



Rikosseuraamuslaitos

OIKEUSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN TILINPÄÄTÖKSESTÄ VUODELTA 2020

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 2020 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 21.4.2021 annettu valtionalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus (D/1068/04.08.01/2020) antavat aihetta.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteena oli parantaa rangaistusta suorittavien edellytyksiä rikoksetomaan elämään ja vähentää riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin rangaistusaikana ja sen jälkeen. Tavoitteena oli valmentaa rangaistusta suorittavia rikoksetomaan elämään, huolehtia turvallisuudesta rangaistusten täytäntöönpanossa ja edistää yhteiskunnan turvallisuutta sekä oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa.

Vankilasta vapautuneiden uusintarikollisuus on vuoden 2020 tietojen mukaan hieman lisääntynyt viiden vuoden seuranta-ajalla. Yhdyskuntapalvelun suorittaneiden uusintarikollisuus laski. Valvotun koevapauden kautta vapautuneiden uusiminen laski hieman kolmen vuoden seuranta-ajalla, mutta nousi viiden vuoden seuranta-ajalla. Pidemmällä aikavälillä uusintarikollisuutta on vähentänyt mm. yleinen rikollisuuden määrän lasku, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-ikänsä nousu (uusimisalttius vähenee ikääntyessä). Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on vähentää vapautumista suoraan suljetuista vankiloista ja lisätä avolaitossijoituksia. Valvotun koevapauden kautta vapautuneiden osuus on noussut vuodesta 2019 (20,5 %) vuoteen 2020 (24,3 %), mutta tavoitetasoa ei kyetty saavuttamaan. Avolaitoksen kautta vapautuneiden osuus vuoden aikana vapautuneista vangeista (47,4 %) nousi edelliseen vuoteen verrattuna (46,0 %), samoin kuin avolaitossijoitusten onnistuminen parani.

Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuus oli vuonna 2020 melko hyvällä tasolla suhteutettuna käytettävissä olleisiin resursseihin. Koronaepidemiasta huolimatta toiminnallinen tuloksellisuus oli hyvällä tasolla ja toimintaa pystyttiin kehittämään strategian mukaiseen suuntaan, vaikka koronaepidemian aiheuttamat täytäntöönpanon rajoitukset ja toiminnalliset muutokset vaikeuttivat toiminnan toteuttamista. Koronatoimien vuoksi mm. ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden järjestämää toimintaa ja ryhmämuotoista toimintaa vankiloissa jouduttiin rajoittamaan. Korvaavaa toimintaa kyettiin osittain järjestämään digitaalisia palveluja kehittämällä. Yhdyskuntaseuraamustoimistoissa toimistotapaamisia ei ole voitu toteuttaa ja yhdyskuntaseuraamusten suorittamista on vaikeuttanut toiminta- ja palvelupaikkojen puute.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin melko hyvin vuonna 2020. Vankeusvankien toimintoihin osallistuminen (% päivittäin toimintoihin käytettävissä olevasta ajasta) on lähes tavoitteen mukaista ja pysynyt edellisvuoden tasolla (74,3 % vuonna 2019, 74,6 % vuonna 2020). Koulutukseen osallistuvien vankien määrää on onnistuttu lisäämään, vaikka tulossopimuksessa asetettua tavoitetta ei ole saavutettu. Ilman asuntoa vapautuneita vankeja ja asunnottomana yhdyskuntaseuraamuksen päättäneitä on edelleen selvästi tavoitetta enemmän.

Suomessa vankiluku, yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrä ja tilastoidun rikollisuuden määrä ovat olleet viime vuosina laskusuunnassa. Vuonna 2020 keskimääräinen vankiluku oli 2800, mikä oli 152 vankia edellisvuotta vähemmän. Koronaepidemian takia tehdyt täytäntöönpanon aloitusten rajoittamiset laskivat vankimäärää. Määrä laski niin vankeusvankien, sakon muutorangaistusta suorittavien kuin tutkintavankienkin osalta. Tutkintavankien osalta laskua selittää merkittävältä osin ulkomaalaisten tutkintavankien määrän lasku. Ulkomaalaisvankien määrä on eurooppalaista keskitasoa (17 % vangeista). Tutkintavangeista ulkomaalaisten osuus laski noin kolmanneksesta noin neljännekseen. Suomessa on kansainvälisesti vertaillen alhainen vankiluku, joka on linjassa muiden pohjoismaiden kanssa. Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien keskimäärä nousi 52 hengellä edelliseen vuoteen nähden. Samaan aikaan täytäntöön pantavaksi tulneiden seuraamusten määrä kuitenkin laski 172:lla.

Henkilötyövuosia kertyi yhteensä 2 502, mikä oli 20 henkilötyövuotta (-0,8 %) vähemmän kuin edellisenä vuonna (2 522). Henkilötyövuosien vähennys johtui pääosin keittiöhenkilökunnan määrän vähentämisestä ruokahuollon siirryttyä Leijona Cateringille.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitetta edistettiin hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä. Verkostoyhteistyön tavoitteena on rikosseuraamusasiakkaiden tuen ja palveluiden yhteensovittaminen yhteiskunnan normaali palveluihin sekä monitoimijaisen yhteistyön ja palvelujatkumoiden kehittäminen. Sidosryhmäyhteistyössä on vuonna 2020 kehitetty yhteistyötä kuntien sosiaalipalveluiden kanssa. Rikosseuraamuslaitoksen ja sosiaalihuollon asiakassuunnitelmiin liittyvän yhteistoiminnan malli on laadittu ja sen mukaista toimintaa on toteutettu Rikosseuraamuslaitoksen eri yksiköissä. Rikosseuraamuslaitos osallistuu valtakunnallisiin kehittämisohjelmiin (esim. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus, työkykyohjelma, sosiaalihuollon kehittämisohjelma, asunnottomuutta ehkäisevien sote-palvelujen kehittäminen). Vankien ammatillisen koulutuksen osalta kehittämistyö opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen kanssa on jatkunut Opetushallituksen rahoittamassa valtakunnallisen ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeessa. Rikosseuraamusasiakkaiden oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua edistettiin laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti suorittamalla laillisuustarkastuksia vankiloissa, päivittämällä ohjeistuksia ja koulutuksilla. Vankiloiden omavalvontamenetelmä valmistui vuonna 2020. Lähityön toimintamallien edistämistä ja kehittämistä jatkettiin keväällä 2020 valmistuneen lähityön kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Rikosseuraamuslaitoksen taloudellista tilannetta ovat heikentäneet viime vuosina asiakastietojärjestelmä Rotin kehittäminen ja toimitilahankkeiden alkuperäisiä arvioita suuremmat kustannukset. Vuodelta 2020 siirtyi määrärahoja 16,5 milj. euroa. Siirtyvät määrärahat kasvoivat hieman edelliseltä vuodelta (1,3 milj. euroa).

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. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenvedon mukaan talousarvioita ja sitä koskevia säännöksiä on noudatettu.

Riskienhallinta ja sisäisen valvonnan arviointi on liitetty osaksi tulosohejausprosessia.

Tulosohejausmenettelyä on kehitetty yhteistyössä oikeusministeriön kanssa siten, että vaikuttavuustavoitteiden tuloksellisuutta analysoidaan entistä enemmän asiakasvaikuttavuudella. Mittareiden kehittämistä tulee jatkaa uuden asiakastietojärjestelmän (Roti) yhteydessä.

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

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia organisaatiouudistuksensa toimeenpanosta siten, että viraston toiminta on aiempaa tuloksellisempaa ja valtakunnallisesti yhtenäisempää. Organisaatiouudistuksen tavoitteiden toteutumista tulee seurata. Rikosseuraamuslaitoksen tulee laatia sidosryhmäyhteistyön linjaukset vuonna 2021, jotka edistävät uuden organisaation tavoitteita verkostoyhteistyön tiivistämisestä. Linjauksissa tulee ottaa huomioon oikeusministeriön valmistelemat suositukset viranomaisyhteistyöstä. Verkostoyhteistyötä tulee tiivistää myös oikeusministeriön rahoittamien seksuaali- ja väkivaltarikollisten kuntouttamishankkeiden ja paikallisten nuorten toimintamallien kanssa.

Toimipaikkaverkoston kehittämistä tulee jatkaa siten, että verkosto tukee vaikuttavan toiminnan järjestämistä ja mahdollistaa osaavan henkilökunnan saatavuuden tulevaisuudessa. Toimitilaverkoston kehittämisessä tulee ottaa huomioon hallituksen linjaukset, mukaan lukien kestävän kehityksen tavoitteiden tukeminen

Sakon muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon tulee laajentaa eduskunnan lausuman¹ 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.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia asiakastietojärjestelmän (Roti) jatkokehittämisestä ja varmistaa tietojärjestelmän hyödyntäminen kouluttamalla henkilökuntaa ja luomalla henkilöstöön myönteistä asennetta järjestelmän käyttöönottoa kohtaan.

Rikosseuraamuslaitoksessa tulee ryhtyä naisvankiselvityksissä esitettyihin toimenpiteisiin naisvankien tilanteen parantamiseksi, jotta rikosseuraamusta suorittavien naisten erityistarpeet huomioidaan ja taataan naisvangeille turvalliset ja yhdenvertaiset olosuhteet.

Rikosseuraamuslaitoksen tulee laatia selvitys alaikäisten ja nuorten (alle 21 v.) vankien vankilaan sijoittamisesta ja heille järjestettävien toimintojen varmistamisesta ja ryhtyä selvityksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tavoitteena on, että vuonna 2025 tutkintavankeja ei enää säilytetä poliisin säilytystiloissa. Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että tutkintavankeuden toimeenpano voidaan muutoksen jälkeenkin toteuttaa turvallisesti ja esitutkintaa, syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä vaarantamatta. Jo aiemmin Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että tutkintavangit sijoitetaan eri asuinosa-asteille kuin vankeusvangit.

Vankilaturvallisuudelle asettaa haasteita Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan laajuuteen nähden riittämättömät henkilöstöresurssit. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) kiinnitti huomiota liian pienen henkilöstömäärään, kouluttamattoman ja epäpätevän valvontahenkilökunnan suureen määrään ja näistä aiheutuviin riskeihin syyskuussa 2020 tekemänsä tarkastuskäynnin yhteydessä. Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi vangeille ei kyetä järjestämään riittävästi toimintaa ja läsnä olevaa valvontaa. Henkilöstö

¹ Eduskunnan vastaus EV 245/2018 vp [HE 178/2018 vp](#).

joutuu usein työskentelemään yksin, mikä on ongelmallista työturvallisuuden näkökulmasta. Rikosseuraamuslaitos teetti turvallisuuden ja valvontatyön ulkoisen arvioinnin ja selvityksen järjestäytyneen rikollisuuden tilanteesta. Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia, että vankilaturvallisuus säilyy hyvällä tasolla ja ottaa huomioon selvityksissä esille nousseet puutteet jatkotoimenpiteissä työturvallisuuden parantamiseksi.

Rikosseuraamuslaitoksen sairauspoissaolot lisääntyivät, erityisesti vankiloissa lähityötä tekevien kohdalla. Rikosseuraamuslaitoksen tulee selvittää sairauspoissaolojen taustalla olevat tekijät ja toteuttaa työhyvinvointiohjelmassa esitetyt kehittämistoimet työhyvinvoinnin parantamiseksi.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Oikeusministeriö vastaa seuraamusjärjestelmän ja rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädännön kehittämisestä.

Oikeusministeriö on rajoittanut koronapandemian aikana lyhyiden vankeusrangaistusten ja sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanoa useampaan kertaan, jotta vankiloissa olisi enemmän väljyyttä mahdollisten positiivisten koronatapausten ja karanteenien varalta. Valtioneuvosto antoi keväällä 2021 hallituksen esityksen väliaikaiseksi laiksi, jolla pyritään varmistamaan Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyky poikkeusolosuhteissa. Lainsäädännössä täsmennettäisiin esimerkiksi vankien tapaamisia ja poistumislupia koskevia rajoitustoimia koronavirusepidemian aikana.

Oikeusministeriö valmistelee vuoden 2021 aikana tarvittavat säädösmuutokset Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen toteuttamiseksi. Oikeusministeriö valmistelee säädösmuutokset, jotka liittyvät Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja tietojärjestelmähankeeseen (Roti). Muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2022 alusta.

Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2020 hankkeen, jonka tavoitteena on toteuttaa säädösmuutokset, joilla vastattaisiin kansainvälisten valvontaelinten vaatimuksiin siirtää tutkintavangit heti vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen poliisivankilasta tutkintavankilaan. Samalla uudistetaan vanginkuljetuslainsäädäntöä. Oikeusministeriössä on valmisteltu seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistusta.

Oikeusministeriössä on käynnistetty arviomuistion laatiminen seuraamusjärjestelmän kehittämistarpeista. 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 myös vankeus- ja tutkintavankeuslainsäädännön tulevien muutostarpeiden arviointi.

Hallitusohjelmataavoitteen mukaisesti oikeusministeriössä on käynnissä hanke, jossa vaarallisten vankien vapauttamiseen liittyviä käytäntöjä ja lainsäädäntöä arvioidaan.

Oikeusministeriö jatkaa hallinnonalarajat ylittävää viranomaisyhteistyötä rangaistuksen aikaisten ja sen jälkeisten toimintojen ja yhteiskunnan yleisten palvelujen käytön edistämiseksi. Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2019 rikosten ehkäisyhankkeen, jonka tavoitteena kehittää hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti rikoksia ennaltaehkäiseviä palveluja ja palveluihin ohjautumista. Oikeusministeriö laati suositukset viranomaisien yhteistyölle rikostaustaisten yhteiskuntaan kiinnittymisessä (OM julkaisu 3:2021).

Rikosseuraamuslaitos on mukana ministeriön johtamassa riskienhallintapilotoinnissa, missä testataan riskienhallinnan palvelualustan (Granite) soveltuvuutta sekä riskienhallinnassa että poikkeamienhallinnassa.

Oikeusministeriössä on tunnistettu Rikosseuraamuslaitoksen resurssitarpeet olennaisena osana rikosprosessi-ketjun toimivuutta ja toimintakyvyn varmistamista.

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Ari-Pekka Koivisto

TIEDOKSI:

- valtiovarainministeriö
- valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtiokonttori