

RIKOKSETTOMAAN ELÄMÄNHALLINTAAN

Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista selvittäneen toimikunnan mietintö

MOT EN BROTTSFRI LIVSKONTROLL

Betänkande av kommissionen för samordning av påföljdssystemet och de samhälleliga stödåtgärderna



**KOMITEANMIETINTÖ KOMITTÉBETÄNKANDE
2001:2**

Julkaisija
Oikeusministeriö

KUVAILEHTI
17.04.2001

Toimikunta: Kirsti Rissanen (puheenjohtaja), Marja Heikkilä, Antero Jaakkola, Sampo Järvelä, Maija Kukkonen, Sauli Kytöharju, Pentti Lehmijoki, Kati Peltola, Zoe Pohjanvirta, Petri Syrjänen, Taisto Tammi, Kari Vanhala, Eeva Virkunen, Jukka Mäki (sihteeri) ja Lasse Rautniemi (sihteeri)	Julkaisun laji: Komiteanmietintö	
	Toimeksiantaja: Oikeusministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 9.2.2000	
Julkaisun nimi RIKOKSETTOMAAN ELÄMÄNHALLINTAAN. Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista selvittäneen toimikunnan mietintö.		
<p>Tiivistelmä Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamisen päätaavoite on uusintarikollisuuden ja siihen kytkeytyvän syrjäytymisen vähentäminen. Tämä edellyttää strategiaa, joka ottaa huomioon riittävän laajasti ne eri tekijät, jotka vaikuttavat lainrikkokojen yhteiskuntaan sopeutumisen edellytyksiin. Näkökulma voidaan tiivistää neljään strategiseen vaikuttamisen tasoon (politiikka-, rakenne-, työkäytäntöjen- ja asiakkaan omien toimien taso). Toimikunta laati välittömien, seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamista koskevien ehdotusten lisäksi hahmotelman visioksi seuraamus- ja tukijärjestelmien prosessien hallinnasta. Hahmotellussa tavoitetilassa seuraamusjärjestelmällä olisi nykyistä vahvempi rooli tukipalvelujen koordinoinnissa ja palveluohjauksen järjestämisessä seuraamusjärjestelmän piirissä oleville. Välittöminä, asteittain hahmoteltuun tavoitetilaan suuntaavina ehdotuksina toimikunta esittää seuraamusjärjestelmässä velvoitetta laatia verkostotyönä tukipalvelusuunnitelma seuraamuksen piirissä oleville sekä ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostamista ja laajentamista. Näiden uusien mahdollisuuksien sisältöjä, palveluohjausta ja seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen nykyistä parempaa yhteistyötä esitetään kehitettäväksi erityisessä ”Palveluohjausta verkostossa” –projektissa, joka toteutettaisiin niissä 8-13 seutukunnassa, joiden alueilla on enemmistö seuraamusjärjestelmän piirissä olevista. Projektin tavoitteena on luoda seudulliseen yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja, joilla voidaan edistää seuraamuksiin tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista ja vähentää näiden uusintarikollisuutta. Osana projektia selvitettäisiin mahdollisuudet viranomais- ja järjestöyhteistyönä lisätä kohderyhmälle soveltuvia asuntoja ja asumisen tukipalveluja.</p> <p>Toimikunta esittää myös syksyllä 2001 voimaan tulevan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan järjestelmän soveltamista seuraamusjärjestelmästä vapautuviin niin, että heitä voidaan tarvittaessa mahdollisimman sujuvasti ohjata kuntouttavaan työtoimintaan osana yhteiskuntaan integroivia toimia. Lisäksi toimikunta esittää, että selvitettäisiin, miten työmarkkinapoliittista, opintososiaalista ja kuntoutusjärjestelmän etuuslainsäädäntöä tulisi parantaa niin, että ne tukisivat nykyistä paremmin laitoksista vapautuvien yhteiskuntaan integroitumista. Toimikunta ehdottaa myös työryhmän asettamista selvittämään keinoja, joilla voitaisiin edistää rangaistusseuraamuksiin tuomittujen työhön hakeutumista niiden osalta, joilla on vastattavanaan suuria rikosperusteisia korvauksia tai muita velkoja.</p>		
Avainsanat Kunnat, järjestöt, vankeinhoito, kriminaalihuolto, Vankeinhoitolaitos, Kriminaalihuoltoyhdistys, kriminaalihuoltolaitos, tukipalvelut, vankeusrangaistusta suorittava, yhdyskuntaseuraamukset, sosiaalityö, palveluohjaus		
Muut tiedot HARE nro OM0118:00/06/06/2000		
Sarjan nimi Komiteanmietintö 2001:2	ISSN 0356-9470	ISBN 951-53-2296-0

Utgivare
Justitieministeriet

PRESENTATIONSBLAD
17.04.2001

Författare: Kirsti Rissanen (ordförande) Marja Heikkilä, Antero Jaakkola, Sampo Järvelä, Maija-Liisa Kukkonen, Sauli Kytöharju, Pentti, Lehmijoki, Kati Peltola, Zoe Pohjanvirta, Petri Syrjänen, Taisto Tammi, Kari Vanhala, Eeva Virkkunen, Jukka Mäki (sekreterare) och Lasse Rautniemi (sekreterare)	Typ av publikation: Betänkande av kommissionen för samordning av påföljdssystemet och de samhälleliga stödåtgärderna	
	Uppdragsgivare Justitieministeriet	
	Datum för tillsättandet av organet 9.2.2000	
Publikation RIKOKSETTOMAAN ELÄMÄNHALLINTAAN (Mot en brottsfri livskompetens). Betänkande av kommissionen för samordning av påföljdssystemet och de samhälleliga stödåtgärderna.		
Referat Det primära målet för samordningen av påföljdssystemet och de samhälleliga stödsystemen är att bringa ned återfallsbrottsligheten och den därmed sammanhängande utslagningen. Detta kräver en strategi där alla faktorer som påverkar lagbrytarnas möjligheter att anpassa sig till samhället ges tillräckligt stor uppmärksamhet. Fyra nivåer för strategisk påverkan (den politiska och den strukturella nivån, arbetspraxisnivån och klientens egna åtgärder) kan särskiljas. Kommissionen gjorde inte bara upp direkta förslag till hur påföljdssystemet och stödåtgärderna skall kunna samordnas, utan skisserade även upp en vision om hur processerna inom påföljds- och stödsystemen skall kontrolleras. I visionen har påföljdssystemen en starkare roll än vad som nu är fallet när det gäller att samordna stödåtgärderna och organisera servicehänvisningen för dem som omfattas av påföljdssystemet. Enligt kommissionens förslag till omedelbara åtgärder, avsedda att gradvis leda till det uppskisserade målet, skall i påföljdssystemet ingå skyldighet att i form av ett nätverksarbete göra upp en stödåtgärdsplan för dem som omfattas av påföljdssystemet. Dessutom skall övervakningen av villkorligt frigivna effektiviseras och utvidgas. Kommissionen föreslår vidare att innehållet i dessa nya möjligheter, servicehänvisningen och ett bättre samarbete mellan påföljdssystemet och stödåtgärderna skall utvecklas inom ramen för ett projekt, "Nätverk för servicehänvisning", som skall genomföras i de 8-13 ekonomiska regioner där merparten av dem som omfattas av påföljdssystemet finns. Syftet med projektet är att utifrån regionalt samarbete utarbeta verksamhetsmodeller för hur de som dömts till påföljder skall fås att anpassa sig till samhället och återfallsbrottsligheten bland dem kunna bringas ned. Som ett led i projektet utreds möjligheterna att i samarbete mellan myndigheterna och organisationerna utöka dels antalet bostäder som är lämpliga för målgruppen, dels stöd tjänsterna i anslutning till boendet. Kommissionen föreslår också att systemet med rehabiliterande arbetsverksamhet, som träder i kraft på hösten 2001, skall tillämpas på dem som kommer ut ur påföljdssystemet så att de, om det behövs, så snart som möjligt kan slussas till rehabiliterande arbetsverksamhet som ett led i samhällets integrerande åtgärder. Vidare föreslår kommissionen utredning av hur lagstiftningen om hur arbetsmarknadspolitiska och studiesociala förmåner och förmåner inom ramen för rehabiliteringssystemet kan förbättras för att bättre kunna stödja integreringen i samhället av dem som frigges från någon anstalt. Kommissionen föreslår vidare att en arbetsgrupp tillsätts för att ta fram metoder för att göra dem som dömts till straffpåföljd och som till följd av brott har stora ersättningar eller andra skulder att betala mer benägna att skaffa sig ett arbete.		
Nyckelord Fångvården, kriminalvården, stödåtgärder, fängelsestraff, samhällspåföljder, socialarbete, servicehänvisning, återfallsbrottslighet, fångar som frigges, övervakning av villkorligt		
Övriga uppgifter PROREG OM0118:00/06/06/2000		
	ISSN 0356-9470	ISBN 951-53-2296-0

TIIVISTELMÄ TOIMIKUNNAN EHDOTUKSISTA	9
REFERAT AV KOMMISSIONENS FÖRSLAG	12
1. JOHDANTO	15
1.1. Toimikunnan asettamisen tausta	15
1.2. Kehityspiirteitä 1900- luvun jälkipuoliskolla	16
1.3. Muut kannanotot, työryhmät ja vireillä olevat hankkeet	17
2. RANGAISTUKSIIN TUOMITUT	21
2.1. Kohderyhmän jaottelua	22
2.2. Vangit	23
2.3. Yhdyskuntaseuraamukseen tuomitut	26
2.4. Lainrikkajien sosiaalisesta tilanteesta	29
Työ ja toimeentulo	31
Velat	32
Asuminen	33
Koulutus	33
Päihdeongelmat	33
2.5. Asuinpaikkana kaupunkikeskukset	35
2.6. Rikoksista tuomittujen elämänpiiristä ja alakulttuurista	37
Alakulttuureista	39
3. SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ	43
3.1. Kehitys	43
3.2. Vankeinhoitolaitos	46
3.3. Kriminaalihuoltoyhdistys	55
Yhdyskuntapalvelu	56
Ehdonalaisesti vapautuneet valvottavat	58
Ehdollisesti rangaistut nuoret valvottavat ja nuorisorangaistukseen tuomitut	60
4. TUKIJÄRJESTELMÄ	61
4.1. Yleiset palvelut ja erityispalvelut	62
4.2. Lainrikkajat sosiaalipalvelujen käyttäjinä	62
4.3. Tukipalvelujen järjestämisestä kunnissa	65
4.4. Sosiaalivakuutusetuudet	71
4.5. Muut tukimuodot	72
4.6. Järjestöt tukipalvelujen tuottajina	75
4.7. Seuraamus- ja tukijärjestelmien yhteistyö	76
5. KOKEILU- JA KEHITTÄMISHANKKEET	78
6. SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN JA YHTEISKUNNAN TUKIJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMINEN RUOTSISSA JA NORJASSA	82
7. VISIO SEURAAMUS- JA TUKIJÄRJESTELMIEN PROSESSIEN HALLINNASTA	86
8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	88
8.1. Yhteenvetoa kohderyhmästä ja vaikuttavista tekijöistä	88
Sopeutumisen edellytykset	88
Tukipalveluja tarvitsevat	88

Kohderyhmän tavoitettavuus	88
Sopeutumisen ongelma-alueet	89
Selviytyjät	90
8.2. Nykyjärjestelmän toimivuus	91
Vankeinhoito	91
Kriminaalihuolto	92
Tukijärjestelmät	93
Yhteistyö poliisitoimen kanssa	94
8.3. Kehityksen suunta	95
8.4. Haasteita toiminnan kehittämiseksi	96
8.5. Tiedon ja tutkimuksen puute	97
8.6. Johtopäätöksiä	97
Varhaisten tukipalvelujen ensisijaisuus	98
Tukipalveluja seuraamusjärjestelmässä	98
Asteittainen vapautuminen vankilasta	98
Palveluohjaus työmuodoksi	98
Tarvitaan asumisen tukipalveluja	98
Vapauteen ulottuvaa työhön kuntoutusta	99
Uusintarikollisuuden ehkäisyyn tarkoitettuja ohjelmia	99
Tarvitaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa	99
9. TOIMIKUNNAN EHDOTUKSET	100
Politiikkataso	100
Rakennetaso	100
Käytäntöjen taso	100
Asiakastaso	100
Eri tasojen yhteensovittaminen	101
Seuraamusjärjestelmän rakenteita ja työkäytäntöjä koskevat ehdotukset	102
1. Organisaatio ja toimintarakenne	102
2. Lainsäädäntö	102
3. Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja laajentaminen	104
4. Kuntouttavan työtoiminnan edellytysten varmistaminen	105
5. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja opintososiaaliset edut	105
6. Kuntoutusetuuksien selvittäminen	106
7. Korvaus- ja velka-asioiden selvittäminen	107
8. ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti	107
10. KUSTANNUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTIA	111
10.1. Tukipalvelusuunnitelman laatiminen verkostotyönä ja ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja laajentaminen	113
10.2. ”Palveluohjausta verkostossa” -projekti	114
TIIVISTELMÄ KOKEILU- JA KEHITTÄMISHANKKEISTA	115
LIITTEET	120

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 9 päivänä helmikuuta 2000 toimikunnan selvittämään seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista. Toimikunnalle annettiin tehtäväksi selvittää

1. millaiset ovat rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan sopeutumisen edellytykset ja miten näitä edellytyksiä voidaan parantaa
2. miten yhdyskuntaseuraamuksiin sisältyviä kriminaalihuollon omia tukipalveluja olisi kehitettävä uusintarikollisuutta vähentävän vaikutuksen tehostamiseksi
3. miten voidaan edistää sitä, että kriminaalihuollon asiakkaat voivat käyttää yhteiskunnan tukipalveluja yhdyskuntaseuraamusten suorittamisen aikana ja sen jälkeen
4. miten voidaan edistää sitä, että vankilasta vapautuvat voivat käyttää yhteiskunnan tukipalveluja ja jatkaa vankilassa aloitettuja kuntoutus-toimenpiteitä
5. millaiset ovat kehittämis ehdotusten kustannukset ja miten ne olisi rahoitettava.

Toimikunnan tuli työnsä kuluessa olla yhteydessä vankeusrangaistusten ja ehdonalaisten vapauden sisällön kehittämistä varten 23.9. 1999 asetettuun komiteaan. Toimikunnan tuli saada työnsä valmiiksi 31 päivään joulukuuta 2000 mennessä. 14.12. 2000 toimikunnan toimikautta pidennettiin 28.2. 2001 saakka.

Toimikunnan puheenjohtajana on toiminut oikeusministeriön kansliapäällikkö *Kirsti Rissanen*. Jäseniksi kutsuttiin kriminaalihuollon ylitarkastaja *Kari Vanhala* oikeusministeriöstä, opetus- ja sosiaalitoimen päällikkö *Eeva Virkkunen* oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri *Petri Syrjänen* valtiovarain-ministeriöstä, hallitusneuvos *Zoe Pohjanvirta* opetusministeriöstä, ylitarkastaja *Sauli Kytöharju* sosiaali- ja terveysministeriöstä (1.1.2001 alkaen päihdehuollon johtaja, Vaasan kaupunki), ylitarkastaja *Pentti Lehmiäjä* työministeriöstä, rikoskomisario *Taisto Tammi* Helsingin poliisilaitokselta, neuvotteleva lakimies *Antero Jaakkola* Suomen kuntaliitosta, sosiaalikeskuksen johtaja *Kati Peltola* Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, sosiaalijohtaja *Marja Heikkilä* Karstulan kunnasta, toimintakeskuksen johtaja *Sampo Järvelä* Kriminaalihuoltoyhdistyksen Tampereen toimintakeskuksesta sekä kehittämisjohtaja *Maija-Liisa Kukkonen* Kriminaalihuoltoyhdistyksen keskustoimistosta. Toimikunnan sivutoimisina sihteereinä ovat toimineet ylitarkastaja *Jukka Mäki* oikeusministeriöstä (1.1. 2001 alkaen sosiaali- ja terveysministeriö) sekä yleissihteeri *Lasse Rautniemi* Kriminaalihuoltoyhdistyksen keskustoimistosta.

Toimikunta otti nimekseen Seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamistoimikunta. Toimikunta on kokoontunut 16 kertaa.

Toimikunta järjesti 22.9. 2000 yhteisen kokouksen vankeusrangaistuskomitean kanssa ja toimielimet informoivat toistensa työstä. Toimikunta kuuli eri asiantuntija- ja intressitahoja 18.12. 2000 järjestämässään kuulemisseminaarissa.

Toimikunta laati välittömien, seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamista koskevien ehdotusten lisäksi hahmotelman visioksi seuraamus- ja tukijärjestelmien prosessien hallinnasta. Hahmotellussa tavoitetilassa seuraamusjärjestelmällä olisi nykyistä vahvempi rooli tukipalvelujen koordinoinnissa ja palveluohjauksen järjestämisessä

seuraamusjärjestelmän piirissä oleville. Välittöminä, asteittain hahmoteltuun tavoitetilään suuntaavina ehdotuksina toimikunta esittää seuraamusjärjestelmässä velvoitetta laatia verkostotyönä tukipalvelusuunnitelma seuraamuksen piirissä oleville sekä ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostamista ja laajentamista. Näiden uusien mahdollisuuksien sisältöjä, palveluohjausta ja seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen nykyistä parempaa yhteistyötä esitetään kehitettäväksi erityisessä ”Palveluohjausta verkostossa” –projektissa, joka toteutettaisiin niissä 8-13 seutukunnassa, joiden alueilla on enemmistö seuraamusjärjestelmän piirissä olevista. Projektin tavoitteena on luoda seudulliseen yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja, joilla voidaan edistää seuraamuksiin tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista ja vähentää näiden uusintarikollisuutta. Osana projektia selvitettäisiin mahdollisuudet viranomais- ja järjestöyhteistyönä lisätä kohderyhmälle soveltuvia asuntoja ja asumisen tukipalveluja.

Toimikunta esittää myös syksyllä 2001 voimaan tulevan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan järjestelmän soveltamista seuraamusjärjestelmästä vapautuviin niin, että heitä voidaan tarvittaessa mahdollisimman sujuvasti ohjata kuntouttavaan työtoimintaan osana yhteiskuntaan integroivia toimia. Lisäksi toimikunta esittää, että selvitettäisiin, miten työmarkkinapoliittista, opintososiaalista ja kuntoutusjärjestelmän etuuslainsäädäntöä tulisi parantaa niin, että ne tukisivat nykyistä paremmin laitoksista vapautuvien yhteiskuntaan integroitumista. Toimikunta ehdottaa myös työryhmän asettamista selvittämään keinoja, joilla voitaisiin edistää rangaistusseuraamuksiin tuomittujen työhön hakeutumista niiden osalta, joilla on vastattavanaan suuria rikosperusteisia korvauksia tai muita velkoja.

Toimikunnan mietinnön alussa määritellään tehtäväksiannon kannalta relevantti kohderyhmä ja selvitetään sen toimintaedellytyksiä. Tämän jälkeen tarkastellaan nykyisiä toimintakäytäntöjä vankilassa ja kriminaalihuollossa. Yhteiskunnan tukijärjestelmän kuvauksen jälkeen esitetään yhteenveto toteutuneiden kehittämishankkeitten johtopäätöksistä sekä kuvataan tilannetta Ruotsissa ja Norjassa. Sitten tehdyt havainnot kootaan yhteen ja esitetään johtopäätökset. Lopuksi ennen järjestelmän parantamista koskevia välittämiä ehdotuksia, kuvataan visio pitemmän aikavälin tavoitetilasta, johon toimikunnan ehdotuksilla tähdätään.

Saatuaan tehtävänsä päätökseen toimikunta luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 28. päivänä helmikuuta 2001

Kirsti Rissanen

Marja Heikkilä

Antero Jaakkola

Sampo Järvelä

Maija-Liisa Kukkonen

Sauli Kytöharju

Pentti Lehmijoki

Kati Peltola

Zoe Pohjanvirta

Petri Syrjänen

Taisto Tammi

Kari Vanhala

Eeva Virkkunen

Jukka Mäki

Lasse Rautniemi

TIIVISTELMÄ TOIMIKUNNAN EHDOTUKSISTA

Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamisen päätavoite on uusintarikollisuuden ja siihen kytkeytyvän syrjäytymisen vähentäminen. Tämä edellyttää strategiaa, joka ottaa huomioon riittävän laajasti ne eri tekijät jotka vaikuttavat lainrikkajien yhteiskuntaan sopeutumisen edellytyksiin. Näkökulma voidaan tiivistää neljään strategiseen vaikuttamisen tasoon (politiikka-, rakenne-, työkäytäntöjen- ja asiakkaan omien toimien taso).

Toimikunnan näkemyksen mukaan lainrikkajien yhteiskuntaan sopeutumisen edellytysten parantaminen on siinä määrin monitahoinen ja vaikeasti hallittava tehtävä, että se edellyttää toimenpiteitä kaikilla em. tasoilla. Pulmat ja kehittämistehtävät eivät ole ratkaistavissa pelkästään kehittämällä vankeinhoitolaitoksen, kriminaalihuoltolaitoksen ja kuntien yhteistyötä ja työmuotoja. Tarvitaan nykyistä laajapohjaisempaa toimintojen kehittämistä ja toiminnan tavoitteista johdettujen konkreettisten toimenpiteiden yhdensuuntaistamista eri hallinnon alojen, kuntien ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Rikoksentehtäjän oma asenne yhteiskuntaan sopeutumisen onnistumisessa ja rikoksettoman elämänmuodon omaksumisessa on ratkaisevaa. Seuraamusjärjestelmässä ja yhteiskunnan tukijärjestelmissä on toimikunnan mielestä mahdollista herättää ja vahvistaa henkilön motivaatiota muutokseen tarjoamalla tarpeenmukaisia palveluja, tekemällä ammatillista motiivintyötä ja palveluohjauksen avulla saada henkilön omat positiiviset voimavarat käyttöön. Aina tässä ei onnistuta. Realistisena tavoitteena on myös haittojen ehkäisy, jotta vauriot niin yhteiskunnalle kuin yksilölle jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

1. Organisaatio ja toimintarakenne

- 1.1 Laitosrakenteen kehittämisellä tuetaan asteittaisen vapautumisen mallia. Erityisesti tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja, jotka parantavat kuntoutukseen sitoutuneiden vankien edellytyksiä siirtyä saumattomasti vapauteen turvalliseen asumiseen, työhön tai koulutukseen. Jokaiselle vankeinhoitoalueelle on nimetty yksi tai useampi sijoittajalaitos. Toimikunta pitää tärkeänä, että asteittaisen vapautumisen edistämiseksi vankeinhoitoalueilla kehitetään myös vapauttamiseen erikoistuneita pieniä avolaitosyksiköitä.
- 1.2 Erikseen selvitetään ”Palveluohjausta verkostossa”- projektin kokemusten pohjalta toimikunnan visiona esittämän kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen yhteisiin aluekeskuksiin perustuvan organisaatiomallin toteuttamisedellytykset.

2. Lainsäädäntö

- 2.1 Ehdonalaisesti vapautettujen valvonnan toimeenpanossa asetetaan lakisääteiseksi velvoitteeksi laatia yhdessä asiakkaan ja kotipaikkakunnan tukiverkoston kanssa suunnitelma, johon sisältyy paitsi seuraamuksen sisältöön liittyvät velvoitteet myös suunnitelma tukipalvelujen käyttämisestä;
- 2.2 Vankilasta ilman valvontaa ehdonalaiseen vapauteen päästettävien osalta tällaisen suunnitelman laatiminen asetetaan vankilan lakisääteiseksi tehtäväksi.
- 2.3 Myöhemmässä vaiheessa ehdotetaan yhdyskuntapalvelun soveltuvuus selvityksen tavoitetta muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi aina arvio tukipalvelujen käytön tarpeesta siinäkin tapauksessa, että asianomainen arvioi daan soveltumattomaksi yhdyskuntapalveluun.

3. Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja laajentaminen

- 3.1. Ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaa tehostetaan, valvojan ja valvottavan välistä kontaktia tihennetään ja valvonnan sisältöä kehitetään edelleen palveluohjauksen suuntaan. Valvontaa kehitetään myös siten, että se edistää päihdeongelmaisten hoitoon hakeutumista ja vankilassa aloitetun hoidon ja kuntoutuksen kontrolloitua jatkamista;
- 3.2. Valmisteilla olevassa rangaistusten täytäntöönpanolaissa tulisi nykyiseen tapaan määritellä, että valvontaan määrätty on velvollinen pitämään säännönmukaista yhteyttä valvojaan ja että valvottavalla on uutena velvoitteena velvoite osallistua kriminaalihuoltolaitoksen toteuttamiin valvontaohjelmiin.
- 3.3. Valvontaan määräämisen perusteita muutetaan siten, että pääsääntöisesti valvontaan vapautuisivat ne, joilla vapautuessa on suorittamatta olevaa rangaistusta (jäännösrangaistus)¹ vähintään yksi vuosi. Muutos ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä eli todennäköisesti vuoden 2003 alusta lukien.

4. Kuntouttavan työtoiminnan edellytysten varmistaminen

- 4.1. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain (189/2001) soveltamisohjeissa otetaan huomioon se, että vankilasta vapautuvalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää ennen säädettyjä määräaikoja kuntouttavaa työtoimintaa, jos kunta ja työvoimatoimisto arvioivat toiminnan tukevan henkilön elämänhallintaa tai työllistymisedellytyksiä.

5. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja opintososiaaliset edut

- 5.1. Vankien mahdollisuuksia opiskella ja työskennellä laitoksen ulkopuolella opinto- ja siviilityöluvilla tuetaan osana asteittaista vapautumista. Tämä edellyttää vankien aseman selvittämistä suhteessa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja niihin osallistumisesta maksettaviin työvoimapolitiittisiin etuihin. Toimikunta esittää, että yleisesti selvitettäisiin laitoksissa olevien (vankien lisäksi mm. päihdehuollon ja mielenterveystyön asiakkaat osalta), miten työmarkkinapolitiittista ja opintososiaalista etuuslainsäädäntöä tulisi soveltaa tai muuttaa siten, että se tukisi laitoksista vapautuvien integroitumista koulutukseen ja työhön.
- 5.2. Rikoksiin syyllistyneiden ylivelkaantuneiden ja luottokelpoisuutensa menettäneiden ammatillisessa koulutuksessa pelkän opintorahan varassa opiskelevien opiskelun taloudelliset edellytykset tulisi ottaa huomioon harkittaessa ennalta-ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä kunnissa.

6. Kuntoutusetuuksien selvittäminen

- 6.1. Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö asettavat yhteisen virkamiesryhmän selvittämään, ovatko kuntoutusetuuksien myöntämisperusteet tarkoituksenmukaisia, kun on kyse vankilasta vapautuvien kuntoutustarpeista ja niiden toteuttamisesta varhaisessa vaiheessa, sekä mitkä ovat lainrikkojen kuntoutustarpeet ja ketkä voisivat olla ne kuntoutuspalvelujen tarjoajat, jotka erikoistuisivat lainrikkajille suunnattuihin kuntoutuspalveluiden tuottamiseen.

¹ Jäännösrangaistuksen pituuteen perustuva valvontaan määrääminen perustuu nykyiseen lainsäädäntöön. Mikäli vankeusrangaistuskomitean ehdotus jäännösrangaistuksen ja koeajan määrääntymisen osalta poikkeaa nykyisestä, valvontaan määräämisen perusteet on syytä määritellä uudella tavalla rangaistuksen pituuden ja vankilakertaisuuden pohjalta.

7. Korvaus- ja velka-asioiden selvittäminen

- 7.1. Asetetaan työryhmä selvittämään keinoja, joilla voitaisiin edistää työhön hakeutumisen edellytyksiä niiden rangaistusseuraamuksiin tuomittujen osalta, joilla on vastattavanaan suuria rikosperusteisia korvauksia tai muita velkoja.

8. ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti

- 8.1. Käynnistetään palveluohjaukseen perustuva ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti mallintamaan seudullisia toimintatapoja seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen nykyistä paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä selvittämään mitä uusia työ- ja palvelumuotoja tarvitaan. Projektialueiksi esitetään osa niistä 13 seutukunnasta, joiden alueilla asuu enemmistö seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluvista.
- 8.2. Hanke toteutetaan kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen, vankiloiden ja mukaan lähtevien seutukuntien kuntien, järjestöjen ja muiden toimijatahojen yhteistyönä. Konkreettisenä tavoitteena on nykyistä paremmin edistää rikoksesta tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista ja vähentää näiden uusintarikollisuutta.
- 8.3. Hankkeelle asetetaan valtakunnallinen johtoryhmä, joka edustaa keskeisiä toimijatahoja. Johtoryhmän työ käynnistetään mahdollisimman pian. Se tekee alkukartoituksen, valitsee mukaan tulevat seutukunnat ja laatii konkreettisen hankesuunnitelman. Käytännön asiakastoiminta seutukunnissa voisi käynnistyä vuonna 2002. Hanke kestäisi vuoteen 2004. ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti toimisi yhteistyössä valtakunnallisen Verkostoituvat erityispalvelut –projektin (VEP) kanssa.

REFERAT AV KOMMISSIONENS FÖRSLAG

Referat Det primära målet för samordningen av påföljdssystemet och de samhälleliga stödsystemen är att bringa ned återfallsbrottsligheten och den därmed sammanhängande utslagningen. Detta kräver en strategi där alla faktorer som påverkar lagbrytarnas möjligheter att anpassa sig till samhället ges tillräckligt stor uppmärksamhet. Fyra nivåer för strategisk påverkan (den politiska och den strukturella nivån, arbetspraxisnivån och klientens egna åtgärder) kan särskiljas.

Kommissionen anser att uppgiften att förbättra lagbrytarnas möjligheter att inlemmas i samhället är så mångfasetterad och svårkontrollerad att den kräver åtgärder på alla ovannämnda nivåer. Problemen och utvecklingsfrågorna kan inte lösas enbart genom att förbättra fångvårdsväsendets, kriminalvårdsväsendets och kommunernas samarbete och arbetsmetoder. Utvecklingen av funktionerna måste ske på en bredare bas än hittills och de konkreta åtgärder som vidtas för att nå målen för verksamheten måste likriktas inom de olika förvaltningsområdena, kommunerna och frivilligorganisationerna.

Gärningsmannens egen inställning till att lyckas anpassa sig till samhället och tillägna sig en livsform utan förbrytelse är avgörande. Kommittén anser att det i systemet för uppföljning och samhällets stödsystem är möjligt att väcka och stärka personens motivation till ändring genom att erbjuda nödvändiga tjänster, göra yrkesmässigt arbete för att stärka motivationen och att med hjälp av servicehänvisning använda sig av personens egna positiva resurser. Alltid lyckas man inte i detta. En realistisk målsättning är också att förebygga olägenheter, för att skadan som orsakas samhället och individen skall vara så liten som möjligt.

1. Organisation och verksamhetsstruktur

- 1.1. Modellen med gradvis frigivning stöds genom att anstaltsstrukturen utvecklas. Framför allt behövs de strukturella lösningar som förbättrar möjligheterna för de fångarsom förbundet sig att delta i rehabilitering att smidigt kunna ta steget till ett tryggt boende, arbete eller utbildning i frihet. En eller flera placeringsanstalter har utsetts för varje fångvårdsdistrikt. Kommissionen finner det viktigt att små enheter specialiserade på frigivningsfrågor utvecklas också inom de öppna anstalterna i fångvårdsdistrikten för att därigenom främja systemet med gradvis frigivning.
- 1.2. En särskild utredning av möjligheterna att genomföra den organisationsmodell grundad på gemensamma regioncenter för kriminalvårdsväsendet och fångvårdsväsendet som kommissionen skisserat upp utifrån erfarenheterna av projektet "Nätverk för servicehänvisning".

2. Lagstiftning

- 2.1. Skyldigheten att i samband med verkställigheten av övervakningen av villkorligt frigivna göra upp en plan tillsammans med klienten och stödnätet på hemorten l agfästs. I planen skall ingå dels skyldigheter i anslutning till påföljdens innehåll, dels en plan för användningen av stödtjänster.
- 2.2. Fängelserna åläggs i lag att göra upp en sådan plan för dem som frigives villkorligt utan övervakning.
- 2.3. I ett senare skede föreslås syftet med lämplighetsutredningen gällande samhällstjänst

bli ändrat så att däri alltid ingår en bedömning av behovet av stödtjänster, också i det fall att personen i fråga anses olämplig för samhällstjänst.

3. Effektivisering och utvidgning av övervakningen av villkorligt frigivna

- 3.1. Övervakningen av villkorligt frigivna effektiviseras, kontakten mellan övervakaren och den övervakade intensifieras och övervakningens innehåll vidareutvecklas i riktning mot servicehänvisning. Övervakningen ska så att den förbättrar missbrukarnas möjligheter att söka vård och möjligheten att under kontrollerade former fortsätta vård och rehabilitering som påbörjats i fängelset,
- 3.2. I den lag om verkställighet av straff som är under beredning bör såsom nu bestämmas att den som förordnats bli övervakad är skyldig att upprätthålla regelbunden kontakt med övervakaren. Dessutom bör den övervakade ytterligare åläggas en förpliktelse att delta i kriminalvårdsväsendets övervakningsprogram,
- 3.3. Grunderna för förordnande till övervakning ändras så att de som förordnas till övervakning i regel är de som, när de frigives, har minst ett år kvar av sitt straff (återstående straff)². Ändringen föreslås träda i kraft samtidigt som totalreformen av lagen om verkställighet av straff, dvs. sannolikt i början av 2003.

4. Säkerställande av förutsättningarna för arbetsverksamhet i rehabiliterings-syfte

- 4.1. I tillämpningsanvisningarna för lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) beaktas att för en person som skall frigives från fängelset kan på hans eller hennes begäran anordnas arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte före de föreskrivna tidsfristerna, om kommunen och arbetskraftsbyrån bedömer att verksamheten stöder personens livskompetens eller sysselsättningsförutsättningar.

5. Arbetskraftspolitiska åtgärder och studiesociala förmåner

- 5.1. Fångarnas möjligheter att studera och arbeta utanför anstalten med tillstånd till studier och tillstånd till civilt arbete stöds som ett led i den gradvisa frigivningen. Detta kräver en utredning av fångarnas ställning i förhållande till arbetskraftspolitiska åtgärder och arbetskraftspolitiska förmåner som beviljas dem som deltar i åtgärderna. Kommissionen föreslår en övergripande utredning av hur lagstiftningen om arbetskraftspolitiska och studiesociala förmåner bör tillämpas eller ändras med avseende på interner (både fångar och bl. a. klienter i missbrukarvården och den psykiska hälsovården) för att stödja integreringen i utbildningen och arbetslivet av dem som frigives från en anstalt.
- 5.2. De ekonomiska studieförutsättningarna för studerande i yrkesmässig utbildning som gjort sig skyldiga till brott och förlorat sin kreditvärdighet och enbart lever på studiestöd bör beaktas då kommunerna överväger beviljande av förebyggande utkomststöd.

6. Utredning av rehabiliteringsförmåner

- 6.1. Social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet tillsätter en gemensam tjänstemannagrupp för att utreda dels om grunderna för beviljande av rehabiliteringsförmåner är ändmålsenliga när frågan gäller

² Förordnandet om övervakning som utgår från längden på det återstående straffet grundar sig på den nuvarande lagstiftningen. Om fängelsestraffkommitténs förslag till hur det återstående straffet och prövotiden skall bestämmas avviker från nuvarande praxis, är det skäl att fastställa grunderna för förordnande om övervakning på ett nytt sätt utgående från antalet fängelsevistelser.

rehabiliteringsbehoven hos frigivna fångar och tillgodoseendet av dem på ett tidigt stadium, dels lagbrytarnas rehabiliteringsbehov och vilka som kunde tillhandahålla särskilt för lagbrytare avsedda rehabiliteringstjänster.

7. Utredning av ersättnings- och skuldfrågor

- 7.1. En arbetsgrupp tillsätts för att ta fram metoder för att göra dem som har dömts till straffpåföljd och som till följd av brott har stora ersättningar eller andra skulder att betala mer benägna att skaffa sig ett arbete.

8. Projektet Nätverk för servicehänvisning

- 8.1. Projektet "Nätverk för servicehänvisning" för att ge modeller för regionala verksamhetsmetoder för bättre samordning av påföljdssystemet och stödåtgärderna samt för att utreda vilka nya arbets- och serviceformer som behövs. Projektet föreslås bli genomfört i en del av de 13 ekonomiska regioner där merparten av dem som omfattas av påföljdssystemet bor.
- 8.2. Projektet genomförs i samarbete mellan kriminalvårdsförbundets distriktsbyråer, fängelserna och intresserade kommuner, organisationer och andra aktörer inom de ekonomiska regionerna. Det konkreta målet är att förbättra möjligheterna för dem som dömts för brott att inlemmas i samhället och minska återfallsbrottsligheten bland dem.
- 8.3. För projektet tillsätts en riksomfattande ledningsgrupp med förträdare för de viktigaste aktörerna. Ledningsgruppen inleder sitt arbete så snart som möjligt. Den utför en preliminär kartläggning, väljer vilka ekonomiska regioner som skall delta och gör upp en konkret projektplan. Den praktiska klientverksamheten kan eventuellt starta 2002. Projektet skall pågå till 2004. Projektet "Nätverk för servicehänvisning" samarbetar riksomfattande projektet "Nätverk för specialservice och -kunnande"

JOHDANTO

1.1. Toimikunnan asettamisen tausta

Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan ”uusintarikollisuuden ja huumerikollisuuden ehkäisemiseksi kehitetään vankeusrangaistuksen ja ehdonalaisen vapauden sisältöä ja vapauteen siirtyvien vankien sopeutumista yhteiskuntaan yhdessä kuntien kanssa.” Myös seuraavissa yhteyksissä on kiinnitetty huomiota uusintarikollisuuden ehkäisyyn ja toimien tehostamiseen: Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta (6.3.1999), Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepolitiikan tehostamisesta (5.10.2000), Yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanoa ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen tehtäviä selvittäneen työryhmän mietintö (31.3.1999) ja Oikeusministeriön muistio kriminaalipolitiikasta ja rikoslainsäädännöstä (9.4.1999).

Yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanolle samoin kuin vankeusrangaistuksen täytäntöönpanolle asetettavista tavoitteista uusintarikollisuuden vähentäminen on keskeinen. Rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmässä uusintarikollisuuteen voidaan vaikuttaa lähinnä valvomalla seuraamukseen sisältyvien ehtojen noudattamista ja tukemalla rangaistusta suorittavan henkilön edellytyksiä siirtyä rikoksettomaan elämäntapaan järjestämällä tavoitetta tukevaa toimintaa rangaistusaikana.

Yhdyskuntapalvelun käyttöönotto 1990-luvulla merkitsi seuraamusjärjestelmän monipuolistumista. Voimavaroja kului järjestelmän rakentamiseen ja tästä syystä yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen aineellisiin ja psykososiaalisen tuen tarpeisiin ei juurikaan kyetty vastaamaan. Kuitenkin esimerkiksi tuetun asumisen järjestäminen saattaa olla edellytyksenä yhdyskuntapalvelun onnistumiselle. Erityisesti nuorimpien yhdyskuntapalvelua suorittavien selviytyminen palvelusta edellyttäisi runsaasti tukitoimia. Yhdyskuntapalvelun laajentuminen on myös imenyt voimavaroja muilta yhdyskuntaseuraamuksilta kuten vankilasta vapautuneiden valvontatyön kehittämistä. Samanaikaisesti vankilassa olevien ja sieltä vapautuvien elämäntilanteet ovat vaikeutuneet ja entistä tärkeämpi merkitys on vankilassa aloitettujen kuntoutus- ym. toimenpiteiden jatkuvuudella vapautumisen jälkeen.

Jotta yhdyskuntaseuraamuksilla olisi uusintarikollisuutta vähentävää vaikutusta, niihin tulee kontrollin lisäksi sisältyä riittävästi tukea. Kriminaalihuoltoyhdistys (tuleva kriminaalihuoltolaitos) voi hoitaa osan yhdyskuntaseuraamuksiin sisältyvästä tuesta. Sen lisäksi yhdyskuntaseuraamuksia suorittavat henkilöt tarvitsevat usein runsaasti kunnan järjestämiä sosiaalityön, päihdehuollon sekä mielenterveyshuollon palveluja. Monet ovat myös työvoimaviranomaisten ja asumisen tukipalveluiden asiakkaita tai opiskelijoita eri oppilaitoksissa.

Kun yhdyskuntaseuraamuksia ja vankeusrangaistuksia suorittavat ovat vuosien kuluessa muuttuneet entistä moniongelmaisemmiksi, on heidän tuen tarpeensa kasvanut. Tähän tuen tarpeeseen vastaaminen on osa rikosten uusimisen ehkäisemiseksi tehtävää työtä. Seuraamusjärjestelmän piirissä olevat henkilöt ovat samanaikaisesti myös kuntalaisia. Tämän vuoksi on tarpeen selvittää, miten seuraamusjärjestelmän piirissä olevat asiakkaat pystyisivät asianmukaisesti käyttämään yhteiskunnassa tarjolla olevia palveluja, miten seuraamusjärjestelmän omia tukipalveluja olisi parannettava ja miten eri tahojen toimenpiteet saataisiin kokonaisvaltaiseksi, toisiaan tukeviksi toimenpiteiksi.

Vankilasta vapautuneilla ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavilla on kotikunnassaan samat oikeudet palveluihin kuin muillakin kunnan asukkailla. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin kunnat saavat laskennallisten perusteiden mukaisesti valtionosuutta. Erityisesti pienillä kunnilla mahdollisuudet erityisryhmien huomioon ottamiseen palvelutarjonnassa saattavat kuitenkin olla rajalliset. Ongelmana on myös palvelujen tarkoituksenmukainen ja taloudellinen järjestäminen usein kaukana kotikunnasta sijaitsevilla vankiloissa.

1.2. Kehityspiirteitä 1900- luvun jälkipuoliskolla

Rikokseen syyllistyneen ja rangaistukseen tuomitun yhteiskuntaan sopeuttaminen on aina ollut vaikea ja ajankohtainen kysymys.

“Miten käy vankien? Tuleeko heistä yhteiskuntakelpoisia kansalaisia? Moni vanki ajattelee pelolla tulevaisuuttaan. Tunteehan hän oman heikkoutensa, ympäristössä piilevät kiusat ja toimeentulon vaikeuden erittäinkin nykyaikana.... Yhteiskunta ei myöskään voi olla heidän tulevaisuudestaan välinpitämätön. ...Kun kysytään, miten vankien käy, tähän vastaaminen ei ole helppoa. Osa selviytyy hyvin, osalle se on peräti vaikeaa ja yllättävän suuri osa lankeaa jälleen rikoksiin.

...Uusintarikollisuuden syyt ovat monet. Useat rikolliset ovat jo synnynnäisiltä varusteiltaan siksi heikkoa ainesta, että he eivät pysty omin neuvoin vapaudessa selviytymään. Hyvin monet, vaikka ovatkin heikompia kuin ns. normaalikansalaiset, voisivat kuitenkin välttyä rikoksia uusimasta, jos sellaiset ulkonaiset tekijät kuin yleinen mielipide ja taloudellisen toimeentulon mahdollisuudet antaisivat heille riittävää tukea“³.

Rikoksiin syyllistyneiden keskeisinä yhteiskuntaan sopeutumisen edistäjinä nähtiin jo 1930-luvulla työllä hankittu toimeentulo, turvattu asuminen sekä päihteiden käytön välttäminen. Viime vuosina ovat ongelmat lainrikkojien elämänhallintakyvyissä tulleet esille aikaisempaa selvemmin. Vaikka sopeutumisen aineelliset edellytykset saataisiin jotenkin turvatuksi, elämänhallinnan ongelmat voivat jatkua ja johtaa uudestaan epäonnistumisiin. Aineellisten edellytysten lisäksi tarvitaan usein psykososiaalista kuntoutusta sekä asumiseen, työntekoon, koulutukseen ja toimeentuloon liittyviä tukimuotoja ja -palveluja.

Kunnallisen palvelujärjestelmän voimakas kehittyminen viime vuosikymmeninä antoi uskoa siihen, että myös tämän monella tavalla vaikean ryhmän avun ja tuen tarpeisiin kyetään vastaamaan. Monien sosiaalihuollon erityisryhmien osalta kunnan vastuu kirjattiin 1970- ja 1980-luvuilla sosiaalihuollon erityislainsäädäntöön. Katsottiin, että yleinen kunnallinen sosiaalitoimi kykenee huolehtimaan myös vapautuvien vankien mahdollisesti tarvitsemista tukipalveluista. Kun myöhemmin 1990-luvulla kriminaalihuoltoyhdistyksen tukipalveluja asumisen, työhön kuntoutuksen ja muun sosiaalisen tuen osalta jouduttiin purkamaan, uusien yhdyskuntaseuraamusmuotojen vaatiessa niihin aikaisemmin käytetyt voimavarat, paineet kunnan palvelujen saattamiseksi seuraamusjärjestelmän piirissä olevien tai sieltä vapautuneiden saataville tulivat entistä suuremmiksi.

³ Rikollisten huolto Suomessa. Selostus vankeusyhdistyksen toiminnasta vuonna 1933.

Yhdyskuntaseuraamusten etuna vapausrangaistuksiin verrattuna on se, että henkilöt suorittavat rangaistustaan omassa kotikunnassaan ja sen palvelujärjestelmän ulottuvilla. Velvoittavasta lainsäädännöstä huolimatta useassa kunnassa ei ole kyetty tyydyttävästi järjestämään rangaistuksiin tuomittujen tai rangaistuksensa suorittaneiden tarvitsemia palveluja. Muutokset valtionavustus- ja sittemmin valtionosuusjärjestelmässä ovat johtaneet siihen, että erityisryhmien asema voimavaroja jaettaessa ei aina tule riittävässä määrin huomioon otetuksi kunnallisessa päätöksenteossa. 1990-luvun lopulla tapahtunut valtionosuuksien voimakas pieneneminen on osaltaan edelleen vaikeuttanut tilannetta. Kuntien talousvaikeudet toivat selvästi esiin sen, että elämänhallinnan ongelmista kärsivien erityisryhmien palvelut ovat haavoittuvia. Selvitykset viittaavat siihen, että syrjäytymiskehitys näiden ryhmien osalta syveni⁴.

1990-luvun lopulla on kansainvälistä kehitystä vastaavasti myös Suomessa vahvistunut näkemys, että rangaistusajan toimintasisältöihin tulisi kuulua kuntouttavia ja elämänhallintaa parantavia elementtejä. Aikaisempaa enemmän on korostettu sitä, että lainrikkojen yhteiskuntaan sopeuttaminen edellyttää moniammatillista työtä ja usein varsin räätälöityjä palveluja. Sekä vankeinhoidossa että kriminaalihuollossa on enenevässä määrin ryhdytty järjestämään kuntouttavaa ja valmentavaa toimintaa niin opiskelun, työnteon, sosiaalisten taitojen kuin päihteettömän elämän tukemiseksi. Aivan viimeaikoina vankiloissa on käynnistetty myös erityisiä toimintaohjelmia väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneille. Nämä seuraamuksen aikana toteutettavat toimenpiteet eivät kuitenkaan yksinään riitä. Selviytyminen vapaudessa edellyttää sekä seuraamusjärjestelmän piirissä toteutettujen toimenpiteiden jatkuvuutta rangaistuksen suorittamisen jälkeen että erityisiä asumiseen, päihdehuoltoon jne. liittyviä tarpeenmukaisia palveluja

1.3. Muut kannanotot, työryhmät ja vireillä olevat hankkeet

Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukipalvelujen yhteensovittamiskysymystä on tarkasteltu oikeusministeriön vankeinhoito-osaston, sosiaali- ja terveystieteiden, Suomen Kuntaliiton tai sen edeltäjien ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen välisessä **yhteistyöryhmässä**, mutta kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ei ole ollut resursseja.

Vuodesta 1989 lähtien toiminut yhteistyöryhmä on toiminut säännönmukaisena neuvottelufoorumina vankien sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksissä. Ryhmän tarkastelussa lähtökohtana on ollut se, että uusiutuneen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella vangilla on oikeus samoihin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muilla kuntalaisilla. Huomiota on kiinnitetty tarvittavien palvelujen organisointiin vankilassa oleville. Erityisesti esillä on ollut vankien toimeentulotuen, erikoissairaanhoidon, päihdehuollon ja hammashoidon järjestämisen ongelmat ja erimielisyydet.

⁴ Jäännösrangaistuksen pituuteen perustuva valvonta määrääminen perustuu nykyiseen lainsäädäntöön. Mikäli vankeusrangaistuskomitean ehdotus jäännösrangaistuksen ja koeajan määrääntymisen osalta poikkeaa nykyisestä, valvontaan määräämisen perusteet on syytä määritellä uudella tavalla rangaistuksen pituuden ja vankilakertaisuuden pohjalta.

Yhteistyöryhmä on toiminut epävirallisena yhteyselimenä. Vuodesta 1995 lähtien ryhmä on sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön kansliapäälliköiden toimeksiannosta raportoinut ministeriöiden kansliapäällikkökokouksille.

Viime vuosina ryhmässä on keskitytty virittämään erilaisia sektorirajat ylittäviä yhteistyöhankkeita vankien yhteiskuntaan sijoittumisen edellytysten parantamiseksi. Hankkeiden avulla on pyritty osoittamaan uusien toimintamallien mahdollisuudet ja tärkeys sekä näin helpottamaan ratkaisujen löytymistä järjestämis- ja kustannusvastuukysymyksiin⁵, mutta kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ei ole ollut resursseja.

Vaille vastausta on jäänyt erityisesti palvelujen järjestäminen vankiloissa, jotka sijaitsevat kaukana kotikunnasta ja sen palveluista. Sen sijaan vankien tukipalveluja on käsitelty laajemminkin, kuitenkin keskittyen vain palvelujen saantiin rangaistusaikana. Yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevien henkilöiden palveluja koskevat kysymykset eivät juuri ole ryhmässä tulleet esiin.

Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta

Vankien sosiaali- ja terveydenhuollon vastuunjaon epäselvyyksiä selvitti keväällä 1994 muistionsa jättänyt työryhmä⁶. Se tarkasteli vankilan ja kunnan vastuunjakoa mm. vangin käyttövarojen, vaatteiden, silmälasien, päihdehuollon, hammashuollon ja erikoissairaanhoidon järjestymisessä.

Vangin terveyspalvelujen katsottiin toimivan suhteellisen hyvin. Ongelmia oli ollut lähinnä kustannusvastuussa hankittaessa vangeille vankilan ulkopuolisia palveluja. Epäselvää oli myös rajanveto, miltä osin vangin tarvitsemat perustarvikkeet tai menot kuuluvat vankilalle ja miltä osin kunnan päättämän toimeentulotuen piiriin. Suurimmat puutteet työryhmä näki vankien rangaistuksen aikaisen päihdehuollon järjestämisessä.

Työryhmä katsoi, että vangille tulee turvata vähintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruinen raha päivittäisiksi käyttövaroiksi. Myös opintotukilakia tuli työryhmän mukaan muuttaa siten, että laitoksessa opiskelevalle vangille voidaan myöntää opintotukea. Päihdehuollon ja muiden sosiaalipalvelujen osalta yhteistyötä vangin ja kotikunnan välillä tulee tiivistää työn suunnitelmallisuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi. Terveydenhuollon osalta poikkeavuudet yleisestä järjestämisvelvollisuudesta tulisi määritellä vankeinhoidon lainsäädäntöä uudistettaessa. Kuntaliiton edustajat jättivät mietintöön erillään lausuman.

5 Vankien sosiaalityön kehittämisprojekti (Vaso-projekti, 1996-1998) ja Vankien päihdehuoltoprojekti (VP-projekti, 1996-1999). Työryhmä vaikutti merkittävästi kummankin hankkeen käynnistymiseen ja rahoituksen järjestymiseen.

6 Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:17.

Vankien terveydenhuollon ja päihdehuollon kustannustenjako

Vankien terveydenhuollon ja päihdehuollon järjestämisen ja kustannusvastuu-kysymystä selvitettiin yksityiskohtaisemmin muutamaa vuotta myöhemmin asetetussa oikeusministeriön työryhmässä⁷. Tarkastelun lähtökohtana työryhmä piti ns. normaaliuseriaa. Rangaistuksen täytäntöönpanossa olosuhteiden tulisi vastata mahdollisimman hyvin ulkopuolisen yhteiskunnan oloja. Vankien palvelut tulisi järjestää vankilan ja siviiliyhteiskunnan yhteistyönä silloin kun se on mahdollista. Näin turvataisiin esim. rangaistuksen aikana alkaneen terveydenhuollon tai päihdehuollon jatkuminen henkilön vapautuessa.

Palvelujen järjestämisen kustannusvastuuta tulisi työryhmän mielestä selkeyttää lainsäädännössä niin, ettei sitä tarvitsisi tehdä yksittäistapauksissa aina erikseen. Kustannus- ja järjestämisvastuusta vallitseva epäselvä tilanne on työryhmän mukaan merkinnyt vankeinhoitolaitoksen ja kuntien välisen yhteistoiminnan kehittymisen hidastumista.

Terveydenhuollon osalta työryhmä esitti kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisen mukaisesti valtio maksaisi vankien terveydenhuollon kustannukset kokonaisuudessaan. Toisen vaihtoehdon mukaan vangin kotikunta maksaisi rangaistuslaitoksen ulkopuolella annettavan erikoissairaanhoidon, päivystys- tapauksissa terveyskeskuksissa annettavan hoidon sekä eräät tartuntatautiin hoitoon tarkoitettavat lääkkeet. Ensimmäistä vaihtoehtoa kannattivat työryhmässä olleet sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton edustajat. Toista vaihtoehtoa edustivat oikeusministeriön vankeinhoito-osaston ja valtiovarain- ministeriön edustajat. Sitten oikeusministeriö päätti ottaa vankeudenaikaisen terveydenhuollon vankeinhoiton vastattavaksi.

Päihdehuollon osalta työryhmä ehdotti, että vankeinhoiton omana toimintana järjestettyihin päihdehuollollisiin toimintaohjelmiin osallistumisessa kustannus- vastuu on vankeinhoitolaitoksella. Päihdehuollon jatkuvuuden turvaamiseksi tarvitaan kiinteää yhteistyötä vankilan ja vangin kotikunnan välillä. Tärkeää on turvata vankien yhdenmukainen kohtelu ja palvelujen järjestäminen. Yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen osalta työryhmä katsoi, että yhdyskunta- palveluun eräissä tapauksissa liittyvän päihdehuoltojakson⁸ kustannukset kuuluvat valtion maksettavaksi, koska siinä kyse on rangaistuksen täytäntöönpanosta. Sen sijaan yhdyskuntaseuraamukseen tuomitun henkilön varsinaisesta päihdehuollosta vastaa hänen kotikuntansa.

Työryhmä ehdotti lisäksi erityisen neuvottelukunnan asettamista, jossa vankien terveydenhuollon ja päihdehuollon järjestämistä koskevaa yhteistyötä voitaisiin edistää ja järjestelyjä koskevat menettelytavat voitaisiin rakentaa mahdollisimman toimiviksi ja joustaviksi.

⁷ Vankien terveydenhuollon ja päihdehuollon kustannustenjako. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön vankienhoito-osaston julkaisu 5/1999.

⁸ Päihdejaksoissa on kyse osallistumisesta enintään viiden tunnin mittaiseen jaksoon, joka sisältää päihde- ja mahdollisesti liikennetietoutta sekä hoitoneuvojen elementtejä. Kyse ei kuitenkaan ole hoidosta.

Vankeusrangaistuksen ja ehdonalaisten vapauden sisältöä uudistamaan asetettiin 23.9. 1999 komitea (**Vankeusrangaistuskomitea**), jonka määräaika päättyi 15.6. 2001. Komitea pohtii ehdonalaisten vapautumisen ajankohdan selkiinnyttämistä ja toisaalta sitä, miten ehdonalaista vapauttamista voitaisiin sisällöllisesti kehittää ja näin edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan.

Oikeusministeriön hallinnonalaan koskeva organisaatiouudistus

Toimikunnan tehtäväksi on asetettu myös 1.8. 2001 voimaan astuva lainsäädäntö rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta. Lain keskeinen sisältö liittyy strategisen suunnittelun ja kriminaalipoliittisen ohjauksen vahvistamiseen ministeriössä, joka tapahtuu perustamalla oikeusministeriöön kriminaalipoliittinen osasto. Uudistuksen tarkoitus on antaa ”*nykyistä paremmat edellytykset kriminaalipoliittisen päätöksenteon valmistelulle, hallinnonalan johtamiselle ja eri tahojen yhteistyölle.*”

Lisäksi perustetaan rikosseuraamusvirasto, joka muodostuu vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen keskushallinnosta sekä yhteisistä hallinto- ja täytäntöönpanotehtävistä vastaavista yksiköistä. Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautetaan ja sen muita kuin lakisäätteisiä tehtäviä jatkamaan valmistellaan säätiön perustamista.

Korostaessaan seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamis- ja yhteistyötehtävää, toimikunnan tehtäväksi on samansuuntainen mainittu laajemman uudistuksen tavoitteiden kanssa.

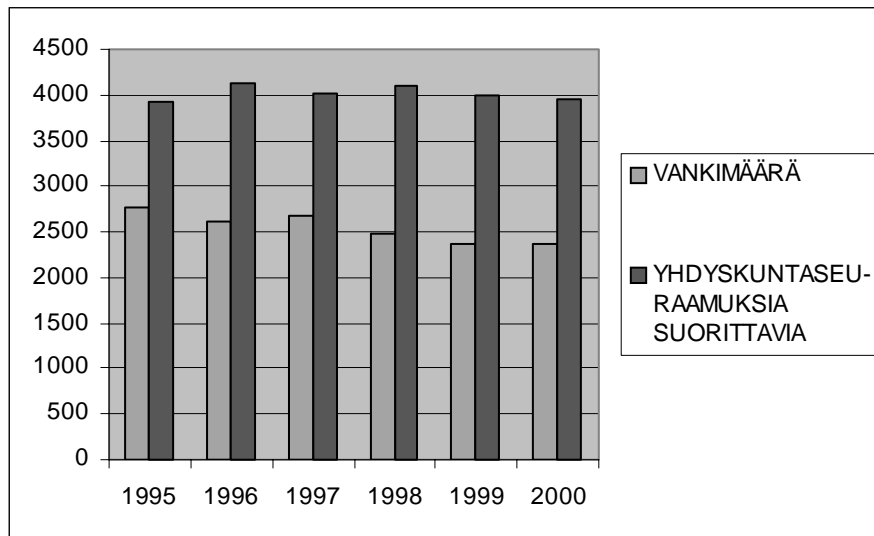
2. RANGAISTUKSIIN TUOMITUT

Tuomioita erilaisista rikoksista annetaan alioikeuksissa vuosittain noin 59 000. Tuomioiden määrä on vähentynyt merkittävästi, vielä vuonna 1985 tuomioita annettiin noin 85 000. Nykyisistä tuomioista sakkorangaistusten osuus on ollut noin 60 prosenttia. Ehdollisen vankeusrangaistuksen saaneita on ollut lähes 13 000 eli runsas viidennes. Ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittujen määrä on viime vuosina noussut 6 000:sta noin 7 500:aan⁹. Vankeusvankeja on noin 4 000 eli yhdellä vangilla on keskimäärin yli 1,5 tuomiota vuoden aikana. Yhdyskuntapalveluun tuomittujen määrä on lähennellyt noin 4 000 eli seitsemää prosenttia rangaistuksiin tuomituista. Vielä kokeiluasteella olevia nuorisorangaistuksia on ollut noin 50-70.

Vankien lukumäärä on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana vähentynyt merkittävästi aina viime vuosiin saakka. Muutos perustuu suunnitelmalliseen pyrkimykseen uudistaa seuraamusjärjestelmää ja lieventää yleistä rangaistustasoa. Valittua linjaa tukee se, että uusintarikollisuus ei näytä esimerkiksi yhdyskuntapalveluun tuomittujen osalta olevan todennäköisempää kuin vankeusrangaistukseen tuomitulla.

Kuvio 1.

Vankien¹⁰ ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien lukumäärän kehitys vuosina 1995 – 2000, laskentapäivä 1.5.



Yhdyskuntaseuraamusten piirissä on tällä hetkellä päivittäin enemmän henkilöitä kuin vankeudessa. Lähtökohtaisesti yhdyskuntaseuraamusta suorittavilla on myös paremmat edellytykset yhteiskuntaan sopeutumisessa, koska seuraamusta suorittaessaan heitä ei eristetä muusta yhteiskunnasta.

9 Eivät sisällä yhdyskuntapalveluiksi muunnettuja ehdottomia tuomioita.

10 Koskee vankeusvankeja, ei tutkinta- tai sakkovankeja

2.1. Kohderyhmän jaottelua

Seuraamuksen toistuvuus ja pituus ovat tekijöitä, jotka liittyvät henkilöihin, joilla on erityisiä vaikeuksia yhteiskuntaan ja rikoksettomaan elämäntapaan sopeutumisessa. Toisaalta erityisten tukipalvelujen tarpeessa olevia saadaan selville tarkastelemalla rangaistuksiin tuomittujen elämänhallinnan vajeita. Tarkastelu antaa viitteitä myös siitä, millaisia tukitoimia tarvittaisiin. Tukipalvelujen järjestämisen ja kohdentamisen kannalta merkitystä on myös sillä, millä paikkakunnilla tukipalveluja tarvitsevat elävät. Selvää on myös se, etteivät kaikki rangaistuksiin tuomitut ole erityisten tukipalvelujen tarpeessa.

Jaottelua seuraamusten perusteella

Seuraava kohderyhmän jaottelu perustuu ajatukseen, että yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta riskiryhmiä ovat vangeista ensikertaiset¹¹ (erityisesti nuoret), jatkuvassa vankilakierteessä olevat ja pitkäksi ajaksi laitolosuhteisiin eristetyt. Nämä samat ryhmät ovat riskiryhmiä myös Kriminaalihuoltoyhdistyksen valvonta-asiakkaina. Myös ilman valvontaa vapautuvat ensikertaiset sekä yhdyskuntapalvelusta kielteisen päätöksen saaneet, sen keskeyttäneet tai tukipalveluihin yhdyskuntapalveluun määrätty on luettu riskiryhmiin kuuluviksi. Vuositasolla uusia tapauksia näissä ryhmissä on noin puolet kirjoilla olevien vankien määrästä.

Taulukko 1.

“Riskiryhmä” vapautuvien vankien osalta vuositasolla

Nuoret ensikertaiset *	90-120
Nuoret monikertaiset (<4x) *	5-15
Muut alle 30 v. ensikertaiset **	800-1000
Pitkäaikaisvangit (yli 4 v.) *	80-90
Moninkertaiset (4-7 kertaa) **	1100-1200
Vankilakroonikot (yli 8 kertaa) **	700-900
Pakkolaitosvangit *	1-2
Yhteensä	2700-3300

Taulukko 2.

“Riskiryhmä” yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen osalta vuositasolla

Valvontaan määrätty ehdonalaisessa vapaudessa olevat **	900-1000
Ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja valvontaan määrätty nuoret	1000-1200
Yhdyskuntapalvelusta kielteisen päätöksen saaneet, keskeyttäneet ja tukipalveluun soveltuviksi arvioidut	2600-2700
Aloitettut nuorisorangaistukset	50-70
Yhteensä	4500-4800

* ovat samaa ryhmää

** ovat osittain samaa ryhmää

¹¹ Kyse on vankeinhoidollisesta ensikertaisuudesta eli on kulunut yli kolme vuotta vankilassa olosta.

Ryhmien väliset päällekkäisyydet huomioon ottaen voidaan arvioida, että erityisten yhteiskuntaan integroivien toimien tarpeessa rangaistuksiin tuomituista on vuositasona noin 7 000 henkilöä.

Edellä tehdyssä jaottelussa vaille huomiota jäävät esimerkiksi ne riskitapaukset, jotka löytyvät ehdolliseen vankeusrangaistukseen tai sakon muuntorangaistukseen tuomitusta. Tässäkin ryhmässä on todennäköisesti varsin huomattava määrä henkilöitä, jotka ovat jo pitkälti syrjäytyneet normaalista yhteiskuntaelämästä. Suomesta puuttuu seuraamusjärjestelmän piirissä olevia laajasti valottava ja vertailukelpoinen tieto.

Eräs erityinen ryhmä, jonka ongelmia ei tässä yhteydessä tarkastella ovat niin sanottuina kriminaalipotilaina hoitolaitoksiin suljetut.

2.2. Vangit

Vankimäärä vähentynyt – ongelmat moninaistuneet

Yhdyskuntapalvelun liittäminen seuraamusjärjestelmään on osaltaan merkinnyt sitä, että vankiloissa tuomiotaan suorittaa yhä vaikeammin yhteiskuntaan integroituva joukko. Suhteellisesti suurin vankiryhmä koostuu nykyisin törkeistä väkivaltarikoksista tuomituista, kun aikaisemmin suurin ryhmä oli omaisuusrikoksista tuomitut. Myös huumausainerikoksesta tuomittujen määrä on kasvanut voimakkaasti. Toisaalta vankiloissa olevien varkausrikoksista ja liikennejuopumuksesta tuomittujen määrä on laskenut viime vuosikymmenien aikana merkittävästi. Tällä hetkellä puolet vangeista kärsii rangaistusta väkivalta- tai huumausainerikoksesta, vuonna 1976 näiden ryhmien osuus oli vain 12 %.

Vankimäärän kehityksessä on kuitenkin vuodesta 2000 lähtien tapahtunut selvä käänne: vankien päivittäinen keskimäärä oli 2855 eli se kasvoi runsaalla sadalla vuodesta 1999 (2743). Vuosien 2000/2001 vaihteessa luku oli jo noin 200 vankia suurempi. Erityisesti lyhyen tuomion saaneiden sekä sakko- ja tutkintavankien osuus on kasvanut. Viimeisen vuoden aikana on tullut esille yllättäen nuorten vankien lisääntyminen päivittäisessä vankiluvussa. Vuoden 2001 alkuvuoden aikana nuorten määrä on lisääntynyt noin 50 prosentilla. Mikäli tämä kehitys on jatkuvaa, se merkitsee lähivuosina tuntuva kokonaisvankiluvun kasvua.

Muutokset vankien rikostaustassa ovat vaikuttaneet siihen, että vapautuneiden vankien keskimääräinen laitosaika on pidentynyt viiden viimeisen vuoden aikana 5,2 kuukaudesta 8,0 kuukauteen. Useimmilla vangeilla laitosaika on kuitenkin verrattain lyhyt. Noin 70 % vangeista selviää vankilasta alle puolessa vuodessa. Yli 70 % vapausrangaistukseen tuomituista palaa vankilaan ennemmin tai myöhemmin. Vankeinhoito-osaston keräämien tietojen mukaan nuoret vangit uusivat kaikkein nopeimmin. Viiden vuoden seurannassa (1994-1999) nuorista tuli takaisin vankilaan tai määrättiin yhdyskuntapalveluun 89 %¹². Vankilaan palaavien uusijoiden keskimääräinen aika vapaudessa kestää vähän yli kaksi vuotta. Yli neljä kertaa vankilaan joutuneita uusijoita on noin 40 prosenttia vangeista.

12 Vuoden kuluessa uutta rangaistusta palasi suorittamaan nuorista 53 % (Ennakkotieto vankeinhoito-osastolla valmisteilla olevasta vankilasta vuonna 1994 vapautuneiden uusintarikollisuutta koskevasta tutkimuksesta, helmikuu 2001).

Naisvangeista noin puolet palaa takaisin vankilaan. Naisista lähes kaksi kolmasosaa on tuomittu väkivalta- tai huumausainerikoksista.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen Tampereen toimintakeskuksen Kisälliprojektissa¹³ selvitettiin vuonna 1995 vapautuneiden joutumista uudelleen vankilaan. Uusimisnopeuden perusteella vankilarangaistuksen uusineet ovat jaoteltavissa kolmeen ryhmään: pikausijat (2 kk), nopeat uusijat (8 kk) ja hitaat uusijat (8 kk – 4 v). Pikausijoita arvioitiin olevan joka neljännän ja runsas neljännes syyllistyi uuteen rikokseen kahdeksan kuukauden aikana. Näin siis noin puolet uusijoista palasi vankilaan jo vajaan vuoden sisällä. Toinen puoli oli hitaasti uusijoita. Selvityksessä todettiin, että ne, joiden vapaus oli kestänyt lähes neljä vuotta eivät vankilaan enää juuri palanneet. Kaiken kaikkiaan riskialteinta aikaa on ensimmäiset kuukaudet vapautumisen jälkeen¹⁴.

Pitkäaikaisvankien määrä on suuri, sillä nykyisin noin joka viides vanki viipyy vankilassa vähintään neljä vuotta. Taustalla on törkeiden huumausainerikosten sekä ennen kaikkea henkirikosten yritysten lisääntyminen sekä muuttunut käytäntö mielentilalauseunnoissa. Yhä useampi rikollinen tuomitaan täydessä ymmärryksessä olevana ja tämä pidentää tuomioita. Pitkäaikaisvankien keskimääräinen laitos aika on 1990-luvulla ollut noin kuusi ja puoli vuotta. Viimeisten kahdenvuoden aikana lyhytten rangaistusten määrä on kääntynyt selvään nousuun. Muutokset liittyvät osittain yhdyskuntapalvelun käytön supistumiseen¹⁵.

Taulukko 3.

Rangaistusaikojen pituuden kehitys laitoksista vapautuneilla vangeilla vuosina 1994, 1996, 1998 ja 2000 (ei sisällä sakko- ja tutkintavankeja).

	1994 (%)	1996 (%)	1998 (%)	2000 (%)
Yli 4 v.	1,3	2,2	2,8	2,4
Yli 2-4 v.	3,5	4,7	5,9	4,7
Yli 1-2 v.	7,3	10,8	12,4	10,3
Yli 6kk - 1v.	13,9	17,5	16,8	13,8
Enintään 6 kk	74,0	64,8	62,1	68,8
Yhteensä	100	100	100	100
(N)	5544	4455	3898	3984

13 Ks. liite "Tiivistelmä kokeilu- ja kehittämishankkeista" mietinnön lopussa

14 Kisälli-projekti. Loppuraportti 1998-2000. Silta-Valmennus. Raportteja 2000/4.

15 Rikollisuustilanne 1999. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 165/1999

1990-luvulla ulkomaalaisten vankien määrä on noussut. Vielä vuonna 1988 ulkomaalaisia vankeja oli keskimäärin vain 11. Vuonna 1994 luku oli 55 ja vuonna 2000 jo 173. Ulkomaalaisten vankien osuus Suomessa on kuitenkin hyvin vähäinen (noin 2 % vankiluvusta) verrattuna esim. muihin Pohjoismaihin (osuus 15 – 25 %). Naisvankien määrä on niin ikään hieman lisääntynyt. Vuonna 2000 päivittäinen keskimäärä oli 144 eli vajaa neljä prosenttia vangeista. Aikaisempina vuosina naisten lukumäärä on ollut noin 100-120. Kolmen viimeisen vuoden aikana naisten %-osuus vangeista on vaihdellut 4,3 ja 5 % välillä. Nuorten, alle 21 -vuotiaiden vankien määrä on pysytellyt noin 100 paikkeilla. Alle 18-vuotiaita laitoksissa on vain muutama. Sakkovankien määrä vähentyi taloustilanteen parannuttua noin puoleen 1990-luvun alun lama-ajoista. Tällä hetkellä sakkovankien määrä on kuitenkin jälleen hieman lisääntynyt ja on nykyisin jonkin verran yli 100. Tutkintavankien määrä on lisääntynyt runsaasta 300:sta noin 400:aan. Pakkolaitokseen eristettyjä on ollut viime vuosina 16-19. Elinkautisvankien määrä on nyt lähes 60, kun se 1990-luvun alussa oli noin 30. Muutos on osaksi seurausta syyntakeisuusarviointien kiristymisestä.

Vankien ikä on keskimäärin 34-vuotta. Kaksi kolmasosaa on naimattomia. Eronneita on enemmän kuin naimisissa olevia.

Uusintarikollisuuden ehkäisyyn ja yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta erityisestä huomiota tulisi kiinnittää toistuvasti vankilatuomion saaneisiin nuoriin. Vajaa 10 % nuorista tuomitaan neljäksi tai useammin ennen 21-ikävuottaan. Vuositasolla kysymys on kaikkiaan noin 70 henkilöstä, joista pääsääntöisesti tulee yli kymmenenkertaisia uusijoita.

Toisaalta merkittävä haaste yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta on pitkää rangaistuksesta vapautuva monikertainen rikoksenuusija. Tutkija Timo Aho on arvioinut vankilakroonikkoja¹⁶ olevan nykyisin kaikkiaan noin 8 000 – 9 000.

Nykyisin lähes kaikki vangit vapautuvat ehdonalaiseen vapauteen. Valvontaan määrätään joka neljäs, eli vajaa 1 000 henkilöä. Vuosittain noin 300 ehdonalaisessa valvonnassa olevaa menettää ehdonalaisen vapautensa uuden rikoksen vuoksi. Valvontaan määrätty tulevat Kriminaalihuoltoyhdistyksen asiakkaisiksi, muiden osalta seuraamusjärjestelmän asiakkuus päättyy jäännösrangaistuksesta huolimatta. Osalle heistä on jo vankeuden aikana laadittu vapautumissuunnitelma tai ainakin varattu aika sosiaalityöntekijälle. Osa vapautuu suoraan kadulle, mahdollisista vakavista ongelmistaan huolimatta, ilman että esim. kunnan sosiaalitoimi on edes asiasta tietoinen.

16 Vähintään kaksi kertaa vankilassa ollut

2.3. Yhdyskuntaseuraamukseen tuomitut

Yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevien määrä on pysynyt viimeisen viiden vuoden aikana suhteellisen vakaasti 4 000 päivittäisen asiakkuuden tasolla.

Yhdyskuntaseuraamusasiakkuuksia on siis päivittäin noin tuhat enemmän kuin rangaistuslaitoksissa rangaistustaan suorittavia. Pieni osa yhdyskuntaseuraamusasiakkuuksista on keskenään päällekkäisiä.

Taulukko 4.

Yhdyskuntaseuraamusta suorittavat 1996-2000

POIKKILEIKKAUSTIETO 1.5.				
VUOSI	Ehdonalainen valvonta	Yhdyskuntapalvelu¹⁷	Ehdollinen valvonta	Nuorisorangaistus¹⁸
1996	1161	952 (895)	2006	
1997	1161	1066 (1012)	1801	
1998	1191	1208 (1150)	1682	27 (27)
1999	1165	1287 (1226)	1502	35 (22)
2000	1232	1194 (1144)	1485	49 (42)

Ehdonalaisesti vapautuneet ja valvontaan määrättyt

Ehdonalaiseen vapauteen päästetyistä määrätään vuosittain valvontaan 900-1000. Valvontoja on vuosittain voimassa yhteensä kaikkiaan 2000-2200. Valvontaan määrätään he, joilla jäännösrangaistusta on jäljellä vähintään 1v 6k, he jotka ovat nuorisovankeina suorittaneet rangaistuksesta yhden kolmasosan sekä he, jotka itse sitä kirjallisesti pyytävät. Poikkeuksellisesti vanki voidaan määrätä valvontaan jäännösrangaistuksen pituudesta riippumatta erityisistä syistä. Valvonta-aika on vähintään 6 kuukautta ja enintään kolme vuotta jäännösrangaistuksen pituudesta riippuen.

Valvontaan määrättyille syntyy asiakassuhde Kriminaalihuoltoyhdistykseen, ja he ovat luonnollisesti samalla myös kuntien ja muiden palveluntarjoajien asiakkaita. Ehdonalaisesti vapautuvien valvonta-asiakkaiden tarpeet sosiaalisen tuen ja palveluohjauksen suhteen on huomattavat. Heidän riskinsä ajautua ja pysyä sosiaalisesti hyväksytyjen toimintamallien ja -verkostojen ulkopuolella on ilmeinen.

17 Suluissa vain yhdyskuntapalvelua suorittavat, muilla myös muu yhdyskuntaseuraamus.

18 Suluissa vain nuorisorangaistusta suorittavat, muilla myös muu yhdyskuntaseuraamus.

Yhdyskuntapalvelua suorittavat

Yhdyskuntapalvelu on enintään 8 kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta tuomittu 20-200 tunnin pituinen rangaistus. Sen toimeenpanosta vastaa Kriminaalihuoltoyhdistys. Yhdyskuntapalvelu tarkoittaa yleishyödyllistä työtä tuomitun vapaa-aikana. Yhdyskuntapalvelua suoritetaan 3-4 tuntia kerrallaan ja sen suorittaminen kestää alkuperäisen vankeusrangaistuksen ajan.

Syyttäjä pyytää yhdyskuntapalvelua koskevia soveltuvuus selvityksiä vuosittain 9000 – 10 000. Soveltuvuus selvityksiä laaditaan vuosittain noin 6000-7000. Tukipalveluin yhdyskuntapalveluun soveltuviksi arvioidaan noin 900. Soveltuvuus selvitystä ei voida laatia noin 3000 henkilön kohdalla esimerkiksi sen vuoksi ettei häntä tavoiteta tai hän ei halua sitä tehtävän. Yhdyskuntapalvelurangaistuksia aloitetaan vuosittain runsaat 3300 (vaihteluväli 3041 – 3762 viimeisen 5 vuoden aikana, v. 2000 aloitettiin 3315 yhdyskuntapalvelua).

Niitä joiden ei arvioida soveltuvan yhdyskuntapalveluun on vuosittain 1200 - 1300. Yhdyskuntapalvelu voidaan keskeyttää Kriminaalihuoltoyhdistyksen aluetoimiston johtajan päätöksellä törkeän palveluehtojen rikkomisen tai aina silloin kun syyttäjä sitä vaatii uusien syytteeseen tulevien rikosten perusteella. Tuomioistuimen päätöksellä takaisin vankeudeksi muunnetaan noin 500 tapausta vuosittain.

Yhdyskuntapalvelusta kielteisen soveltuvuuslausunnon saaneet, keskeyttäneet ja tukipalveluin yhdyskuntapalveluun soveltuviksi arvioidut, vuositason tapausmäärinä 2600-2700, ovat riskiryhmä yhteiskuntaan sopeutumisessa.

Koska yhdyskuntapalvelu on pääasiassa vaihtoehto ehdottomille vankeus-rangaistuksille, ovat siihen tuomitut lähes kaikki aikuisia 21 v. täyttäneitä. Nuoren ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitseminen edellyttää erityisen painavia syitä, mikä johtaa usein niin ankaraan tuomioon (yli 8 kk), ettei sitä voida yhdyskuntapalveluksi muuntaa.

Yhdyskuntapalveluasiakkaiden sosiaalinen asema on useimmiten valvonta-asiakkaita eli vankilasta vapautuneita parempi. Näiden kahden ryhmän sosiaalisen integraation välillä on merkittäviä eroja. Yhdyskuntapalveluasiakkaiden sosiaalinen syrjäytyminen ei ole useimpien osalta kovin pitkällä, vaikkakin selviä merkkejä siitä on nähtävissä. Yhdyskuntapalveluasiakkaiden sosiaalisen integraation edistämiseksi on olemassa varsin hyvät edellytykset.

Ehdollisesti rangaistut nuoret

Rikoksen tekohetkellä 15-20 -vuotiaat nuoret tuomitaan yleensä ehdolliseen vankeuteen ehdottoman sijasta. Alle 18-vuotias voidaan tuomita ehdottomaan vankeusrangaistuksen vain, jos painavat syyt sitä vaativat. Ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomitut nuoret määrätään pääsääntöisesti 1-3 vuoden koetusajan pituiseen valvontaan. Vuoden aikana valvonnassa on kaikkiaan noin 3000 nuorta. Määrä on viimeisten viiden vuoden aikana laskenut noin 20 prosenttia, mutta kääntynyt nousuun v.2000. Uusia valvontamääräyksiä annetaan vuosittain 1000 – 1100. Ikärakenteeltaan ryhmä on varsin heterogeeninen. Runsas viidennes on yli 21-vuotiaita, neljännes 20-vuotiaita, myös 19-vuotiaiden osuus on lähes neljännes ja 15 – 17-vuotiaita vähän yli 13 %.

Ehdollisesti rangaistuista nuorista valvonta-asiakkaista oli koululaisia tai opiskelijoita runsas 23 % ja työssäkäyviä noin 20 %. Työttömien osuus ehdollisesti rangaistuissa valvonta-asiakkaissa oli noin 47 %.

Tapio Lappi-Seppälän tutkimuksen¹⁹ mukaan ehdollinen vankeusrangaistus näyttäisi vaikuttavalta seuraamukselta sen valossa mitä on käynyt ilmi ehdollisten vankeusrangaistusten käyttökerroista ja kasaantumisesta. Vertailuryhmän asettamisen vaikeudesta johtuen ei kuitenkaan voida sanoa juuri mitään seuraamuksen vaikutuksista rikosten uusimiseen ylipäätään.

Tutkimuksen johtopäätöksinä Lappi-Seppälä esittää, että

- ehdollisesti rangaistuista nuorista valtaosalle ensimmäinen tuomio jää ainoaksi lajissaan
- lukuisten uusien ehdollisten kertyminen aiemmin ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomituille nuorille ei pidä paikkaansa. Niille nuorille, jotka saavat yhtä useamman ehdollisen vankeusrangaistuksen, se tuomitaan uudelleen yleensä yhden tai kaksi kertaa
- on olemassa noin 10 %:n eli 60 – 80 nuoren joukko, joka saa useita ehdollisia tuomioita.

Viimeksi mainitusta joukosta rekrytoituu pääosin vaikeasti hallittava ja monessa suhteessa kallis yhdyskuntapalvelun, moninkertaisten vankilassa olijoiden ja ehdonalaisten vapautuvien moniongelmainen joukko.

Nuorisorangaistukseen tuomitut

Helmikuussa 1997 alkoi rangaistuskokeilu, jossa 15-17-vuotiaana rikokseen syyllistynyt nuori voidaan tuomita 10-60 tunnin nuorisopalveluun ja 4-12 kuukautta kestävään valvontaan. Alueellisesti rajattu nuorisorangaistuskokeilu kohdistuu mitä ilmeisemmin siihen ryhmään nuoria, jotka joutuvat uusien rikosten takia uudelleen tuomittaviksi. Kun nuori on syyllistynyt useisiin rikoksiin tai on syytä olettaa rikoskierteen jatkuvan, harkittavaksi tulee uuden ehdollisen tuomion rinnalla nuorisorangaistus.

Vuositasolla nuorisorangaistuksia on pantu täytäntöön vasta noin 50-70 tapausta²⁰. Tuomituista 15 –17-vuotiaita on ollut 61%, 18-vuotiaita on runsas 28 % (14 toimeenpanoa) ja tätä vanhempia runsas 10 % (viisi toimeenpanoa).

Nuorisorangaistuksen eräänä ongelmana on pidetty sitä, että se ei kohdistu niihin, jotka vaatisivat erityisen paljon sekä puuttumista että tukea eli 18 vuotta täyttäneisiin. Myös lastensuojelun (sosiaalitoimen) ote ja kiinnostus panostaa tähän ryhmään vähenee, koska he kasvavat ulos lastensuojelun toimenpiteiden piiristä. Juha Kääriäisen tutkimuksen mukaan nuoret (15 – 19-vuotiaat) tekevät ylipäätään paljon rikoksia, mutta iän myötä rikosten tekeminen valtaosalla vähenee nopeasti. Sen sijaan saadessaan varhaisessa vaiheessa useita ankaria rangaistuksia, heidän rikosten tekemisensä kiihtyy ja saavuttaa uuden huippukohtansa 26-vuoden iässä, jonka jälkeen ero alkaa vähitellen kaventua²¹.

19 Tapio Lappi-Seppälä: Ehdollisen rangaistuksen käyttökerrat ja -kasaumat. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja. Helsinki 1999.

20 Koska tilastoinnin kohteena ovat tässä toimeenpanot on mahdollista, että yhdellä henkilöllä voi olla useampi rangaistuksen toimeenpano.

21 Juha Kääriäinen: Moninkertaisesti vangittujen rangaistusura. Eripainos Sosiologia 35, 1:1998.

2.4. Lainrikkajien sosiaalisesta tilanteesta

Eri selvitysten²² mukaan merkittävällä osalla vankeuteen tai yhdyskunta-seuraamukseen tuomituista yhteiskuntaan sopeutumisen edellytykset ovat yleisesti huonot. Vakavammista rikoksista seuraamukseen tuomittujen muuta väestöä heikompi sosiaalinen tilanne näyttäytyy erityisesti toimeentulon, asumisen, työn ja koulutuksen puutteina. Oma osa-alueensa on henkilöiden elämäntilanteen vajeet, jotka ilmenevät päihteiden käytössä, vuorovaikutus- ja asioimistaidoissa, työkyvyssä tai selviytymisessä arkipäivän askareissa. Lyhytjänteisyys, impulsiivinen ja päihde-ehtoinen elämäntapa sekä vaikeudet psyykkisen tasapainon säilyttämisessä ovat tavallisia. Ongelmat ja yhteiskunnasta syrjäytyminen ovat sitä selvempiä, mitä pitemmälle henkilö rikosurallaan on edennyt. Tämä näkyy mm. seuraavasta vertailusta asumisen ja työn osalta.

Taulukko 5.

Vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien asumis- ja työtausta ²³

	VANGIT (tilanne ennen vankilaan tuloa)	EHDONALAISESTI VAPAUTUNEET VALVONTAAN MÄÄRÄTYT	YHDYSKUNTA- PALVELUA SUORIT- TAVAT	EHDOLLISESTI RANGAISTUT NUORET	NUORISORANGAISTUSTA SUORIT- TAVAT
Vailla vakituista asuntoa	41%	41%	10%	16%	23%
Työssä tai opiskelee	13%	16%	32%	43%	53%

Kriminaalihuollon asiakkaiden, lukuun ottamatta vankilasta ehdonlaiseen vapauteen ja valvontaan määrättyjä, sosiaalinen tilanne näyttäisi olevan selvästi parempi kuin vankeusrangaistusta suorittavilla. Tämä johtuu pitkälle siitä, että yhdyskuntapalvelusta suoriutumisen edellyttää perusvalmiuksia sekä sosiaalisen aseman että vuorovaikutustaitojen osalta. Nuorten rikoksenteijöiden tilanne ei ole vielä kovin huono. Ehdonalaisesti vapautuneista valvonta-asiakkaista vain harvat ovat työssä tai opiskelevat. Suurin osa heistä on työttömiä ja osa on ajautunut ”työtön” –kategorian ulkopuolelle. Kriminaalihuollon asiakkaiden taloudellisesta tilanteesta, koulutustaustasta tai päihde- ja mielenterveysongelmista ei ole saatavilla tutkittua ja koottua tietoa.

²² Kohderyhmän sosiaalista taustaa ja tilannetta koskevia tutkimuksia ei ole tehty. Vangeista tietoja on saatu vankiloissa tehdyistä työ- ja toimintakyvyn arvioista, vuoden 1995 päihdetapauslaskennasta sekä eräistä muista yksittäisistä lähteistä. Kriminaalihuollon asiakkaista tietoja on saatu vuosittain 1.5. tehtävästä poikkileikkausselvityksestä sekä eräistä yksittäisistä selvityksistä.

²³ Vankien osalta tiedot toukokuussa 2000 tehdystä yhteenvedosta vankien työ- ja toimintakyvyn arvioista (N 4020). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden osalta 1.5.2000 poikkileikkaustiedot.

Vankien osalta kattavaa tietoa on saatu toukokuussa 2000, toimikunnan pyynnöstä tehdystä, vankiarvioita koskevasta yhteenvedosta²⁴. Seuraavat vankiarvioista kootut tiedot vankien psyko-sosiaalisesta taustasta, työ- ja toimintakyvystä kuvaavat myös kriminaalihuollon vankilasta vapautuneiden valvonta-asiakkaiden tilannetta.

- Lapsuuden tausta oli vaikea tai erittäin vaikea 31 %:lla
- Sosiaaliset sidokset siviilissä niukat tai olemattomat 24 %:lla.
- Asuntolassa tai vailla vakinaista asuntoa olevia ennen vankilaan joutumista oli 41 %.
- 15 %:lla ei ollut mitään työhistoriaa, jotain kokemusta oli 48 %:lla.
- Vaikea tai erittäin vaikea mielenterveyshistoria arvioitiin olevan 28 %:lla.
- Vaikea tai erittäin vaikea päihdeongelma arvioitiin olevan 69 %:lla.
- 11% vangeista arvioitiin varmasti käyttävän huumeaineita.
- Vankien työkyvyn arvioissa terveeksi luokiteltiin 64 % vangeista. Ongelmia terveudessa, fyysisessä ja psyykkisessä kunnossa arvioitiin olevan noin joka neljännellä tai viidennellä. Työkyvyltään alentuneiksi tai työkyvyttömiksi arvioitiin 15 %.
- Taitojen oppimiskyvyssä arvioitiin olevan ongelmia 31 %:lla.

Vastaavalla aineistolla on tarkasteltu vankilassaolokertojen suhdetta em. tekijöihin. Vankien kertalaisuus selvitettiin 3466 tapauksessa. Näistä ensikertaisia oli 370 eli vajaa 11 %, 2-4 -kertaisia oli lähes 36 %, 5-10 -kertaisia 39 % ja yli 10 -kertaisia 14 %.

- Lapsuuden taustan todettiin olevan sitä vaikeampi, mitä useampikertaisesta vangista on kysymys. Kun ensikertaisilla arvioitiin ongelmia olevan noin 11 %:lla niin yli viisikertaisilla niitä oli 35 %:lla.
- Kertalaisuuden yhteys mielenterveyshistoriaan oli vahvempi kuin lapsuuden taustan. Kun ensikertaisten mielenterveyden ongelmat viimeksi siviilissä ovat olleet vaikeat noin kahdella sadasta, niin 5-10 -kertaisilla vaikea tausta oli kaksi kertaa yleisempi. Yli 10 -kertaisilla joka viidennellä arvioitiin vaikea mielenterveyshistoria.
- Kertalaisuuden yhteys päihdetaustaan oli vielä voimakkaampi kuin yhteys mielenterveyshistoriaan ja erittäin paljon voimakkaampi kuin yhteys lapsuuden taustaan. Ensikertaisilla erittäin vakava päihdeongelma arvioitiin olevan 3 %:lla, 2-4 -kertaisilla 12 %:lla ja yli 10 -kertaisilla 33 %:lla. Ilmiön taustalla on tietenkin se tunnettu tosiasia, että päihderiippuvuus kehittyy hitaasti ja ensikertaisten keski-ikä on oleellisesti alhaisempi kuin moninkertaisten uusijoiden.
- Huumeiden käytöllä ja kertalaisuudella oli voimakas yhteys. Ensikertaisista arvioitiin varmuudella käyttävän noin 5 % kun yli 10-kertaisista huumeiden käyttäjiä arvioitiin varmuudella olevan lähes joka viides.

²⁴ Vankiarviossa arvioidaan vangin työ- ja toimintakykyä, elämäntilannetta, päihderiippuvuutta sekä laitosturvallisuuden tarvetta kaikkiaan 44 eri muuttujan osalta. Vankiarviojärjestelmä on ollut kokeilukäytössä vuodesta 1998 ja laajenee kaikkiin laitoksiin vuoden 2001 aikana. Arvio laaditaan pääsääntöisesti yli 6 kk:n rangaistusta kärsivistä sekä kaikista alle 21 vuotiaista. Toukokuuhun 2000 mennessä järjestelmään oli koottu 4020 vankiarviota. Tapausten lukumäärä on siksi suuri, että kaikki tässä esitetyt arviotiedot ovat tilastollisesti edustavia. Yhteenvetotiedot on laatinut vankeinhoidon tarkastaja Kimmo Hypén Vankeinhoito-osastossa.

- Myös vankien työkykyisyys ja terveys heikentyvät selvästi kertalaisuuden mukaan. Ensikertalaiset ovat lähes terveitä ja työkykyisiä. Yli 10 -kertaisilla ongelmia on jo lähes 40 %:lla. Tehtyjen arvioiden perusteella näyttäisi siltä, että kertalaisuuden myötä vangin fyysinen kunto näyttäisi heikentyvän nopeammin kuin psyykkinen kunto.
- Kuvaavaa vangin ongelmille on, että vankien keskittymiskyky on varsin huono. Erot ryhmien välillä ovat varsin pienet. Ensikertaisilla arvioitiin keskittymiskyvyn olevan kunnossa lähes 68 %:lla ja yli 10 -kertaisilla 64 %:lla.
- Mielenkiintoinen poikkeus on taitojen oppimiskyky, sillä yli 10 kertaa vankilassa olevilla se arvioitiin olevan selvästi parempi kuin ensikertaisilla. Kun yli 10 -kertaisilla ongelmia oli noin 27 %:lla niin ensikertaisilla niitä arvioitiin olevan lähes 36 %:lla.
- Työkyky on moninkertaisilla uusijoilla selvästi huonompi kuin ensikertaisilla. 76 %:lla ensikertaisista ei arvioitu olevan ongelmia työkyvyn osalta kun taas yli 10 -kertaisia tässä ryhmässä oli enää 46 %.

Kuvaa vankien elämänhallinnan vajavaisuuksista vahvistaa vuonna 1995 toteutettu päihdetapauslaskenta²⁵, johon osallistui myös vankiloiden sosiaali- ja terveydenhuolto. Laskennassa selvitettiin laskentapäivän aikana tapahtunut kaikki päihde-ehtoinen hoitoon hakeutuminen tai hoidossa olo.

Laskennassa mukana olleilla vangeilla valtaosalla (62 %) ei ollut asuntoa siviilissä. Parisuhteessa ilmoitti elävänsä noin joka neljäs. Työsuhte oli 13 prosentilla ja työmarkkina-asema oli pääsääntöisesti alhainen. 11 % päihdevangeista haki apua masennukseen ja lisäksi noin 14 % muuhun psyykkiseen ongelmaan laskentavuorokauden aikana. Kävijöistä 12% tiedettiin yrittäneen itsemurhaa.

Kun on seurattu nuorena rikoksentehtäjänä vankilaan tuomittuja miehiä, on havaittu, että vaikka he ovat eläneet hyvin erilaisissa perheissä, niin heidän kokemuksensa ovat yhdenmukaistuneet tultaessa yläasteikään. Tuossa vaiheessa luvattomat poissaolot koulusta lisääntyvät, aikaa kulutetaan kaveriporukassa kuljeksien, päihteitä käyttäen ja rikoksia tehden. Vankila ei useinkaan ole ensimmäinen laitos, johon nuorena vankeuteen tuomittu henkilö on joutunut²⁶.

Työ- ja toimeentulo

Kohderyhmän taloudellisesta tilanteesta on saatavissa varsin niukasti tietoja. Vankien osalta on joitakin tietoja lähinnä heidän vankila-ajaltaan (ks. luku 3.). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaille seuraamuksen täytäntöönpano ei periaatteessa vaikuta heidän taloudelliseen asemaansa, ja näin ollen ei heidän osaltaan ole myöskään seurantatietoja kerätty. Yleistäen voidaan sanoa, että laillinen toimeentulo perustuu suurimmalla osalla toimeentulotukeen tai muihin sosiaalietuuksiin.

²⁵ Olavi Kaukosen vuonna 1999 laatima erillisselvitys Stakesin lausunnossa vankeinhoitolaitoksen päihdestrategiasta. Kriminaalihuoltoyhdistyksen asiakkaita ei ole laskennan piirissä, joten vertailua ei voida tehdä tältä osin.

²⁶ Kyngäs, Margit: Vankeus miehen elämäkultussa. Tutkimus nuorena rikoksentehtäjänä vankilaan tuomittujen miesten lapsuudesta, vankeusajasta ja vankeuden jälkeisestä elämästä. Acta Universitatis Lapponiensis 36. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2000.

