenttia katsoi muutoksenhakuoikeuden hyödyntämisen olevan lähtökohtaisesti myön- teinen asia ja 21 prosenttia oli eri mieltä.

<sup>44</sup> Kielteisimmin muutoksenhakuoikeuden laajentamiseen suhtautui vankilan johtohenki- löstö, joista 86 prosenttia vastusti ja vain 4 prosenttia kannatti ajatusta. Valvontahenkilös- töstä 74 prosenttia vastusti ajatusta ja 4 prosenttia kannatti. Kuntoutushenkilöstöstä 47 prosenttia vastusti ajatusta ja 13 kannatti. Muiden henkilöstöryhmien osalta ei eri eikä sa- maa mieltä -vastausten osuus oli yli 50 %.



*Kyselyn avovastauksissa* kommentoitiin runsaasti vankien oikeuksiin ja muutoksenhakuun liittyviä seikkoja, erityisesti vankien oikeuksien ja velvollisuuksien suhdetta toisiinsa ja muutoksenhakuun liittyviä ongelmia. Vankilahenkilöstön vastauksissa vankien tekemiä muutoksenhakuja luonnehdittiin usein turhiksi tai perusteettomiksi. Useassa kommentissa tuotiin esiin näkemys, että eräät yksittäiset vangit tekevät kanteluita tai hakevat muutosta toistuvasti ja osa kiusallaan. Muutoksenhakuoikeuden laajentamista vastustettiin erityisesti tällä perusteella. Toisaalta yksittäiset vastaajat katsoivat, että vangin halu hakea muutosta saattoi joissakin tilanteissa selittyä pikemminkin tyytymättömyydellä päätöksentekoprosessiin kuin sen lopputulokseen.

Melko runsaasti kommentoitu aihepiiri oli myös vankien avustaminen muutoksenhaussa, johon katsottiin liittyvän sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia. Osa vastaajista katsoi, ettei vankilassa ole henkilökuntaa, jonka tehtäviin kuuluisi selkeästi kantelujen ja vastaavien asioiden läpikäyminen vangin kanssa tai ettei siihen ole ylipäänsä resursseja. Osa oli puolestaan sitä mieltä, ettei muutoksenhaussa avustamisen tulisi edes kuulua vankilaviranomaisten vaan pikemminkin vangin asianhoitajan tehtäviin.

### *Oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikutus toimintatapoihin*

Vankilahenkilökunnan vastaajista suurin osa katsoi, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa huomioida riittävästi vankeinhoitotyön todellisuutta. Erityisesti suljettujen vankiloiden henkilökunta suhtautui varsin kriittisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnan vastaajista kuitenkin arvioi, että vankilan toimintatapoja muutetaan vankilassa tai arviointikeskuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut kirvoittivat vankilahenkilökunnan avovastauksissa muutamia, pääsääntöisesti negatiivisia kommentteja. Ratkaisuja luonnehdittiin muun muassa epärealistisiksi ja vankimyönteisiksi.

## 6.5 Yhteenveto

Vankeuslakiuudistuksen yhteydessä vankien muutoksenhakuoikeutta täsmennettiin merkittävästi. Menettelyn kehittämisen tavoitteena oli paitsi kohentaa konkreettisesti vangin mahdollisuuksia vaikuttaa kokemuinsa epäkohtiin, myös edistää laitospäätösten yhtenäisyyttä ja siten vankien yhdenvertaisuutta. Tutkimuksen eri julkaisuissa tarkasteltiin eri näkökulmista vankien jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ja mainittujen tavoitteiden toteutumista.

*Pitkää tuomiota suorittavat hakevat eniten muutosta; kyse usein kurinpitorangais-  
tuksesta.* Muutosta hakeneet vangit vastasivat profiililtaan melko tarkasti vankeus-  
vankien ryhmää. Pitkää tuomiota suorittavia oli kuitenkin hieman enemmän ja ensi-  
kertalaisia vähemmän kuin vankeusvangeissa keskimäärin. Asiat, joista muu-  
tosta haettiin, olivat useimmiten sellaisia, joissa vankien oikeuksiin kohdistuu sel-

keitä rajoituksia. Usein kyse oli vangin vaatimuksesta poistaa tai lieventää saamansa kurinpitorangaistus. Kurinpitorangaistuksiin kytkeytyi myös toinen yleinen vaatimus kumota avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämistä koskeva päätös.

*Vankien oikaisuvaatimukset ja valitukset menestyvät huonosti.* Vankien vaatimusten menestyminen oli vähäistä sekä oikaisuvaatimusten että erityisesti hallinto-oikeusvalitusten kohdalla. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus menestyi, oli usein kyse selkeästä tilanteesta, joissa lakia oli sovellettu väärin tai viranomaisen oli toiminut ilman laissa säädetty perustetta. Osassa ratkaisuja alkuperäistä päätöstä tehtäessä oli tehty menettelyvirhe.

*Erityisesti terveydenhuoltoa koskevat kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle lisääntyneet lakiuudistuksen jälkeen.* Tutkimuksessa tarkasteltiin myös eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettuja kanteluita ja niiden ratkaisuja vuosilta 2004 ja 2012. Kanteluiden määrä lisääntyi tarkastelu vuosien välillä, samoin kannelleiden henkilöiden määrä. Samantyyppiset kanteluaiheet olivat yleisiä molempina vuosina. Terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden osuus ratkaistuista asioista lisääntyi tarkastelu vuosien välillä. Vankilan olosuhteita, tapaamisia ja vankilan aktiviteetteja koskevien kanteluiden osuus sen sijaan väheni.

*Kolmannes vankeusvangeista ja yli kolmannes tutkintavangeista ei tiennyt, kuinka muutosta haetaan tai kannellaan.* Vankikyselyn vastaajista 24 prosenttia ja tutkintavankikyselyn vastaajista 17 prosenttia ilmoitti hakeneensa muutosta tai tehneensä kantelun. Molemmissa vankiryhmissä tärkeimmiksi syiksi hakea muutosta tai kannella mainittiin yleisimmin näkemys päätöksen perustumisesta virheelliseen tietoon tai halu saada virkamies myöntämään virheensä. Noin kolmannes vankeusvangeista ja hieman useampi tutkintavangeista ei tiennyt, kuinka muutosta haetaan tai kantelu tehdään.

*Vankien usko oikeusturvakeinojen toimivuuteen heikkoa.* Miltei puolet vankeusvankivastaajista ei luottanut muutoksenhaku- tai kanteluviranomaisten puolueettomuuteen. Erityisesti suljettujen vankiloiden vastaajien näkemykset sekä muutoksenhakuviranomaisten että eduskunnan oikeusasiamiehen puolueettomuudesta olivat huomattavan kielteisiä. Tutkintavankien näkemykset olivat keskimäärin samansuuntaisia kuin avovankiloiden vastaajien, joskin luottamus muutoksenhakuviranomaisten puolueettomuuteen oli heikompa.

Valtaosa vankeusvankivastaajista ja tutkintavangeista lähes puolet arveli, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta voi seurata kielteisiä asioita, kuten vankilan henkilökunnan asenteiden huononemista vankia kohtaan. Näkemykset olivat tältä osin yleisesti ottaen kielteisiä sekä suljettujen vankiloiden että avovankiloiden vastaajien joukossa.

*Henkilöstöllä varauksia oikeusturvakeinojen käyttöön.* Noin puolet vankilahenkilöstöstä arvioi, että vangeilla on usein vaikeuksia laatia sisällöltään tai muodoltaan asianmukainen oikaisuvaatimus, valitus tai kantelu. Hieman useampi arvioi vankien saavan henkilökunnalta tarvittaessa apua niiden laatimiseen. Kuitenkin vain reilu kolmannes vankilahenkilöstön ja puolet arviointikeskushenkilöstön vastaa-

jista piti yleisesti ottaen myönteisenä sitä, että vangit hyödyntävät muutoksenhakuoikeuttaan (yli kolmannes ei ottanut kantaa). Molempien vastaajaryhmien enemmistö katsoi, ettei vankien muutoksenhakuoikeutta tule laajentaa. Avovastauksissa tuotiin esiin erityyppisiä ongelmakohtia liittyen vangin avustamiseen muutoksenhaussa. Osa koki, ettei vankilassa ole siihen soveltuvaa tai riittävää henkilökuntaa, osa taas piti sitä periaatteellisesti ongelmallisena.

Vankilahenkilökunnan vastaajista suurin osa katsoi, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin huomioida riittävästi vankeinhoitotyön todellisuutta. Erityisesti suljettujen vankiloiden henkilökunta suhtautui ratkaisuihin varsin kriittisesti. Suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnan vastaajista kuitenkin arvioi, että toimintatapoja muutetaan vankilassa ja arviointikeskuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla.

## 7 RANGAISTUKSEN SUORITTAMISEN SUUNNITELMALLISUUS JA ENNUSTETTAVUUS

Tutkimuksen viimeisessä analyysiluvussa arvioidaan rangaistusajan suunnitelmien käyttöä ja toimivuutta suhteessa lain lähtökohtiin (ks. s. 13–15). Tarkastelu perustuu julkaisuun 6, joka poikkeaa muista erillisjulkaisuista sikäli, että siinä on yhdistelty rekisteri-, kysely- ja haastatteluaineistoja. Tästä syystä luvun tyyli poikkeaa jossain määrin aikaisemmista. Luku on myös temaattisesti kokoava; monet edellä käsitellyt teemat kytkeytyvät keskeisesti rangaistusajan suunnitelmaan.

### 7.1 Määrällisiä tietoja rangaistusajan suunnitelmista

#### *Rangaistusajan suunnitelmien laadinnan kattavuus ja tietopohja*

Vankitietojärjestelmän mukaan rangaistusajan suunnitelmia laaditaan hyvin kattavasti. Vuonna 2014 ehdottomasta vankeudesta vapautuneista se oli laadittu lähes jokaiselle (98 %), samoin lähes kaikille ulkomaalaisvangille (95 %). Suunnitelmia ei kuitenkaan ollut tehty kaikille lyhytaikaisvangeille, ja sakon muutorangaistusta suorittavista se oli laadittu ainoastaan joka kolmannelle.

Rekisteriaineiston perusteella vajaa puolet rangaistusajan suunnitelmista laadittiin pelkän kirjallisen materiaalin pohjalta. Laajimman taustoituksen mukaisia, eli riski- ja tarvearvioon perustuvia rangaistusajan suunnitelmia oli noin joka kymmenes. Loput perustuivat vangin muuhun haastatteluun. Pitkäaikaisvangeille ja vakavammista rikoksista tuomituille laadittiin muita yleisemmin riski- ja tarvearvioon tai haastatteluun perustuva rangaistusajan suunnitelma. Riski- ja tarvearvioon perustuva suunnitelma laadittiin muita yleisemmin myös nuorille vangeille ja ensikertalaisille. Tehdyistä rangaistusajan suunnitelmista noin puolet oli valmistunut ennen vangin saapumista vankilaan.

#### *Rangaistusajan suunnitelmien tavoitteet ja toteutumisen seuranta*

Suunnitelmiin kirjatut tavoitteet liittyivät yleisimmin pähteisiin ja muihin riippuvuuksiin (24 %), asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen (20 %), työllistymiseen (13 %) tai ns. muihin tavoitteisiin (21 %). Harvinaisimpia tavoiteluokkia olivat asuminen ja arkiselviytyminen (6 %), koulutus (4 %) sekä tulot ja taloudellinen tilanne (3 %).

Rekisteriaineiston tarkastelussa erityiseksi puutteeksi havaittiin rangaistusajan suunnitelmien seuranta ja päivittäminen sekä niiden kirjaamiskäytännöt. Kävi ilmi, että vankitietojärjestelmästä ei ole edes mahdollista seurata, kuinka usein rangaistusajan suunnitelmia seurataan tai päivitetään; tietojärjestelmään on kirjattu ainoastaan viimeisin päivytyspäivämäärä. Noin joka kolmannessa rangaistusajan suunnitelmaan kirjatussa tavoitteessa ei ollut merkintää siitä, oliko tavoite to-

teutunut, osittain toteutunut vai jäänyt toteuttamatta. Ne tavoitteet, joiden toteutumisesta oli seurattu, oli tyypillisesti (74 %) merkitty osittain toteutuneeksi. Tätä tulosta selittää osaltaan tavoitteiden luonne, mitä avataan jatkossa tarkemmin.

## 7.2 Vankien näkökulma laatimiseen ja toteutukseen

### *Mahdollisuus vaikuttaa rangaistusajan suunnitelman sisältöön*

Vankien näkemykset mahdollisuuksista vaikuttaa rangaistusajan suunnitelmien sisältöön jakautuivat voimakkaasti. Avovankiloiden vastaajista suurin osa katsoi saaneensa vaikuttaa riittävästi suunnitelman sisältöön. Vastaavasti enemmistö heistä koki, että rangaistusajan suunnitelman laadinnassa on huomioitu vangin henkilökohtaiset tarpeet, tausta ja tilanne. Suljettujen vankiloiden vastaajien arviot olivat näiltä osin huomattavasti kielteisemmät. Yleisesti ottaen tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa vaikuttaa suunnitelmien sisältöön olivat Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen suljettujen vankiloiden vastaajat. Avovastauksissa kritisoitiin erityisesti vangin puutteellista kuulemistä ja suunnitelman merkityksestä tiedottamisesta sen laatimisvaiheessa. Lisäksi moni koki vankisijoittelupäätösten perusteet epäselviksi.

### *Suunnitelmiin kirjattujen tavoitteiden luonne ja niitä koskevat toiveet*

Vankikyselyn vastaajat kritisoivat rangaistusajan suunnitelmia ennen kaikkea liiallisesta ylimalkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta. Avovastauksissa painottuivat toiveet konkreettisista tavoitteista. Moni piti hyvänä tai onnistuneena sellaista rangaistusajan suunnitelmaa, jota noudattamalla voi päästä avoimpiin vankiloolosuhteisiin tai valvottuun koevapauteen ja jonka sisällöt helpottavat siviilielämässä pärjäämistä. Lisäksi laadullisessa aineistossa nousi vahvasti esiin perheen ja perhesuhteiden tukemisen merkitys vangille vankeusaikana. Sen sijaan vankilassa järjestettäviä kursseja kommentoitiin kriittisesti. Kursseilla viitataan vankiloissa kurssimuotoisesti toteutettaviin toimintaohjelmiin, joilla pyritään lisäämään vangin valmiuksia rikoksettomaan elämään vaikuttamalla esimerkiksi asenteisiin tai päihitteiden käyttöön. Usea vastaaja koki, ettei kursseille valikoituminen perustu vankien yksilöllisiin tarpeisiin vaan pikemminkin olemassa olevaan kurssitarjontaan.

### *Motivaatio toteuttaa rangaistusajan suunnitelmaa*

Kyselyn tulosten perusteella lähes kaikki vangit pyrkivät edistämään suunnitelman toteutumista. Suurimmalle osalle vastanneista oli myös selvää, miten toimia, jotta rangaistusajan suunnitelma edistyisi; epäselvää tämä oli noin viidennekselle. Hieman yli puolet vastasi noudattavansa rangaistusajan suunnitelmaa lähinnä päättökseen poistumisluvulle tai avoimpiin olosuhteisiin. Yli kaksi kolmesta vastasi pyrkivänsä edistämään rangaistusajan suunnitelmassaan välttääkseen kannaltaan ikävät seuraukset. Avovastauksissa toistui kuitenkin näkemys, että rangaistusajan

suunnitelman noudattaminen ei takaa mitään; sen sijaan siihen voidaan vedota vangin kannalta kielteisessä mielessä. Tämä oli avovastausten kommentoiduin aihe. Osaltaan teemaan liittyen esille nousi myös kokemus JR-merkintöjen perusteiden epäselvyydestä. Merkinnällä viitataan siihen, että vangilla on yhteys järjestäytyneeseen rikollisuuteen. (Aiheeseen palataan seuraavassa jaksossa 7.3.)

### *Suljettujen ja avovankiloiden vastaajien vertailua*

Avovankiloiden vastaajista kaksi kolmesta katsoi, että vankila-aika etenee rangaistusajan suunnitelman mukaan johdonmukaisesti. Suljettujen vankiloiden vastaajista tätä mieltä oli vain neljäsnes. Näkemykset toimintojen riittävydessä jatkautuivat niin vankilatyypin kuin alueen mukaan. Avovankiloiden vastaajista valtaosa ja suljettujen vankiloiden vastaajista reilusti alle puolet katsoi, että vankilassa on riittävästi toimintoja tai muita resursseja suunnitelmien edistämiseen. Etelä-Suomen suljettujen vankiloiden vastaajista vain viidennes katsoi, että vaihtoehtoja suunnitelman edistämiseksi on riittävästi, kun Länsi-Suomen alueella tätä mieltä oli yli kolmannes Itä- ja Pohjois-Suomen alueella yli puolet. Vain noin kolmannes vastanneista arvioi käyvänsä vankilahenkilökunnan kanssa riittävän usein läpi sitä, miten rangaistusajan suunnitelma on edennyt.

### *Toiveet suhteessa realiteetteihin*

Kuten todettua, vangit olivat tulosten mukaan yleisesti motivoituneita noudattamaan suunnitelmaa etenkin siksi, että he ajattelivat sen edistävän avoimpiin oloihin siirtymistä. Haastattelujen perusteella pääsy avoimpiin oloihin motivoi monia siksi, että sen katsottiin tarjoavan paremmat mahdollisuudet opiskeluun ja läheisten tapaamiseen. Moni oli kuitenkin avovastausten ja haastattelujen perusteella pettynyt tai turhautunut suunnitelman käytännön toteutukseen.

Siviilissä tapahtuvan työnteon valmiuksia edistävän koulutuksen saaminen näyttäytyi monelle haastattelulle erittäin tärkeänä motivoivana tekijänä – he olivat tyytyväisiä jos se oli onnistunut ja turhautuneita, jos siihen ei ollut annettu mahdollisuutta. Kursseja (esim. asenteisiin vaikuttavia toimintaohjelmia) kritisoitiin sekä avovastauksissa että haastatteluissa. Vangit arvostelivat erityisesti asetelmaa, joissa kursseille osallistuminen oli käytännössä pakollinen edellytys tietyn etuuden saamiselle tai esimerkiksi avolaitoksessa pysymiselle. Osa haastatteluista koki kuitenkin hyötynensä kursseista.

## 7.3 Henkilöstön näkökulmia laatimiseen ja toteutukseen

### *Rangaistusajan suunnitelman laatimisen toimivaltakysymykset*

Henkilöstökyselyiden tulosten perusteella vankila- ja arviointikeskustyöntekijöiden näkemykset rangaistusajan suunnitelmien laatimista koskevista toimivaltasuhteista poikkesivat selvästi toisistaan (ks. taulukko 6, sivulla 28). Valtaosa arviointikeskushenkilöstöstä kannatti suunnitelmien laatimista arviointikeskuksissa ja

katsoi, että niissä ymmärretään riittävän hyvin vankilatodellisuutta. Vankilahenkilöstön näkemykset aiheesta jakautuivat voimakkaasti. Lisäksi vankilahenkilökunta arvosteli avovastauksissa arviointikeskuksen henkilökuntaa melko runsaasti vankila- ja vankituntemuksen puutteista. Toisaalta haastatteluissa nousi esille arviointikeskuksen roolia puoltavia näkökantoja: mahdollisuus systemaattiseen arviointiin ja tiedon keruuseen, tasapuoliseen kohteluun ja vangin kannalta kielteisten päätösten tekemiseen ”etäällä vangista”.

Kyselyn avovastauksissa ja haastatteluissa pohdittiin myös, pitäisikö arviointikeskusten sijaita lähempänä vankilaa, jotta kummankin tahon osaamista voitaisiin hyödyntää paremmin. Tämän katsottiin voivan lieventää vankila- ja arviointikeskushenkilöstön vaihtuvuudesta aiheutuvia tiedonkulun ongelmia.

### *Vankien haastattelemisen merkitykset, mahdollisuudet ja kysymys priorisoinnista*

Sekä henkilöstökyselyyn vastanneet että haastatellut työntekijät olivat käytännössä yksimielisiä vangin haastattelemisen tarpeellisuudesta rangaistusajan suunnitelman laatimisvaiheessa. Tätä perusteltiin eri näkökulmista: 1) vankia haastattelemalla on mahdollista saada ajantasaisempi käsitys vangin tilanteesta kuin pelkän asiakirjatiedon pohjalta, 2) vanki tulee tietoiseksi suunnitelmasta ja pystyy paremmin sitoutumaan sen tavoitteisiin ja 3) asiakirjatieto on yleensä voittopuolisesti negatiivista; haastattelemalla voidaan saada tietoa myös vangin vahvuuksista.

Haastateltujen arviointikeskusten työntekijöiden mukaan vankien haastattelujen tekemistä rajoitti etupäässä arviointikeskusten resurssitilanne eli rajallinen käytettävissä olevan ajan määrä. Haastatellut mainitsivat mahdollisiksi priorisoinnin kriteereiksi tuomion pituuden, uusimisriskin, rikoksen laadun ja tuomitun iän. Lisäksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät seikat nousivat laadullisessa aiheistossa voimakkaasti esiin, vaikkei niistä tiedusteltu erikseen.

### *Suunnitelmiin kirjattujen tavoitteiden luonne*

Vankien tavoin (kuten edellä tuli ilmi) moni vankilahenkilökunnan kyselyyn vastannut katsoi suunnitelmien olevan usein liian abstrakteja tai ylimalkaisia; tämän katsottiin hankaloittavan niiden toimeenpanoa ja toteutumisen edistymisen seuranta vankilassa. Samoin suunnitelmien yksiköllisyyden puutetta arvosteltiin. Usea piti ongelmana myös sitä, että suunnitelmiin oli toisinaan kirjattu epärealistisen paljon tai laajoja tavoitteita suhteessa tuomion pituuteen ja/tai vankiloiden toimintaedellytyksiin. Haastatellut nostivat esiin samankaltaisia ongelmakohtia. Muutama haastateltava piti tavoitteiden konkreettisuutta tärkeänä myös siksi, että niiden toteutumisen arviointi ja edistymisen osoittaminen vangille olisi helpompaa.



## *Rangaistusajan suunnitelman toteuttaminen suhteessa resursseihin*

Henkilöstökyselyn tulosten perusteella suljetuissa vankiloissa on selvästi avovankiloita huonommat edellytykset rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseen. Haastatellut kommentoivat erityisesti kuntoutustyön puutteellisia resursseja – moni katsoi, että vankiloissa on liian vähän erityishenkilöstöä, minkä osa näki johtavan ongelmiin ohjelmatoiminnan järjestämisessä. Samoin esille nousi tulostavoitteiden merkitys toiminnan järjestämistä suuntaavana tekijänä: muutama haastateltu katsoi niiden ohjaavan toimintaa siten, että vankeja ohjataan osallistumaan kurssille tai tiettyyn toimintaan pääosin siksi, että päästäisiin kyseistä toimintaa koskevaan määrälliseen tulostavoitteeseen – ei siis vangin omista tarpeista ja tilanteesta lähtien.

## *Haastavat erityisryhmät*

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät seikat nousivat laadullisessa aineistossa voimakkaasti esiin, vaikkei niistä tiedusteltu erikseen. Henkilöstökyselyn avovastauksissa moni katsoi, ettei rangaistusajan suunnitelmia tulisi laatia JR-vangeille lainkaan, koska heitä ei suunnitelman edistymisestä riippumatta voida tyypillisesti sijoittaa avolaitokseen. Moni haastateltu puolestaan koki ongelmallisena, että menettelytapojen epäselvyyden vuoksi JR-vankien tietoja ei voinut kirjata avoimesti, vaikka ne vaikuttivat vangin asioiden käsittelyyn. Näin ollen vankia koskevia päätöksiä ei ollut mahdollista perustella läpinäkyvästi ja tyhjentävästi. Muutama haastateltu koki haastavaksi vankiryhmäksi myös ns. pelkääjävangit – osa vangeista halusi oman turvallisuutensa vuoksi pysyä erillään muista vangeista, mikä hankaloitti rangaistusajan suunnitelman mukaiseen toimintaan osallistumista.

## *Kysymys motivaatiosta vankeihin panostamisen edellytyksenä*

Kyselytulosten perusteella suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnasta katsoi, että vankilahenkilökunnan tulisi panostaa erityisesti rikoksettomaan elämään motivoituneiden vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutukseen. Noin puolet vankilahenkilökunnan vastaajista (vajaa kolmannes arviointikeskusten vastaajista) suhtautui myös kielteisesti siihen, että vanki pyrkii edistymään suunnitelmassaan ainoastaan päästäkseen avoimpiin vankilaolosuhteisiin. Aihetta kommentoitiin laadullisessa aineistossa runsaasti. Osa piti rangaistusajan suunnitelman toteuttamista motivaatiosta riippumatta positiivisena asiana ja katsoi, että ns. ulkoisesti motivoituneisiin vankeihin tulisi pyrkiä vaikuttamaan sisäisen motivaation herättelemiseksi. Osa puolestaan ilmaisi prioriteetikseen työskentelyn ”aidosti” motivoituneiden vankien kanssa. Vastaavan tyyppisiä jakolinjoja hahmottui myös haastatteluissa. Toisaalta osa haastateltavista ilmaisi viittaavansa vankia motivoidessaan avoimesti suunnitelman noudattamisen kannustimiin; ”kun teet näin ja näin, niin sitten pääset sinne ja sinne.”

## *Suunnitelmien seuranta ja tietojen kirjaaminen*

Vankilahenkilökunnan haastattelujen perusteella rangaistusajan suunnitelmassa edistymisen seurannan ja suunnitelman päivittämisen käytännöt olivat erittäin epäyhdensuuntaisia. Suunnitelman kirjauskäytännöt ja päivitysväli vaihtelevat vankiloittain (vankeusasetuksen mukaan päivitys vähintään kolme kertaa vuodessa). Vaihtelua ilmeni myös päivityksen toteutustavassa (yksi henkilö vai tiimi; osallistuuko vanki päivitykseen). Lisäksi tavoitteiden toteutumisen ja edistymisen kriteerit olivat subjektiivisia ja näin ollen myös vaihtelevia; osa pitikin arviointia hankalana ja koki tavoitteiden ja niitä toteuttavien keinojen muotoiluiden mahdollistavan monenlaisia toteutumisen tulkintoja.

## *Toiminnan yleinen ennustettavuus ja suunnitelman sitovuus*

Kyselyn määrällisten tulosten valossa valtaosa vankiloitten ja arviointikeskusten henkilökunnan vastaajista katsoi rangaistusajan suunnitelman lisänsä vankeusajan ennustettavuutta. Useassa henkilöstökyselyn avovastauksessa nostettiin silti vankien tavoin ongelmallisena seikkana esiin se, ettei suunnitelma varsinaisesti sido viranomaista. Muutama haastateltu piti rangaistusajan suunnitelman ja lupaharkinnan suhdetta ongelmallisena siinä mielessä, että suunnitelman toteutumiseen vaikuttivat usein myös vangista riippumattomat syyt, kuten vankitoiminnan resurssit.

## 7.4 Yhteenveto

Rangaistusajan suunnitelma perustuu pyrkimykseen arvioida mahdollisimman systemaattisesti vangin yksilöllistä kokonaistilannetta; miten rangaistus aika voidaan käyttää hyödyksi siten, että se lisää vangin valmiuksia rikoksettomaan elämään. Lisäksi suunnitelman ajateltiin parantavan rangaistuksen suorittamisen johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta. Tässä viimeisessä analyysiluvussa on arvioitu rangaistusajan suunnitelmien käyttöä ja käytännön toimivuutta suhteessa lain lähtökohtiin.

*Rangaistusajan suunnitelmien laadintaprosessi ja sisältö usein epätarkoituksenmukaisia.* Vankeuslain mukaan rangaistusajan suunnitelma tulisi laatia jokaisella vangilla yhteistyössä hänen kanssaan. Rekisteriaineiston perusteella rangaistusajan suunnitelma oli laadittu lähes kaikille tarkasteluaikana ehdottomasta vankeudesta vapautuneista.

Suunnitelmaa ei ollut kuitenkaan tehty kaikille lyhytaikaisvangeille, ja sakon muuntorangaistusta suorittavista se oli laadittu vain joka kolmannelle. Miltei puolet suunnitelmista laadittiin pelkän kirjallisen materiaalin pohjalta, mikä ei vastaa lain tarkoitusta. Sekä vangit että henkilökunta korostivat vangin haastattelemisen merkitystä suunnitelman laadinnassa. Tulosten mukaan vankien haastattelua rajoitti arviointikeskusten resurssitilanne eli ajan puute.

Vangeista ja henkilökunnasta moni piti rangaistusajan suunnitelmia sisällöltään myös liian ylimalkaisina tai abstrakteina, vailla yksilöllisyyden riittävää huomiointia. Monen vastaajan mukaan suunnitelmiin oli toisinaan kirjattu myös epä-

realistisen paljon tai laajoja tavoitteita suhteessa tuomion pituuteen ja/tai vankiloiden toimintaedellytyksiin. Suunnitelmiin kirjatut tavoitteet liittyivät yleisimmin riippuvuuksiin tai asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen.

*Vankiloiden henkilökunnalla varaumia arviointikeskuksia kohtaan.* Vankilahenkilökunnan ja arviointikeskusten henkilöstön vastauksista nousi voimakkaasti toisistaan poikkeavia näkökulmia koskien arviointikeskusten edellytyksiä laatia mielekkäitä rangaistusajan suunnitelmia: vankilahenkilökunta arvosteli avovastauksissa arviointikeskukseen henkilökuntaa vankila- ja vankituntemuksen puutteista. Toisaalta haastatteluissa nousi esille arviointikeskuksen mahdollisuus systemaattiseen arviointiin ja tiedon keruuseen, tasapuoliseen kohteluun ja vangin kannalta kielteisten päätösten tekemiseen ”etäällä vangista”. Kyselyn avovastauksissa ja haastatteluissa pohdittiin, pitäisikö arviointikeskusten sijaita lähempänä vankilaa, jotta kummankin tahon osaamista voitaisiin hyödyntää paremmin, mikä voisi myös lieventää henkilöstön vaihtuvuudesta aiheutuvia tiedonkulun ongelmia.

*Suunnitelmien toteuttamisen resursointi ja seuranta puutteellisia.* Rangaistusajan suunnitelmien toteuttamisen edellytykset suljetuissa vankiloissa ovat tulosten mukaan riittämättömät (henkilöstön ajan, toimintojen ja erityishenkilöstön puute). Vastauksissa ilmeni alueellisia eroja. Myös vankilakohtaisen vankipopulaation ja turvallisuuteen liittyvien seikkojen katsottiin vaikuttavan suunnitelmien toteuttamisen edellytyksiin.

Lain esitöiden mukaan rangaistusajan suunnitelma on tarkoitettu muuttuvaksi asiakirjaksi, jota tulee täydentää, tarkentaa ja päivittää säännöllisesti. Rekisteriaineiston analyysin mukaan tietojärjestelmän rakenne ei kuitenkaan tue mielekästä kirjaamista, ja seuranta vaikuttaa olevan melko satunnaista. Haastattelujen perusteella käytännöt vaikuttivat vaihtelevan sen suhteen, miten vankia koskevia asioita ja hänen edistymistään suunnitelman toteuttamisessa seurattiin ja kirjattiin tietojärjestelmään. Tavoitteiden toteutumisen kriteerit näyttäytyivät varsin subjektiivisina ja kirjavina. Seurannassa ilmeneviä ongelmia selittää osaltaan edellä kuvattu tavoitteiden ylimalkaisuus.

*Vaihtelevia näkemyksiä vangin motivaation merkityksestä.* Henkilökunnan näkemykset vaihtelivat koskien sitä, millaisten vankien rangaistusajan suunnitelmiin tulisi panostaa. Määrällisten tulosten valossa suurin osa vankila- ja arviointikeskusten henkilökunnasta katsoi, että vankilahenkilökunnan tulisi panostaa erityisesti rikoksettomaan elämään motivoituneiden vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutukseen. Yli puolet vankilahenkilökunnan vastaajista suhtautui myös kielteisesti siihen, että vanki pyrkii edistymään suunnitelmassaan ainoastaan päästäkseen avoimempiin vankilaolosuhteisiin. Moni henkilöstön edustaja hahmotti vankien motivaation noudattaen rangaistusajan suunnitelmaa varsin karkeasti joko ulkoisena tai sisäisenä eli välineellisenä tai aitona.

Vangit olivat tulosten perusteella yleisesti motivoituneita noudattamaan suunnitelmaa, ja monelle suunnitelman merkitys hahmottui nimenomaan konkreettisten seurausten kautta: suunnitelman noudattamisen toivottiin edistävän avoimempiin oloihin siirtymistä ja sitä kautta esimerkiksi opiskelua ja läheisten tapaamista. Avovastauksissa toistui kuitenkin näkemys, että rangaistusajan suunnitelman noudattaminen ei takaa mitään; sen sijaan siihen voidaan vedota vangin kannalta

kielteisessä mielessä. Kaiken kaikkiaan käytännön toteutus oli tuonut monelle pettymystä ja turhautumista. Vankien JR-merkintä herätti kysymyksiä tarkoituksenmukaisista toimintakäytännöistä niin vankien kuin henkilökunnan parissa. Henkilökunta koki myös pelkääjävankien aseman monesti ongelmallisena.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 8.1 Tutkimusasetelma

#### *Tutkimuksen tausta ja tavoitteet*

Vankeuslain arviointitutkimuksen kohteena on vuonna 2006 voimaantulleen vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpano ja tavoitteiden toteutuminen. Lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa vankien ja tutkintavankien oikeusturvaa. Vankeuden täytäntöönpanosta pyrittiin myös kehittämään aikaisempaa ennustettavampi ja suunnitelmallisempi prosessi, joka tukee vangin yksilöllistä ja hallittua suuntautumista rikoksettomaan elämäntapaan. Tutkimuksessa on pyritty selvittämään, mitkä tekijät ovat oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta keskeisiä ongelmakohtia vankeusrangaistusta suorittaville ja miltä osin niihin liittyen on saavutettu hyviä tuloksia. Samoin on analysoitu toimivuuden edellytyksiä yleisesti.

Tutkimuksen kysymyksenasettelussa korostuu säännösten toimivuus vankilan arjen näkökulmasta, sekä vankien että henkilökunnan kokemana. Henkilökunnan tehtävänä on soveltaa lakia ja ohjeistuksia tavalla, joka varmistaa oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumisen. Vankien kokemukset kertovat omalta osaltaan niiden toteutumisesta. Lain tavoitteiden toteutumista ja prosessissa ilmeneviä ongelmia on tarkasteltu henkilökunnan ja vankien (ja osin tutkintavankien) näkökulmista. Erityisen tarkastelun kohteena on ollut vankeuslakiuudistuksen yhteydessä uudistettu muutoksenhakumenettely sekä rangaistusajan suunnitelman käyttöönotto. Myös tutkintavankien asemaa on tutkittu erityisenä kysymyksenä.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksella on pyritty tuottamaan tietoa seikoista, joihin on mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi toimivaltakysymyksiä, säännöksiä ja määräyksiä, organisaatorakenteita tai tietojärjestelmiä tarkentamalla, taikka koulutusta ja muuta henkilökuntaan suuntautuvaa ohjaus- ja tukijärjestelmää kehittämällä.

#### *Aineisto ja menetelmät*

Kokonaisuudistuksen toimivuutta on tarkasteltu paitsi eri toimijoiden näkökulmista myös erityyppisin aineistoin, jotta toimivuuteen vaikuttavia tekijöitä saataisiin kattavasti eriteltyä. Keskeisin aineisto muodostuu vangeille, tutkintavangeille, vankilahenkilökunnalle ja arviointikeskusten henkilökunnalle suunnatuista laaja-alaisista kyselyistä. Ne sisältävät etupäässä Likert-muotoisia väittämäkysymyksiä sekä runsaasti avovastauksia. Muutoksenhakua on puolestaan tutkittu niin kyselyin kuin muutoksenhakuasiakirjoja analysoimalla. Rangaistusajan suunnitelman toimivuutta on tutkittu kyselyin, rekisteritiedoin sekä vankien ja henkilökunnan haastatteluin. Aineistona on lisäksi vankiloiden järjestyssääntöjä. Rangaistusajan suunnitelmaa koskevien haastattelujen lisäksi niin vankeja kuin henkilökuntaa on haastateltu kyselyjä suunniteltaessa, samoin järjestyssääntöihin liittyen tehtiin taustahaastatteluja.

## 8.2 Yhteenveto tutkimustuloksista

Tässä jaksossa esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset. Jäsentely mukailee jaksossa 3.1 esitettyä, vankeuslain keskeisiin tavoitteisiin palautuvaa tutkimuskysymysten erittelyä. Tulosten merkitystä avataan, pohditaan ja suhteutetaan vankeuslain tavoitteisiin laueammin seuraavassa jaksossa.

### *Järjestyssääntöjen yhdenmukaisuus*

Tutkimuksen taustaksi tarkasteltiin vankiloiden järjestyssääntöjen sisältöjä ja yhdenmukaisuutta sen hahmottamiseksi, kuinka vangin oikeudet operationalisoituvat vankilan arjen tasolla. Järjestyssäännöt olivat yleisesti ottaen varsin yhdenmukaisia Rikosseuraamuslaitoksen työryhmän laatimien mallijärjestyssääntöjen kanssa ja keskenään. Havaitut vankilatyypikohtaiset erot näyttäytyivät pääosin perusteltuina suhteessa vankilatyypin ominaispiirteisiin. Tapaamista koskevissa ja kurinpitouhkaisissa määräyksissä oli kuitenkin vankilakohtaista vaihtelua myös vankilatyypin sisällä; lisäksi osassa järjestyssääntöjä kurinpitorangeistuksen uhka oli ilmaistu epämääräisesti. Nämä ongelmat ovat kuitenkin monelta osin korjautuneet jo tutkimusprosessin aikana; järjestyssääntöjä on useassa vankilassa päivitetty, ja Rikosseuraamuslaitos on antanut kurinpitorangeistuksen määrittämisestä ohjeen. Lisäksi tapaamisia koskevaa sääntelyä on uudistettu ja täsmennetty merkittävästi vankeuslain päivityksen yhteydessä vuonna 2015.

### *Vankien ja tutkintavankien näkökulma: sääntelyn tunteminen ja oikeuksien toteutuminen*

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, kuinka vangit tiedostavat vankeuslaissa tarkennetut oikeudet, velvollisuudet, menettelytavat ja toimintamahdollisuudet; kuinka niitä koskevat keskeiset tiedot välittyvät heille ja kuinka lain tavoitteet toteutuvat vankien näkökulmasta. Tarkastelussa oli vastaavalla tavalla myös tutkintavankien asema; tutkintavankien osalta tarkastelu sisälsi myös oikeudellisen erityisaseman huomioivia lisäkysymyksiä. Erityistä huomiota kiinnitettiin yhteydenpitörajoituksiin. Tulosten tulkinnassa on keskeistä ottaa huomioon asian luonne ja painoarvo vangin oikeusturvan kannalta. Osa vankien oikeuksista on luonteeltaan ehdottomia (esimerkiksi oikeus tavata asianajajaa jne.). Toisaalta kyselyiden ei voi tiedonkeruumenetelmänä olettaa mahdollistavan näiden oikeuksien toteutumisen tarkkaa mittaamista, sillä erilaiset kysymysten tulkintaan vaikuttavat seikat ja tilannetekijät, kuten vastausolosuhteet, vaikuttavat vääjäämättä tuloksiin.

Vankeusvangit tunsivat oman arvionsa perusteella vankilan olot ja oikeutensa melko hyvin. Alemmat normilähteet, eli vankilan järjestyssääntö, tulo-opas ja päiväjärjestys olivat tuttuja suurimmalle osalle vastaajia; enemmistö myös piti mainittuja tietolähteitä hyödyllisinä ja ajantasaisina. Vangit mielsivät tärkeimmäksi tietolähteeksi kuitenkin toiset vangit. Tiedonsaanti henkilökunnalta koettiin suljetuissa vankiloissa selvästi puutteellisenä etenkin vankilaan saapumisvaiheessa.

Tutkintavankikyselyn tulokset olivat samansuuntaisia, joskin tutkintavangit kokivat tärkeimmäksi tietolähteeksi toiset tutkintavangit. Tutkintavangit olivat tiedon- saantiin liittyvien oikeuksien toteutumiseen yleisesti tyytyväisempiä kuin suljettujen vankiloiden vastaajat, mutta tyytymättömpiä kuin avovankiloiden vastaajat. Tutkintavankien avovastauksissa esiin nousivat erityisesti kieliongelmat.

Suurin osa vankeusvangeista katsoi, että vankilahenkilökunta huolehtii vankien turvallisuudesta riittävästi ja käyttää voimakeinoja vain perustellusti. Vankilahenkilökunnan toiminta koettiin myös yleisesti ottaen melko ennustettavaksi. Tutkintavankien tulokset olivat näiltäkin osin samansuuntaisia.

Merkittävä osa vankeusvangeista ei kokenut, että vankilahenkilökunta noudattaisi heitä koskevia lakeja ja määräyksiä. Suuri osa oli myös tyytymättömiä menettelyllisten oikeuksien (päättökseen perusteleva, vangin kuuleminen päätöksentekotilanteessa) toteutumiseen. Kielteisimmät arviot keskittyivät näiltä osin suljettuihin vankiloihin. Tutkintavankien arviot olivat hieman myönteisempiä kuin suljettujen vankiloiden vankeusvankien.

Tutkimuksessa kartoitettiin myös vankien ja tutkintavankien kokemuksia vankeuslain vaikutuksista, eli heitä pyydettiin vertaamaan nykytilannetta vankeuslakia edeltäneeseen aikaan. Tulokset eivät näiltä osin olleet erityisen selkeitä. Yleisesti avovankiloiden vastaajat antoivat lain tavoitteiden toteutumisesta hieman myönteisempiä arvioita kuin suljettujen vankiloiden vastaajat; tulokset näyttivätkin heijastelevan etenkin tyytyväisyyttä nykyhetken oloihin.

### *Tutkintavankeja koskevat erityiskysymykset*

Kaikista tutkintavankikyselyyn vastanneista valtaosa (neljä viidestä) arvioi, että heille on tarjottu mahdollisuus tavata oikeudellista avustajaansa luottamuksellisesti. Suurin osa kaikista vastaajista koki myös saaneensa osallistua vapaa-ajan toimintoihin, katsoa televisiota ja lukea lehtiä sekä kirjoja vankilassa, mutta vain hieman yli puolet arvioi saaneensa tarvittavat terveyden- ja sairaanhoitopalvelut; tyytymättömiä kyseisten palveluiden saantiin oli reilu kolmannes.

Kaikista vastaajista noin joka kolmannella oli jokin yhteydenpitorajoitus; niistä, joiden rikosprosessi oli esitutkinnassa tai syyteharkinnassa, se oli yli puolella. Ongelmallisena näyttäytyy, että vain noin joka toinen rajoituksen saaneista vastaajista koki, että sitä koskeva päätös oli annettu selkeästi tiedoksi. Joka viides oli kannellut päätöksestä. Yhteydenpitorajoituksilla ei kuitenkaan havaittu olevan kielteistä yhteyttä tiedon saamiseen vankilassa, kohteluun tai oikeuksien toteutumiseen yleisesti – ne toimivat siis tarkoitetulla tavalla.

*Vastaajista, joilla ei ollut yhteydenpitorajoituksia, valtaosa arvioi saaneensa tavata läheisiään ja muita tutkintavankeja. Tapaamistilanteiden valvontaa pidettiin yleisesti ottaen asianmukaisena. Suurin osa oli tyytyväisiä myös kirjeenvaihdon lainmukaisuuteen ja mahdollisuuksiin käyttää puhelinta; noin neljännes vastaajista kuitenkin koki, ettei ollut saanut käyttää puhelinta tarpeen vaatiessa.*

Vastaajista 15 prosenttia oli saanut tutkintavankeuden aikana kurinpitorangeaistuksen. Selvästi yleisin seuraamus oli yksinäisyysrangaistus. Näkemykset siitä, onko kurinpitorangeaistuksen olemassaolo tutkintavangeille hyvä asia, jakautuivat voimakkaasti; vastaajien suhteellinen enemmistö kuitenkin kannatti sitä.



## *Henkilöstön näkökulma: sääntelyn selkeys ja oikeuksien toteuttamisen edellytykset*

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään kyselyin myös, kuinka selkeiksi ja hallittaviksi vankiloiden ja arviointikeskusten henkilökunta kokee vankeuslain keskeiset säännökset ja muut määräykset; minkälaiset toimintaedellytykset vankiloiden henkilökunnalla on toteuttaa vankeuslakiuudistusta ja kuinka vankeuslain keskeiset tavoitteet toteutuvat heidän näkökulmastaan.

Kyselyjen vastausten mukaan vankila- ja arviointikeskushenkilöstön vastaajat pitivät vankeuslakia ja vankeinhoitotyön tavoitteita valtaosin selkeinä. Toisaalta vankilahenkilöstö piti yleisesti ongelmallisena koulutuksen vähäisyyttä niissä tilanteissa, joissa lainsäädäntö, määräykset tai ohjeistukset muuttuvat. Myös avovastauksissa toivottiin koulutusta, joka helpottaisi vankeuslain, ohjeistusten, linjausten ja määräysten yhdenmukaista tulkintaa.

Vaikka molempien henkilöstöryhmien enemmistö katsoi vankeuslakiuudistuksen myötä täsmentyneen sääntelyn parantaneen vankien oikeusturvaa, tutkimuksessa nousi voimakkaasti esiin lain tavoitteiden ja niiden toteuttamisen kannalta tarpeellisten resurssien välinen ristiriita. Vankilahenkilöstön näkökulmasta resurssitilanne vaikutti kielteisesti vankien oikeuksien toteutumiseen erityisesti suljetuissa vankiloissa, joissa sekä kuntoutus- ja valvontahenkilöstön määrä koettiin puutteelliseksi. Vastaavasti arviointikeskuksissa arviointityön resurssit koettiin vajaksi. Tuloksissa oli kuitenkin näiltä osin alueellista vaihtelua; ongelmallisimpana resurssitilanne näyttäytyi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella.

Vankilahenkilöstön vastaajat suhtautuivat yleisesti ottaen kielteisesti siihen, että Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio on jaettu alueisiin. Avovastauksissa moni arveli Rikosseuraamuslaitoksen organisatorisen mallin vieneen resursseja vankiloiden lähityöstä ja lisänneen vastaavasti hallintohenkilöstöä ja sen myötä toiminnan byrokraattisuutta.

## *Menettelyllinen tarkastelu: muutoksenhaku*

Muutoksenhakumenettelyn tarkastelun lähtökohtana oli kartoitus oikaisuvaatimusten ja hallinto-oikeusvalitusten asiatyypeistä ja niistä seuranneista toimenpiteistä. Varsinaisena tavoitteena oli selvittää, missä määrin ongelmia aiheutuu a) vangin epätietoisuudesta liittyen oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja b) henkilökunnan menettelytaparikkomuksista, ja c) missä määrin ongelmat kytkeytyvät vankeuslakiuudistuksen tuottaman säännösten yleiseen hallittavuuteen. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, mikä merkitys vangin taustalla on valitusten tai kanteluiden tekemiseen.

Vangit, jotka hakivat muutosta, vastasivat profiililtaan melko tarkasti vankeusvankien ryhmää. Pitkää tuomiota suorittavia oli kuitenkin hieman enemmän ja ensikertalaisia vähemmän kuin vankeusvangeissa keskimäärin. Tulos selittyy ennen kaikkea sillä, että vankilassa ehditään tehdä enemmän pitkää tuomiota suorittavia koskevia päätöksiä, joista voi puolestaan syntyä tarve hakea muutosta.

Muutosta haettiin useimmin asioihin, joissa vankien oikeuksiin kohdistuu selkeitä rajoituksia (esimerkiksi kurinpitorangaistuksen poistaminen tai lieventäminen

tai avolaitoksesta suljettuun vankilaan siirtämistä koskevan päätöksen kumoaminen). Vankien oikaisuvaatimusten ja erityisesti hallinto-oikeusvalitusten menestyminen oli vähäistä. Tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus menestyi, lakia oli usein sovellettu selkeästi väärin tai viranomaisena oli toiminut ilman laissa säädettyä perustetta.

Näiden tulosten perusteella ei ole mahdollista päätellä, kuinka yleisiä lain soveltamisen ongelmat tosiasiallisesti ovat. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että muutoksenhakujärjestelmä reagoi lähinnä ilmeisiin virheisiin eikä ole näin ollen tehokas oikeusturvakeino esimerkiksi tulkinnanvaraisempien harkintavaltakysymysten problematisointiin.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettuja kanteluita ja niiden ratkaisuja vuosilta 2004 ja 2012. Kanteluiden määrä lisääntyi tarkasteluvuosien välillä, samoin kannelleiden henkilöiden määrä. Tämä selittyy ennen kaikkea sillä, että vankeuslakiuudistuksen myötä vankien laintasoiset oikeudet ovat laajentuneet ja täsmentyneet. Samantyyppiset kanteluaiheet olivat yleisiä molempina vuosina. Terveysturvallisuutta koskevien kanteluiden osuus ratkaistuista asioista lisääntyi tarkasteluvuosien välillä. Vankilan olosuhteita, tapauksia ja vankilan aktiviteetteja koskevien kanteluiden osuus sen sijaan väheni.

Osana analyysia kartoitettiin vankien ja tutkintavankien näkemyksiä ja kokemuksia muutoksenhausta ja kanteluista. Vankikyselyn vastaajista noin joka neljäs ilmoitti hakeneensa muutosta tai kannelleensa, tutkintavangeista alle viidennes. Molemmissa vankiryhmissä tärkeimmäksi syyksi hakea muutosta tai kannella mainittiin yleisimmin näkemys päätöksen perustumisesta virheelliseen tietoon. Ne vanki- ja tutkintavankikyselyn vastaajat, jotka eivät olleet hakeneet muutosta tai kannelleet, antoivat yleisimmin syyksi syyn tai tarpeen puuttumisen. Toiseksi yleisin syy vankeusvangeilla oli näkemys, että vankilahenkilökunta suhtautuu muutoksen hakemiseen ja kantelun tekemiseen kielteisesti. Tutkintavangit eivät puolestaan uskoneet niiden menevän läpi.

Noin kolmannes vankeusvangeista ei tiennyt, kuinka muutosta haetaan tai kantelu tehdään, tutkintavangeista vielä harvempi. Huomattava osa molemmista vastaajaryhmistä arveli, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta voi seurata kielteisiä asioita, kuten vankilan henkilökunnan asenteiden huononemista vankia kohtaan; tämä huoli esiintyi usein myös vankeusvankien avovastauksissa.

Käsitykset henkilöstön kielteisestä suhtautumisesta oikeusturvakeinojen käyttöön näyttävät ainakin osin perusteltuina, kun ne rinnastetaan henkilöstökyselyn tuloksiin. Noin puolet vankilahenkilöstöstä arvioi, että vangeilla on usein vaikeuksia laatia sisällöltään tai muodoltaan asianmukainen oikaisuvaatimus, valitus tai kantelu. Hieman useampi arvioi vankien saavan henkilökunnalta tarvittaessa apua niiden laatimiseen. Kuitenkin vain reilu kolmannes vankilahenkilöstön vastaajista ja puolet arviointikeskushenkilöstön vastaajista piti yleisesti ottaen myönteisenä, että vangit hyödyntävät muutoksenhakuoikeuttaan. Molempien vastaajaryhmien enemmistö myös katsoi, ettei vankien muutoksenhakuoikeutta tule laajentaa. Muutoksenhakuoikeutta vastustettiin erityisesti sillä perusteella, että yksittäisten vankien katsottiin kuormittavan jo olemassa olevaa järjestelmää jatkuvilla ja usein turhiksi luonnehdituilla muutoksenhauilla. Lisäksi moni problematisoi vangin avustamisen muutoksenhausta paitsi resursseihin vedoten myös periaatteellisista syistä; tämän tyyppisen avustamisen katsottiin kuuluvan pikemminkin vangin asianhoitajan tehtäviin.

Vankilahenkilökunnan vastaajat suhtautuivat melko kielteisesti myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin; erityisesti suljettujen vankiloiden vastaajat kokiivat, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa huomioida riittävästi vankinhoitotyön todellisuutta. Suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnan vastaajista kuitenkin arvioi, että vankilan toimintatapoja muutetaan vankilassa ja arviointikeskuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla.

### *Menettelyllinen tarkastelu: rangaistusajan suunnitelma*

Rangaistusajan suunnitelmien tarkastelun lähtökohtana oli suunnitelmien kattavuus, sisällöllinen erittely ja päivittyminen. Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin suunnitelman laatimisen ja toteuttamisen prosessia eri vaiheissaan ja prosessin vaikutuksia esimerkiksi avolaitokseen sijoittamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen. Kaiken kaikkiaan pyrkimyksenä oli hahmottaa laaja-alaisesti suunnitelmien laatimista ja toimivuutta sekä kummankin rakenteellisia ja organisatorisia edellytyksiä.

Rekisteriaineiston perusteella rangaistusajan suunnitelma oli laadittu lähes kaikille ehdottomasta vankeudesta vapautuneista. Sen sijaan suunnitelmia ei ollut tehty kaikille lyhytaikaisvangeille, ja sakon muuntorangaistusta suorittavista se oli laadittu ainoastaan joka kolmannelle. Suunnitelmiin kirjatut tavoitteet liittyivät yleisimmin riippuvuuksiin tai asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen. Miltei puolet suunnitelmista laadittiin pelkän kirjallisen materiaalin pohjalta. Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella vankien haastatteleminen mahdollisuuksia rajoitti arviointikeskusten resurssitilanne eli ajan puute.

Vangit ja henkilöstö kritisoivat rangaistusajan suunnitelmien laatua samankaltaisin perustein. Moni piti rangaistusajan suunnitelmia sisällöltään liian ylimalkaisina tai abstrakteina. Moni katsoi myös, että suunnitelmiin kirjatut tavoitteet olivat toisinaan epärealistisia suhteessa tuomion pituuteen tai vankilan toimintaedellytyksiin.

Vankila- ja arviointikeskushenkilöstön näkemykset mielekkäiden rangaistusajan suunnitelmien laatimisen edellytyksistä poikkesivat selvästi toisistaan. Vankilahenkilökunnasta moni katsoi, että arviointikeskushenkilöstön vankila- ja vankituntemuksessa on puutteita. Toisaalta haastatteluissa nousi esille arviointikeskusten mahdollisuus systemaattiseen arviointiin ja tiedon keruuseen sekä vankien tasapuoliseen kohteluun. Kyselyn avovastauksissa ja haastatteluissa pohdittiin, pitäisikö arviointikeskusten sijaita lähempänä vankilaa, jotta molempien tahojen osaamista voitaisiin hyödyntää paremmin ja tiedonkulun ongelmia lieventää.

Rekisteriaineiston analyysissä havaittiin merkittäviä puutteita rangaistusajan suunnitelmien seurantaan liittyen. Kolmanneksessa rangaistusajan suunnitelmiin kirjatuista tavoitteista ei ollut lainkaan merkintää siitä, oliko tavoite toteutunut, osittain toteutunut tai jäänyt toteuttamatta. Tavoitteet, joita oli seurattu, oli useimmin merkitty osittain toteutuneiksi.

Myös haastattelujen perusteella käytännöt olivat varsin vaihtelevia sen suhteen, miten vankia koskevia asioita ja hänen edistymistään suunnitelman toteuttamisessa seurattiin ja kirjattiin tietojärjestelmään. Tavoitteiden toteutumisen kriteerit olivat subjektiivisia, ja moni haastateltu koki niiden arvioinnin vaikeaksi. Seurannassa ilmeneviä ongelmia selittää osaltaan edellä kuvattu tavoitteiden ylimalkaisuus.

Rangaistusajan suunnitelmien toteuttamisen edellytykset olivat kyselytulosten mukaan riittämättömät suljetuissa vankiloissa. Haastatellut kommentoivat erityisesti kuntoutustyön puutteellisia resursseja. Myös vankilakohtaisen vankipopulaation ja erityisesti turvallisuuteen liittyvien seikkojen katsottiin vaikuttavan asiaan. Erityisesti JR-taustaisten vankien rangaistusajan suunnitelmien toteuttaminen koettiin usein ongelmallisena menettelytapojen epäselvyyden vuoksi. Merkinnällä viitataan siihen, että vangilla on yhteys järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Kyselyaineiston perusteella suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnasta katsoi, että vankilahenkilökunnan tulisi panostaa erityisesti rikoksettomaan elämään motivoituneiden vankien rangaistusajan suunnitelmien toteutukseen. Yli puolet vankilahenkilökunnan vastaajista suhtautui myös kielteisesti siihen, että vanki pyrkii edistymään suunnitelmassaan ainoastaan päästäkseen avoimpiin vankilaolosuhteisiin. Vangit olivat tulosten perusteella yleisesti motivoituneita noudattamaan suunnitelmaa, ja monelle suunnitelman merkitys hahmottui nimenomaan konkreettisten seurausten kautta: suunnitelman noudattamisen toivottiin edistävän avoimpiin oloihin siirtymistä ja sitä kautta esimerkiksi opiskelua ja läheisten tapaamista. Moni koki kuitenkin, ettei rangaistusajan suunnitelman noudattaminen takaa mitään, vaan että siihen vedotaan lähinnä vangin kannalta kielteisessä mielessä.

### 8.3 Arvioivaa tarkastelua

Lopuksi tutkimuksen tuloksia arvioidaan vielä kokoavasti suhteessa vankeuslain-säädännön kokonaisuudistuksen tavoitteisiin, erityisesti vankien oikeusturvan, yhdenvertaisuuden, suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden toteutumiseen. Ensin nostetaan esiin oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisia seikkoja, jotka toistuivat useassa tutkimuksen osa-aineistossa. Tämän jälkeen syvennetään rangaistusajan suunnitelmien ja lain tavoitteiden välisten ristiriitojen tarkastelua. Huomiota kiinnitetään myös lakiuudistuksen onnistumisiin ja jo korjautuneisiin epäkoh-tiin. Lisäksi esitetään kehittämissuhteita.

#### *Oikeuksien toteutumisen ongelmakohtia ja onnistumisia*

Tiedonsaantiin liittyvät oikeudet toteutuivat sekä vanki- että tutkintavankikyselyn perusteella vaihtelevasti. Erityisesti tiedonsaannissa henkilökunnalta *vankilaan saapumisvaiheessa* koettiin puutteita. Vankeuslakiin on kirjattu velvoite tiedottaa vankia vankilan oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista viipymättä tämän vankilaan saapuessa, eli sääntely on tältä osin yksiselitteistä. Tiedonsaanti vaikuttaisi kuitenkin jäävän turhan korostuneesti toisten vankien ja tutkintavankien varaan, mikä on ongelmallista siksi, ettei toisilta vangeilta saatu tieto ole välttämättä oikeellista tai ajantasaista. Ongelma korostuu vieraskielisten vankeus- ja erityisesti tutkintavankien tapauksessa, sillä heillä on rajatumpi mahdollisuudet tutustua kirjallisiin normilähteisiin ja mahdollisesti myös rajatumpi pääsy vankilan ulkopuolisten tietolähteiden piiriin.

*Kehittämisehdotus: tiedonsaannin tehostaminen vankilaan saapumisvaiheessa; tiedottaminen vankilan toiminnoista ja oikeuksista sekä suullisesti että kirjallisesti. Eri normilähteiden (vankeuslaki, järjestyssääntö, tulo-opas) riittävä kääntäminen vieraille kielille ja normilähteiden saatavuuden varmistaminen.*

Menettelyllisten oikeuksien toteutumisessa eli vangin kuulemisessa ja päätösten perustelemisessa oli vanki- ja tutkintavankikyselyiden sekä muutoksenhakuaineiston perusteella puutteita. Kyselyiden perusteella ongelmat keskittyivät suljettuihin vankiloihin. Kyseessä on vangin oikeusturvan kannalta selkeä epäkohta, joka saattaa osaltaan selittää myös suljettujen vankiloiden vastaajien vähäistä luottamusta henkilökunnan toiminnan lainmukaisuuteen. Menettelyllisiin oikeuksiin liittyviä ongelmia on havaittu toistuvasti myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (Mäkipää 2014).

*Kehittämisehdotus: tietojärjestelmien kehittäminen siten, että se tukee vankia koskevan päätöksentekomenettelyn lainmukaisuutta; henkilökunnan koulutus tähän liittyen.*

Terveydenhuoltoon liittyvien oikeuksien toteutuminen oli eräs vanki- ja tutkintavankikyselyissä esiin noussut ongelmatyyppi. Myös eduskunnan oikeusasiamies antoi useita terveydenhuoltoon liittyviä kanteluratkaisuja; aiheeseen liittyvien ratkaisujen havaittiin myös lisääntyneen tarkasteluvuosien 2004 ja 2012 välillä. Huomionarvoista on, että kanteluasioissa terveydenhuoltoon liittyvät ongelmat liittyivät osittain edellä mainittuihin epäkohtiin eli tiedonsaantiin ja potilaan kuulemiseen. Kurinpitorangeistuksiin liittyvät asiat eivät juuri nousseet kyselyissä esiin, vaikka kurinpitorangeistus oli täytäntöönpanovaiheeseen ajoittuvista asioista yleisimmin muutoksenhaun kohteena.

Yhteyksissä vankilan ulkopuolelle oli tutkimuksen perusteella jonkin verran ongelmia. Niitä ilmeni eri muodoissa järjestyssääntöanalyysissä, vanki- ja tutkintavankikyselyissä sekä kanteluaineistossa. Tapaamisjärjestelyt olivat järjestyssääntöjen muotoiluissa epäyhdenmukaisia, vankikyselyssä kritisoitiin perhetapaamisen puuttumista, ja tutkintavangit olivat tyytymättömiä erityisesti puhelimen käytön mahdollisuuksiin. Eräiltä osin epäkohtia on jo pyritty korjaamaan. Tapaamisia koskeva sääntely uudistettiin perusteellisesti vuoden 2015 vankeuslain päivityksen yhteydessä. Nykyisessä sääntelyssä huomioidaan avo- ja suljettujen vankiloiden väliset erot, joten sen voi olettaa yhdenmukaistavan tapaamisiin liittyvien oikeuksien toteutumista vankilatyyppin sisällä.

Positiivisena voidaan pitää sitä, että vangit ja tutkintavangit kokivat vankilan yleisesti ottaen turvalliseksi ja vankilahenkilökunnan toiminnan ennustettavaksi. Tutkimuksen perusteella uudistuksen tavoitteet ovat kaiken kaikkiaan toteutuneet avovankiloissa melko hyvin.

## Vankilakäytäntöjen ja oikeuksien toteutumisen epäyhdenmukaisuudesta

Tutkimuksessa havaittiin melko selkeitä eroja vankilakäytäntöjen yhtenäisyydessä ja hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen noudattamisessa. Sekä vankien että henkilöstön arvioiden perusteella vankilakäytäntöjen yhdenmukaistaminen onkin toteutunut vankeuslain tavoitteista huonoiten. Kyselyiden valossa kielteisimmät arviot oikeuksien toteutumisesta keskittyivät suljettuihin vankiloihin, joskin vaihtelua oli myös vankilatyypin sisällä.

Osa oikeuksien toteutumisen ja toimintatapojen eroista selittynee *rakenteellisilla*, vankilatyypin ”luonteeseen” kuuluvilla seikoilla, kuten vankipopulaation erilaisuudella ja valvonnan tasolla. Suljetuissa vankiloissa korostuvat ymmärrettävästi voimakkaammin vankeuslain turvallisuutta painottavat tavoitteet, avovankiloissa taas sopeuttavat. Tulosten perusteella suljetuissa vankiloissa on myös selvästi avovankiloita huonommat materiaaliset edellytykset vankien rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseen ja kuntouttavaan toimintaan yleensä, mikä voi osaltaan syventää eroja ja vaikuttaa myös yleisemmin vankiloiden toimintakulttuuriin<sup>45</sup>. Resurssien riittävydessä oli vanki- ja henkilöstökyselyn perusteella myös alueellista vaihtelua.

Resurssikysymys nousi tutkimuksessa kaiken kaikkiaan voimakkaasti esiin. Kuten jaksossa 1.1. todettiin, lain tavoitteiden toteutumisen katsottiin edellyttävän sekä resurssien kohdentamista että lisäresursseja erityisesti arviointikeskustyyhön ja tavoitteellisen toiminnan lisäämiseen vankiloissa. Rikosseuraamuslaitos on kuitenkin joutunut toteuttamaan mittavia henkilöstövähennyksiä ensin valtion tuottavuusohjelman, sitten sopeuttamissuunnitelman toimeenpanon vuoksi. Rikosseuraamuslaitos on vähentänyt vuodesta 2005 alkaen yhteensä 504 henkilötyövuotta. Toisaalta myös vankiluku on laskenut. Vuonna 2015 vankeja oli keskimäärin 3 068; miltei viidennes vähemmän kuin kymmenen vuotta aikaisemmin<sup>46</sup>. Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätöstietojen perusteella vankien määrä henkilötyövuotta kohden oli hieman korkeampi vuonna 2006 (1.4/HTV) kuin vuonna 2015 (1.3/HTV).<sup>47</sup>

Rikosseuraamuslaitoksen toimintakertomuksen mukaan asiakasmäärän lasku onkin luonut osaltaan edellytyksiä sille, että Rikosseuraamuslaitos on voinut toteuttaa tuottavuusohjelman ja sopeuttamissuunnitelman mukaiset henkilöstö- ja toimintamenosäästöt hallitusti<sup>48</sup>. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että henkilöstöresursseja ei ole ollut mahdollista kohdentaa lainvalmistelun päämäärien mukaisesti vankitoimintoihin tai kuntouttavaan työhön. Vankien ajankäyttötilaston perusteella yli kolmannes vangeista oli vuonna 2015 vankitoimintojen ulkopuolella (28 % vuonna 2006)<sup>49</sup>. Rikosseuraamuslaitoksen työajankäyttötilastot osoittavat, että vuosien 2011 ja 2015 välillä erityyppisiin työtoimintoihin, vankien koulutukseen ja

<sup>45</sup> Rikosseuraamuslaitoksessa on käynnissä Toimivat lähityökäytännöt-hanke. Hankkeessa on selvitetty, mitä valvontahenkilöstön nykyinen lähityö vankiloissa on, ja millä tavoin lähityötä voitaisiin kehittää. Hankkeen esiselvitysraportin mukaan lähityölle ei koeta olevan riittävästi resursseja. Valvontahenkilöstön kokemus on, että resursseja on supistettu eniten lähityön alueilta (Ylisassi ym. 2016).

<sup>46</sup> Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja 2015, s. 3, 5.

<sup>47</sup> Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätökset 2006–2015.

<sup>48</sup> Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2015, s. 1.

<sup>49</sup> Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja, taulukko 23.



ohjelmatoimintaan käytetty työaika on vähentynyt<sup>50</sup>. Aiempia vuosia koskevat toimintatiedot on luokiteltu eri tavoin, joten vertailu niihin on vaikeaa.

Rangaistusajan suunnitelmien laadinnan ja seurannan henkilöstöresurssien riittävyys on tulosten valossa tärkeä kysymys, mutta sitä on hankala arvioida tarkasti. Ensinnäkin hallituksen esityksen arvio 40 henkilötyövuoden nettolisäyksen tarpeesta koski *sijoittajaysikköjen* toiminnan vakiinnuttamista; sittemmin organisaatio ja arviointitehtävien kenttä on kuitenkin muuttunut alkuperäisestä. Rangaistusajan suunnitelmiin käytettyjen henkilötyövuosien riittävyyden arvioinnille ei siis ole selkeää ulkoista mittapuuta<sup>51</sup>. Toiseksi rikosseuraamuslaitoksen ajankäyttötilastojen luokitus on muuttunut siten, etteivät tiedot ole keskenään kokonaisuudessaan vertailukelpoisia. Viime vuosien kehityksestä voidaan kuitenkin havaita, että rangaistusajan suunnitteluun ja seurantaan käytetty työaika on kasvanut vuodesta 2011 (70 htv) vuoteen 2015 (78 htv). Rangaistusajan suunnitelmien hallintaan käytetty työaika vankilassa on pysynyt eri vuosina suunnilleen samalla tasolla (n.30 htv/tarkasteluvuosi)<sup>52</sup>.

Muutoksenhakumenettelyn kehittämisellä pyrittiin kohentamaan vangin mahdollisuuksia vaikuttaa kokemuinsa epäkohtiin, mikä lisäisi vangin oikeusturvaa. Lisäksi tavoitteena oli edistää laitospöytäkäytöjen yhtenäisyyttä ja siten vankien yhdenvertaisuutta. Tutkimuksen perusteella muutoksenhakumenettely ei näyttäydä erityisen tehokkaana keinona kummankaan tavoitteen toteutumiseksi. Kuten todettua, vankien vaatimusten menestyminen oli vähäistä ja niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus menestyi, kyse oli usein selkeästä tilanteesta, joissa lakia oli sovellettu väärin tai viranomaisen oli toiminut ilman laissa säädettyä perustetta. Tämän tyyppisten ratkaisujen painoarvo tulevaa toimintaa ohjaavana ja yhdenmu-kaistavana ei voi olla kovinkaan suuri.

Muutoksenhakujärjestelmän ongelmat vaikuttavat osin sisäänrakennetuilta: vangin asema suhteessa virkavastuulla toimivaan virkamieheen on lähtökohtaisesti epäsymmetrinen, joten ”sana sanaa vastaan” -tilanteissa vangin valituksen menestymisen mahdollisuudet ovat vähäiset. Tähän ei liene juuri mahdollista vaikuttaa. Vaatimusten heikkoa menestymistä voi kuitenkin jossain määrin selittää se, että kohtalainen osa vankeja ei osaa käyttää oikeusturvakeinoja. Tähän on luonnollisesti syytä pyrkiä vaikuttamaan.

*Kehittämisehdotus: Tulosten valossa vankilahenkilökunnan suhtautuminen vangin avustamiseen muutoksenhaussa on eri syistä ristiriitaista. Kenties olisi perusteltua, että vankia avustaisi muutoksenhaussa sellainen henkilö, joka ei muuten osallistu vankia koskevaan päätöksentekoon tai vangin kanssa työskentelyyn (erillinen muutoksenhakuasiamies).*

Käytäntöjen vaihtelevuus herättää myös kysymyksen siitä, onko toimintaa määrittävä sääntely henkilöstön näkökulmasta selkeää. Tulokset ovat tältä osin hiukan

<sup>50</sup> Rikosseuraamuslaitoksen työaikatilasto (Tarmo) 2011–2015.

<sup>51</sup> Rikosseuraamuslaitoksen työryhmämietinnössä arviointikeskusten toiminnan organisoimisesta (2009, julkaisematon) vankeinhoidon arviointi-, suunnittelu- ja sijoittelutehtäviin mitoitettiin 39,5 henkilötyövuotta ja yhdyskuntaseuraamusten arviointi- ja suunnittelutehtäviin 34 henkilötyövuotta.

<sup>52</sup> Rikosseuraamuslaitoksen työajankäyttötilasto (Tarmo) 2011–2015.



ristiriitaiset. Vankila- ja arviointikeskushenkilöstö piti vankeuslakia ja vankeinhoitotyön tavoitteita yleisesti ottaen selkeinä. Toisaalta kyselyiden avovastauksissa tuotiin esiin, että ohjeistuksessa ja koulutuksessa erityisesti muutostilanteissa on puutteita ja että ohjeistukset ovat usein tulkinnanvaraisia. Tämän katsottiin osaltaan johtavan epäyhdenmukaisiin käytäntöihin vankeinhoidossa (teemaan palataan seuraavassa jaksossa).<sup>53</sup> Vankeuslain uudistuksen yhteydessä toteutettu koulutus oli kattava (ks. sivu 8), mutta organisaatio, laki ja ohjeistukset ovat sen jälkeen muuttuneet merkittävästi. Oletettavasti myös henkilöstön vaihtuvuudella on vaikutusta asiaan.

### *Rangaistusajan suunnitelma: erityiskysymyksiä*

Rangaistusajan suunnitelman toimivuudessa havaittiin tutkimuksessa useita toisiinsa kytkeytyviä ja osin kumulatiivisia ongelmia<sup>54</sup>. Epäkohtien keskeinen taustavaikuttaja on laadinnan resurssien puute, jonka vuoksi suuri osa suunnitelmista laaditaan asiakirjamateriaalin perusteella vankia kuulematta. Tästä syystä suunnitelmat eivät useinkaan ole tarkoitettussa mielessä yksilöllisiä, vaan (erästä haastateltua lainaten) ”liukuhihnaransuja”. Lainvalmistelussa korostettiin vangin osallistamista ja motivoimista suunnitelman laadintaan, koska se katsottiin merkitykselliseksi vangin suunnitelmaan sitoutumisen kannalta (ks. myös Crewe 2005). Tutkimuksen perusteella suuri osa vangeista kuitenkin koki, että heidän henkilökohtaiset tarpeensa ja toiveensa sivuutettiin laadintaprosessissa. Tiedossa ei ole, kuinka täytäntöönpanotehtävien uudelleenorganisointi (ks. s. 7 ja alaviite 13) on vaikuttanut laadinnan käytäntöihin.

Rekisteriaineiston perusteella suurin osa rangaistusajan suunnitelmien tavoitteista liittyi vankien asenteisiin ja riippuvuuksiin; tämä on lain lähtökohtien mukaista, mutta eräiden realiteettien valossa jossain määrin ongelmallista. Ensinnäkin tämän tyyppisiin asioihin vaikuttaminen edellyttäisi riittävää määrää pätevää erityishenkilöstöä, jota erityisesti suljetuista vankiloista vaikuttaa puuttuvan. Toiseksi tulosten valossa vaikuttaa varsin selvältä, että vangit toivovat rangaistusajan suunnitelmalta pikemminkin hyvin konkreettisia asioita (koulutus, perhesuhteiden tukeminen) kuin ”ylhäältä päin annettuja” terapeuttiluontoisia tavoitteita. Myös henkilöstö kritisoi jossain määrin sitä, ettei esimerkiksi erilaisille asenteisiin vaikuttaville kursseille ohjautuminen välttämättä tapahdu yksinomaan vangin tarpeista käsin.

Erityisesti asenteisiin liittyvien tavoitteiden toteutumisen arviointia on vaikeaa toteuttaa objektiivisesti. Olisi selkeintä, jos arviointi kohdistuisi siihen, missä määrin ja millä aktiivisuudella vanki on *osallistunut* toimintaan, jolla tiettyyn tavoitteeseen *pyritään* vaikuttamaan. Näin arviointi palautuisi seikkoihin, joita on mahdollista havainnoida ulkoisesti ja ilman laaja-alaista kliinistä asiantuntemusta. On myös syytä huomioida, ettei tietyille kurssille osallistuminen ”pakotettuna” ei ole lähtökohtaisesti mielekäästä. Toki vanki saattaa kurssin kuluessa motivoitua sen sisällöstä, mutta näin ei välttämättä käy.

<sup>53</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016, s. 16) on tuonut esille samanlaisia huomioita.

<sup>54</sup> Erillisjulkaisu ”Keppiä ja porkkanaa? Tarkastelussa rangaistusajan suunnitelmien toimivuus” (Liimatainen ym. 2016) sisältää aiheesta syventävää tietoa.

Toimeenpanotutkimuksessa on käsitelty asetelmia, joissa julkisen hallinnon toimijat toteuttavat asiakastyötä usein puutteellisten aika-, tieto- tai muiden resursien puitteissa. Erääksi keinoksi selvittää tavoitteiden ja käytännön ristiriidasta on havaittu taipumus kehittää eräänlaisia priorisoinnin strategioita, eli käytännössä suosia tiettyä asiakasryhmää; toiminta legitimoidaan ”olosuhteiden pakolla” (Lipsky 1980). Tässä tutkimuksessa on vastaavasti havaittu, että osa vankila- ja arviointikeskushenkilöstöstä priorisoi – tai ainakin haluaisi priorisoida – työskenteleä ”aidosti” rikoksettomuuteen motivoituneiden vankien kanssa. Aidon motivaation edellyttäminen on kuitenkin lainvalmistelun lähtökohtien vastaista: ajatuksena on nimenomaan ollut, että vankeusaikaisen toiminnan, erilaisten lupien ja avoimpiin olosuhteisiin siirtymisen kytkeminen rangaistusajan suunnitelmaan lisäisi henkilökunnan *myönteisiä* välineitä vankeinhoitotyöhön, eli etuuksiin vetoaminen nähtiin lainvalmistelussa legitimiinä keinona motivoida vankia suunnitelman noudattamiseen.

Tutkimuksen tuloksia tukevat oikeusasiamiehen viimeaikaiset havainnot rangaistusajan suunnittelun epäkohdista<sup>55</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies<sup>56</sup> on ratkaisukäytännössään korostanut vankilahenkilöstön aktiivista roolia vangin rangaistusajan suunnitelman seurannassa. Apulaisoikeusasiamiehen (AOA) mukaan suunnitelman päivitysvelvollisuus on asetettu edistämään ja palvelemaan vankeuden täytännönpanon tavoitetta lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämään. Jotta seurannan tavoite toteutuisi, vangilla tulee olla tilaisuus keskustella asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta, esittää omia näkemyksiään tilanteesta sekä saada tarpeen mukaan ohjausta siitä, miten tavoitteisiin on mahdollista edetä. Vankia kuulematta tapahtuva ”suunnitelman tekninen seuranta” ei siis ole AOA:n mukaan suunnitelman uudelleen käsittelemistä. AOA:n kannanoton mukaan *myös suunnitelmaan alun perin sitoutumattoman* vangin kanssa tulee säännöllisesti keskustella siitä, näkeekö hän tilanteen edelleen samalla tavoin, ja pyrkiä vaikuttamaan asiaan. Se, että kaikki vangit eivät ole halukkaita yhteistyöhön tai sitoutuneita asetettuihin tavoitteisiin ei siis poista vankilan velvollisuutta pyrkiä toteuttamaan vankeuslain tavoitteita kaikkien vankien osalta. (Dnro 926/4/2014; 4731/4/2014; 1736/4/15.)

Oikeusasiamies (OA) on antanut ratkaisun myös liittyen tapaukseen, jossa tieto järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumisesta oli vaikuttanut paitsi rangaistusajan suunnitteluun, myös sijoittamiseen avoimempaan laitokseen tai pääsemiseen poistumisluvulle. OA on pitänyt ongelmallisena ehdotonta, kategorisen kielteistä linjausta järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenten suhteen; kannanoton mukaan vankia koskevia päätöksiä tehtäessä ei tule toimia vain aiemmasta tilanteesta olevien tietojen perusteella, vaan selvittää myös, onko asiaan vaikuttavissa seikoissa tapahtunut muutosta. Käsillä olevassa tapauksessa rangaistusajan suunnitelman keskeisimpänä tavoitteena oli rikollisesta toiminnasta, kontakteista ja elämäntavasta luopuminen. OA korosti, että vaikka ensisijainen vastuu tavoitteisiin pyrkimisestä onkin vangilla itsellään, Rikosseuraamuslaitoksen tulee tarjota tukea ja keinoja rikollisesta alakulttuurista irtautumiseksi (Dnro 4640/4/14).<sup>57</sup> OA

<sup>55</sup> Kootusti Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa (2015), s. 187.

<sup>56</sup> Eduskunnan oikeusasiamies valvoo viranomaisen toiminnan laillisuutta. Oikeusasiamiehen lisäksi valvonnasta vastaavat kaksi apulaisoikeusasiamiestä. He toimivat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

<sup>57</sup> Ratkaisusta myös eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikirjassa (2015), s. 188

viittaa ratkaisussaan Rikosseuraamuslaitoksen tuoreeseen JR-vankien laitossijoittelua koskevaan ohjeistukseen<sup>58</sup>. Ohjeistuksen lähtökohta on, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi tunnistetut vangit sijoitetaan suljettuihin vankiloihin, joissa heitä voidaan valvoa tarpeen mukaisesti. Riippuen vankien todennetusta edistymisestä ja irtaantumisesta rikollisesta alakulttuurista heidät voidaan kuitenkin sijoittaa avoimpiin olosuhteisiin hallitusti. Ohjeistus on tältä osin selkeä, mutta sen käytännön soveltaminen saattaa olla ongelmallista – tutkimuksen perusteella JR-kytköksistä keskusteleminen vangin kanssa koetaan jossain määrin arkaluontoiseksi asiaksi<sup>59</sup>.

Vankeuslakia edeltäneessä tilanteessa monet vankien etuudet, kuten poistumis- ja perhetapaamisluvat oli kirjoitettu lakiin hyvin avoimesti siten, että vankeinhoitoviranomaisille jätettiin huomattavaa harkintavaltaa niiden soveltamisessa. Lain esitöissä tämän katsottiin johtavan potentiaalisesti toisistaan poikkeaviin laitostytäntöihin ja vaarantavan siten vankien yhdenvertaista kohtelua. Nyt lupaharkinta kytkeytyy kuitenkin keskeisesti rangaistusajan suunnitelmaan, jonka laadinnan ja toteuttamisen periaatteiden ja käytäntöjen kirjavuus ei anna syytä olettaa, että lupaharkinta olisi lakimuutoksen myötä yhdenvertaistunut. Vankien oikeusturvan kannalta on keskeistä, että rangaistusajan suunnitelmien laadinnan, toteuttamisen ja seurannan prosesseista kehitetään nykyistä yhdenmukaisempia ja läpinäkyvämpiä.

#### *Kehittämisehdotukset:*

- vankien kattavampi osallistaminen suunnitelmien laadintaan ja päivitykseen*
- toimintojen kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen parantaminen esimerkiksi vankilan ja arviointikeskuksen tiedonvaihtoa kehittämällä tai toimintatarjonnan kohdentaminen vankiloittain tarkoituksenmukaisella tavalla*
- kuntouttavan työn ja vankitoimintojen resurssien lisääminen*
- linjaus koskien suunnitelmien tavoitteiden ja keinojen muotoilua tavalla, joka tukee suunnitelmassa edistymisen tarkoituksenmukaista seurantaa ja suunnitelman päivittämistä*
- nykyistä objektiivisempi kriteeristö tavoitteiden toteutumisen arviointiin; sen varmistaminen, että tietojärjestelmä ja kirjaamiskäytännöt tukevat rangaistusajan suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen realiteetteja ja selkeyttävät rangaistusajan suunnitelman toteutumisen merkitystä lupaharkinnassa*

<sup>58</sup> Vankien sijoittamisesta tai siirtämisestä avolaitokseen ja avolaitoksesta suljettuun vankilaan (2/004/2015); Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset s. 18.

<sup>59</sup> Rikosseuraamuslaitos on aloittanut järjestäytyneestä rikollisuudesta irtautumista tukevan projektin 1.2.2016, ja toimintatapoja on kehitetty yhteistyössä keskusrikospoliisin kanssa. Tavoitteena on lisätä yhteistyötä Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisiviranomaisten välillä sekä luoda systemaattinen eri viranomaisten ja järjestöjen palveluja hyödyntävä toimintamalli JR-henkilöiden irtautumisen tukemiseksi ja potentiaalisten irtautujien etsimiseksi.

- *lisäselvitykset liittyen vankila- ja arviointikeskushenkilöstön toisistaan poikkeaviin näkemyksiin toimivaltasuhteiden tarkoituksenmukaisuudesta (ottaen huomioon täytäntöönpanotehtävien uudelleenorganisoinnin aikaansaamat muutokset)*
- *henkilöstön lisäkoulutus rangaistusajan suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi*
- *selkeiden menettelytapojen kehittäminen koskien JR-vankien rangaistusajan suunnitelmien laadintaa ja toteuttamista*

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Arola-Järvi, Anna (2012) Suunnitelmallisen vankeusajan käsikirja. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Oppikirja 1/2012.
- Crewe, Ben (2005) Codes and conventions: the terms and conditions of contemporary inmate values. Teoksessa Alison Liebling & Shadd Maruna (toim.) *The Effects of Imprisonment*, 177–208. Devon: Willan Publishing.
- Hartoneva, Anne & Mohell, Ulla & Pajuoja, Jussi & Vartia, Matti (2015) Yhdyskuntaseuraamukset ja vankeus. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Irwin, John & Owen, Barbara (2005) Harm and the contemporary prison. Teoksessa Alison Liebling & Shadd Maruna (toim.) *The Effects of Imprisonment*, 94–117. Devon: Willan Publishing.
- Jackson, Jonathan & Tyler, Tom R. & Bradford, Ben & Taylor, Dominic & Shiner, Mike (2010) Legitimacy and procedural justice in prisons. *Prison service journal*, 191, 4–10.
- Keinänen, Anssi & Tolvanen, Matti & Helminen, Maija & Kilpeläinen, Mia (2010) Vankien poistumislupakäytännöt ja niiden yhtenäisyys. Helsinki: Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 4/2010.
- Korander, Timo & Laapio Marja Liisa & Soine-Rajanummi Seppo (2002) Nollatoleranssin, ”Viideltä saunaan ja kuudelta putkaan” -hankkeen ja monitahoarvioinnin perusteet. Teoksessa (toim. Timo Korander & Seppo Soine-Rajanummi) *Kahdeksalta koskarille – samantien sakot. Tampereen nollatoleranssikokeilu 1999–2000: historiallinen konteksti, vastaanotto ja vaikuttavuus*. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 13.
- Liebling, Alison & Durie, Linda & Stiles, Annick & Tait, Sarah (2005) Revising prison suicide: the role of fairness and distress. Teoksessa Alison Liebling & Shadd Maruna (toim.) *The Effects of Imprisonment*, 209–231. Devon: Willan Publishing.
- Liimatainen, Anu & Mäkipää, Leena & Rantala, Kati (2014). Kysely vankiloiden ja arviointikeskuksen henkilökunnalle. Helsinki: OPTL:n verkkokatsauksia 42/2014.
- Liimatainen, Anu & Rantala, Kati & Paasonen, Jyri & Mäkipää, Leena (2015) Kyselytutkimus vankeusvangeille sääntelyn toimivuudesta ja vankilaoloista. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 6/2015.

