

Keha/PRT

Asiantuntijalausunto

Julkinen

Diaarinumero 71/090/2021

30.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunta

Asia: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset

Rikosseuraamuslaitokselle on hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2022 ehdotettu 2 milj. euron lisäystä, jonka avulla vähennetään vanginvartijoiden yksityöskentelyä sekä panostetaan siihen, että naisvankien erityistarpeet voidaan huomioida nykyistä paremmin. Vastaavasti koronaviruspandemiasta aiheutuneeseen vankimäärän kasvuun vuodelle 2021 osoitettu 1,6 milj. euroa leikataan vuoden 2022 määrärahoista. Rikosseuraamuslaitoksen v. 2022 talousarvio on 4,8 milj. euroa pienempi kuin v. 2021 saatu määräraha, kun v. 2021 talousarvion lisäksi huomioidaan v. 2021 lisätalousarviossa koronapandemian vuoksi saatu lisämääräraha.

Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on huolestuttava.

Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitusrakenteeseen 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 erilläänpito- 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 139 alalle kouluttamatonta vartijaa. 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. Arviointi henkilökunnan rekrytointi- ja koulutusjärjestelmän kehittämistarpeista valmistuu 15.1.2022.

Tulevat menopaineet

Rikosseuraamuslaitoksella on useita menopaineita, joiden toteuttaminen on v. 2022 ja tulevan kehyskauden aikana välttämätöntä. Näitä ovat mm.:

- Vankiloissa tapahtuvan yksintyöskentelyn vähentäminen (vankila- ja työturvallisuuden parantaminen).
- Naisvangeille kohdennettujen palveluiden ja tukitoimien kehittäminen ja lisääminen, lisäksi naisvankien turvallisuuden parantamiseksi heidän sijoittamistaan vankilaan tulee kehittää.
- Alaikäisille ja nuorille (alle 21 v.) vangeille kohdennettujen palveluiden ja tukitoimien kehittäminen ja lisääminen. Lisäksi turvallisuuden parantamiseksi heidän sijoittamistaan vankilaan tulee kehittää mm. perustamalla alaikäisille ja nuorille vangeille lisää omia osastoja.
- Tutkintavankien sijoittamisen ja esitutkinnan varmistamiseksi tulee perustaa lisää tutkintavankiosastoja. Tutkintavankien tarpeita vastaavia toimintoja ja palveluita tulee kehittää ja lisätä.
- Vakavasti vankilaturvallisuutta vaarantavien vankien sijoittaminen omille osastoilleen.
- Koronapandemian vuoksi sakko- ja lyhytaikaisvankien täytäntöönpanon aloittamista on rajoitettu v. 2021. Täytäntöönpanoa odottavien rangaistusten summan purun vuoksi päivittäisen vankiluvun arvioidaan olevan v. 2022 keskimäärin 130 vankia suurempi kuin mitä sen oletettiin olevan ilman koronaepidemiaa. Vankilaan tulevien vankien rokotuskattavuus on muuta väestöä selvästi alhaisempi, joten koronatilanne lisää tarvetta erillään pitämiseen ja toiminnan järjestämiseen aiempaan pienemissä ryhmissä, mikä vaatii henkilöstöresursseja.
- Tupakoinnin kieltäminen suljetuissa vankiloissa.

- Alkuvuonna 2022 käyttöön otettavan uuden asiakastietojärjestelmän Rotin jatkokehittäminen
- Rikosseuraamuslaitos on VM:n kannan mukaisesti päättänyt ratkaisemaan sovinnollisesti avovankiloiden varallaolokorvauksia koskeneen erimielisyyden siten, että virkamiehille korvataan varallaolosta aiheutuneita kustannuksia. Sopimusratkaisun kokonaiskustannus on 3,780 milj. euroa. Mikäli kustannuksia ei kateta v. 2021 lisätalousarviossa, pienenevät v. 2022 siirtyvät määrärahat vastaavalla summalla.

Kaikki yllä mainitut Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan sekä turvallisuuden ja vaikuttavuuden kannalta välttämättömät menopaineet vaativat lisäresursseja. Rikosseuraamuslaitokselle v. 2022 talousarviossa myönnetyllä 2 milj. euron kertaluonteisella lisämäärärahalla kyetään toteuttamaan osa kertaluonteisista menopaineista, mutta määrärahalisäys tulisi saada pysyvästi kehysrahoitukseen, jotta kehittämistoimet voidaan toteuttaa pysyvinä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskeisimmät toiminnalliset ja taloudelliset riskit liittyvät asiakastietojärjestelmän (Roti) hallittuun käyttöön ottamiseen alkuvuonna 2022, henkilöstöressurssien saatavuuteen ja riittävyyteen sekä vankiloissa tapahtuvan yksityöskentelyn vähentämiseen, organisaatorakenteiden uudistamishankkeen sujuvaan etenemiseen ja koronapandemian tuomaan epävarmuuteen.

Pääjohtaja

Arto Kujala