8/090/2018

13.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunta

Asia: O 8/2018 vp Rikosseuraamuslaitoksen selvitys Pohjois-Suomen vankipaikoista

Oikeusministeriö antoi 16.5.2017 Rikosseuraamuslaitokselle toimeksiannon käynnistää selvitystyö Pohjois-Suomen vankipaikkojen pysyvästä ratkaisusta yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Rikosseuraamuslaitos on 8.2.2018 oikeusministeriölle luovuttamassaan selvityksessä ja sen liitteissä kuvannut selvityksen toteuttamistavan, sisällön perusteluineen sekä selvityksen pohjalta tekemänsä johtopäätöksen.

Pohjois-Suomen vankipaikkoja koskevalla ratkaisulla on selkeä yhteys Rikosseuraamuslaitoksen toimitilaverkoston, erityisesti vankilaverkoston, kehittämiseen kokonaisuudessaan. Siksi tarkastelen seuraavassa asiaa laajemmasta näkökulmasta. Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenoista 25 % koostuu toimitilamenoista, mikä on huomattavasti enemmän kuin valtion virastoilla keskimäärin. Tällä hetkellä yhtä vankia kohden on vankilassa tilaa n. 116 m^2, kun yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa kehitetyllä uudisrakentamista ohjaavalla vankilakonseptilla tavoitellaan 55 - 60 m^2:n toimitilatehokkuutta. Toimitiloja koskevilla ratkaisuilla on siten keskeinen vaikutus Rikosseuraamuslaitoksen tuleviin määrärahatarpeisiin.

Sekä oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen välisessä tämän vuoden tulossopimuksessa että Rikosseuraamuslaitoksen viime vuotta koskevassa toimintakertomuksessa todetaan vankiloiden heikko kunto merkittäväksi toiminnalliseksi ja taloudelliseksi riskiksi. Lisäksi vankiloiden kalliit turvatekniset järjestelmät ovat osin elinkaarensa päässä ja ne pitäisi uusia. Tässä tilanteessa olisi tärkeää tarkastella vankilaverkostoa kokonaisuudessaan tulevaisuuden tarpeita silmällä pitäen. Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoitteena onkin tänä vuonna laatia tällainen pitkän aikavälin suunnitelma toimipaikkaverkoston kehittämistarpeista. Suunnitelman laatiminen on tarkoitus käynnistää kevään aikana.

Suunnittelutyön toimeksiannossa tai viimeistään työn aikana on tehtävä linjaus useista asioista: esim. pidetäänkö lähtökohtana nykyistä laitosverkostoa ja nykyisten vankiloiden perusparannusta, vai otetaanko lähtökohdaksi näköpiirissä olevat tarpeet liittyen vankien määrään ja heidän toiminnallisiin tarpeisiinsa. Keskeinen kysymys on henkilökunnan määrä ja sen riittävyys Rikosseuraamuslaitokselle lailla säädettyjen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

Rikosseuraamuslaitos on vähentänyt henkilökuntaansa vuosien 2005 - 2016 aikana yli 500 henkilötyövuodella valtion tuottavuusohjelman ja talouden sopeuttamistoimien vuoksi. Tänä aikana vankilaverkosto on pysynyt lähes ennallaan, minkä johdosta kaikissa vankiloissa henkilökuntamäärä suhteessa toiminnan ja turvallisuuden tarpeisiin nähden on alhainen. Rikosseuraamuslaitokseen kohdistuneet määrärahaleikkaukset ovat vähentäneet vangeille järjestettä-

Osoite Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki
Puhelin 029 568 8500
Faksi 029 566 5440
Sähköpostiosoite kirjaamo.rise@om.fi
Www-osoite rikosseuraamus.fi, vankilatuote.fi

vää toimintaa. Vankien toimintamahdollisuuksien väheneminen on heikentänyt heidän edellytyksiään rikoksettomaan elämään. Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun estämiseksi (CPT) sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat ilmaisseet huolensa vankien niukkoihin toimintamahdollisuuksiin. Vankeuslain arviointitutkimuksessa ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa on käynyt ilmi myös vankilakäytäntöjen vaihtelevuutta ja puutteita oikeuksien toteutumisessa, mikä on ongelmallista vankien yhdenvertaisuuden kannalta. (Ks. tarkempi kuvaus sopeuttamistoimien vaikutuksesta liitteestä). **Edellä kuvatuttujen ongelmien ratkaisemiseksi pitäisi henkilöstön määrää lisätä merkittävästi tai vähentää vankiloiden määrää ja samalla rakentaa toimitiloja, jotka sitovat nykyistä vähemmän henkilökuntaa.** Parin viime vuosikymmenen kokemus ei lisää luottamusta ensimmäisen vaihtoehdon toteutumiseen.

Esa Vesterbacka
pääjohtaja
Rikosseuraamuslaitos

Osoite
Lintulahdenkuja 4

00530 Helsinki

Puhelin
029 568 8500

Faksi
029 566 5440

Sähköpostiosoite
kirjaamo.rise@om.fi

Www-osoite
rikosseuraamus.fi

vankilatuote.fi

8/090/2018

13.3.2018

Liite

Rikosseuraamuslaitoksen talouden sopeuttamissuunnitelma vuosille 2012 - 2016, loppuraportti (sivut 3, 5 - 6)

Julkisen talouden alijäämän vuoksi valtiontaloudessa toteutetut menoleikkaukset merkitsivät Rikosseuraamuslaitoksen taloustilanteen nopeaa heikkenemistä vuodesta 2012 lähtien. Kehyskauden 2013 - 2016 aikana Rikosseuraamuslaitoksen talous olisi ajautunut kriisiin, mikäli toimintamenoja ei olisi kyetty sopeuttamaan kehysrahoituksen tasolle. Rikosseuraamuslaitos ja oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto sopivat vuoden 2012 tulossopimuksessa, että Rikosseuraamuslaitos laatii 29.2.2012 mennessä talouden sopeuttamissuunnitelman, jonka linjausten perusteella toiminta voidaan sovittaa kehyskauden 2013 - 2016 toimintamenomäärärahakehykseen.

Rikosseuraamuslaitoksen sopeuttamissuunnitelmalla oli tarkoitus toteuttaa noin 13 miljoonan euron kumulatiivinen säästö vuosien 2012 - 2016 aikana. Työprosesseja kehittämällä oli tarkoitus lisätä tuottavuutta ja vähentää manuaalisesti tehtävää rutiinityötä. Resursseja kohdennettiin strategian tavoitteiden mukaisesti erityisesti avoimemman täytäntöönpanon kehittämiseen, valvontarangaistuksen toimeenpanoon sekä koevapauden valmisteluun ja valvontaan.

Rikosseuraamuslaitoksen taloutta on sopeutettu vuodesta 2005 alkaen ja suurin osa säästöistä on jouduttu tekemään henkilötyövuosia vähentämällä. Vuosina 2006 - 2011 tuottavuusohjelman mukaisesti vähennettiin 309 henkilötyövuotta. Vuosille 2012 - 2016 laadittu sopeuttamissuunnitelma edellytti 197 htv:n vähentämistä. Vuosien 2012 - 2016 aikana toteutettiin 204 htv:n vähennys. Näin ollen tuottavuusohjelman ja sopeuttamissuunnitelman mukainen henkilöstövähennys oli yhteensä yli 500 htv, mikä vastaa 17 % Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstöstä. Lisäksi 181 htv:tta siirtyi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) alaisuuteen perustettuun vankiterveydenhuollon yksikköön (VTH) vankien terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä 1.1.2016 alkaen THL:lle.

Sopeuttamissuunnitelman mukaan merkittävä osa henkilöstövähennyksistä tuli saada aikaan Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähankkeen (Roti) avulla. Rotin todelliset henkilöstövähennysvaikutukset saadaan aikaan kuitenkin vasta vähitellen keväällä 2019 tapahtuvan järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Näin ollen pysyäkseen määrärahakehyksessään Rikosseuraamuslaitos on joutunut jättämään virkoja täyttämättä useista eri toiminnoista ilman aitoa tuottavuussäästöä. Henkilöstövähennysten lisäksi sopeuttamissäästöjä on saatu aikaan mm. tehostamalla toimitilojen käyttöä, luopumalla henkilökunnan asunnoista ja niiden kustannusvastaavuutta parantamalla, vähentämällä energiankulutusta sekä keskittämällä ja tehostamalla hankintatoimea.

……..

Osoite Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki
Puhelin 029 568 8500
Faksi 029 566 5440
Sähköpostiosoite kirjaamo.rise@om.fi
Www-osoite rikosseuraamus.fi, vankilatuote.fi

1. Sopeuttamissuunnitelman vaikutukset Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan

Talouden sopeuttamissuunnitelman mukaiset henkilöstö- ja resurssivähennykset ovat tehostaneet Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa. Sopeuttamistoimet ovat myös vaikeuttaneet Rikosseuraamuslaitokselle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista, sillä rikosseuraamusten toimeenpano perustuu ensisijaisesti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja henkilöiden suorittamaan valvontaan. Rikosseuraamuslaitoksen resurssien vähentymisen vuoksi mm. uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rangaistusten vaikuttavuuteen liittyviä ohjelmia sekä rangaistusajansuunnitelmien mukaista toimintaa ei ole aina kyetty järjestämään vangin tarpeiden mukaisesti. Lisäksi vankien vapaa-ajan toimintaa on jouduttu karsimaan.

Rikosseuraamuslaitoksen sopeuttamissuunnitelman toimeenpanon aikana tekemän selvityksen mukaan vankiloissa esiintyy valvontahenkilöstön vähyydestä johtuen päivittäin tilanteita, joissa ei ole henkilöstön välitöntä valvontaa, vaan vangit ovat osastoilla ja toimintapisteissä keskenään. Tämä lisää järjestyshäiriöiden ja väkivallan riskiä. Turvatekniikalla ei voida korvata henkilökunnan suorittamaa valvontaa. Rikosseuraamuslaitoksen sopeuttamissuunnitelman hallittua toimeenpanoa on helpottanut vanki- ja yhdyskuntaseuraamusasiakasmäärien lasku. Vuonna 2016 yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia oli keskimäärin 798 (21 %) vähemmän kuin vuonna 2011. Myös keskimääräinen vankiluku on laskenut 142 vangilla (4 %) vuoden 2011 tasosta.

Sopeuttamissuunnitelman mukaiset henkilöstövähennykset ovat vaikuttaneet Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan mm. seuraavasti:

- Rikosseuraamuslaitos on joutunut ottamaan uusia tehtäviä hoitaakseen ilman lisäresursseja. Rangaistusten täytäntöönpanon aloitustehtävät siirrettiin ulosottoviranomaiselta Rikosseuraamuslaitokselle 1.5.2015 lukien. Siviilistä vankeusrangaistusta suorittamaan tulevien rangaistusten täytäntöönpanon valmistelu (tuomittujen kuuleminen sekä rangaistusajansuunnitelman ja sijoitusesityksen laatiminen) siirtyi yhdyskuntaseuraamustoimistoihin. Samassa yhteydessä siirrettiin Rikosseuraamuslaitokselle hallinnonalan sisäisenä siirtona lisämäärärahaa kuuden henkilötyövuoden palkkamenoja vastaava summa. Uusien tehtävien hoitoon ei kuitenkaan kohdennettu lisähenkilöstä, vaan saadut lisäresurssit kohdennettiin sopeuttamiseen.

- Sopeuttamissuunnitelman aikana Rikosseuraamuslaitokselle tuli uutena tehtävänä valvontarangaistuksen täytäntöönpano. Myös valvotun koevapauden käyttö lisääntyi huomattavasti. Nämä edellyttivät henkilöstöresurssien kohdentamista tukipartiotoimintaan ja sähköisen keskusvalvomon perustamista. Uusien tehtävien hoitoon ei

saatu lisäresursseja. Tukipartioissa ja sähköisessä keskusvalvomossa oli vuoden 2016 lopussa 39 henkilötyövuotta, mikä näkyy muissa yksiköissä htv-poistumana.

- Vaikuttavuustyöskentelyyn liittyviä ohjelmia tai keskusteluja sekä rangaistusajan-suunnitelman mukaista toimintaa ei aina kyetä järjestämään vangin tarpeiden mukaisesti.

- Henkilökunnan ja vankien välistä vuorovaikutteista aikaa ei ole kyetty lisäämään tavoitteen mukaisesti. Vankipaikkojen määrä on vähentynyt, joten ylisasutus on lisääntynyt. Yliasutuksen, henkilökunnan määrän vähentämisen ja henkilökunnan uudelleenkohdentamisen vuoksi vankiloissa on henkilökuntaa suhteessa vankeihin aiempaa vähemmän, mikä on vähentänyt mahdollisuuksia vankiloissa tehtävään vaikuttavaan lähityöhön.

- Vankilan osastoja on jouduttu sulkemaan ns. yövahvuuteen entistä aikaisemmin ja vankiloiden vapaa-ajantoimintoja on jouduttu karsimaan henkilökunnan vähäisyyden vuoksi.

- Vankien ja heidän omaistensa tapaamismahdollisuuksia ei kyetä järjestämään riittävästi.

- Saatettuja poistumislupia ei voida järjestää riittävästi. Poistumisluvilla on merkittävä rooli vankien hallitussa vapauttamisessa.

- Yksin työskentely vankilan osastolla ja vanginkuljetuksissa saattaa lisätä työturvallisuusriskiä sekä heikentää työhyvinvointia ja henkilöstön jaksamista. Vastaavasti osastovartijoita on jouduttu käyttämään mm. vanginkuljetustehtävissä, jolloin osastot toimivat vajaamiehityksellä, mikä vähentää mahdollisuuksia vuorovaikutukselliseen lähityöhön. Paikalla olevan henkilökunnan vähäisyydellä on vaikutusta myös vankien turvallisuuteen heikentävästi.

- Risen sairauspoissaolomäärät ovat selkeästi valtion keskimääräistä ja muiden turvallisuusalojen tasoa korkeammat. Tämä näkyy ylitöiden määrän korkeana tasona.

Osoite Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki
Puhelin 029 568 8500
Faksi 029 566 5440
Sähköpostiosoite kirjaamo.rise@om.fi
Www-osoite rikosseuraamus.fi, vankilatuote.fi