- Liimatainen, Anu & Rantala, Kati & Mäkipää, Leena & Tyni, Sasu (2016) Keppiä ja porkkanaa? Tarkastelussa rangaistusajan suunnitelmien toimivuus. Julkaisematon käsikirjoitus. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Linderborg, Henrik & Blomster, Peter & Muiluvuori, Marja-Liisa & Tyni, Sasu & Laurila, Tuomas (2015) Yhtenäinen organisaatio – yhtenäinen laatu? Tutkimus vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten laatutekijöistä Rikosseuraamuslaitoksessa. Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 2/2015.
- Lipsky, Michael (1980) Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Mohell, Ulla (2007) Vankeuslakipaketti – kohti suunnitelmallista vankeusprosessia. Oikeus 2007 (36); 3: 332–335.
- Mohell, Ulla & Pajuoja, Jussi (2006) Vankeuspaketti: vankeinhoidon kokonaisuudistus käytännössä. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Mäkipää, Leena (2010) Valvotun koevapauden toimeenpano ja sovellettavuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 249.
- Mäkipää, Leena (2015) Vangit jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttäjinä. Lakimies 2015/1.
- Mäkipää, Leena (2014) Vankien oikeusturvan toteutuminen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa. Edilex 2014/5.
- Mäkipää, Leena (2013) Vankiloiden järjestyssääntöjen sisältöanalyysi vankeuslakiuudistuksen näkökulmasta. Helsinki: OPTL:n tutkimustiedonantoja 120.
- Ojala, Harri (2009) Vankien muutoshaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva. Teoksessa Riitta-Leena Paunio (toim.) Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 221–234. Sastamala: Vammalan kirjapaino.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) Realistic Evaluation. London: Sage.
- Rantala, Kati & Smolej, Mirka & Leppälä, Jussi & Jokinen, Anniina (2008) Kaltevilla pinnalla – perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 239.
- Reisig, Michael D. & Mesko, Gorazd (2009) Procedural justice, legitimacy, and prisoner misconduct. *Psychology, Crime and Law* 15 (1), 41–59.
- Shannon, Sarah & Page, Joshua (2014) Bureaucrats on the Cell Block: Prison Officer's Perceptions of Work Environment and Attitudes towards Prisoners. *Social Service Review*, Vol 88, No. 4, 630–657.
- Snacken, Sonja (2005) Forms of violence and regimes in prison: report of research in Belgian prisons. Teoksessa Alison Liebling & Shadd Maruna (toim.) *The Effects of Imprisonment*, 306–339. Devon: Willan Publishing.
- Sykes, Gresham M. (1958) *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton University Press.
- Tyni, Sasu & Rantala, Kati & Kääriäinen, Henri & Liimatainen, Anu (2016) Tutkittavan vankeja koskevat oikeudet ja rajoitukset. Kyselytutkimus tutkintavangeille. Julkaisematon käsikirjoitus. Helsinki: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Ylisassi, Hilikka & Seppänen, Laura & Uusitalo, Hanna & Kalavainen, Susanna & Piispanen, Päivi (2016). Aktivoiva lähityö. Vankiloiden valvonta- ja ohjaushenkilöstö vuorovaikutuksellista lähityötä kehittämässä. Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 2/2016.

## *Virallislähteet*

- Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2015. K 11/2016 vp.  
HE 110/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vankeuslain muuttamisesta.
- HE 263/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 45/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- LaVM 10/2005 vp. Lakivaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- LaVM 17/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- OMTH 2004:16. Ehdotus vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen koulutusjärjestelyiksi.
- PeVL 20/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- Rikosseuraamuslaitos (2014) Kurinpitörangaistuksen määrääminen, ohje (3/004/2014).
- Rikosseuraamuslaitos (2010) Rikosseuraamusalan vuosikertomus 2009. Helsinki: Rikosseuraamuslaitos.
- Rikosseuraamuslaitos (2015). Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset.
- Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja 2015.
- Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätökset (2006–2015).
- Rikosseuraamusvirasto (2004) Vangille anomuksesta myönnettävät luvat. Lupatyöryhmän raportti. Helsinki: Rikosseuraamusviraston monisteita 4/2004.
- Rikosseuraamuslaitos (2015). Vankien sijoittamisesta tai siirtämisestä avolaitokseen ja avolaitoksesta suljettuun vankilaan, ohje (2/004/2015).
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016) Tuloksellisuuskertomus. Uusintarikolliisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2016.

## *Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut*

- AOA 22.2.2016, Dnro 1736/4/15  
AOA 17.11.2015 Dnro 4640/4/14  
AOA 20.3.2009, Dnro 3646/2/07  
AOA 30.9.2009, Dnro 543/4/07  
EOA 11.3.2010, Dnro 2400/4/08  
EOA 11.1.2011, Dnro 2592/4/10  
EOA 28.5.2012, Dnro 3787/4/10  
EOA 18.1.2010, Dnro 824/4/08



## LIITE 1

AINEISTOT	Kuvaus	N
Vankiloiden järjestyssäännöt ja mallijärjestyssääntö	Kaikkien vankiloiden voimassa olevat järjestyssäännöt tarkasteluajankohtana 2013.	31
Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut	Oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistut vankeinhoitoa koskevat ratkaisut ajanjaksolta 1.1.2007–30.9.2013.  Lisäksi vankeusvankeja koskevat asiat vuosilta 2012 ja 2004.	133
Oikaisuvaatimusasiat	1.6.2010–31.5.2013 vireille tulleet, Rikosseuraamuslaitoksen vankitietojärjestelmään kirjatut oikaisuvaatimusasiat Etelä- ja Länsi-Suomen rikosseuraamusalueelta. Tarkastelu rajattiin oikaisuvaatimusasioihin, joissa muutoksenhakijana oli vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö.	529
Hallinto-oikeusratkaisut	Hallinto-oikeuksissa vuonna 2012 tehdyt vankeinhoitoa koskevat ratkaisut.	113
Vankilahenkilöstölle suunnattu kysely	Verkkokysely vankeuslain tavoitteiden toteutumisesta vankilahenkilöstön näkökulmasta. Perusjoukkona koko vankilahenkilöstö (N=2 096).	497
Arviointikeskushenkilöstölle suunnattu kysely	Verkkokysely vankeuslain tavoitteiden toteutumisesta arviointikeskushenkilöstön näkökulmasta. Perusjoukkona koko arviointikeskushenkilöstö (N=80).	58
Vangeille suunnattu kysely	Lomakekysely vankeuslain tavoitteiden toteutumisesta vankien näkökulmasta. Toteutettiin 14 vankilassa (avo- ja suljettuja vankiloita kaikilta rikosseuraamusalueilta). Otos: valikoitujen vankiloiden vankeusvangit (N=998).	522
Tutkintavangeille suunnattu kysely	Lomakekysely vankeuslain tavoitteiden toteutumisesta tutkintavankien näkökulmasta. Toteutettiin 13 vankilassa. Otos: valikoitujen vankiloiden tutkintavangit (N=587).	298
Vankilahenkilökunnan haastattelut	Rangaistusajan suunnitelma-analyysiin liittyviä haastatteluja. Tarkempi kuvaus tekstissä.	9
Arviointikeskushenkilökunnan haastattelut	Rangaistusajan suunnitelma-analyysiin liittyviä haastatteluja. Tarkempi kuvaus tekstissä.	4
Vankien haastattelut	Rangaistusajan suunnitelma-analyysiin liittyviä haastatteluja. Tarkempi kuvaus tekstissä.	9
Rangaistusajan suunnitelma-rekisteriaineisto	Vankitietojärjestelmä	3011



## LIITE 2

## Tutkintavankikyselyn toteuttaminen

Kriminologian ja oikeuspoliittisen instituutin tutkintavangeille suunnatussa lomakekyselyssä selvitetään, miten tutkintavangit ovat päässeet käyttämään oikeuksiaan ja miten he ovat kokeneet tutkintavankeuden aikaiset olosuhteensa. Lomakkeessa on kysytty mm. seuraavia asioita: taustatiedot (sisältäen mm. rikossyytteet ja ensikertalaisuutta koskevat kysymykset) sekä kysymyksiä yhteydenpitorajoituksista, tiedon saannista, oikeuksista ja kohtelusta, kurinpitorangeistuksista sekä muutoksenhausta. Kaikkien kysymysten kohdalla tarjottiin mahdollisuus avovastauksille, mikäli vastaaja on kokenut että hänellä on enemmän sanottavaa kun mitä valmiiksi asetetut vastaukset mahdollistavat.

Kysely kohdistettiin tutkintavankeusvankeihin, jotka olivat sijoitettuina vankiloihin lokamarraskuun vaihteessa 2015. Kysely toteutettiin 28.–31.10.2015 seuraavissa vankiloissa: Jokela, Riihimäki, Vantaa, Hämeenlinna, Kylmäkoski, Vaasa, Turku, Oulu, Kuopio, Mikkeli, Pyhäselkä. Tutkimuksen ulkopuolelle jätettiin Helsingin, Pelson ja Sukevan vankilat, koska kussakin oli niin vähän tutkintavankeja kyselyn ajankohtana (yhteenlaskettuna 6 tutkintavankia).

Tutkimuksen perusjoukon muodostavat 587 vankia. Se on sama kuin tutkintavankien lukumäärä vankiloissa 1.11.2015. Heistä 194 oli ulkomaalaisia. Vastausprosentti on 51. Katoa on jonkin verran erityisesti ulkomaalaisten vankien joukossa. Lomake oli käännetty englanniksi, ruotsiksi, venäjäksi, viroksi ja latviaksi, mutta kieliongelman takia kaikkien eri kansalaisuuksien edustajien ei ollut mahdollista vastata kyselyyn. Taulukoissa alla eritellään 1) tutkimukseen valitut vankilat, tutkintavankien määrä, kyselyyn vastanneiden tutkintavankien määrä ja vankilakohtainen vastausprosentti sekä 2) vastanneiden tutkintavankien taustatiedot.

**Taulukko 1** Tutkimukseen valitut vankilat, tutkintavankien määrä, kyselyyn vastanneiden tutkintavankien määrä ja vastausprosentti

		N= tutkintavan- git/vankila	N = vastaajat	vastaus- prosentti
Vankila	Vantaan vankila	193	77	40
	Jokelan vankila	68	21	31
	Riihimäen vankila	11	6	55
	Hämeenlinnan vankila	21	15	71
	Kylmäkosken vankila	34	21	62
	Vaasan vankila	28	12	43
	Turun vankila	69	46	67
	Mikkelin vankila	46	31	67
	Kuopion vankila	44	25	57
	Pyhäselän vankila	18	12	67
	Oulun vankila	49	28	57
		Yhteensä	581	294
Etelä-Suomen alue		272	104	38
Länsi-Suomen alue		152	94	62
Itä- ja Pohjois-Suomen alue		157	96	61

Seuraavasta taulukosta ilmenee puolestaan vastanneiden tutkintavankien taustatiedot.

**Taulukko 2** Tutkintavankien taustatiedot: vastaajat (N=298)

Muuttuja	Luokka	N	%
Sukupuoli	mies	261	88
	nainen	34	11
	puuttuva tieto	3	1
	Yhteensä	298	100
Äidinkieli	suomi	212	71
	ruotsi	7	2
	viro	22	7
	venäjä	19	6
	muu, mikä	35	12
	puuttuva tieto	3	1
Koulutus	perus-, keski- tai kansakoulu	155	52
	ylioppilastutkinto	16	5
	ammattikoulututkinto	60	20
	ammattillinen opistotutkinto tai ammattikorkeakoulu	29	10
	korkeakoulututkinto	17	6
	muu, mikä	7	2
	ei mitään näistä	10	3
	puuttuva tieto	4	1
Perhesuhde	avioliitossa	54	18
	avoliitossa	67	23
	naimaton	104	35
	eronnut	62	21
	leski	2	1
	puuttuva tieto	9	3
Ikä	15–19	14	5
	20–29	80	27
	30–39	90	30
	40–49	54	18
	50–	48	16
	puuttuva tieto	12	4
Kansalaisuus	suomi	222	75
	ruotsi	4	1
	viro	23	8
	venäjä	9	3
	liettua	6	2
	muu	27	9
	puuttuva tieto	7	2
Työtilanne	kokopäiväinen palkkatyö	46	15
	osa-aikainen palkkatyö	7	2
	yrittäjä	29	10
	työtön	141	47

	eläkkeellä	25	8
	opiskelemassa	11	4
	muu tilanne, mikä	18	6
	puuttuva tieto	21	7
Pääsyyte	ryöstö	32	11
	muu omaisuusrikos (esim. varkaus, petos)	38	13
	talousrikos	8	3
	henkirikos	30	10
	muu väkivaltarikos (esim. pahoinpitely, tapon yritys)	75	25
	seksuaalirikos	23	8
	huumausainerikos	60	20
	liikennerikos	3	1
	muu rikos, mikä	21	7
Rikosprosessin vaihe	esitutkinnassa/syyteharkinnassa	92	31
	käräjäoikeuden käsittelyssä	50	17
	valitettu käräjäoikeuden tuomiosta	97	33
	hovioikeuden käsittelyssä	49	16
	puuttuva tieto	10	3
Aikaisemmin vankilassa	ei	143	48
	kerran	35	12
	kaksi kertaa	20	7
	kolme kertaa	13	4
	neljä kertaa	15	5
	enemmän kuin neljä kertaa	68	23
	puuttuva tieto	4	1
Tutkintavankeus-aika	alle 2 kk	64	22
	yli 2kk, alle 4 kk	69	23
	yli 4 kk alle 6 kk	37	12
	yli 6 kk, alle 12 kk	84	28
	yli 12 kk	26	9
	puuttuva tieto	18	6
Vangitsemis-peruste	tietää mikä syynä	186	62
	perusteet on annettu tiedoksi, ei muista niitä	44	15
	ei tiedä, perusteita ei ole annettu tiedoksi	26	9
	puuttuva tieto	42	14
Poliisivankilassa ennen vankilaa	en ole	31	10
	olen, kuinka monta vrk:ta	260	87
	puuttuva tieto	7	2