

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 18/2016 Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Oikeusministeriö 25.8.2016
- Rikosseuraamuslaitos 26.8.2016.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Lisäksi lausunnon antajat ovat voineet halutessaan lausua myös erillisestä Rikosseuraamuslaitoksen toimitilakulut -muistiosta, joka laadittiin tarkastuksen yhteydessä.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Lausunnot eivät ole antaneet aihetta kannanottojen muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Kannanottolukuun kohdistuneiksi katsottavat ehdotukset on käsitelty seuraavasti:

Paikallisten yhteistyöverkostojen luominen

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos toteavat, että verkostoyhteistyön kehittäminen on ollut keskeinen Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoite jo vuosien ajan. Ne korostavat myös muiden viranomaisten, erityisesti kunnan, vastuuta palvelujen järjestämisessä rikosseuraamusasiakkaille vapautumisen jälkeen. Rikosseuraamuslaitoksen vastuu voi ulottua korkeintaan yhteydenpitoon lakisääteisten palvelujen järjestäjätahoihin täytäntöönpanon aikana, mahdollistaa verkostokumppaneiden toimimisen vankiloissa ja huolehtia siitä, että tieto rangaistuksenaikaisista kuntouttavista toimista välittyy siviili-toimijoille.

Oikeusministeriö on toivonut, että raportissa olisi avattu paremmin Rikosseuraamuslaitoksen ja kuntien välistä yhteistyötä kuvaamalla lainsäädännöstä tulevia velvoitteita kunnille sekä tarkastusviraston kannanottoa siitä, mikä on viraston käsitys vastuurajoista uuden sosiaaliuholain mukaisen yhteistyön kehittämisessä.

Tarkastusviraston kannanotto ja suositus koskevat Rikosseuraamuslaitoksen vastuuta yhteistyöverkostojen luomisessa, verkostoyhteistyön edellytysten kehittämisessä keskushallintoyksikön ja aluekeskusten yhteisesti sovitun työnjaon mukaisesti sekä sen varmistamisessa, että tarpeellinen tieto kulkee Ri-

kosseuraamuslaitoksen ja yhteistyökumppaneiden välillä. Lausunnot eivät aiheuttaneet muutosta lopullisen kertomuksen kannanottoihin.

Rikosseuraamuslaitoksen ja kuntien tehtävien ja velvoitteiden välisten vastuurajojen selvittäminen ja kannan ottaminen siihen ei kuulunut tarkastuskysymyksiin. Muutoksia lopulliseen tarkastuskertomukseen ei näiltä osin tehty.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoite valtiontaloudenkehysvalmistelussa

Oikeusministeriö on todennut, että valtiontalouden suunnitteluprosessi ei nykyisellään juurikaan tue valmistelua ministeriöiden kesken. Yhteistä kehysvalmistelua tehdään yleensä vain silloin, kun määrärahoja siirretään hallinnonalalta toiselle. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yhteistä tavoitteen asettamista tukisi se, että keskeisten yhteistyötahojen kanssa on solmittu kumppanuussopimukset. Suunnittelukauden tavoitteena Rikosseuraamuslaitoksessa on tällaisten kumppanuussopimusten solmiminen keskeisten hallinnonalojen kanssa.

Tarkastusviraston kannanotto sisältää suosituksen edistää uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen ottamista huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja jo valtiontalouden kehyksiä ja talousarviota laadittaessa ja päätettäessä. Lausunto ei tältä osin aiheuttanut muutoksia lopullisen kertomuksen kannanottoihin.

Vankilaopetus

Oikeusministeriö on esittänyt, että tarkastusraportissa pitäydyttäisiin suosittamaan Rikosseuraamuslaitoksen oman toiminnan koordinaation kehittämistä ja resursointia, mutta ei viittausta siihen, että Rikosseuraamuslaitoksen osuus vankilaopetuksen rahoituksessa tulisi olla suurempi. Rikosseuraamuslaitos on todennut, että vankien koulutuksen ja opetuksen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttää rahoituspohjan varmistamista ja mahdollisuutta järjestää opetusta yksilöllisesti ja pienemmissä ryhmissä. Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos ovat aloittamassa rahoituksen ja toiminnan turvaamiseen liittyvä kumppanuussopimuksen valmistelun opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Tarkastusviraston kannanotossa esitetään pohdittavaksi entistä tarkemmin, voisiko Rikosseuraamuslaitos jakaa omia voimavarojaan eri vankitoimintojen kesken siten, että koulutuspolkujen toteutumista voitaisiin tukea nykyistä paremmin. Lausunnoissa esitetyn vuoksi kannanottoa ei muutettu lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Valvottu koevapaus

Oikeusministeriö on todennut, että kannanotto siitä, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto ei ole riittävästi ohjannut valvotun koevapauden käyttöä, ei sen näkökulmasta näyttäydy samalta. Valvottuun koevapauteen käytetyt henkilöstöresurssit ovat Tarmo-työajanseurantajärjestelmän tietojen mukaan lisääntyneet 20 henkilötyövuodella vuoden 2011 jälkeen. Vuonna 2011 valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin 113 vankia, kun luku vuonna 2015 oli 209. Rikosseuraamuslaitos on lausunnoissaan toistanut oikeusministeriön lausunnossa esitetyn. Se on lisäksi todennut, että käsikirjaa valvotun koevapauden täytäntöönpanosta on työstetty yhdessä rikosseuraamusalan työntekijöiden kanssa ja että prosessikuvaus on myös tehty.

Tarkastusviraston kannanotossa todetaan, että valvotun koevapauden käyttöä on syytä edelleen systemaattisesti lisätä. Valvotun koevapauden käytölle vuosille 2013–2014 asetettuja tulostavoitteita ei Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätösten tietojen mukaan saavutettu. Vuodelle 2015 asetettu tavoite, 190 valvotussa koevapaudessa keskimäärin päivittäin olevaa vankia, saavutettiin toteuman ollessa 209 valvottua koevapautta. Muutoksia lopulliseen kertomukseen ei tehty.

Yhdenvertaiset edellytykset suorittaa rangaistusta

Rikosseuraamuslaitos on todennut lausunnossaan kertomusluonnoksessa esitetyistä toiminnallisista eroista alueiden ja yksiköiden välillä, että sen näkökulmasta on oleellista, että rikosseuraamusasiakkailla on yhdenvertainen mahdollisuus edetä kohti rikoksettoman elämän edellytysten paranemista. Tämän toteuttaminen edellyttää erilaisia ratkaisuja alueiden ja yksiköiden erilaisissa toimintaympäristöissä. Yhdenmukaisuus on lähtökohtana rikosseuraamusasiakkaiden lakien ja Rikosseuraamuslaitoksen arvojen mukaisessa kohtelussa. Merkitseviä eroja alueiden välillä ei kuitenkaan ole rikoksen uusimisessa tai tulosten saavuttamisessa.

Rikosseuraamuslaitos on lausunut, että se näkee organisaationsa pikemminkin alueellisena toimintamallina kuin kolmiportaisena hallintomallina. Rikosseuraamuslaitoksen johtamisen näkökulmasta nykyinen aluejako on ollut toimiva ja mahdollistanut toimivan tulohajauksen. Lausunnossa todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksessa esiin tulleet erilaiset, osin kriittisetkin käsitykset keskushallintoyksikön (Keha) ja rikosseuraamusalueiden roolista, työnjaosta ja merkityksestä johtuvat myös siitä, että Rikosseuraamuslaitoksessa ei ole onnistuttu viestimään ja perustelemaan tehtyä muutosta riittävästi. Tähän tullaan jatkossa kiinnittämään enemmän huomiota työnjakoa selventävien hankkeiden lisäksi muutoksen perustelemisella toiminnan kokonaisuuden näkökulmasta ja siitä viestimiseen.

Kertomusluonnoksessa on esitetty syitä, jotka ovat johtaneet käytäntöjen ja toimintatapojen eroihin alueiden ja yksiköiden välillä. Yhtenä tekijänä on mainittu myös erilaiset toimintaympäristöt. Kannanottoluvussa on todettu, että monet havaituista ongelmista liittyivät ohjauksen tai tärkeiden prosessikuvausten puuttumiseen. Kertomusluonnoksessa on myös mainittu Rikosseuraamuslaitoksen tulohajauksen toimivuus, mutta samalla on kiinnitetty huomiota muun muassa niihin haittoihin yhdenvertaisissa edellytyksissä suorittaa rangaistusta, joita kolme varsin itsenäisesti toimivaa rikosseuraamusaluetta aiheuttavat. Lausunnossa on todettu, että työnjaon selventämiseen keskushallintoyksikön ja aluekeskusten välillä tullaan kiinnittämään jatkossa enemmän huomiota. Lopullisen kertomuksen kannanottoja ei muutettu.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnon antajat ovat esittäneet eräitä teknisluonteisiksi täsmennyksiksi ja lisäyksiksi tulkittavia lisäysehdoituksia. Ne on käsitelty seuraavasti:

Tarkastusaineisto

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos ovat lausunnoissaan todenneet, että kannanottojen ja suositusten tulkintaa vaikeuttavat aineistoon liittyvät rajoitteet, joita ovat haastatteluaineiston suppeus, haastatteluissa esitetyt poikkeavat näkemykset asiantiloista ja se, ettei kertomusluonnoksessa käy ilmi, mihin esitetyistä tulkintoista tarkastusvirasto yhtyy. Rikosseuraamuslaitos on lisäksi todennut, että haastatteluista ei käy ilmi, ovatko esitetyt mielipiteet yksittäisen haastatellun vai yleinen mielipide. Oikeusministeriö on vielä esittänyt jokaisen luvun loppuun kappaletta, jossa todettaisiin tarkastusviraston kanta asiaan. Lisäksi oikeusministeriö on lausunut, että paremman kokonaiskuvan saamiseksi aineistoa olisi ollut tarpeen laajentaa koskemaan oikeusministeriön keskeisiä suunnitteluasiakirjoja.

Oikeusministeriö on vielä todennut, että haastatellut edustivat paikallisyksiköiden näkemyksiä asioista, eikä paikallistasolla ollut välttämättä riittävän kattavaa kokonaisnäkemystä siitä, miten valtakunnallisesti tai ministeriötasolla on etsitty ratkaisuja uusintarikollisuuskysymyksiin.

Lausuntojen vuoksi tarkastuskertomukseen on korjattu virhe haastattelukokonaisuuksien määrässä sekä täsmennetty tietoa haastatteluista tahoista ja henkilömäärästä. Tarkastuskertomusluonnos on laadittu tarkastusvirastossa voimassa olevan raportointia koskevan tarkastusohjeen mukaan, joka määrittelee kertomuksen rakenteen, eri luvuissa käsiteltävät asiat sekä lähdetiedon esittämisen kertomuksessa. Kertomusluonnoksen liitteen ”Miten tarkastettiin” luvussa ”Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset” on perusteltu esitetyn tarkastusaineiston painottumista haastatteluihin.

Liitteessä esitettyjen seikkojen lisäksi haastatteluaineistosta paikallistasolla, rikosseuraamusalalla, kunnissa ja järjestöissä, tulevat esille ne vaikutukset, joita keskushallintotason toimenpiteillä on ollut käytännön työssä. Muita muutoksia lausunnoissa näiltä osin esitetyn vuoksi ei tehty lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Käsitteet

Oikeusministeriö on nostanut esiin käsitteiden määrittelyn ja todennut, että on eri asia pyrkiä omalla toiminnalla vaikuttamaan uusintarikollisuuden riskiin kuin vähentää uusintarikollisuutta. Rikosseuraamuslaitoksen oman toiminnan osuutta uusintarikollisuuden riskin vähentämisessä pyritään kehittämään Roti asiakastietojärjestelmä -hankkeen yhteydessä.

Kertomustekstiin tehtiin uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen sisältöön liittyviä käsitteellisiä täsmennyksiä ja lisäyksiä lukuun 1.

Poikkihallinnollinen yhteistyö

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos ovat luetelleet kertomusluonnoksessa mainittujen lisäksi yhteistyöhankkeita, joilla pyritään kehittämään yhteistyötä ja palvelujatkumoa eri hallinnonalojen sekä sidosryhmien kanssa. Lisäksi niillä pyritään edistämään tiedon kulkua eri toimijoiden välillä.

Oikeusministeriö on tuonut ministeriöiden välisen yhteistyön osalta esiin opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa aikaan saadut kirjaukset ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä, pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman (Aune) 2016–19 ja lapsi- ja perhe palvelujen muutosohjelman sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksessa on alkamassa ESR-hanke, jossa tullaan kehittämään yhteispalvelua ja yhteisiä työprosesseja työvoima- ja elinkeinoviranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa jatketaan lisäksi arviointia päihde- ja mielenterveyspalvelujen roolista osana rangaistusten täytäntöönpanotyötä.

Lausunnoissa esitetyt yhteistyöhankkeet ovat lähinnä tarkastusajankohan jälkeen, vuoden 2016 kesän tai syksyn aikana, alkaneita tai aloitettavia hankkeita. Muutoksia lopulliseen tarkastuskertomukseen ei näiltä osin tehty.

Talouden sopeuttamissuunnitelman toteuttaminen

Rikosseuraamuslaitoksen lausunnossa viitattiin kertomusluonnoksessa olleeseen mainintaan siitä, että talouden sopeuttamistoimet ovat kohdistuneet työhön uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen saavuttamiseksi. Lausunnossa tähdennettiin, että talouden sopeuttamissuunnitelman henkilöstösäästöjä on pyritty kohdentamaan hallinto- ja tukitoimintoihin. Säästötavoitetta ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan ollut mahdollista sen suuruuden vuoksi kohdentaa vain tukitoimiin.

Kertomustekstissä on mainittua tekstinosaa korjattu, jotta se ei aiheuta väärinkäsityksen vaaraa. Tarkoituksena ei ole arvioida talouden sopeuttamishjelman toteuttamista vaan todeta, että henkilöstövähennykset ovat hankaloittaneet myös uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen toteutumiseksi tehtävää työtä.

Keskushallintoyksikön palveluajatus (Kepa) –projekti

Rikosseuraamuslaitos on lausunnossaan todennut, että Kepa-projektissa on pohdittu keskushallintoyksikön roolin selkiyttämistä, sen tuottamaa lisäarvoa ja palveluajatusta. Siinä on määritelty myös keskushallintoyksikön päätehtävät. Projekti jatkuu ja syksyllä 2016 määritellään ja selkeytetään keskushallintoyksikön ja rikosseuraamusalueiden tehtäväjako.

Kertomustekstiä on korjattu lausunnosta ilmenevillä ajantasaisilla tiedoilla.

Tarkastusmuistio Rikosseuraamuslaitoksen toimitilakuluista

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että toimitilakulujen käsittelyssä olisi pitänyt huomioida selkeämmin toimitilakantaan tehtyjen investointien vaikutus, toimitilakustannusten sitominen elinkustannusindeksiin sekä kirjauskäytäntöjen muutokset. Oikeusministeriö korostaa erikseen, että merkittävin syy toimitilakustannusten kasvuun on ollut vankiloiden peruskorjausohjelma. Lisäksi ministeriö pitää harmillisena, että vuokramallin muutoksen vaikutusta toimintamenojen kasvuun ei ole eritelty.

Esiselvityksen mukaisesti tarkastuksen yhteydessä selvitettiin, ovatko Rikosseuraamuslaitoksen toimitilakulut kehittyneet vankeuslain voimassaoloaikana Rikosseuraamuslaitoksessa ennakoidulla tavalla. Päähavaintona oli se, että toimitilakulujen ennakoinnissa ei ole onnistuttu erityisen hyvin.

Toimitilakustannusten hallintaa ei ole käsitelty varsinaisessa tarkastuskertomuksessa, vaan siitä on laadittu erillinen muistio. Toimitilaselvityksen tiedonhankinnassa on nojattu lähinnä Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja taloussuunnittelun asiakirjoihin ja tilinpäätöstietoihin. Lisäksi asiaan on pyydetty Rikosseuraamuslaitoksen selvitys. Tarkastusta kevyemmällä menettelyllä tehdyssä muistiossa ei ole ollut mahdollista syventyä kaikkiin toimitilakuluihin vaikuttaneisiin tekijöihin. Muutoksia lopulliseen tarkastusmuistioon ei ole lausunnon perusteella tehty.

Lisätietoja:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto, p. 09 432 5861 ja johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, p. 09 432 5810.