

30.5.2023

VN/7923/2023
VN/7923/2023-OM-1

Rikosseuraamuslaitos

Oikeusministeriön kannanotto vuoden 2022 tilinpäätöksestä

Oikeusministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Rikosseuraamuslaitoksen vuoden 2022 tilinpäätöksestä. Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtioneuvoston tarkastusviraston tilintarkastuskertomus (D/480/04.08.01/2022).

Ministeriön yleisarvio Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on tyydyttävä. Rikosseuraamuslaitos on saavuttanut tulossopimuksessa vuodelle 2022 asetetut tulostavoitteet osittain.

Vuoden 2022 aikana uudistettiin Rikosseuraamuslaitoksen organisaatorakennetta, ohjaus- ja johtamisjärjestelmää sekä keskitettiin hallinto- ja tukipalvelut. Uudistuksen pitkän aikajänteen tavoitteena on Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan tuloksellisuuden, laadun ja tehokkuuden sekä toiminnan yhdenmukaisuuden paraneminen. Tuloksellisuuteen vaikuttivat toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitospaikkatieteeseen ja täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin nähden liian pienen henkilöstömäärän lisäksi muun muassa sairauspoissaolojen korkea määrä ja uuden asiakastietojärjestelmän Rotin käyttöönottoon liittyvät haasteet. Roti-järjestelmän käytettävyydessä ilmenneet vaikeudet kuormittivat henkilöstöä ja hidastivat asiakasprosesseja, millä oli vaikutusta myös vuoden 2022 tuloksellisuuden mittareihin.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteena oli parantaa rangaistusta suorittavien edellytyksiä rikoksettomaan elämään ja vähentää riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin rangaistusaikana ja sen jälkeen. Tavoitteena oli valmentaa rangaistusta suorittavia rikoksettomaan elämään, huolehtia turvallisuudesta rangaistusten täytäntöönpanossa ja edistää yhteiskunnan turvallisuutta sekä toteuttaa oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnalla on välillinen vaikutus uusintarikollisuuteen, eikä sen perusteella voi tehdä päätelmiä vuoden 2022 tuloksellisuudesta.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen alhainen vankiluku (43 vankia 100 000 asukasta kohden), joka on linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa. Vankilasta vapautuneiden ja yhdyskuntapalvelun suorittaneiden uusintarikollisuudessa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen nähden. Vankilasta vapautuneiden uusintarikollisuus säilyi lähes ennallaan viiden vuoden seuranta-aikana. Vankilaan palasi uusista rikoksista puolet (50 prosenttia) kaikista vuonna 2017 vapautuneista vangeista. Ensimmäistä kertaa vankilassa olleista rikoksen uusi 34 prosenttia, kun vastaava osuus kuudetta tai useampaa kertaa vankilassa olevista oli 71 prosenttia. Valvotun koevapauden kautta vapautuminen edistää yhteiskuntaan integroitumista. Koevapauden kautta vapautuneiden vankien

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

uusintarikollisuus laski vuonna 2022 edelliseen tilastointivuoteen verrattuna 3,7 prosenttiyksikköä. Yhdyskuntaseuraamusta suorittaneista palasi 30 prosenttia (31% vuonna 2021) vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen. Pidemmällä aikavälillä uusintarikollisuutta on vähentänyt mm. yleinen rikollisuuden määrän lasku, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-ikäen nousu (uusimisalttius vähenee ikääntyessä). Koronapandemian vaikutuksista uusintarikollisuuteen on mahdollista tehdä arvioita vasta myöhemmin.

1.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Rikosseuraamuslaitos saavutti toiminnallisen tehokkuuden tavoitteensa pääosin.

Vuonna 2022 vankeja oli keskimäärin 3 056 (2 809 vuonna 2021). Vankilukua nosti koronapandemian aikaisten täytäntöönpanorajoitusten aiheuttamien jonojen purkaminen vuoden kuluessa. Sakon muuntorangaistusta suorittavien täytäntöönpanon aloitusta rajoitettiin koronapandemian vuoksi 31.5.2022 asti, mikä nosti merkittävästi syksyllä sakkovankien määrää.

Vankien määrä suhteessa henkilöstön määrään ei ole viime vuosina juurikaan muuttunut. Vuonna 2022 vankeja per henkilötyövuosi oli 1,3. Vangeista naisia oli 7,7 prosenttia (7,6 prosenttia vuonna 2021) ja alle 21-vuotiaita 2,9 prosenttia (2,9 prosenttia vuonna 2021). Ulkomaalaisvankien osuus kaikista vangeista oli keskimäärin 16 prosenttia (15 prosenttia vuonna 2021).

Vuoden aikana yhdyskuntaseuraamuksia oli suoritettavana keskimäärin 3 502:llä henkilöllä. Uuden Roti-asiakastietojärjestelmän myötä yhdyskuntaseuraamuksia koskevat laskentaperusteet muuttuivat, joten luku ei ole täysin vertailukelpoinen aiempien vuosien kanssa. Yhdyskuntaseuraamusta suorittavien määrä oli noin yhdeksän prosenttia korkeampi kuin vuonna 2021. Kasvu oli seurausta erityisesti täytäntöönpanon keskimääräisen keston pidentymisestä. Koronapandemian vuoksi toimintavelvoite- ja palvelupaikkoja ei ollut normaaliin tapaan tarjolla. Yhdyskuntaseuraamusta suorittavien määrä suhteessa henkilöstön määrään ei ole viime vuosina merkittävästi muuttunut. Vuonna 2022 oli yhdyskuntaseuraamuksia täytäntöönpanossa päivittäin keskimäärin 12,2 henkilötyövuotta kohden (11,8 vuonna 2021).

Rikosseuraamuslaitoksen siirtyvien määrärahojen osuus oli 7,2 % talousarviossa ja lisätalousarvioissa myönnetystä määrärahasta. Taloustilannetta heikensi inflaation vaikutus Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenoihin.

Rikosseuraamuslaitos laati vuoteen 2040 ulottuvan vankilaverkostoselvityksen, jossa esitetään rakenteellisia muutoksia verkostoon. Sijoittamalla kooltaan tarkoituksenmukaiset, tilatehokkaat vankilat maantieteellisesti oikeisiin paikkoihin voidaan parantaa rangaistusten täytäntöönpanon ja palvelutuotannon vaikuttavuutta, lisätä tehokkuutta ja turvallisuutta sekä saavuttaa pitkällä tähtäimellä yhteiskunnallisia säästöjä ja hyötyjä.

1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Rikosseuraamuslaitos saavutti tuotoksia ja laadunhallintaa koskevat tavoitteensa osittain.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota vangeille järjestettävän mielekkään toiminnan ja koulutetun henkilökunnan riittämättömyyteen sekä vankiterveydenhuollon resursseihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen useat tarkastushavainnot ja kannanotot (esim. EOAK/1621/2022, EOAK/6542/2017, EOAK1901/2/11) viittaavat Rikosseuraamuslaitoksen resurssipuutteisiin. AOA pitää hyvin huolestuttavana laillisuusvalvonnan kautta toistuvasti esille tulevia selviä havaintoja rikosseuraamusalan resurssien riittämättömyydestä laissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseksi (EOAK18/2022vp.). AOA on mm. todennut (4153/2019), että vaikuttaa ilmeiseltä, että pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute on vakava ja akuutti ongelma.

Kansainvälisiin suosituksiin perustuva vaatimus vähintään kahdeksan tunnin ajasta vuorokaudessa sellin ulkopuolella ei toteutunut. Keskimääräinen toiminta-aika jäi vuonna 2022 noin 16 tuntiin viikossa. Koronapandemia vaikutti Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan erityisesti vuoden 2022 alkupuolella, jolloin muun muassa vankiloissa järjestettävää toimintaa jouduttiin rajoittamaan laitosepide-

mioiden vuoksi. Rikosseuraamuslaitos toteutti vuoden 2022 aikana lukuisia toiminnan sisältöä ja laatua parantavia hankkeita, esim. sakko- ja lyhytaikaisvankien sijoittamista laitoksen ulkopuoliseen päihdekuntoutukseen, alaikäisten, nuorten ja naisvankien toimintaa sekä yhteistyötä uusien SOTE-alueiden kanssa.

Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on vähentää vapautumista suoraan suljetuista vankiloista ja lisätä avolaitossijoituksia. Näitä koskeva tuloksellisuus heikkeni vuonna 2022. Vankeusvangeista avolaitoksissa oli keskimäärin 41,7 prosenttia (45,6 prosenttia vuonna 2021). Valvotun koevapauden kautta vapautui 22,3 prosenttia vapautuneista vangeista (24,5 prosenttia vuonna 2021). Valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin 208 vankia (213 vuonna 2021). Suoraan suljetusta vankilasta vapautuvien vankien osuus nousi, ja 63 % vangeista vapautui suoraan suljetusta laitoksesta (50 % vuonna 2021). Avolaitoksissa olleiden vankeusvankien osuus laski edellisestä vuodesta ollen 42 % (46 % vuonna 2021).

Vuonna 2016 käyttöön otettu laitosturvallisuusindeksi koostuu tilastoista, jotka on laskettu säilytysvarmuutta, väkivaltaa ja päihderikkomuksia kuvaavista mittareista. Indeksien perusluku 100 laskettiin vuosien 2011—2014 keskiarvosta. Turvallisuus paranee indeksiluvun laskiessa. Vuoden 2022 laitosturvallisuusindeksin kokonaispisteluku oli 97 (118 vuonna 2021). Väkivallan ja päihderikkomusten suhteen tilanne parani ja säilytysvarmuus heikkeni (karkaamisia oli edellistä vuotta enemmän, avolaitoksesta luvatta poistumisia edellisvuotta vähemmän). Henkilöstöressurssien puute heijastui siihen, että päihdetestejä tehtiin kolmannes vähemmän kuin ennen koronaa, mikä vaikutti myös positiivisten testien pienempään määrään.

Vuonna 2022 rikosilmoituksiin ja kurinpitorangeistuksiin johtaneet vankien väliset väkivaltatapaukset lisääntyivät suljetuissa laitoksissa edellisvuoteen verrattuna. Määrä (120) ei kuitenkaan poikkea kymmenen vuoden tarkastelujakson keskiarvosta. Vuonna 2022 yhteensä 11 vankia kuoli, mikä oli korkein määrä vuoden 2012 jälkeen. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä vankiloissa saatiin vähennettyä perustamalla neljään suljettuun vankilaan uusia tehostetun valvonnan osastoja. Henkilökuntaan vankiloissa kohdistuneet uhkatilanteet lisääntyivät (65, edellisenä vuonna 59) ja väkivaltatilanteet vähenivät (11, edellisenä vuonna 15) vuoteen 2021 verrattuna.

1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Rikosseuraamuslaitos saavutti henkilöstövoimavarojen hallintaa koskevat tavoitteensa osittain.

Henkilöstön sairauspoissaolot nousivat merkittävästi. Vuonna 2022 sairauspoissaoloja oli 18,6 työpäivää/henkilötyövuosi (15,5 vuonna 2021). Korona vaikutti vuoden 2022 aikana sairauspoissaolojen määrään. Mahdollisia muita sairauspoissaolojen kasvuun vaikuttaneita tekijöitä ovat pitkään jatkunut henkilöstöressurssivajeen aiheuttama henkilöstön kuormitus sekä toimintaan samanaikaisesti kohdistuneet isot kehittämishankkeet, Roti-tietojärjestelmän käyttöönotto ja organisaatiouudistus. VM-Baron indeksit osoittavat, että työhyvinvointi on heikentynyt.

Alalle kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä on kasvanut vuodesta 2019 (7 %) vuoteen 2022 (12 %). Kouluttamattoman ja epäpätevän valvontahenkilökunnan suuri määrä aiheuttaa riskejä toiminnan laadulle ja turvallisuudelle. Koulutuksen aloitti syksyllä 65 uutta opiskelijaa (80 aloituspaikkaa) ja tammikuussa 2023 34 kouluttamatonta valvontatyötä Rikosseuraamuslaitoksessa jo tekevää. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen perustutkintokoulutuksen aloituspaikkoja ja yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa on lisätty koulutetun henkilökunnan saatavuuden parantamiseksi, mutta henkilöstön saatavuudessa on edelleen haasteita.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kanalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Oikeusministeriö toteaa, että tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot antavat oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä kirjanpitoyksikön tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta valtion talousarviosta annetun lain mukaisesti. Rikosseuraamuslaitoksen tulee kuitenkin ottaa huomioon VTV:n tilintarkastajan vuosiyhteenvedon ja tilintarkastuskertomuksen havainnot (D/480/04.08.01/2022) ja huolehtia siitä, että talousarvion vastainen valtion talousarvion ulkopuolisen alv:n tuloutus perutaan vuodelle 2023 siirretystä määrärahasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota VTV:n toteamukseen siitä, että Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätösanalyysissä ei riittävällä

tavalla tarkastella taseen ja tuotto- ja kululaskelman muutosten perusteita. Lisäksi analyysia olisi perusteltua tiivistää ja muuttaa siten, että keskityttäisiin olennaisiin eriin.

