

4.6.2024

VN/5617/2024

VN/5617/2024-OM-1

Rikosseuraamuslaitos

# Oikeusministeriön kannanotto

## Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätöksestä vuodelta 2023

Oikeusministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Rikosseuraamuslaitoksen vuoden 2023 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on tyydyttävä. Rikosseuraamuslaitos on saavuttanut tulossopimuksessa vuodelle 2023 asetetut tulostavoitteet pääosin.

### 1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Vuonna 2023 käynnistettiin Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen toinen vaihe, jonka tavoitteena on muun muassa uudistaa organisaatorakennetta, johtamista ja ohjausta tukemaan perustehtävää ja strategiaa sekä lisätä toiminnan yhtenäisyyttä ja yhdenmukaisuutta. Rikosseuraamuslaitoksen toiminallinen tuloksellisuus oli tyydyttävällä tasolla. Tuloksellisuutta heikensi ennen kaikkea toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitusrakenteeseen ja täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin nähden liian pieni henkilöstömäärä. Lisäksi tuloksellisuuteen vaikuttivat muun muassa sairauspoissaolojen korkea määrä ja uuden asiakastietojärjestelmän Rotin käyttöönottoon liittyvät haasteet.

#### 1.1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Rikosseuraamuslaitos saavutti tavoitteensa pääosin.

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteena on vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syylistyä uusiin rikoksiin. Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on valmentaa rangaistusta suorittavia rikoksettomaan elämään tukeutuen yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin. Tavoitteena on myös oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen sekä suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen lisääminen. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan vaikutus uusintarikollisuuteen on

**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

kuitenkin vain välillinen, eikä uusintarikollisuutta koskevien vuosittaisten tietojen perusteella sen perusteella voi tehdä suoria päätelmiä vuoden 2023 tuloksellisuudesta.

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 (51,3 prosenttia) kaikista vuonna 2018 vapautuneista vangeista. Ensimmäistä kertaa vankilassa olleista vankeuteen johtavan rikoksen uusi 35,3 prosenttia, kun vastaava osuus kuudetta tai useampaa kertaa vankilassa olleilla oli 63,7 prosenttia. Valvotun koevapauden kautta vapautuminen edistää yhteiskuntaan integroitumista. Koevapauden kautta vapautuneiden vankien uusintarikollisuus nousi vuonna 2023 edelliseen tilastointivuoteen verrattuna 2,2 prosenttiyksikköä. Yhdyskuntaseuraamusta suorittaneista 29,6 prosenttia palasi vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen (33 % vuonna 2022). 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

Rikosseuraamuslaitos saavutti toiminnallisen tehokkuuden tavoitteensa pääosin.

### 1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Vuonna 2023 vankeja oli keskimäärin 3 143 (3 056 vuonna 2022). Vankilukua nosti muun muassa seksuaalirikoksista tuomittujen määrä vuonna 2023 voimaan tulleen seksuaalirikoslainsäädännön uudistuksen myötä.

Vankien määrä suhteessa henkilöstön määrään ei ole viime vuosina juurikaan muuttunut. Vuonna 2023 vankeja per henkilötyövuosi oli 1,4. Vangeista naisia oli 8,1 prosenttia (7,7 prosenttia vuonna 2022) ja alle 21-vuotiaita 3,5 prosenttia (2,9 prosenttia vuonna 2022). Alaikäisten (15–17-vuotiaiden) ja nuorten (18–20-vuotiaiden) vankien määrä, virtaama ja osuus vangeista kasvoi selvästi kertomusvuonna. Ulkomaalaisvankien osuus kaikista vangeista on noussut (18 %, 16 % vuonna 2022).

Yhdyskuntaseuraamuksia oli suoritettavana keskimäärin 3 695 (3 502 vuonna 2022). Yhdyskuntaseuraamusta suorittavien määrä kasvoi, sillä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoprosessi on viime vuosina hidastunut muun muassa sen vuoksi, että toimintavelvoite- ja palvelupaikkoja ei ole ollut normaaliin tapaan tarjolla. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä suhteessa henkilöstön määrään on hieman noussut. Vuonna 2023 yhtä henkilötyövuotta kohden oli täytäntöönpanossa keskimäärin 13,6 yhdyskuntaseuraamusta (12,2 vuonna 2022).

Rikosseuraamuslaitoksen siirtyvien määrärahojen osuus oli 4,7 prosenttia talousarviossa ja lisätalousarvioissa myönnetystä määrärahasta (7,2 % vuonna 2022). Taloustilannetta heikensi inflaation vaikutus ja henkilöstökulujen nousu.

### 1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Rikosseuraamuslaitos saavutti 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 (EOAK18/2022 vp). 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 toteudu. Keskimääräinen toiminta-aika jäi 15,4 tuntiin vuonna 2023 (2022 noin 16 tuntia viikossa). Rikosseuraamuslaitos toteutti vuoden 2023 aikana lukuisia toiminnan sisältöä ja

laatua parantavia hankkeita. Muun muassa kehitettiin nuorten ja alaikäisten vankien sekä naisvankien palveluita, tehostetun valvonnan osastoilla työskentelyä, seksuaalirikoksista tuomittujen vankilaan sijoittamista sekä yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa rangaistuksen aikaisten yhteiskunnan palveluiden yhteensovittamiseksi ja palvelujatkumoiden turvaamiseksi.

Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on vähentää vapautumista suoraan suljetuista vankiloista ja lisätä avolaitossijoituksia osana vankien vaiheittaista vapauttamista. Näitä koskeva tuloksellisuus heikkeni vuonna 2023. Vankeusvangeista avolaitoksissa oli keskimäärin 43 prosenttia (42 prosenttia vuonna 2022). Valvotun koevapauden kautta vapautui 21,9 prosenttia vapautuneista vangeista (22,3 prosenttia vuonna 2022). Valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin 206 vankia (208 vuonna 2022). Suoraan suljetusta vankilasta vapautuvien vankien osuus nousi edelleen hieman, 64,5 % vangeista vapautui suoraan suljetusta laitoksesta (63,2 % vuonna 2022, 50 % vuonna 2021). Avolaitoksissa olleiden vankeusvankien osuus oli 43 prosenttia (42 % vuonna 2022).

Suljettujen vankiloiden turvallisuustilanne heikentyi jonkin verran aikaisempiin vuosiin verrattuna. Turvallisuustilannetta ovat heikentäneet vankiloiden korkeat käyttöasteet ja katujengiläisten määrän lisääntyminen sekä henkilöstöresurssien riittämättömyys. Avovankiloiden turvallisuustilanne säilyi hyvänä. Yhdyskuntaseuraamustoimistojen turvallisuustilanne on yleisesti ottaen hyvällä tasolla, mutta pääkaupunkiseudun toimistoissa turvallisuustilanne heikentyi. Väkivallan ja päihderikkomusten suhteen tilanne parani ja säilytysvarmuus parani (karkaamiset ja avolaitoksesta luvatta poistumiset vähenivät edelliseen vuoteen verrattuna). Laitosten säilytysvarmuus pysyi edelleen korkeana (99,3 %, 99,2 % vuonna 2022).

Vuonna 2023 rikosilmoituksiin ja kurinpitorangeistuksiin johtaneet vankien väliset väkivaltatapaukset lisääntyivät lievästi suljetuissa laitoksissa edellisvuoteen verrattuna. Määrä (121) ei kuitenkaan poikkeaa kymmenen vuoden tarkastelujakson keskiarvosta. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä vankiloissa on saatu vähennettyä perustamalla neljään suljettuun vankilaan uusia tehostetun valvonnan osastoja. Henkilökuntaan kohdistui 41 väkivaltatilannetta vuonna 2023. Tilastoinnin muutosten vuoksi ei ole saatavilla vertailukelpoisia lukuja edelliseen vuoteen.

### *1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen*

Rikosseuraamuslaitos saavutti henkilöstövoimavarojen hallintaa koskevat tavoitteensa osittain.

Henkilöstön sairauspoissaolojen määrä laski. Vuonna 2023 sairauspoissaoloja oli 16,6 työpäivää per henkilötyövuosi (18,6 vuonna 2022). Korona vaikutti vuoden 2022 aikana sairauspoissaolojen määrään. Mahdollisia muita sairauspoissaolojen lisääntymiseen vaikuttaneita tekijöitä ovat pitkään jatkunut henkilöstöresurssivajeen aiheuttama henkilöstön kuormitus sekä toimintaan samanaikaisesti kohdistuneet isot kehittämishankkeet, Roti-tietojärjestelmän käyttöönotto ja organisaatiouudistus. VM-Baron indeksit osoittavat, että työhyvinvointi parani vuonna 2023.

Alalle kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä on kasvanut vuodesta 2019 (7 %). Epäpätevän valvontahenkilökunnan suuri määrä aiheuttaa riskejä toiminnan laadulle ja turvallisuudelle. Tilanne kouluttamattomien osalta parani hieman vuonna 2023 (11 %) edelliseen vuoteen verrattuna (12 %). Yhtenä tekijänä tähän on, että Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen perustutkintokoulutuksen aloituspaikkoja ja yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa on lisätty koulutetun henkilökunnan saatavuuden parantamiseksi. Hakijoita tutkintokoulutukseen on ollut runsaasti, mutta pääsykokeisiin osallistuneiden (34 %) lukumäärä on ollut merkittävästi hakijamäärää alempi. Vuosina 2000–2009 pääsykokeisiin osallistui keskimäärin 65 prosenttia hakijoista. Koulutuksen aloittaneista keskimäärin kahdeksan prosenttia ei valmistunut ja osa valmistuneista jatkaa suoraan ammattikorkeakouluun.

## **2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta 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 vuosiyhteenveton ja tilintarkastuskertomuksen havainnot 26.4.2024 (D/368/04.08.01/2023) ja huolehtia siitä, että työajan seurantaa koskevat puutteet tullaan korjaamaan, jotta maksullisen toiminnan kustannusvastaavuutta ja toiminnan tehokkuutta voidaan jatkossa paremmin arvioida.

### 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 Rikosseuraamuslaitos valmistelee vuoden 2024 syysyksi ehdotuksen koulutusjärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoista ja rikosseuraamuskeskusten organisaatorakenteista.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia, että julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioissa osoitetut oikeudenhoidon selonteon mukaiset määrärahat kohdentuvat valvonta- ja ohjaushenkilöstön määrän nostamiseen. Näiden määrärahojen nettolisäyksestä vähintään 75 % kohdennetaan henkilötyövuosiin. Samoin tulee huolehtia talousarvioissa vankiloiden turvatekniikkaan kohdennettujen lisämäärärahojen käytöstä turvatekniikan uusimiseen.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee laatia pitkän tähtäimen tuottavuusohjelma, jossa arvioidaan toimintakyvyn ja -edellytysten kehitystä sekä mahdollisia talouden sopeuttamistoimia. Sopeuttamistoimien kohdentamisessa tulee varmistaa, etteivät ne kohdistu rikosseuraamusasiakkaiden kanssa tehtävään lähityöhön. Toimintaa ja rakenteita tulee kehittää siten, että resurssit kohdentuvat perustehtävään ja sen tarvitsemaan tukeen.

Selvitetään avolaitokseen sijoittamisen edellytyksiä siten, että sijoituspäätöstä tehtäessä kiinnitetään entistä enemmän huomiota tuomion perusteena olevan rikoksen laatuun ja vangin vaarallisuuteen.

Sairauspoissaolojen korkea määrä antaa aiheutta vahvistaa erityisiä työkyvyn kehittämistoimia ja panostaa eri keinoin työhyvinvointiin ja esihenkilötyöhön alan erityinen psykososiaalinen kuormitus huomioiden. Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia työhyvinvointiprojektin toteuttamisesta

### 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 tarkoitus tarkastella tulevana vuosina mahdollisuuksia selkeyttää järjestelmää kokonaisuutena.

Oikeusministeriössä on käynnissä vankeus- ja tutkintavankeuslainsäädännön muutostarpeiden arviointihanke.

Ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä muutetaan siten, että henkilö voi olla ensikertalainen vain kerran. Oikeusministeriössä valmistellaan arviomuistiota varmuusvankeuden käyttöön-otosta ja elinkautisvankien väkivaltariskin arvioinnin kehittämisestä. Nuorisorangaistussäätelyä kehitetään siten, että teon vakavuus korostuu nykyistä paremmin, esimerkiksi tuomalla sen piiriin yhdyskuntapalvelun elementtejä ja lisäämällä sen käyttöä.

Aserikoksiin tullaan säätämään kiristyksiä. Avioliittoon pakottamisen rangaistavuutta selkiytetään rikoslaissa ja tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen kriminalisoidaan rikoslaissa nykyistä selkeämmin. Hallitusohjelmassa on myös useita rangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn tarkistamiseen liittyviä kirjauksia, jotka tullaan toteuttamaan hallituskauden aikana, kuten se, että kovenneeseen rangaistusta katujengirikollisuuteen liittyvistä rikoksista ja että alle rikosvastuikäisen lapsen rikolliseen tekoon yllyttävä henkilö katsotaan useammin rikoksen tekijäksi. Lisäksi tiukennetaan CAM-materiaalia koskevaa sääntelyä, toteutetaan terrorismilainsäädännön kokonaisuudistus, selvitetään nöyryyttämisen ja pakottavan kontrollin kriminalisoinnin tarpeellisuus ja muutetaan työrikoksia koskevaa sääntelyä.

Seksuaalirikoslainsäädäntöä koskeva kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Oikeusministeriö osallistuu seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksesta johtuvan vankimäärän kasvun edellyttämien toimenpiteiden kehittämiseen. Oikeusministeriön myöntämällä

valtionavustusrahoituksella ja ohjauksella on kehitetty seksuaali- ja väkivaltarikosten ehkäisyyn vaikuttavia toimintaohjelmia sekä toimintamallia nuorten rikollisuuden ehkäisyyn. Oikeusministeriö osallistuu poikkihallinnolliseen verkostoyhteistyöhön, jolla pyritään parantamaan Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytyksiä uusintarikollisuuden vähentämisessä.

Oikeusministeriö on sitoutunut Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen toisen vaiheen edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmisteluun. Oikeusministeriö on esittänyt Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyvyn turvaamiseksi lisämäärärahaa henkilöstömäärän nostamiseksi vuoteen 2027 mennessä valtioneuvoston oikeudenhoidon selontekoon pohjautuen sekä vankilaverkoston kehittämistä.

Oikeusministeri

Leena Meri

Osastopäällikkö

Ville Hinkkanen

Jakelu

Rikosseuraamuslaitos

Tiedoksi

Valtionkonttori  
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV  
VM Valtiovarainministeriö