



Rikosseuraamuslaitos

OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2018

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 2018 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 29.4.2019 annettu valtioneuvoston tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aiheita.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteena oli vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin. Tavoitteena oli valmentaa rangaistusta suorittavia rikoksettomaan elämään tukeutuen yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin, oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen sekä suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen lisääminen.

Vuonna 2013 vankilasta vapautuneiden ja yhdyskuntaseuraamuksen suorittaneiden uusintarikollisuudessa viiden vuoden seuranta-ajalla ei tapahtunut merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen nähden. Uusintarikollisuuteen vaikuttavat rangaistusten täytäntöönpanon aikaisten toimien ja yhteiskuntaan integroitumisessa onnistumisen ohella yleinen rikollisuuden määrän kehitys, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-ikänsä nousu (uusimistodennäköisyys laskee iän myötä). Ensimmäistä kertaa vankilassa olevista rikoksen uusii noin 35 prosenttia, kun vastaava osuus yli kuudetta kertaa vankilassa olevista on noin 70 prosenttia. Pitkäaikaisvankien ja ensikertaisten suhteellinen osuus on noussut. Yhdyskuntaseuraamusten ja valvotun koevapauden nykyistä laajempi käyttö on vaikuttavuuden näkökulmasta perusteltua. Valvotussa koevapaudessa oli v. 2018 päivittäin keskimäärin 207 vankia, 3 % vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuus ja asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toimeenpanokyky ovat kokonaisuutena arvioiden hyvällä tasolla Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan ja rakenteiden ulkoisten arviointien¹ perusteella. Rikosseuraamuslaitoksen keskeiset haasteet liittyvät epäyhtenäisiin käytäntöihin, yhtenäisten toimintamallien puuttumiseen ja oikeudelliseen ohjaukseen.

¹ Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-751-9>

Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-752-6>

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin kohtuullisen hyvin v. 2018. Vuoden 2018 aikana vankien toimintaan osallistumista ja sellin ulkopuolista ajankäyttöä kyettiin lisäämään edellisestä vuodesta. Tulostavoitteiden saavuttamista edisti se, että vankien päivittäinen keskimääräinen luku väheni edelliseen vuoteen nähden 125 vangilla. Vankiluvun muutokselle ei ole osoitettavissa selkeää yksittäistä selitystä, mutta väestön ikääntyminen ja rikollisuuden muutokset vaikuttavat osaltaan kehitykseen. Suomessa on kansainvälisesti vertaillen alhainen vankiluku, joka on linjassa muiden pohjoismaiden kanssa. Ulkomaalaisvankien määrä on eurooppalaista keskitasoa (17 % vangeista), mutta se on rakenteeltaan poikkeuksellinen tutkintavankien suuren osuuden (42 %) vuoksi. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä jatkoi edelleen laskuaan. Yhdyskuntapalvelua suorittavien määrän vähentyminen selittyy pääosin jo pitkään jatkuneella poliisin tietoon tulleiden rattijuopumusrikosten määrän vähentymisellä.

Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on kohtuullinen. Vuodelta 2018 siirtyi määrärahoja 26 milj. euroa (13 %). Rikosseuraamuslaitoksen määrärahatilannetta heikentää merkittävästi kehyskauden aikana Roti tietojärjestelmähankkeen kustannusten kasvu. Menopaineita aiheuttavat välttämättömät toimitila- ja turvatekniikkainvestoinnit sekä vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitetta edistettiin hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on uusintarikollisuuden vähentämistä käsitelleen tuloksellisuustarkastuksensa jälkiseurantaraportissa² todennut, että Rikosseuraamuslaitoksessa on käytännön rikosseuraamustyössä sekä vapauttamisvaiheen suunnittelussa ja toimeenpanossa lisätty yhteistyön tekemistä Rikosseuraamuslaitoksen sisällä ja ulkoisten sidosryhmien kanssa.

Uudessa ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä vahvistettiin vankilaopetuksen järjestämisen edellytyksiä ja ministeriöiden välillä sovittiin yhteisestä ammatillisen koulutuksen toimintamallista ja kehittämisestä. Uusintarikollisuuden vähentämisen kannalta on tärkeää, että yhteiskunnan palvelu- ja tukijärjestelmät toimivat ja tarjoavat jatkumon täytäntöönpanon aikana aloitetuille toimille. Vankeusaika mahdollisuutena -hankkeessa kehitettiin verkostotyön edellytyksiä kunnan, Kelan ja TE-palvelujen kanssa ja AUNE-hankkeessa rangaistuksista vapautuvien asumiseen liittyviä kysymyksiä osana pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa.

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 liitetty osaksi tulosohjausprosessia.

Tuloksellisuuden raportointia tulee edelleen kehittää siten, että kehittämishankkeista raportoinnin sijaan analysoitaisiin enemmän saavutettua asiakasvaikuttavuutta. Raportointia kehitetään yhteistyössä oikeusministeriön kanssa tulosohjausmenettelyssä tarkemmin sovittavalla tavalla.

² VTV jälkiseurantaraportti: Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen 12/2018. <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-uusintarikollisuuden-vahentaminen-rangaistusaikana-ja-sen-jalkeen/>

Kieku järjestelmän työajan tuntikirjauksissa on ilmennyt puutteita, jotka ovat vaikuttaneet henkilöstökustannusten kohdentumiseen toiminnoille ja Rikosseuraamuslaitos on joutunut tilinpäätöslaskelmissään arvioimaan koko vuoden toteuman marras- ja joulukuun tietojen perusteella. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut tilintarkastusraportissaan, että Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuuden laskentatoimessa käyttämää menettelyä voidaan pitää asianmukaisena oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. Kieku järjestelmän käyttöön liittyvät puutteet tulisi saada kuntoon.

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

Rikosseuraamuslaitoksen tulisi käynnistää toiminnan ja organisaatorakenteiden kehittämishanke, jolla varmistetaan tulostavoitteiden toimeenpano ja seuranta sekä toiminnan riittävä yhdenmukaisuus. Hankkeessa tulisi ottaa huomioon ulkoisissa arvioinneissa esille nostetut suositukset, kuten oikeudellisten palvelujen ja ohjauksen vahvistaminen, arviointitoiminnan valtakunnallinen järjestäminen sekä aluerakenteeseen liittyvät haasteet.

Toimipaikkaverkoston kehittämistä tulee jatkaa siten, että se tukee vaikuttavan toiminnan järjestämistä ja mahdollistaa osaavan henkilökunnan saatavuuden tulevaisuudessa.

Verkostoyhteistyön prosessit tulisi kuvata siten, että kaikki toimijat tuntevat omat vastuunsa ja roolinsa. Oikeusministeriö suosittelee, että Rikosseuraamuslaitoksessa laadittaisiin valtakunnalliset verkostoyhteistyön linjaukset.

Rikosseuraamuslaitoksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lyhytaikaisvankien suureen ja nopeasti vaihtuvaan ryhmään. Lyhytaikaisvangit tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon vankilaan tulo- ja kotouttamisvaiheessa sekä toiminnan suuntaamisessa lyhyen laitosajan aikana.

Sakon muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon tulee laajentaa eduskunnan lausuman³ edellyttämällä tavalla. Rikosseuraamuslaitoksen tulee yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa pyrkiä varmistamaan tarvittavien päihde-, sosiaali- ja terveyspalvelujen jatkuvuus riittävän ajan laitossijoituksen ja muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen.

Roti-hankkeen aikataulu on pidentynyt ja kustannusarvio noussut. Rikosseuraamuslaitoksen tulee varmistaa, etteivät hankkeen kustannukset enää nouse.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia, että vankilaturvallisuus säilyy hyvällä tasolla.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Oikeusministeriö vastaa seuraamusjärjestelmän ja rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädännön kehittämisestä.

³ Eduskunnan vastaus EV 245/2018 vp [HE 178/2018 vp](#)

Vuonna 2018 annettiin eduskunnalle useita seuraamusjärjestelmää koskevia uudistuksia. Ehdonalaisen vapauden valvontaa laajennettiin korkean väkivaltariskin vangeille. Ehdollisen vankeusrangais- tuksen oheisseuraamuksia koskevaa järjestelmää täydennettiin säätämällä rikoksen 21 vuotta täyttä- neenä tehneille uudeksi oheisseuraamukseksi 1 vuoden 3 kuukauden mittainen harkinnanvarainen valvonta. Rikoslakia muutettiin siten, että vangilla olisi mahdollisuus päästä ehdonalaiseen vapau- teen suoritettuaan puolet rangaistusajasta, jos hän ei ole rikosta edeltäneiden viiden vuoden aikana suorittanut ehdotonta vankeusrangäistusta vankilassa (aikaisemman kolmen vuoden sijaan). Toistu- vasti sakkorikoksiin syyllistyneiden henkilöiden rikkomukset käsiteltäisiin tuomioistuimenmenettelyssä ja sakot voitaisiin muuntaa vankeudeksi. Oikeusministeriössä on lisäksi valmisteltu lainsäädäntöä, jolla täsmennettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyön järjestämistä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämistä koskevissa tehtävissä.

Lakivaliokunta on mietinnössään (HE 120/2018 vp.) todennut, että seuraamusjärjestelmä on toistu- vien osittaisuudistusten vuoksi muodostunut monimutkaiseksi ja hajanaiseksi. Valiokunta katsoo, että tulevaisuudessa on perusteltua toteuttaa rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädän- nön kokonaisvaltainen tarkastelu ja uudistaa seuraamusjärjestelmää koskeva lainsäädäntö kokonai- suudessaan selkeämmäksi. Seuraamusjärjestelmän monimutkaistumiseen on kiinnitetty huomiota myös Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosesseja tarkastelleessa ulkoisessa arvioinnissa. Erityinen kysymys on toiminnan yksityiskohtainen sääntely, jota tulisi arvioida mm. johtajien päätös- vallan delegoimisen osalta. Oikeusministeriö käynnistää hankkeen, jossa arvioidaan seuraamusjärjes- telmän kehittämistarpeita.

Vuoden 2019 alussa tuli voimaan uudistus, jonka mukaisesti tutkintavangit on siirrettävä poliisivanki- lasta tutkintavankilaan pääsääntöisesti seitsemän vuorokauden kuluessa vangitsemisesta. Oikeusmi- nisteriö käynnistää jatkohankkeen, jonka tavoitteena on toteuttaa säädösmuutokset, joilla vastattai- siin kansainvälisten valvontaelinten vaatimukseen siirtää tutkintavangit heti vangitsemisoikeuden- käynnin jälkeen poliisivankilasta tutkintavankilaan. Samalla uudistetaan vanginkuljetuslainsäädäntöä. Toimeenpano edellyttää oikeusministeriön päätöksiä uusien tutkintavankitilojen rakentamisesta.

Oikeusministeriö jatkaa hallinnonalarajat ylittävää viranomaisyhteistyötä rangaistuksen aikaisten ja sen jälkeisten toimintojen ja yhteiskunnan yleisten palvelujen käytön edistämiseksi. Tulevina vuosina jatketaan kehittämistyötä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon sekä erityisesti mielenterveystyön pal- velujatkumojen varmistamiseksi ja arvioidaan vankien sosiaalietuuksia koskevat kehittämistarpeet. Yhteistyötä vankien koulutuksessa jatketaan opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Oikeusministeri



Antti Häkkänen

Hallitusneuvos



Anne Hartoneva

TIEDOKSI:

- valtiovarainministeriö
- valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtiokonttori