

12.6.2020

Rikosseuraamuslaitos

## Oikeusministeriön tilinpäätöskannanotto rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätöksestä vuodelta 2019

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 2019 ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä 28.2.2020 annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta.

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

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 oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa.

Vankilasta vapautuneiden uusintarikollisuus on vuoden 2019 tietojen mukaan hieman vähentynyt viiden vuoden seuranta-ajalla, mutta noussut hieman kolmen vuoden seuranta-ajalla ja valvotun

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministe- rio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTION- EUVOSTO			

koevapauden kautta vapautuneiden osalta. Yhdyskuntapalvelun suorittaneiden uusintarikollisuus säilyi edellisvuoden tasolla. Pidemmällä aikavälillä uusintarikollisuutta on vähentänyt mm. yleinen rikollisuuden määrän lasku, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-  
iän nousu (uusimisalttius vähenee ikääntyessä). Yhdyskuntaseuraamusten ja valvotun koevapauden nykyistä laajempi käyttö on vaikuttavuuden näkökulmasta perusteltua. Valvotun koevapauden kautta vapautuminen vähentää uusintarikollisuutta ja sen käyttöä on onnistuttu lisäämään. Vuonna 2019 valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin päivässä 216 vankia, 4 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Samanaikaisesti valvotun koevapauden loppuun suorittaneiden osuus päätty-  
neistä koevapauksista nousi (83 %) edellisestä vuodesta (81 %) ja 20 prosenttia vapautuneista van-  
keusvangeista vapautui valvotun koevapauden kautta.

Rikosseuraamuslaitoksen tuloksellisuus oli vuonna 2019 melko hyvällä tasolla suhteutettuna käytettävissä olleisiin resursseihin. Rikosseuraamuslaitoksen keskeiset haasteet liittyvät epäyhtenäisiin käytäntöihin, yhtenäisten toimintamallien puuttumiseen ja oikeudelliseen ohjaukseen.

Toiminnalliset tulostavoitteet saavutettiin melko hyvin v. 2019. Vuoden 2019 aikana vankien päivittäisestä ajasta toimintoihin käytettyä aikaa lisättiin tulossopimuksessa tavoitetulle tasolle. Koulutukseen osallistuvien vankien määrä ei yltänyt tulossopimuksessa asetettuun tavoitteeseen.

Suomessa vankiluku, yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrä ja tilastoidun rikollisuuden määrä ovat olleet viime vuosina laskusuunnassa, mutta vuonna 2019 vankien päivittäinen keskimäärä (n=2952) nousi 42 vangilla ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien keskimäärä (n= 3031) nousi 72 hengellä edelliseen vuoteen nähden. Vankiluvun nousu johtui tutkintavankien määrän lisääntymisestä; vuonna 2019 oli päivittäin keskimäärin 92 tutkintavankia enemmän kuin edellisenä vuonna. Tähän vaikutti vuoden 2019 alusta lukien voimaan tullut tutkintavankeutta koskeva lainsäädäntöuudistus, jonka mukaisesti tutkintavankien säilyttämisaikaa poliisin tiloissa lyhennettiin enintään seitsemään vuorokauteen. Suomessa on kansainvälisesti vertaillen alhainen vankiluku, joka on linjassa

muiden pohjoismaiden kanssa. Ulkomaalaisvankien määrä on eurooppalaista keskitasoa (17 % vangeista), mutta tutkintavangeista kolmasosa on ulkomaalaisia. Henkilötyövuosia kertyi vastaavasti 1,1 % enemmän kuin edellisenä vuotena, yhteensä 2 522 (2 494).

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitetta edistettiin hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä. Rikosseuraamuslaitos osallistui pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeeseen (AUNE-hanke), joka päättyi vuonna 2019. Rikosseuraamuslaitos jatkoi vankien koulutuksen kehittämistä yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kanssa Opetushallituksen rahoittamassa valtakunnallisen ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeessa, joka pohjautuu vuonna 2019 laadittuihin valtakunnallisiin ammatillisen koulutuksen toimenpidelinjauksiin. Uusintarikollisuuden vähentämisen kannalta on tärkeää, että yhteiskunnan palvelu- ja tukijärjestelmät toimivat ja tarjoavat jatkumon täytäntöönpanon aikana aloitetuille toimille. Rikosseuraamuslaitos aloitti oikeudellisen ohjauksen hankkeen vuonna 2019 asiakkaiden kohteluun liittyvän oikeudellisen osaamisen lisäämiseksi.

Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne heikentyi. Vuodelta 2019 siirtyi määrärahoja 17,7 milj. euroa (8 %). Siirtyvien määrärahojen osuus laski edelliseltä vuodelta viisi prosenttia. Tilanne johtuu suurelta osin uuden kehitteillä olevan asiakastietojärjestelmä Rotin ja toimitilahankkeiden alkuperäisiä arvioita suuremmista kustannuksista.

## **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 tulosohtausprosessia.

Tulosohjausmenettelyä on kehitetty yhteistyössä oikeusministeriön kanssa siten, että vaikuttavuustavoitteiden tuloksellisuutta analysoidaan entistä enemmän asiakasvaikuttavuudella. Mittareiden kehittämistä tulee jatkaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että VTV:n tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksessa Rikosseuraamuslaitosta suositeltiin varmistamaan, että sen käytössä oleviin vankipalkkojen laskennan järjestelmiin liittyvät menetelmäkuvaukset, riskiarviot ja vastuumatriisit käydään säännöllisesti läpi ja pidetään ajan tasalla. Lisäksi laitoksen tulee varmistaa, että maksukorttijärjestelmän kokonaisuuteen liittyvät hallinnointi- ja kontrollitehtävät on mahdollista hoitaa mahdollisista avainhenkilöiden poissaoloista huolimatta.

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

Rikosseuraamuslaitoksessa on käynnistetty toiminnan ja organisaatorakenteiden kehittämishanke, jonka tavoitteena on, että Rikosseuraamuslaitos olisi tulevaisuudessa yksi yhtenäinen valtakunnallisesti toimiva virasto, jonka toiminta olisi nykyistä yhdenmukaisempaa. Uudistuksessa tulee varmistaa, että organisaatiossa ei olisi sisäisiä jakolinjoja, yhteisiin tavoitteisiin sitouduttaisiin ja strategisten tavoitteiden toimeenpanokyky paranisi entisestään. Rikosseuraamuslaitoksen tulee tehdä oikeusministeriölle esitys mahdollisista organisaatorakenteeseen, johtamis- ja ohjausjärjestelmään liittyvistä muutostarpeista 30.6.2020 mennessä.

Toimipaikkaverkoston kehittämistä tulee jatkaa siten, että se tukee vaikuttavan toiminnan järjestämistä ja mahdollistaa osaavan henkilökunnan saatavuuden tulevaisuudessa. Toimitilaverkoston kehittämisessä tulee ottaa huomioon kestävä kehityksen tavoitteiden tukeminen. Toimitilojen turvatekniikkaa tulee uusia suunnitelmallisesti.

Laillisuusvalvonnan ja oikeudellisen ohjauksen kehittämistä tulee jatkaa, jotta asiakkaita koskevat päätökset ja seuraamusten sisällöt toteutettaisiin lainmukaisesti ja riittävän yhdenmukaisesti kaikissa yksiköissä.

Vankien välinen väkivalta on viime vuonna lisääntynyt, mutta vankilaturvallisuus on kuitenkin kokonaisuutena hyvällä tasolla. Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia, että vankilaturvallisuus säilyy hyvällä tasolla.

Sakon muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon tulee laajentaa eduskunnan lausuman<sup>1</sup> 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 laatia suunnitelma jatkokehittämiseksi.

Ulkomaalaisvankien ja lyhytaikaisvankien osuudet ovat kasvaneet. Jatkossa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaa tulee kouluttaa lähityössä huomioimaan eritaustoista (ml. nuoret ja naiset) tulevat asiakkaat ja heidän tarpeensa sekä muokkaamaan toimintaa paremmin tavoittamaan nämä asiakasryhmät.

---

<sup>1</sup> Eduskunnan vastaus EV 245/2018 vp [HE 178/2018 vp](#)

#### 4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Oikeusministeriö vastaa seuraamusjärjestelmän ja rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädännön kehittämisestä.

Syyskuun alussa 2019 tuli voimaan lainmuutos, jolla ehdonalaisen vapauden valvontaan asettamisen edellytyksiin lisättiin korkeaksi arvioitu väkivalta- tai seksuaalirikokseen syyllistymisen riski.

Vuoden 2020 alusta tuli voimaan ehdollisen vankeuden tehostamista koskevat uudet säännökset, joilla ehdollisen vankeuden valvonta ulotettiin myös 21-vuotta täyttäneisiin. Keväällä 2020 annettiin lakiesitys, jossa Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin välistä yhteistyötä täsmennetään muun muassa viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa, vankilan teknisessä valvonnassa sekä vangille annettavan maksukortin käytössä ja valvonnassa. Syksyllä 2020 on tarkoitus antaa hallituksen esitys, jolla vankeus-, tutkintavankeus-, yhdyskuntaseuraamuslainsäädäntöön ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin tehdään Roti –tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvät säädosmuutokset, joilla tuetaan asiakasprosessien kehittämistä.

Oikeusministeriö valmistelee vuoden 2020 aikana tarvittavat säädosmuutokset Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen toteuttamiseksi. Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2020 hankkeen, jonka tavoitteena on toteuttaa säädosmuutokset, joilla vastattaisiin kansainvälisten valvontaelinten vaatimukseen siirtää tutkintavangit heti vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen poliisivankilasta tutkintavankilaan. Samalla uudistetaan vanginkuljetuslainsäädäntöä.

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.

Hallitusohjelmatavoitteen mukaisesti oikeusministeriössä on käynnistetty 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.

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

Oikeusministeriö on kehys- ja budjettivalmistelussa pyrkinyt huolehtimaan, että Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroja vahvistettaisiin rikosvastuun toteutumisen parantamiseksi ja että Rikosseuraamuslaitos otetaan riittävästi huomioon arvioitaessa koko rikosprosessiketjuun vaikuttavia määräraharpeita.

Oikeusministeri

Anna-Maja Henriksson

Osastopäällikkö

Ari-Pekka Koivisto

TIEDOKSI:

valtiovarainministeriö

valtionalouden tarkastusvirasto

valtiokonttori