RISE RIKOSSEURAAMUSLAITOS

Keha/PRT

Muistio

Julkinen

Diaarinumero 38/090/2021

18.5.2021

Asia: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025

Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset, turvallisuustilanne ja koronaepidemian vaikutukset

Rikosseuraamuslaitokselle on julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022-2025 osoitettu oikeusprosessin keventämiseen videoneuvottelulaitteiden määrää lisäämällä kehyskaudella vuotuinen 148 000 euron lisäys. Rikosprosessin käsittelyn oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi lisättiin Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroja vuosittain 1,66 milj. eurolla, mistä 120 000 euroa siirretään Vankiterveydenhuollon yksikölle.

Kehyspäätöksestä huolimatta Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on huolestuttava. Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitosrakenteeseen ja täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin nähden. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) kiinnitti huomiota Rikosseuraamuslaitoksen liian pieneen henkilöstömäärään syyskuussa 2020 tekemänsä tarkastuskäynnin yhteydessä. Lisäksi komitea kiinnitti huomiota kouluttamattoman ja epäpätevän valvontahenkilökunnan suureen määrään ja siitä aiheutuviin riskeihin.

Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi vangeille ei kyetä järjestämään riittävästi toimintaa ja läsnä olevaa valvontaa, mihin myös CPT kiinnitti huomiotaan. Lisäksi henkilöstö joutuu usein työskentelemään yksin, mikä on ongelmallista työturvallisuuden näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies on tarkastuksillaan ja kanteluratkaisuissaan kiinnittänyt Rikosseuraamuslaitoksen yksiköiden huomioita mm. sellin ulkopuolella vietettävän ajan lisäämiseen ja mielekkään toiminnan järjestämiseen vangeille.

Valvontahenkilökunnan määrä on riittämätön vankien kanssa vuorovaikutuksessa tehtävään lähityöhön eli siihen ydintehtävään, mille ns. dynaamisen turvallisuuskäsitteen mukaan vankilaturvallisuus ensisijaisesti rakentuu. Vankien ja henkilökunnan välit ovat asialliset ja ammatilliset, mutta lähityö koetaan nykyisin aikaisempaa etäisemmäksi. Henkilökunnan etääntyminen vangeista on luonnollinen seuraus henkilöstövähennyksistä ja se johtaa henkilökohtaiseen havainnointiin perustuvan vankituntemuksen heikkenemiseen tilanteessa, jossa kehittämisen tarve olisi juuri päinvastainen. Vaikka kokonaisvankiluku on alentunut, on samalla intensiivistä valvontaa edellyttävien vankien osuus kasvanut. Toiminnan volyymin ja lakisääteisten tehtävien lisäksi vankiloiden fyysiset laitosrakenteet vaikuttavat merkittävästi lähityön järjestämiseen ja erityisesti valvontahenkilökunnan määrälliseen tarpeeseen. Erityisesti valvontahenkilökuntaa sitovia rakenteellisia tekijöitä ovat mm. vankiloiden koko ja osastointi, vankiryhmien siirtely- ja muu kuljettamistarve sekä yleensäkin vankilan toiminnallinen hajanaisuus yhdistettynä vankiryhmien erillääpito- ja valvontavelvoitteisiin.

Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstövajaus johtuu pääosin vuosina 2006-2016 toteutetusta talouden tuottavuusohjelmasta. Sopeuttamistoimien vuoksi Rikosseuraamuslaitos joutui vähentämään henkilöstöään yli 500 henkilötyövuodella kykenemättä samalla sopeuttamaan laitosrakenteitaan. Kun rakenteet eivät jousta, ovat valvontahenkilökunnan määrän vähennykset kohdistuneet pääosin vankien kanssa vuorovaikutuksessa tehtävään lähityöhön, eli juuri siihen ydintehtävään, mille ns. dynaamisen turvallisuuskäsitteen mukaan vankilaturvallisuus ensisijaisesti rakentuu. Sopeuttamistoimien lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliseen tilanteeseen ovat vaikuttaneet myös ICT-hankkeiden ja uusien vankiloiden käyttöönottojen alkuperäisiä arvioita suuremmat kustannukset.

Rekrytointiongelmien vuoksi Rikosseuraamuslaitoksessa on tällä hetkellä 121 kouluttamatonta vartijaa. Eniten heitä on suljetuissa vankiloissa ja erityisesti Helsingin, Vantaan, Turun, Sukevan ja Pelson vankiloissa. Kouluttamattomien vartijoiden määrä muodostaa Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyvylle keskeisen riskin, kuten kidutuksen vastainen komiteakin tarkastuskäynnillään totesi. Rikosseuraamuslaitos tiedostaa rekrytointiongelman ja on ryhtynyt toimenpiteisiin ongelman korjaamiseksi. Rikosseuraamusalalla tehtävän työn kehittämisen kannalta ensisijainen vaihtoehto on kehittää vankiloissa tehtävää lähityötä perustamalla rikosseuraamustyöntekijöiden virkoja ja rekrytoimalla amk-tutkinnon suorittanutta henkilökuntaa, jolloin myös alan osaamistaso kohoaa.

Rikosseuraamuslaitoksella on useita menopaineita, jotka toteuttaminen on kehyskauden aikana välttämätöntä. Näitä ovat mm.:

- Vankiloissa tapahtuvat yksintyöskentelyn vähentäminen (vankila- ja työturvallisuuden parantaminen)
- Syksyllä 2021 käyttöönotettavan uuden asiakastietojärjestelmän Rotin jatkokehittäminen
- Naisvangeille järjestettävän ns. naiserityisen toiminnan kehittäminen ja lisääminen sekä naisvankien turvallisuuden parantaminen
- Alaikäisten ja nuorten (alle 21 v.) vankien vankilaan sijoittaminen sekä heille järjestettävien toimintojen ja turvallisuuden varmistaminen
- Tupakoinnin kieltäminen suljetuissa vankiloissa
- Tutkintavankien sijoittaminen ja esitutkinnan varmistaminen
- Kokonaisvuokramalliin siirtyminen kaikissa vankiloissa

Mikäli menopaineisiin ei saada lisärahoitusta, tulee niihin tarvittavat resurssit sopeuttaa muusta toiminnasta. Tämä saattaa vähentää Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuksia järjestää rikosseuraamusasiakkaille uusintarikollisuuteen vaikuttavaa kuntouttavaa toimintaa ja lisätä entisestään yksintyöskentelyä vankiloissa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskeisimmät toiminnalliset ja taloudelliset riskit liittyvät asiakastietojärjestelmän (Roti) hallittuun käyttöön ottamiseen syksyllä 2021, henkilöstöresurssien saatavuuteen ja riittävyyteen sekä vankiloissa tapahtuvan yksintyöskentelyn vähentämiseen, organisaatiorakenteiden uudistamishankkeen sujuvaan etenemiseen ja koronapandemian tuomaan epävarmuuteen.

Vankiloiden turvallisuustilanne

Yleisesti ottaen Rikosseuraamusalaitoksen turvallisuustilanne on kohtuullisen hyvällä tasolla, kun tarkastellaan mm. karkaamisia, lupien noudattamista ja laitosten huumetilannetta. Turvallisuustilanne on säilynyt ja jatkunut viime vuoden kaltaisena, kun on toimittu koronarajoitusten mukaisesti. Koronarajoitusten vuoksi vankimäärä on tällä hetkellä n. 150 vankia alhaisempi kuin normaalisti ja kun huomioidaan poistumislupa- ja tapaamisrajoitusten vaikutukset, on vankiloiden järjestys- ja turvallisuustaso säilynyt hyvällä tasolla. Päihteiden saannin vaikeus tukee vankien

päihteettömyyttä. Ainoan poikkeuksen tekevät luvattomat poistumiset avolaitoksista, joita on samassa suhteessa kuin viime vuonna rajoitusten voimassa ollessa. Viime vuonna luvattomia poistumisia oli yhteensä 73, kun niitä edellisenä vuonna oli 38. Tähän mennessä on tänä vuonna ollut yhteensä 27 avolaitoksesta luvatonta poistumista ja yksi karkaaminen. Suljetuista laitoksista ei ole tänä vuonna karannut yhtään vankia. Koronarajoituksilla on myönteisiä vaikutuksia vankilaturvallisuudelle ja rangaistusten täytäntöönpanolle.

Tällä hetkellä erityistä huolta aiheuttaa henkilökuntaan kohdistuneiden uhkausten ja aggressioiden lisääntyminen sekä vankiloissa että myös vapaa-ajalla, mikä on ilmiönä varsin uusi. Aggressioiden taustalta löytyy vahvoja yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja heidän pyrkimyksiinsä aiheuttaa pelkoa ja epäjärjestystä vankiloissa ja samalla vahvistaa omaa valta-asemaansa.

Henkilökuntaan kohdistettavalla väkivallalla pyritään vaikuttamaan valvontaan liittyviä tehtäviä hoitavien vankilavirkamiesten halukkuuteen suorittaa tarkastustoimintaa tai puuttua järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaan vankilarikollisuuteen. Vankien välisen väkivallan taustalla on usein huumausainerikollisuuden harjoittamiseen liittyvä painostus ja velkasuhteet.

Tiedossamme myös on, että turvallisuusongelmien näyttävä käsittely julkisuudessa on omiaan pahentamaan pelkotiloja ja heikentää viranomaistoiminnan nauttimaa yleistä luottamusta. Laajemman turvattomuuden tunteen luominen edistää lähinnä rikollisryhmien tavoitteita.

Rikosseuraamuslaitos on ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin vankilaturvallisuuden parantamiseksi ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksien rajoittamiseksi vankiloissa.

Uusi varmuusosasto avattiin Turun vankilaan alkuvuonna 2021, joten nyt varmuusosasto on sekä Riihimäen että Turun vankiloissa. Kahteen eri vankilaan sijoitetuilla varmuusosastoilla voidaan varmistaa, ettei väkivallan uhriksi joutunut vankilavirkamies kohtaa väkivallan tekoon syyllistynyttä vankia työtehtäviään suorittaessa. Varmuusosastopaikkojen uudelleen järjestämisellä kyetään myös kehittämään potentiaalisesti väkivaltaisten vankien sijoittelua valvonnalliselta tasoltaan tarkoituksenmukaisempiin olosuhteisiin, jolloin myös väkivaltariskiä kyetään paremmin hallitsemaan.

Varmuusosastosijoitusten määrät ovat lisääntyneet vuosien 2019 ja 2020 aikana ja tämä johtuu suurelta osalta United Brotherhood -rikollisjärjestöön kuuluvien tai järjestöön läheisesti liittyvien vankien vankeusaikaisesta huumausaine- ja väkivaltarikollisuudesta.

Kaikkien rikosseuraamusalueiden tulostavoitteisiin on vuodelle 2021 kirjattu järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien vankien sijoittaminen samoille osastoille erilleen muusta vankiyhteisöstä. Tämä parantaa myös henkilökunnan turvallisuutta, koska erityistä valvontaa vaativia osastoja on vähemmän ja henkilökuntaresursseja voidaan kohdentaa aiempaa tehokkaammin juuri näille osastoille.

Vuoden 2020 alussa on aloitettu säännöllinen työryhmätyöskentely työturvallisuuden parantamiseksi erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttaman uhan torjumiseksi. Esimerkiksi uhka- ja väkivaltailmoitusten määrä on saatu nousuun yhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa. Ilmoitusalttiuden alentaminen on tärkeää, jotta uhka- ja väkivaltatapaukset saadaan kattavammin tutkintaan.

Henkilökunnan turvatarkastuksia valmisteleva työryhmä on aloittanut toimintansa 28.5.2020. Turvatarkastusten käyttöönottamisella pyritään suojaamaan vankiloissa työskentelevää henkilökuntaa järjestäytyneen rikollisuuden taholta tulevalta painostukselta. Rikosseuraamuslaitoksella on tiedossa useita tapauksia, joissa henkilökuntaa on pyritty painostamaan esimerkiksi puhelimien salakuljettamiseen vankien käyttöön.

Oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen väliseen tulossopimukseen on vuodelle 2021 kirjattu vankilaturvallisuutta ja valvontatyötä arvioiva hanke, jonka ulkoinen arviointi on suoritettu ja raportti julkaistu 11.5.2021. Arvioinnin tuloksia tullaan hyödyntämään vankilaturvallisuuden kehittämisessä. Erillinen selvitys on tehty Rikosseuraamuslaitoksen kyvystä vastata järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamiin haasteisiin ja tämän selvityksen osalta raportti on julkaistu samoin 11.5.2021. Tulossopimukseen on kirjattu myös tavoite vähentää yksintyöskentelystä aiheutuvia ongelmia sekä vähentää henkilökuntaan kohdistuvaa maalittamista. Näihin tehtäviin on nimetty hankejohtajat, joiden toimikausi on vuoden loppuun saakka.

Vankiloita on kehotettu puuttumaan United Brotherhood -rikollisryhmän edustamiseen vankiloissa. Vankilassa punamustan vaatetuksen käyttäminen rinnastuu ns. jengiliivien käyttämiseen vankilan ulkopuolella, koska kyseistä vaatetusta ei vankilaolosuhteissa voi käyttää ilman United Brotherhoodin antamaa lupaa. Vankilaolosuhteissa

jengivaatetusta käytetään vankien ja henkilökunnan painostamiseen ja pelon ilmapiirin levittämiseen. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus teki omien vaatteiden käytön rajoittamista tietyillä Riihimäen vankilan osastoilla koskevan päätöksen kesäkuussa 2020. Muissa vankiloissa omien vaatteiden käyttöä ei ole ainakaan vielä rajoitettu.

Vuoden 2021 budjetissa Rikosseuraamuslaitokselle on osoitettu 3,2 miljoonaa euroa vanhentuneen turvatekniikan uusimiseen. Tämän seurauksena esimerkiksi vankiloiden kameravalvontaa voidaan tehostaa niin, että pahoinpitelyjä mahdollistavia katvealueita jää entistä vähemmän. Järjestelmien uusimiset on priorisoitu ja uusiminen on aloitettu.

Vantaan vankilan lisärakennushanke (160 vankipaikkaa ja 90 henkilötyövuotta) valmistuu vuonna 2025 ja se tulee helpottamaan merkittävästi Etelä-Suomen suljettujen vankiloiden käyttöasteisiin kohdistuvia paineita. Lisävankipaikkojen ansiosta myös potentiaalisesti väkivaltaisten vankien sijoittamisen vaihtoehdot lisääntyvät. Vantaan vankilan lisärakennus sisältyy hallituksen keväällä 2020 tekemään kehyspäätökseen.

Koronaepidemian vaikutukset

Koronatorjunta on kuormittanut Rikosseuraamuslaitosta huomattavasti. Vaativasta koronatilanteesta on kuitenkin selvitty muihin laitosmaisiin toimijoihin verrattuna erittäin hyvin. Kansainvälisesti vertaillen Suomessa laitoksissa on ollut merkittävästi vähemmän koronavirustartuntoja kuin naapuri- tai verrokkimaissamme.

Onnistuminen on edellyttänyt voimakkaita torjuntakeinoja sekä saapuvien vankien karanteenien osalta että erilaisten ennakollisten rajoitustoimien muodossa. Vankiterveydenhuollon yksikkö on määrännyt karanteeneja 3188 kappaletta 10.5.2021 mennessä. Tammi-maaliskuussa 2019 käytettyjä poistumislupia on ollut 3023 kappaletta ja rajoitusten aikana vastaavana aikavälinä vuonna 2021 vain 617 kappaletta.

Vankimäärä ja koronavirustorjunnan kannalta olennaisempi vaihtuvuus on pysynyt pienenä lyhyisiin vankeusrangaistuksiin ja sakkorangaistuksiin tehtyjen lykkäysten vuoksi. Yhdessä rajoitusten ja karanteenien kanssa tämä on muodostanut tilanteen, jossa merkittäviä laitosepidemioita ei ole ollut. Tilanne muuttuu 1.7.2021, jolloin lykkäykset päättyvät ja ruuhkaa aletaan purkamaan. Kontaktien määrä kasvaa muiltakin osin huomattavasti pitkään jatkuneiden rajoitusten purkamisen vuoksi.

Vankien rokottaminen on edennyt muuta väestöä merkittävästi hitaammin, koska rokottamisesta vastaava Vankiterveydenhuollon yksikkö ei ole saanut rokotteita samassa suhteessa kuin kunnat. Lisäksi ennakkoselvityksen perusteella vankien halukkuus vapaaehtoiseen rokotteeseen on merkittävästi matalampi kuin väestössä keskimäärin. Vankien terveydentila on keskimäärin muuta väestöä heikompi ja tästä syystä myös riskiryhmiä on edelleen laajasti rokottamatta. Matala rokotusaste yhdessä riskiryhmien suuren määrän ja laitosolosuhteiden kanssa tuo Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan vaikeasti hallittavia uusia riskejä. Muissa laitosympäristöissä asukkaat on joko rokotettu tai asukkaat ovat niin nuoria, kuten varuskunnissa, että vakavamuotoisen COVID19-taudin riski on erittäin pieni.

Kesäaikana koronavirustilanne todennäköisimmin painuu viime kesää vastaavalle tasolle. Merkittävin lähitulevaisuuden riski liittyy ylähengitystieinfektiokauden alkuun. Mikäli rokotusaste vankien keskuudessa jää syksylläkin merkittävästi muuta väestöä matalammaksi, on varsin suuri riski sille, että vankilaympäristöstä muodostuu jatkossa erityisen haastava toimintaympäristö.

Pääjohtaja Arto Kujala