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

Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen tavoitteeksi asetettiin, että Rikosseuraamuslaitoksen strateginen toimeenpanokyky paranee, asiakkaita koskevien ratkaisujen ja seuraamusten sisällöt ovat yhdenmukaisempia ja Rikosseuraamuslaitoksen kyky järjestää toiminnot verkostoituneesti osana yhteiskunnan palvelujärjestelmää parantuu. Organisaatiouudistuksen tavoitteiden toteutumista tulee säännönmukaisesti arvioida, niistä raportoida ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, joilla varmistetaan tavoitteiden toteutuminen.

Organisaatiouudistuksen toimeenpanoa tulee jatkaa siten, että vuosien 2023 ja 2024 aikana arvioidaan rikosseuraamuskeskusten organisaatorakenteita, tehtäviä ja alan koulutusjärjestelmän kehittämistarpeita. Rikosseuraamuslaitoksen tulee esittää toimenpiteitä, joilla vastataan henkilöstön saata- vuusongelmiin tulevaisuudessa.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia, että julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioissa henkilöstöön kohdennetut määrärahalisäykset kohdentuvat henkilöstömäärän nostamiseen.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia asiakastietojärjestelmän (Roti) jatkokehittämisestä ja Rotiin liittyvästä lähituesta ja henkilöstön koulutuksesta. Jatkokehittämisessä tulee priorisoida järjestelmän käytettävyyden parantamista sekä huolehtia siitä, että järjestelmä ei vaaranna vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien oikeusturvan toteutumista.

Sairauspoissaolojen korkea määrä antaa aihetta vahvistaa erityisiä työkyvyn kehittämistoimia ja panostaa eri keinoin työhyvinvointiin ja esihenkilötyöhön alan erityinen psykososiaalinen kuormitus huomioiden.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Oikeusministeriö vastaa seuraamusjärjestelmän ja rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädännön kehittämisestä.

Lakivaliokunta totesi mietinnössään (HE 120/2018 vp), että tulevaisuudessa on perusteltua toteuttaa rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisvaltainen tarkastelu ja uudistaa seuraamusjärjestelmää koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan selkeämmäksi. Oikeusministeriössä on käynnistetty arviomuistion laatiminen seuraamusjärjestelmän kehittämistarpeista.

Oikeusministeriössä on käynnissä vankeus- ja tutkintavankeuslainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja vanginkuljetuslainsäädännön uudistus. Jälkimmäisen hankkeen tavoitteena on, että vuodesta 2025 alkaen tutkintavankeja säilytetään pääsääntöisesti vankiloissa eikä enää poliisien säilytystiloissa. Tavoitteena on myös kehittää viranomaisten välistä työnjakoa vanginkuljetuksessa. Vaarallimpien väkivaltarikollisten vapauttamiseen liittyvän lainsäädännön ja viranomaisten välisiä yhteistyökäytäntöjä arvioineen oikeusministeriön työryhmän mietintö on valmistunut. Oikeusministeriö on sitoutunut Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen toisen vaiheen edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmisteluun. Koulutusjärjestelmän uudistaminen edellyttäneen rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta (RSKK) annetun lain muuttamista.

Seksuaalirikoslainsäädäntöä koskeva kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Oikeusministeriö osallistuu poikkihallinnolliseen verkostoyhteistyöhön, jolla pyritään parantamaan Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytyksiä uusintarikollisuuden vähentämisessä. Oikeusministeriön myöntämällä valtionavustusrahoituksella ja ohjauksella on kehitetty seksuaali- ja väkivaltarikosten ehkäisyyn vaikuttavia toimintaohjelmia sekä toimintamallia nuorten rikollisuuden ehkäisyyn.

Oikeusministeriö on esittänyt Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyvyn turvaamiseksi lisämäärärahaa henkilöstömäärän nostamiseksi vuoteen 2027 mennessä valtioneuvoston oikeudenhoidon selonte-
koon pohjautuen sekä vankilaverkoston kehittämistä.

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Ville Hinkkanen

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiovarainministeriö