

Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset

Selvitys lakivaliokunnalle

Rikosseuraamuslaitos

Selvitys

Julkinen

Diaarinumero RISE/6206/2023

27.3.2024



Esipuhe

Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) tehtävänä on huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää, sekä myötävaikuttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen.

Risen keskeisimmät haasteet tulevina vuosina ovat

- 1) lakisääteisiin tehtäviin ja toiminnan laajuuteen nähden riittämättömät resurssit, mikä on jo nyt merkittävä riski Risen toiminnalle, täytäntöönpanon turvallisuudelle ja työturvallisuudelle;
- 2) vaikuttavien palvelujatkumoiden turvaaminen tilanteessa, jossa myös muiden toimijoiden resurssit ovat niukat;
- 3) osin huonokuntoinen, laaja ja kallis vankilaverkosto;
- 4) vankipaikkojen liian vähäinen määrä suhteessa hallitusohjelmakirjauksiin.

Resurssit

Rikosseuraamuslaitos poikkeaa kustannusrakenteeltaan oikeusministeriön hallinnonalan muista toimijoista. Vaikka henkilöstökustannukset ovat suurin vuotuinen kuluerä myös Risessä, vankilatoiminnan järjestäminen sekä vankiloiden toimitilakustannukset kerryttävät merkittävän osan kustannuksista. Inflaatio ja kustannusten nousu vaikuttavat erityisen voimakkaasti Risen pysyväisluonteisiin toimintamenoihin, esimerkiksi vankien perushuoltoon ja vanginkuljetukseen sekä vankiloiden toimitilakustannuksiin.

Risen perustehtäviä – turvallista täytäntöönpanoa ja uusintarikollisuuteen vaikuttamista – ei voida tehostaa samaan tapaan kuin vaikkapa asiakirjaprosesseja. Sekä dynaaminen turvallisuus että uusintarikollisuuteen vaikuttaminen tarkoittavat käytännössä sitä, että henkilökunta on vuorovaikutuksessa vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien kanssa. Kuitenkin jo nyt Rise joutuu kohdentamaan saamaansa lisärahoitusta vuokrien ja muun muassa vankien ruokahuollon kustannusten nousun kattamiseen sen sijaan, että henkilöstömäärää voitaisiin lisätä.

Palvelujatkumot

Onnistuakseen yhteiskunnallisessa tehtävässään Risen on tehtävä aktiivista yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Rikosoikeusketjun toimijoiden resurssijaon oikeasuhtaisuus on tärkeää. Risen ja hyvinvointialueiden palveluiden on rakennuttava saumattomiksi, kustannusvaikuttaviksi palveluketjuiksi, sillä rikollisuuden ja syrjäytymisen kaltaisiin pirullisiin ongelmiin ei mikään toimija voi vaikuttaa yksin. Niukassa resurssitilanteessa on ilmeinen riski siihen, että kukin toimija alkaa osaoptimoida omaa toimintaansa kokonaisvaikuttavuuden kustannuksella.

Vankilaverkosto

Vankilaverkoston uudistaminen on välttämätöntä turvallisen ja vaikuttavan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Vanhat ja huonokuntoiset, nykyaikaiseen vankilatoimintaan soveltumattomat kiinteistöt ovat kasvattaneet korjausvelkaa ja toimitilainvestointien tarvetta merkittävästi. Vankilat, jotka sijaitsevat kaukana yhteiskunnan muista palveluista, alueilla, joilta ei ole rekrytoitavissa henkilökuntaa ja jonne kulkuyhteydet ovat vaikeat, tekevät toiminnan järjestämisestä kallista ja hankalaa. Valtaosa rangaistustaan suorittavista tulee väestökeskuksista ja sieltä on mahdollista rekrytoida myös työvoimaa. Kun Suomen väestö ikääntyy ja vähenee ja asutus keskittyy ja kasvaa vain muutamissa keskuksissa, myös vankiloiden tulee sijaita väestökeskuksissa, jolloin voidaan varmistaa sujuva yhteistyö poliisin, tuomioistuimien, hyvinvointialueiden, kuntien ja oppilaitosten kanssa.

Saavutettava sijainti sekä vankilatoiminnan ja -turvallisuuden kannalta tarkoituksenmukaiset tilat ovat siis lähtökohta toimivalle vankilaverkostolle ja rikosvastuun toteutumiselle. Vankiloiden tulee olla nykyistä suurempia ja muodostua useista muunneltavista ja tilatehokkaista osista. Vankilaverkostoa täytyy kehittää näistä lähtökohdista suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti yli hallituskausien.

Hallitusohjelman vaikutukset

Jo voimaan tulleiden ja pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisten tulevien lainsäädäntömuutosten myötä vankimäärä tulee kasvamaan huomattavasti. Nykyinen vankilakapasiteetti ei riitä ja resurssitarve niin vankiloissa kuin

yhdyskuntaseuraamustoimistoissa tulee kasvamaan. Hallitusohjelman toteutuminen edellyttää henkilöstömäärän ja Rikosseuraamuslaitoksen perusrahoituksen kasvattamista sekä välittömiä toimia vankipaikkojen lisäämiseksi. Jo nyt suljettujen vankiloiden käyttöaste on yli 100 prosenttia ja erityisesti tutkintavankiloiden tilanne on vaikea. Vankilaturvallisuus ja työturvallisuus vaarantuvat, kun suljetun vankilan käyttöaste on yli 90 prosenttia.

Turussa 27.3.2024

Anna Arola-Järvi

Pääjohtaja, Rikosseuraamuslaitos

Sisällys

1. Johdanto	5
2. Vankilaverkoston nykytila	6
3. Hallitusohjelmahankkeet ja asiakasmäärien kasvu	7
3.1. Vankipaikkojen lisätarve.....	9
3.2. Yhdyskuntaseuraamustyön ja asiakasarvioinnin lisääntyminen.....	11
3.3. Selvitykset uusien vankiloiden rakentamiseksi ja vankipaikkojen lisäämiseksi	12
4. Rangaistusten täytäntöönpano	14
4.1. Tavoitteet ja toimintojen järjestäminen	14
4.1.1. Valmiuksien lisääminen rikoksettomaan elämäntapaan	14
4.1.2. Vankeusrangaistusten täytäntöönpano	16
4.1.3. Yhdyskuntaseuraamukset.....	17
4.2. Turvallisuus ja rikostorjunta.....	18
5. Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset toimintaedellytykset	20
5.1. Taloustilanne	20
5.2. Henkilöstöressurit.....	22
5.3. Toimenpiteet taloudellisuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi	23
6. Vankilaverkoston kehittäminen	24
Liite 1. Vankilakohtainen informaatio.....	27

1. Johdanto

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano ja tutkintavankeuden toimeenpano. Rikosseuraamuslaitoksessa on neljä valtakunnallista vastuualuetta, jotka vastaavat kehittämisestä ja ohjauksesta, asiakasprosesseista, hallinto- ja tukipalveluista sekä operatiivisesta toiminnasta. Operatiivisen toiminnan vastuualueelle kuuluu 11 rikosseuraamuskeskusta yksikköineen (vankilat, yhdyskuntaseuraamustoimistot). Vankiloita on yhteensä 28, joista 15 on suljettuja vankiloita ja 13 avovankiloita. Yhdyskuntaseuraamustoimistoja on 12 ja niillä on yhteensä 23 toimipistettä.

Rikosseuraamuslaitoksen menot vuonna 2023 olivat noin 259 miljoonaa euroa (ml. ICT-menot). Henkilöstöä oli 2555 henkilötyövuotta. Määrärahoista 55,6 % kohdentui henkilöstökuluihin, 24,5 % toimitilakustannuksiin (ml. investoinnit) ja 19,9 % muihin menoihin (mm. vankien perushuolto). Keskimääräinen päivittäinen vankiluku oli 3143 ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia oli päivittäin keskimäärin 3785.

Vuoden 2022 lopulla eduskunnalle annetun oikeudenhoidon selonteon mukaan Rikosseuraamuslaitos ei kykene nykyisillä resursseilla toteuttamaan rangaistusten täytäntöönpanolainsäädännön asettamia velvoitteita (Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Selonteossa todetaan, että toimintakyvyn turvaamiseksi sekä toiminnan tuloksellisuuden, turvallisuuden ja vaikuttavuuden ylläpitämiseksi Rikosseuraamuslaitokselle tulisi osoittaa yhteensä 400 henkilötyövuoden¹ lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä. Lisähenkilöstön turvin Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan tasoa kyettäisiin arvion mukaan nostamaan kohtuulliselle tasolle. Toiminnan tason nostaminen lainsäädännön vaatimusten edellyttämälle tasolle vaatisi Rikosseuraamuslaitoksen arvion mukaan vielä merkittävästi suurempaa henkilöstömäärää vuoteen 2030 mennessä sekä vankilaverkoston uudistamista.

¹ Selonteossa esitetty arvio henkilöstötarpeesta perustuu laskelmiin, joiden taustalla olleessa asiakasmääräarviossa ei huomioitu nykyisessä hallitusohjelmassa olevien rangaistusten kiristämistä koskevien hankkeiden mukaista vankimäärän kasvua.

Rikosseuraamuslaitokselle on osoitettu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 ja vuosia 2025–2028 koskevassa kehyspäättösesityksessä yhteensä seuraavat oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi tehtävät määrärahalisäykset: 3,6 milj. euroa vuonna 2024, 10,4 milj. euroa vuonna 2025, 15,6 milj. euroa vuonna 2026 ja 20,8 milj. euroa vuodesta 2027 lukien. Määrärahalisäys mahdollistaa vuoden 2025 arvioidulla henkilötyövuoden hinnalla 326 htv:n lisäyksen. Inflaatio ja kustannusten nousu on kiristänyt Rikosseuraamuslaitoksen taloudellista tilannetta merkittävästi. Mikäli Rikosseuraamuslaitokselle ei myönnetä lisärahoitusta inflaation aiheuttamaan kustannustason nousuun tai vuokrien indeksikorotuksiin, Rikosseuraamuslaitos joutuu kohdentamaan saamaansa lisärahoitusta vuokrien ja muun muassa vankien ruokahuollon kustannusten nousun kattamiseen. Lisämäärärahaa ei näin ollen ole mahdollista kohdentaa täysimääräisesti henkilöstömäärän lisäämiseen.

Vankimäärä on jo nyt noussut selvästi ja ylittänyt koronaa edeltäneen tason. Myös yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä on noussut selvästi. Voimaan tulleiden ja hallitusohjelman mukaisten tulevien lainsäädäntömuutosten myötä vankien määrä tulee kasvamaan huomattavasti, mikä nostaa vankipaikkatarvetta yli nykyisen vankilakapasiteetin. Suljettujen vankiloiden nykyinen kapasiteetti on jo täysimääräisesti käytössä, joten seuraavan kymmenen vuoden aikana on varauduttava merkittäviin toimitilainvestointeihin. Myös henkilöstöresurssien tarve kasvaa merkittävästi. Vankilakapasiteetin riittävyyden näkökulmasta lisärakentamiseen tähtäävä suunnittelu on aloitettu. Tilanne edellyttää nopeita toimia rakennushankkeiden käynnistämiseksi.

2. Vankilaverkoston nykytila

Nykyinen vankilaverkosto ei vastaa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnallisia tarpeita. Laaja ja pieniä yksiköitä sisältävä verkosto sitoo runsaasti henkilöstöä. Osa vankiloista sijaitsee sellaisilla paikkakunnilla, joilla vankiloihin on vaikea rekrytoida työntekijöitä. Kilpailu työvoimasta sekä työmarkkinoiden muuttuminen heijastuvat rekrytointivaikeutena alalle.

Nykyinen vankilaverkosto on haasteellinen myös sidosryhmäyhteistyön kannalta. Kuntouttavien palveluiden järjestäminen etäällä yhteiskunnan peruspalveluista sekä pitkät

välimatkat muiden viranomaisten toimipaikkoihin aiheuttavat huomattavia kustannuksia. Vankien kuljetukset ja tuomioistuinvarvointi sitovat paljon resurssia.

Merkittävä osa vankipaikoista sijaitsee erittäin vanhoissa rakennuksissa, joiden perusratkaisut ja käytettävyys eivät vastaa tämän päivän toiminnallisia vaatimuksia. Vanhat, sokkeloiset tilaratkaisut ovat valvonnan näkökulmasta työvoimaa sitovia ja edellyttävät kalliita ja epätarkoituksenmukaisia teknisiä valvontajärjestelmiä. Tilat eivät ole työturvallisia. Ne ovat suurelta osin teknisen elinkaarensa loppupäässä. Vanhojen tilojen korjaaminen toimiviksi, turvallisiksi ja terveellisiksi on teknisesti vaikeaa ja kallista eikä aina edes mahdollista. Lisäksi tilatehokkuus on vanhoissa rakennuksissa useimmiten huono ja korjattavan tilan määrä muodostuu suureksi. Mahdollisimman pian tulisikin tehdä päätöksiä, joilla huonokuntoisten ja sijainniltaan epätarkoituksenmukaisten vankiloiden toiminta suunnitelmallisesti ja hallitusti siirrettään toimiviin ja turvallisiin tiloihin.

Liitteessä 1 on esitelty tarkemmin nykyinen vankilaverkosto yksiköittäin mukaan lukien vankilatilojen kunto ja peruskorjaustarpeet sekä huomiot sijainnista suhteessa savutettavuuteen (väestöpohjan laajuus). Suljetuista vankiloista neljä vaatii laajan peruskorjauksen 5–10 vuoden päästä. Lisäksi kaksi vankilaa (Pelso ja Oulu) on jo korvattavana uusilla laitoksilla (Vaalán ja Oulun uudet vankilat) vuosien 2025–2026 aikana. Avovankiloista Käyrän vankila on erittäin heikossa kunnossa ja vaatii akuutteja toimenpiteitä. Lisäksi neljä muuta avolaitosta vaatii laajan peruskorjauksen 5–10 vuoden päästä. Osa vankiloista sijaitsee varsin niukan väestöpohjan alueilla.

3. Hallitusohjelmahankkeet ja asiakasmäärien kasvu

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa (2023–2027) on useita kriminaalipolitiikkaa ja lainsäädäntöä koskevia kirjauksia, jotka tulevat vaikuttamaan Rikosseuraamuslaitoksen toimintojen järjestämiseen, asiakasmääriin ja resurssitarpeeseen.

Ehdonalaista vapautumista koskevia säännöksiä muutetaan siten, että henkilö voi olla ensikertalainen vain kerran. Alustavan arvion mukaan lainmuutos lisää päivittäistä

keskimääräistä vankimäärää noin 40 vangilla. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kesällä 2024 (vk 23).

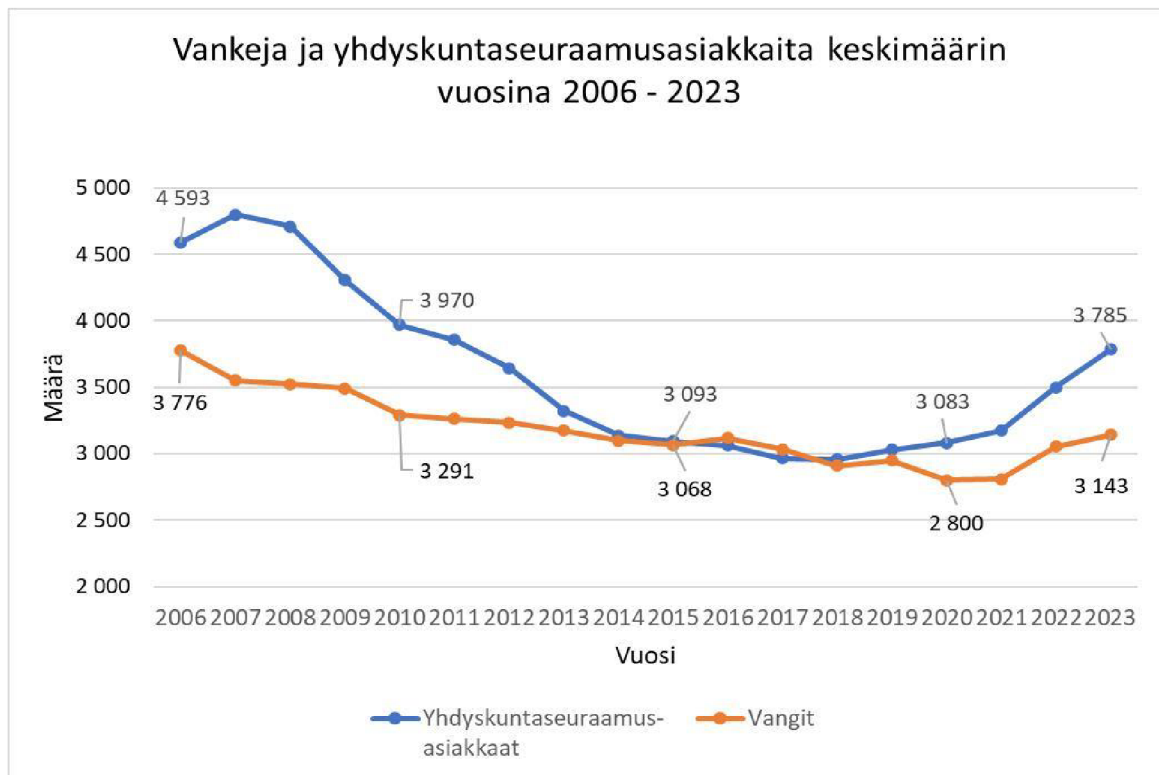
Hallitus etsii välittömästi ratkaisuja, joilla varmistetaan, että yhteiskunnalle ja muiden turvallisuudelle vaarallisimmat vangit eivät vapaudu. Otetaan käyttöön varmuusvankeus. Väkivaltariskin arviointia kehitetään ja sen merkitystä osana vangin vapauttamisharkintaa vahvistetaan olennaisesti. Hankkeesta aiheutuvien lainsäädäntömuutosten on tarkoitus olla voimassa vuonna 2027.

Aserikoksiin tullaan säätämään merkittäviä kiristyskiä, asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa loppuvuodesta 2024 (vk 50). Alustavan arvion mukaan lainmuutos lisää päivittäistä keskimääräistä vankimäärää noin 190 vangilla. Avioliittoon pakottamisen rangaistavuutta selkiytetään rikoslaissa ja tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen kriminalisoidaan rikoslaissa nykyistä selkeämmin.

Hallitusohjelmassa on myös useita rangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn tarkistamiseen liittyviä kirjauksia, jotka tullaan toteuttamaan hallituskauden aikana, kuten se, että kovennetaan 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.

Lainsäädäntömuutosten lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen asiakasmääriin vaikuttavat rikosten määrä sekä poliisin mahdollisuus tutkia rikoksia. Hallitus kohdentaa lisää resursseja poliisille, mikä tulee näkymään juttu- ja asiakasmäärien lisääntymisenä rikosprosessin ketjun kaikilla toimijoilla, myös rangaistusten täytäntöönpanossa. Kuviossa 1 on esitetty vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrän kehitys vuosina 2006–2023.

Kuvio 1. Vankeja ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaita keskimäärin vuosina 2006–2023*.



*Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä vuosina 2022 ja 2023 ei ole täysin vertailukelpoinen aiempien vuosien kanssa uuden asiakastietojärjestelmän käyttöönotosta johtuneen laskentatapamuutoksen vuoksi.

3.1. Vankipaikkojen lisätarve

Hallitusohjelmassa esitettyjen rangaistusten kiristämisten johdosta oikeusministeriö on alustavasti arvioinut, että lähivuosina tarvitaan lisää noin 350 vankipaikkaa. Tässä luvussa on huomioitu, että vankiloiden käyttöasteen tulisi olla 90 prosenttia, jotta vangit pystytään sijoittamaan asianmukaisesti erilläänpitorajoitukset ja vankilaturvallisuus huomioiden (esim. alaikäiset vangit erillään aikuisista, tutkintavangit omilla osastoilla, rikoskumppanit ja kilpailevat jengit erillään toisistaan). Taulukossa 1 on esitetty kunkin lainmuutoksen arvioitu vaikutus vankimäärään. Tämän lisäksi jo voimaan tulleet lainsäädäntömuutokset (mm. seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus, voimaantulo 1.1.2023 ja ensikertaisuussäännösten tarkistaminen, voimaantulo 1.1. 2020) nostavat vankilukua 90–110 vangilla. Jo voimaan tulleiden ja hallitusohjelman mukaisten lainsäädäntöuudistuksen

seurauksena vankimäärä tulee nousemaan yhteensä arviolta noin 410–430 vangilla vuosien 2024–2028 aikana. Osa vangeista voidaan sijoittaa lähivuosina käyttöön otettaviin Vaalan ja Oulun vankiloihin sekä Vantaan vankilan lisärakennukseen, mutta ei kaikkia.

Taulukko 1. Hallitusohjelmassa esitettyjen rangaistusten kiristämisten vaikutus keskimääräiseen päivittäiseen vankimäärään ja siitä aiheutuva vankipaikkojen lisäystarve (alustava, karkea arvio 14.3.2024).

Hallitusohjelmakirjaus	Vankimäärän lisäys	Aikaisin mahdollinen vaikutus vankipaikkoihin täysimääräisesti
Aserikokset	189	2026
Nöyryytys törkeän pahoinpitelyn kvalifiointi- tai koventamisperusteena	11	2026
Katujengirikollisuuteen liittyvät rikokset	61	2026
Alle rikosvastuikäisen lapsen rikolliseen tekoon yllyttäminen	5	2026
CAM-materiaalin säätely	3	2026
Ensikertalaisuussäännöksen muuttaminen	40	2026
Varmuusvankeus	10	2028
Kasvava vankimäärä yhteensä	319	
Vankipaikkojen tarve 90 prosentin täyttöasteella	354	

Yhdestä uudesta vankipaikasta aiheutuu alustavan arvion mukaan vuosittainen 120 000 euron² pysyvä kustannus. Lisäksi vankipaikkojen perustamisesta aiheutuu kertaluonteisia menoja noin 42 300 euroa/vankipaikka. Kertaluonteiset menot sisältävät muun muassa turvatekniikka- ja kalustehankintoja. Näin ollen esimerkiksi 350 vankipaikan lisäys aiheuttaisi alustavan arvion mukaan yhteensä käyttöönottovuosina noin 56,8 milj. euron kustannuksen ja tämän jälkeen pysyvän vuosittaisen 42 milj. euron kustannuksen.

Vankiloiden rakennushankkeiden kustannusarviot tarkentuvat esi- ja tarveselvitysvaiheessa. Vankilan rakennushanke kestää keskimäärin 5–8 vuotta. Tämä tulee ottaa huomioon uusia rakennushankkeita suunniteltaessa.

² Vankivuoden hinta sisältää henkilöstö- ja toimitilakustannukset sekä vankien perushuollosta ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Vuonna 2023 vankipäivän keskimääräinen hinta suljetussa laitoksessa oli 249 euroa, avolaitoksessa 177 euroa ja valvotussa koevapaudessa 62 euroa.

Yhdyskuntaseuraamuksen suorittaminen maksoi keskimäärin 14 euroa päivässä.

Valvontarangaistuksen kustannus oli noin 44 euroa päivässä vuonna 2022.

Täytäntöönpanon kustannuksiin ja vankipaikkatarpeeseen vaikuttaa se, missä määrin rangaistukset tuomitaan ehdottomana vankeutena ja milloin voidaan käyttää muita seuraamusmuotoja. Oikeudenhoidon selonteossa on asetettu tavoitteeksi, että yhdyskuntaseuraamukseen liittyvää rikosoikeudellista prosessia selkeytetään ja yhdyskuntaseuraamusten käyttöä laajennetaan. Yhdyskuntaseuraamusten käytöllä on monia hyötyjä. Tuomittu pysyy paremmin integroituneena yhteiskuntaan, sillä hän ei vankilaan joutumisen vuoksi esimerkiksi menetä asuntoa, työ- tai opiskelupaikkaa ja hänellä on mahdollisuus ylläpitää perhe- ja muita sosiaalisia suhteita rangaistuksen suorittamisen aikana. Yhdyskuntaseuraamukset ovat myös yhteiskunnalle edullinen seuraamusmuoto.

Huomioitavaa on, että avovankiloiden käyttöaste on suljettuja vankiloita alhaisempi ja avolaitokset ovat kustannuksiltaan suljettuja laitoksia edullisempia. Avolaitossijoitusten lisäksi on tärkeä varmistaa sujuvat prosessit ulkopuoliseen sijoitukseen ja valvottuun koevapauteen.

3.2. Yhdyskuntaseuraamustyön ja asiakasarvioinnin lisääntyminen

Tuomittujen määrän kasvu tulee vaikuttamaan vankiloiden ohella merkittävästi myös yhdyskuntaseuraamustoimistoissa ja asiakasarvioinnissa tehtävän työn määrään.

Rangaistusasteikkojen kiristysten myötä syyttäjät tulisivat pyytämään aiempaa useammin seuraamusselvitystä, sillä tuomioksi vaadittaisiin aiempaa useammin vankeutta muiden sanktioiden sijaan. Näin ollen yhdyskuntaseuraamustoimistojen tehtävistä valvonta ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena saattaisi lisääntyä, samoin ehdottoman vankeuden sijasta tuomittava yhdyskuntapalvelu oheisseuraamuksineen. Jos vankeustuomiot pidentyvät, tulisi myös vankilasta ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaan asetettujen määrä lisääntymään.

Asiakasarvioinnissa ratkaistavaksi tulevat kaikkien vankeusvankien rangaistusajan suunnitelmat, sijoitus- ja siirtoasiat. Rangaistusasteikkojen kiristymisestä aiheutuvan vankimäärän kasvun myötä tulee myös tuomituista laadittavien lakisääteisten arviointien ja rangaistusajan suunnitelmien määrä lisääntymään. Lisäksi lain edellyttämät sijoittelut, siirrot ja lykkäykset lisääntyisivät, samoin pitkäaikaissvankien seuranta ja vapautumisen valmistelu tulisi kiristysten myötä lisääntymään. Kuormitusta lisää myös vuonna 2018 voimaan tullut erittäin vaarallisille rikoksentehtäjäille tarkoitettu yhdistelmä-rangaistus, johon liittyy vapautumisen jälkeinen vuoden valvonta-aika. Ensimmäiset yhdistelmä-rangaistukseen tuomitut ovat nyt alkaneet vapautua valvontaan. Yhdistelmä-rangaistukseen tuomitut ovat profiililtaan usein hyvin haastavia ja korkean uusimisriskin omaavia, joten täytäntöönpano työllistää useita virkamiehiä asiakasarvioinnissa, yhdyskuntaseuraamustoimistossa ja tukipartiossa.

Yhdyskuntaseuraamustoimistojen työmäärää tulee lisäämään myös hallitusohjelmassa asetettu tavoite lisätä nuorisorangaistuksen käyttöä. Nuorisorangaistus on luonteeltaan intensiivinen ja tuomittu tapaa tiiviisti yhdyskuntaseuraamustoimiston valvojaa. Jos nuorisorangaistusta alettaisiin käyttää nykyistä enemmän esimerkiksi nuorille paljon käytetyn ehdollisen vankeuden tehosteena tuomitun valvonnan sijaan, edellyttäisi tämä lisäresursointia yhdyskuntaseuraamustoimistoihin. Jo nyt työ yhdyskuntaseuraamustoimistoissa on ruuhkaantunut. Rangaistusten täytäntöönpanossa on viivästyksiä, mikä on erityisen ongelmallista alaikäisten ja nuorten osalta.

3.3. Selvitykset uusien vankiloiden rakentamiseksi ja vankipaikkojen lisäämiseksi

Rikosseuraamuslaitos laatii yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa vuoden 2024 syyskuun loppuun mennessä esiselvitykset neljän uuden vankihankkeen toteuttamisesta.

Esiselvitykset laaditaan seuraavista vankilahankkeista:

1) Uusi suljettu vankila Rovaniemelle. Vankipaikat rakennetaan vastaamaan muun muassa Lapin tutkintavankipaikkatarpeeseen. Alustava arvio valmistumisesta on aikaisintaan alkuvuonna 2028.

2) Turun suljetun vankilan yhteyteen lisärakennus suljetuille vankipaikoille. Alustava arvio valmistumisesta on aikaisintaan vuonna 2027. Lisäksi uusi avovankila Turkuun. Alustava arvio valmistumisesta on aikaisintaan vuonna 2028.

3) Uudenmaan uusi vankila, paikkamäärä ja aikataulu tarkentuvat hankkeen esiselvitysvaiheessa.

4) Pirkanmaan uusi vankila, paikkamäärä ja aikataulu tarkentuvat hankkeen esiselvitysvaiheessa.

Esiselvityksissä tarkennetaan uudisrakennusten vankipaikkamäärät ja valmistumisajankohdat sekä rakentamisen ja toiminnan kustannukset.

Tällä hetkellä suljetut vankilat ovat täynnä. Valmisteilla olevat hallitusohjelman mukaiset vankimäärää lisäävät lainsäädäntöuudistukset edellyttävät vankipaikkojen lisäämistä uudisrakentamista nopeammalla aikataululla. Rikosseuraamuslaitos laatii oikeusministeriön pyynnöstä 30.4.2024 mennessä erillisen selvityksen siitä, miten ja kuinka paljon vankipaikkoja olisi mahdollista lisätä nopealla aikataululla lähivuosina, jotta vankipaikkojen määrä vastaisi hallitusohjelmaan kirjattujen kiireisimpien lainsäädännön uudistusten aiheuttamaan vankimäärän nousuun. Selvityksessä arvioidaan vankipaikkojen lisäämisen kustannusvaikutukset.

Lisäksi Rikosseuraamuslaitos on laatinut oikeusministeriön pyynnöstä 29.2.2024 mennessä selvityksen mahdollisuuksista lisätä vankipaikkoja väliaikaisesti tiivistämällä vankien sijoittamista nykyisissä vankiloissa. Käytännössä tämä tarkoittaa yhden hengen sellien muuttamista kahden hengen selleiksi. Selvityksessä on huomioitu kustannusvaikutukset, henkilöstövaikutukset sekä vaikutukset toiminnan järjestämiseen ja turvallisuuteen (ml. työturvallisuus).

4. Rangaistusten täytäntöönpano

4.1. Tavoitteet ja toimintojen järjestäminen

Turvallinen ja lainmukainen rangaistusten täytäntöönpano on tärkeä osa rikosvastuun toteutumisesta. Se lisää yhteiskunnan turvallisuutta ja luo edellytykset ehkäistä uusintarikollisuutta. Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana.

Yhdyskuntaseuraamuksen tavoitteena on rangaistuksen täytäntöönpanon aikana tukea tuomittua hänen sosiaalisen selviytymisensä edistämiseksi sekä lisätä hänen valmiuksiaan elää rikoksetonta elämää. Tutkintavankeuden tarkoituksena on turvata rikoksen esitutkinta, tuomioistuinkäsittely ja rangaistuksen täytäntöönpano sekä estää rikollisen toiminnan jatkaminen.

Hallitusohjelma sisältää kirjauksia, joilla vahvistetaan päihderiippuvuudesta toipumiseen tähtäävää päihdehoitoa, väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden ehkäisy- ja katkaisupalveluja sekä rikokseen syyllistyneiden moniammatillista kuntoutusta. Lisäksi huolehditaan palvelujatkumoista rangaistuksen täytäntöönpanon aikana ja rangaistuksen suorittamisen jälkeen. Toiminnan järjestämisessä ja turvallisuudessa huomioidaan eri asiakasryhmät.

Hallituskauden aikana Rikosseuraamuslaitoksessa määritellään ydintehtävänä toteutettavat päihde- ja mielenterveyspalvelukokonaisuudet sekä seksuaali- ja väkivaltarikoksista tuomittujen kuntouttavan toiminnan palvelukokonaisuudet. Lisäksi hyvinvointialueiden kanssa määritellään yhtenäinen palvelujatkumoiden yhteistyömalli, jonka pohjalta yhteistyötä kehitetään.

4.1.1. Valmiuksien lisääminen rikoksettomaan elämäntapaan

Rangaistuksen täytäntöönpanon aikana voidaan tutkimusten perusteella ehkäistä uusintarikollisuutta ja lisätä rikosentekijöiden valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan. Rikosseuraamuslaitoksen järjestämällä toiminnalla pyritään sekä välittömiin että välillisiin uusintarikollisuusvaikutuksiin. Välittömillä uusintarikollisuusvaikutuksilla tarkoitetaan sitä, että järjestetyn toiminnan ensisijaisena tavoitteena on vaikuttaa uusimisriskiin; esimerkiksi toistuviin väkivaltarikoksiin syyllistynyt vanki voidaan ohjata ohjelmaan, jonka tavoitteena

on vähentää väkivaltaista käyttäytymistä ja uusien väkivaltarikosten riskiä. Välillisillä vaikutuksilla tarkoitetaan puolestaan sitä, että rikoksentekijän tukeminen tai valmiuksien lisääminen rikoksettomaan elämäntapaan vähentää yksittäiselle toimintamuodolle asetetun tavoitteen lisäksi uusimisriskiä. Esimerkiksi vankilassa järjestettävällä koulutuksella tai työtoiminnalla ei ensisijaisesti pyritä vaikuttamaan rikoksentekijän uusimisriskiin, mutta opintopolulla jatkamisella ja työllistymisellä on havaittu yhteys myös selvästi pienempään uusimisen todennäköisyyteen.

Rikosseuraamuslaitoksessa toiminnan lähtökohtana on yksilöllinen suunnitelma, jossa huomioidaan kunkin rikoksentekijän riskit, tarpeet ja vahvuudet sekä erityisesti ne rikollisen käyttäytymisen riskitekijät, joihin voidaan vaikuttaa rangaistusaikana. Tutkimusten mukaan rikollista käyttäytymistä voidaan parhaiten vähentää vaikuttamalla muun muassa rikoksentekijöiden päihdeongelmaan, rikosmyönteisiin asenteisiin, aggressiivisuuteen ja itsehallintaan. Parhaimmiksi toimintamuodoiksi on havaittu tutkimukselliseen näyttöön perustuvat päihde- ja rikosperusteiset ohjelmat. Vaikuttavan toiminnan keskiössä on rikoksentekijä itse. Vaikuttavinta toiminta on silloin, jos rikoksentekijä on motivoitunut osallistumaan Rikosseuraamuslaitoksen järjestämään toimintaan omasta halustaan.

Rikosseuraamuslaitoksen yhteistyökumppaneilla on merkittävä rooli uusintarikollisuuteen liittyvien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa, on kyse sitten julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijasta. Uusintarikollisuuteen voidaan vaikuttaa rangaistuksen aikana, mutta kustannusvaikuttavinta on pyrkiä katkaisemaan potentiaalinen rikosura jo ennen ensimmäistä Rikosseuraamuslaitoksen asiakkuutta. Rikoksentekijän uusimisriski on korkein seuraamuksen suorittamisen jälkeisinä ensimmäisinä viikkoina ja kuukausina, jolloin Rikosseuraamuslaitoksen rooli täytäntöönpanoviranomaisena on ohut tai kokonaan jo hävinnyt. Tutkimustulokset korostavatkin sitä, että täytäntöönpanon suorittamisesta ja päättämisestä muodostuisi sujuva siirtymä kohti rangaistuksen jälkeistä aikaa.

Jotta Rikosseuraamuslaitos voi keskittyä omaan perustehtäväänsä, tulisi varmistaa muiden yhteiskunnan toimijoiden kyky järjestää niiden vastuulla olevat palvelut myös rangaistusta suorittaville henkilöille. Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne merkittävine alijäämineen on huomattava riski myös Rikosseuraamuslaitokselle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Vuonna 2023 julkaistu tutkimus

(Vankien terveys ja hyvinvointi 2023: Wattu IV -vankiväestötutkimus) vahvisti, että vangit ovat moniongelmaisia ja kuuluvat paljon sosiaali- ja terveyspalveluita tarvitsevien joukkoon. Sekä kansantalouden että kansanterveyden näkökulmasta on oleellista, että paljon palveluita tarvitsevien palvelujatkumot järjestetään erityisen suunnitelmallisesti, jotta kustannusvaikuttavuudelle on mahdollisimman suuret edellytykset.

4.1.2. Vankeusrangaistusten täytäntöönpano

Vuonna 2023 keskimääräinen päivittäinen vankimäärä oli 3 143. Vangeista naisia oli 8,1 prosenttia ja ulkomaalaisia 18 prosenttia. Vankiloissa oli vuonna 2023 keskimäärin 109 alle 21-vuotiaasta (3,5 % vangeista). Sakkovankien päivittäinen keskimäärä oli 99. Vuoden 2023 lopussa elinkautisvankeja oli 192.

Suurin osa vankiloissa rangaistustaan suorittavista viettää vankilassa suhteellisen lyhyen ajan. Noin puolet vangeista, mukaan lukien tutkinta- ja sakkovangit, on vankilassa korkeintaan kolme kuukautta. Tämä luo haasteita pitkäjänteisen kuntouttavan työn ja tuen näkökulmasta ja korostaa palvelujatkumoiden tarvetta. Ensisijaisen tärkeää on, että Rikosseuraamuslaitoksen ja hyvinvointialueiden ja kuntien palveluista kyetään rakentamaan saumattomia, kustannusvaikuttavia palveluketjuja. Jos esimerkiksi vankiloiden päihdekuntoutustyölle ei ole mahdollista rakentaa toimivia jatkumaita vankilasta vapautumisen vaiheeseen, Rikosseuraamuslaitoksen kuntoutustyön vaikutukset voivat valua hukkaan. Tavoitteena on, että vankien hoito- ja palvelujatkumot toteutuvat jo seuraamuksen alkuvaiheessa (mm. mielenterveys-, päihde- sekä työvoima- ja koulutuspalvelut).

Kuntouttavien toimintojen ohella on tärkeää järjestää vangeille toimintaa, joka tukee rangaistusajan jälkeistä rikoksetonta elämäntapaa ja yhteiskuntaan kiinnittymistä. Yhtenä painopisteenä on vankien koulutus sekä työ- ja toimintakyvyn parantaminen. Erityisesti oppivelvollisten nuorten vankien opiskelumahdollisuudet ovat tällä hetkellä riittämättömät ja niitä tulee lisätä. Koulutus- ja työllisyysasioissa keskeisin yhteistyötaho on kunnat, joilla tulisi olla riittävä resurssi myös vankilaopetuksen ja rangaistusta suorittavien työllisyyspalveluiden järjestämiseen.

Palveluiden kehittämisessä tulee huomioida myös sähköisten palvelujen kasvava tarve. Monet yhteiskunnan palvelut ovat reaaliaikaisesti saavutettavia varsinkin suljetusta

vankilasta käsin vain sähköisesti. Sähköiset palvelut ovat lisäksi hyvä tuki ja täydentäjä kasvokkaisille palveluille ja ohjaavat vankeja samalla itsenäiseen asioiden hoitamiseen ja yhteiskunnassa toimimisen kannalta olennaisten digitaitojen kehittämiseen. On tärkeää, että sähköisten palvelujen kehittämistä ja vankiloiden digitalisaatiota jatketaan aktiivisesti ja sille osoitetaan riittävät resurssit. Parhaiten tämä onnistuu uusissa vankiloissa, jotka on jo alun perin suunniteltu digitalisaation mahdollistaviksi.

4.1.3. Yhdyskuntaseuraamukset

Vuonna 2023 yhdyskuntaseuraamusta suoritti keskimäärin 3 785 henkilöä päivittäin.

Yhdyskuntaseuraamusta suorittaneista naisia oli keskimäärin 12 prosenttia, alle 21-vuotiaita oli 12 prosenttia ja ulkomaalaisia noin kahdeksan prosenttia.

Yhdyskuntaseuraamuksia ovat yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus, nuorisorangaistus sekä ehdollinen vankeus, jonka tehosteeksi on tuomittu valvonta.

Yhdyskuntaseuraamuksia ovat myös vankeuden loppuvaiheessa tai sen jälkeen suoritettavat vankilasta ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta, yhdistelmärangaistuksen valvontaosuus sekä valvottu koevapaus. Merkityksellistä on, että yhdyskuntaseuraamuksia suorittavat pysyvät yhteiskunnan peruspalvelujen piirissä rangaistuksen suorittamisen ajan. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano-aikaisten palvelujen osalta tulee varmistaa, että eri tahojen tuottamat palvelut sovitetaan yhteen ja vältetään päällekkäisen työn tekemistä, ja että jokaista tuomiotaan suorittavaa tuetaan kiinnittymään tarvitsemiinsa palveluihin.

Yhdyskuntaseuraamustoimistot järjestävät yhdyskuntaseuraamuksiin tuomituille heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaista uusintarikollisuutta ehkäisevää toimintaa, esimerkiksi väkivalta- tai seksuaalirikoksiin syyllistyneille suunnattuja ohjelmia ja liikenne rikoksiin syyllistyneille kohdennettavaa Liikenneturvaohjelmaa. Itse järjestetyn toiminnan lisäksi kyseisiä palveluja voivat tuottaa Rikosseuraamuslaitoksen yhteistyökumppanit.

Asiakkaiden kanssa käytävissä yksilöllisissä keskusteluissa otetaan puheeksi heidän rikoksensa ja motivoidaan heitä muutokseen sekä rikoksettomaan ja päihteettömään elämäntapaan. Tuomittuja tuetaan ja ohjataan hakeutumaan kunnan tai hyvinvointialueen erilaisiin palveluihin heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Tuomittuja autetaan myös asioimisessa eri viranomaisten kanssa ja tarvittaessa Rikosseuraamuslaitoksen

virkamiehet voivat osallistua verkostoyhteistyöhön tai lähteä asiakkaan mukaan esimerkiksi Kelaan tai tapaamaan sosiaalityöntekijää palvelujatkumojen varmistamiseksi.

Yhdyskuntapalvelu on yleisin yhdyskuntaseuraamuksista. Seuraamuksen sisältönä on pääsääntöisesti palkaton työ, mutta se voi sisältää myös uusintarikollisuutta tai päihdeongelmia ehkäisevää Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymää toimintaa, kuten erilaisia ohjelmia tai vaikuttaviksi arvioituja palveluita. Näillä toimilla halutaan lisätä tuomitun edellytyksiä suoriutua yhdyskuntapalvelusta ja edistää integroitumista yhteiskuntaan.

Käytettävissä olevien yhdyskuntapalvelun palvelupaikkojen määrä on merkittävästi vähentynyt, koska esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksissa ja varhaiskasvatuksessa on siirrytty enenevässä määrin ostopalveluiden ja palvelusetelien käyttöön.

Rikosseuraamuslaitos kilpailee aiempaa useammin palvelupaikoista sellaisten tahojen kanssa, jotka pystyvät tarjoamaan taloudellista kompensatiota vastineeksi esimerkiksi työllistämistöistä. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon kannalta on tärkeää kartoittaa mahdollisia uusia palvelupaikkoja yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa.

4.2. Turvallisuus ja rikostorjunta

Turvallisuus on läpäisevänä periaatteena Rikosseuraamuslaitoksessa; turvalliset olosuhteet ovat perusta rikosseuraamusasiakkaiden kuntoutumiselle, henkilöstön tulokselliselle työskentelylle ja työhyvinvoinnille. Rikosseuraamuslaitos kehittää työturvallisuutta, vankilaturvallisuutta ja rikostorjuntaa systemaattisesti. Turvallisuutta kehitetään muun muassa uusimalla vankiloissa vanhentunutta turvatekniikkaa, kehittämällä tarkastustoimintaa, tehostamalla vankisijoittelua, kehittämällä keinoja ehkäistä ja estää henkilökuntaan kohdistuvaa maalittamista sekä vähentämällä yksin työskentelyn riskejä.

Turvallisuustilanne vankiloissa on kokonaisuutena tarkastellen kohtuullisella tasolla, mutta turvallisuus on heikentynyt viime aikoina. Erityisesti suljettujen vankiloiden osalta merkittävimpiä turvallisuutta vaarantavia tekijöitä ovat yliasutus, katujengiläisten määrän lisääntyminen, ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden kasvu sekä niukat henkilöstöresurssit. Vankimäärän kasvun vuoksi suljettujen laitosten kapasiteetti on

ylittynyt. Keskimääräinen käyttöaste suljetuissa vankiloissa vuonna 2023 oli 102,8 prosenttia kun tavoiteltava taso olisi noin 90 prosenttia.

Hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia, joilla vahvistetaan vankilaturvallisuutta. Varmuusosastoja koskevaa lainsäädäntöä kehitetään siten, että vankiloissa voidaan tehdä vaikuttavaa rikostorjuntaa. Mahdollistetaan myös tutkintavangin sijoittaminen varmuusosastolle. Lisäksi selkeytetään ja laajennetaan vankilahenkilökunnan toimivaltuuksia tehostetun valvonnan osastoilla.

Rikosseuraamuslaitos tulee hallituskauden aikana määrittelemään ja yhtenäistämään turvallisuustyön käytännöt. Erityistä huomiota kiinnitetään nuoriso- ja jengirikollisuuden sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Rikosseuraamuslaitos tekee tiivistä yhteistyötä poliisin kanssa rangaistusaikaisen rikollisuuden torjuntaan ja vankilaturvallisuuteen liittyen. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tekee tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta tietojen vaihtaminen vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneistä henkilöistä sekä muista henkilöistä, joilla voi olla vaikutusta vankilaturvallisuuteen, olisi mahdollista eri viranomaisten välillä. Suomessa tapahtuvan viranomaisyhteistyön lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen näkökulmasta olisi tärkeää mahdollistaa tiedonvaihto myös muiden maiden viranomaisten kanssa, jotta kansainväliseen ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneet vangit pystytään huomiomaan vankilaturvallisuudessa.

Rikosten estäminen tulee huomioida toimitilojen suunnittelussa, jotta tilat tukevat tätä toimintaa. Teknologian kehittyessä tarpeena on ehkäistä ja estää teknologian tuomat mahdollisuudet rikollisessa toiminnassa. Rikosten estämiseksi tarvitaan toimintaa tukevaa lainsäädäntöä ja tarkoitukseen soveltuvat tekniset järjestelmät. Vankiloissa tulee olla riittävä määrä valvonnan tasoltaan ja toiminnoiltaan eri vankiryhmien tarpeita vastaavia osastoja (alaikäiset, nuoret, naiset, miehet, tutkintavangit, järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneet vangit, vankilaturvallisuutta vaarantavat vangit, päihitteettömyyteen pyrkivät ja siihen sitoutuneet vangit). Laki edellyttää eri vankiryhmien erillään asuttamisen. Osastointi edistää vankilaturvallisuutta ja vankien turvallisuutta. Kaikkien sellien tulisi olla yhden henkilön sellejä niin asuinosaistoilla kuin matkaselliosastoillakin.

Rikosten torjunnan olennaisena osana on esitutkintaviranomaisten tehtäviin liittyvien pakkokeinojen toteutumisen varmistaminen vankiloissa (mm. telekuuntelu ja tekninen kuuntelu). Toimitiloissa on huomioitava viranomaisten (esitutkintaviranomaiset, Migri) tarpeet sekä kuulustelu- ja puhuttelutilat asianmukaisesti varusteltuina.

Yhdyskuntaseuraamustoimistojen turvallisuudessa on huomioitava sekä henkilöstön työturvallisuus että asiakkaiden turvallisuus. Henkilöstön osalta riskin muodostaa mahdollinen väkivalta asiakkaiden taholta. Asiakkaiden turvallisuuden osalta riskejä syntyy, mikäli samaan aikaan tiloissa asioivat asiakkaat ovat uhka toisilleen (esimerkiksi jengit). Henkilöstöön ja asiakkaisiin liittyvät näkökohdat tulee huomioida toimitilojen suunnittelussa (ml. asiakkaiden vastaanottotilat).

5. Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset toimintaedellytykset

5.1. Taloustilanne

Rikosseuraamuslaitoksen menot vuonna 2023 olivat 259,4 miljoonaa euroa, josta 144,1 milj. euroa kohdentui henkilökustannuksiin, 48,3 milj. euroa toimitilavuokriin, 57,1 milj. euroa muihin menoihin (mm. vankien perushuollon järjestäminen) ja 15,4 milj. euroa ICT-menoihin. Tulot olivat 5,4 milj. euroa. Rikosseuraamuslaitokselle on myönnetty lisämäärärahaa muun muassa oikeudenhoidon resurssien vahvistamiseen, mutta tästä huolimatta Rikosseuraamuslaitoksen taloustilanne on vaikea. Tiukkaan taloustilanteeseen vaikuttavat muun muassa inflaatiosta johtuva kustannustason nousu sekä palkkojen sivukulujen nousu. Siirtyvien määrärahojen taso on laskenut 4,57 prosenttiin vuonna 2023 (8,41 % vuonna 2022). Taulukossa 2 on esitetty määrärahojen kehitys vuosina 2020–2024.

Taulukko 2. Määrärahojen, tulojen ja menojen kehitys vuosina 2020–2024.

(1 000 euroa)	2020 Toteutuma	2021 Toteutuma	2022 Toteutuma	2023 Toteutuma	2024 Arvio
Henkilöstökulut	123 873	135 101	136 869	144 093	152 040
Toimitilavuokratulot	43 908	43 767	45 406	48 277	54 536
Palvelujen ostokulut	39 435	43 677	46 271	47 505	53 075
Muut kulut	24 591	22 821	23 485	21 972	19 933
Investointimenot	399	1 490	1 390	2 959	11 092
Bruttomenot	232 205	246 856	253 421	264 806	290 676
Maksullisen toiminnan tuotot	-7 894	-4 813	-2 787	-2 718	-2 736
Muut tuotot	-3 193	-4 034	-3 965	-2 685	-2 004
Bruttotulot	-11 087	-8 847	-6 752	-5 403	-4 740
Nettokäyttö/-käyttöarvio	221 119	238 009	246 669	259 403	285 936
Siirtynyt/siirtyy (arvio)	15 213	16 512	26 567	20 223	11 446
TP/TAE	222 418	248 064	240 325	250 626	284 542
Käytettävissä yhteensä	237 631	264 576	266 892	270 849	295 988
Siirtynyt seuraavalle vuodelle €	16 512	26 567	20 223	11 446	10 052
Siirtynyt seuraavalle vuodelle %	7,42 %	10,71 %	8,41 %	4,57 %	3,53 %

Vuonna 2024 vuokrien indeksikorotus on 4,8 %, mikä aiheuttaa noin 2,3 miljoonan euron lisämenon. Rikosseuraamuslaitokselle ei ole myönnetty lisärahoitusta vuokrien indeksikorotukseen vuonna 2024. Vuonna 2023 ja osittain vuonna 2022 vuokrien korotuksiin myönnettiin lisämäärärahaa.

Inflaatio on lisännyt vankiloiden toiminnan kannalta välttämättömiä kustannuksia, muun muassa vankien ruokahuollon ja vanginkuljetusten kustannusten nousun vuoksi. Rikosseuraamuslaitokselle ei ole myönnetty rahoitusta inflaation aiheuttamiin hintojen nousuun.

5.2. Henkilöstöresurssit

Tuloksellinen ja turvallinen täytäntöönpano edellyttää, että vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamustoimistoissa on riittävä määrä alalle koulutettua ja osaavaa henkilöstöä. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan vaikuttavuus ja turvallisuus perustuu henkilöstön läsnäoloon sekä vuorovaikutukseen rangaistusta suorittavien kanssa.

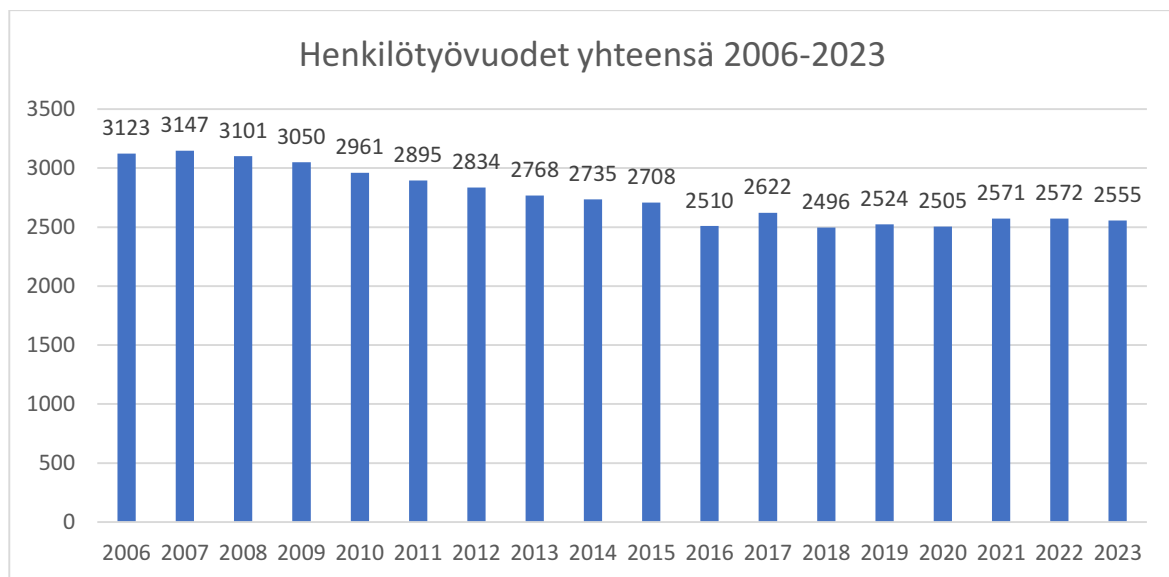
Rikosseuraamuslaitoksen vankilaverkosto on nykyisellään liian laaja henkilöstömäärään nähden. Toimitilat sitovat henkilöstöä asiakasmäärästä riippumatta. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet lainsäädännön uudistusten myötä. Henkilöstöresurssien niukkuus on vaikeuttanut toimintaa erityisesti vankiloissa. Henkilöstöresurssit ovat siinä määrin niukat, että jatkuvaa priorisointia joudutaan tekemään toimintojen välillä. Riittämättömät henkilöstöresurssit heikentävät mahdollisuuksia vaikuttavan työn tekemiseen, rajoittavat kuntouttavan toiminnan järjestämistä sekä heikentävät henkilöstön ja vankien turvallisuutta. Vankiloissa joudutaan myös edelleen työskentelemään yksin. Henkilöstöresurssien niukkuus heijastuu henkilökunnan jaksamiseen ja näkyy henkilöstön kuormittumisena ja sairauspoissaolojen suurena määränä.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota vangeille järjestettävän mielekkään toiminnan ja koulutetun henkilökunnan riittämättömyyteen sekä vankiterveydenhuollon resursseihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen laitostarkastuksissa useat tarkastushavainnot viittaavat erityisesti koulutetun valvontahenkilöstön riittämättömään määrään. Kansainvälisiin suosituksiin perustuva vaatimus vähintään kahdeksan tunnin ajasta vuorokaudessa sellin ulkopuolella ei toteudu kaikkien vankien kohdalla. Tämän lisäksi toimintoja ja vankien tapaamisia joudutaan perumaan liian niukkojen henkilöstöresurssien vuoksi. Erityisiä ongelmia toiminnan järjestämisessä on tutkintavangeille, joilla on yhteydenpitorajoituksia. Myös erillään pidettävien vankien mahdollisuus vähintään kahden tunnin ihmiskontaktiin on nykyresursseilla vaikea järjestää. Vakavasti vankilaturvallisuutta vaarantavien vankien erilläänpito ja osastointi vaatii lisää henkilöstöresursseja.

Vankilaverkostoanalyysin laatimisen yhteydessä vuonna 2022 arvioitiin, että henkilöstöä tulee lisätä noin 850 henkilötyövuodella vuoteen 2030 mennessä. Vankiloihin tarvitaan lisää sekä valvonnasta että kuntouttavan toiminnan järjestämisestä vastaavaa

henkilöstöä. Asiakasmäärien kasvaessa myös yhdyskuntaseuraamustyöhön ja asiakasarviointiin tarvitaan lisää koulutettua henkilöstöä. Kuviossa 2 on esitetty Rikosseuraamuslaitoksen henkilötyövuosien määrä vuosina 2006–2023.

Kuvio 2. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstömäärän kehitys vuosina 2006–2023.



5.3. Toimenpiteet taloudellisuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi

Rikosseuraamuslaitos kehittää toimintaansa toimintaedellytysten turvaamiseksi. Parhaillaan käynnissä olevassa organisaatiouudistuksen toisessa vaiheessa arvioidaan rikosseuraamuskeskusten, vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen sisäiset rakenteet ja toimintojen järjestäminen. Lisäksi arvioidaan rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän uudistamistarpeet. Organisaatiouudistuksen tavoitteena on muun muassa uudistaa organisaatorakennetta, johtamista ja ohjausta tukemaan Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävää ja strategiaa sekä lisätä toiminnan yhtenäisyyttä ja yhdenmukaisuutta.

Rikosseuraamuslaitos laatii vuoden 2024 aikana pitkän tähtäimen tuottavuusohjelman, jossa arvioidaan toimintakyvyn ja -edellytysten kehitystä sekä mahdollisia talouden sopeuttamistoimia. Keinoja taloustilanteen tasapainottamiseksi otetaan käyttöön jo

alkuvuoden 2024 aikana. Rikosseuraamuslaitoksessa on otettu käyttöön täyttölupamenettely, jonka tarkoituksena on helpottaa resurssien käytön seuranta ja oikeasuhtaista kohdentumista. Ylityökustannusten korkeaan määrään vaikutetaan ottamalla toimintavarmuusrajat käyttöön kaikissa yksiköissä. Matkustamista on vähennetty aiempaan verrattuna huomattavasti.

Jotta taloudellista tilannetta on mahdollista tasapainottaa tulevina vuosina, myös toimintaa ja rakenteita kehitetään siten, että resurssit kohdentuvat perustehtävään ja sen tarvitsemaan tukeen. Toiminnan kehittämisen lähtökohtana on vaikuttavuuden lisääminen. Rikosseuraamusasiakkaiden kuntouttavan toiminnan palvelukokonaisuuksien määrittelyssä painopisteenä ovat tutkittuun tietoon perustuvat vaikuttavat palvelut ja ohjelmatyö. Rikosseuraamuslaitoksen oman toiminnan ohella vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisessä roolissa on verkosto- ja sidosryhmäyhteistyö muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Hallitusohjelman mukaisesti Rikosseuraamuslaitos seuraa hoito- ja kuntoutusohjelmien vaikuttavuutta.

6. Vankilaverkoston kehittäminen

Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää vankilaverkoston uudistamisen turvallisen ja kustannustehokkaan rangaistusten täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti huolehditaan siitä, että vankilaverkosto on riittävän laaja; että yksiköt ovat sijainnin, valvonnan ja henkilöstön saatavuuden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ja että vankipaikkojen ja varmuusosastojen määrä vastaa tarvetta.

Vuonna 2022 julkaistussa vankilaverkostoanalyysissä kartoitettiin laajasti vankilaverkoston ja toiminnan kehittämistä vuoteen 2040 asti. Analyysissa huomioitiin vankiloiden saavutettavuus viranomais- ja sidosryhmäyhteistyön, henkilökunnan ja vankien näkökulmasta muun muassa väestöennusteisiin perustuen.

Vankilaverkoston kehittämisen lähtökohtana on, että sijoittamalla kooltaan tarkoituksenmukaiset vankilat maantieteellisesti oikeisiin paikkoihin voidaan parantaa rangaistusten täytäntöönpanon ja palvelutuotannon vaikuttavuutta, tehokkuutta ja

turvallisuutta sekä saavuttaa pitkällä tähtäimellä merkittäviä yhteiskunnallisia säästöjä ja hyötyjä. Vankilaverkostoa tulisi kehittää siten, että vankilat sijaitsevat väestökeskuksissa, jolloin ne ovat helposti saavutettavissa henkilöstön sekä vankien ja heidän läheistensä näkökulmasta. Väestökeskuksissa myös muut yhteiskunnan palvelut ovat saatavilla.

Rikosseuraamusasiakkaiden kuntouttavan työn osalta keskeiseen asemaan nousee yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa. Ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista, että Rikosseuraamuslaitos tuottaisi oman toimintansa puitteissa kaikki asiakkaidensa tarvitsemat palvelut. Tämän vuoksi rikosseuraamusasiakkaiden palvelut järjestetään verkostoituneesti osana yhteiskunnan palvelujärjestelmää.

Rikosseuraamuslaitos tekee työtään koko maassa ja vankeja ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia tulee Rikosseuraamuslaitoksen palveluihin kaikista kunnista ja kaikkien hyvinvointialueiden toimialueelta. Hyvinvointialueiden palveluverkkosuunnittelussa on tullut ilmeiseksi, että toimipisteverkkoa on harvennettava aiempaan nähden eikä palveluita voida jatkossa tarjota kaikkien kuntien alueella. Koska valtaosa Rikosseuraamuslaitoksen palveluiden piirissä olevista asuu tai tulee kaupungeista, etenkin kasvukeskuksista, on välttämätöntä, että myös Rikosseuraamuslaitoksen yksiköt sijaitsevat näissä maantieteellisesti tarkoituksenmukaisissa paikoissa. Väestökeskuksissa on jatkossakin tarjolla myös tärkeimpien yhteistyökumppaneiden, esimerkiksi poliisin, tuomioistuinten, hyvinvointialueiden, kuntien ja oppilaitosten palvelut.

Tarkoituksenmukaista on, että tulevaisuuden vankilat ovat nykyistä suurempia ja muodostuvat useista toiminnallisista yksiköistä. Tilojen tulee olla turvalliset ja terveelliset sekä vankilatoimintaan soveltuvat. On myös huomioitava, että tilat ovat muunneltavia ja tilatehokkaita, ja että niissä voidaan hyödyntää sähköistä asiointia ja palveluja. On tärkeää, että vankilat on alusta lähtien suunniteltu ja rakennettu vankilakäyttöön. Tällöin ne voidaan toteuttaa vankilakonseptin mukaisesti siten, että toimintojen järjestäminen, logistiikka, valvonnan taso ja eri vankiryhmät huomioidaan. Vankilaturvallisuuden varmistaminen edellyttää rakenteita, järjestelmiä ja turvatekniikkaa, joka on suunniteltava tiloihin jo rakennusvaiheessa.

Tiivistetysti vankilaverkoston kehittämisen lähtökohdat ovat:

- Vankilat sijaitsevat väestökeskuksissa, jolloin voidaan varmistaa työvoiman saatavuus sekä yhteistyö sidosryhmäviranomaisten ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.
- Vankilat ovat nykyistä suurempia ja muodostuvat useista toiminnallisista yksiköistä. Vankiloissa on riittävä määrä valvonnan tasoltaan ja toiminnoiltaan eri vankiryhmien tarpeita vastaavia osastoja.
- Vankilatilat ovat muunneltavia ja tilatehokkaita. Tilaratkaisut ja ajantasainen turvatekniikka tukevat vankilaturvallisuutta ja vankeusaikaisen rikollisuuden torjuntaa. Tilat mahdollistavat sekä kasvokkaisen vuorovaikutuksen että sähköisen asioinnin.

On tärkeää, että vankilaverkoston uudistaminen on pitkäjänteistä yli hallituskausien tapahtuvaa kehittämistyötä. Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa uudistamisen lykkääminen on kasvattanut korjausvelkaa ja toimitilainvestointien tarvetta merkittävästi. Vankilaverkosto on päässyt osittain varsin huonoon kuntoon. Verkoston uudistaminen ja ylläpito edellyttää huomattavia investointeja tulevina vuosina. Hallituksen käynnistämä vankilaverkoston uudistaminen on tärkeä askel kohti turvallisempaa, taloudellisempaa ja vaikuttavamman vankeinhoidon mahdollistavaa vankilaverkostoa. Jotta kehittämistä voidaan jatkaa suunnitelmallisesti, tulisi vankilaverkostoanalyysi päivittää hallituskauden aikana. Näin voidaan ottaa huomioon mahdolliset toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja vankipaikkatarpeen kasvu.

Liite 1. Vankilakohtainen informaatio.

Taulukot sisältävät seuraavat vankilakohtaiset tiedot: vankipaikkojen ja vankien määrä. Henkilötyövuosimäärä sekä henkilöstömäärä suhteessa vankipaikkoihin. Vankilatilojen huoneistoala yhteensä sekä tilatehokkuus (huoneistoala suhteessa vankipaikkoihin). Saavutettavuus eli väestöpohjan laajuus (16–64 v väestön määrä 60 min matka-ajan sisällä vankilasta). Vankilatilojen kuntoluokka.

Taulukko 1. Suljetut vankilat. Taulukossa esitetyt tiedot ovat vuoden 2023 toteumatietoja.

Suljetut vankilat	Vanki- paikkoja	Vankeja ¹	Htv	Htv/ vanki- paikat	Tilaa (htm ²) ²	htm ² / vanki- paikat	Saavutet- tavuus / väestö- pohja ³	Kunto- luokka 1-5 ⁴
Helsingin vankila	309	342	186	0,60	34 268	111	1 229 320	4
Hämeenlinnan vankila	100	93	90	0,90	11 582	116	716 062	5
Jokelan vankila (avo ja suljettu)	124	140	84	0,68	9 483	76	1 288 867	2
Kuopion vankila	96	113	83	0,86	9 962	104	112 315	4
Kylmäkosken vankila	113	128	83	0,73	8 256	73	428 165	3
Köyliön vankila	68	71	49	0,72	9 465	139	165 232	2
Mikkelin vankila	108	116	76	0,71	8 932	83	46 241	4
Oulun vankila ⁵	94	103	83	0,88	9 577	102	187 878	
Pelson vankila ⁵	77	78	79	1,02	17 546	227	15 669	
Pyhäselän vankila	87	87	65	0,75	7 239	83	72 160	2
Riihimäen vankila	210	202	160	0,76	18 989	91	1 259 993	3
Sukevan vankila	163	159	112	0,69	16 622	102	41 976	2
Turun vankila	255	267	190	0,75	34 294	134	300 026	4
Vaasan vankila (avo ja suljettu)	68	68	61	0,90	8 133	120	125 854	3
Vantaan vankila	185	213	139	0,75	12 826	69	1 275 623	4 (ml. uudisrak.)

Taulukko 2. Avovankilat. Taulukossa esitetyt tiedot ovat vuoden 2023 toteumatietoja.

Avovankilat	Vanki- paikat	Vankeja ¹	Htv	Htv/ vanki- paikka	Tilaa (htm2) ²	Htm ² / vanki- paikka	Saavutet- tavuus / väestö- pohja ³	Kunto- luokka 1-5 ⁴
Huittisten vankila	107	85	36	0,34	10 223	96	236 779	3
Juuan vankila	40	47	23	0,58	4 501	113	17 843	3
Jyväskylän vankila	60	66	45	0,75	2 576	43	141 869	5
Keravan vankila	130	134	56	0,43	7 139	55	1 279 355	5
Kestilän vankila	46	37	25	0,54	5 947	129	45 335	2
Käyrän vankila	79	77	29	0,37	4 721	60	296 853	1
Naarajärven vankila	101	98	42	0,42	11 884	118	96 776	4
Ojoisten vankila	50	64	22	0,44	3 016	60	891 668	5
Sulkavan vankila	48	49	25	0,52	4 811	100	26 191	2
Suomenlinnan vankila	90	109	40	0,44	3 409	38	1 177 854	4
Vanajan vankila	57	70	24	0,42	4 509	79	1 074 654	2
Vilppulan vankila	73	86	31	0,42	15 691	215	66 012	2
Ylitornion vankila	40	43	24	0,60	5 172	129	14 884	3

¹ Mukaan lukien tutkintavangit, laitoksen ulkopuolelle sijoitetut ja valvotussa koevapaudessa olevat vangit

² Vankilan kaikkien tilojen huoneistoala yhteensä

³ Vankilaverkostoanalyysin (2022) mukaan 16–64 v. väestön määrä 60 min matka-ajan sisällä vankilasta:

- tumma sininen: väestöä yli 500 000
- keskisininen: väestöä 100 000–500 000
- vaalean sininen: väestöä alle 100 000

⁴ Vankilan ydinrakennusten (sellirakennukset, palvelukeskus jne.) kuntoluokka:

- 1 erittäin heikko, vaatii akuutteja toimenpiteitä (purku/peruskorjaus)
- 2 laajoja toimenpidetarpeita 5–10 vuoden päästä (peruskorjaus)
- 3 kohtuullinen, jotkut rakennusosat vaativat toimenpiteitä 5–10 v. aikana
- 4 ei vaadi laajoja toimenpiteitä 10 v. sisällä
- 5 alle 10 v rakentamisesta tai täydestä peruskorjauksesta

⁵ Oulun ja Pelson vankilat korvataan uusilla Ouluun ja Vaalan rakennettavilla vankiloilla.