Työssä tai koulutuksessa vangeista ennen vankilaan joutumista tai heti vapauduttuaan on 13 – 16 prosenttia. Yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevilla tilanne on parempi: noin 30 – 50 % on mukana työssä tai koulutuksessa. Kummassakin ryhmässä on melkoinen joukko niitä, joiden edellytykset vapaille työmarkkinoille ovat olemattomat. Vangeista noin 15 prosentilla ei ole mitään työhistoriaa. Työkykyisyys heikkenee kaiken aikaa rikosuran pidetessä. Ensikertaiset ovat lähes kaikki työkykyisiä. Moninkertaisilla uusijoilla ongelmia on jo 40 prosentilla.

Työhistorian tai sen puuttumisen on todettu olevan voimakkaasti erotteleva tekijä suhteessa nopeaan rikoksen uusimiseen vapautumisen jälkeen. Niin sanotuista pikauusijoista yli 90 % työvoimahallinto oli määritellyt työvoiman ulkopuolella oleviksi. Työhistorian pituus korreloi uusimiseen koulutusta ja loppututkintoa vahvemmin²⁷. Kun vankilasta vapautunut on ”työtön työnhakija“, se on siinä mielessä positiivinen määrittely, että hänellä on vielä suhde työvoimahallintoon, kun se katkeaa lisääntyvät vaikeudet monella tavoin. Iäkäs useasti vankilassa ollut mies kuvaa vaikeuttaan asioida viranomaisten kanssa.

“Mähän löin noi työnvälityshommat ja sossut niinku läskiks viime kesäkuusta. Ei mua rupes niitten bingonumeroitin kans pelaaminen, kun sait istua tunnin kaks ja sit kolmas kerta oli paras, ku mää istuin vissiin pari tuntia, menin tiskille sen bingonumeron kans, niin ne sano, et ois tän voinu puhelimellakin hoitaa tän asian tosta vaan. Mää olin että terve.”

Velat

Viime aikoina entistä vaikeampana ongelmana kohderyhmän yhteiskuntaan integroitumisessa ovat nousseet esiin velat²⁸. Laillisten korvausvaatimusten ja velkojen lisäksi erityisesti ”huume- ja pelivelat” sekä niiden perintään liittyvä toimintakulttuuri näyttävät varmistavan, että huume- ja rikoskierteestä irrottautumiseen ei aina oma halu riitä.

Rauvolan ja Savinin mukaan²⁹ vankila- ja päihdekierteessä olevien asiakkaiden velat vaikuttavat usein mahdottomilta saada hallintaan. Haltuunottoyritykset liittyvät muiden elämän osa-alueiden jäsentymiseen ja arjen kuntoon saattamiseen. Elämäntapaa pystyy yleensä muuttamaan vain jos tulevaisuudessa on valoa näkyvässä, ja uuden aloittaminen saa tukea.

27 Kisälli-projekti. Loppuraportti 1998-2000. Silta-Valmennus. Raportteja 2000/4.

28 Kyngäs, Margit: Vankeus miehen elämänselityksessä. Tutkimus nuorena rikosentekijänä vankilaan tuomittujen miesten lapsuudesta, vankeusajasta ja vankeuden jälkeisestä elämästä. Acta Universitatis Lapponiensis 36. Mellais, Martti Vapautuvien vankien ylivelkaantumisen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Kehittämisosaston selvityksiä 3/1991.

Mellais tutki 1990-luvun alussa vapautuvien vankien ylivelkaantumista. Noin neljäs-viidesosalla vapautuvista oli resurssihin nähden velkaa todella paljon, yli 100 000 mk, usein huomattavasti yli tämänkin. Vapautuvien vankien velkojen keskiarvo oli tutkimuksen mukaan yli 90 000 mk ja mediaani n. 40 000 mk

Tutkimuksen keskeisin tulos oli se, että nykyinen korvausjärjestelmä näyttää koneistolta, jolla pitemmän vankilakarriäärin itselleen hankkineet henkilöt vapautuvat vankilasta velkavankeuteen. Lähes 40 prosentilla vapautuneista vangeista on velkaongelmia.

29 Rauvola, Leila & Savin, Helena: Velkaneuvontaopas kriminaalihuoltoon. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto/Takuusäätiö 1995

Asuminen

Kriminaalihuollon koko asiakaskunnasta yli 70 % asuu itsenäisesti, yhdyskuntapalvelua suorittavista runsas 80 % ja ehdonalaisesti vapautuneista valvonnassa olevista asiakkaista noin puolet. Noin 18 %:lla ei ole asuntoa tai he asuvat laitospolisissa olosuhteissa tai sukulaisten ja tuttavien luona. Kolmen prosentin asumisolosuhteista ei ole tietoa.

Vangeista vailla vakinaista asuntoa ennen vankilaan joutumista on noin 41 prosenttia. Vankilasta vapaututtua asumistilanne on parempi, mutta edelleen osa vangeista vapautuu ilman asuntoa. Vuosina 1996 – 2000 ilman asuntoa vapautui vuosittain 410 – 500. Tilanne ei koko 1990-luvun aikana ole parantunut. Vuoden 1986 tilanteeseen nähden määrällistä paranemista on kuitenkin tapahtunut, sillä silloin vapautuneista vailla asuntoa oli 817³⁰. Tosin vankiluku oli myös silloin suurempi.

Koulutus

Koulutustaustatietoja on saatavilla lähinnä vain vangeista. Heidänkin osaltaan tiedot ovat lähinnä viitteellisiä.

Keväällä 2000 arvioitiin vankien koulutustarpeita. Selvityksen³¹ mukaan perusopetuksen tarpeessa on noin 11% vangeista, lukio-opetuksen osalta seitsemän prosenttia, ohjaavan tai valmentavan koulutuksen osalta 31%. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarpeessa oli 43 % ja korkea-asteen koulutuksentarpeessa kahdeksan prosenttia. Toisen selvityksen³² mukaan vailla mitään ammatillista koulutusta oli peräti 48 % vangeista. Kursseja oli käynyt noin 20 % ja ammattitutkinto oli 32 prosentilla vangeista.

Tiedot antavat viitteitä siitä, että kohderyhmän koulutukselliset valmiudet ovat oleellisesti heikommat kuin muulla väestöllä. Merkittävät puutteet jo peruskoulutuksessa viittaavat siihen, että osalla henkilöistä on vakavia oppimisvaikeuksia. Asiaa ei kuitenkaan ole tarkemmin tutkittu.

Päihdeongelmat

Kohderyhmän päihdeongelmista on useammalta vuodelta koottua tietoa ainoastaan vankien osalta. Marraskuussa 2000 tehtiin Kriminaalihuoltoyhdistyksen työntekijöille kysely, jossa työntekijöitä pyydettiin arvioimaan omien asiakkaidensa päihde- ja huumausaineiden käyttöä. Tästä aineistosta tehdyn koosteen perusteella voidaan tehdä hyvin varovainen arvio, että runsaan 3000 asiakkaan joukosta noin 2/3 osalla on päihdeiden ongelmakäyttöä ja vajaalla puolella on jonkin asteista huumausaineiden käyttöä. Vankien päihdeongelmien laajuutta ja syvyyttä kuvaa hyvin vuoden 1995 päihdetapauslaskennan tiedot³³. Laskentapäivänä aikana joka neljäs laitoksissa ollut vanki hakeutui ainakin osin päihteisiin liittyvien syiden vuoksi vankeinhoidon sisäisten palvelujen piiriin.

30 Asunnottomat 1999. Virpi Tiitisen selvitys 15.5. 2000. Valtion asuntorahasto. Sekä Tiitisen tiedonanto tammikuussa 2001.

31 Vankeinhoito-osasto kysely vankiloiden opinto-ohjaajille huhtikuussa 2000, 3.4. tilanne.

32 Tiedot vankiarvioista laaditusta yhteenvedosta toukokuussa 2000, jossa oli mukana 4020 vankia.

33 Olavi Kaukosen vuonna 1999 laatima erillisselvitys Stakesin lausunnossa vankeinhoitolaitoksen päihdestrategiasta.

Vankeinhoidon päihdeasiakkaat olivat keskimäärin kymmenen vuotta nuorempia (keski-ikä 33 vuotta) kuin sosiaali- ja terveydenhuollon päihdeasiakkaat. Vangit olivat myös selkeämmin sekakäyttäjiä: 87 % oli käyttänyt päihteenä alkoholia, mutta lisäksi 39 % lääkkeitä, 36 % kannabista ja noin kolmannes amfetamiinia ja muita huumeita.

Kansanterveyslaitoksen samana vuonna tekemä kyselytutkimus³⁴ vahvistaa kuvaa. Sen mukaan lähes kolme neljästä vangista kertoi joskus kokeilleensa huumeita, nuorisovankilan vangeista jopa 91 %. Tutkimushetkellä 31 % ilmoitti käyttäneensä huumeita vankilassa. Noin 13 % ilmoitti kokeilleensa huumeita ensimmäisen kerran vasta vankilassa, ja lähes kolmannes vastaajista ilmoitti käyttäneensä huumeita vankilassa edelleen. Suonensisäisesti huumeita ilmoitti tuolloin käyttäneen 11 % kyselyyn vastanneista.

Vuonna 1999 tehdyn selvityksen³⁵ mukaan pelkästään joskus huumeita suonensisäisesti käyttäneitä oli lähes puolet vangeista. Heistä 50 % oli käyttänyt ruiskuhuumeita vielä viimeisen kuukauden aikana ennen vankilaan tuloa. Yli puolet ruiskuhuumeita käyttäneistä oli joskus käyttänyt niitä vankilassa, yli viidennes myös viimeisen kuukauden aikana.

Tiedot nuorten vankien päihdekäytöstä viittaavat siihen, että entinen ”märkä sukupolvi” on vankien osalta pitkälti muuttunut ”pilvi-, pilleri- ja piikinkäyttäjäpiiriksi”.

Keväällä 2000 tehdyssä yhteenvedossa siihenastisista vankien työ- ja toimintakyvyn arvioista voidaan tehdä se johtopäätös, että lähes 70 prosentilla vangeista on vaikea tai erittäin vaikea päihdeongelma. Vaikka systemaattista tietoa kriminaalihuollon asiakkaista ei olekaan saatavissa, niin työntekijöiltä saadun palautteen perusteella päihde- ja erityisesti huumeikäyttö on viime vuosina vaikeuttanut pitkäjänteisen työn edellytyksiä.

Juha Kääriäinen luokitteli vangit viiteen ryhmään: nuoret seikkailijat, nuoret lainrikkojat, moniongelmaiset, ammattirikolliset ja väkivaltamiehet. Lisäksi voidaan omiksi ryhmiin erottaa ”rattilaiset” ja osa ”sakkolaisista”, joilla ei tapahdu erityistä rikollisuuteen tai vankeuteen liittyvää identiteetin kehitystä. Lukuun ottamatta lähinnä ammattirikollisten ryhmää, muita yhdisti erityisesti hallitsematon päihdekäyttö ja asteittain kehittyvä päihderiippuvuus ja sen mukanaan tuomat ilmentymät³⁶.

Vangin vapautuessa tavanomainen tarina on melko välitön retkahtaminen päihdekäyttöön, päihdekierteeseen ja niiden myötä tapahtuva rikoskierteen jatkuminen³⁷.

34 Kansanterveys, 1996:10, 9-10

35 Brummer-Korvenkontio, julkaisematon havainto 1999

36 Kääriäinen, Juha: Seikkailijasta pummiksi. Tutkimus rikosurasta ja sosiaalisesta kontrollista. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 1/1994. Helsinki.

37 Kisälli-projektin seurannassa vuonna 2000 todettiin siinä epäonnistuneita leimaavan enemmän päihderiippuvuus kuin rikos. Raportin mukaan kyseessä voi olla syvempikin siirtyminen rikollisessa elämäntavassa päihde-ehdoisuuteen.

2.5. Asuinpaikkana kaupunkikeskukset

Lukumääräisesti eniten luvussa 2.1. hahmotettuun kohderyhmään kuuluvia on kirjoilla sellaisissa Etelä- ja Länsi-Suomen kaupunkikeskuksissa, joissa asukkaita on yli 30 000. Tämän kokoisia kuntia on koko maassa kaikkiaan 31. Niissä asui lähes 66 % Suomen vangeista ja lähes saman verran Kriminaalihuoltoyhdistyksen asiakkaista. Helsinki on oma lukunsa, sillä 18 prosenttia kaikista vangeista (486) ja samoin kuin Kriminaalihuoltoyhdistyksen valvonta-asiakkaista oli kirjoilla Helsingissä. Vanki- tai kriminaalihuollon asiakasluku suhteessa väestömäärään ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen kunnan kokoon, vaan täytyy olla muitakin tekijöitä, jotka selittävät eroja kuntien välillä.

Taulukko 6.

Vankien määrä 100 000 asukasta kohti eräissä kunnissa 1.5.2000

Kunta	asukas-luku	vankeja/asukas	luku 2 kunta	asukas-luku	vankeja/asukas
Helsinki	551 123	0,09	Kotka	55 238	0,08
Espoo	209 667	0,04	Joensuu	51 514	0,12
Vantaa	176 386	0,06	Hämeenlinna	45 980	0,04
Tampere	176 386	0,06	Imatra	30 867	0,10
Turku	172 107	0,08	Nurmijärvi	32 335	0,03
Oulu	117 670	0,06	Kuusankoski	20 836	0,12
Lahti	96 666	0,13	Raahe	17 244	0,18
Lappeenranta	57 583	0,06	Hamina	9 882	0,14

Taulukko 7.

13 seutukunnan (kaupunkikeskuksen mukaan) osuus vankeusrangaistusta suorittavista 1.5.2000

TILANNE	VANKEJA 1.5.2000	VANKEJA (KAUPUNKI + YMPÄRISTÖ- KUNNAT)	SEUTUKUNNAN % -OSUUS KAIKISTA VANGEISTA
Helsinki	486	767	26,4
Turku	142	170	5,8
Lahti	126	166	5,7
Tampere	102	137	4,7
Oulu	69	84	2,9
Jyväskylä	65	81	2,8
Joensuu	61	87	3,0
Kuopio	57	68	2,3
Pori	53	60	2,1
Vaasa	44	50	1,7
Kotka	44	64	2,2
Lappeenranta	37	40	1,4
Mikkeli	31	41	1,4
<i>SEUTUJEN ASIAKKUUDET YHTEENSÄ</i>	<i>1317</i>	<i>1815</i>	<i>62,4</i>
Koko maa	2908	2908	100,0

Kuntien vankiluvuista huomataan, että kunnasta jossa on alle 20 000 asukasta vankilaan vuosittain joutuvia on vain muutama. Alle 10 000 asukkaan kunnista ei vankilaan joutuvaa löydy edes joka vuosi. 1.5. 2000 Suomen 452 kunnasta oli 151 sellaista, joista ei ollut yhtään vankia. Näistä kunnista vain kolmessa asukkaita oli yli 10 000

1.5. 2000 vankeusvankeja oli kaikkiaan 2 534. Helsinkiläisten osuus vuosittaisesta vankien määrästä korostuu, sillä arvion mukaan heitä olisi noin 1 200.

Taulukko 8.

13 seutukunnan (kaupunkikeskuksen mukaan) osuus yhdyskuntaseuramusta suorittavista 1.5.2000

TILANNE	YHDYSKUNTA- SEURAAMUS- ASIAKKAITA 1.5.2000	YHDYSKUNTA- SEURAAMUS- ASIAKKAITA (KAUPUNKI+ YMPÄRISTÖ- KUNNAT)	SEUTUKUNNAN %-OSUUS KAIKISTA YSK ASIAKKAISTA
Helsinki	487	894	22,9
Turku	238	299	7,7
Lahti	104	149	3,8
Tampere	170	215	5,5
Oulu	94	121	3,1
Jyväskylä	88	136	3,5
Joensuu	82	130	3,3
Kuopio	74	91	2,3
Pori	68	78	2,0
Vaasa	68	73	1,9
Kotka	67	92	2,4
Lappeenranta	56	59	1,5
Mikkeli	53	75	1,9
<i>SEUTUJEN ASIAKKUUDET YHTEENSÄ</i>	1649	2412	61,8
Koko maa	3903	3903	100,0

2.6. Rikoksista tuomittujen elämänpiiristä ja alakulttuurista

Edellä esitetyt tiedot rikoksista tuomittujen taustoista kertovat siitä, että usein näiden ihmisten elämänpiiri on ollut monella tavalla puutteellinen ja erilainen kuin valtaväestöllä. Pahimmillaan moninkertaisen vankilassa kävijän elämä on ollut lohduton:

“Useiden vankilakäyntien lisäksi näitä yhdistää työttömyys tai epämääräiset ja lyhytaikaiset työsuhteet, asuminen milloin kenenkin luona, päihteiden käyttö, pinnalliset ja lyhytaikaiset ihmissuhteet, jatkuvat asioinnit sosiaali- ja terveyspalveluissa, toistuvat pidätykset ja vapauttamiset, kontaktien puuttuminen parempiosaisiin, monet sairaudet sekä ennenaikainen kuolema.

Ryhmään kuuluvat ovat useimmiten lähtöisin rikkinaisista tai täysin hajonneista perheistä. Lapsina näiden ihmisten huostaanotot, laitossijoitukset ja toisaalta

koulupinnaukset, koulunkäynnin epäonnistumiset, imppaamiset ja pikkurikokset ovat täyttäneet pienen ihmisen elämän. Mitä nuorempina he ovat joutuneet laitososuhteisiin, sitä varmemmin he pysyvät loppuelämänsä siellä. Toisaalta henkilö, joka vasta 30-vuotiaana tai myöhemmin joutuu ensikertaa vankilaan, ei juuri koskaan tule sinne uudestaan. Elämä on siinä vaiheessa jo siinä määrin ehjä, ettei satunnainen vankilassakäynti pysty pirstomaan loppuelämää.

Tiedot vankipopulaatiosta osoittavat, että vankilaan joutunut henkilö pysyy siellä usein elämänsä loppuun saakka. Kierre on sitä varmempi, mitä nuorempi henkilö on.

Vankilakierre on uskomattoman vakaa ilmiö. Vuodesta toiseen kolme neljästä vangista palaa takaisin vankilaan. Lähes ainoat yhteydet ulkomaailmaan ovat rahojen haku tai anelu sosiaalitoimistoissa ja kanssakäymiset poliisiviranomaisten kanssa³⁸.

Kriminaalihuollon asiakkaiden haastatteluissa esiin nousevat usein asiakkaan pulmat asioimisessa viranomaisten kanssa. Juha Kääriäinen³⁹ viittaa ilmiöön todetessaan, että ensimmäiset vankeusrangaistukset näyttävät kärjistävän ristiriitaa "monikertaisesti vangittujen" ja yhteiskunnan välillä. Nämä psyko-sosiaaliset tekijät muodostavat tärkeän haasteen palvelujärjestelmien kehittämislle.

Kyseessä on vaativa tehtävä yleisten ja erityisten palvelujen kohdentamisesta ja organisoimisesta. On ilmeisen selvää, etteivät kaikki ole valmiita palveluiden tosiasialliseen käyttöön ja elämäntapansa muuttamiseen. Silloin on myös mahdotonta saada aikaan nopeita tuloksia. Tarvitaan pitkäjänteistä ja vaativaa motivointityötä ja palveluohjausta. Valvontaan määrääminen antaa osalle vähän tukevampia puitteita. Ilman valvontaa vapautuvilla tukipalvelujen tarpeessa olevilla ei löydy helposti tahoa, joka motivointitehtävään ottaisi. Mitä suljetummasta laitoksesta vapautuvista on kyse, sitä suurempi osa on huonosti motivoitunut rikoksettomaan elämäntapaan. Heidän edellytyksensä konkreettisissa tilanteissa valita rikoksettomia vaihtoehtoja ovat vähäiset.

Rikoksen tuomittu tarttuu helposti kadun tai laitoksen alakulttuurista muodostuvaan yhteisölliseen haavekuvaan, joka lupaa välitöntä tyydytystä. Tämä valtakulttuuria vastassa oleva alue saattaa näyttäytyä ja muodostua tilaksi, jossa hän voi saavuttaa arvostetun aseman ja mielekästä tekemistä .

Viime vuodet ovat osoittaneet, että erityisesti järjestäytynyt huumerikollisuus ja siihen liittyvä elämäntapa voi olla houkutteleva – erityisesti henkilölle, joka myös käyttää itse huumeaineita. Vaikeammin päihderiippuvaisille se muodostuu pakkoyhteisöksi, jolle ei ole vaihtoehtoa. He muodostavat tässä alakulttuurissa usein oman päihderiippuvuuden ympärille rakentuvan rinkiänsä, mutta ovat samalla monella tavalla riippuvaisia rikollisyhteisöistä, joka häikäilemättä käyttää heitä hyväkseen. Syrjäytyneen päihderiippuvaisen ja rikolliseen elämäntapaan tottuneen kohdalla ongelmallisen lähiyhteisön vaihtaminen ilman ulkopuolista apua ja tukea on harvoin mahdollista.

38 Aho, Timo: Mikä on vankipopulaatio? Teoksessa Vangin sosiaalinen asema. Toim. Matti Laine. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 4/1992.

39 Juha Kääriäinen: Monikertaisesti vangittujen rangaistusura. Eripainos Sosiologia 35, 1:1998.

Alakulttuureista

Alakulttuurin käsitettä käytetään paljon selittämään rikollisuutta ja ennen muuta uusintarikollisuutta. Se liittyy ns. anomiateoriaan, joka selittää rikollisuutta ”sosiaaliseen arvon” tai rikollisten tekojen ja arvostuksen välisenä suhteena. Kaikki alakulttuurit eivät tietystikään ole yhteydessä rikokseen.

Rikosten alakulttuuriseen selitykseen liittyy useimmiten myös kytkennät rikoksia torjumaan tarkoitettuihin instituutioihin tai ylipäätään kontrolliin. Erityisesti laitokset kuten vankilat ovat omiaan edistämään alakulttuurin syntymistä ja vahvistumista. Yksilön kannalta kyse on pitkälti erilaisten strategioiden valitsemisesta silloin kun pyritään sopeutumaan esimerkiksi vankeusaikaan⁴⁰ Näennäinen sopeutuminen vankilaan ja vankiyhteisöön johtaa usein vapaudessa jatkuvaan konfliktiin viranomaisten kanssa. ”Tilanteista irrottautuminen” ja koneiston vastustaminen kääntyvät toimijaansa vastaan esimerkiksi silloin kun pitäisi löytää asunto tai työpaikka.

Rikollisen alakulttuurin ominaispiirteitä on lukuisia. Esimerkkeinä⁴¹ voidaan mainita oma normisto (mm. ankara suhtautuminen ”vasikointiin”); slangi, jonka yksi tarkoitus on ilmaista vastarintaa; oma maailmakatsomus (tapa selittää esim. tehtyjä rikoksia); ulkonäkö (vaikkapa tatuoinnit); oma luokkajako (vahvat erot eri ryhmien välillä; seksuaalirikollisten heikko asema; huumausainerikollisten tiukka organisoituminen jne.); omat ”alueet” ja rekryointikoneisto (laitokset, baarit, ravintolat, asuinalueet jne.).

Vaikka alakulttuureilla on ilmeisen suuri vaikutus siihen kuinka rikoksiin syyllistyneet suhtautuvat esimerkiksi viranomaisiin, palkkatyöhön tai koulutukseen, voi alakulttuurin korostamisesta selitysmallina alkaa muodostua lähes biologisen mallin kaltainen itseään toteuttava ennuste. Alakulttuurien muodostumisella on yhteisöllinen pohja, jota valtakulttuuri määrittää. Erityisesti kyse on valtakulttuurin suhtautumisesta vähemmistöihin, syrjäytyneihin ja yksilön vapauksiin.

Janne Kivivuori on tutkimuksessaan⁴² pyrkinyt laajentamaan keskustelua laajemmin kulttuurisen ymmärtämisen suuntaan ja tuonut mukaan myös yhteiskunnan muita toimijoita ja ”valtakulttuurin”. Kuva alakulttuurista tulee näin moniulotteisemmaksi ja myös seuraamus- sekä tukijärjestelmien itsearviointin kannalta haastavaksi. Voidaan sanoa, että esiin tulee myös vaatimus siitä, että rikoksesta on puhuttava, jos mielitään saada aikaan muutoksia elämäntavassa. Kulttuurikoodien taakse pakenemisesta ei hyödy järjestelmä eikä asiakas.

40 ks. esim. Saija Järvinen: Pilveä, puntteja ja päiväunia, Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 6/1988.

41 ks. esim. Matti Laine: Johdatus kriminologiaan ja poikkeavuuden sosiologiaan, Tietosanoma Oy 1991; slangista johdanto Leo Lipsosen Vankilaslangin käsikirjassa, Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 2/

42 Janne Kivivuori: VARAS VARKAANA, Tutkimus varkaan itseymmärryksen kulttuurisista ehdoista, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 114, 1992

Kivivuori puhuu mm. ei-ajattelusta. Kyse on siitä, että olemalla ajattelematta tekoaan ja sen seurauksia, rikokseen syyllistyneen kynnyksellä rikos madaltuu.

“Sitä ei ajattele, et se mitä mä teen tänään, niin vaikuttaa vasta vuoden päästä, vaikka siitä tänään saakin sen hyödyn, mut tuomion sit vasta vuoden päästä, jos siitä kiinni jää. Siit on joskus hyötyäkin, että ajattelee niin. Onnistuu joskus paremminkin, jos ei liikaa funtsaa.”⁴³

Rikoksen tehnyt hahmottaa tekonsa mielellään niin, ettei ole syyntakeellinen. Tällainen ajattelu toimii ikään kuin varkaan työvälineenä: alentamalla tekokynnyksistä subjektiuden kieltäminen helpottaa rikoksen tekemistä. Tällaisia subjektiuden kieltämisen tekniikoita on luonnollisesti monenlaisia: usein mainitaan päihteet, toveripiiri tai menneisyys tekijöinä, jotka saivat aikaan ”teon” eli rikoksen. Olennaista on, että viime kädessä toiminnan syy mielletään tekijän ulkopuolella olevaksi.

Kivivuoren mukaan monet em. kaltaiset ”varkaan mielekkyystyön muodon” muistuttavat sitä tapaa, jolla sosiaalipolitiikka, sosiaalityö ja sosiologia ovat perinteisesti yrittäneet ymmärtää rikollista ja muuta poikkeavaa käyttäytymistä. Rikokseen syyllistyneen tapa selittää tekonsa itsensä ulkopuolelta muistuttaa sitä tapaa, jolla professionaaliset asiantuntijat jäsentävät työkenttäänsä.

“Musta jos ajatellaan oikeuslaitosta, niin niitten pitäis tuomioita jaellessa just ajatella, ett miten tää on tapahtunut tää juttu. Ett onko tietoisesti, suunnitelmallisesti vai hetken mielijohteesta. Sehän on ihan eri asia, kokonaan rikoksen luonne muuttuu.”

Tulkinta, jossa omat valinnat selitetään itsen ulkopuolisina, ovat hyvin samankaltaisia kuin suomalaisessa alkoholitutkimuksessa⁴⁴ haastateltujen selitykset juomiselleen.

Tämänkaltaiset selitykset muodostuvat helposti sellaisiksi malleiksi, joissa nykyiset ”pakot” ovat perua menneisyyden valinnoista. Kun (kontrolli)koneisto näyttää olevan nihkeä tarjoamaan palveluja - *“ei antanu Mersua perseen alle”* - tai kun tuomioista valitetaan asioiden lykkäämiseksi, jatkuu elämäntilanne epävarmana, jolloin myös ”varkaan ammatissa” jatkaminen näyttää rationaaliselta. Töitä ”ei kannata tehdä”, koska tuomio on tulossa alas jne. Syy olla ajattelematta on ulkopuolisissa voimissa, olivatpa ne sitten sakkujen lähettäjiä, korvausten peräjiä tai muita virallisia kontrollitahoja.

“Ja auktoriteetteja mä en kunnioita enää ollenkaan. Kun on vankeudessakin ollu, niin kaipaa sitä vapautta siviilissä, ei ala enää tallaa muiden pillinkään mukaan. Siinä on yks syy, ett miksi mä en esimerkiks voi kuvitella, ett mä menisin tavalliseen duuniin, missä mun pitäis yhtenä orjana muitten joukossa jossain liukuhihmalla, ei, se ei mulle enää tän rundin jälkeen ole mahdollisuutta. Näin mä ainakin luulen, ett siihen ei mua enää saa. Mä haluan olla oman itseni herra enkä enää elä kellokorttii ja työkonetta varten. Ei kiitos, ei ikinä.”

43 Tässä jaksossa olevat sitaattit ovat Kivivuoren tutkimuksesta, jossa hän käytti Saija Järvisen aiemmin keräämää 12 ”suomalaisen varkaan” haastatteluaineistoa (Kivivuori 1992, 74).

44 Esim. Pekka Sulkunen - Pertti Alasuutari - Ritva Nätkin - Merja Kinnunen: Lähiöravintola, Otava 1985

On ilmeistä, että rikoksista tuomittu kohtaa ongelmia järjestelmän ja kanssaihminen kanssa. Kuitenkin tällaiseen kulttuuriseen tulkitaan omasta asemasta täytyy olla mahdollista vaikuttaa, koska muutos on monen kohdalla tapahtunut. Seuraamus- ja tukijärjestelmillä tulisi myös olla valmiudet tutkia omia työskentelytapojaan, vaatimusta ei voida asettaa vain asiakkaalle, varsinkaan jos kyse on yhteisesti jaetusta kielestä, yhteisestä motiivisanastosta.

Kivivuori (mt. 120-121) tiivistää karrikoidun kuvan: “Vahvasti tyypittävää kuvaus suomalaisen, kiinni joutuneen pikkuvarkaan itseymmärryksen kehkeytymisestä”:

(0) *Päätös varastaa.*

(1) *Kiinnijäämisen mahdollisuus aiheuttaa pelkoa.*

(2) *Varas poistaa pelon ottamalla kännin ja uskottelemalla itselleen (tai tovereilleen) rikostilanteen helppoutta.*

(3) *Humala ja “helppoutteen” liittyvä toilailu johtaa kiinnijäämiseen.*

(4) *Varas perustelee sitä, ettei tavoite toteutunut humalatilalla ja “toilailulla”.*

Kiinnijääminen/epäonnistuminen, joka tapahtui teon jälkeen, näyttää nyt olleen ennustettavissa jo tekoa ennen.

(5) *Varas kohtaa oikeudessa, vankeudessa, kriminaalihuollossa, eri hoiva- ja sosiaalitalojen piirissä motiivisanastoja, jotka niin ikään osoittavat kiinnijäämisen/epäonnistumisen olleen läsnä ja ennustettavissa jo tekoa ennen: taustamuuttujissa, luonteessa jne.*

(6) *Nämä motiivisanastot ovat “homologisessa” tai “perheyhtäläisessä” suhteessa niiden tekniikkojen kanssa, joiden avulla varas alun perin poisti pelon ja ylitti tekokynnyksen.*

(7) *Varkaan kiinnijoutumiselle/epäonnistumiselle antama mieli (vähentynyt syyntakeisuus) siirtyy nyt hänen oman varastamispäätöksensä edelle, ja lopulta koko “rikollisen uran” edelle; näin ammatin tekniikka - yksittäisten tekojen tuottaminen subjektiivisesti käsillä olevina - muuntuu kontrolli-instituutioiden piirissä elämänmielen kokonaisuudeksi. Tätä taannehtivaa tulkintaa helpottanee vankilan luonne pakkoinstituutiona, jossa omilla valinnoilla ei juurikaan ole tilaa.*

(8) *Vapauduttuaan vankilasta varkaalla on entistä enemmän motivaatiosanastoja, joilla uudet rikokset on tuotettavissa subjektiivisesti käsillä olevina toimintamuotoina; tilanteenmäärittelyt ovat seurauksiltaan toisia.*

(9) *Varas epäonnistuu jälleen. Edelliset kohdat uusituvat.*

Tällainen kulttuurinen tapa jäsentää elämää ja toimintaa, toimii paradoksaalisella tavalla välineenä, jolla selitetään epäonnistumiset rikoksen teossa ja jatketaan epäonnistumisten ketjua.

Jos lähestymistapa pitää paikkansa, sen avulla saattaisi olla mahdollista ymmärtää myös sitä noidankehää, jossa ei vain kontrollijärjestelmä vaan myös tukijärjestelmät kulkevat yhdessä asiakkaidensa kanssa. Järjestelmän tapaa toimia asiakkaan kanssa leimaa yhtäältä edellä kuvatun kaltainen motiivisanasto, joka puolestaan vahvistaa “varkaan” omaa motiivisanastoa. Samalla järjestelmä toimii siinä määrin ulkokohtaisesti laatimalla suunnitelmia ja ohjeita, joiden kautta ei jää jäljelle kuin tämä yhteinen kulttuurisen motivaatiosanaston vahvistaminen.

Vankilan ohella myös muut laitokset, joihin syrjäytyneitä käytännössä kootaan, ovat hyvin alttiita synnyttämään sijoitetuissa valtakulttuurin vastaisen alakulttuurin. Kärjistyneimmillään se näkyy juuri rikollisena tai epäsovinnaisena käyttäytymisenä, pakenemisena pähteisiin tai ryhmän sisällä valtaa pitävänä hierarkisena järjestelmänä, jossa jokaiselle löytyy joku rooli ja merkitys.

Vaihtoehtona tällaiselle kehitykselle voisi olla jokin muu yhteisö, positiivinen alakulttuuri, joka on henkilölle houkutteleva, vastaa hänen välittömiin tarpeisiinsa ja jossa hän voi kokea saavansa arvostetun aseman. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että seuraamusjärjestelmän piirissä oleville ja siitä vapautuville tarjotaan vaihtoehtoyhteisöjä. Sitä kautta kärsivällisellä ja pitkäjänteisellä työllä voidaan saada joillekin aikaan myös polkuja selviytyä ja tulla hyväksytyksi valtaväestön toimintapiirissä.

Vankilassa ja kriminaalihuollossa tämä voisi tarkoittaa yhteisöllisyyteen perustuvien kouluttavien, hoidollisten ja kuntouttavien toimintaohjelmien tai osastojen/ asumisyhteisöjen järjestämistä yhdessä kuntien ja järjestöjen kanssa. Vapautumisvaiheessa välimuotoisten palvelujen tarjontaa laitos- ja avohoitopalvelujen rinnalla. Erityisen tärkeitä ovat erilaiset matalan kynnyksen päivä-, ilta- ja yötoimintakeskukset, vertaisryhmät ja työhönkuntoutuspolut, jotka on rakennettu vastaamaan henkilöiden tarpeita ja toimintaedellytyksiä. Samaan ryhmään kuuluvat yhteisölliset tukiasumisyhteisöt, joissa tärkeälle sijalle nousevat erilaiset lähiverkostot ja niiden voimavarojen hyödyntäminen. Se voi tarkoittaa esimerkiksi sukulaisten ja erilaisten työ- tai naapurustoverkoston mukaan ottamista

Edellä kuvattujen rakenteellisten tekijöiden ohella alakulttuurien haittavaikutusten purkamisessa on otettava huomioon yksilölliset tekijät. Rakenteelliset tekijät vaikuttavat yksilöissä hyvin eri tavalla. (Rikollisesta) alakulttuurista luopuminen on vaativa prosessi, jossa joutuu tekemisiin sen kanssa, että miten säilyttää jatkossa oman elämänsä ennustettavuus. Vaikka rikosten tekemistä ylläpitävä kulttuuri onkin monessa suhteessa epämääräinen, se on yksilön kannalta aina jollakin tavalla positiivinen ja turvallisuutta luova elementti. Pitkäaikaistyöttömien haastatteluissa on tullut esiin, että työttömyyteen sopeutuminen on selviytymiskeino, joka auttaa sopeutumisessa yhteiskuntaan, mutta estää uudelleensijoittumista työelämään. Samalla tavalla toiminee myös rikoksia tehneiden alakulttuuri.

Yksilö joutuu, pyrkiessään eroon alakulttuuristaan, kysymään miten säilyttää tai muuttaa identiteettinsä kun pyrkii ”rosvosta kunnon kansalaiseksi”.⁴⁵ Niin ikään hän joutuu ratkaisemaan, miten elää muutos- ja valintatilanteessa, joka seuraa, jos mielihän tekemään elämäntavallisen muutoksen. Hän joutuu pohtimaan onko muutos ylipäättään mahdollinen ja kestääkö hän sen henkisesti ja millä edellytyksillä.

Alakulttuurien tai yhteisöjen merkitys ilmenee käänteisesti siinä, että sellaiset ryhmät, joilla on hyvin vahva yhteisöllinen tai ainakin alakulttuurinen positiivinen merkitys (esimerkiksi jotkin maahanmuuttajaryhmät ja romani-kulttuuri), ovat joutuneet kasvaviin vaikeuksiin silloin kun uudet sukupolvet eivät enää tunnustakaan oman vaan valtakulttuurin toimintamalleja.

45 Matti Laine: Voidaanko vankeja ja rikollisia kuntouttaa? Katsaus historiaan ja tieteelliseen keskusteluun. Helsinki 1985

3. SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ

3.1. Kehitys

Viime vuosikymmenien tärkeä seuraamusjärjestelmää muovaava pyrkimys on ollut vaihtoehtojen luominen ehdottomille vankeusrangaistuksille. Rangaistuksilla ei juuri ole kyetty edistämään tuomitun rikoksetonta elämänhallintaa vaan uusintarikollisuus on suurta ja rikolliseen alakulttuurin sitoutuminen vahvaa, jolloin joutuminen takaisin vankilaan on myös yleistä. Yhdyskuntaseuraamusten laajenemisen (erityisesti yhdyskuntapalvelu) taustalla on niiden toimintaympäristöstä johtuva etu: henkilöä ei eristetä sosiaalisesta ympäristöstään eikä tarjolla olevista tukitoimista. Mahdollisuudet sopeutua yhteiskunnan pelisääntöihin ja rakentaa omaa tulevaisuutta ovat välittömämmät kuin vankilassa. Paremmasta toimintaympäristöstä huolimatta yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevien uusintarikollisuus ei kuitenkaan ole oleellisesti pienempi kuin vankilasta vapautuvien.

Toinen vahvistuva suunta on ollut korostaa seuraamusten sisällössä tavoitetta lisätä henkilön elämänhallintataitoja. Tavoitteena on tarjota rangaistukseen tuomitulle toimintoja, jotka lisäävät henkilön yleisiä suoriutumismahdollisuuksia ja jotka vaikuttavat hänen rikosten uusimisriskiään vähentävästi. Vasta aivan viime vuosina on vahvistunut näkemys, että yhtenä vaihtoehtona vankeusrangaistukselle, tietyissä tapauksissa voisi olla myös henkilön tuomitseminen hänen suostumuksestaan hoitoon.

Nykyinen kehitys on tapahtunut monien vaiheiden kautta. 1960-luvulla esille nousivat vankien huonot olosuhteet, tuomioiden ankaruus ja niin sanottu pakkoauttaminen. 1970-lukua leimasi korostunut uusklassinen näkemys rangaistuksen ja hoidon suhteesta. Vankiluku oli Suomessa korkea eikä vankeudelle ollut vaihtoehtoja eikä niitä edes suunniteltu. Rangaistusjärjestelmä puhdistettiin hoidollisista elementeistä, jotka olivat toimineet pikemminkin lisärangaistuksina ja alistamisen keinoina. Hieman kärjistäen ilmaistuna lähtökohtana oli ajatus, että vankeuden aikana ei voida tehdä juuri mitään tuomittujen uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi (asiaa kuvataan nykyään ns. ”nothing works”-käsitteellä).

1980-luvun lopussa ja erityisesti 1990-luvulla vaihtoehtoisia malleja ryhdyttiin etsimään Suomessakin. Merkittävä uudistus oli yhdyskuntapalvelun tulo vankeusrangaistuksen vaihtoehdoksi. Myös sovittelujärjestelmä levisi varsin nopeasti. Lievimpien rikosten vaihtoehtojen käsittely- suorittamistapojen myötä vankiloihin tulevien joukkoa leimasivat yhä moninaisemmat elämänhallinnan vajeet. Tämä aiheutti muutostarpeita aikaisemmin paljolti tuotannolliseen vankityöhön perustuneeseen vankien toimintavalikoimaan. Koulutuksen ja kuntoutuksen merkitys päivätoimintojen sisältönä korostui.

Yhdyskuntapalvelusta yhdyskuntaseuraamuksiin

Yhdyskuntapalvelurangaistuksen tulo osaksi suomalaista rangaistusjärjestelmää vauhditti 1990-luvulla merkittävästi Kriminaalihuoltoyhdistyksen työn ja organisaation uudistumista. Sillä oli oma käytännön vaikutuksensa työn kohdentumiseen, erityisesti valvontatyön voimavarojen niukkuuteen. Periaatteellisesti tärkeää oli se, että yhdyskuntapalvelun laajenemisen rinnalla alkoi selkiytyä laajempi yhdyskuntaseuraamusten käsite. Yhdyskuntaseuraamukseksi määriteltiin 1996 (Laki

kriminaalihuollon järjestämisestä ja rahoituksesta) ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonta, nuorisorangaistuksen toimeenpano, yhdyskuntapalvelu ja ehdonalaiseen vapauteen valvontaan määrättyjen valvonta sekä näihin liittyvät valmistelevat toimenpiteet ja lausunnot.

Yhtäältä yhdyskuntaseuraamusten alue selkiintyi ja toisaalta vankilan ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen välinen työjako määrittyi entistä paremmin. Vankilat vastaavat seuraamusten täytäntöönpanosta eristetyissä laitosolosuhteissa, ympärivuorokautisesti. Vapaudessa tapahtuvasta seuraamusten täytäntöönpanosta vastaa Kriminaalihuoltoyhdistys. Yhteinen leikkauspiste syntyy silloin kun asiakas siirtyy yhdyskuntaseuraamuksesta (Kriminaalihuoltoyhdistyksen asiakkuudesta) ehdottomaan vankeuteen (vankilan asiakkuuteen) tai päinvastoin.

Vankeuden aikaiselle yhteistyölle tuli näin entistä selkeämpi pohja. Asiakkaan siirtyessä seuraamuksesta toiseen, voidaan ottaa huomioon ja hyödyntää ne toimenpiteet, joita hänen kanssaan on jo tehty. Ja edistää rangaistusten muodostumista sosiaalisesti integroiviksi jatkumoiksi. Periaatteessa seuraamusjärjestelmän sisällä on olemassa edellytykset hyvinkin pitkälle menevälle yhteistyölle ja niin sanotun polkumallin⁴⁶ konkreettiselle toteuttamiselle.

Niin ikään järjestelmän selkeytyminen tarjoaa pohjan niin valtion, kuntien, järjestöjen kuin kasvavan kolmannen sektorinkin tarjoamien normaalipalvelujen hyödyntämiselle yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

Periaateohjelma

Vuonna 1998 hyväksyttiin kriminaalihuollon ja vankeinhoitolaitoksen yhteinen ”Periaateohjelma sekä lähiajan toimintalinjat”-asiakirja. Se heijastaa kahden erilaisessa toimintaympäristössä toimivan organisaation tehtävien perusteiden lähentymistä määrittämällä yhteistä arvopohjaa sekä yhteiseksi tavoitteeksi uusintarikollisuuden ehkäisemisen⁴⁷.

Palveluohjaus ja uusintarikollisuuteen vaikuttaminen

Muun muassa Kriminaalihuoltoyhdistyksen taholta oli jo pitkään todettu, että kuntien sosiaalihuollon kyky vastata ehdonalaiseen vapauteen pääsevien valvottavien tai muihin yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen tukipalvelutarpeisiin, ei ollut riittävää. Pelkkä ”saattaen vaihdettava”-työmalli ei ole toiminut vaan tarvittaisiin vahvempaa otetta ja palvelujärjestelmän pitkäjänteistä sitoutumista asiakkaan tukemiseen.

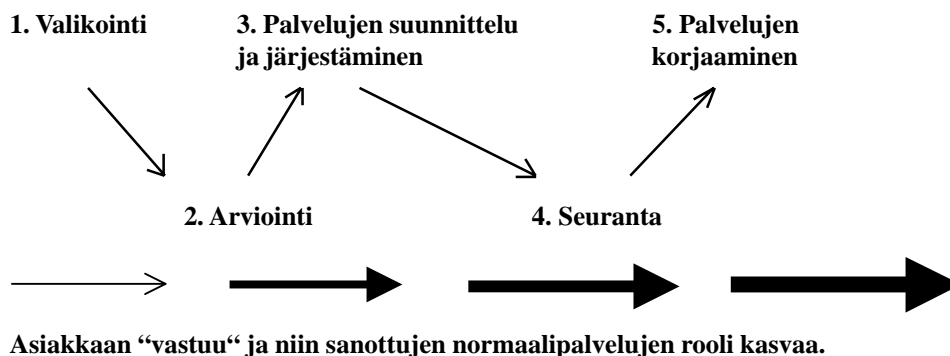
46 Polkumallilla tarkoitetaan tässä seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tarjoamien palvelujen mahdollistamaa kunkin yksilön tilanteeseen sopivaa etenemissuunnitelmaa, johon eri osapuolet sitoutuvat ja jota tarkistetaan olosuhteiden ja asiakkaan tilanteen muuttuessa.

47 Ks. mietintönsä jättäneen yhdyskuntaseuraamusten ja kriminaalihuollon järjestämistä pohtineen työryhmän ehdotus sekä projektihanke ”Kriminaalipoliittisten tehtävien ja rangaistusten täytäntöönpanotehtävien järjestämisestä”.

Vastauksena näille pulmille on kehitetty *yksilöllisen palveluohjauksen* nimellä kulkevaa työtettä. Sen avulla myös vaikeasti kuntoutettavat voivat saada tarvitsemiaan palveluja ilman, että heidän tarvitsee itse tuntea monimutkaisia palveluverkostoja ja niiden toimintatapoja. Yksilöllinen palveluohjaus nähdään keinoksi parantaa toiminnan ja tukitoimenpiteiden oikeaa kohdentumista toiminnan jatkuvan arvioinnin avulla. Arvioinnissa seurataan sekä yksilötason asiakastyötä että koko järjestelmän toimintaa.

70-luvulla vallinnut käsitys siitä, että rikoksesta tuomittuihin ei ollut mahdollista vaikuttaa alkoi muuttua uusien tutkimusten perusteella. 80-luvulta lähtien on julkaistu tutkimuksia, jotka osoittavat, että oikein kohdistetuilla, ajoitetuilla ja tarpeita vastaavilla menetelmillä voidaan edistää merkittävästikin seuraamuksiin tuomittujen elämänhallintaa ja samalla vaikuttaa uusintarikollisuuden todennäköisyyttä vähentävästi.

Yksilöllisessä palveluohjauksessa pyritään kohdentamaan toimenpiteet tarpeita vastaavalla tavalla. Yksilöllisen palveluohjauksen periaatteet voidaan tiivistää yksilöllisyyteen, vastuullisuuteen (joku työntekijä ja taho, johon asiakas on yhteydessä) ja jatkuvuuteen. Perustehtävinä yksilöllisessä palveluohjauksessa ovat koordinointi, poluttaminen sekä neuvonta. Tämä vaiheistuu seuraavalla tavalla⁴⁸.



48 Heli Valokivi: Yksilöllinen palveluohjaus rikoksiin syyllistyneiden palvelukokonaisuuden organisoinnissa. Kisälli-projekti. Yksilöllinen palveluohjaus-kokeilu. Väkiraportti. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Kesäkuu 1999.

3.2. Vankeinhoitolaitos

Vankeinhoitolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön tuomioistuinten määräämät vankeusrangaistukset ja sakon muuntorangaistukset sekä huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta. Rangaistukset on pantava täytäntöön siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on mahdollisuuksien mukaan ehkäistävä.

Rangaistusten täytäntöönpanossa noudatetaan ns. normaaliuden periaatetta. Sen mukaan rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja. Rangaistuksena on pelkästään vapaudenmenetys. Muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Rangaistusten täytäntöönpano ja vankeinhoito on ymmärretty selkeästi valtiovallalle kuuluvaksi tehtäväksi osana muuta järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimista.

Tehtäväänsä vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistäjänä vankeinhoito on perinteisesti hoitanut tarjoamalla vangille mahdollisuuden osallistua työhön ja koulutukseen ja viime vuosina myös kuntouttaviin toimintoihin. Peruseriaatteena on ollut tarjota mahdollisimman normaalit olosuhteet ja toimintamahdollisuudet vankilassa. Kuntoutukselliset keinot mm. päihdeongelmien hoitamiseksi ja pyrkimys vaikuttaa vankiin niin, että hänen rikosten uusimisriskinsä vähenisi, ovat suhteellisen uutta. Toimintamallin muutoksen taustalla on tutkimustiedon myötä palannut usko vaikuttamismahdollisuuksiin yhdistyneenä siihen, että vankilassaoloaika mahdollistaa sekä tarvittavan kuntoutuksen järjestämisen että sen tarpeessa olevan kohderyhmän tavoittamisen. Samalla on ollut mahdollista löytää keinoja aikaisempaa tavoitteellisemmin toteuttaa vankeusrangaistuksen tehtävää uusintarikollisuuteen vaikuttamisessa.

Vankeinhoitolaitosta johtaa oikeusministeriön vankeinhoito-osasto⁴⁹. Vankeinhoitolaitokseen kuuluvat suljetut vankilat, avolaitokset, Vankimielisairaala ja Vankeinhoidon koulutuskeskus. Rangaistuslaitoksia on kaikkiaan 22 ja lisäksi Vankimielisairaala. Vankiloiden sijainti perustuu enemmän historialliseen kehitykseen kuin tämän päivän vankeinhoidollisiin tarpeisiin. Eräät laitokset sijaitsevat hyvin kaukana ja eristettyinä kaikista palveluista ja kohderyhmiensä kotikunnista.

1.1.2001 alkaen vankiloiden nimet muuttettiin siten, että käytöstä poistui jako keskusvankiloihin, lääninvankiloihin ja varavankiloihin. Vankilan nimi määräytyy lähinnä sen sijaintipaikan mukaan. Jatkossa vankiloita tullaan ryhmittelemään myös turvallisuustason mukaisesti.

Rangaistuslaitoksissa oli 1.1.2001 yhteensä 3357 vankipaikkaa, joista noin 70 % oli suljetuissa laitoksissa ja 30 % avolaitoksissa. Vankipäivän bruttohinta vuonna 2000 oli noin 660 mk.

49 1.8.2001 voimaantuleva organisaatiouudistus vaikuttaa myös vankeinhoidon organisointiin vrt. luku 1.3

Avolaitoksiin sijoitetaan sellaisia enintään kahden vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen tuomittuja sekä sakon muuntorangaistusta suorittavia, joiden katsotaan sopeutuvan avolaitoksen oloihin ja joiden ei oleteta poistuvan sieltä luvatta. Avolaitoksiin sijoitetut käyttävät omia vaatteita ja saavat työstään palkkaa tai toimintarahaa, joista he maksavat veron sekä palkasta lisäksi korvauksen ylläpidostaan.

Työtoiminta ja siihen liittyvä koulutus on keskeisin vankeinhoidollinen toimintamuoto erityisesti avolaitoksissa ja jonkin työkohteen suorittamista varten perustetuissa työsiirtoloissa. Avolaitoksissa on vankitiloja noin 1000 vangille. Vain noin 80 % tiloista on käytössä mm. siitä syystä, että tarjolla olevaa työtä ja sen järjestämiseen tarvittavaa määrärahaa on liian vähän. Vangilla on tietyn edellytyksin mahdollista käydä työssä vankilan ulkopuolella (siviilityö) tai tehdä työtä vankilassa omaan lukuunsa (oma työ). Päivittäin siviilityössä kävi vuonna 2000 keskimäärin 34 vankia eli noin 1,2 % vankien päivittäisestä määrästä.

Vankeusvangit sijoitetaan pääsääntöisesti sen vankeinhoitoalueen vankilaan, jonka alueella hänellä on kotipaikka. Yli kahden vuoden tuomiota suorittavien tarkempi sijoitusvankila määritellään alueen sijoittajayksiköissä tapahtuvien selvitysten perusteella. Lyhyempää tuomiota suorittavat sijoitetaan lähes poikkeuksetta suoraan sijoituslaitokseensa. Tutkintavankien sijoituspaikka määräytyy syyteasiaa käsittelevän tuomioistuimen mukaan. Kaiken kaikkiaan nykyiset sijoitusmääräykset turvaavat aikaisempaa paremmin henkilön sijoittamisen lähelle kotiseutua.

Toistaiseksi vain yli kahden vuoden tuomiota suorittavat aloittavat rangaistuksensa suorittamisen sijoittajayksikössä. Sijoittajayksikössä laaditaan yhdessä vangin kanssa suunnitelma rangaistusajan toimintaa varten. Suunnitelman laatimiseksi arvioidaan henkilön riskiä syyllistyä uudelleen rikoksiin, tämän riskin vähentämiseksi ja yleisten selviytymisedellytysten lisäämiseksi tarpeelliset toimenpiteet sekä sijoitusvankilalta edellytettävä turvallisuustaso. Näiden selvitysten perusteella laaditaan suunnitelma rangaistusaikaa varten ja vanki sijoitetaan sijoitusvankilaansa. Tavoitteena on saada myös lyhyemmän tuomion saaneiden rangaistuksen suorittaminen alkamaan samalla tavoin tulevaisuudessa. Ne vangit, jotka eivät kulje sijoittajayksikön kautta, eli alle kahden vuoden tuomiota suorittavat, sijoittuvat toimintoihin laitoksessa siellä suoritettavien arviointien ja suunnitelmien perusteella. Vankien työ- ja toimintakykynsä arvioidaan tätä varten kehitetyllä arviointimenetelmällä. Suunnitelma rangaistusaikaa varten pyritään laatimaan kolmen kuukauden kuluessa vangin saapumisesta. Nuorista vangeista tehdään yksityiskohtaisempi selvittely ja suunnitelma, jonka perusteella heidän sijoittamisensa toimintoihin määräytyy. Rangaistusajan suunnitelma tehdään yhteistyössä vangin kanssa.

Käytännössä vangin suora sijoittaminen toimintoihin ilman suunnitelmaa koskee lähinnä vain alle kuuden kuukauden tuomion saaneita. Heidän osuutensa vankijoukosta on kuitenkin huomattava. Tähän ryhmään kuuluvat lähes kaikki, jotka joutuvat vankilaan, yhdyskuntapalvelun keskeydyttyä, palvelurikkomuksen tai uuden rikoksen seurauksena. Monessa laitoksessa arviointi- ja suunnittelu-prosessi on ulotettu myös heihin. Periaatteessa mikään ei estä ottamasta mukaan arviointi- ja suunnitteluprosessiin vangin

suostumuksella myös kotikunnan, Kriminaalihuoltoyhdistyksen tai esim. hoitopaikan edustajaa. Tällaisia käytäntöjä ei kuitenkaan vielä ole laajemmin syntynyt.

Vapauteen valmentava toiminta vankilassa

Vankeinhoidon tavoitteena on turvallisen rangaistusten täytäntöönpanon lisäksi myötävaikuttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen. Tavoitteen toteuttamisessa tarvitaan myös yhteiskunnan muita toimijoita, ennen muuta sosiaali- ja terveystalvelujen sekä opetus-, työ- ja työhönkuntoutustalvelujen tarjoajia. Vankeinhoidon tavoitteena onkin toimia aikaisempaa kiinteämmässä yhteistyössä muun yhteiskunnan kanssa valmisteltaessa vangin palaamista yhteiskuntaan.

Tarkoituksenmukaisia järjestelyjä ovat mm. tiettyjen ehtojen täytyessä mahdollinen vangin opiskelu ja työnteko vankilan ulkopuolella. Viimeisimpänä uudistuksena on mahdollisuus sijoittaa vanki määrääjäksi vankilan ulkopuolelle laitostuntoutukseen tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan. Toiminnan laajenemisen ja syventämisen esteenä ovat lähinnä toiminnan rahoitus- ja järjestämisvastuuseen liittyvät ongelmat sekä sektoriajattelu, jossa ei ole ollut paikkaa eikä menettelytapoja yhteisrahoitteiselle ja -vastuulliselle toiminnalle.

Vapauteen valmentavaan toimintaan tulisi jokaisella vangilla olla samanvertaiset mahdollisuudet hänen asuinkunnastaan tai sijoitusvankilastaan riippumatta⁵⁰. Käytännön toiminnan rakentamisen lähtökohtana on vangin vapaaehtoisuus, mutta myös laitosturvallisuutta koskevat säädökset on otettava huomioon. Vangin kiinnostus kuntouttavaan toimintaan ei ole itsestäänselvyys, vaan tarvitaan myös aktiivista tiedottamista, motiivointia ja erilaisia positiivisia kiihokkeita.

Vapautuvien vankien mahdollisuuksia sijoittua yhteiskuntaan rangaistuksen jälkeen vaikeuttaa myös se, että yhteiskunnan ja erityisesti työelämän kvalifikaatiovaatimukset ovat liian korkeat ilman erilaisten tukipalvelujen ja -muotojen käyttöä. Apu- tai keikkatöitä, joiden hallinta ei vaadi paljon taitoja, ei ole enää juuri tarjolla.

Työtä, koulutusta ja toimintaohjelmia

Vangilla on velvollisuus tehdä työtä, osallistua koulutukseen tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan.

Vankeinhoidon työtoiminnan on perinteisesti katsottu voitavan "normalisoida" vankilaelämää, valmentaa vankeja vapauteen, kehittää ja ylläpitää vangin ammattitaitoja ja työkykyä. Vankityötä teettämällä on pyritty myös vähentämään vankeinhoidon kustannuksia. Edelleen vankityöllä huolehditaan merkittävässä määrin laitosten ylläpitoon liittyvistä tehtävistä. Vankien edellytykset osallistua vankityöhön tai koulutukseen ovat heikentyneet. Tuotannollinen työ vankiloissa on joutumassa uudelleen arvioinnin kohteeksi, sillä tuottavaan vankityöhön ei ole riittävästi tekijöitä. Koulutuksessa tarvitaan entistä enemmän erityisopetusta ja tukipalveluja, jotta se onnistuisi.

50 Elinkautisvankien vapauteen valmentaminen ja tarvittavien yhteyksien ja toimenpiteiden toteutus voi muodostua hyvin ongelmalliseksi, koska vapautumispäätös voi tulla yllättäen sekä vankilalle että kotikunnalle.

Koulutusta vangeille järjestetään vankiloissa yhteistoiminnassa ulkopuolisten oppilaitosten kanssa. Opetusviranomaiset vastaavat pitkälti myös toiminnan kustannuksista. Tietyin edellytyksin vanki voi käydä myös vankilan ulkopuolella oppilaitoksessa.

Vuodesta 1995 lähtien vangit ovat voineet suorittaa osallistumisvelvollisuutensa työn ja koulutuksen ohella myös kuntouttavissa ja toimintakykyä ylläpitävissä toiminnoissa. Tavoitteena on tällöin esim. päihteiden käytön hallinta, sosiaalisten taitojen ja elämänhallinnan lisääminen, uusintarikosten ehkäisy ja muu vapautteen valmentava toiminta. Uusien toimintamuotojen kehittäminen on lähinnä tapahtunut vankeinhoidon kustantamana. Päihteiden käytön hallintaan tähtääviä toimintaohjelmia on kuitenkin kehitetty myös yhteistyössä päihdehuoltojärjestöjen kanssa. Nämä ovat saaneet toimintaan avustusta Raha-automaattiyhdistykseltä.

Tuotannollisesta työstä valmentavaan työhön

Tänä päivänä vankityö jaetaan valmentavaan työhön ja tuotannolliseen työtoimintaan. Projektiluontoisesti on myös kehitetty toimintamalleja vapautuvan vangin ohjaamiseksi työelämään⁵¹.

Vankien työ- ja toimintakyvyn puutteet ovat vaikuttaneet siihen, että vankilassa järjestettävä työtoiminta on enenevässä määrin luonteeltaan valmentavaa. Vuonna 2000 työssä kävi päivittäin keskimäärin 1263 vankia eli hieman vaille puolet vangeista. Näistä noin puolet osallistuu tuotannolliseen työtoimintaan. Valmentava työ koostuu mm. työelämään ohjaavasta koulutuksesta sekä työpajatoiminnasta. Vankiloiden työtoiminnan yhteydessä järjestetään myös oppisopimuskoulutusta.

Noin 40 % vangeista arvioidaan olevan työ- ja toimintakykyisiä. Saman verran on vankeja, joiden työ- ja toimintakyky on eriasteisesti alentunut. Vailla työ- ja toimintakykyä arvioidaan olevan joka viidennen vangin⁵².

Vankeinhoito järjestää työn vangeille. Työsiirtoloissa työtä on voitu järjestää myös valtion eri hallinnonalojen työhankkeisiin osoitettujen määrärahojen puitteissa. Viime vuosina määrärahoja on voitu osoittaa myös kunnallisiin kohteisiin, esim. kansallisesti tärkeisiin rakennushistoriallisiin kohteisiin. Kunnallisten työkohteiden kautta on avautumassa myös uudenlainen yhteistyömahdollisuus vankeinhoidon ja kuntien välillä. Työn järjestämisen lisäksi, ja siihen liittyen, voidaan järjestää myös muuta vapautteen valmentavaa toimintaa. Ongelmatonta tämä on silloin kun kyse on vangeista, joiden kotikunnassa työkohte on. Menestyksellisiä käytännön kokemuksia on saatu tällaisesta toiminnasta vasta Helsingin kaupungissa, jonka sosiaaliviraston työtoimisto on järjestänyt kuntouttavaa vankityötä ja sosiaalivirasto siihen liittyviä tukipalveluja vangeille⁵³.

51 Esim. NEP-projekti, Ks. liite "Tiivistelmä kokeilu- ja kehittämishankkeista" mietinnön lopussa

52 Yhteenveto vankiarvioista, toukokuu 2000 (N 4020).

53 Kuntouttava vankityökokeilu. Väliraportti. Vankeinhoito-osasto. Monisteita, 2000.

Vankien suhde työhön voi palkkausjärjestelmästä johtuen olla erityisen ongelmallinen suljetuissa laitoksissa. Työraha ei alhaisen tasonsa vuoksi toimi houkuttimena työhön, koulutukseen tai muuhun toimintaan. Ansiotaso ei juuri eroa niistä vangeista, jotka eivät osallistu toimintaan ja saavat käyttörahaa⁵⁴

Koulutus

Koulutuksen järjestämisessä vangeille vankilat toimivat yhteistyössä yleisen koulutusjärjestelmän kanssa. Suurin osa vankiloissa toteutetusta koulutuksesta on viime vuosina ollut opetusviranomaisten kokonaan tai osaksi rahoittamaa.

Oppilaitokset järjestävät opetuksen useimmissa vankiloissa. Eräissä vankiloissa opettajina toimivat myös vankilan palkkaamat opettajat ja vankilan opinto-ohjaajat. Omakulttuurista opetusta on järjestetty mm. romanivangeille ja suomen kielen opetusta ulkomaalaisille vangeille.

Koulutuksen merkitys vangin elämänhallinnan edistämässä voi olla hyvinkin suuri. Osa vangeista suorittaa vankeusaikanaan mittavia opiskelukokonaisuuksia. Opiskelevien vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2000 oli 312 vankia eli 12 % päivittäisestä vankiluvusta. Ammatilliseen koulutukseen osuus on runsas 2/3 ja yleissivistävän koulutuksen osuus vajaa kolmannes. Rangaistuslaitoksen ulkopuolella opiskeli kaikkiaan 135 vankia. Oppisopimuskoulutusta on myös mahdollista saada vankilassa useilla eri aloilla.

Vuonna 2000 koulutushakemuksia ammatilliseen koulutukseen jätettiin 1682, mutta koulutukseen voitiin ottaa vain noin puolet hakijoista. Oppilaisiksi otetuista 2/3 sai todistuksen koulutuksen loppuun suorittamisesta.

Kaikkien vankien ei ole mahdollista opiskella vankilassa tai sen ulkopuolella vankeusaikana. Syyt voivat liittyä turvallisuustekijöihin kuten esimerkiksi siihen, että ko. koulutus järjestetään avolaitoksessa, mihin osalla vangeista ei ole mahdollisuutta turvallisuussyistä päästä.

Koulutuksen järjestäminen kohderyhmään kuuluville on erityisen haastavaa siksi, että usein ensimmäiseksi on pyrittävä vaikuttamaan halun hankkia oman tulevaisuuden kannalta tarpeellinen koulutus. Syitä opiskeluhaluttomuuteen voi olla useita: oppimisongelmat ja huonot kokemukset aiemmin koulutuksesta, akuutti päihdeongelma ja se, ettei opiskelulla ole ollut mitään sijaa arkipäivän elämässä. Vankiloissa tarvitaankin ongelmallisempien asioiden selvittämistä, motivointia ja kouluttautumiseen valmentavaa ja innostavaa toimintaa.

Vankien koulutusmahdollisuuksien turvaamisessa opetushallinnon panostus on ollut ratkaisevan tärkeä. Työvoimahallinto ei ole katsonut voivansa, yksittäistapauksia (v. 2000 33 kpl) lukuun ottamatta, osallistua vankien työelämään valmentavaan koulutukseen.

54 Vankien palkkauksen uudistamistarpeet. Työryhmän muistio. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto, 30.9. 1998.

Toimintaohjelmat

1980-luvulta lähtien on kansainvälisessä vankeinhoidon menetelmiä koskevassa tutkimuksessa noussut esille uusia tuloksellisia menetelmiä, jotka ovat pohjautuneet lähinnä kognitiiviseen teoriaan.

Menetelmillä on pyritty vaikuttamaan mm. vankien päihdeongelmien-, väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden ehkäisyyn sekä yleisen elämänhallinnan parantamiseen. Tutkimuksissa on osoitettu, että oikein valituilla, kohdistetuilla ja ajoitetuilla menetelmillä voidaan vähentää vankien uusintarikollisuutta sekä kalliiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä ja parantaa heidän elämänhallintaansa.

Vankien uusintarikollisuutta vähentämään tarkoitettuja strukturoituja ohjelmia on otettu käyttöön myös Suomessa. Toiminta on enenevässä määrin kehittynyt vasta 1990-luvun loppupuolella, kun vangin tuli vuodesta 1995 lähtien mahdolliseksi täyttää osallistumisvelvollisuutensa työn ja opiskelun lisäksi osallistumalla muuhun tavoitteelliseen toimintaan.

Eri tavoitteisiin tähtävien toimintaohjelmien läpiviennistä ovat vastanneet enimmäkseen vankilan omat työntekijät. Päihdekuntoutusta on hankittu myös ostopalveluina alan järjestöiltä. Vuonna 1997 käynnistettiin ajattelutaitoja ja elämänhallintaa edistävä kanadalainen Cognitive Skills –ohjelma ja sittemmin seksuaalirikoksista tuomituille tarkoitettu ohjelma. Parhailtaan ovat käynnistymässä väkivaltakäyttäytymiseen kohdistuvat toimintaohjelmat.

Erilaisia päihdekuntoutusohjelmia tai niitä toteuttavia osastoja on vankiloissa ollut 1990-luvulta lähtien. Systemaattisemmin vankiloiden oman päihdekuntoutustoiminnan rakenteen luominen käynnistyi vuonna 1998 aloitetun päihdestrategiatyön⁵⁵ myötä. Päihdekuntoutuksessa on tukeuduttu lähinnä kotimaisiin malleihin ja yhteistyössä päihdehuoltojärjestöjen kanssa laadittu vangeille soveltuvia ohjelmia. Laitokset ovat myös itse kehittäneet erilaisia ohjelmia ja osastotoimintaa. Kaikkiaan päihdeettömyyttä edistäviä ohjelmia oli vuonna 2000 käytössä 15 vankilassa 224:sta, ja niihin osallistui n. 550 vankia. Vuoden 2001 aikana laitoksissa on käynnistymässä useita uusia ohjelmia.

Kesällä 1999 tuli mahdolliseksi sijoittaa vanki tiettyjen edellytysten täytyessä määrääjäksi vankilan ulkopuolelle tavoitteelliseen toimintaan, esimerkiksi päihdehuoltoon. Tämä toiminta on käynnistynyt hitaasti koska vasta vuodesta 2001 lähtien toimintaan on varattu määrärahoja.

Merkittävä osa toteutettavista toimintaohjelmista on vielä vailla seurantaa ja riittäviä voimavaroja. Kaikkiaan erilaisiin toimintaohjelmiin tai muuhun toimintakykyä ylläpitävään toimintaan osallistuvien päivittäinen lukumäärä oli vuonna 1999 keskimäärin 175 eli noin kuusi prosenttia päivittäisestä keskimääräisestä vankiluvusta. Tavoitteena on lähivuosien aikana kasvattaa oleellisesti toimintaohjelmiin osallistuvien määrää. Päihdeettömyyttä tukeviin ohjelmiin osallistuvien määrä on tarkoitus kaksinkertaistaa nykyisestä 700 vangista. Kehitys on ollut nopeaa, sillä vielä vuonna 1996 päihdeohjelmiin osallistui vain noin 200 vankia.

55 Vankeinhoitolaitoksen päihdestrategia. I osa. Toimintaohje vuosille 1999-2001. Vankeinhoito-osasto 27.1. 1999.

Taloudellinen tilanne ja toimeentulo

Vankila huolehtii vangin päivittäisestä ylöspidosta ja vankilan eri toimintoihin osallistumisesta aiheutuvista kustannuksista. Muihin tavanomaisiin kuluihin (henkilökohtaiset menot, ostokset vankimyymälästä, matkat poistumislupa- ja kakkunalle jne.) vangin edellytetään käyttävän omia varoja, joita hän voi vankilassa ansaita osallistumalla työhön tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan tai saamalla käyttörahaa.

Työhön, koulutukseen tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan osallistuvalla vangilla voidaan suljetussa laitoksessa maksaa työrahaa. Vangin kuukausiansio vaihtelee suljetuissa laitoksissa 391 mk:sta 652 mk:aan. Henkilökohtaisen suorituksen perusteella voidaan maksaa enintään 30 prosentin korotus.

Käyttörahaa maksetaan niille, jotka syystä tai toisesta eivät osallistu muuhun toimintaan. Käyttöraha (1,20 mk/t) on puolet alimmasta työrahasta. Maksu suoritetaan niiltä tunneilta, joilta vangille on vahvistettu työaika. Sitä ei makseta, jos vanki on kieltäytynyt suorittamasta hänelle osoitettua toimintaa. Käyttörahaa voi kuukaudessa saada enintään noin 200 mk. Sekä työraha että käyttöraha ovat verollisia. Tuloista maksetaan myös mahdollisia ulosmittattuja saatavia. Tutkintavangille, jolle ei voida tarjota työtä tai joka ei työhön osallistu, käyttörahaa voidaan maksaa enintään 10 mk/päivä (edellyttää ettei henkilöllä ole mitään tuloja tai varallisuutta). Myös tämä raha on veronalaista tuloa.

Säädösten mukaan valtion lukuun tehtävästä työstä on maksettava käypä palkka. Tällaista työtä on periaatteessa tarjolla noin 30 prosentille vangeista avolaitoksissa ja työsiirtoloissa. Käytännössä avolaitospalkkaa saa päivittäin runsas puolet avolaitoksissa olevista. Avolaitoksessa tekemästään työstä vanki saa 21,60 – 26,20 mk tunnilta. Veron, ruoka- ja ylläpitokorvauksen jälkeen käteen jäävä tulo on kuukaudessa noin 1450 – 2100 mk. Avovankilapalkka on jäänyt huomattavasti jälkeen käyvästä palkasta.

Koulutukseen osallistuvalla avolaitosvangille voidaan maksaa toimintarahaa 7,60 mk tunnilta (veron jälkeen noin 1080 mk kuukaudessa) ja muuhun tavoitteelliseen toimintaan osallistuvalla 5,00 mk tunnilta (noin 700 mk kuukaudessa). Avolaitostoimintarahan piirissä on tällä hetkellä noin 200 vankia päivittäin. Toimintarahaa voidaan jättää kokonaan tai osittain maksamatta muulta viranomaiselta saatavan tuen vuoksi. Koska ns. toimintarahapäiviä tai täysin korvauksettomia päiviä on verraten paljon, avovankilaan sijoitettujen vankien keskimääräinen tulo on varsin alhainen. Vuonna 1995 tehdyn selvityksen mukaan useampi kuin joka neljäs vankipäivä oli käyttörahapäivä⁵⁶.

Työsiirtolatyötä tekevän vangin tilanne on paras. Tekemästään työstä hänelle maksetaan rakennusalan työehtosopimuksen vähimmäistuntipalkkaa tietyin rajoituksin, noin 37 mk tunnilta. Verojen ja ylläpitokorvausten jälkeen käteen jää keskimäärin 3 500 mk kuukaudessa. Palkasta suoritetaan pidätys huollettaville ja mahdolliset ulosmittaukset. Päivittäin työsiirtolatyössä on kuitenkin hyvin pieni osa vangeista⁵⁷. He ovat ainoa ryhmä, joka teoriassa kykenisi saamaan jotain säästöön vapautumisen varalta.

56 Vankien palkkauksen uudistamistarpeet. Työryhmän muistio. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto 30.9. 1998.

57 Vuonna 1999 työsiirtolatyössä oli päivittäin keskimäärin 135 vankia.

Vankityöllä voi parhaimmillaan olla tärkeä merkitys yhteiskuntaan sijoittumista tukevana tekijänä. Käytännössä tämä mahdollisuus koskee erittäin pientä osaa vangeista. Vankien palkkausjärjestelmä on todettu vanhentuneeksi. Sen taustaideologia on 1970-luvulta ja sitäkin varhaisemmalta ajalta. Tilanne laitoksissa oli silloin hyvin toisenlainen. Vankiluku oli yli kaksinkertainen ja vankien ammattitaito ja sosiaalinen tilanne silloisiin työn vaatimuksiin nähden parempi. Vankien taloudellinen asema on vuosien varrella selvästi heikentynyt. Työrahoja on merkittävämmiin korotettu viimeksi lähes 30 vuotta sitten. Parhaimmillaan työ- ja käyttörahojen ostovoima on ollut vuonna 1973⁵⁸.

Vangin taloudellista tilannetta säätelee merkittävästi se, mihin laitostyyppiin hänet on sijoitettu. Sillä on esimerkiksi suurempi vaikutus kuin henkilön työkyvyllä. Korvaus- ja palkkauseroihin ei niinkään ole syynä vankeinhoidolliset perusteet kuin vuosikymmenien kehitys ja erityisesti se, että avolaitoksissa työstä maksettu korvaus on säädöksillä paremmin sidottu yleiseen ansiotason nousuun. Tilanne aiheuttaa suurta eriarvoisuutta vankien välillä. Erikoista on myös se, että esimerkiksi työkyvyttömyysaikana avolaitosvanki voi saada ainoastaan käyttörahaa.

Myös opiskelevien vankien taloudellinen asema suljetussa vankilassa on huono. Euroopan Neuvoston suositusten mukaan koulutuksella tulisi olla sama asema ja palkka kuin työllä vankilassa. Opiskelevalle vangille maksetaan työrahaa 3,10 mk työtunti. Vankilassa opiskeleva ei voi myöskään saada opintososiaalisia etuja.

Eräissä suljetuissa laitoksissa vuonna 1995 tehty selvitys⁵⁹ osoitti, että vankien suurin tulonlähde oli ulkopuolelta saapuneet tilisiirrot. Vuonna 1998 tehdyn selvityksen mukaan vankien käyttöön tulevista varoista kaksi kolmasosaa tulee vankilan ulkopuolelta, määrältään sen osuus on kolminkertainen vankilasta tulevaan rahaan verrattuna.

Suurella osalla vangeista kaikki vankila-aikana saatava toimeentulo menee välttämättömiin menoihin, kahviin, tupakkaan ja puhelinkortteihin. Monet vangit eivät saa koskaan rahaa vankilan ulkopuolelta. Käyttövarojen niukkuudesta kertoo se, että yksistään kanttiiniostoksiin menee noin 50 – 70 prosenttia vangin saamista rahoista. Vangilla saattaa vapautuessaan olla jonkin verran rahaa, jonka määrä merkitään vapautuspassiin. Hakiessaan toimeentulotukea ja siitä päätettäessä otetaan tuo passin merkitty rahasumma huomioon. Usein vapautunut vanki on tuosta summasta jo maksanut yksityisiä velkojaan ja saatu toimeentulotuki ei riitä elämiseen.

Sosiaalityö ja muu psykososiaalinen tuki

Vankeinhoidossa on pitkät perinteet vankien henkilökohtaisella tukitoiminnalla, johon liittyen ensimmäisiä virkoja olivat vankilasaarnaajan (vankilapastorin), opettajan ja lääkärin virat. Ensimmäiset huoltoasiamiehen virat perustettiin ja tehtävät määriteltiin vuonna 1950 asetustasolla. Tämä virka muuttui myöhemmin sosiaalityöntekijän viraksi. Vankiloissa on nykyisin 38 sosiaalityöntekijää. Psykologin virkoja on perustettu 1970-luvulta lähtien. Opettajien sijasta on opinto-ohjaajia. Lisäksi on paljon muuta

58 Vankien palkkauksen uudistamistarpeet. Työryhmän muistio. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto 30.9. 1998.

59 Suljettujen laitosten vankien ansiotasokyselyn tulokset. Vahon kirje laitoksille 18.4. 1996.

erityiskoulutettua henkilökuntaa, kuten sairaanhoitajia ja erilaisia ohjaajia. Merkittävä voimavara ovat olleet myös vankilan ulkopuoliset tahot, mm. Kriminaalihuoltoyhdistys, Suomen Punainen Risti, seurakunnat, Vapautuvien Tuki ry. ja muut järjestöt joiden toiminta ulottuu muurien sisäpuolelle.

Vankeinhoidon sosiaalityön tehtäviä ei ole lainsäädännössä erikseen määritelty. Säädökset edellyttävät vangin vapautumiseen liittyvien asioiden järjestämistä, nuorisovankien ohjausta vapautumisen jälkeisessä sijoittumisessa ja vangin muualla olevan omaisuuden hoitoa. Sosiaalityöntekijöiden toimenkuvat on määritelty vankilakohtaisesti.

Vankilan sosiaalityössä on kuitenkin otettava huomioon myös sosiaalihuollon lainsäädäntö. Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Vankilan sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimukset on määritelty vankeinhoitolaitoksesta annetussa asetuksessa ja ne vastaavat sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Vankiloissa on kuitenkin edelleen sosiaalityöntekijöitä, joiden peruskoulutuksena on vankeinhoitotutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto, mutta jotka siirtymäsäännösten perusteella täyttävät kelpoisuusvaatimukset.

Vankiloiden sosiaalityöntekijöiden työtä on viime vuosina kehitetty ammatilliseen suuntaan. Käytössä ovat normaalit sosiaalityön menetelmät yksilö-, perhe- ja yhdyskuntatyö. Työhön ja sen kuvaan heijastuu kuitenkin edelleen ”vankeinhoidolliset perinteet”. Työ on usein alisteista vankilan muun toiminnan intresseille. Sosiaalityöntekijän rooli ja tehtävät eri laitoksissa voivat vaihdella paljonkin, jopa niin, että välttämättä sosiaalityöntekijä ei tee ainakaan kokoaikaisesti sitä, mitä yleisesti ymmärretään sosiaalityöllä⁶⁰.

Toimintaan osallistumattomat ja eristyksissä olevat vangit

Melko huomattava joukko vangeista ei eri syistä johtuen osallistu vankilan järjestämiin toimintoihin. Vuonna 1999 tällaisia vankeja oli päivässä keskimäärin 916 eli 32% (N 2 743). Näistä sairaana oli 189, vaikeasti työllistettäviä 301 ja muissa passiivitoiminnoissa (mm. poistumisluvalla, lomalla tai käräjillä olevat ja tutkintavangit) 426 vankia.

Pieni osa vangeista, viime vuosina noin 90–110 vankia, on päivittäin omasta pyynnöstään eristyksissä muista. Syitä on useita, mutta yksi keskeinen tekijä on pelko muita vankeja kohtaan. Tämän taustalla voi olla esim. huumevelat tai jokin muu, vangin rikolliseen toimintaan ja sosiaalisiin suhteisiin liittyvä tekijä.

60 Karsikas, Vuokko: Sosiaalityön toteutuminen vankeinhoidossa: sosiaalityön ristiriidat ja niiden vähentäminen. Kuopion yliopiston ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksen Kehittyvä vankilan sosiaalityö –koulutus. Tutkimusraportti 3.6. 1997.

Vankila ja yhteiskuntaan sopeutuminen

Rikoksenteikijän yhteiskuntaan integroinnin näkökulmasta vankilaan joutuminen on varsin yleisesti todettu vain pahentavan tilannetta. Vankeusrangaistuksen suorittaminen yleensä vain vahvistaa yksilön huono-osaistumista. Vankilassa pahimmillaan ihminen totutetaan siihen, ettei omista asioista tarvitse huolehtia. Laitos järjestää kaiken. Vuosien varrella erityisesti uusijat tottuvat tähän: arkielämä järjestyy ilman omia ponnisteluja. Mitä pidempää vanki on laitoksessa sitä vieraantuneempi hän on normaaliyhteiskunnasta⁶¹.

3.3. Kriminaalihuoltoyhdistys

Julkisoikeudellinen⁶² Kriminaalihuoltoyhdistys (KHY) vastaa vapaudessa toimeenpantavista yhdyskuntaseuraamuksista, joita ovat ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen nuorten rikoksenteikijöiden valvonta, nuorisorangaistuskokeilun ja yhdyskuntapalvelun toimeenpano sekä ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta. Kriminaalihuoltoyhdistyksen tavoitteena on uusintarikollisuuden sekä rikollisuutta aiheuttavan syrjäytymisen ehkäiseminen ja vähentäminen.

Tavoitteeseensa Kriminaalihuoltoyhdistys pyrkii vastaamalla ja huolehtimalla vapaudessa toimeenpantavien seuraamusten toimeenpanosta,

- tukemalla rikoksista tuomittujen ja tutkittavana olevien pyrkimystä oman elämänsä hallintaan sekä asiakastyön kautta että ohjaamalla heitä yleisten sosiaalipalvelujen käytössä ja tarvittaessa tuottamalla yleisiä sosiaalipalveluja täydentäviä palveluja,
- tuottamalla asiantuntijapalveluja ja tarjoamalla tietoa rikollisen käyttäytymisen ja sosiaalisten ongelmien välisistä yhteyksistä sekä
- vaikuttamalla yhteiskunnalliseen, erityisesti kriminaalipoliittiseen päätöksentekoon ja seuraamusjärjestelmän kehittämiseen vankeusrangaistuksen käyttöä vähentävään suuntaan.

KHY:llä on Helsingissä sijaitsevan keskustoimiston lisäksi 21 aluetoimistoa, 11 paikallistoimistoa, Tampereen toimintakeskus, jonka toimintaa organisaatiouudistuksen jälkeen jatkaa Siltavalmennusyhdistys ry sekä Kajaanin aluetoimiston yhteydessä toimiva Sopentuvan leirikeskus. Kriminaalihuoltoyhdistyksen palveluksessa on noin 300 henkilöä, vapaaehtoisia yksityisvalvojia on lähes 500. Yhdyskuntapalvelun suorittamista varten käytettävissä on yli 2000 palvelupaikkaa.

61 Kyngäs, Margit: Vankeus miehen elämäkulussa. Tutkimus nuorena rikoksenteikijänä vankilaan tuomittujen miesten lapsuudesta, vankeusajasta ja vankeuden jälkeisestä elämästä. Acta Universitatis Lapponiensis 36. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2000.

62 Kriminaalihuoltoyhdistystä valvoo oikeusministeriö ja sen vankeinhoito-osasto. 1.8.2001 lukien tulee voimaan uudistus, joka lakkauttaa yhdistyksen ja toimintaa jatkaa kriminaalihuoltolaitos, joka on osa rikosseuraamusvirastoa ja siten valtion viranomainen (ks. tarkemmin luku 1.3).

Yhdyskuntapalvelu

Yhdyskuntapalvelu alkoi Suomessa kokeiluna vuonna 1991, laajeni kokeiluna asteittain ja vuonna 1997 siitä tuli yleinen rangaistus. Yhdyskuntapalveluun tuomitaan enintään kahdeksan kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta, jos aiemmat ehdottomat vankeusrangaistukset, yhdyskuntapalvelurangaistukset tai muut painavat syyt eivät estä palveluun tuomitsemista. Enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistuksista tuomitaan yhdyskuntapalveluna vajaa 40%. Yhdyskuntapalveluun tuomituista noin 60 % on syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen.

Yhdyskuntapalveluun tuomitseminen edellyttää, että rikoksentekijä suostuu palveluun ja hänen oletetaan suoriutuvan siitä. KHY laatii syyttäjän pyynnöstä soveltuvuusselvityksen, jossa arvioidaan syytetyn mahdollisuuksia suoriutua palvelusta. Selvityksessä kartoitetaan syytetyn elämäntilanne ja edellytykset suorittaa yhdyskuntapalvelurangaistus. Kielteisten lausuntojen perusteena on tavallisimmin syytetyn hallitsematon päihteenkäyttö.

Yhdyskuntapalvelu on palkatonta yleishyödyllistä työtä, jota tehdään vapaa-aikana rangaistuksen pituudesta riippuen 20-200 tuntia. KHY vahvistaa palvelusuunnitelman ja valvoo palvelun suorittamista. Suunnitelma sisältää tiedot palvelupaikasta, suorittamisen aikataulun ja suorittamisedot, joita palveluun tuomitun on noudatettava. Enintään viisi tuntia rangaistuksesta voidaan suorittaa käyttämällä päihdeongelmien vähentämiseen tarkoitettuja palveluja. Päihdejaksot voidaan järjestää esimerkiksi yhteistyössä paikallisen A-klinikan kanssa. Toistuvasti törkeisiin rattijuopumuksiin syyllistyneille on suunniteltu liikenneturvajakso, joka toteutetaan yhteistyössä Liikenneturvan⁶³ kanssa. Yhdyskuntapalvelua suoritetaan kerrallaan 3-4 tuntia kaksi kolme kertaa viikossa. Rangaistuksen suorittaminen kestää yhdyskuntapalveluksi muunnetun vankeusrangaistuksen ajan. Siten esimerkiksi 90 tunnin yhdyskuntapalvelun loppuun suorittamiseen kuluu kolme kuukautta.

Palveluehtojen rikkomisesta seuraa kirjallinen huomautus. Törkeä palveluehtojen rikkominen johtaa asian viemiseen syyttäjälle, mikä yleensä tarkoittaa yhdyskuntapalvelun muuntamista vankeudeksi tuomioistuimessa.

Vuonna 2000 suoritettiin 238 129 yhdyskuntapalvelutuntia ja loppuun suoritettiin 2770 yhdyskuntapalvelua. Vuonna 2000 yhden yhdyskuntapalvelutunnin hinta laskettuna kaikista Kriminaalihuoltoyhdistyksen menoista oli 173 markkaa.

63 Päihdejaksoiden osuus on nopeasti kasvanut. Kun jaksoja vuonna 1996 oli 257, niin vuonna 2000 luku oli 468 (runsas 17 % YKP- tuomioista).

Yhdyskuntapalvelun keskeiset tavoitteet

Syyttäjän pyynnöstä tehtävällä soveltuvuusselvityksellä pyritään varmistamaan jo etukäteen, ettei yhdyskuntapalveluun tuomita sellaista henkilöä, jolla ei ole käytännössä edellytyksiä siitä suoriutua. Näin selvitysvaihe rajaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevat yhdyskuntapalvelun ulkopuolelle. Vaikeasti päihdeongelmaisen, asunnottoman, vaikeasti psyykkisesti tai fyysisesti sairaan ei pääsääntöisesti arvioida suoriutuvan palvelutehtävistä. Kuten esityksessä yhdyskuntapalvelun kokeilulaiksi (HE 62/1990) todetaan:

”Soveltuvuuden käyttäminen yhtenä seuraamuksen määräämisperusteena merkitsee seuraamuksen valitsemista rikoksentekijän yksilöllisten ominaisuuksien ja olosuhteiden eikä vain hänen tekemänsä rikoksen mukaan”

”Kattavin valvonta- ja tukiponnisteluin olisi ehkä mahdollista saada nämäkin suorittamaan tuomiossa määrätyt yhdyskuntapalveluun kuuluvat tunnit, mutta tämä vaatisi kokeilun läpiviemiseen huomattavasti enemmän henkilökuntaa kuin on käytettävissä.”

”Lähtökohtana olisi pidettävä rikoksentekijän edellytyksiä ja halua suoriutua palvelusta. Sosiaalisesti huonommassa asemassa oleville yhdyskuntapalveluun suostuville tulisi voida järjestää sosiaalihuollon tukitoimenpiteitä, erityisesti asumispalveluja.“

Yhdyskuntapalvelun positiivinen funktio ei ole yksinomaan siinä, että vältetään vankeusrangaistuksen haittavaikutukset tuomituille. Korostamalla sosiaalista integraatiota voidaan viranomaisten työtä ja seuraamukseen tuomittuja ohjata etsimään kuntouttavia ja yhteiskuntaan kiinnittäviä toimenpiteitä. Tuomittuja voidaan ohjata ja motivoida palvelujen piiriin ja räätälöidä asumisen-, työ- tai koulutuspaikan järjestelyt, sopia vaikeasti päihdeongelmallisille hoito-ohjelma jne. Yhdyskuntapalvelun rakenteet tarjoavat erinomaiset mahdollisuudet toimintaympäristönsä puolesta saada yksilöllisesti mitoitettuja tukitoimia.

Yhdyskuntapalvelulla on onnistuttu saavuttamaan niitä tavoitteita, joihin aikoinaan pyrittiin: *”Vireillä olevan rikoslain kokonaisuudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista on vankeusrangaistusten käytön vähentäminen.”* (He 62/90). Vaikka ei voida laskea, että yksi tunti yhdyskuntapalvelua vähentää vankilukua yhdellä päivällä, on kiistatonta, että yhdyskuntapalvelulla on ollut oma vaikutuksensa alentuneeseen vankimäärään.

Kehityksellä on ollut myös taloudellinen merkityksensä. Vuonna 2000 yhdyskuntapalvelutunti maksoi 173 markkaa (sis. myös keskushallinnon kulut) ja vankipäivä 660 markkaa. (ilman vankeinhoito-osaston keskushallinnon kuluja) Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että *”Taloudellisesti yhdyskuntapalvelu olisi yhteiskunnalle edullisempi kuin vankeusrangaistus. Merkittäviä kustannussäästöjä voitaisiin tosin saada vasta siinä tapauksessa, että yhdyskuntapalvelun käyttö pysyvästi alentaisi vankien määrää”* (HE 62/90). Pysyvä aleneminen on mahdollista vain silloin, jos yhdyskuntapalvelun avulla saavutetaan sosiaalista kiinnittymistä yhteiskuntaan. Voidaan myös ajatella, että tekemällä yleishyödyllistä työtä rangaistukseen tuomittu antaa panoksensa yhteiskunnan hyväksi.

Oikeusministeriö on tutkinut yhdyskuntapalveluun tuomittujen uusintarikollisuutta. Tutkimustulosten⁶⁴ nojalla voidaan sanoa, että tuomionsa yhdyskuntapalveluna suorittaneiden uusimisriski viisi vuotta tuomion antamisen jälkeen, on ollut lähes samaa tasoa kuin vankilassa tuomionsa suorittaneilla. Yhdyskuntapalveluun tuomituista syyllistyi uusiin rikoksiin viiden vuoden kuluessa 60 % ja vankeuteen tuomituista 66 %. Ne yhdyskuntapalvelua suorittavat, joilla ei ollut alkoholiongelmia, selvisivät yhdyskuntapalvelun jälkeen ilman uusia rikoksia ”tilastollisesti lähes merkitsevästi useammin“ kuin vankeudessa tuomionsa suorittaneet (Muilu 1999, 37).

Ero yhdyskuntapalvelun eduksi kasvaa, kun seuranta-aika aloitettiin tuomion suorittamisen jälkeen, sen jälkeen kun *“seuraamuksella oli ollut konkreettisia mahdollisuuksia vaikuttaa tuomittujen uusintarikollisuuteen”*. Yhdyskuntapalvelun suorittaneista uusi rikoksen 62 %- ja vankeusrangaistuksen suorittaneista 72 % tuomituista viiden vuoden seuranta-aikana. Jos yhdyskuntapalveluun tuomituilla oli ollut aiempia vankeusrangaistuksia, ero ei ollut enää merkitsevä.

Vaikka esitettyihin lukuihin on suhtauduttava varauksella silloin kun tulkitaan yhdyskuntapalvelun onnistumista, niin voitaneen ainakin sanoa, että varsin vaatimattomilla tukitoimenpiteillä on tällä halvemmallä järjestelmällä saatu ainakin jossain määrin parempia tuloksia. Kiinnostavaa on se, että päihdeongelmista kärsivien ja aiemmin vankeudessa olleiden tulokset eivät ole juurikaan parempia kuin vankilassa tuomionsa suorittaneiden.

Tiivistetysti voidaan todeta, että yhdyskuntapalvelun etuna on sen suorittaminen ilman eristämistä yhteisöjen tai tukipalvelurakenteiden ulkopuolelle. Ongelmana on yhtäältä se, että se jossain määrin on sosiaalisesti valikoiva, koska vaikeimmassa asemassa olevat eivät siitä suoriudu ja heille ei ole muita vaihtoehtoja tarjolla kuin vankeus. Nykyisellään ei myöskään ole kyetty hyödyntämään niitä mahdollisuuksia syrjäytymiskehityksen katkaisemiseksi, joita rangaistuksen toimeenpanon ympäristö mahdollistaisi.

(Prosessikaavio 1, ks. 120)

Ehdonalaisesti vapautuneet valvottavat

Vankeusrangaistuksesta suoritetaan lähes poikkeuksetta vankilassa määräosa, jonka jälkeen vanki vapautuu ehdonalaisesti. Määräosilla tarkoitetaan sitä, että ensikertainen vanki vapautuu pääsääntöisesti suoritettuaan puolet rangaistuksestaan, rikoksenuusija suoritettuaan kaksi kolmasosaa ja nuorisovanki yhden kolmasosan jälkeen. Päätöksen tekee vankilan johtokunta ja joissakin erityistapauksissa oikeusministeriön vankeinhoito-osasto. Alkuperäisestä vankeustuomiosta vapautumishetkellä jäljellä olevaa aikaa kutsutaan jäännösrangaistukseksi. Valvontaan määrätään pääsääntöisesti jäännösrangaistuksen pituuden perusteella ne, joille vakavasta rikoksesta on tuomittu pitkä vankeusrangaistus. Vankilan johtokunta päättää myös siitä, asetetaanko asianomainen jäännösrangaistuksen ajaksi valvontaan vai vapautetaanko hänet ilman valvontaa.

64 Marja-Liisa Muilu: Yhdyskuntapalveluun tuomittujen uusintarikollisuus. Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston julkaisuja 2/1999. Helsinki 1999

Lain mukaan valvonnan tarkoituksena on estää valvottavaa tekemästä uusia rikoksia ja tukea valvottavaa hänen pyrkiessään elämään nuhteettomasti. Valvottavan on noudatettava annettuja määräyksiä, joista tärkein on säännöllinen yhteydenpito valvojaan. Muita määräyksiä ovat mm. matkustusoikeuden rajoitukset ja ilmoitukset elinolosuhteiden muutoksista. Mikäli valvottava laiminlyö yhteydenpitovelvollisuutensa, valvojan on pyydettävä virka-apua poliisilta valvottavan löytämiseksi. Mikäli tämä ei tuota tulosta tai valvottava laiminlyö uudelleen velvoitteensa, valvojan tai poliisin on tehtävä alioikeudelle vaatimus ehdonalaisen vapauden menettämiseksi käytösrikkomuksen johdosta. Tuomioistuimien voi määrätä ehdonalaisen vapauden menetetyksi. Pelkästä käytösrikkomuksesta vankeutena suoritetaan yksi kuukausi, jonka jälkeen määrätään uudelleen ehdonalaisen vapauteen. Ehdonalainen vapaus voidaan tuomioistuimissa määrätä menetetyksi myös koeaikana tehdyn uuden rikoksen johdosta. Tällöin uudesta rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen lisäksi suoritetaan vapauden menetyksenä yksi kuukausi. Valvonnan järjestämisestä vastaa Kriminaalihuoltoyhdistys. Yksityisvalvojat, jotka pääosin ovat eri alojen asiakastyön ammattilaisia, hoitavat KHY:n ohjauksessa noin viidesosan ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnoista.

Ehdonalaista vapautta koskevia säännöksiä uudistetaan rangaistusten täytäntöönpanolain (RTL) kokonaisuudistuksen yhteydessä. Oikeusministeriön syksyllä 1999 asettaman komitean työn tulee valmistua 15.6.2001 mennessä.

Valvontatyö on niin sanotun tukielementtinsä osalta enenevässä määrin suuntautumassa asiakkaan sosiaalistamisprosessin hallintaan ja sitä varten on kehitetty menetelmäosaamista ja sen koulutusta. Tällä tähdätään nykyistä paremman valvontatyön struktuurin luomiseen. Taustalla on valvonta-asiakkaiden psyko-sosiaalisen tilanteen heikkeneminen, joka koskettaa yhä useammin myös nuoria valvottavia. Työltä on tähän saakka puuttunut sisältöä jäsentävä rakenne. Työskentelyä ei riittävässä määrin ole ohjannut arvio toimintojen ja työmenetelmien tarpeesta, vaan sekä asiakkaan että työntekijän valmiudet.

Toinen pulma on siinä, että tälle asiakkaan sosiaaliseen integraatioon tähtäävälle prosessille ei ole määritelty tahoja, jotka tulee huolehtia suunnitelmien tekemisestä, niiden yhdensuuntaisuudesta ja ennen muuta toteuttamisesta. Tämä puolestaan johtaa asiakkaan vaikeuteen asioida lukuisten viranomaisten kanssa.

Erityisen vaikeaa tilanne vaikuttaa olevan mielenterveysongelmista kärsivillä. Heidän kohdallaan rikokseen syyllistyminen sinällään estää usein palvelujen saannin, lisäksi päihdeongelmat ja erityisesti huumeongelmat diagnosoidaan niin, että palvelujen saanti estyy silloinkin kun on kyse vakavista mielenterveysongelmista. Näennäinen vastuun siirto asiakkaalle pikemminkin mahdollistaa vastuun pakoilemisen kuin vastuun ottamisen omasta elämästään. Vuonna 2000 yhden ehdonalaisesti vapautuneen valvontapäivän hinta laskettuna kaikista Kriminaalihuoltoyhdistyksen menoista oli 26 markkaa.

(Prosessikaavio 2, ks. 121)

Ehdollisesti rangaistut nuoret valvottavat ja nuorisorangaistukseen tuomitut

Nuorella rikoksentehtävällä tarkoitetaan henkilöä, joka tehdessään rangaistavan teon on ollut 15-20-vuotias. Tämän ikäisistä rikokseen syyllistyneistä laaditaan henkilötutkinta, jollei rikoksesta ilmeisesti seuraa sakkorangaistus. Henkilötutkinnassa selvitetään nuoren elämäntilannetta ja otetaan kantaa ehdolliseen rangaistukseen liitettävään valvontaan. Lisäksi siinä arvioidaan eri seuraamusvaihtoehtojen vaikutusta. Ehdoton vankeusrangaistus tuomitaan alle 18-vuotiaalle vain painavista syistä.

Valvonta on osa ehdollista rangaistusta ja sillä pyritään selkiyttämään nuoren elämäntilannetta siten, ettei nuori syyllisty uusiin rikoksiin. Nuorta tuetaan ratkaisemaan ongelmiaan ja löytämään mahdollisuuksia sosiaalistumiseen.

Valvontojen järjestelystä koko maassa vastaa Kriminaalihuoltoyhdistys. Yksityisvalvojat, joista suuri osa on sosiaalialan ammattilaisia, huolehtivat aluetoimistojen ohjauksessa yli puolesta ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonnoista. Sosiaalitoimi huolehtii alle 18-vuotiaita koskevista valvonnoista ja henkilötutkinnoista osana lastensuojelutyötä. Vuonna 2000 yhden ehdollisesti rangaistun nuoren valvontapäivän hinta laskettuna kaikista Kriminaalihuoltoyhdistyksen menoista oli 17 markkaa.

Laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta tuli voimaan helmikuun alusta 1997 ja se jatkuu vuoden 2001 loppuun. Kokeilussa on mukana seitsemän käräjäoikeuspiiriä: Helsinki, Espoo, Joensuu, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Nuorisorangaistukseen voidaan tuomita 15-17 -vuotiaana rikokseen syyllistynyt nuori, jos sakko katsotaan riittämättömäksi ja ehdoton vankeus liian ankaraksi rangaistukseksi. Nuorisorangaistukseen voidaan tuomita, vaikka tekijällä ei ole aikaisempia ehdollisia rangaistuksia, jos on syytä epäillä rikoskierteen jatkuvan. Tarkoituksena on puuttua nuoren rikoskierteeseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Nuorisorangaistukseen kuuluva ”*alustava toimeenpanosuunnitelma tuomioistuinta varten*” tehdään nuoresta, joka sosiaaliviranomaisten ja KHY:n arvion mukaan voidaan tuomita nuorisorangaistukseen.

Nuorisorangaistus koostuu nuorisopalvelusta (10-60 tuntia) ja intensiivisestä valvonnasta (4-12 kuukautta). Nuorisorangaistuksen osia ovat työskentelyohjelmat (Nuori ja rikos, Nuori ja päihteet, Nuori ja yhteiskunta) ja palkaton työ. Etukäteen aikataulutetut tapaamiset ja nuoren tarpeisiin vastaavat ohjelmat muodostavat seuraamukselle johdonmukaisesti etenevän sisällön. Yhden nuorisorangaistuksen (laskelma ei muiden yhdyskuntaseuraamusten tapaan perustu päivähintaan) hinta vuonna 2000 laskettuna kaikista Kriminaalihuoltoyhdistyksen menoista oli 22500 markkaa.

Nuorisorangaistuksen keskeiset tavoitteet

Nuorisorangaistus on yritys vastata pienen, mutta paljon rikoksia tekevän nuorten joukon problematiikkaan. Painopiste on ollut menetelmällisessä kehittämistyössä. Nuorisorangaistuksessa on pyritty kiinnittämään huomiota *vuorovaikutuksen laatuun* olemalla tarkkoja sääntöjen noudattamisessa ja puuttumalla jokaiseen rikkomukseen heti. Muutosprosesseja pyritään saamaan aikaiseksi varaamalla aikaa asiakassuhteen alussa tutustumiselle ja kontaktin luomiselle. Toiseksi muun muassa työskentelyohjelmien käytöllä on kiinnitetty nuoren *huomio tulevaisuuteen* eli pyritään saamaan nuori pohtimaan mitä vaikutuksia hänen vastaisuudessa tekemillään ratkaisuilla mahdollisesti

on. Kolmas painotus on ollut *asiakkaan voimavarojen hyödyntämisessä* kartoittamalla nuorten niin muodolliset kuin epämuodolliset verkostot. Nuoren voimavarat pyritään ottamaan käyttöön tulevaisuuden suunnittelussa. Neljäs asiakastyön periaate on *toteuttaa ns. pienten askelten politiikkaa*. Esimerkiksi työskentelyohjelmilla pyritään kyseenalaistamaan nuorten arvo- ja ajattelumalleja suhteessa rikoksiin ja päihteisiin. *Uudelleenmäärittelyn* avulla on tarkoitus löytää uusi näkökulma rikoksiin – esimerkiksi uhrin näkökulma. Kuudes nuorisorangaistuksessa noudatettava asiakastyön periaate on *kokeileminen ja kehittäminen* eli koko järjestelmän ja työn tekemisen sisältöä pyritään arvioimaan ja ideoimaan kaiken aikaa⁶⁵.

(Prosessikaavio 3, ks. 122)

4. TUKIJÄRJESTELMÄ

Sosiaalivakuutus, kunnallinen sosiaali- ja terveystoimi, asuntotoimi, työvoima- ja opetustoimi ovat osa julkisen vallan ylläpitämää tuki- ja palvelujärjestelmää. Tuet ja palvelut ovat tarkoitettut kaikille kansalaisille. Suomen perustuslain määrittämien perusoikeuksien mukaan:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Perusoikeuksien nojalla määritetty myös rangaistuksiin tuomittujen oikeudet.

Tukipalvelujen järjestämisen tarve syntyy siitä erityisestä tilanteesta kun ihminen joutuu vankeuteen. Vaikka vanki ei menetä kuntalaisuuttaan vankilassaoloaikanaan hänen asemansa ja mahdollisuutensa käyttää kunnallisia palveluja ovat rajoitetummat kuin vapaudessa elävillä. Vapautuessaan, joskus vasta vuosien päästä, henkilö on myös hyvin erilaisessa tilanteessa kuin muut kuntalaiset. Monessa suhteessa elämä ja käytännön järjestelyt on aloitettava alusta alkaen. Kriminaalihuollon asiakkaan asema suhteessa kotikunnan palveluihin tai muihin järjestelmiin ei sen sijaan eroa muista kuntalaisista.

65 Sanna Virolainen: Nuorisorangaistus. Kiinnipitämällä muutoksen alkuun? Raportti nuorisorangaistuskokeilusta 1.2.1997-1.6.1999. Kriminaalihuoltoyhdistys 1999.

4.1. Yleiset palvelut ja erityispalvelut

Tässä luvussa tarkastelu rajataan lähinnä kunnan järjestämiin sosiaalihuollon palveluihin kohderyhmän keskeisimmät palvelutarpeet huomioon ottaen.

Kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja säädetään sosiaalihuoltolaissa ja eräissä sosiaalihuollon erityislaeissa sekä kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa ja mielenterveyslaissa. Kunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yleensä omille asukkailleen – eli niille, joilla on kunnassa kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja asuinpaikka. Palvelut kunta voi järjestää itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostopalveluina järjestöiltä tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määrittää asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät periaatteet.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään niin sanottujen yleisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä sekä kaikkia sosiaalipalveluja yhteisesti koskevista periaatteista. Erikseen on säädetty lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, päihdehuollon, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien, omaishoidon tuen ja perhehoidon järjestämisestä. Lisäksi on omat säädöksensä, jotka koskevat lasten asemaa ja eräitä muita perheoikeudellisia asioita. Eräiden asiakasryhmien palvelujen ja aseman turvaamiseksi on säädetty erillisiä lakeja. Näiden lakien perusteella annettavia palveluja kutsutaan usein erityispalveluiksi (esim. päihdehuolto, mielenterveyspalvelut, vammaispalvelut). Voidaan sanoa, että yleiset palvelut ja ansiosidonnaiset etuudet yhteiskunnassa turvaavat myös erityisryhmien asemaa yhteiskunnassa. Kaikkia sosiaalihuollon yleisiä tai erityispalveluja ei alan lainsäädännössä ole erikseen mainittu, esimerkiksi vanhustenhuolto tai ”kunnallinen kriminaalihuolto”, vaan nämä palvelut järjestetään osana muita palveluja⁶⁶.

Sosiaalihuoltolain mukaisia yleisiä palveluja ovat: sosiaalityö, kasvatusta ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito ja omaishoidon tuki.

4.2. Lainrikkajat sosiaalipalvelujen käyttäjinä

Vangin suhde kotikuntaan ja sen palveluihin voi pääsääntöisesti toteutua vain vankilan hallinnon kautta. Palvelujen piiriin pääsy edellyttää monenlaisia järjestelyjä, viranomaisten apua ja lupia. Suhde kotikuntaan ja sen palveluihin voi muodostua etäiseksi ja hankalaksi yksistään siitä syystä, että sijoitusvankila sijaitsee usein kaukana kotikunnasta. Vankilaan joutuessaan henkilö käytännössä menettää varsin pitkälle mahdollisuudet käyttää kunnallisia palveluja hyväkseen. Hänellä ei ole mahdollisuutta osallistua ja asioida niissä kuin rajatusti, useimmiten puhelimitse, kirjeitse tai vankilan työntekijän välityksellä. Joissakin tapauksissa kotikunnan sosiaalityöntekijä voi pitää vastaanottoa vankilassa. Vangin siteet siviiliyhteiskuntaan katkeavat yleensä varsin radikaalisti: asuminen, perhe, työ, toimeentulon taso, opiskelu, vapaa-ajan vietto jne.

66 Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäätöiset palvelut. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1997:6.

Vankilaan joutuminen merkitsee aina eristämistä, eroon joutumista lähipiiristä. Se merkitsee myös tavoista ja tottumuksista luopumista, tulemista osaksi vankimassaa. Vankilassa ollaan oppimassa uutta rikosten teosta, kärsimässä, käyttämässä hyödyksi vankilan palveluja tai yrittämässä korjata elämäntilannetta osallistumalla eri toimintoihin⁶⁷. Omatoimisuus, normaalit arkielämän asiointi- ja selviytymistaidot rapistuvat nopeasti laitosisolosuhteissa, erityisesti suljetuissa laitoksissa. Siviiliin palatessaan vapautunut on usein yhteiskunnan tukipalvelujen varassa, mutta samalla kyvyt ja motivaatio asioida viranomaisten kanssa on heikentynyt. Monet asiat pitäisi rakentaa ja aloittaa uudestaan. Vapautuminen tapahtuu edelleen varsin jyrkkäraja- astumisena muurin ulkopuolelle sen jälkeen kun rangaistus on suoritettu. Edellytyksiä osallistuvalla kuntalaisuudelle on harvoin. Myös vapautuvat itse korostavat tätä usein.

Vaikka vapautuvien vankien jälkihuollosta tai yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevien tukipalveluista ei ole erityistä mainintaa sosiaalihuoltolaissa (710/1982) koskee lain mainitsevat palvelut myös heitä. Lain mukaan kunnan on huolehdittava mm. sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle, ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä.

Äskettäin voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) koskee myös sosiaalihuollon asiakkaina olevia vankeja ja kriminaalihuollon asiakkaita. Laki edellyttää mm. palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman laatimista, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Seuraamusjärjestelmän piirissä olevien kannalta merkittävimmät yhteiskunnan tukipalvelut ovat mahdollisuus hakea kunnallista toimeentulotukea, työmarkkinatukea, asumistukea tai asumispalveluja, sekä sellaiset kunnalliset erityispalvelut kuin päihdehuolto ja mielenterveyspalvelut. Sosiaalityön kohteena henkilö on lähinnä yksittäisiä palveluja ja etuuksia hakiessaan. Terveystuotopalvelut ovat yleensä myös varsin käytetty palvelumuoto kohderyhmällä. Varsinaista palvelukartoitusta kohderyhmän tukipalvelujen käytöstä ei ole tehty.

Kaiken kaikkiaan palvelujen valinnoissa ja tarpeissa kohderyhmä on varsin erilainen ryhmä kuin muut kuntalaiset. Myös palvelutarpeiden intensiteetti on suurempi. Kohderyhmään kuuluvat ovat yleensä sosiaali- ja terveyspalvelujen suurkuluttajia, tai osa voi olla lähes täysin syrjässä niiden käytöstä.

Yleiset palvelut seuraavat varsin suurella määrällä ihmisen ikäkehitystä ja siitä lähteviä tarpeita (päivähoito, oppilashuolto, työterveyshuolto, vanhustenhuolto jne). Erityispalvelutarpeet nousevat yksilöllisistä tarpeista, joihin liittyy psykososiaalisia, taloudellisia, elämäntilanteesta, sairaudesta tai vammasta aiheutuvia tekijöitä.

Näin tarkastellen kohderyhmän keskeisimmät tukipalvelutarpeet sijoittuvat erityispalvelujen piiriin.

67 Kyngäs, Margit: Vankeus miehen elämänselä. Tutkimus nuorena rikoksentekijänä vankilaan tuomittujen miesten lapsuudesta, vankeusajasta ja vankeuden jälkeisestä elämästä. Acta Universitatis Lapponiensis 36. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2000

Erityisen ongelman tukijärjestelmälle muodostavat sellaiset yksilöt tai ryhmät, jotka eivät toimi tai eivät kykene toimimaan yleisesti hyväksytyillä pelisäännöillä, ja joiden tavoitteet ovat ristiriidassa yhteiskunnan arvojen ja normien kanssa. Heitä silmällä pitäen järjestelmä sisältää myös kontrolloivia ja sanktioivia elementtejä.

Sosiaalihuoltoon sisältyvä sosiaalityö on usein välittävä mekanismi tilanteessa, jossa tavoitteena on syrjäytyneen tai sopeutumattoman henkilön saaminen osalliseksi normaaliin yhteiskuntaelämään. Sosiaalityön tärkein tavoite on asiakkaan oman toimintakyvyn vahvistaminen.

Sosiaalityötä ja erityispalveluja tarvitaan silloin, kun yleiset palvelut ja etuisuudet eivät ole riittäviä tai toimivia⁶⁸. Sosiaalityön, erityispalvelujen ja -etuuksien kautta vasta joissakin tilanteissa ja tapauksissa voidaan päästä siihen, että yleiset palvelut jatkossa riittävät. Sosiaalityö ei aina välity julkisen järjestelmän kautta.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen asiakkaat ja eräät muut ns. vaikeimmassa asemassa olevat syrjäytyneiden ryhmät, joiden käyttäytyminen tai muu elämäntapa ei vastaa valtaväestön normeja, ovat usein erilaisten järjestöjen, seurakuntien ja vertaisryhmien avun kohteena. Tätä kautta saatava tuki voi olla henkilölle merkityksellisempää, koska sen antamiseen ei liity niin tiukkoja ehtoja kuin julkisessa järjestelmässä.

Kohderyhmään kuuluvan suhdetta tukipalveluihin kuvaa seuraava esimerkkitapaus⁶⁹. Kyse on 20-vuotiaasta vuosia alkoholia, lääkkeitä ja huumeita käyttäneen, vankilasta vapautuneen ja sinne uudelleen joutuvan "Tapion" tilanteesta. Monien vaiheiden jälkeen saadaan hoito aloitettua. Ongelmana ei ole (ollut) raha tai palvelujen puute, vaan vastuun otto. Aluksi asiakas itse ei suostu, sitten eri toimijoiden vastuu kiertyy kiertymistään.

"...Syksyllä Tapiolla menee huonosti; useita oikeudenkäyntejä eri paikkakunnilla, asunoton sekä lääkkeitä katukaupasta. Tapio soittelee palveluohjaajalle silloin tällöin, mutta palveluohjaajan arvion mukaan paljoo ei ole tehtävissä. Tapio ei pärjää avohoidossa ja oma motivaatiokin hoitoon huono. Loppusyksyllä Tapio soittelee palveluohjaajalle päivittäin mm. lääkkeitä. Palveluohjaaja on yhteydessä kolmeen lääkäriin, joista kukaan ei ota vastuuta 'heroinistista', joka lähinnä haluaa vain lääkkeitä. Tapio ei mene palveluohjaajan tilaamalle ajalle psykiatriseen sairaalaan ja jatkossa uuden ajan saa ainoastaan päihdepoliklinikan kautta. Yhtenä yhteistyövaihtoehtona palveluohjaaja miettii päihde- ja sosiaalipoliklinikan lääkäriä. Marraskuussa Tapion tilanne muuttuu sikäli, että hän pitää hyvin yhteyttä ja haluaa itse hoitoon. Hänelle suunnitellaan uudelleen vieroitushoidon jatkumoa siviilistä vankilaan. Ongelmana on Tapion päivittäin käyttämän lääkemäärän suuruus. Helmikuun -99 alussa Tapio, palveluohjaajat ja huumeopiskelija lääkäri sopivat hoidon aloittamisesta. Palveluohjaaja on yhteydessä voutiin vankilaan menopäivästä sopimiseksi ja huumeopiskelija lääkäri on yhteydessä psykiatriseen sairaalaan ja vankisairaalaan. Palveluohjaaja ja huumeopiskelija hoitaja saattavat Tapion hoitoon. Vajaan viikon hoidon jälkeen, muutama päivä ennen sovittua vankisairaalaan siirtymistä Tapio kirjoitetaan ulos huonon käytöksen perusteella. Asiasta ei ilmoiteta palveluohjaajille tai

68 Kananoja Aulikki: Murros on mahdollisuus. Sosiaalityön selvityshenkilön raportti. STAKES, raportteja 211:1997.

69 Kriminaalihuoltoyhdistyksen (Tampere) yksilöllisen palveluohjauksen väliraportti.

huumepysäkin työntekijöille etukäteen. Tapio oleilee kavereillaan, soittelee palveluohjaajalle ja käyttää aineita. Maaliskuun lopussa suunnitelma on, että Tapion vieroitushoito aloitetaan toisessa sairaalassa ja jatkuu vankisairaalassa. Maksusitoumus hoitoon on kaupungin alueen johtavalta sosiaalityöntekijältä.“

Ilman valvontaa vapautuvalle vangille ei ole erityistä huollollista tai tukevaa järjestelmää vaan hän on kotikuntansa sosiaalihuollon palvelu- ja tukijärjestelmien piirissä samoilla periaatteilla kuin muut kuntalaiset. Myöskään terveydenhuollon, työvoimapalvelujen tai koulutuspalvelujen suhteen ei vapautuville vangeille ole mitään omaa järjestelmää.

Vaikka sosiaalihuollon lainsäädännössä ei kohderyhmänä mainita vankeja tai vankilasta vapautuvia, nuoria rikoksentekejiä lukuun ottamatta, muodostavat nämä kuitenkin erään sosiaalihuollon vaikeimmista erityisryhmistä. Sosiaalihuollon erityisryhmien⁷⁰ (mm. lastensuojeluperheet, päihde-, rikos- ja väkivaltakierteessä olevat, työelämästä ja normaaliasumisesta syrjäytyneet, maahanmuuttajat ja pakolaiset) ongelmat ovat viime vuosina nousseet aikaisempaa selvemmin esiin syvenevän syrjäytymiskehityksen ja palveluihin kohdistuneiden leikkausten vaikutuksesta⁷¹.

4.3. Tukipalvelujen järjestämisestä kunnissa

Vuonna 1997 tehdyn selvityksen⁷² mukaan ainoastaan muutama kunta oli varannut kriminaalihuoltoon oman sosiaalityöntekijän. Esimerkiksi Tampere on sijoittanut sosiaalityöntekijän Kriminaalihuoltoyhdistyksen tiloihin. Lisäksi joistakin kunnista sosiaalityöntekijä käy säännöllisesti pitämässä vastaanottoa vankilassa, lähinnä silloin kun vankila sijaitsee kunnan alueella.

”Esimerkiksi Helsingissä vapautuvien pitkäaikaisvankien vastaanotto on keskitetty erityissosiaalitoimistoon yhdelle työntekijälle, joka tekee pari sataa toimeentulotukipäätöstä kuukausittain. Vapautuvalle myönnetään, ehtojen täytyessä, toimeentulotuki yleensä heti. Kun häntä pyydetään avaamaan pankkitili ja ilmoittamaan se seuraavaa maksuerän suoritusta varten, jää tämä usein tekemättä. Varsin tavallista on, että toimiston ovensuussa velkoja on jo odottamassa rahojaan. Useimmiten vapautuva ei pyydä asuntola- tai muuta majoitusta, vaan ilmoittaa asuvansa kavereidensa luona. Päihdehuoltoon ei yleensä kukaan ole valmis lähtemään heti vapautumisen jälkeen. Myöskään työhön lähdestä ei useinkaan haluta keskustella, vaikka mahdollisuus työllistämistukityöhön olisi ilman karenssia. Joissakin työn tarjoaminen saattaa herättää voimakasta aggressiota. Myöskään suojatyöhön hakeutuminen ei juuri kiinnosta. Vaikka velkaongelmat ovat yleensä hyvin vaikeita, ei niistäkään usein haluta keskustella. Ilmeistä on, että päihdeongelma hallitsee varsin

70 Ks. tarkemmin: Sosiaalihuollon erityisosaamisen turvaaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:4

71 Vuonna 1998 sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti Verkostoituvat erityispalvelu –hankkeen (VEP), jonka tavoitteena on sosiaalihuollon erityispalvelujen turvaaminen kaikille niitä tarvitseville asuinpaikasta riippumatta. Hankkeen keskeinen tavoite on luoda nykyistä paremmat edellytykset eri toimijatahojen alueelliselle yhteistoiminnalle erityispalvelujen ja erityisosaamisen turvaamiseksi sosiaalihuollon erityisryhmille. Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) vuosina 1998-1999. I vaiheen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:28.

72 Sosiaalihuollon erityisosaamisen turvaaminen. Sosiaalihuollon erityisosaamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1997:4.

pitkälle käyttäytymistä. Päihdekierre on monilla totaalinen ja hallitsee koko elämää. Sosiaalitoimiston näkökulmasta päällimmäisenä toivomuksena onkin vankeusajan loppuosan muuttaminen päihdehoitojaksoksi ja muutenkin valmennukseksi vapautumista varten⁷³.”

Suomessa kuntia on tällä hetkellä 448. Kuntien asukasmäärä vaihtelee Sottungan reilusta sadasta Helsingin puoleen miljoonaan. Noin 100 kunnassa asukkaita on enemmän kuin 10 000. Asukasluvultaan pienen kunnan mahdollisuudet järjestää sosiaalihuollon erityisryhmiin kuuluvien palveluja on hyvin erilainen kuin suurissa kunnissa, joissa on usein myös alan erityispalveluja ja osaamista tarjolla.

Tilastot (ks. luku 2.5.) antavat selkeän kuvan myös siitä, kuinka marginaalinen kriminaalihuollon asiakas on tavallisen peruskunnan näkökulmasta. Vuosittain vankeja tai kriminaalihuollon asiakkaita on siksi vähän – tai ei lainkaan – ettei kuntaan voi syntyä mitään erityistä järjestelmää tai edes vakiintunutta rutiinia vankien jälkihuoltoon. Kukin tapaus on erikoistapaus. Karsikkaan selvitys⁷⁴ antaa kuitenkin viitteitä siitä, että juuri pienessä kunnassa vapautuvaan vankiin ja hänen jälkihuoltoonsa saatetaan kiinnittää erityishuomiota ja järjestää tukipalveluja paremmin kuin suuressa kunnassa. Tukipalvelujen järjestämisen ongelmat vangeille saattavat olla suuret jopa silloin kun kyse on asiaa koskevasta erityisestä projektista kaupungissa, jonka alueella vankila sijaitsee ja kun kohderyhmänä ovat omat kuntalaiset:

”Kaupungin sosiaaliviraston tarjoamien palvelujen ja sosiaalityön niveltäminen toimintaan (kuntouttava vankityö) ei vankien asemasta johtuen ollut mahdollista toteuttaa samoilla käytännöillä ja periaatteilla, joilla tavallinen kuntalainen palveluihin hakeutuu. Vangit ovat tyypillisesti sellainen sosiaalihuollon erityisryhmä, jonka palvelutarpeisiin voidaan vastata vain yksilökohtaisella erityissosiaalityöllä ja sen mukaisilla järjestelyillä”⁷⁵.

Laajan itsehallintonsa puitteissa kunnat itse määrittävät, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään ja mitkä ovat painopistealueet. Tässä prosessissa nyt esillä oleva kohderyhmä ei helposti tule priorisoiduksi. Seuraamusjärjestelmän piirissä olevien asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen järjestäminen, ehkä suuria kaupunkeja lukuun ottamatta, edellyttää usein kunta- ja hallintorajat ylittävää toimintaa. Tällaisia sosiaalihuollon kuntayhtymiä ei kuitenkaan ole.

Jonkin erityispalvelun, kuten pitkän päihdekuntoutusjakson tai tukiasumisen järjestäminen voi ylittää sekä kunnan taloudelliset että toiminnalliset resurssit. Suurissa kunnissa, joissa valtaosa puheena olevasta kohderyhmästä elää, on periaatteessa helposti järjestettävissä tarvittavat erityispalvelut ja muu osaaminen. Ongelmaksi muodostuu enemmän se, ettei muusta, ruuhkautuneesta asiakastyöstä ja toimintojen priorisoinnista

73 Siukola, Pertti: Vapautuva vanki kaupungin, erityisesti sosiaalitoimen luukulla.

24.11.2000 esitys Helsingin kuntouttavan vankityökokeilun koulutuspäivänä

74 Karsikas, Vuokko: Vankeja koskeva sosiaalityö. Yhteenveto kuntien sosiaalitoimen ja vankiloiden välistä yhteistyötä koskevasta kyselystä Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääneissä. Moniste 2.6. 2000. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto.

75 Kuntouttava vankityökokeilu Helsingin kaupungissa. Seurantaryhmän raportti. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto, 2001.

johtuen useinkaan voida syventyä yksittäisen ja moniongelmaisen seuraamusjärjestelmän piirissä tai siitä vapautuvan asiakkaan asioihin pitkäjänteisesti⁷⁶.

Sosiaalihuollon erityisosaamisen turvaamista selvittäneen työryhmän mukaan sosiaalihuollon erityispalvelujen ja asiantuntemuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää riittävää alueellista väestöpohjaa ja toimintojen ylikunnallista organisointia. Joillakin alueilla taas ilman suuren kaupunkikeskuksen mukanaoloa ja vastuunottoa pienten lähikuntien kyky palvelujen järjestämiseen saattaa olla heikko. Joidenkin erityispalvelujen tuottamisessa saattaa olla tarkoituksenmukaista keskittää niitä valtakunnallisesti.

1990-luvulla tapahtuneessa palvelurakennemuutoksessa monet kunnat siirsivät palvelujen alueellistamisen ja lähipalvelujen kehittämisen myötä erityispalvelujen, kuten päihdehuollon ja lastensuojelun, järjestämistä kuntien peruspalvelujen hoidettavaksi. Tällainen järjestelmä toimii hyvin, kun kyse on päivittäin kohdattavista asioista ja toimintamenettelyistä. Sen sijaan erityistapauksissa työntekijällä hyvin harvoin on tarvittavaa tietoa ja kokemusta. Toimintamenettelyt on luotava yksilöllisesti. Kun työntekijän käytettävissä on yleensä vain avopalveluja ja niihin liittyviä tukimuotoja ei tukevamman otteen tarpeessa oleva asiakas aina edes kiinnity palvelujärjestelmään riittävien tukiverkkojen puuttuessa.

Eri selvitykset ovat osoittaneet sosiaalihuollon erityisryhmien aseman heikentyneen 1990-luvun taloudellisen taantuman aikana tapahtuneissa sosiaalihuollon palveluiden ja etuisuuksien leikkauksissa enemmän kuin muiden ryhmien. Erityisesti on tingitty paljon kustannuksia aiheuttavien palvelujen käytössä⁷⁷.

Keskeisimmät tukipalvelut

Sosiaalityö

Sosiaalihuollon keskeisin kosketuspinta kriminaalihuollon asiakkaisiin on sosiaalityö ja siihen liittyen päihdehuolto ja asumispalvelut. Sosiaalityön tavoitteena on sosiaalisten olojen ja vaikeiden elämäntilanteiden parantaminen sekä vähävoimaisten yksilöiden ja ryhmien toimintaedellytysten, osallisuuden ja elämänotteen vahvistaminen. Sosiaalityö on luonteeltaan muutostyötä⁷⁸. Yhteiskunnan tavoitteita ja kohderyhmän tarpeita silmälläpitäen kuntien, järjestöjen ja eri yhteisöjen toteuttama sosiaalityö on ehkä keskeisin elementti kohderyhmän tukipalveluja järjestettäessä. Jos se ei toimi, tuskin yksittäisissä toimenpiteissä muualla tukijärjestelmässä onnistutaan.

76 Asia tullut esiin monissa kehittämishankkeissa, esim. Kuntouttava vankityökokeilu Helsingin kaupungissa, Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto, 2001.

77 Esim. Sosiaalibarometri 2000, Sosiaalihuollon erityisosaamisen turvaaminen. Sosiaalihuollon erityisosaamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:4

78 Kananoja Aulikki: Murros on mahdollisuus. Sosiaalityön selvityshenkilön raportti. STAKES, raportteja 211:1997.

Sosiaalityö on sitä tekevien varassa. Sosiaalityöntekijöiden virkoja ja toimia vähennettiin laman aikana sekä vapautuneita virkoja jätettiin täyttämättä tai yhdistettiin muihin tehtäviin. Toimenkuvat ovat laajat ja erityyppistä osaamista vaativat. Yhden työntekijän ammattitaito ja kokemus ei aina riitä kaikkien tehtävien tyydyttävään hoitamiseen. 1990-luvun lama kavensi sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia paneutua yksittäisen asiakkaan tilanteen selvittämiseen. Aika meni toimeentuloturvasta huolehtimiseen. Pitkäaikaisasiakkaiden ja lastensuojelun asiakkaiden määrät ovat olleet nousussa. Sosiaalityölle on tullut uusia kohteita, mm. maahan muuttajat ja huumekierteeseen joutuneet. Myös yhteiskunnallinen kehitys, ennen muuta palkkatyön vaatimukset, on vaikeuttanut sosiaalihuollon erityisryhmien mahdollisuuksia päästä osalliseksi työelämään. Moni vaikeimmassa asemassa oleva on jäänyt käytännössä pysyvästi tukipalvelujen piiriin.

Koko maassa sosiaalityöntekijöitä on kaikkiaan noin 3 500, joista kunnissa tai kuntayhtymissä työskentelee noin 3 200. Sosiaalitoimistoissa sosiaalityöntekijöitä on noin 2 000. Huomattava osa näistä tekee aluevastuista ja kokonaisvaltaista työtä, jossa työntekijä hoitaa kaikkia alueellaan esille tulevia asioita. Päätehtäväalueet ovat toimeentulotukityö, lastensuojelu ja päihdehuolto. Kriminaalihuoltotyö erityisenä sosiaalityön muotona ei sosiaalityöntekijöille tehdyssä kyselyssä noussut esiin. Vain noin puolet sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijöistä täyttää kelpoisuusasetuksen kelpoisuusehdot. Tilanne on yleensä vielä huonompi sosiaalityön muilla sektoreilla⁷⁹.

Verkostoituminen, moniammatilliset työryhmät ja yksilöllinen palveluohjaus ovat avainmenetelmiä erityisryhmiä koskevassa sosiaalityössä. Erityisryhmiä on kuitenkin paljon ja voimavaroja on rajallisesti. Vaikeimpien ryhmien osalta ratkaisuja etsitään usein yhteistyössä järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Luvussa 3.5. esitetyt kohderyhmän sosiaalityötä kehittävät hankkeet osoittavat, että pienilläkin voimavaroilla tilannetta voidaan parantaa. Koska kysymys on asiakassuhteeseen perustuvasta tunteuksesta, aloitteentekijä ja koordinaatiosta vastaava taho tulee useimmin kriminaalihuollon asiakkaalle seuraamusjärjestelmän piiristä.

Asumispalvelut

Vapautuva vanki tai kriminaalihuollon asiakas on samojen asumiseen liittyvien tukien ja palvelujen kohteena kuin muutkin kansalaiset (esim. asumistuki, kunnalliset vuokra-asunnot). Kohderyhmän tarpeet ja asumisen edellytykset tosin ovat hyvin erilaiset kuin ihmisillä keskimäärin. Kunnilla voi harkintansa ja ilmenevän tarpeen mukaan olla erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja ja asumiseen liittyviä tukipalveluja. Tällaisia ovat mm. mielenterveysasiakkaille ja kuntoutuville päihdeongelmaisille tarkoitettut asumispalvelut. Aikaisemmin Kriminaalihuolto-yhdistyksellä oli vastaavaa toimintaa, mutta siitä on luovuttu, koska tehtävän on katsottu kuuluvan kotikunnalle.

Sosiaalihuoltolaisissa asumispalvelut jaetaan palvelu- ja tukiasumiseen. Kyse on toisaalta asunnosta ja toisaalta palveluista. Asunnon lisäksi henkilölle tarjotaan palveluja tai tukea esim. A-klinikalta tai mielenterveystoimistosta, palvelu tai tuki tuodaan kotiin tai henkilö asuu palvelujen keskellä palveluasunnossa. Kuntoutujan kohdalla kyse on usein portaittaisesta järjestelmästä, jossa askel askeleelta siirrytään itsenäisempään asumiseen.

79 Marjamäki, Pirjo, Mäntysaari, Mikko & Ristimäki, Tero: Sosiaalityöntekijät Suomessa 1998 – tehtävät, koulutus, määrä ja riittävyys, STM, Monisteita 1998:21.

Ketjun alku on usein laitoksessa (esim. päihdekuntoutusyksikkö, vankila), josta siirrytään ensin esim. hoitokotityyppiseen asumisyhteisöön tai ”puolimatkan kotiin”, seuraava vaihe voi olla tukiasunto, jonka hoitopaikka on välivuokrannut asiakkaalleen ja jossa asuvalle on järjestetty esim. tukihenkilö. Seuraava vaihe voi sitten olla siirtyminen normaaliin kunnan vuokra-asuntoon.

Usein tarvitaan myös päivystys- tai huoltotyyppisiä asumis- ja huolenpitopalveluja moniongelmaisille tai akuutissa kriisissä oleville: ensikoteja, selviämisasemia, ensisuoja, suojakoteja, päiväkeskuksia jne. Usein ainoa mitä tarjolla on, saattaa kuitenkin olla pelkkä peti jossain asuntolassa tai joku muu tilapäiseen majoittumiseen tarkoitettu asunto.

Tässä tarkasteltavan kohderyhmän asumiseen liittyvät järjestelyt tuottavat paljon työtä sekä seuraamusjärjestelmässä että kotipaikkakunnalla. Jos vanki menettää asuntonsa voi tämä aiheuttaa hyvin paljon työtä kotikunnan sosiaalitoimelle. Kun vanki vapautuu, joutuu hän vuokra-asuntoa hakiessaan jonon loppuun. Aikaisemmat kokemukset henkilöstä saattavat johtaa myös välittömään porttikieltoon asuntoloihin ja muihin vastaaviin paikkoihin. Tilannetta saattaisi helpottaa, ainakin joidenkin osalta, siirtyminen portaattaiseen vapauttamiseen, jossa henkilö jo ennen vapautumistaan sijoitettaisiin asumis- ja muiden tukipalvelujen piiriin kotikunnassaan.

Kohderyhmän asumisasioidissa on kyse sekä asuntojen tarjontaan liittyvistä ongelmista, valvottujen ja ohjelmiin suuntautuneiden yksiköiden puuttumisesta että vankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden asumiskyvyn puutteista. Monet selvitykset ja kokeiluhankkeet viittaavat vahvasti siihen, että asuntojen lisäämisen ohella tarvitaan erityisesti tuetun asumisen uusia muotoja. Asumisen tukipalveluja tarvitsevat erityisesti nuoret, joilla ei ole syntynyt itsenäisen asumisen edellyttämiä taitoja ja elämänhallintaa.

Niin sanotun normaaliasuttamisen kynnys on nykyisellään hyvin korkea. Asukasvalinnoissa vaikuttavat aiemmat asumiseen liittyneet ongelmat ja vankilasta vapautuvan on usein mahdoton osoittaa asumiskelpoisuuttaan. Hänellä ei ole näyttöä selviytymisestä normaaliasumisessa. Hänellä on harvoin myöskään antaa positiivista kuvaa tulevaisuuden mahdollisuuksistaan.

Seuraavassa on kuvaus eräästä vapautumistarinarasta. Kriminaalihuoltoyhdistyksen valvoja ja kaupungin sosiaalityöntekijä ovat tehneet valvonta- ja vapautumis-suunnitelman yhdessä vapautuvan 35-vuotiaan miehen kanssa. Aloite suunnitelmalle on tullut vankisairaalaista. Miehellä on 15 vuotta kestänyt huumeikäyttö, useita lyhyitä tuomioita, mutta ei aiempaa valvontaa. Hän on osallistunut vankisairaalassa päihdejaksolle ja ilmaissut halunsa irtautua päihhteistä ja rikoksista, mutta ei ole valmis jatkohoitoon laitoksessa. Asuntoa hänellä ei ole.

”Vapauduttuaan V. majoilee tuttavilla. Hän käy säännöllisesti tapaamassa palveluohjaajaa ja valvojaa sekä pysyy ’kuivilla’. Hän hoitaa asiansa työvoimatoimistoon, Kelaan ja asuntotoimeen. Tulona hänellä on toimeentulotuki. Hän ei ole kiinnostunut koulutuksesta. Palveluohjaustyöskentelyn aikana hän aloittaa avohoitokäynnit huumeepysäkillä. Muutaman kuukauden kuluttua valvonta päättyy ja V. on

edelleen ilman asuntoa. Kaupungilta tai yksityisiltä markkinoilta hän ei ole saanut asuntoa, vaikka hän on aiemmin hoitanut asumiseen liittyvät asiansa moitteettomasti. V:n ulkomuoto on varsin rujo ja asiointi hieman taitamatonta ja hyökkävään oloista.”

Päihdehuolto

Päihdehuolto on moninainen palvelujärjestelmä: polikliinisten ja terapeuttisten palvelujen lisäksi se sisältää intensiivistä päihdekuntoutusta, erikoissairaanhoidossa toteutettavaa opioidiriippuvaisten hoitoa, erilaisia matalan kynnyksen päivystysyksiköitä, päivätoimintaa ja asumispalveluja. Myös palvelutarpeet ovat moninaiset. Palvelutarvetta enemmän vaihtelee kuitenkin palvelujen tarjonta. Kuntien väliset erot saattavat olla todella suuria.

Kohderyhmään kuuluvat ovat useimmiten päihdehuollon palvelujen käyttäjiä. Avopalveluihin pääsy on helppoa, jos paikkakunnalla palveluja on. Tilanne on vaikeampi pääsyssä laitostyyppisiin palveluihin sekä hoidon, kuntoutuksen että asumisen turvaamisen osalta. Ongelmia aiheutuu sekä palvelujen saatavuuden että erityisesti maksusitoumusten saannin suhteen. 1990-luvun alkupuolelta lähtien laitospäihdekuntoutukseen tai jopa päihdevieroitukseen pääsy on ollut vaikeaa. Maksusitoumusongelmien lisäksi tämä on johtunut mm. siitä, että yksiköitä on lakkautettu. Henkilön mahdollisuudet saada päihdepalveluja vaihtelevatkin suuresti asuinkunnan mukaan.

Erityisiä vaikeuksia on ollut intensiivisen ja pitkäkestoisen hoidon ja kuntoutuksen järjestämisessä, jota vaikeimmin päihdeongelmaiset usein tarvitsevat. Hoitoon osoitukset tällaisiin palveluihin ovat usein niin vähäiset, ettei se ole luonut taloudellisia mahdollisuuksia resurssoida riittävän ”tukevia” paikkoja. Ollaan paradoksaalisessa tilanteessa: halutaan hyvin valvottuja tehohoitopaikkoja, mutta ei kuitenkaan sitouduta sellaisten ylläpitoon ja käyttöön, jolloin niitä ei myöskään voi syntyä.

Kohderyhmän tarpeiden näkökulmasta päihdehuollolla voisi olla paljon tarjottavana, jos vain olisi toimiva menettely, jolla palvelujen käyttö rahoitettaisiin. Päihdehuollon kuntoutuslaitokset ja asumispalveluyksiköt voisivat tarvittaessa toimia esim. osana portaittaista vapautumisjatkumoa. Suunnan ei tarvitsisi olla pelkästään vankilasta vapautteen vaan myös vaihtoehtona tai osana seuraamusta.

Toistuvasti rikoksiin syyllistyneille, joilla rikollisuus liittyy päihderiippuvuuteen, tulisi turvata tarpeenmukainen päihdehuolto, koska muutoin myös muut toimenpiteet jäävät tehottomiksi. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Eduskunnan apulaisoikeusmies⁸⁰:

“Asunto- ja työllisyystilanteen ohella on aiheellista kiinnittää erityistä huomiota päihde- ja ehkä myös mielenterveyspalveluiden saatavuuteen. Suurin osa vangeista on alkoholi- tai huumeongelmaisia. Vangeilla on nykyisellään mahdollisuus saada päihdekuntoutusta, uuden lainsäädännön perusteella myös laitoksen ulkopuolella. Nähdäkseni pitäisi olla nykyistä paremmat takeet siitä, että kuntoutusta voidaan jatkaa myös vapautumisen jälkeen.

⁸⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkan puheenvuoro Kriminaalihoitoyhdistyksen 130-vuotisjuhlassa

On sekä perusoikeusnäkökulmasta että uusintarikollisuuden ehkäisemisen kannalta ensiarvoista, että vankilan portit takanaan sulkenut voi saada yksilöllisesti mitoitettuja tukitoimia. Laajasti ymmärrettynä näihin on myös luettava valvonta tietyissä tapauksissa.“

4.4. Sosiaalivakuutusetuudet

Vankilaan joutuminen aiheuttaa pääsääntöisesti muutoksia sosiaalivakuutuksen etuisuuksissa. Sen sijaan kriminaalihuollon asiakkaiden tilanne ei eroa muista kansalaisista lukuun ottamatta vankilasta vapautuvilta edellytettävää työssäoloehdon täyttymistä. Vankeusaika on aikaa, jota ei oteta laskennassa huomioon. Kansaneläkelain (347/56) tai tapaturmavakuutuslain (608/48) mukaisia etuisuuksia (mm. kansaneläke, tapaturmaeläke) ei makseta, jos vankilassa olo kestää kolmea kuukautta kauemmin. Vuosittain Kansaneläkelaitos tekee 300 – 400 vangin kansaneläkettä koskevan keskeytyspäätöksen. Vaikka ansiosidonnaisten eläkkeiden (TEL ja LEL) kohdalla eläke voidaan keskeyttää vapausrangaistuksen ajaksi, ei mahdollisuutta ole käytännössä sovellettu.

Vankeusvangit eivät kuulu sairausvakuutuksen päivärahoikeuden piiriin, eivätkä saa äitiys-, isyys- tai vanhempien rahaa. Myös määräaikainen kuntoutustuki keskeytyy. Vangittuna olo ei kuitenkaan ole este korvaukselle sairaanhoidosta johtuvista kustannuksista. Säännöksillä ei myöskään ole rajoitettu vangin oikeutta saada kuntoutusta sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain nojalla.

Vapautumisen tai päihdehuoltolaitoksen jälkeiseen lainrikkojen psykososiaalisen kuntoutukseen ei kuntoutuja saa kuntoutusrahaa. Kuntoutuslainsäädännön uudistamisen jälkeen sairausvakuutuslain soveltamista on tiukennettu Kelassa päihdekuntoutuksen osalta hallinnollisin päätöksin. Laitospalveluihin hakeutuneet päihdeasiakkaat liukuivat sekä sairausvakuutus- että kuntoutusjärjestelmien laitamille. Sosiaalivakuutuksen perustana olevaa sairausvakuutus-järjestelmää alettiin päihdehuollon laituskuntoutuksen osalta soveltaa eri osissa maata vaihtelevin kriteerein. Samalla sairausvakuutus määriteltiin toissijaiseksi kuntoutusrahaan nähden. Sosiaalivakuutusjärjestelmä jakaa päihdeasiakkaat työmarkkina-aseman perusteella kahtia. Työttömien asiakkaiden sosiaaliturva on selvästi heikompi kuin työllisten⁸¹. (Olavi Kaukonen 2000, 185-187)

Jos ansiosidonnaista työttömyyskorvausta saanut henkilö on vankilassaoloaikanaan huolehtinut työttömyyskassaveloitteistaan, on hänellä vapauduttuaan ja työttömänä ollessaan oikeus saada edelleen ansiosidonnaista päivärahaa, eikä vankilassaoloaika lyhennä 500 päivän korvausrajaa.

Vankien sosiaalivakuutuksen etuuksien määräytyminen rinnastuu pitkälti samaksi kuin pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalla kansalaisilla. Tällöin laitos käytännössä kompensoi eri tavoin, mm. yleisellä ylläpidolla, saamatta jääneitä etuisuuksia. Näin on myös esim. vangin ollessa raskaana tai lapsiin liittyvien etuisuuksien ja palvelujen suhteen, kun lapsi on vanhempansa mukana vankilassa.

81 Kaukonen, Olavi: Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa. Stakes, tutkimuksia (107/2000).

Lapsensa kanssa vankilassa olevalle äidille maksetaan elatustukea, jos hän on siihen muuten oikeutettu. Vaikka vankilassa äitinsä kanssa oleva lapsi ei käytä kunnallista päivähoitoa, lapsesta ei ole maksettu kotihoidon tukea, vaikka sen maksamatta jättämiseen ei lainsäädännöstä löydy perusteita. Jos tuki maksettaisiin, tulisi harkittavaksi, perisikö vankila äidiltä korvauksia lastenhoidosta⁸².

Yhteishuoltajuustapauksissa, jolloin toinen huoltajista on vankina, saattaa tulla tilanne, jossa siviilissä oleva lasten huoltaja ei saa elatustukea.

4.5. Muut tukimuodot

Toimeentuloturva

Kohderyhmään kuuluvat käyttävät yhteiskunnan tukitoimista ehkä eniten mahdollisuutta hakea toimeentulotukea. Varaton vanki voi hakea toimeentulotukea kotikunnaltaan välttämättömiin kuluihin, kuten vaatetukseen, silmälasihin, hammashuoltoon ja opiskelukustannuksiin ja -tarvikkeisiin. Merkittävä osa vangeista myös näin tekee. Tukea haetaan myös matkakustannuksiin ja myös läheiset hakevat tukea päästäkseen tapaamaan vankia. Yhdyskuntaseuraamuksien piirissä olevat hakevat toimeentulotukea pääosin samoihin tarkoituksiin kuin muutkin vähävaraiset kuntalaiset.

Toimeentulotukea kunnat myöntävät vangeille hyvin eri tavalla. Päätöksistä tehtyihin valituksiin aikaisemmat lääninoikeudet antoivat hyvin erilaisia, jopa täysin päinvastaisia, ratkaisuja. Erityisen ongelmallinen tilanne syntyy silloin kun henkilön kotipaikka ei ole selvä, tai kun hän on ulkomaalainen.

Vankien toimeentulon kysymykset aiheuttavat jatkuvaa päänvaivaa sekä vankiloissa että vangin kotikunnassa. Ongelmia syntyy jos vapautumista ei ole riittävästi valmistelu esim. varaamalla etukäteen aika työmarkkinatuen tai toimeentulotuen hakemista varten, tai jos henkilö jättää saapumatta sovitulle ajalle. Tällöin voi kulua useita viikkoja ennen kuin toimeentulo saadaan järjestymään. Oman problematiikkansa tuo henkilön yksityiset velat, joiden lyhentämistä ei oteta huomioon toimeentulotuesta päätettäessä. Sosiaalityön panos, mitä vankilassa tai kunnassa vangille voidaan tarjota, menee lähinnä välttämättömien toimeentulotuki- tai asumisasioiden hoitoon. Tilanne johtuu mm. epäselvyyksistä kustannusten jaossa vankilan ja kunnan välillä, riittämättömistä ohjeista, tiedonkulun ongelmista sekä siitä, että käytännöt eri kunnissa ja vankiloissa vaihtelevat⁸³. Vapautuvan näkökulmasta harmia aiheuttaa myös se, että vankilassaoloaikana säästöön saatu ”suojaosuus” työkorvauksista otetaan täysimääräisesti huomioon toimeentulotuesta päätettäessä

Kun sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä⁸⁴ selvitti vankien toimeentuloa katsoi se, että vankien päivittäisiä käyttövaroja tulee lisätä ja ehdotti, että valtion varoista maksettavan käyttörahan tulisi vastata vähintään kansaneläkkeen pohjaosaa vastaavaa määrää. Näin vankien toimeentulo saataisiin välttämättömälle perustasolle, välttyttäisiin

82 Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:17.

83 Karsikas, Vuokko: Vankeja koskeva sosiaalityö. Yhteenveto kuntien sosiaalitoimen ja vankiloiden välistä yhteistyötä koskevasta kyselystä Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääneissä. Moniste 2.6. 2000. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto.

84 Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:17.

monenlaisilta hankaluuksilta ja erityistoimilta. Jos ehdotettu käyttöraha toteutuisi, tulisi se sovittaa yhteen mahdollisiin sosiaali-vakuutuksen etuisuuksiin. Toisaalta haluttaessa luoda edellytyksiä vangin omatoimisuudelle ja vastuunotolle olisi motivoivampaa korottaa vangille makset-tavia erittäin pieniä työ- ja toimintarahoja.

Opintososiaaliset ja työllistymistä koskevat etuudet ja palvelut

Työvoimahallinto voi käynnistää henkilön työllistämistä edistävät toimet vasta siinä vaiheessa kun henkilö vapautuu vankilasta ja on työmarkkinoiden käytettävissä. Jos henkilö ennen vankilaan joutumista ei ole ollut kirjattuna työttömäksi työnhakijaksi, joutuu hän vapauduttuaan 8 viikon karenssiajalle ennen kuin hänelle voidaan myöntää työmarkkinatukea. Karenssi tulee riippumatta siitä, että henkilö vankilassa oloaikana on osallistunut työhön tai työllistymistä edistävään toimintaan. Tilanne aiheuttaa paljon työtä eri viranomaisille ja aiheuttaa asiakkaan näkökulmasta tarpeetonta asioimista ilman varsinaista suuntautumista tulevaisuuteen, pelkästään toimeentulon varmistamiseksi. Menettelystä muodostuu erityinen ongelma siviilityö- tai opiskeluluvalla vankilan ulkopuolella työhön tai koulutukseen osallistuneille, sillä sanktio koskee myös heitä.

Työvoimapolitiittisten etujen saantia säätelee työttömyysturvalaki ja työmarkkinatukilaki. Työttömyysturvalain mukaan:

”Henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä sellaisena aikana, jona hän on ulkomaanmatkan, kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan syyn perusteella estynyt ottamasta vastaan tarjottua työtä tai osallistumasta koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työtarjousta tai vaikka häntä ei ole osoitettu koulutukseen”
(Työttömyysturvalaki 5 § 15 mom.).

Työttömyysturvalain mukaiset etuudet on maksettu työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuville vuoteen 1998 asti. Hallintoviranomaisen tekemällä päätöksellä mainitut etuudet on poistettu opintoluvalla laitoksen ulkopuolella opiskelevilta. Näistä etuuksista he ovat maksaneet laitokselle ylläpitokorvausta eivätkä siten saa siitä mitään taloudellista ylimääräistä etua. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuminen uuden viranomaistulkinnan seurauksena on käytännössä estynyt, koska vankiloilla ei ole varoja opiskelijoiden elinkustannusten maksamiseen. Tilanne on osaltaan vaikuttanut siihen, että opintoluvalla opiskelijoiden määrä on vähentynyt.

Laitoksen ulkopuolella siviilityössä käyvien osalta ei työntäjän ole mahdollista saada työllistämistukea, mikä osaltaan vaikeuttaa heidän kohdallaan työmarkkinakynnyksen ylittämistä ja palkkatyöhön kiinnittymistä.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden soveltamiseen liittyy erilaisia määräaikoja. Rangaistusaika katsotaan niin sanotuksi vaikutuksettomaksi ajaksi, jonka mukaan vankilasta vapautuvaan sovelletaan määräaikojen osalta vankilaan menoa edeltänyttä tilannetta riippumatta siitä, onko vanki vankilassa oloaikana ollut työssä, opiskelemassa tai muissa hänen työmarkkinavalmiuksiaan parantavassa toiminnassa.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat lainrikkajat joutuvat useimmiten tulemaan toimeen pelkällä opintorahalla, koska he eivät saa opintolainaa luottotietomerkintöjen vuoksi. Kunnat eivät usein myönnä opiskelijalle ennaltaehkäisevää toimeentulotukea joko lainkaan tai vain opintojen alkuvaiheessa. Joissain tapauksissa opintolainaa on

laskettu opiskelijalle tuloksi toimeentulotuen suuruutta määrättäessä, vaikka opiskelija ei voi velkaisuutensa vuoksi saada opintolainaa. Pelkällä opintorahalla opiskelevan taloudellinen toimeentulo on niukempaa kuin passiivisen toimeentulotuella tai työmarkkinatuella elävän toimeentulo. Näin taloudelliset kannustimet opiskeluun puuttuvat.

Kuntouttava työtoiminta

Kuluvan vuoden aikana astuu voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Pitkäaikaistyöttömien ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneiden asemaa parannettaisiin selkiyttämällä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä tarkentamalla työvoimahallinnon ja kuntien tehtäviä. Asiakas, työvoimahallinto ja kunta laatisivat yhdessä aktivointisuunnitelman, joka voisi sisältää uutena toimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa.

Jos henkilön toimintakyvystä johtuen kuntouttava työtoiminta ei ole vielä mahdollista, tarjotaan hänelle muita sosiaalipalveluja tai terveyspalveluja, joiden tarkoitus on parantaa henkilön toimintakykyä niin, että hän voi myöhemmin osallistua kuntouttavaan työtoimintaan ja siirtyä työhallinnon ensisijaisten toimenpiteiden piiriin. Henkilölle voidaan poikkeuksellisesti järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen määräaikoja, jos kunta ja työvoimatoimisto arvioivat toiminnan tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistämisedellytyksiä.

Jos henkilö kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen, tai kuntouttavaan työtoimintaan tai keskeyttää sen, ei hänellä ole oikeutta työmarkkinatukeen kahden kuukauden ajalta. Lisäksi toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosentilla. Toistuvasta kieltäytymisestä/ keskeyttämisestä toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 40 prosentilla, kuitenkin enintään kahden kuukauden ajan kerrallaan ja siten, ettei henkilön ihmisarvoinen elämä vaarannu.

Aktivointisuunnitelman ja kuntouttavan työtoiminnan kohteeksi vapautuva vanki tai kriminaalihuollon asiakas voi tulla samoilla periaatteilla kuin muut. Toisin sanoen vangin osalta etuuksien ehtona olevat määräajat alkavat kulua hänen vapauduttuaan. Tosin laki mahdollistaa sen, että työttömälle voidaan hänen pyynnöstään järjestää säädettyä aikaisemmin kuntouttavaa työtoimintaa, jos kunta ja työvoimatoimisto arvioivat toiminnan tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistämisedellytyksiä.

Toiminnasta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen merkitsee työttömyys- tai toimeentuloturvan etuuksien heikentymistä. Lain esitöissä on lueteltu pätevät syyt kieltäytymiseen tai sen keskeyttämiseen. Perustelut antavat viitteitä siihen, että merkittävä osa vapautuvista vangeista ja kriminaalihuollon asiakkaista, huonon elämänhallintakykynsä vuoksi, saattaa joutua sanktioiden piiriin ja syrjäytyä näistäkin palveluista.

Jos kunta arvioi, ettei henkilö voi välittömästi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, suunnitelman tulee sisältää erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jotka parantavat hänen mahdollisuuksiaan osallistua myöhemmin kuntouttavaan työtoimintaan. Ongelmana tässä on se, etteivät nämä palvelut useinkaan ole osoittautuneet riittäviksi kriminaalihuollon asiakkaiden tarpeisiin. Palvelujen tehostamiseksi nykytasosta ei kuitenkaan esitetä lisävoimavaroja. Lakiesitys voitaneen

kuitenkin nähdä jonkinlaisena suosituksena järjestää juuri aktivointisuunnitelman piiriin tulleiden palvelut.

4.6. Järjestöt tukipalvelujen tuottajina

Kirkolla on omaa kriminaalihuoltotyötä, samoin Suomen Punaisella Ristillä. Joillakin kristillisillä päihdehuoltojärjestöillä (esim. Sininauhaliitto) ja kansalaisjärjestöillä (kuten Vapautuvien Tuki ry) on vangeille ja vapautuneille suunnattuja asumis-, päihdehuolto- ja muita tukipalveluja. Lisäksi järjestöillä on ollut erilaisia projekteja, joita on suunnattu kohderyhmän tarpeisiin.

Monilla sosiaalihuollon erityisryhmillä on omaa järjestötoimintaa, jolla saattaa olla merkittävä asema jäsenistön tarvitsemien palvelujen ja erityisasiantuntemuksen tuottamisessa. Eräiden heikkojen erityisryhmien palvelujen turvaamista varten on syntynyt eri aikoina yleishyödyllisiä yhteisöjä ja säätiöitä, joita kohderyhmänsä edunvalvontaa enemmän leimaa ammatillisuus ja asiantuntijatehtävät. Niiden toiminta on varsin lähellä julkista palvelujen tuottajaa. Kolmantena ryhmänä ovat erilaiset, tiettyyn toiminta- tai palveluideologiaan sitoutuneet järjestöt, joita osaa leimaa voimakas aatteellisuus ja itsenäinen toiminta, toisia taas ammatillisuus ja tuottajanäkökulma.

Erityispalvelujen järjestämisessä on luonnollista, että toiminta keskittyy valtakunnallisiin järjestöihin, jotta palveluja ja erityisosaamista ylipäätensä voitaisiin tehokkaasti ja taloudellisesti järjestää. Tällainen tausta on ollut myös nykyisellä Kriminaalihuoltoyhdistyksellä.

Raha-automaattiyhdistyksellä ja sen avustustoiminnalla on ollut huomattava merkitys yleishyödyllisten järjestöjen toiminnan vakiintumisessa. Valtioneuvosto, joka viime kädessä päättää raha-automaattivastuksista, on vuosikymmenien aikana tekemillään päätöksillä ja linjanvedoilla selkeästi osoittanut erälle järjestöille tiettyjen erityisryhmien valtakunnalliset palvelujen järjestämisen ja kehittämisen. Tällainen järjestö voi käytännössä vastata pitkälle alan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, koulutuksesta sekä tiedotuksesta (esim. vammaisjärjestöt, Ensi- ja Turvakotien liitto, A-klinikkasäätiö).

Raha-automaattiyhdistyksen avustusten turvin on voitu esim. lama-aikana ylläpitää eräiden kriittisten ryhmien (työttömät, mielenterveyspotilaat, päihde-ongelmaiset, maahanmuuttajat) huolto-, hoito-, päivä- ja työtoimintaa myös silloin, kun kunnat eivät ole voineet osallistua toimintojen rahoittamiseen. Vastaavasti palveluja on voitu ylläpitää haja-asutusalueilla kun kuntien voimavarat eivät ole siihen riittäneet. Tämä on voinut olla myös tarkoituksenmukainen ja kokonaistaloudellinen ratkaisu. Lähtökohtana sosiaalihuollon järjestöpolitiikassa on kuitenkin ollut se, että järjestöjen toiminta jollakin erityislohkolla on perusteltua, jos se on kunnallisia tai muita yleisiä palveluja täydentävää eikä korvaavaa toimintaa.

4.7. Seuraamus- ja tukijärjestelmien yhteistyö

Kuntien sosiaalitoimen ja vankiloiden välinen yhteistyö

Seuraamus- ja tukijärjestelmien yhteistyökysymyksiä on selvitetty lähinnä vain vankien osalta. Mitään kokoavaa kartoitusta, joka kattaisi myös yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevat ei ole tehty.

Keväällä 2000 tehdyn selvityksen⁸⁵ mukaan vankiloiden, Kriminaalihuoltoyhdistyksen ja kuntien keskinäisen yhteistyön ongelmat liittyvät mm. tiedon kulun puutteisiin sekä yleisellä että asiakastasolla, työnjako- ja kustannusvastuukysymyksiin, työntekijöiden tavoitettavuuteen ja sosiaalityön jatkuvuuden puutteeseen asiakkaan siirtymässä vapaudesta vankilaan ja vankilasta vapauteen. Yhteistyön puutteeseen on vaikuttanut myös työpaineet kummallakin sektorilla. Aikaa ei riitä tiiviimpiin yhteydenottoihin.

Helsinkiä lukuun ottamatta, vankeja tai vankilasta vapautuneiden asioita on kunnissa käsitelty yleensä vain kuukausittain tai harvemmin. Yhteistyötä vankilan kanssa on tehty yhtä harvoin. Eniten yhteistyötä tehdään asuntoasioiden järjestämiseksi ja toimeentulotukiasioissa. Esille tulevat myös henkilön sosiaalista kokonaistilannetta, päihdekuntoutusta ja työasioita koskevat asiat. Selvityksen mukaan enemmän yhteistyötä tarvittaisiin vangin rangaistusajan ja vapautumisen yhteisessä suunnittelussa niin, että vangin koko sosiaalista tilannetta voitaisiin parantaa.

Vankien yhteydenotot kuntiin tapahtuvat yleisimmin puhelimitse tai kirjeitse. Tavallisia ovat myös asiointi vankilan työntekijän kautta ja käynnit sosiaalityöntekijän vastaanotolla. Sen sijaan asiointi kunnan sosiaalityöntekijän vastaanotolla vankilassa, verkostopalaverit tai esim. yhteistyössä Kriminaalihuoltoyhdistyksen kanssa järjestyvät tapaamiset kunnan viranomaisten kanssa ovat harvinaisempia. Erityisesti verkostopalavereja pidettiin toivottavana yhteistyömuotona.

Yhteistyön ongelmina esiin nousivat toiminnan säädöspohjaan, voimavarakysymyksiin, sekä toimintaympäristöön ja -tapoihin liittyvät asiat. Työnjako-ongelmat, epäselvyys kustannusvastuusta sekä toimeentulotukiasioihin liittyvä kangertelu aiheuttivat ongelmia molemmin puolin.

Vaitiolovelvollisuusasioiden katsottiin haittaavan yhteistyötä. Ohjeet toimeentulotukiasioissa ovat epäselvät. Vankiloissa ihmeteltiin kuntien erilaisia käytäntöjä toimeentulotuen myöntämisessä. Vaikeuksia palvelujen järjestymisessä on erityisesti ulkomaalaisten ja sellaisten vankien osalta, joiden kotikunta ei ole selvä. Vankien jälkihuollon mallia ja toimijatahojen vastuiden määrittelyä toivottiin.

Voimavarapuuhteista valitettiin yllättävän vähän sosiaalitoimen kiristyneestä työtilanteesta huolimatta. Ilmeisesti kysymystä tarkasteltiin olemassa olevista lähtökohdista käsin. Vankiloita kuntien sosiaalityöntekijöiden työpaineet ja kiireet häiritsivät, koska ne vaikuttivat siihen, että tehdään vain välttämättömät työt kuten ajanvaraukset ja asuntohakemukset. Toiveita oli tukiasuntojen, muun tukityön ja työntekijöiden lisäämiseksi.

⁸⁵ Karsikas, Vuokko: Vankeja koskeva sosiaalityö. Yhteenvedo kuntien sosiaalitoimen ja vankiloiden välistä y

Yhteistyötahojen toistensa työympäristön ja toimintaperiaatteiden huono tunteminen koettiin ongelmaksi. Asioiden hoitoa vankiloissa pidettiin kankeana ja hierarkkisena. Toisaalta vankiloissa koettiin vankien ongelmiin kotikunnassa suhtauduttavan haluttomasti asenteella ”poissa silmistä, poissa olemasta”.

Tietojen puute aiheuttaa ongelmia ja estää suunnitelmallista työtä. Kuntia häiritsee se, että vankilaan joutuva ”häviää” sosiaalitoimen asiakkuudesta ja ilmestyy takaisin ilman, että kunnassa on mitään tietoa vankilaan joutumisesta. Esimerkiksi perheasioiden selvittelyssä olisi tärkeää tietää, kuka on vankilassa. Myös vankiloissa valitettiin tiedonkulun puutteita ja siitä aiheutuvia ongelmia. Myös se haittaa, että työntekijät kunnassa vaihtuvat usein ja työntekijät ovat ylipäättänsä vaikeasti tavoitettavissa, lyhyiden puhelinaikojen takana.

Yhteistyön kehittämiseksi toivottiin tiiviimpää, avoimempaa ja joustavampaa kanssakäyntiä ja tietojen vaihtoa. Tulisi olla yhteiset sopimukset toimintatavoista ja yhteyshenkilöt. Varhaisessa vaiheessa ennen vangin vapautumista tulisi käynnistää suunnitelmallinen verkostotyö.

Selvitykseen liittyvässä kyselyssä tuli esille varsin paljon yhteistyön ongelmia. Osaa ongelmista, esim. tiedonpuute, voidaan järjestelmällisellä työllä vähentää. Säädotasolla ongelmina nähtiin työnjako-ongelmat ja selkeiden ohjeiden puuttuminen esim. toimeentulokiasioissa. Kriminaalihuoltoyhdistyksen rooli jälkihuoltotyössä nähtiin epäselvänä. Samoin se, mihin vangilla on oikeus kuntalaisena. Yhteistyö onkin pitkälle sitä, että neuvotellaan siitä, kenelle vastuu vangin asioiden hoitamisessa kuuluu. Tämä vie aikaa varsinaiselta sosiaalityöltä. Yhteistyötahojen tietämättömyyttä toistensa työstä ja siitä aiheutuvia ongelmia voitaisiin vähentää lisäämällä tiedotusta, mutta ennen kaikkea tutustumalla käytännössä toistensa työhön. Verkostotyö, yhteinen koulutus, tutustumiskäynnit ja työntekijävaihto ovat tässä avainasemassa. Erityisesti kunnan työntekijöiden tavoitettavuus on ongelma, jossa sähköiset yhteydet voivat auttaa, mutta tuskin ovat ratkaisu vähäisille voimavaroille. Alueellisista yhteistyöryhmistä on hyvää kokemusta. Keskeistä on löytää niille vastuullinen järjestäjätaho.

Työn jatkuvuus vapaudesta vankilaan ja vankilasta vapauteen on yleisesti hyväksytty tavoite. Se edellyttää tiedonkulun tehostamista sekä toiminnan yhteistä suunnittelua. Tämän täytyy kuitenkin tapahtua lainsäädännön edellyttämän salassapitovelvollisuuden puitteissa. Käytännössä yhteistyö on aina mahdollista asiakkaan suostumuksella. Vankilan ei voi antaa sosiaaliviranomaisille automaattisesti tietoja kaikista vankilaan joutuneista eikä siitä, mitä heidän hyväkseen on tehty vankilassa. Vankilaan tulleelta voidaan kuitenkin pyytää lupa yhteistyöhön eri viranomaisten kanssa. Vankilan tulisi olla aloitteellinen yhteydenpidossa, kun se havaitaan tarpeelliseksi ja se on vangin hyväksymää. Yhteistyön tulisi alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Tietojen anto on mahdollista myös silloin, kun se perustuu lainsäädännön mukaisiin tehtäviin. Sosiaaliviranomaisten on mahdollista saada tietoa vankilasta vangin taloudellisesta tilanteesta vangin toimeentulokianomusta käsiteltäessä. Jos vankilan sosiaalityöntekijällä on tiedossa se, että vanki tekee toimeentulokihakemuksen, hän voi luonnollisesti jo valmiiksi antaa tarvittavat tiedot hakemuksen liitteeksi.

5. KOKEILU- JA KEHITTÄMISHANKKEET

1990-luvun loppupuolella käynnistyi useita kohderyhmän yhteiskuntaan sijoittumista edistäviä kokeilu- ja kehittämishankkeita. Merkittävä osa näistä toteutui Euroopan sosiaalirahaston Employment Integra –yhteisöaloiteohjelmina vuosina 1997 – 1999. Ohjelma suunnattiin henkilöryhmiin, joilla oli erityisiä vaikeuksia työmarkkinoilla. Tavoitteena oli saada aikaan uusia toimintamalleja ehkäisemään syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien, kuten vankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden, työmarkkinoilta putoamista. Työelämään johtavien kehittämisessä tärkeänä nähtiin henkilöiden koulutuksellisten ja elämänhallinnallisten valmiuksien sekä työkykyisyyden ja työmarkkinakelpoisuuden parantaminen. Keskeisiä osa-alueita käytännön toiminnassa olivat myös henkilöiden päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus, asumis- ja toimeentuloasiat. ESR-hankkeiden lisäksi käynnistyi myös joitakin vankien päihdehuoltoa, sosiaalityötä ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen toimintakäytäntöjä uudistamaan pyrkiviä hankkeita yhteistyössä alan järjestöjen ja kuntien kanssa. Liitteessä 1. on tiivistelmä keskeisimmistä hankkeista.

Hankkeita voisi luonnehtia yhtäältä siten, että ne ovat pyrkineet parantamaan palvelujen *saatavuutta* (tarpeenmukaisten palvelujen kehittäminen) ja viranomaisten toimintaa niiden *saavutettavuuden* (jo olemassa olevien palvelujen ja tarvitsijoiden kohtaaminen) parantamiseksi.

ESR:n Employment Integra –ohjelmien loppuarviossa todettiin, että näissä hankkeissa kohderyhmänä olevat (mm. vapautuvat vangit) vaatii oman, erityisen lähestymistapansa. Onnistumisen edellytyksinä mainitaan pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen työote. Tällä voidaan päästä osallistujien voimavaraistamiseen eli siihen, että toimintaan osallistuvat motivoituvat edistämään omaa elämänhallintaansa ja yhteiskuntaan integroitumistaan. Projektit paransivat selvästi työllistymisen edellytyksiä, mikä ei kuitenkaan välttämättä taannut pääsyä avoimille työmarkkinoille. Suoran työllistymisen rinnalla kohderyhmän kannalta todettiin kuitenkin keskeistä olleen toiminnan muuta elämänhallintaa tukeva vaikutus, kuten koulutus, yleinen aktivoituminen ja projekteissa saatu yksilöllinen tuki henkilökohtaisten suunnitelmien toteuttamiselle. Näiden tekijöiden kuntoon saattaminen mahdollistaa työmarkkinoille siirtymisen myöhemmin. Erittäin hyviä kokemuksia saatiin laaja-alaisesta yhteistyöstä, johon sitoutuvat viranomaiset, yritykset, työmarkkinaosapuolet ja kohderyhmien osallistumisen turvaavat järjestöt⁸⁶.

Kansallisessa Employment Integra-projektien Empowerment teematyöhankeissa etsittiin projektin kokemusten perusteella sellaisia ratkaisuja toimiville polku- ja palveluohjaukselle, jotka voisivat tukea osallistujien voimavaraistumista. Tiivistetyt projektin johtopäätökset olivat⁸⁷:

Syrjäytyneiden voimavaraistaminen edellyttää mm. seuraavien rakenteellisten asioiden huomioinnista:

86 Equal-yhteisöaloitteen Suomen ohjelma. Ohjelmakausi 2000-2006. Suomen ehdotus komissiolle 21.12. 2000.

87 Sampo Järvelä ja Maija Laukkanen: Näkökulmia voimavaraistamiseen. Employment Integra –projektien empowermen-tematyöraportti. Employment-julkaisut No 19. Työministeriö 2000.

1) Pitkien polkujen mahdollistamista

Voimavaraistaminen vakavasti syrjäytyneiden, mutta pääasiassa työkykyisten ihmisten, kohdalla (pitkäaikaistyöttömät, kouluttamattomat, päihdeiden käyttäjät, lainrikkoajat, osa maahanmuuttajista) edellyttää useimmissa tapauksissa pitkiä, eri toimijoiden yhteistyönä toteutettavia kuntoutuspolkuja.

2) Kohderyhmän kohtaamista (tavoittaminen)

Uusien elämisen mahdollisuuksien tarjoaminen, aktivointi ja motivointi, osittain myös "pakottamalla". Eri palvelujärjestelmät (esim. sosiaalitoimi, työhallinto, terveydenhoito, päihdehoito, oikeuslaitos jne.) kohtaavat ihmisen ongelmat omista näkökulmistaan. kokonaisvastuuta toimenpiteiden yhteensovittamisesta ei ole millään taholla.

3) Paikallisten toimijoiden konkreettista yhteistyötä palvelujen kehittämisessä ja tuottamisessa (esim. kunnat, järjestöt, seurakunnat, projektit).

4) Sosiaaliturvan uudistamista. Keskeiset rakenteelliset ongelmat polkujen toteuttamisessa liittyvät ihmisten statusten muutoksiin (työmarkkinoiden ulkopuolella, työtön työnhakija, työkyvytön, kuntoutuksessa, opiskelija, työssä oleva). Perusongelma on edelleen, että toimeentulonlähde määrittää ihmisen statusta ja hänen on vaikeaa siirtyä passiivitilasta aktiivitilaan.

5) Sosiaalista kuntoutusta, jonka tavoitteena on ihmisen sosiaalisen toimintakyvyn elvyttäminen ja parantaminen. Sosiaalisen kuntoutuksen mahdollistaminen edellyttää kuntoutusvastuun selvittämistä sosiaali- ja terveysministeriön, työhallinnon, Kelan ja kuntien välillä. Myös kuntoutuksen sisältö ja toteuttajaorganisaatiot tulee selvittää. Valmennuskeskustyyppistä toimintaa tukevien yhteistyörakenteiden kehittäminen paikallisesti ja alueellisesti.

6) Erilaisia toiminnallisia tuettuun työhön perustuvia kuntoutusmahdollisuuksia ja niiden toteuttajatahojen määrittämistä.

7) Asiakkaiden tarpeisiin räätälöityä valmentavaa koulutusta. Tämä voidaan määritellä kuntoutukseksi mutta myös työelämään tai ammatilliseen koulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

8) Ammatillista koulutusta, jonka tulee olla räätälöityä erityisopetusta ja joka mahdollistaa yksilölliset tukitoimet. Tällaista koulutusta järjestetään Suomessa vain muutamilla paikkakunnilla.

9) Työllistymismahdollisuuksien kehittämistä avoimelle sektorille edistämällä tasa-arvoa työelämässä ja kehittämällä työllistämistä tukevia toimenpiteitä (mm. työllistämistukijärjestelmää).

Kohderyhmän koulutus- ja työllistämispolkuja kehittävien hankkeiden kokemukset voidaan tiivistää seuraaviin Kisälli-projektin loppuraportin toimenpidesuosituksiin⁸⁸:

88 Kisälli-projekti Loppuraportti 1998 – 2000. Silta-Valmennusyhdistys Raportteja 2000/4.

1. Poikkihallinnollinen yhteistyö ja rekrytointi (Kriminaalihuoltoyhdistys ja vankeinhoito)

”Tulee kehittää vapautumispolkujen rakenteellisia edellytyksiä ja polkuja tukevia, poikkihallinnollisia, pysyviä ja konkreettiseen asiakastyöhön perustuvia alueellisia yhteistyörakenteita.”

2. Uusimisriskin alentaminen (Kriminaalihuoltoyhdistys ja vankeinhoito)

Asetettava konkreettisia uusimisriskin alentamistavoitteita ja hyödynnettävä systemaattisesti kotimaisia sekä kansainvälisiä kokemuksia.

3. Lainrikkajien yksilöllinen palveluohjaus (Kriminaalihuoltoyhdistys, vankeinhoito ja sosiaalitoimi)

”Yksilöllinen palveluohjaus soveltuu hyvin yhteen yksilöllisten polkujen suunnitteluun perustuvan työtöteen kanssa.”

4. Mestari-Kisälli työskentelymalli (työministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö)

”Kisällien työelämäkynnyksen ylittäminen edellyttää pitkää polkua ja pitkälle vietyä yksilöllistä räätälöintiä, jossa hyödynnetään tukityöllistämisen ja oppisopimuksen tarjoamat mahdollisuudet sekä olemassa olevat kumppanuudet avoimen sektorin työnantajiin.”

5. Ikääntyvien työllistämismahdollisuudet (työministeriö)

Valtaosa mestareista on ollut halukas jatkamaan projektin ohjaajana, jopa palkkaustasoa alentamalla, mikäli vaihtoehto on ollut työttömyys.

6. Vaihtoehtoiset kustannukset (työministeriö, ESR, valtiovarainministeriö)

”Nettokustannusten ja vaihtoehtokustannusten tarkastelulla voidaan murtaa sitä edelleen yleisesti vallitsevaa käsitystä, että syrjäytyneiden koulutus- ja työllisyys Hankkeisiin suunnatuilla varoilla ei ole mahdollista saada aikaan todellisia yhteiskunnallisia säästöjä”

7. Työllistävien toimenpiteiden laadun parantaminen

”Työn merkitys arjen jäsentäjänä ja päihdeiden käytön vähentäjänä, hyvän työskentelyilmapiirin merkitys, työtehtävien mielekkyys, palautteen saaminen, asiallinen suhtautuminen ja oppiminen sekä avun ja tuen saanti.”

Päihdekuntoutushankkeiden kokemukset voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Päihdeongelmat ovat keskeinen elämänhallinnan epäonnistumista ja rikolliseen käyttäytymiseen liittyvä tekijä.
2. Rangaistusaikaa voidaan hyödyntää päihdekuntoutuksellisesti. Seuraamusjärjestelmässä voidaan toteuttaa kohderyhmälle soveltuvia, monipuolisia ja vaihtoehtoisia kuntoutusohjelmia. Ohjelmiin ollaan valmiita osallistumaan ja niiden tavoitteisiin sitoutumaan. Tutkimukset osoittavat, että laatukriteerit täyttävillä ohjelmilla voidaan vaikuttaa vähentävästi ohjelman läpikäyneiden uusintarikollisuuteen ja kalliiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöön.

3. Vankien päihdekuntoutusjatkumo voidaan turvata vain vankeinhoidon, päihdehuollon ja vangin kotikunnan yhteistyöllä. Seuraamusjärjestelmän sisään ei ole tarkoituksenmukaista järjestää rinnakkaista päihdekuntoutusjärjestelmää vaan toiminta on integroitava osaksi muuta päihdehuoltoa.
4. Pelkkä päihdekuntoutus ei riitä päihderiippuvuudesta toipumiseen. Kuntoutuksen tueksi tarvitaan myös työtä, koulutusta, turvallista asumista.
5. Vangin sijoittaminen, tiettyjen edellytysten täytyessä, vankilan ulkopuolelle päihdehuoltoon mahdollistaa portaattaisen ja suunnitellun siirtymisen vapauteen menettelyillä, joilla voidaan ehkäistä muuten niin tavanomaista vapautumista seuraavaa retkahtamista päihteisiin ja uusintarikollisuuteen.

Vankien sosiaalityön kehittämishankkeiden kokemuksia olivat:

1. Suunniteltuun ja pitkäjänteiseen vangin/kriminaalihuollon asiakkaan sosiaaliseen kuntoutukseen voidaan päästä vain kiinteällä yhteistyöllä seuraamusjärjestelmän, vangin, vangin kotikunnan ja muiden tahojen kanssa. Aloite ja toiminnan koordinaatiovastuu jää käytännössä seuraamusjärjestelmälle rangaistusajana ja vapautumisen jälkeen kotikunnalle.
2. Rangaistusajan suunnitelman laadinnassa olisi alusta alkaen oltava mukana myös kotikunnan edustaja, jotta voidaan turvata toimien jatkuvuus henkilön vapauduttua ja muu tarvittava yhteistyö.
3. Vapautuvan asumista, työtä ja toimeentuloa koskevia ongelmia voidaan suunnitelmallisesti helpottaa riittävän yhteistyön ja tiedonvälityksen keinoin seuraamusjärjestelmän ja kotikunnan kanssa.
4. Kaikkien tapausten kanssa ei voida onnistua, ellei henkilöä itseään saada toimintaan mukaan, mutta tällöinkin suunnitelmallisella ja ennakoivalla työllä voidaan ehkäistä ja lieventää ennakoitavissa olevia ongelmia.

Leimallista hankkeissa on ollut seuraamusjärjestelmästä tapahtuva aloitteellisuus ja toiminnan koordinaatio, joka on jäsentynyt kuntoutusjatkumo-, palveluohjaus- ja polkumalliajatteluna. Yhä selvemmin on käynyt esille, ettei pitkäjänteisiä sosiaalista integraatiota edistäviä polutuksia kyetä rakentamaan kuin yksittäistapauksissa. Kohderyhmän yhteiskuntaan integrointi edellyttää yksilökohtaisen erityissosiaalityön toimintamallia tukenaan kohderyhmittäisesti luotuja tukipalveluja.

Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3-ohjelma Equal –yhteisöaloiteohjelmat ohjelmakaudelle 2000 – 2006 tarjoavat mahdollisuuksia myös lainrikkojien koulutus- ja työllistämishankkeille. Olisi tärkeää, että sekä Kriminaalihoito-yhdistys että vankeinhoito pyrkisivät hyödyntämään ESR -rahoituksen ja siihen liittyvien kehittämiskumppanuuksien tarjoamia mahdollisuuksia.

6. SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN JA YHTEISKUNNAN TUKIJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMINEN RUOTSISSA JA NORJASSA⁸⁹

Ruotsissa kriminaalihuollon keskushallinto on nyt järjestetty kaksipuolaisesti (ministeriö ja kriminaalihuoltohallitus). Maassa on vankeinhoitoa ja vapaudessa tapahtuvaa kriminaalihuoltoa varten yhteisesti viisi kriminaalihuoltoaluetta aluekonttoreineen ja niiden alaisuudessa yhteensä 37 kriminaalihuolto-viranomaista. Ruotsissa vankeinhoidon ja kriminaalihuollon yhteinen hallinto on näin ollen toteutettu paikallistasoa myöten.

Ruotsissa noudatettu periaate seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien välisessä vastuun jaossa on *normalisointiperiaate*, joka on tuotu julki vankeinhoitolain (KvaL, 1974:203) perusteluissa. Normalisointiperiaate tarkoittaa, että vankiloissa rangaistusta suorittavilla on samat oikeudet kuin muilla kansalaisilla terveyden- ja sairaanhoidon palveluihin ja sosiaalihuoltoon.

Tästä on johdonmukaisena seurauksena, että vankeinhoito ja kriminaalihuolto ei pääsäännön mukaan organisoisi omia resursseja oman organisaation sisään näiden palvelujen toteuttamiseksi vaan tukeutuu niin paljon kuin mahdollista muun yhteiskunnan palveluihin.

Terveydenhuollon osalta vankilat kustantavat polikliinisen (terveyskeskustasoisen) hoidon. Sitä vaativammasta hoidosta vastaa vangin kotikunnan kuntayhtymä (hemlandstinget). Hammashoidon osalta kustannusvastuu on samanlainen. Vankila maksaa akuutin hammashoidon, mutta koska akuutin ja vähemmän akuutin hammashoidon raja on vaikeasti määriteltävissä, vankeinhoito yleensä maksaa kaikki hammashoidon kustannukset vankeusajalta.

Vankeinhoito kustantaa laitoksessa elämiseen liittyvät tarpeelliset kustannukset mikäli vangilla ei ole omia varoja. Vankilan ulkopuolella aiheutuviin kustannuksiin, kuten vuokratiloihin tai perheen elatukseen ei vankila voi myöntää avustusta vaan siltä osin kysymykseen tulee vain vangin kotikunnan sosiaalitoimen avustus.

Sijoitettaessa vanki rangaistusaikana vankilan ulkopuoliseen päihdehuoltoon, kustannusvastuu jakautuu vankeinhoidon ja kotipaikkakunnan sosiaalitoimen välillä siten, että ehdonalaan vapauteen päästämiseen saakka kustannuksista vastaa vankeinhoito ja sen jälkeen kotikunta. Samoin sopimushoidossa valtio vastaa kustannuksista laskennalliseen ehdonalaan vapauteen saakka ja sen jälkeen kotikunta. Oikeuskäytännön tasapuolisuuden lisäämiseksi suunnitellaan nyt kuitenkin, että sopimushoidon kustannukset tulisivat kokonaan vankeinhoidon maksettaviksi jotta maksusitoumuksen saaminen kunnalta ei liian paljon vaikuttaisi sopimushoidon tuomitsemisen mahdollisuuteen.

⁸⁹ Tiedot perustuvat toimikunnan Ruotsista ja Norjasta saamaan materiaaliin ja Kari Vanhalan ja Ulla Mohellin niistä laatimiin katsauksiin.

Vankeusaikaisen koulutuksen osalta on etäännytty normalisointiperiaatteesta. 1970 ja 1980-luvuilla vankeusaikainen koulutus oli kokonaan yleisten kouluviran-omaisten kustantamaa. 1980-luvun loppupuolelta alkaen koulutusta on yhä enemmän siirretty vankeinhoidon kustannettavaksi.

Ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen ja suojelevalvontaan tuomittujen osalta normalisointiperiaate toteutuu täysin. 1980-luvun puoliväliin saakka kriminaali-huollolla oli jonkin verran määrärahoja asiakkaidensa taloudelliseen avustamiseen. Nykyisin tällaisia määrärahoja ei ole käytettävissä.

Kriminaalihuoltohallituksen raportissa oikeusministeriölle budjettivuotta 2000 koskevien tulostavoitteiden toteuttamisesta on selvitetty toimenpiteitä vankilasta vapautumisen nykyistä paremmaksi valmisteleiseksi.

Vapautumisen valmistelu tarkoittaa toimenpiteitä, joiden avulla luodaan edellytyksiä rikoksettomalle elämälle mm. varmistamalla asunnon saaminen tai olemassa olevan asunnon säilyttäminen, varmistamalla laillisen toimeentulon mahdollisuudesta, edistämällä päihteettömän ja rikoksetoman elämäntavan saavuttamista, mikä puolestaan yhdessä muiden tekijöiden kanssa johtaa rikosten uusimisriskin vähentymiseen.

Onnistuneen vapautumisen edellytyksenä on, että taustalla olevat sosiaaliset ongelmat ja rikoksia suosivat asenteet ja arvostukset käsitellään vankila-aikana. Lisäksi tarvitaan aktiivisia toimenpiteitä sekä vankilan ulkopuolella että vankilan sisällä uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi ja tietoista ja käytännöllistä sellaista tarpeiden kartoitusta, jonka lähtökohtana on tuomittu ja hänen tarpeensa.

Toimenpiteiden tulee alusta lähtien tähdätä vapautumiseen. Tuomitun on myös itsensä otettava tästä vastuu sinä aikana kun hän on vankeinhoidon ja kriminaalihuollon asiakkaana. Suurta huomiota on myös kiinnitettävä erityisesti vapautumispäivään ja päiviin sen molemmiin puolin, koska nämä päivät ovat rikosten uusimisen kannalta kriittisiä.

Rangaistusajan suunnitelmalla on keskeinen väline yhteiskuntaan integroimisessa. Suunnitelma kattaa koko vankeusajan ja ehdonalaisen vapauden ja sitä päivitetään jatkuvasti. Suunnitelma perustuu yksityiskohtaiseen selvitykseen ja osin riski- ja tarveanalyysiin, joka koostuu taustatekijöistä, joihin ei voida vaikuttaa, sekä dynaamisista tekijöistä, joihin voidaan vaikuttaa ja jotka ovat yhteydessä rikollisuuteen. Tällaisia tekijöitä ovat mm., taloudelliset tekijät, työ- ja koulutusongelmat, ongelmat jotka liittyvät sosiaaliseen kanssakäymiseen, päihteiden käyttöön, asumiseen, rikollisiin asenteisiin, psyykkiseen sairauteen jne. Suunnitelman laadinta tapahtuu yhteistyössä vankeinhoidon, ja tarvittaessa yhteiskunnan eri elinten kanssa sekä vangin ja hänen läheistensä kanssa. Suunnitelmasta vastaa nimetty virkamies, joka seuraa sen toteutumista ja vastaa raportoinnista. Vapautumisen lähestyessä vahvistetaan vielä erityinen tarkistuslista, josta käy ilmi, mikä taho vastaa mistäkin.

Vankeinhoidon (ja kriminaalihuollon) omina kehittämiskohteina ja suunnitteilla olevina toimenpiteinä asiaa koskevassa raportissa mainitaan⁹⁰:

- Vankeinhoidon yhtenäisvirkamiesjärjestelmän kehittäminen ja erityisesti henkilökunnan taitojen parantaminen (myös taidot käydä motivoivia keskusteluja asiakkaiden kanssa).
- Seuraamuksen sisällön parempi suunnitteleminen (riski- ja tarveanalyysit ja suunnitelmien dokumentoiminen).
- Ohjelmien laadun parantaminen, suunnitelmallisempi ja tarpeen mukainen käyttö, vankila-aikaisen opiskelun ja työtoiminnan kehittäminen.
- Erityisten vapauttamisvankiloiden ja vapauttamisosastojen saaminen suurimpiin kaupunkeihin, vapauttamisen asteittaisuus ja omavastuisuuden korostaminen näillä osastoilla.
- Päihteiden ja huumeiden käyttöä vankiloissa vähennetään kontrollitoimenpitein ja lisäämällä hoitomahdollisuuksia
- Opinto- ja siviilityölupia (frigång) ja sijoittamista vankilan ulkopuoliseen hoitoon lisätään. Ulkopuolisen hoidon lisäämiseksi varataan kriminaalihuollolle siihen ”korvamerkittyä” rahaa.
- Valmistellaan käsikirja taloudellisesta neuvonnasta ja velkasaneerauksesta ja henkilöstön osaamista tällä sektorilla kehitetään.
- Vankien vastuunottoa lisätään siten, että kaikissa laitoksissa lisätään vankien omatoimisuutta jokapäiväisissä askareissa.
- Vankiloiden vapaa-ajantoimintojen suuntaviivoja valmistellaan uudelleen. Selvitetään mm voimaharjoittelun yhteyttä väkivaltaan, väkivallan uhkatilanteisiin ja anabolisiin steroideihin ja selvitetään myös sitä onko voimaharjoittelulla ahdistusta lieventävää vaikutusta vai ei.

Yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa toteutettavina toimenpiteinä mainitaan raportissa:

- Kriminaalihuollon ja työviranomaisten yhteistyöprojekteja (KrAMI) laajennetaan nykyisten lisäksi 5-6 paikkakunnalle. Yhteistyöprojektien tavoitteena on asiakkaiden työllistymisedellytysten parantaminen.
- Yhteistyön parantaminen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa. Täsmällisemmät säännökset kuntien vastuusta vankilassa olevista. Pitemmällä aikavälillä keskustellaan siitä voisiko kunnilla ja landstingeteillä olla päävastuu vankilassa olevien päihdehuollosta, koulutuksesta, terveyden- ja sairaanhoidosta sen sijaan että vankilat ostavat näitä.
- Ehdotetaan, että hallitus selkeästi tuo esiin muiden viranomaisten velvollisuuden tukea vankeinhoitoa ja kriminaalihuoltoa sen kuntouttamistyössä. Tämä koskee mm. hoitoa, ”keskusteluterapiaa” ja asumisen järjestelyä vapautumisen jälkeen.
- Nykyisin sosiaalihuolto kustantaa asumisen enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen aikana. Ehdotetaan, että aikaa pidennettäisiin kahdeksi vuodeksi. Toteuttamistavaksi ehdotetaan valtakunnallista normia tai ”Kuntaliiton” suositusta.

90 Frigivningsförberedelser. Problemställingar, genomfört utvecklingsarbete och förslag för framtiden om frigivning från anstalt. Oktober 2000. Kriminalvården.

- ”Psykoteraapian” kustantaminen vapautumisen jälkeen on todettu ongelmalliseksi, koska sen ei katsota sisältyvän sosiaalihuoltolain mukaisiin pakollisiin toimeentulotukeen oikeuttaviin menoihin. Poikkeuksena normaalisuuden periaatteesta ehdotetaan, että kriminaalihuolto voisi maksaa nämä kustannukset, jos terapia ajoittuu valvonta-aikaan ja sen tarkoituksena on uusintarikollisuuden vähentäminen.
- Tuettuja, valvottuja ja harjaannuttavia vaihtoehtoisia asumisen muotoja olisi lisättävä. Niitä tarvitaan paitsi vapautumisen jälkeen myös sovellettaessa vankilan ulkopuolista hoitoa samoin kuin vankeusrangaistuksen loppuvaiheessa toteutettavassa elektronisesti kontrolloidussa intensiivivalvonnassa. Kriminaalihuollon ei tulevaisuudessakaan tule itse järjestää näitä asumispalveluja vaan kuntien ja yhdistysten. Toimintaa voidaan kuitenkin tukea palveluja ostamalla.
- Kriminaalihuollon tulee rajallisesti ja huolellisesti kontrolloidusti tukea taloudellisesti konkreettisia vapautumisen valmisteluun liittyviä aatteellisten yhdistysten toimeenpanemia kokeiluja.

NORJASSA on vankeinhoidolla ja kriminaalihuollolla yhteinen keskushallinto. Lisäksi on vuoden 2001 alusta toteutettu yhteinen aluehallinto (kuusi aluetta). Paikallishallinto on edelleen erikseen vankeinhoidolle ja kriminaalihuollolle. Vankilasta vapautuneiden ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien oikeudet yhteiskunnan tukijärjestelmien käyttöön ovat samat kuin kaikilla kansalaisilla.

Norjassa sovelletaan samaan tapaan kuin Ruotsissa tuontimallia (importmodellen). Sen sisältönä on, että yhteiskunnan yleiset palvelut tuodaan vankiloihin ja näistä palveluista vastuussa olevat viranomaiset vastaavat niiden kustannuksista myös vankiloissa tehtävän työn osalta. Tämä koskee terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, kirjastotoimintaa, opetusta, hengellistä toimintaa jne. Vankeinhoito vastaa kuitenkin tarpeellisten tilojen järjestämisestä.

Tuontimallin käyttöön oton yhteydessä on määrärahoja siirretty oikeusministeriön pääluokasta esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön pääluokkaan. Viimeksi siirrettiin vuonna 1999 määrärahoja opetus- ja kirkkoministeriön pääluokkaan, kun vastuu vankiloiden hengellisestä toiminnasta siirtyi opetus- ja kirkkoministeriölle.

Vastuun ja kustannusten jaossa noudatettavaan pääsääntöön on yksi poikkeus. Psykkisesti häiriintyneiden ”varmuusvankeuteen” (sikringsdömte) tuomittujen valvontaan liittyvän hoidon kustantaa valtio eikä kotikunta.

Vankilasta vapautuvien yhteiskuntaan sopeutumisen edistämiseksi on täytäntöönpanojärjestelmää pyritty Norjassa porrastamaan siten, että täytäntöönpanon kuluessa vangin valvonta vähenee ja itsestään huolehtiminen lisääntyy. Porrasmalli on seuraavanlainen tiukimmin valvotusta vapaimpaan:

- Maksimiturvallisuus-vankila. Toteutetaan muodostamalla vankilan sisään 10-15-paikkaisia turvallisuusosastoja
- Suljettu vankila
- Avovankila
- Siirtymävankila, johon voidaan sijoittaa myös erilaisiin ohjelmiin osallistumiseksi kesken vankeustuomion, ei siis vain tuomion loppuvaiheessa

7. VISIO SEURAAMUS- JA TUKIJÄRJESTELMIEN PROSESSIEN HALLINNASTA

Toimikunnassa on visioitu sellaista tavoitetilaa, jossa seuraamus- ja tukijärjestelmien prosessien hallinta olisi nykyistä parempi. Kehittyneemmällä yhteistyöllä, nykyistä kokonaisvaltaisemmalla otteella ja tukipalvelujen paremmalla niveltämisellä seuraamusjärjestelmään voidaan edistää kohderyhmään kuuluvien yhteiskuntaan sijoittumista ja vähentää uusintarikollisuutta.

Vision lähtökohtana on ollut aluekeskuksiin ankkuroitua seuraamusjärjestelmä. Aluekeskukset muodostuvat kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistoista sekä vankiloista. Aluekeskus johtaa, ohjaa ja koordinoi kaiken alueellaan tapahtuvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanon ja yhteistyön yhteiskunnan muihin sektoreihin, esim. rangaistuksiin tuomittujen tarvitsemien tukipalveluiden järjestämiseksi.

Aluekeskusten rakentaminen voisi toteutua kaksivaiheisesti:

I Kriminaalihuoltolaitoksen rooliin sisällytetään asiakaskohtaisten suunnitelmien tekeminen yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen ja siihen vankilasta siirtyvien osalta. Samalla määritellään yhdyskuntaseuraamusten piiriin kuuluvien erityisohjelmien (rikosten käsittelyyn liittyvät ohjelmat) ja -palvelujen alue sekä niiden tuottaminen kriminaalihuoltolaitoksen, ostopalvelujen ja ns. normaalipalvelujen piirissä. Vastaavasti kehitetään vankiloiden valmiuksia edistää vapautuvien yhteiskuntaan integroimista. Tämän vaiheen ja yhdyskuntaseuraamusten piiriin kuulumattomien tarpeisiin vastaamiseksi käynnistetään "Palveluohjausta verkossa"-projekti⁹¹, joka toteutetaan asiakasmääriltään suurimmissa seutukunnissa.

II Ensimmäisen vaiheen tulosten arvioinnin pohjalta kehitetään aluekeskuksia, joiden roolia täsmennetään ja laajennetaan tarkoituksenmukaisella tavalla koskemaan kaikkia seuraamuksiin tuomittuja, vankisijoittelua, palveluverkoston rakentamista ja myös alitötöntöönpanotehtäviä. Aluekeskusten vastuulla olisi koko seuraamusjärjestelmän asiakasprosessien suunnittelu, toteutus ja hallinta.

Aluekeskusten malli toteuttaa konkreettisesti ja alueellisesti vuonna 1998 hyväksytyyn kriminaalihuollon ja vankeinhoitolaitoksen yhteisen "Periaateohjelma sekä lähiajan toimintalinjat"-asiakirjan periaatteita. Alueellisuus lähentää järjestelmää kokonaisuudessaan normaalipalveluihin ja kansalaisyhteiskuntaan.

Nykyisellään vankeus ja myös yhdyskuntaseuraamus merkitsevät aivan liian usein erillistä vaihetta rangaistun elämässä. Rangaistus näyttäytyy rangaistulle itselleen myyttisenä rakenteena, jota kuvaa ajattelu vankeudesta "työtaturmana" ja että vankilakierteestä irti pääseminen on "vain itsestä kiinni". Myös viranomaisten toiminta saattaa vahvistaa mainittua ajattelutapaa. Aluekeskusten myötä seuraamukset ja niiden toimeenpanon hallinta tulevat lähemmäksi sitä toimintaympäristöä, josta vankeuteen tuomitut tulevat vankilaan, johon he palaavat vankeuden jälkeen tai jossa he suorittavat yhdyskuntaseuraamuksensa. Kun aluekeskuksen rooli kokonaisuuden koordinoijana kasvaa, voidaan odottaa, että myös vankilaan tuomitun tai sieltä vapautuvan

⁹¹ "Palveluohjausta verkossa" -projekti sisältyy toimikunnan ehdotuksiin, ks. tarkemmin ehdotukset numero 8.

elämäntilanne tulee huomioiduksi jatkumona, jossa korostuu tuomitun asema, oikeudet ja velvollisuudet kuntalaisena.

Seuraamusprosessin rakentuessa aluekeskusten varaan, se muodostaa kokonaisuuden. Rangaistukseen tuomittu on mahdollista haastaa keskusteluun, jossa hän tekee valintoja. Keskusteluissa käydään lävitse psyko-sosiaaliset ongelmat, rikokseen syyllistyminen, yhdyskuntapalvelun keskeytyminen tai valvontamääräysten rikkominen, vankilaan joutuminen konkreettisenä tapahtumana. Niin ikään voidaan sopia suunnitelmasta vankeuden ajalle (vankipolku) ja vapautumisen jälkeiselle ajalle (valvontapolku). Aluekeskuksen rooliin kuuluu luontevasti kaikissa vaiheissa organisoida suhteet kotikuntaan ja rangaistukseen tuomitun verkostoihin laajemminkin.

Sama toteutuu myös vapauduttaessa vankilasta. Aluekeskus huolehtii yhteydenottamisesta kuntiin, järjestöihin, omaisiin eli laajasti yhteiskuntaan ja kansalaisyhteiskuntaan, jotta seuraamuksiin tuomitun sosiaaliselle integraatiolle olisi edellytykset. Toisaalta turvallisuusaspekti korostuu, kun tietämys rangaistun motivaatiosta ja edellytyksistä toimia normien mukaisesti kasvaa. Seuraamuksiin liittyvien ehtojen rikkominen tulee niin ikään nopeasti tietoon ja rikkeisiin reagoidaan sääntöjen edellyttämällä tavalla.

(Kuvio, ks. 123)

TOIMIJAINA mm: kriminaalihuoltolaitos, kunnat, työvoima- ja opetustoimi, järjestöt (mukaan lukien tuleva KHY:n jatkajaksi perustettava säätiö), kolmas sektori, poliisi, alueen vankilat, oppilaitokset, hoito-, kuntoutus- ja muut toiminnalliset yksiköt.

8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1. Yhteenvetoa kohderyhmästä ja vaikuttavista tekijöistä

Sopeutumisen edellytykset

Toimikunta on pyrkinyt selvittämään, mitkä ovat rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan sopeutumisen edellytykset ja miten nykyistä paremmalla seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamisella voitaisiin edistää rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan sopeutumista ja vaikuttaa vähentävästi uusintarikollisuuteen.

Keskeisiä yhteiskuntaan sopeutumisen tekijöitä ovat toimikunnan mielestä henkilön elämäntapaa ja toimintaedellytyksiä ohjaava asennoituminen ja arvomaailma, työ- ja toimintakyky sekä koulutusvalmiudet, toimeentulo, suhde työhön, asuminen, sosiaaliset suhteet, vapaa-ajan vietto, päihteiden käyttö sekä psyykinen tasapaino.

Kaikkiin näihin uusintarikollisuuteen vaikuttaviin tekijöihin voidaan vaikuttaa, erityisesti jos henkilö sitoutuu itse kuntouttaviin toimiin. Sitoutuminen taas edellyttää perusturvallisuutta toimeentulon ja asumisen osalta sekä päihteiden käytön ja muun käyttäytymisen hallintaa. Monien osalta tarvitaan ammatillista motivointityötä ennen kuin voidaan aloittaa varsinainen muutostyöskentely.

Tukipalveluja tarvitsevat

Toimikunta arvioi, että erityisten tukitoimien tarpeessa uusintarikollisuuden ehkäisyssä ovat alle 21-vuotiaana ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitut, erityisesti toistuvasti vankilaan joutuneet nuoret, muut jatkuvassa vankilakierteessä olevat ja pitkäaikaisvangit. Samat ryhmät ovat erityisiä riskiryhmiä myös kriminaalihuoltoyhdistyksen valvonta-asiakkaina. Myös ilman valvontaa vapautuvat ensikertaiset sekä yhdyskuntapalvelusta kielteisen päätöksen saaneet, tai sen keskeyttäneet, tai yhdyskuntapalveluun tukipalveluin määrätyt, otettiin toimikunnan tarkastelun piiriin.

Mitään yhtenäistä selvitystä siitä, paljonko tukipalveluja tarvitsevia henkilöitä seuraamusjärjestelmän piirissä on vuositasona, ei ole saatavilla. Tekemässään arviossa toimikunta päätyi vuositasona noin 7 000 henkilöön. Näistä vajaa puolet on vankeja ja runsas puolet Kriminaalihuoltoyhdistyksen (tuleva kriminaalihuoltolaitos) toimenpiteiden kohteena. Kaikki vuosittain rangaistukseen tuomitut (noin 59 000) huomioon ottaen kyse on pienestä ryhmästä, koko väestöön verrattuna marginaalisesta ryhmästä. Sen sijaan heidän ongelmansa ja vaikeutensa, sekä niistä johtuvat kärsimykset, haitat ja kustannukset ovat moninkertaiset suhteessa heidän osuuteensa väestöstä. Sen lisäksi, että he ovat kriminaalipoliittisesti vaikea ja keskeinen riskiryhmä, ovat he sitä myös sosiaali- ja terveyspoliittisesti.

Kohderyhmän tavoitettavuus

Kohderyhmään kuuluvien tavoitettavuus ja tarvittavien toimenpiteiden keskittäminen ei käytännössä ole merkittävä pulma. Seuraamusjärjestelmän piiriin joutuvat ovat valtaosin (runsas 60 %) kotoisin 13 väestömäärältään suurimman seutukunnan kaupunkikeskuksista. Kun halutaan saada nykyistä kouriintuntuvampi ote vankien jälkihuollon ja kriminaalihuollon kohderyhmän kysymyksiin, ja kehittää nykyistä toimivampi malli, toimien kohteeksi kannattaisi valita nämä seutukunnat ja erityisesti

niiden kaupunkikeskukset. Jos niissä saadaan aikaan oleellinen muutos, se koskisi kohderyhmän enemmistöä. Seutukuntamallissa on se hyvä puoli, että kehittämistoimien piiriin tulisi kaupunkikeskuksia ympäröivät haja-asutusalueet. On osoitettu, että niin vankiloissa kuin kriminaalihuollossa kytetään hyvin tunnistamaan riskiryhmiin kuuluvat ja siten haluttaessa kohdistamaan heihin erityistoimia.

Edellä mainituista seutukunnista kahdeksassa sijaitsee yksi tai useampi vankila. Kriminaalihuoltoyhdistyksellä (kriminaalihuoltolaitoksella) on kullakin alueella toimipiste. Alueilla on myös psykososiaalisen kuntoutuksen erityispalveluja (erityissosiaalityö, päihdehuolto, mielenterveyspalvelut, erityisryhmien asumispalvelut) sekä alalla toimivia järjestöjä ja niiden ylläpitämiä toimintayksiköitä. Seutukuntien vuosittainen kohderyhmä on niin suuri, että se pienimmissäkin seutukunnissa riittää ammatillisen työn osaamisen muodostumiselle. Tästä näkökulmasta saattaisi olla tarkoituksenmukaista perustaa alueiden kaikkiin kaupunkikeskuksiin erityinen kunnallinen kriminaalityön tiimi ehkäisevää ja korjaavaa työtä tekemään.

Vankien tukipalvelujen ja yhteiskuntaan sopeuttamisen edistämisen kannalta vaikean ongelman muodostaa kuitenkin joidenkin vankiloiden eristynyt ja kaukainen sijainti vankien kotipaikkakunnilta. Vankeinhoidonlaitoksia ei ole sellaisissa väestökeskittymissä kuin esimerkiksi Tampere, Lahti ja Pori.

Sopeutumisen ongelma-alueet

Rikollisuuden taustalla on monenlaista, tietoistakin normien vastaista käyttäytymistä ja piittaamattomuutta, jonka muuttaminen ei niinkään ole tukijärjestelmän vaan rikosoikeus- ja kontrollijärjestelmän asia. Tässä tarkasteltavalla kohderyhmällä rikollinen toiminta liittyy kuitenkin usein moniin muihin tekijöihin, henkilön asemaan ja tilanteeseen ja erityisesti hänen elämänhallintaansa. Näihin asioihin voidaan vaikuttaa tarpeenmukaisilla tukipalveluilla, sekä luomalla ja vahvistamalla aineellisia ja toiminnallisia edellytyksiä normien mukaiseen käyttäytymiseen.

Aineellisista edellytyksistä erityisesti *toimeentulo- ja asumisongelmat* ovat merkittäviä. Vangeista ja ehdonalaisessa vapaudessa valvonnassa olevista vailla *työtä tai koulutusta* ja sen mukaista toimeentuloa on yli 80 prosenttia ja yhdyskuntapalvelun ja ehdollisen valvonnan piirissä olevistakin yli 60 prosenttia. Erilaiset *korvausvaateet ja velat* ovat kohderyhmään kuuluvilla huomattavat. Monilla jopa niin suuret, ettei niistä ole mitään mahdollisuutta selviytyä. Tiedossa oleva ”velkavankeus” vie helposti kiinnostuksen lailliseen työhön. Elämän suunnittelu vaikeutuu, opinto- tai asuntolainan saanti voi olla mahdotonta.

Vangeista ja ehdonalaisessa vapaudessa valvonnassa olevista on vailla vakinaista asuntoa noin 40 prosenttia ja yhdyskuntapalvelun ja ehdollisen valvonnan piirissä olevista 10 – 16 prosenttia. Vuosittain vailla asuntoa vapautuu noin 450 vankia.

Kohderyhmän *elämänhallinnan* edellytyksissä on usein huomattaviakin *toimintavajeita*. Suurella osalla on vaikea *päihdeongelma*, joka liittyy enenevässä määrin huumausaineisiin. Vaikeat *kasvuolosuhteet, vajavainen koulutus, käyttäytymisen ja mielen tasapainottomuus* ovat tavanomaisia. Vankilakierteen jatkuessa *työ- ja toimintakyky* sekä halu yleisesti hyväksytyyn, tavoitteelliseen toimintaan heikkenee. Päihdeongelma on monella ehkä keskeisin elämänhallinnan herpaantumiseen ja

uusintarikollisuuteen liittyvä tekijä. Vajaatyökykyisyydestä kertoo se, että osa olisi oikeutettu eläke- tai kuntoutuslakien mukaisiin etuisuuksiin, jos tarvittavat selvitykset olisi tehty.

Usein elämänhallinnan aineelliset ja psykososiaaliset vajeet ovat tiiviisti toisiinsa kiertyneitä, jolloin syy- ja seuraussuhteita on vaikea hahmottaa. Syrjäytymiskehitys ilmenee mm. kiinnittymisinä erilaisiin, osin rikollisiin alakulttuureihin, joiden vetovoima ja välitön yhteys tarpeiden tyydytykseen syrjäyttää helposti osallistumisen yhteiskunnan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Syrjäytymisprosessi on itseään vahvistava kierre.

Seuraamuksiin tuomitun sosiaalinen tilanne on sitä heikompi mitä pidemmälle hän rikosurallaan on edennyt. Vankilaan joutuneet ovat syrjäytyneempiä kuin yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitut. Vaille riittävää huomiota kohderyhmiin kuuluvista jää usein toistuvasti lyhyitä tuomioita tai sakon muuntorangaistuksia saavat. Ryhmä koostuu suurelta osin henkilöistä, joiden elämänhallinnan ongelmat, ennen muuta päihdeongelmat, liittyvät kiinteästi rikolliseen käyttäytymiseen. Vankilassa he eivät lyhyiden tuomioiden vuoksi tule kuntouttavien toimintaohjelmien kohteeksi.

Ongelmiensa vuoksi he eivät yleensä sovellu yhdyskuntapalveluun.

Yhdyskuntaseuraamusten piirissä ollessaan he edellyttäisivät monenlaisia tukipalveluja, mutta ei enempää Kriminaalihooltoyhdistys (kriminalihuoltolaitos) kuin kunnallinen sosiaalityökään tavoita ryhmää normaalipalveluin kuin satunnaisesti akuuteissa tilanteissa. Syrjäytyneiden asema on viime vuosina vaikeutunut suhteellisesti, koska useimpien muiden asema on kohentunut, mutta syrjäytyneillä se on pysynyt ennallaan (Sosiaalibarometri 2000).

Selviytyjät

Mitään järjestelmätasoisia analyysejä siitä, millaisilla toimilla kohderyhmän elämänhallintaa voitaisiin vahvistaa ja uusintarikollisuutta vähentää ei Suomessa ole tehty. Sen sijaan on monenlaisia selvityksiä siitä, mihin positiivisiin tuloksiin yksittäisillä toimenpiteillä, esim. päihde- ja työhön kuntoutuksella tai asumisen tukipalveluilla voidaan päästä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa on luotettavasti kyetty osoittamaan, miten vangeille järjestetyillä, tietyt kriteerit täyttävillä päihdekuntoutusohjelmilla voidaan merkittävästi vähentää ohjelman läpikäyneiden henkilöiden uusintarikollisuutta ja kalliiden sosiaali- ja terveystalvelujen käyttöä⁹².

Kyngäs luonnehti tutkimuksessaan *selviytyjää* henkilöksi, joka jo vankilassaoloaikana järjestelmällisesti valmistautuu siviiliä varten. Päihteet ja yhteydenpito rikollisia tekeviin kavereihin jää pois. Siteitä lähiomaisiin ja kouluttautumiseen vahvistetaan. Ongelmista keskustellaan ja niitä hoidetaan. Havaittava muutosprosessi johtaa siihen, että myös ympäristö lähtee tukemaan henkilöä⁹³.

Viime vuosina on ollut myös paljon kohderyhmän yhteiskuntaan sijoittumista edistäviä projekteja, joista on saatu hyviä kokemuksia. Ongelmana on ollut siirtää projektituotoksia osaksi normaalia toimintaa. Syynä on lähinnä se, että monet kehittämistoimet edellyttäisivät nykyjärjestelmään lisää voimavaroja.

92 Ks. esim. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/treat/outeval.html>

93 Kyngäs, Margit: Vankeus miehen elämäkulussa. Tutkimus nuorena rikoksentehtäjänä vankilaan tuomittujen miesten lapsuudesta, vankeusajasta ja vankeuden jälkeisestä elämästä. Acta Universitatis Lapponiensis 36. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2000.

8.2. Nykyjärjestelmän toimivuus

Nykyjärjestelmän mahdollisuuksien tarkka arviointi tai erittely ei ole mahdollista tarvittavan tutkimustiedon puuttuessa. Asian kartoitus edellyttäisi omaa selvitystä. Voitaneen kuitenkin sanoa, ettei nykyinen seuraamus- ja tukijärjestelmä vankilasta vapautuville ja yhdyskuntaseuraamusten piirissä oleville ole olennaisesti kyennyt vähentämään toimenpiteiden kohteeksi joutuneen henkilön uusintarikollisuusriskiä eikä yhteiskuntaan sopeutumista. Erityisesti näin on uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen osalta. Edelleen merkittävä osa vankilaan tuomitusta palaa varsin pian uudestaan seuraamusjärjestelmän piiriin. Tilanne on pysynyt muuttumattomana vuosikymmenien ajan.

Yhdyskuntapalvelun käyttöönoton myötä tämän seuraamusmuodon piirissä olevien yhteiskuntaa sopeutumisen edellytykset ovat kuitenkin paremmat kuin mitä ne olisivat vankilasta käsin. On perusteltua olettaa, että yhdyskuntapalveluun tuomittujen yhteiskuntaan integroitumista voitaisiin parantaa suhteellisen vähäisin lisäpanostuksin

Vankeinhoito

Vaikka vankien määrä on vähentynyt aivan viimeaikaista kehitystä lukuun ottamatta, jäljelle jääneiden yhteiskuntaan sopeutumisen ongelmat ovat kasvaneet. Suhteellisesti aikaisempaa suurempi osa vangeista on työ- ja toimintakyvyltään vajavaisia. Tuottavan työn ja tavanomaisen koulutuksen sijasta joudutaan panostamaan sekä valmentavaan koulutukseen ja työhön. Viime vuosina näiden rinnalle on tuotu tarpeisiin perustuen erilaisia psykososiaalisen kuntoutuksen toimintaohjelmia. Vankeinhoiton toimintajärjestelmät, henkilöstörakenne, toimitilat ja laitosten sijainti perustuvat kuitenkin vielä osin vanhaan todellisuuteen. Selvä murros toiminnassa on kuitenkin lähtenyt liikkeelle.

Vuonna 1995 avolaitospaikkoja oli 1.258 ja vuonna 1999 enää 836 paikkaa. Lisäksi avolaitosten käyttöaste on suljettuja laitoksia alhaisempi. Syynä kehitykseen on ollut vankien ongelmien vaikeutuminen mm. pahenevan huumeongelman seurauksena. Kehitys on vaikeuttanut mahdollisuuksia vankien vapautteen valmentavaan toimintaan, ja seurauksena on ollut työhönkuntoutuksen, siviilityössäkäynnin ja opiskelun väheneminen.

Työhön osallistuvien vankien suhteellinen osuus on laskenut noin 10 % yksikköä vuodesta 1995. Suhteutettuna keskimääräiseen vankilukuun vain rangaistuslaitoksissa opiskelleiden lukumäärä on pysynyt viime vuodet ennallaan. Rangaistuslaitoksissa opintonsa aloittaneiden opinnot keskeytyvät useimmiten vangin vapautumiseen.

Koulutuksen järjestämisen rahoitusvastuu on siirtynyt 90-luvulla vankeinhoitolaitokselta opetushallinnolle, joka rahoitti 74 % vuonna 1999 järjestetystä koulutuksesta.

Vankien valmentamisessa vapautteen ja jälkihuollon järjestämisessä törmätään vaikeuksiin prosessin hallinnassa. Aina ei löydy tahoa, joka ottaisi sopeutumista edistävien toimien jatkuvuudesta ja koordinoinnista vastuun silloin kun henkilön kyvyt, voimavarat tai halu ei tähän riitä. Vankilassa aloitettu työhön kuntoutus tai päihdekuntoutus ei johda vapautumisen jälkeen aina jatkoon. Asunnon järjestäminen tai itsenäiseen asumiseen valmentaminen jää odottamaan vapautumista. Vastaava rajatilanne on usein työllistymisen, koulutuksen ja toimeentuloasioiden kohdalla. Syynä on usein

henkilöstä itsestään riippuvat syyt. Vapautumisen jälkeen prosessin johtaminen ei kuulu vankilalle, sitä ennen se ei kuulu Kriminaalihooltoyhdistykselle (kriminaalihoitolaitokselle) tai kotikunnan sosiaali- ja terveystoimelle. Toisaalta seuraamusjärjestelmässä ja kotikunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa, työvoimapaalveluissa jne. voidaan tehdä paljonkin yksittäisen henkilön integraation edellytysten vahvistamiseksi, mutta miten turvataan näiden yksittäisten toimien kokonaisvaltainen osuvuus ja jatkuvuus?

Vankiloiden kuntoutus-, koulutus- ja toimintaohjelmista on myönteisiä kokemuksia silloin kun ne ovat tietyt laatuksiteerit täyttäviä ja kun niille on yhteistyössä tukijärjestelmien kanssa rakennettu jatkosuunnitelmat.

Kriminaalihoolto

Ehdonalaiseen vapauteen päästetyistä määrätään nykyisin valvontaan vuosittain noin 900, mikä on vain 24% kaikista ehdonalaiseen vapauteen päästetyistä. Valvonnassa vuonna 2000 olleista 56 %:lle tehtiin valvontasuunnitelma, johon sisältyy paitsi yhteydenpitovelvoite myös suunnitelma yhteiskunnan tukijärjestelmien käyttämisestä. Valvontaa ei ole aina pystytty riittävästi valmistelemaan vankeusaikana ja Kriminaalihooltoyhdistyksellä ei ole ollut riittävästi voimavaroja työskennellä sosiaalisesti varsin moniongelmaisten valvottavien kanssa.

Vankilalla on vastuu vangin kokonaistilanteen huomioon ottamisessa, heidän elämäntilanteensa selvittämisessä ja sosiaalisen integraation auttamisessa rangaistusajana. Kriminaalihooltoyhdistyksellä (kriminaalihoitolaitoksella) tulisi yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden suhteen olla ainakin seuraamuksen keston ajan vastuu asiakkaiden elämäntilanteen selvittämisestä, ohjelmatyöstä erityisesti rikoksen käsittelyyn liittyen sekä palveluohjaustyyppisestä työskentelystä. Sen sijaan ne nuoret ehdolliseen vankeuteen tuomitut, joita ei määrätä valvontaan, ja se suuri enemmistö vankilasta vapautuvista, joita ei määrätä valvontaan, saattavat jäädä vaille kokonaan vastuunkantajaa. Osa heistä ei tarvitsekaan erityistä ohjausta eikä palveluja. Kotikunnan tukipalvelujen henkilöstö ei taas välttämättä edes tiedä seuraamusjärjestelmän piirissä olevista ja heidän palvelutarpeistaan.

Nykyisellään yhdyskuntapalveluun liittyy tukipalvelujen elementti, mutta niiden käyttöä ei ole mielletty laajasti eikä tarvittavia voimavaroja esimerkiksi yksilöllisen palveluohjauksen kaltaiseen toimintaan ole. Tukipalvelujen kehittäminen osana yhdyskuntapalvelua on yksi mahdollinen etenemissuunta.

Suurin osa vakavista rikoksista tuomituista nuorista rikoksentekeijöistä on ehdollisen vankeusrangaistuksen piirissä. Lukumääräisesti varsin pieni osa tuomitaan nuorisorangaistukseen. Ehdollisesti rangaistujen ja valvontaan määrättyjen nuorten seuraamusprosessia ovat mm. syyttäjät ja tuomarit kritisoineet epämääräiseksi ja hitaaksi. Oikeusministeriössä on valmisteilla toimikunnan asettaminen pohtimaan nuorten rangaistusjärjestelmän kokonaisuutta. Niin ikään on suunniteltu toimenpiteitä nuorten oikeusprosessien ja siihen liittyvien muiden toimenpiteiden nopeuttamiseksi.

Nuorisorangaistuksen rakenne on tuonut selkeyttä nuorten yhdyskuntaseuraamus-työhön. Nuorisorangaistukseen tuomitulla on lähes aina myös suhde lastensuojeluun. Lastensuojelulla on myös jälkihoitovelvoite, joka näiden suhteellisten lyhyiden

tuomioiden osalta merkitsee sitä, että asiakkuus jatkuu nuorisorangaistuksen jälkeen. Kriminaalihuoltoyhdistyksen (kriminaalihuolto-laitoksen) rooli on näissä tapauksissa sikäli selkeä, että sille kuuluu rangaistuksen aikainen prosessin hallinta ja palveluohjaus eli nuoren saattaminen tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Kriminaalihuoltoyhdistys (kriminaalihuoltolaitos) toimii lastensuojelun tukena ja tuo oman tietämyksensä asiakkaan tilanteesta yhteiseen käyttöön. Erityisryhmän muodostavat ne nuorisorangaistukseen tuomitut, jotka ovat jo niin vanhoja, ettei lastensuojelu katso heitä enää asiakkaikseen.

Kriminaalihuoltoyhdistyksellä (kriminaalihuoltolaitoksella) on ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonnassa valvontojen järjestämistä vastuu. Käytännössä useilla paikkakunnilla valvojan hankinta, ohjaus ja koulutus ovat kunnan sosiaalitoimen tehtäviä. Henkilötutkinnat ovat hyvin erilaisia mikä johtuu siitä, että Kriminaali-huoltoyhdistyksen (kriminaalihuoltolaitoksen) aluetoimistojen sijaintipaikka-kunnilla Kriminaalihuoltoyhdistys (kriminaalihuoltolaitos) tekee henkilötutkinnat 18 vuotta täyttäneiden osalta ja kaikkien muiden henkilötutkintojen tekemisestä huolehtii kunnan sosiaalitoimi. Joissakin kunnissa on erityinen nuorten asioihin perehtynyt työryhmä tai tiimi (esim. Helsingissä ja Turussa). Useimmilla muilla paikkakunnilla henkilötutkintoja on tehty osana muuta sosiaalitoimen toimintaa. Tällöin henkilötutkintoja tai valvontakysymyksiä ei luonnollisestikaan tule kovin usein samalle työntekijälle. Rutiinia hyvässä mielessä ei synny.

Kriminaalihuoltoyhdistykseltä (kriminaalihuoltolaitokselta) odotetaan ohjausta ja neuvontaa henkilötutkintojen teossa ja valvontatyössä paljon enemmän kuin sillä on ollut mahdollisuuksia järjestää. Yksityisvalvojien ja nuorten myös poliisin yhteydenotot Kriminaalihuoltoyhdistykseen ovat lisääntyneet. Syynä on ehdollisesti rangaistujen valvonta-asiakkaiden tilanteen vaikeutuminen ylipäättään ja erityisesti huumeisiin liittyvä käyttäytyminen ja nuorten tekemän rikollisuuden vakavoituminen.

Tukijärjestelmät

Toimikunnan työn kuluessa ei ole tullut esiin sellaisia vangin vapautumistilanteeseen liittyviä sosiaalivakuutuksesta tai muista etuisuuksista tai palvelujärjestelmistä johtuvia tekijöitä, jotka asettaisivat vapautuvan vangin selkeästi muita huonompaan asemaan. Se voidaan kuitenkin sanoa, että toimeentulon, työn ja asumisen osalta vangin lähtökohdat vapautuessa ovat pääsääntöisesti minimissä.

Normaalit koulutus- kuin työvoimapalvelut tavoittavat huonosti kohderyhmään kuuluvia. Palvelujen piiriin päässeidenkin epäonnistumisen todennäköisyys on suuri. Jo henkilön aikaisempi tausta ja kokemukset vaikuttavat usein siihen, ettei hän tule valituksi koulutukseen tai työllistymistä edistäviin toimiin.

Koulutuspalveluja lukuun ottamatta vankeinhoito vastaa pääosin itse vankila-aikaisesta palvelutuotannosta vangeille. Syynä ovat mm. palvelujen järjestämisen vaikeudet, kustannus- ja järjestämistä koskevat kysymykset.

Järjestelmän toimivuutta kuvaa ongelmallisimman kohderyhmän, eli vankilasta vapautuvan tavanomainen tilanne: konkreettista suunnitelmaa, johon yhteiskunta olisi sitoutunut ei yleensä ole, vaan henkilö vapautuu edelleen monesti ”kadulle”. Pahimmillaan varattomana, asunnottomana, työttömänä ja erilaisten etuus-karensien,

velkojen, juoppo- ja huumeoporukoiden ympäröimänä tilanteeseen joka ennakoi paluuta vankilaan. On selvää, että osan kohdalla sopeutumisen esteet ovat henkilössä ja hänen käyttäytymisessään. Ei ole realistista ajatella onnistuttavan jokaisen kohdalla, vaikka käytettävissä olisi millaisia tukitoimia hyvänsä. Palveluilla voidaan kuitenkin ehkäistä tilanteen ajautumista vielä huonommaksi, lisätä lähiyhteisöjen turvallisuutta ja vähentää aiheutuvia haittoja. Sitkeällä ja ammatillisesti toteutetulla motivointityöllä on myös aina mahdollista vaikuttaa henkilön kielteiseen asennoitumiseen.

Ongelmiensa luonteen ja vaikeusasteen vuoksi kohderyhmän kyky ja mahdollisuudet kiinnittyä yhteiskunnan peruspalveluihin on heikko. Yleinen palvelu- ja tukijärjestelmä on rakennettu valtaväestön tarpeita silmällä pitäen. Vastaavasti peruspalvelut ja merkittävä osa erityispalveluista ”karttavat” kohderyhmää juuri ryhmän ominaisuuksien johdosta, mikä puolestaan on omiaan lisäämään heidän yhteiskunnan vastaisuuttaan. Kohderyhmä on kuitenkin selvästi erityisryhmä ja lähinnä erityispalveluin tuettavissa. Niiden järjestäminen ja rahoittaminen, suuria kuntia lukuun ottamatta, on usein mahdotonta.

Sen sijaan, että järjestelmän piiriin joutuva olisi aktiivinen osallistuja omassa prosessissaan, jonka tarkoitus on parantaa hänen edellytyksiään välttää rikosten uusiminen ja sopeutua yhteiskuntaan, hän on enemmän eri viranomaisten yksittäisten ja koordinoimattomien toimenpiteiden kohteena. Osin tämä johtuu henkilön omista, usein vastakkaisista tavoitteista ja asennoitumisesta. Osaltaan kyse on seuraamus- ja tukijärjestelmän kyvyttömyydestä tarjota houkutteleva, pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen ohjelma henkilön tarpeisiin

Kunnallisessa sosiaalityössä, vankeinhoidossa ja kriminaalihuoltotyössä tai psykososiaalisten palvelujen asiantuntijayksiköissä sektorikohtaiset toimenpiteet jäävät usein riittämättömiksi. Tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää puuttumista, jossa eri toimenpiteet nivotaan toisiaan tukeviksi. Tämä edellyttää usein aivan toisenlaista asiakaskohtaista resurssointia, mihin yhden toimijaosapuolen mahdollisuuksilla voidaan yltää. Ongelmia ovat toimintaan käytettävissä olevien voimavarojen vähäisyys sekä kustannusvastuiden epäselvyydet ja sektorirajat.

Yhteistyö poliisitoimen kanssa

Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnassa on yhteistyö Kriminaalihuolto-yhdistyksen (kriminaalihuoltolaitoksen) ja poliisin välillä keskeistä. Nykyisin Kriminaalihuoltoyhdistys pyytää harvoin poliisia kuulustelemaan valvottavaa valvontamääräysten rikkomisen johdosta. Valvontamääräysten rikkomisiin liittyy lähes aina yhteydenpitovelvoitteen laiminlyöminen. Kriminaalihuoltoyhdistys saa vaihtelevasti tietoja poliisilta valvottavan tekemistä uusista rikoksista. Kriminaalihuoltoyhdistyksen ja poliisin yhteistyössä valmistellut ohjeet yhteistoiminnasta tulevat voimaan 1.6. 2001. Samalla tehostetaan tietojen vaihtoa poliisin ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen (kriminaalihuoltolaitoksen) välillä myös siten, että poliisilla on tieto siitä, onko henkilö valvonnassa. Kriminaalihuolto-yhdistyksen aluetoimistot neuvottelevat parhaillaan yhteistyön kehittämisestä sekä poliisin että vankiloiden kanssa.

Varsinaisten tukitoimien osalta poliisin rooli on vähäinen. Poliisin kannalta tiedonkulun parantaminen kriminaalihuollon ja poliisin välillä voisi tuoda uusia mahdollisuuksia. Esimerkiksi uusintarikollisuuden torjunnan kannalta asioihin olisi voitava puuttua

välittömästi kun havaitaan tukitoimien kohteena olevan henkilön tilanteesta vaativan. Tällaisia ennakoivia merkkejä ovat poliisin kanssa tekemisiin joutuminen, joko uusien rikosten, päihteiden käytön tms. johdosta. Poliisilla ei pääsääntöisesti ole tietoa asiakkaansa mahdollisista yhdyskuntaseuraamuksista. Näin eivät tukitoimista vastaavtkaan saa asiakkaastaan palautetta poliisilta.

Kihlakuntien ulosottomies on eräs toimija, johon Kriminaalihuoltoyhdistys (kriminaalihuoltolaitos) on yhteydessä ja jonka toimet vaikuttavat valvonta- ja seuraamusprosessin kulkuun. Voudin kautta on mahdollista rajallisessa määrin vaikuttaa vankilaan joutumisen ajankohtaan (esimerkiksi nopeuttaa vankilaan joutumista, jos huumekierre on paha, vastaavasti myöhentää, jos on saatu aloitettua hoito valvonnan tukitoimena). Ongelmaksi koetaan se, ettei tässä järjestelmässä voida paljonkaan vaikuttaa vankisijoitteluun.

8.3. Kehityksen suunta

Viime vuosina on ollut jonkin verran eri hankkeita, joilla on etsitty uusia tai aikaisempaa parempia keinoja edistämään seuraamusjärjestelmän piirissä olevien yhteiskuntaan integrointia, tai etsitty keinoja vaikuttaa niihin elämänhallinnan ongelmiin, jotka liittyvät henkilön rikolliseen käyttäytymiseen. On katsottu hyödylliseksi perinteisten työ- ja koulutustoimintojen lisäksi järjestää rangaistusajana erilaisia elämänhallintaa vahvistavia toimintaohjelmia tai suoranaista hoitoa ja kuntoutusta. Siirtyminen seuraamusjärjestelmästä vapauteen on haluttu saada aikaisempaa suunnitellummaksi ja sisällyttää siihen erityisiä tukitoimia yhteiskuntaan sopeutumisen helpottamiseksi. Esimerkkeinä ovat kokeilut, joissa rangaistusajana käynnistetty työhön kuntoutus tai päihdekuntoutus on toteutettu rangaistuslaitoksen ulkopuolella ja toiminnalle järjestetty selvä jatkumo heti vapautumisen jälkeen.

Keskeisin kehityksen suunta on ollut erilaisten ns. polkumallien rakentaminen seuraamus- ja tukijärjestelmien yhteistyönä. Lähtökohtana on ollut luoda henkilön tarpeita vastaavia kuntoutus- ja palvelujatkumoa. Tämä on edellyttänyt eri toimijoiden yhteistyön ja yhteisvastuun tiivistämistä, mutta samalla avannut mahdollisuuksia aikaisempaa pitkäjänteisempään ja yksilökeskeisempään työskentelyyn. Tavoitteena on saada toimenpiteiden kohteeksi tuleva henkilö itse aktiivisesti mukaan tähän prosessiin ja voimavaraistamisen kautta ottamaan vastuuta. Poluttamisen lisäksi keinoina tarvitaan tukevaa palveluohjausta, valvontaa ja seurantaa sekä ammatillista motivointi-, koulutus- ja kuntoutustyötä. Kohderyhmän tarpeet huomioon ottaen kyse on pääsääntöisesti yksilöllisten erityispalvelujen räätälöinnistä viranomaisyhteistyönä. Onnistuneissa hankkeissa leimaa antavaa on ollut se, että seuraamusjärjestelmä tai joku erityispalvelujen tuottajataho on ollut sekä aloitteentekijä että prosessin ohjausvastuun ottaja. Onnistumisia on ennakoitu myös se, että henkilön kotikunnan tukijärjestelmät ovat alusta lähtien olleet toiminnassa mukana.

Jos tarkastellaan hankkeiden sisältöjä, joilla integraatioon ja uusintarikollisuuden vähentämiseen pyritään kyse on ollut laaja-alaisesta sosiaalisesta kuntoutuksesta, henkilön psykososiaalisiin toimintaedellytyksiin vaikuttamisesta ja aineellisten lähtökohtien parantamisesta. Merkittävimpinä ja kriittisimpinä osa-alueina esille ovat nousseet työhön kuntoutukseen ja päihdekuntoutukseen liittyvät asiat. Retkahdukset

päihteiden käyttöön, asumisen ongelmat sekä riittävän tuen ja valvonnan puuttuminen ovat olleet yksittäisten epäonnistumisien syitä.

8.4. Haasteita toiminnan kehittämiseksi

Seuraamusjärjestelmä ja yhteiskunnan tukijärjestelmien on aikaisemmin nähty olevan varsin erillään toisistaan. Järjestelmien välisessä suhteessa on ollut myös jännitteitä. Uusklassinen kriminaalipoliittinen näkemys katsoi, että rangaistus ja hoito on pidettävä erillään. Hoidosta osana rankaisua ei ole ollut aina myönteisiä kokemuksia. Seuraamusjärjestelmän rooli tukipalvelujen tuottajana on nähty ongelmallisena, sille kuulumattomana tehtävänä. Tukijärjestelmissä taas on katsottu, että seuraamusjärjestelmän tulee vastata sen piirissä olevien palveluista, tai ainakin niistä aiheutuvista kustannuksista. Yhteistyöhakuisuus on voinut olla vähäistä myös siksi, ettei esim. vangin kotikunta ole voinut monesta syystä johtuen osallistua, vaikuttaa tai päättää palvelutarpeen määrittelyyn, suunnitelman laadintaan tai eri toimintavaihtoehtoja koskevaan päätöksentekoon.

Toisaalta tukipalveluille, hoidolle ja kuntoutukselle on seuraamusjärjestelmän piirissä olevilla selvää kysyntää. Kaikkiin toimintaohjelmiin, koulutukseen jne. otetaan vain vapaaehtoisesti niihin haluvia. Ketään ei ”osana rangaistusta” pakoteta esim. päihdekuntoutuksen.

Seuraamusjärjestelmän piiriin joutuminen saattaa joidenkin kohdalla vasta luoda käytännölliset mahdollisuudet ja edellytykset hoidon ja kuntoutuksen piiriin pääsemiselle. Riskiryhmiin kuuluvia voidaan tavoittaa palveluihin tavalla, johon vapaudessa ei olisi mitään edellytyksiä. Esimerkiksi moni huumeikierteessä oleva on vasta vankilassa ensi kertaa ”päässyt” vieroitukseen tai kyennyt käymään sen loppuun. Toisinaan yhdyskuntapalvelutuomio ja palvelun suorittaminen konkretisoi ensimmäisen kerran liikennejuopumuksesta tuomitun päihdeongelman vakavuuden. Monen osalta vasta tässä vaiheessa saatu päihdeinformaatio ja hoitoonohjaus tulevat kunnolla tutuksi.

Yhdyskuntaseuraamusjärjestelmässä kysymys seuraamuksiin tuomittujen yhteiskuntaan sijoittumisen edistämisestä on ollut huolen aiheena siltä osin kun kunnallisia palveluja ei ole ollut tai ne ovat jääneet riittämättömiksi. Kriminaalihuoltoyhdistys on täytäntöönpanotehtävänsä suorittaessaan voinut seurata läheltä, miten epäonnistumiset yhdyskuntaseuraamuksissa ja luisumiset takaisin rikolliseen toimintaan liittyvät läheisesti henkilön elämänhallinnan puutteisiin. Toisaalta on kertynyt kokemusta siitä, että harkitusti kohdistetuilla ja tarpeenmukaisilla palveluilla henkilön elämänhallintaa ja rikoksetonta käyttäytymistä voidaan vahvistaa.

Vangin elämänhallinnan lisäämisessä ja uusintarikollisuuteen vaikuttamisessa seuraamusjärjestelmällä voi kuitenkin olla vain myötävaikuttajan rooli. Olennainen kysymys on, miten edistetään tuomitun itsensä halua ja kykyä elämäntilanteensa parantamiseen ja uusista rikoksista pidättymiseen. Tässä motivointityössä, toimintaedellytysten luomisessa ja suunnitelmien toteuttamisessa tarvitaan seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien saumatonta yhteistyötä.

8.5. Tiedon ja tutkimuksen puute

Kattavaa ja vertailuja mahdollistavaa tutkimustietoa kohderyhmään kuuluvien yhteiskuntaan sijoittumisen edellytyksistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä on vähän. Tietoa kaivataan eri toimintamallien vaikuttavuudesta tai onnistuneista selviytymisprosesseista. Toisaalta kohderyhmään kuuluvista on paljon tietoa eri rekistereissä, mutta tämän tiedon hyödyntäminen yksilöllisten suunnitelmien toteuttamisessa ja tarvittavien palvelujen järjestämisessä ei ole kovinkaan kehittyntä. Tiedon puutteita on jatkossa mahdollista vähentää, kun vankeinhoidossa lähivuosina otetaan käyttöön ns. vankitietojärjestelmä, jossa on monipuolista tietoa vangin taustatiedoista, rikosten tekoon liittyvistä tiedoista sekä rangaistusajan toimenpiteistä ja rangaistusajan suunnitelmasta. Vastaavasti kriminaalihuoltoyhdistyksen keväällä 2001 käyttöönotettava asiakastietojärjestelmä tulee lisäämään saatavilla olevaa tietoa yhdyskuntaseuraamusjärjestelmän asiakkaista. Näiden kahden järjestelmän tietojen yhteensovittaminen on toteutettavissa suhteellisen vähin lisäpanostuksin.

8.6. Johtopäätöksiä

Kohderyhmään kuuluvien tarpeita ja toimintaedellytyksiä vastaavilla, oikein kohdennetuilla, resurssoiduilla ja ajoitetuilla toimilla voidaan ehkäistä uusintarikollisuutta, vähentää yhteiskunnallisia haittoja ja kustannuksia, sekä edistää heidän elämänhallintaansa ja lähiyhteisöjen turvallisuutta. Erilaisten toimintaohjelmien avulla voidaan vaikuttaa rikosten tekemistä suosiviin ajattelutapoihin ja asenteisiin ja lisätä motivaatiota muutokseen. Toisaalta palvelujärjestelmää parantamalla voidaan vahvistaa rikoksentekijöiden edellytyksiä rikoksettoman elämäntavan valitsemiselle.

Kohderyhmän tarkastelu on osoittanut, että tukea tarvitaan usein yhtäaikaaisesti sekä elämänhallinnan vajeiden ja aineellisten edellytysten parantamisessa. Elämäntapa ja -tilanne, arkipäivän taidot, päihteiden käyttö ja toisaalta asuminen, kouluttautuminen sekä työ- ja toimeentulo ovat toisistaan riippuvaisia. Tukipalvelujen erityisenä tavoitteena on vähentää uusintarikollisuutta tässä kohderyhmässä. Tästä syystä kohderyhmälle suunnatuilla tukipalveluilla on huomattava merkitys uusintarikollisuuden vähentämisessä.

Toimikunta on tarkastelunsa perusteella havainnut sellaisia järjestelmän rakenteisiin ja asiakasprosessien hallintaan liittyviä ongelmia, jotka vaativat työn pitkäjänteistä uudistamista, arviointia ja painopisteiden tarkistamista. Varsin tiukasti sektoroitunut järjestelmä vastaa riittämättömästi kohderyhmän palvelutarpeisiin ilman vastuullista tahoja, joka koordinoi suunnitelmien syntymistä, niiden yhteen sopimista, resurssointia ja toteuttamista. Toimintojen järjestämisen lisäksi myös rahoitusvastuu määräytyy hallinnonaloittain, tämä vaikeuttaa mahdollisuuksia kokonaisvaltaiseen toimintaan.

Sosiaalihuollon erityisryhmistä toimikunnan työn kohderyhmä on yksi haasteellisimmista. Peruspalvelujen mahdollisuudet vastata moniongelmaisten rikoksentekijöiden tarpeisiin ovat vähäiset. Tarvitaan monenlaisia keskitettyjä tai seutukunnallisia erityispalveluja, erityisosaamista, erityisrahoitusta sekä pitkäjänteistä sitoutumista. Tuettavan henkilön omatoimisuus ja vastuunotto saattaa olla myös niin vähäistä, että tukijärjestelmän ainoa realistinen tavoite voi olla suurempien ongelmien ja haittojen pahenemisen ehkäisy ja ulkopuolisten suojele.

Varhaisten tukipalvelujen ensisijaisuus

Merkittävä osa kohderyhmästä on jo varhaisessa vaiheessa ollut kosketuksissa yhteiskunnan tukijärjestelmien (esim. tukiopetus, lastensuojelu, erityisnuorisotyö, sosiaalityö, mielenterveystyö, päihdehuolto jne.) kanssa. Ajoissa käytetyillä sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevillä toimilla voidaan vähentää kohderyhmän määrää ja edistää sen sopeutumista yhteiskuntaan. Joutuminen seuraamusjärjestelmän piiriin ei saisi haitata tarpeenmukaisten, sopeutumista edistävien tukipalvelujen järjestymistä.

Tukipalveluja seuraamusjärjestelmässä

Täytöntöönpanon rinnalla on mahdollista järjestää juuri tämän kohderyhmän tarpeita vastaavia erilaisia yhteiskuntaan sopeutumista edistäviä toimintoja, selvittää henkilön työ- ja toimintakykyä ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Seuraamusjärjestelmän piirissä saattaa olla paremmat mahdollisuudet tilanteen pysäyttämiseen ja rauhoittamiseen, suunnitelmien tekemiseen ja asianomaisen motivoimiseen suunnitelmien toteuttamiseen kuin siinä elämänpäässä, jossa henkilö on ennen rangaistuksen täytäntöönpanoa ollut.

Avainkysymys on miten järjestetään sopeuttamista edistävien toimien jatkumo ja vastuunotto henkilön siirryttyä vapauteen tai vastaavasti kun henkilö siirtyy vapaudesta vankeuteen. Tavoitteena on saada henkilö toimimaan oman tilanteensa parantamiseksi. Yhdyskuntaseuraamustenkin mahdollisuuksia tulisi tarkastella tästä näkökulmasta.

Asteittainen vapautuminen vankilasta

Vankilasta vapautuvan henkilön yhteiskuntaan sijoittumista voidaan edistää ja erilaisia vapautumisvaiheeseen liittyviä riskitilanteita ehkäistä henkilön vaiheittaisella siirtymisellä vapauteen. Keinoina tässä voidaan käyttää mm. vangin määräaikaista sijoittamista rangaistuslaitoksen ulkopuolelle johonkin tavoitteelliseen toimintaan, työhön kuntoutukseen, päihdehuoltoon, asumispalveluihin tms. Asteittaisessa vapautumisessa tarvitaan vastaantulevia toimia ja sitoutuneisuutta myös tukijärjestelmien taholta: vapaudessa jatkuvan hoidon, kuntoutuksen, valmentavan työn, koulutuksen ja tukiasumisen tukihenkilön järjestämistä.

Palveluohjaus työmuodoksi

Moni elämäntilanteestaan tai aineelliselta edellytyksiltään vajanainen tässä tarkasteltuun kohderyhmään kuuluva voisi hyötyä siitä, että hänen tukeaan tarvittavien palvelujen järjestämisessä ja omaehtoisen vastuunoton vahvistamisessa olisi nimetty palveluohjaaja. Palveluohjaajan tehtäviin kuuluisi tarvittavan viranomaisyhteistyön koordinointi, toiminnan suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden turvaaminen sekä yksilökohtainen asiakastyö. Kriminaalihuoltolaitoksessa toimiva palveluohjaaja voisi toimia linkkinä sekä muun seuraamusjärjestelmän että vapaudessa toimivien tukijärjestelmiin päin.

Tarvitaan asumisen tukipalveluja

Kohderyhmän eräs vaikeimpia elämäntilanteita liittyviä vajeita on asunnottomuus ja/tai kyvyttömyys asua normaaliasunnoissa edes tuettuna. Epäonnistumiset liittyvät usein päihdeongelmiin, toimeentulovaikeuksiin, elämäntapaan, rikolliseen alakulttuuriin samaistumiseen ja vaikeuksiin asioida viranomaisten kanssa. Asumisen onnistuminen ja siihen liittyvä arkipäivässä selviytyminen edellyttää monen kohdalla määrätietoista itsenäiseen asumiseen valmentamista jo rangaistuksen aikana ja asumisen tukipalveluja vapautumisen jälkeen.

Vapauteen ulottuvaa työhön kuntoutusta

Merkittävä ja vapautuvista vangeista jatkuvasti enenevä osa on työelämän ulkopuolella. Selvitykset kertovat vankilakierteen johtavan työkyvyn heikkenemiseen. Työ- ja toimintakyky liittyy myös uusintarikollisuuteen. Pikausijoista lähes kaikki ovat työvoimahallinnon määrittelyjen mukaan työvoiman ulkopuolella. Työhön kuntouttavalla toiminnalla tulisi olla keskeinen rooli kohderyhmän yhteiskuntaan sopeuttavassa toiminnassa. Kun se käynnistyy seuraamusjärjestelmässä, tulisi sen voida keskeytyksettä jatkua vapaudessa. Työhön kuntoutuksen jatkuminen on mahdollista järjestää yhteistyössä esimerkiksi kuntien kanssa jo nyt, niin kuin esimerkiksi Helsingissä, jossa toiminta käynnistyi 1999. Osa kohderyhmään kuuluvista ei ilmeisesti koskaan tule saavuttamaan riittäviä edellytyksiä siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Heille yhteiskunnan tulisi turvata mahdollisuus työntekoon tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan osana kunnan sosiaalipalveluja.

Uusintarikollisuuden ehkäisyyn tarkoitettuja ohjelmia

Seuraamusjärjestelmässä toteutettavilla psykososiaalista elämänhallintaa edistävillä ja uusintarikollisuuteen liittyviin tekijöihin vaikuttavilla ohjelmilla (päihdekuntoutus, väkivalta- ja seksuaalirikollisille tarkoitetut ohjelmat, yleiset elämänhallintaan ja ajattelutottumuksiin vaikuttavat ohjelmat) voidaan edistää henkilöiden vapaudessa selviytymistä, vähentää uusintarikollisuutta ja kalliiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä. Ohjelmat ovat sitä vaikuttavimpia mitä kokonaisvaltaisempia ja pitkäjänteisempiä ne ovat ja kun niille on tarvittaessa järjestetty jatkuva siirryttäessä asteittain tai kokonaan vapauteen.

Tarvitaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa

Toimikunnan työssä on käynyt ilmi, että kohderyhmän yhteiskuntaan integroimiseen ja uusintarikollisuuteen vaikuttavista tekijöistä on vähän tutkimustietoa. Toimikunnan mielestä sekä vankiloiden että kriminaalihuollon työ, opiskelu-, kuntoutus- ja muiden aktiivitoimintojen nykytilasta ja toiminnan vaikuttavuudesta olisi laadittava perusteellinen asiantuntija-arvio, jonka pohjalta laadittaisiin kumpaakin toimijakenttää koskeva toimintojen kehittämissuunnitelma. Koska ohjelmia otetaan enenevässä määrin käyttöön, tulee myös niiden tulosten arviointiin panostaa.

9. TOIMIKUNNAN EHDOTUKSET

Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamisen päätavoite on uusintarikollisuuden ja siihen kytkeytyvän syrjäytymisen vähentäminen. Tämä edellyttää strategiaa, joka ottaa huomioon riittävän laajasti ne eri tekijät jotka vaikuttavat lainrikkajien yhteiskuntaan sopeutumisen edellytyksiin. Näkökulma voidaan tiivistää neljään strategiseen vaikuttamisen tasoon:

Politiikkataso

Vaikuttavuudeltaan laajimmat ja tärkeimmät tekijät liittyvät poliittiseen ja taloudelliseen päätöksentekoon, yhteiskunnalliseen ilmapiiriin ja arvostuksiin, päätöksenteon priorisointeihin ja yhteiskuntapolitiikan suuntaan. Lainrikkajien yhteiskuntaan sopeutumisen edellytysten näkökulmasta tärkeät kysymykset liittyvät mm. lainrikkajien yhdenvertaisiin oikeuksiin suhteessa kansalaisten perusoikeuksiin, kriminaalipolitiikan linjauksiin, seuraamusjärjestelmän ja tukijärjestelmien käytössä oleviin resursseihin ja hyvinvointivaltion kykyyn integroida syrjäytyneitä ryhmiä. Keinot joilla kehitykseen voidaan vaikuttaa liittyvät mm. yhteiskunnalliseen ja poliittiseen keskusteluun, lainsäädäntöön sekä valtion että kuntien budjettipolitiikkaan.

Rakennetaso

Toinen taso liittyy seuraamusjärjestelmän ja tukijärjestelmien toiminnan rakenteisiin, toimintaa ohjaaviin arvoihin ja normeihin, toimintakulttuureihin, päätöksentekotapoihin ts. erilaisiin institutionaalisiin tekijöihin. Kysymys on toiminnan rakenteiden ja toimintatapojen muutostarpeista. Keskeisiä vaikuttamisen välineitä ovat mm. seuraamus- ja tukijärjestelmiä koskevan lainsäädännön ja muun toimintaa ohjaavan normiston kehittäminen, toiminnan tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta, hallinnon ja toimintojen kehittäminen valtakunnallisesti, alue- ja paikallistasoilla sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja henkilöstön osaamisen parantaminen.

Käytäntöjen taso

Kolmas taso liittyy seuraamusjärjestelmän ja tukijärjestelmien tekemään konkreettiseen työhön uusintarikollisuuden ja syrjäytymisen vähentämiseksi. Kyse on konkreettisesta työn kehittämistä koskevista tavoitteista ja toimenpiteistä, jotka voivat olla erilaisia laajempia kehittämishankkeita, paikallisesti tai alueellisesti toteuttavia projekteja. Kehittämiskohteina ovat mm. työprosessit, työmenetelmät ja yhteistyörakenteet. Vaikuttamisen välineitä ovat mm. hankkeiden oikea kohdentaminen, innovatiivisten toimintatapojen edistäminen, palveluverkoston kartoitukset, hyvien käytäntöjen tunnistaminen, vaikuttavuuden arviointi ja hyvien käytäntöjen jatkuvuuden turvaaminen ja levittäminen.

Asiakastaso

Neljäs taso liittyy kohderyhmän ominaisuuksien ja tarpeiden tuntemiseen ja analysointiin. Kysymys on mm. kohderyhmän rikollisuutta, taloudellista ja sosiaalista asemaa ja yleensä kohderyhmän elämäntilannetta koskevista tiedoista, ymmärryksestä sekä yksilöllisten tarpeiden tunnistamisesta. Tavoitteena on asiakkaiden tarpeiden ja palvelutarjonnan kohtaamisen parantaminen. Vaikuttamisen välineitä ovat mm. asiakastietojärjestelmät, asiakasryhmien erilaiset tyypittelyt, riskiryhmien tunnistamista tukevat tiedot ja palvelutarvekartoitukset.

Toimikunnan näkemyksen mukaan lainrikkajien yhteiskuntaan sopeutumisen edellytysten parantaminen on siinä määrin monitahoinen ja vaikeasti hallittava tehtävä, että se edellyttää toimenpiteitä kaikilla em. tasoilla. Pulmat ja kehittämistehtävät eivät ole ratkaistavissa pelkästään kehittämällä vankeinhoitolaitoksen, kriminaalihuoltolaitoksen ja kuntien yhteistyötä ja työmuotoja. Tarvitaan nykyistä laajapohjaisempaa toimintojen kehittämistä ja toiminnan tavoitteista johdettujen konkreettisten toimenpiteiden yhdensuuntaistamista eri hallinnonalojen, kuntien ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen välisen yhteistoiminnan sekä näiden ja yhteiskunnan tukijärjestelmien välisen yhteistyön näkökulmista on välttämätöntä asettaa myös toimintojen organisointia koskevia pitkántähtäimen kehittämistavoitteita, jotka tukisivat asiakasprosessien nykyistä paremman hallinnan kautta rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan sopeutumisen edellytyksiä.

Toimikunnan ehdotukset sijoittuvat kolmelle ensimmäiselle edellä mainitulle strategiselle tasolle. Ensin tarkastellaan politiikkatason suhdetta toimikunnan tehtävään. Varsinaiset välittömiksi toimenpiteiksi tarkoitetut parantamisehdotukset ovat rakennetason ja käytäntöjen tason asioita, joilla vahvistetaan tukitoimien koordinaatio- ja palveluohjausvastuuta sekä suunnitelmallisuutta seuraamus-järjestelmässä. Lisäksi valvonnan laajentamisen kautta tukevoitetaan vaikutusmahdollisuuksia, sekä tehdään esityksiä, jotka parantaisivat kohderyhmän asemaa ja mahdollisuuksia tukijärjestelmissä. Lopuksi esitetään nykyistä paremman toimintamallin realisoinniseksi seutukuntapohjaista ”Palveluohjausta verkostossa” -projektia. Kyse on kehittämishankkeesta kohti toimikunnan esittämää visiota seuraamus- ja tukijärjestelmien työprosessien hallinnasta.

Eri tasojen yhteensovittaminen

Toimikunnan yksi keskeinen johtopäätös on, että rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan sopeutumisen edellytysten parantaminen ja sen myötä uusintarikollisuuden alentaminen edellyttävät uudenlaisia lähestymistapoja. Niitä tarvitaan seuraamusjärjestelmän sisäisen toiminnan järjestämisen ja yhteistyökysymysten osalta sekä seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välisen suhteiden ja yhteistyökysymysten osalta. Tästä syystä toimikunta hahmotteli seuraamus- ja tukijärjestelmien työprosesseja koskevan vision, joka perustuu seuraamusjärjestelmän aluehallinnon kehittämistä ja vahvistamista tukevaan malliin. Toimikunnan näkemyksen mukaan uusi rangaistuksen täytäntöönpanon hallintoa koskeva laki antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista koskevien strategioiden kehittämiselle, politiikkatason linjausten valmistelulle sekä hallinnon väliselle yhteistyölle.

Kriminaalipolitiikan ja seuraamusjärjestelmän toiminnan näkökulmasta rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan kiinnittymisen edellytysten parantaminen ja uusintarikollisuuden alentamista koskeva tavoite on otettava konkreettisesti huomioon rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä, rangaistusten täytäntöönpanon hallinnossa ja muissa täytäntöönpanoa koskevissa normeissa sekä ennen kaikkea työkäytännöissä. Tämä edellyttää koko hallinnon alaa koskevaa tavoitteenasettelua ja sitä tukevaa ohjaus- ja seurantajärjestelmää.

Rangaistusten täytäntöönpanon hallintouudistus on edennyt yhtä aikaa toimikunnan työn kanssa. Tämän ja toimikunnan toimeksiannon laajuus huomioon ottaen toimikunnalla ei ole ollut edellytyksiä käsitellä uusien keskushallinto-yksiköiden eli kriminaalipoliittisen osaston ja rikosseuraamusviraston tehtäviä ja roolia toimikunnan työn näkökulmasta.

Toimikunta katsoo, että kriminaalipoliittisen osaston ja rikosseuraamusviraston toiminnan tavoitteita ja tehtäviä koskeva valmistelutyö on perusteiltaan samansuuntainen toimikunnan rikoksiin syyllistyneiden yhteiskuntaan kiinnittymistä ja uusintarikollisuuden vähentämistä koskevien huomioiden ja ehdotusten kanssa.

Toimikunta pitää tärkeänä, että keskushallintotasolla oikeusministeriön roolia ja yhteistyötä vahvistetaan suhteessa sellaisen yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon valmisteluun, jonka tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen kehittäminen. Oikeusministeriön hallinnonalat tulee olla edustus eri hallinnonalojen välisissä työryhmissä, jotka koskevat syrjäytymisen ehkäisyä, kuntoutuksen ja päihdehoidon kehittämistä.

Seuraamusjärjestelmän rakenteita ja työkäytäntöjä koskevat ehdotukset

Toimikunnan näkemyksen mukaan avainkysymys on, miten rangaistuksen täytäntöönpano voidaan järjestää niin, että se tukee ja motivoi rangaistua pidättäytymään uusista rikoksista ja hänen kiinnittymistään yhteiskuntaan. Kysymys koskee yhtä lailla sekä vankeinhoitoa kuin yhdyskuntaseuraamuksia. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, minkälaisilla järjestelmän rakenneratkaisuilla voidaan varhaistaa sopeutumista edistävien toimien jatkuminen siirryttäessä seuraamusjärjestelmään ja miten rangaistusajaksi sisältyvä kuntoutumisen jatkuminen voidaan turvata rangaistusajan päättymisen jälkeen. Tämä pulma koskee erityisesti vankilasta vapautuvia, mikä osaltaan näkyy Suomen korkeassa rikosten uusimisluvussa. Toinen pulma liittyy siihen, miten yhteiskuntaan kiinnittymistä koskevat tavoitteet voidaan sovittaa yhteen seuraamusjärjestelmän uskottavuutta koskevien tavoitteiden kanssa.

1. Organisaatio ja toimintarakenne

Toimikunta ehdottaa, että

- 1.1. *Laitosrakenteen kehittämisellä tuetaan asteittaisen vapautumisen mallia. Erityisesti tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja, jotka parantavat kuntoutukseen sitoutuneiden vankien edellytyksiä siirtyä saumattomasti vapauteen turvalliseen asumiseen, työhön tai koulutukseen. Jokaiselle vankeinhoitoalueelle on nimetty yksi tai useampi sijoittajalaitos. Toimikunta pitää tärkeänä, että asteittaisen vapautumisen edistämiseksi vankeinhoitoalueilla kehitetään myös vapauttamiseen erikoistuneita pieniä avolaitosyksiköitä.*
- 1.2. *Erikseen selvitetään ”Palveluohjausta verkossa”- projektin kokemusten pohjalta toimikunnan visiona esittämän kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen yhteisiin aluekeskuksiin perustuvan organisaatiomallin toteuttamisedellytykset.*

2. Lainsäädäntö

Vapautumis- ja valvontasuunnitelma verkostotyönä

Seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamista voidaan edistää laatimalla seuraamuksen piirissä oleville suunnitelma, johon sisällytetään paitsi seuraamuksen yksityiskohtaiset ehdot myös suunnitelma tukipalvelujen käyttämisestä. Tukipalvelujen osalta suunnitelma olisi tehtävä verkostotyönä. Suunnitelmassa tulisi erityisesti keskittyä vaikuttamaan niihin tekijöihin, jotka ovat ylläpitäneet henkilön rikollista käyttäytymistä.

Suunnitelman tulisi perustua moniammatillisesti laadittuun arvioon ja tarvittaessa toiminnan suunnittelun tulisi käynnistyä jo ennen varsinaista seuraamuksen toimeenpanovaihetta Kriminaalihuoltolaitoksen virkamiesten lisäksi syyttäjällä voisi tässä olla oma ja kehittyvä roolinsa, myös suhteessa tukipalveluihin ohjaamiseen. Suunnitteluun liittyvän yhteistyön keskeinen tavoite on turvata tarvittavien toimien jatkuvuus henkilön siirtyessä järjestelmästä toiseen.

Vuoden 2000 aikana tehtiin valvontasuunnitelma 57 %:lle ehdonalaisesti vapautetuista valvottavista ja 56 %:lle ehdollisesti rangaistuista valvottavista. Kaikille nuorisorangaistusta suorittaville on tehty mainittu suunnitelma. Oikeusministeriön ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen välisissä tulosneuvotteluissa on tavoitteeksi asetettu, että suunnitelma tehdään kaikille valvontaan määrätyille. Lisäksi yhdyskuntapalvelua varten tehtävään soveltuvuusselvitykseen sisältyy aina myös arvio niistä tukipalveluista, jotka ovat tarpeen yhdyskuntapalvelusta suoriutumiseksi. Mikäli syytetyn arvioidaan olevan soveltumaton yhdyskuntapalveluun, ei soveltuvuusarviointiin sisällytetä ehdotusta tai suunnitelmaa tukitoimenpiteistä.

Realistisen suunnitelman tekeminen edellyttää yleensä sellaisen neuvottelun järjestämistä, johon osallistuvat asiakkaan lisäksi Kriminaalihuoltoyhdistyksessä valvonnasta vastaava virkamies, mahdollinen yksityisvalvoja ja tarpeen mukaan tukiverkoston edustajat kotipaikkakunnalla. Tämä rangaistusten täytäntöönpano-viranomaisia koskeva velvoite olisi sisällytettävä rangaistusten täytäntöönpanosta annettavaan lakiin. Vankilasta ehdonlaiseen vapauteen päästettävien ja valvontaan määrättävien osalta tällainen verkostokokous voidaan järjestää rangaistusajan loppuvaiheessa poistumisluvan aikana. Mikäli vangille ei ennen ehdonlaiseen vapauteen päästämistä voida myöntää saattamatonta poistumislupaa, vapautuva olisi tuotava mainittuun neuvotteluun saatettuna.

Mikäli yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvitykseen sisällytettäisiin aina arvio tarvittavista tukipalveluista siinäkin tapauksessa, että asianomaista ei tuomittaisi yhdyskuntapalveluun, tällainen suunnitelma olisi hyödyllinen vankeusaikaisten toimintojen suunnittelulle.

Toimikunta ehdottaa, että

- 2.1. *Ehdonalaisesti vapautettujen valvonnan toimeenpanossa asetetaan lakisääteiseksi velvoitteeksi laatia yhdessä asiakkaan ja kotipaikkakunnan tukiverkoston kanssa suunnitelma, johon sisältyy paitsi seuraamuksen sisältöön liittyvät velvoitteet myös suunnitelma tukipalvelujen käyttämisestä;*
- 2.2. *vankilasta ilman valvontaa ehdonlaiseen vapauteen päästettävien osalta tällaisen suunnitelman laatiminen asetetaan vankilan lakisääteiseksi tehtäväksi.*
- 2.3. *myöhäisemmässä vaiheessa ehdotetaan yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksen tavoitetta muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi aina arvio tukipalvelujen käytön tarpeesta siinäkin tapauksessa, että asianomainen arvioidaan soveltumattomaksi yhdyskuntapalveluun.*

3. Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja laajentaminen

Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja valvontaan määrättävien osuuden lisääminen on yksi keino seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamiseksi. Valvontasuunnitelmien ja niihin sisältyvien tukipalvelusuunnitelmien *laadinta ja* toteutumisen seuraaminen on kriminaalihuoltoyhdistyksen tehtävä. Valvontaa *kehitetään* palveluohjauksen suuntaan. Siihen sisältyy suunnitelmien tekeminen verkostotyönä, motivoiminen suunnitelmien toteuttamiseen ja toteutumisen valvominen ja tehtyjen suunnitelmien tarkistaminen tarpeen mukaan. Valvonnan sisällön kehittämiseksi on Kriminaalihuoltoyhdistyksessä valmisteltu käsikirja, joka sisältää strukturoituja toimintamalleja. Valvonta muodostaa palveluohjaukselle hyvät puitteet, koska valvottava on velvollinen voimassa olevan lainsäädännön mukaan olemaan säännönmukaisesti yhteydessä valvojaansa.

Oikeusministeriön ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen välisissä tulosneuvotteluissa on asetettu tavoitteeksi, että valvottavia tavataan kolmen ensimmäisen valvontakuukauden aikana vähintään kaksi kertaa kuukaudessa. Tämä tavoite on vuoden 2000 aikana jo osittain saavutettu vaikkakaan noin 8 %:a valvottavista ei ole tavattu lainkaan.

Nykyisin valvontaan määrätään oikeusministeriön antamien yleisohjeiden mukaan pääsääntöisesti ne, joilla suorittamatta oleva jäännösrangaistus vapautuessa on vähintään yksi vuosi kuusi kuukautta ja lisäksi ne nuoret vangit, jotka päästetään ehdonlaiseen vapauteen suorittettuaan rangaistuksestaan yhden kolmasosan. Valvontaan vapautuu vuosittain noin 900 henkilöä ja valvottavia on vuodessa keskimäärin 1 300. Valvontaan määrättävien osuus kaikista ehdonlaiseen vapauteen päästetyistä on viime vuosina ollut noin 23 %.

Mikäli valvontaan määrättäisiin kaikki ne ehdonlaiseen vapauteen päästettävät, joilla on vapautuessa suorittamatonta rangaistusta vähintään yksi vuosi, valvontaan vapautuisi vuosittain 1 300-1 400 ehdonalaisesti vapautunutta eli noin 30 % ehdonlaiseen vapauteen päästetyistä. Kerrallaan olisi valvonnassa keskimäärin 1900 -2000 valvottavaa.

Toimikunta ehdottaa, että

- 3.3. *Ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaa tehostetaan, valvojan ja valvottavan välistä kontaktia tihennetään ja valvonnan sisältöä kehitetään edelleen palveluohjauksen suuntaan. Valvontaa kehitetään myös siten, että se edistää päihdeongelmaisten hoitoon hakeutumista ja vankilassa aloitetun hoidon ja kuntoutuksen kontrolloitua jatkamista;*
- 3.4. *Valmisteilla olevassa rangaistusten täytäntöönpanolaissa tulisi nykyiseen tapaan määritellä, että valvontaan määrätty on velvollinen pitämään säännönmukaista yhteyttä valvojaan ja että valvottavalla on uutena velvoitteena velvoite osallistua kriminaalihuoltolaitoksen toteuttamiin valvontaohjelmiin.*
- 3.5. *Valvontaan määräämisen perusteita muutetaan siten, että pääsääntöisesti valvontaan vapautuisivat ne, joilla vapautuessaan on suorittamatta olevaa*

94 Jäännösrangaistuksen pituuteen perustuva valvontaan määrääminen perustuu nykyiseen lainsäädäntöön. Mikäli vankeusrangaistuskomitean ehdotus jäännösrangaistuksen ja koeajan määrääntymisen osalta poikkeaa nykyisestä, valvontaan määräämisen perusteet on syytä määritellä uudella tavalla rangaistuksen pituuden ja vankilakertaisuuden pohjalta

rangaistusta (jäännösrangaistus) ⁹⁴ vähintään 1 vuosi. Muutos ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä eli todennäköisesti vuoden 2003 alusta lukien.

4. Kuntouttavan työtoiminnan edellytysten varmistaminen

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Pitkäaikaistyöttömien ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneiden asemaa parannetaan selkiyttämällä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä tarkentamalla työvoimahallinnon ja kuntien tehtäviä. Asiakas, työvoimahallinto ja kunta laativat yhdessä aktivointisuunnitelman, joka voisi sisältää uutena toimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa. Kunta järjestää sitä osana sosiaalihuoltoa ja siitä sovittaisiin uudessa aktivointisuunnitelmassa. Lait tulevat voimaan 1.9.2001.

Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan lain mukaan poikkeuksellisesti järjestää ennen määräaikoja, jos kunta ja työvoimatoimisto arvioivat toiminnan tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Näin tulisi menetellä mm. vankilasta vapautuvan henkilön osalta ja tarvittaessa henkilön pyynnöstä järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen lain 3§:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja. Erityisesti tämä koskee niitä vankilasta vapautuvia henkilöitä, joiden työ- ja toimintakyky on arvioitu vankeusaikana ja vankilassa on käynnistetty elämänhallintaa parantavat toimenpiteet.

Toimikunta ehdottaa, että

4.1. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain (189/2001) soveltamisohjeissa otetaan huomioon se, että vankilasta vapautuvalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää ennen säädettyjä määräaikoja kuntouttavaa työtoimintaa, jos kunta ja työvoimatoimisto arvioivat toiminnan tukevan henkilön elämänhallintaa tai työllistymisedellytyksiä.

5. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja opintososiaaliset edut

Vapautuvan vangin koulutukseen ja työhön sijoittumista voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä edistää mm. antamalla henkilölle lupa rangaistuslaitoksen ulkopuolella tapahtuvaan opiskeluun tai työhön. Mahdollisuus on liitettävissä luontevaksi osaksi asteittaisen vapautumisen mallia. Toiminnan edistämiseksi ei kuitenkaan ole käytettävissä sen kaltaisia työvoimapolitiittisia tai opintososiaalisia etuja kuin siviilissä. Esteeksi muodostuvat työttömyysturvalain, työvoimakoulutuslain ja työmarkkinatukilain säädökset ja tulkintakäytännöt. Käytännössä kysymys on siitä, miten järjestetään vangin osallistumismahdollisuudet ja niistä aiheutuvat kustannukset laitoksen ulkopuolella tapahtuvaan työvoimakoulutukseen, muuhun työllistymistä edistävään toimintaan tai koulutukseen. Toisaalta kyse on siitä, miten siviilityöpaikkojen määrää vangeille voitaisiin lisätä jo rangaistusajana vastaavalla tavalla kuin työnantajalle myönnetään työllistämistuki työttömän työllistämiseksi. Rangaistuslaitoksen ulkopuolella tapahtuvan opiskelun mahdollisuuksia rajaa monen vangin osalta se, etteivät he voi saada opintolainaa menettämänsä luottokelpoisuuden vuoksi.

Nykyiset viranomaistulkinnat etuisuuksien myöntämisistä ovat mm. johtaneet siihen, että vankien osallistuminen työvoimapolitiittiseen koulutukseen on käytännössä estynyt ja opintoluvalla opiskelevien määrä vähentynyt.

Selvitysten mukaan työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen on yksi tyypillinen ominaisuus nopeille uusijoille. Toisaalta kokemusten perusteella tiedetään, että rangaistusaikana aloitettu laitoksen ulkopuolella tapahtuvan opiskelun jatkuminen välittömästi vapautumisen jälkeen on yksi niistä hyvistä käytännöistä, joilla voidaan tehokkaasti tukea vapautuneen kiinnittymistä opiskeluun ja työhön.

Toimikunta ehdottaa, että

- 5.1. *Vankien mahdollisuuksia opiskella ja työskennellä laitoksen ulkopuolella opinto- ja siviilityöluvilla tuetaan osana asteittaista vapautumista. Tämä edellyttää vankien aseman selvittämistä suhteessa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja niihin osallistumisesta maksettaviin työvoimapolitiittisiin etuihin. Toimikunta esittää, että yleisesti selvitettäisiin laitoksissa olevien (vankien lisäksi mm. päihdehuollon ja mielenterveystyön asiakkaat osalta), miten työmarkkinapolitiittista ja opintososiaalista etuuslainsäädäntöä tulisi soveltaa tai muuttaa siten, että se tukisi laitoksista vapautuvien integroitumista koulutukseen ja työhön.*
- 5.2. *Rikoksiin syyllistyneiden ylivelkaantuneiden ja luottokelpoisuutensa menettäneiden ammatillisessa koulutuksessa pelkän opintorahan varassa opiskelevien opiskelun taloudelliset edellytykset tulisi ottaa huomioon harkittaessa ennaltaehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä kunnissa*

6. Kuntoutusetuuksien selvittäminen

Valtioneuvosto antoi 7.10.1998 eduskunnalle kuntoutusta koskevan selonteon. Eduskunta kiinnitti selonteosta antamassaan kirjelmässä (EK 36/1998 vp) huomiota siihen, että muun muassa ammatillisessa kuntoutuksessa on varhainen aloittaminen tärkeätä kuntoutuksen onnistumiseksi.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusta koskevan lain 2§:n nojalla ammatillisen kuntoutuksen varhainen toteuttaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Mainitun lain tarkoittaman kuntoutuksen myöntämisen perusteena on, että vakuutetun työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet. Eduskunta kiinnitti huomiota selonteossaan myös siihen, että työttömillä päihdeongelmaisilla on oltava mahdollisuus saada kuntoutusrahaa päihdehuollon kuntoutuksen aikana ja että mielenterveys-kuntoutujien asemaa on parannettava.

Rikoksiin syyllistyneillä, erityisesti vankilasta vapautuvilla on usein sellaisia sosiaalisen, psyykkisen ja fyysisen toimintakyvyn rajoituksia, jotka edellyttävät kuntoutustarpeen selvittämistä ja eläkeselvityksiä. Tällaisten selvitysten tekeminen ei ole aina edes mahdollista vankilaolosuhteissa, eivätkä eläkelaitokset hyväksy vankilassa tehtyjä eläkelausuntoja.

Toimikunta ehdottaa, että

- 6.1. *sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö asettavat yhteisen virkamiesryhmän selvittämään, ovatko edellä mainittujen kuntoutusetuuksien myöntämisperusteet tarkoituksenmukaisia, kun on kyse vankilasta vapautuvien kuntoutustarpeista ja niiden toteuttamisesta varhaisessa vaiheessa, mitkä ovat lainrikkojen kuntoutustarpeet ja ketkä voisivat olla ne kuntoutuspalvelujen tarjoajat, jotka erikoistuisivat lainrikkajille suunnattuihin kuntoutuspalveluiden tuottamiseen.*

7. Korvaus- ja velka-asioiden selvittäminen

Käytännön kokemukset vankeinhoidossa ja Kriminaalihuoltoyhdistyksessä osoittavat, että vankilasta vapautuvilla ja ehdollisesti tuomituilla nuorilla rikoksenteijöillä on maksettavanaan varsin suuria yksilöllisiä tai yhteisvastuullisesti määrättyjä rikosperusteisia korvauksia. Voimassa olevien säännösten mukaan ei velkajärjestelyä yleensä voida soveltaa vankilasta vapautuneisiin, koska pääosa heidän veloistaan on rikosperusteisia korvauksia. Tämä heikentää vankilasta vapautuvien motivaatiota hakeutua ansiotyöhön. Tilanne ei ratkaisevasti helpotu myöskään oikeusministeriössä valmisteltujen velkojen ja korvausten vanhenemisaikoja koskevien ehdotusten toteuttamisen jälkeenkään. Eräissä tapauksissa rikosperusteisiin korvauksiin tuomitut ovat ansiotyöhön mentyään menestyksellisesti neuvotelleet ulosottoviranomaisten kanssa kohtuullisen maksusuunnitelman. Useimpien kohdalla suuret velat ja korvaukset kuitenkin muodostavat ylitsepäsemättömän esteen työllistymismotivaatiolle.

Toimikunta ehdottaa, että

- 7.1. *asetetaan työryhmä selvittämään keinoja, joilla voitaisiin edistää työhön hakeutumisen edellytyksiä niiden rangaistusseuraamuksiin tuomittujen osalta, joilla on vastattavanaan suuria rikosperusteisia korvauksia tai muita velkoja.*

8. ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti

Toimikunnan edellä esittämät ehdotukset välittömiksi toimenpiteiksi järjestelmän kehittämiseksi olisivat ensi askeleita kohti edellä esitettyä visiota seuraamus- ja tukijärjestelmien työprosessien hallinnasta. Keskeisenä tekijänä nykyistä kehittyneemmässä toimintamallissa on seuraamusjärjestelmän eri toimijoiden tukipalvelujen koordinaatio- ja palveluohjausvastuun vahvistaminen. Seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen onnistunut yhteensovittaminen edellyttää rakenteiden ja organisaatioiden toiminnan kehittämisen ohella eri toimijoiden yhteistyön ja työmenetelmien parantamista. Kehittämistyön tulee olla sekä poikkihallinnollista että vertikaalista, eri organisaatiotasot läpäisevää.

Toisaalta konkreettisten tulosten saaminen edellyttää muutostyötä aidoissa toimintaympäristöissä, mikä tukee asiakaslähtöisyyttä, relevanttien toimijoiden osallisuutta, kehittämiskumppanuuksien syntymistä, kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja uusien innovaatioiden kehittämistä.

Tämän työotteen kehittäminen toimintamalliksi on keskeinen osa-alue toimikunnan ehdotuksessa seutukunnalliseksi ”Palveluohjausta verkostossa” -projektiksi. Siihen on nivelletty jo osaksi meneillään olevia kohderyhmän kannalta tärkeitä hankkeita, niissä saatuja kokemuksia ja toimikunnan kehittämis ehdotuksia. Projekti linkittää niitä monia selvityksiä ja pienimuotoisia projekteja, joita on tehty kunnissa, Kriminaalihuoltoyhdistyksen ja vankiloiden piirissä. Vaikuttavuudeltaan projekti voi muodostua merkittäväksi, koska se kohdistuu valtaosaan kohderyhmästä ja toteutetaan väestöpohjaltaan suurimmilla seutukunnilla. Projektissa selviää, mitä resursseja tarvitaan lisää, missä voidaan yhteisiin tavoitteisiin perustuvalla konkreettisella yhteistyöllä saada aikaan uutta, ja missä kenties hukataan resursseja toimintoihin, joilla ei edistetä rangaistuksiin tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista. Projektin laajuus ja keskeisten toimijatahojen

keskushallinnon tasojen kytkeminen projektin ohjaukseen tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja projektin tulosten valtavirtaistamista.

Projektin tavoitteena on saada aikaan seuraamusjärjestelmän ja eri palveluntuottajien ja muiden toimijoiden yhteistoimintaan ja yksilölliseen palveluohjaukseen perustuvia seudullisia toimintamalleja edistämään rikoksesta tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista ja vähentämään heidän uusintarikollisuuttaan sekä tuottaa tietoa seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteistoiminnan edelleen kehittämiseksi.

Projektialueiksi valitaan 8-13 niistä seutukunnista, joiden alueella asuu enemmistö (yli 60 %) seuraamusjärjestelmässä olevista. Näiden seutukuntien kaupunki-keskuksina ovat Helsinki (& Espoo, Vantaa), Turku, Lahti, Tampere, Oulu, Jyväskylä, Joensuu, Kuopio, Pori, Vaasa, Kotka, Lappeenranta ja Mikkeli.

Projektin tausta, perustelut ja lähtökohdat

Merkittävä osa vankilasta vapautuneista tai yhdyskuntaseuraamustaan suorittavista syyllistyy lyhyen ajan sisällä uuteen rikokseen. Rikoskierteen taustalla on usein asumis- ja toimeentulo-ongelmat, vaikeudet sosiaalisissa suhteissa ja yleensä elämänhallinnassa, päihde- ja mielenterveysongelmat, vajaatyökykyisyys sekä koulutusvajeet.

Seuraamusjärjestelmä ja julkiset tukijärjestelmät eivät pysty tukemaan tarpeeksi kohderyhmän elämänhallintaa. Varsin tavanomaista on tilanne, jossa henkilön vapautuessa tarpeenmukainen jälkihuolto on jäänyt suunnittelematta ja järjestämättä tai se on ollut riittämätöntä. Kriminaalihuoltoyhdistyksen omat palvelut tai kunnan tarjoamat normaalipalvelut osoittautuvat usein riittämättömiksi. Vaikka henkilö sitoutuisikin tukipalveluihin törmätään usein sektoroituneesta työnjaosta johtuviin koordinaatio-ongelmiin. Kokonaisvastuun ja pitkäjänteisen toiminnan puute johtaa usein henkilön syrjäytymiseen palvelujärjestelmän piiristä. Tarvitaan uudenlaista lähestymistapaa, joka tähtää yhteisen tavoitteiden luomiseen ja tavoitteiden mukaisen konkreettisen toiminnan synnyttämiseen.

Toimikunta on edellä johtopäätösosassa hahmotellut visiota nykyistä paremmasta seuraamus- ja tukijärjestelmien työprosessien hallinnasta. Keskeisenä tekijänä tässä nähdään palvelujen koordinaatio- ja palveluohjausvastuun vahvistaminen seuraamusjärjestelmässä. Se merkitsisi vankiloiden ja Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen nykyistä vastuullisempaa ja aktiivisempaa roolia ja asianajoa tarvittavien hankinnassa kunnilta ja muilta palvelujen tuottajilta. Se merkitsee myös rangaistusaikana toteutettavien kuntoutus- ja valvontaohjelmien lisäämistä. Visiota konkretisoitaisiin ja kehitettäisiin edelleen tässä ehdotettavassa hankkeessa.

Palveluohjausta verkostossa –projekti (PV –projekti) olisi jatkokehitystä jo teh-yllle vankeja ja kriminaalihuoltolaitoksen asiakkaita koskeville tukipalvelu-hankkeille⁹⁵ sekä hallinnolliselle ohjaukselle⁹⁶. Valtakunnallisen Verkostoituvat erityispalvelut –projektin (VEP) yhteydessä on kehitteillä seudullisia hankkeita sosiaalihuollon eri erityisryhmien palvelujen järjestämiseksi ja parantamiseksi.

95 Ks. luku Tiivistelmä kokeilu- ja kehittämishankkeista mietinnön lopussa.

96 Hallitusohjelman maininta kehittää vankeusrangaistuksen ja ehdonalaisten vapauden sisältöä ja vapauteen siirtyvien vankien sopeuttamista yhteiskuntaan yhdessä kuntien kanssa, sekä lääninhallituksille annettu tulostavoite sosiaalitoimen, kriminaalihuollon ja vankeinhoidon yhteistyökokouksista.

PV-projekti olisi oma itsenäinen hankkeensa, mutta toimisi yhteistyössä ja voisi sekä hyötyä että hyödyttää VEP:n jo rakentamaa sosiaalihuollon alueellista yhteistyö- ja vastuunottoverkostoa, jotka ovat organisoitumassa sosiaalialan osaamiskeskuksiksi⁹⁷. PV-projekti rakentuisi jo aikaisemmin tehdyille työlle sekä yhteistyökumppanuuteen Verkostoituvat erityispalvelut –projektin kanssa. Seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteensovittamistoimikunnan esitysten konkretisointi tapahtuisi merkittävältä osaltaan PV -projektin avulla.

Kaikissa mainituissa seutukunnissa on kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistoja samoin kuin asiakkaiden kannalta keskeisiä sosiaalihuollon, työvoimahallinnon ja opetustoimen palveluja ja erityispalveluja tuottavia yksiköitä. Useissa on myös vankila. Alan erityisosaamista voidaan kehittää VEP-hankkeen myötä kehitteillä olevissa sosiaalialan osaamiskeskuksissa.

Projektissa nimettäisiin vastuullinen taho, joka sitoutuu pitkäjänteiseen ja asiakkaan tarpeista lähtevään koordinoituun monitoimijatyöskentelyyn. Mallia voidaan kuvata palveluohjausmallina, jossa palveluohjaaja koordinoi ja sitoo kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisella tavalla tarvittavan tukiverkoston (kunta, kriminaalihuoltolaitos, vankeinhoitolaitos, palvelujen tuottajat, omaiset, asuin- ja työyhteisö, poliisi, syyttäjä ja tuomioistuinlaitos jne.) asiakassuun-nitelmaan ja sen toteuttamiseen.

Suomessa on erityisen vähän kokemuksia toimista, joilla edistää työntajien valmiutta ottaa rikoksiin tuomittuja mukaan työelämään. Toimikunta katsoo, että projektin eräs työn painopiste voisi olla avaus tähän suuntaan. Yhdistämällä kuntouttavan työtoiminnan antamat mahdollisuudet ja palveluohjauksen menetelmä, olisi mahdollista saada avatuksi rikoksista tuomituille nykyistä paremmin väyliä työelämään.

Projektin käynnistäminen ja aikataulu

Projektin valtakunnallista ohjausta varten tulisi asettaa johtoryhmä, johon nimetään ainakin sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, työvoimaministeriön, opetusministeriön, ympäristöministeriön sekä sisäasiainministeriön poliisiosaston ja kuntaliiton edustajia sekä alueellisten projektiryhmien edustaja. Työ käynnistyisi vuonna 2001 kartoituksella ja hankesuunnitelman konkretisoinnilla niin, että käytännön asiakastoiminta alueilla voi alkaa vuoden 2002 alussa. Projektin johtoryhmän edustajaa esitetään Verkostoituvat erityispalvelut –projektin johtoryhmään.

Seudulliset kehittämishankkeet toteutetaan vuosina 2002-2004 johtoryhmän vahvistamien suunnitelmien mukaisesti. Seudullisten kehittämishankkeiden seuranta esitetään järjestettäväksi yhteistyössä kunkin seudun sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa.

Projektin tuotos

”Palveluohjaus verkostossa” -projekti tuottaa nykyistä kehittyneemmän, seudullisen toimintamallin rangaistuksiin tuomittujen ja tukipalvelujen tarpeessa olevien yhteiskuntaan integroimiseksi ja testaa niiden soveltumista käytännön asiakastilanteissa. Valittujen projektialueiden myötä toiminnan piiriin saadaan heti merkittävä osa koko kohderyhmästä. Tämä voisi merkitä mm:

⁹⁷ Sosiaalialan osaamiskeskus. Opetussosiaalikeskustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2000:24.

- sitä, että kehittyvä järjestelmä, jossa vankilaan joutuvien tilanteesta tehdään arvio, jossa kootaan eri tahojen tiedot ja arvioidaan tehtyjen suunnitelmien toteutuminen ja onnistuneisuus asiakkaan kanssa yhdessä. Tämä tieto annetaan asiakkaan suostumuksella sijoittajavankilalle. Nimetään prosessista vastaava taho.
- yhdyskuntaseuraamusten piiriin tulevien osalta (ehdollisesti rangaistut nuoret valvottavat, nuorisorangaistukseen tuomitut, yhdyskuntapalvelun soveltuvuus-selvitykseen tulevat ja siihen tuomitut sekä ehdonalaisesti vapautuneet valvottavat) tehdään samanlainen arvio ja sen perusteella sovitaan palvelujen järjestämisestä. Nimetään prosessista vastaava taho.
- rajatulle osalle⁹⁸ niistä, jotka eivät tule vankeinhoito- tai kriminaalihuolto-laitoksen asiakkaiksi tehdään vastaava arvio ja nimetään prosessista vastaava taho.
- näin toimimalla suurelle osalle rangaistuksiin tuomituista saadaan tehdyksi tarpeenmukainen suunnitelma, joka kattaa sekä seuraamuksen toimenpiteet (vankeus omine ohjelmineen, yhdyskuntaseuraamus omine ohjelmineen) että tukitoimenpiteet. Samalla tulee määritellyiksi vastuullinen toimija, joka vastaa suunnitelmien yhdensuuntaisuudesta ja toteutumisesta.
- kohderyhmälle luodaan viranomaisyhteistyönä työhönkuntoutus-, koulutus- ja kuntoutusohjelmia, jotka jatkuvat seuraamusajasta vapauteen ja joihin liittyy perustoimeentuloturva.
- asuntoviranomaisten, Y-säätiön, Raha-automaattiyhdistyksen ja asumisen tukipalveluja tuottavien järjestöjen kanssa selvitetään mahdollisuudet kohdentaa ja lisätä kohderyhmälle soveltuvia asuntoja ja asumisen tukipalveluja sekä päiväkeskuksia.

Toimikunta ehdottaa, että

- 8.1. *Käynnistetään ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti mallintamaan seudullisia toimintatapoja seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen nykyistä paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä selvittämään, mitä uusia työ- ja palvelumuotoja tarvitaan. Projektialueiksi esitetään osa niistä 13 seutukunnasta, joiden alueilla asuu enemmistö seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluvista.*
- 8.2. *Hanke toteutetaan kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen, vankiloiden ja mukaan lähtevien seutukuntien kuntien, järjestöjen ja muiden toimijatahojen yhteistyönä. Konkreettisenä tavoitteena on nykyistä paremmin edistää rikoksesta tuomittujen yhteiskuntaan sopeutumista ja vähentää näiden uusintarikollisuutta.*
- 8.3. *Hankkeelle asetetaan valtakunnallinen johtoryhmä, joka edustaa keskeisiä toimijatahoja. Johtoryhmän työ käynnistetään mahdollisimman pian. Se tekee alkukartoituksen, valitsee mukaan tulevat seutukunnat ja laatii konkreettisen hankesuunnitelman. Käytännön asiakastoiminta seutukunnissa voisi käynnistyä vuonna 2002. Hanke kestäisi vuoteen 2004. ”Palveluohjausta verkostossa” –projekti toimisi yhteistyössä valtakunnallisen Verkostoituvat erityispalvelut –projektin (VEP) kanssa.*

⁹⁸ Kyseeseen tulevat lähinnä vankilasta ilman valvontaa vapautuvat tai ne jotka joutuvat vankilaan ilman että ovat jo kriminaalihuoltolaitoksen asiakkaita. