

15.4.2024

EOAK/2040/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

LAUSUNTO: O 21/2024 VP RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN TOIMINTAEDELLYTYKSET

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa valiokunnan omassa asiassa O 21/2024 vp Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset. Pyyntö pohjautuu Rikosseuraamuslaitoksen lakivaliokunnalle toimintaedellytyksistään laatimaan selvitykseen (RISE/6206/2023, 27.3.2024).

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Näkemykseni on, että **Rikosseuraamuslaitoksella on jo nyt ongelmia lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa**. Selvityksessä esitetyt Rikosseuraamuslaitoksen keskeisimmät haasteet¹ vastaavat ylimmän laillisuusvalvojan kanteluihin ja tarkastuksiin perustuvia havaintoja.

Laillisuusvalvonnassa esiin tulevien Rikosseuraamuslaitoksen ongelmien pääasiallinen syy on nähdäkseni jo tälläkin hetkellä henkilöstövoimavarojen riittämättömyys, vankiloiden vanhentunut laitokanta sekä aivan viime aikoina enenevässä määrin kasvanut vankimäärä. Lienee selvää, että hallitusohjelman perusteella nähtävissä oleva vankimäärän lisääntyminen tulee entistään vaikeuttamaan Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuutta hoitaa tehtävänsä lainmukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on käsitellyt Rikosseuraamuslaitoksen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2022 annetun kertomuksen kertomuspuheenvuorossaan. Hän totesi muun muassa seuraavaa.

Vankilaympäristössä erona useaan muuhun viranomaiseen on kuitenkin se, miten lukuisista erityyppisistä asioista päätöksiä tulee tehtäväksi. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteet on huomioitava vankiloiden tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

¹ Risen keskeisimmät haasteet tulevana 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 (esipuhe, s. 1).

Kaikki tämä asettaa varsin suuret osaamis- ja resurssivaatimukset vankiloille. Haasteeseen vastaamista kuitenkin vaikeuttaa usea tekijä: vankiloiden resurssipuutteet, laitospöytä vanhentuneisuus, jatkuva ylläpito, puutteet koulutetun henkilöstön saatavuudessa ja haasteet kertomusvuonna käyttöön otetun uuden ROTI-asiakastietojärjestelmän käytössä (ks. lähemmin tämän kertomuksen jaksossa 4.7).

On selvää, että vaikuttava ja lain vaatimukset täyttävä rikosseuraamustyö edellyttää riittäviä henkilöstövoimavaroja ja muutenkin asianmukaisia toiminnan puitteita. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstömäärää on kuitenkin vähennetty vuosien 2005–2016 välisenä aikana yli 500 henkilötyövuodella tuottavuusohjelmien ja sopeuttamistoimien kautta. Samanaikaisesti seuraamuskäytäntöön on tehty useita muutoksia, jotka ovat lisänneet työn haastavuutta.

Näissä olosuhteissa ei ole yllättävää, että oikeusasiamies havaitsee vankiloiden toiminnassa jatkuvasti aihetta arvostelulle ja tarvetta toiminnan parantamiselle. Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta-asioissa oikeusasiamiehen toimenpiteiden osuus on vakiintuneesti korkein, noin 25–30 %, kaikkien hallinnonalojen keskiarvon ollessa noin 13–14 %:n tasolla. Rikosseuraamusalaan ei silti ole aihetta kohdistaa erityisiä moitteita; toiminta on vastuullista, ammattimaista ja laillisuusperiaatteen ohjaamaa. Huomattava osa rikosseuraamuspuolen havaituista epäkohdista on resurssipohjaisia. Osa on rakenteellisia sanan varsinaisessa merkityksessä laitoksen fyysisiin olosuhteisiin liittyessään. Tällaisissa tilanteissa ei välttämättä eikä yleensä ole mielekästä moittia yksittäistä vankilaa tai virkamiestä, vaan pyrkiä saattamaan asia tilaan ylemmän tahon kuten Rikosseuraamuslaitoksen tai oikeusministeriön tietoon.

- - -

Vankiloiden resursointi on kaukana edes tyydyttävästä. Tämä näkyy ennen kaikkea puutteina vangeille tarjottavissa toiminnoissa ja niiden peruuntumisissa, sellien ovien kiinni pitämisessä ja osastojen aukioloajoissa. Eurooppalaisen kidutuksen vastaisen komitean CPT:n laatustandardit ovat kuitenkin viime aikoina päinvastoin tiukentuneet mielekkäiden toimintojen ja vuorovaikutuksen osalta. Resurssipuutteilla on kausaalista yhteyttä myös vankien väliseen väkivaltaan ja turvallisuusuhkiin, ja selvä yhteys muuten käytettävissä olevien terveydenhoitopalveluiden ja muiden toimintojen hukkaan valumisena, yksinomaan sen takia, että niihin ei ole vartijoita vankeja saattamaan.

Viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan vuodelta 2021 CPT katsoo, että vankiloiden taloudellisessa ja henkilöstöresursoinnissa tulisi tehdä todella merkittävää kehitystä, jotta CPT:n kannanotot olisi ylipäätään mahdollista panna täytäntöön. Uusimmassa raportissa on myös uhka julkisen lausunnon antamisesta. Sellaista ei ole toistaiseksi Suomelle annettu, mutta selvää on, että kynnyksensä tähän laskee ajan kuluessa ja ongelmien jatkuessa.

Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp) rikosseuraamusalan resurssipula onkin nyt nostettu vahvasti esille. Lukuisten laillisuusvalvontahavaintojen pohjalta joudun yhtymään selonteossa esitettyihin näkemyksiin rikosseuraamusalan resursoinnin pahasta riittämättömyydestä. Selonteossa todetaan, jos nyt ei täysin niin kuitenkin melko suoraan, että nykyisellä resurssitasolla lain noudattaminen rikosseuraamusalalla ei ole kaikin osin mahdollista. Tähän ei päästäisi edes selonteossa esitetyllä noin 400 htv:n lisäyksellä, vaan se edellyttäisi vielä merkittäviä lisäpanostuksia samoin kuin vankilaverkon uudistamista (7148/2022*).

Omien havaintojeni pohjalta voin täysin yhtyä apulaisoikeusasiamies Pölösen esittämään.

Rangaistusta suorittavien vankien kohteluun liittyvät Rikosseuraamuslaitoksen ongelmat koskevat useimmiten myös tutkintavankeja. Lyhyiden vuoksi seuraavassa käytetään vain ilmaisua vangit.

Vankien eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien **kantelujen määrä on noin kaksinkertaistunut vuodesta 2020 (324 kantelua) vuoteen 2023 (657 kantelua)**. Tämä kuvastaa laitosten viime vuosina lisääntyneitä ongelmia. Vankien tekemät kantelut ovat usein perusteltuja, ja heidän esittämänsä ongelmat todellisia. Tämä ei tarkoita, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet eivät yrittäisi parhaansa mukaan noudattaa lakia ja toteuttaa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteita, vaan kantelut ja niiden suuri määrällinen lisäys heijastavat osaltaan selvityksessäkin todettua vaikeaa tilannetta vankiloissa.

Rikosseuraamuslaitoksella jo nyt olevia ongelmia kuvastaa paitsi kantelumäärän huomattava kasvu myös se, että laillisuusvalvonnan toteamiin puutteisiin ei vankiloissa enää kyetä reagoimaan entiseen tapaan. Kyse ei ole haluttomuudesta korjata ongelmia, vaan ymmärtääkseni pääosin siitä, että riittäviä henkilöstöresursseja ei ole ja tilat eivät vastaa tarpeita eivätkä mahdollista vankien toimintojen ja vapaa-ajantoiminnan riittävää järjestämistä turvallisesti.

Vankeuden täytäntöönpanon päätavoitteiksi on laissa säädetty lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana. Lain mukaan vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Laki edellyttää, että vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen lainmukainen velvoite on pyrkiä ehkäisemään vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja.

Laillisuusvalvontatyössä on vuosina 2022–2023 havaittu enenevässä määrin muun muassa, että **vangeille ei enää kyetä tarjoamaan mielekästä, vapauteen valmentavaa toimintaa**, kuten työtä, koulutusta tai kuntoutusta, että **vapaa-ajantoiminnot ovat määrältään niukkoja ja laadultaan yksipuolisia** ja että suunnitellusta, **päiväjärjestyksen mukaisesta toiminnasta joudutaan henkilökuntavajauksen vuoksi poikkeamaan ja pitämään vankeja selleihinsä suljettuina**. Eräissä vankiloissa on ollut pitkäkestoisia laajoja **ongelmia myös vankilan arjen perustoiminnoissa**, kuten vankien omaisuuden tarkastamisessa ja haltuun antamisessa. Jo pitkään jatkunut ongelma on, että **osa vangeista on pääosan vuorokaudesta suljettuna selliinsä yksin ja toimeettomana**, mikä on psyykkisesti ja fyysisesti haitallista ja vastoin täytäntöönpanon tavoitteita. Vankiloiden yliasutus ja vähäiset henkilöstöresurssit heikentävät myös vankien mahdollisuuksia ylläpitää sosiaalisia suhteita läheisiinsä. Kasvavan vankimäärä ja henkilöstöpula heikentävät tilannetta entisestään.

Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta on käsitelty myös lakivaliokunnalle oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksesta annetussa lausunnossa (27.9.2023, EOAK/6105/2023, K 11/2023 vp).

Täytäntöönpanon moninaiset ongelmat johtavat vankien kasvavaan tyytymättömyyteen ja vankiloiden ilmapiirin kiristymiseen, mikä vaikuttaa sekä henkilökunnan työturvallisuuteen että vankien toisiinsa kohdistamaan uhkaan. Rikosseuraamuslaitoksen heikentynyt mahdollisuus edistää yhteiskuntaan sijoittumista ja muutoinkin kohdella vankeja lain edellyttämällä tavoin vaikuttaa lopulta koko yhteiskunnan turvallisuuteen.

Vankiloiden ongelmien lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen asiakasarviointiyksikön toiminta on rangaistuksen lainmukaisen täytäntöönpanon onnistumiselle ja vaiheittaiselle vapauttamiselle olennaista. Asiakasarviointiyksikön työ on laillisuusvalvontahavaintojen mukaan vuosina 2022–2023 jo kertaalleen kriisiytynyt vakavasti siten, että rangaistusajan suunnitelmien laatiminen sekä vankien sijoitus- ja siirtopäätökset viivästyivät huomattavasti ja asiointi yksikön kanssa oli vaikeaa (EOAK/3638/2023). Tämä ”halvaannuttaa” rangaistuksen täytäntöönpanoa, vapauteen valmentamista ja vankien asteittaista vapauttamista perustavaa laatua olevalla tavalla. Myös asiakasarviointityöhön tulee jatkossa kyetä saaman riittävät resurssit, kuten selvityksessäkin mainitaan.

Voin yhtyä myös selvityksessä esitettyyn näkemykseen, että vankiloiden tulisi sijaita maantieteellisesti tarkoituksenmukaisissa paikoissa, riittävän suurien väestökeskusten yhteydessä. Tämä on tärkeää ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden, tärkeimpien yhteistyökumppaneiden, esimerkiksi poliisin ja tuomioistuinten, näkökulmasta, hyvinvointialueiden, kuntien ja oppilaitosten palvelujen saatavuuden ja palvelujatkumojen kannalta sekä vankien ja heidän läheistensä yhteydenpidon kannalta.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano ja muu yhdyskuntaseuraamustoimistoissa tehtävä työ on harvoin laillisuusvalvonnan kohteena pääpainon ollessa vapautena menettäneiden kohtelun valvonnassa. Vaikka yhdyskuntaseuraamustyö ei juurikaan tule kanteluasioina esiin, voin yhtyä selvityksessä esitettyyn huoleen yhdyskuntaseuraamustoimistojen työn ruuhkautumisesta ja sen vaikutuksesta rangaistusten täytäntöönpanoon.

Työ rikosseuraamuslaitoksessa on vaativaa ja sen menestyksellinen hoitaminen edellyttää vankkaa ammattitaitoa. Kuten selvityksessäkin todetaan, tuloksellisen ja turvallisen täytäntöönpanon takaamiseksi vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamustoimistoissa tulee olla riittävä määrä alalle koulutettua ja osaavaa henkilöstöä.