OIKEUSMINISTERIÖ

OM 14/013/2017

15.6.2017

Jakelu: Rikosseuraamuslaitos

OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN KIRJANPITOYKSIKÖN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2016

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n 1 ja 2 momenttien nojalla oikeusministeriö on tänään päättänyt antaa seuraavan kannanoton Rikosseuraamuslaitoksen (kirjanpitoyksikkö 151) tilinpäätöksestä vuodelta 2016 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 21.4.2017 annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta. Tilinpäätöskannanotossa on lisäksi huomioitu valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen (18/2016)[1] tarkastushavaintoja.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Rangaistusten täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteena oli rangaistusta suorittavien valmentaminen rikoksettomaan elämään tukeutuen yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin, suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen ja verkostoyhteistyön lisääminen sekä oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin kohtuullisen hyvin käytettävissä olevat resurssit huomioiden. Vankien päivittäinen keskimäärä kääntyi v. 2016 hienoiseen nousuun. Vankiluvun nousua selittävät mm. ulkomaalaisten vankien määrän ja keskimääräisen laitosajan kasvu. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä jatkoi edelleen laskua. Rikosseuraamuslaitos on varautunut useana vuonna tulevien vuosien menopaineisiin sekä valtiontalouden määrärahaleikkauksiin sopeuttamalla toimintaansa ja saanut kasvatettua siirtyvän määrärahan määrää. Vuodelta 2016 siirtyi 21,7 milj. euroa, joka on 9 % toimintamenomäärärahasta. Julkisen talouden suunnitelmassa v. 2017–2020 kohdennettiin Rikosseuraamuslaitokselle toimintakyvyn turvaamiseksi nykyisessä vankilaverkostossa lisärahoitusta, joka mahdollistaa nykyisen palvelutason ylläpitämisen suunnittelukaudella. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähankkeen (Roti) kustannusten nousu tulee laskemaan Rikosseuraamuslaitoksen siirtyvää määrärahaa merkittävästi suunnittelukauden aikana. Menopaineita aiheuttaa myös ennakoitavissa oleva vankiluvun nousu sekä toimitilojen heikko kunto.

Vuonna 2011 vapautuneiden uusintarikollisuus on 5 v. seuranta-ajalla hieman lisääntynyt. Muutoksen suuntaa on muutaman vuoden perusteella mahdotonta ennakoida. Pitemmällä aikavälillä uusintarikollisuuteen vaikuttavat Rikosseuraamuslaitoksen ja muiden viranomaisten kuntouttavan työn ohella mm. yleinen rikollisuuden määrän lasku ja väestön ikääntyminen. Ensimmäistä kertaa vankilassa olevista rikoksen uusii 41 %, kun vastaava osuus yli kuudetta kertaa vankilassa olevista on 75 %. Pitkäaikaisvankien suhteellinen osuus on noussut ja ensikertaisten määrä vähentynyt. Yhdyskuntaseuraamusten ja valvotun koevapauden nykyistä laa-

[1] Tuloksellisuustarkastuskertomus Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2016.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

jempaan käyttöön on vaikuttavuuden näkökulmasta perusteita. Muiden viranomaisten osallistuminen uusintarikollisuuden vähentämistyöhön rangaistuksen suorittamisen aikana heijastuu Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuuteen erityisesti koulutus-, työvoima-, ja sosiaali- ja terveyspalveluissa, joita Rikosseuraamuslaitos ei järjestä itse.

Rikosseuraamuslaitoksen keskeiset haasteet liittyvät uusintarikollisuuden riskiä vähentävän toiminnan järjestämiseen ja verkostoyhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa.Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat toistuvasti ilmaisseet huolensa vankien niukkoihin toimintamahdollisuuksiin. Vuonna 2016 kokonaan toimintojen ulkopuolella oli edelleen 27 % vangeista, vaikka aktiivitoimintaan osallistuminen kokonaisuutena lisääntyi mm. lähityöhankkeen ansiosta. Vankilaopetukseen sekä päihde- ja toimintaohjelmiin osallistuneiden vankien määrä väheni edelleen vuonna 2016.

Suunnitelmallisessa ja asteittaisessa vapauttamisessa ei vuoden 2016 aikana edistytty edelliseen vuoteen nähden. Valvotun koevapauden käyttöä ei saatu tavoitteen mukaisesti lisättyä. Suoraan suljetusta vankilasta vapautuneiden osuus kasvoi hieman. Vuoden 2016 aikana käynnistyi poikkihallinnollinen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma (AUNE) sekä Vankeusaika mahdollisuutena -hanke, joissa kehitetään rangaistuksista vapautuvien palvelujatkumoita, tiedonkulkua ja yhteistyötä eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä. Vankilaturvallisuus parani hieman edelliseen vuoteen nähden.

Vuoden 2016 aikana julkaistuissa valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa, vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksessa[2] ja eräissä eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskertomuksissa todettiin vankilakäytäntöjen vaihtelevuutta ja lakiin perustuvien oikeuksien toteutumisessa puutteita, jotka ovat ongelmallisia vankien yhdenvertaisuuden kannalta.

2. Tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä oikeusministeriön kanta kehittämistarpeista

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen talouden suunnittelu ja seuranta tarjoavat riittävät ja luotettavat tiedot kirjanpitoyksikön taloudesta ja toiminnasta. Riskienhallinta ja sisäisen valvonnan arviointi on kytketty osaksi tulosohjausprosessia.

Lokakuussa 2016 käyttöön otetun Kieku-järjestelmän työaikakirjanpidon tietoja ei ole pidetty tarpeeksi luotettavina, jotta niitä olisi voitu käyttää vuoden 2016 kustannuslaskennassa. Oikeusministeriö yhtyy tilintarkastajan huomioihin siitä, että työaikatietojen valvontaa tulee tehostaa.

Tuloksellisuuden raportointia tulee kehittää siten, että kehittämishankkeista raportoinnin sijaan analysoitaisiin saavutettua asiakasvaikuttavuutta sekä Rikosseuraamuslaitoksen oman toiminnan vaikutusta rangaistusta suorittavien uusintarikollisuuden riskiin. Toiminnan vaikuttavuutta kuvaavat mittarit on tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen ja ottaa käyttöön Roti järjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmaa tulisi laajentaa toiminnan sisältöä kuvaavien mittarien seurantaan perustuvasta arvioinnista johdon laajempaan näkemykseen Rikosseuraamuslaitoksen toimintatapojen, prosessien ja johtamisen onnistumisesta. Tätä voisi edistää, jos Rikosseuraamuslaitoksesta otettaisiin käyttöön esim. CAF arviointimalli tai vastaava. Tuloksellisuuden arvioinnissa on tärkeää hyödyntää myös olemassa olevaa tutkimustietoa sekä sidosryhmiltä ja kansalaisilta kerättävää tietoa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta ja yhteistyöstä yhteistyökumppanien kanssa.

---

[2] Liimatainen Anu, Rantala Kati: Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto. Helsinki, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 17/2016.

3. Toimenpiteet, joihin Rikosseuraamuslaitoksessa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Vankien sellin ulkopuolella viettämää aikaa ja toimintoihin osallistumisen määrää on edelleen lisättävä nykyisestä. Kokonaan toimintojen ulkopuolella olevien vankien määrää on vähennettävä. Asiasta on myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmaissut selkeän kantansa päätöksessään vankien sellin ulkopuolella viettämää aikaa koskevaan omaan aloitteeseensa (24.6.2015; dnro 1901/2/2011).

Rikosseuraamuslaitoksen tulee kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisuuden toteutumiseen rangaistuksen täytäntöönpanossa. Viraston sisäistä oikeudellista ohjausta tulee vahvistaa ja laillisuusvalvojien kannanottojen toimeenpanoa tehostaa. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että säädösmuutokset toteutetaan jokaisen yksikön toiminnassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa tuloksellisuustarkastuksessaan, että uusintarikollisuuden vähentämisessä tarvittaisiin nykyistä enemmän valtion hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä sekä kuntien ja järjestösektorin panosta. Rikosseuraamuslaitoksen tulisi olla nykyistä aloitteellisempi täytäntöönpanon aikaisten ja vapauttamista tukevien verkostojen rakentamisessa.

Tuleville vuosille saadusta lisämäärärahasta huolimatta oikeusministeriö edellyttää, että Rikosseuraamuslaitoksessa jatketaan rakenteellisia ja toiminnallisia kehittämistoimia, jotta toiminnan taso säilyisi tyydyttävällä tasolla myös tulevalla hallituskaudella.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä virastossa tulee ottaa huomioon valtiovarain controller –toiminnon 3.5.2017 antama suositus valtionhallinnon riskienhallintamallista. Suositus ja sitä koskeva muu aineisto löytyy valtionvarainministeriön internet-sivuilta (http://vm.fi/riskienhallinta).

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Oikeusministeriö vastaa seuraamusjärjestelmän ja rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädännön kehittämisestä. Tammikuussa 2017 annettiin hallituksen esitys koko rangaistuksensa vankilassa suorittaville vaarallisille rikoksen uusijoille tarkoitetusta uudenlaisesta seuraamuksesta, yhdistelmärangaistuksesta. Tämä koostuisi vankilassa suoritettavasta osasta ja sitä seuraavasta vuoden pituisesta valvonnasta, joka sisältäisi muun muassa päihteettömyyteen ja sähköiseen valvontaan liittyviä valvontamääräyksiä. Uuden lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2018 alussa. Uudistuksella pyritään vähentämään korkean riskitason omaavien pitkäaikaisvankien vapautumiseen liittyviä riskejä.

Hallituksen esitys tutkintavankeuden vaihtoehdoista ja järjestämisestä on annettu eduskunnalle. Esityksessä ehdotetaan tutkintavankeuden uusina vaihtoehtoina sähköisesti valvottua matkustuskieltoa ja sähköisesti valvottua tutkinta-arestia. Esitykseen sisältyvät myös säännökset, joiden mukaan tutkintavangit siirrettäisiin poliisin tiloista vankilaan nykyistä nopeammin vastauksena kansainvälisten valvontaelinten pitkään jatkuneeseen arvosteluun, johon myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota.

Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2016 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää keinoja ehdollisen vankeuden vaikuttavuuden tehostamiseksi sekä ehdollisen ja ehdottoman vankeuden välisen porrastuksen vähentämiseksi. Tavoitteeseen pyritään kehittämällä oheisseuraamusjärjestelmää.

Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke (Roti) on merkittävä toimintoja tehostava ja tuottavuutta lisäävä hanke. Oikeusministeriö on mukana hankkeen johtoryhmässä ja huolehtii hankkeen edellyttämistä kehittämistarpeista henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin sekä vankeutta, tutkintavankeutta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskeviin lakei-

hin. Samassa yhteydessä toteutetaan henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa koskevan EU:n tietosuojadirektiivin edellyttämät muutokset rikosseuraamusalaa koskevaan lainsäädäntöön.

Rikosseuraamuslaitoksen vankilarakennetta kehitetään strategian mukaisesti. Hämeenlinnan naisvankila-, Keravan avovankila- ja Jyväskylän uudisrakennushankkeita jatketaan. Oikeusministeriö on antanut Rikosseuraamuslaitokselle toimeksiannon valmistella yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa ratkaisua Pohjois-Suomen suljettujen vankipaikkojen turvaamiseksi.

Oikeusministeriö pyrkii edistämään ministeriötason yhteistyöllä yhteiskunnan yleisten palvelujen käyttöä rangaistusten täytäntöönpanossa ja sen jälkeen. Vuoden 2016 alusta lukien vastuu vankien terveydenhuollosta siirrettiin Terveyden ja Hyvinvoinnin laitoksen (THL) alaisuuteen. Tulevina vuosina tullaan arvioimaan mm. vankien mielenterveystyön ja sosiaali- ja päihdetyön kehittämistarpeita sekä yhteisiä palvelujatkumoja maakunnan järjestämiin palveluihin. Poikkihallinnollista yhteistyötä jatketaan myös vankien koulutuksen turvaamiseksi ja asunnottomuuden vähentämiseksi.

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Apulaisosastopäällikkö Aarne Kinnunen

TIEDOKSI:
valtiovarainministeriö
valtiontalouden tarkastusvirasto
valtiokonttori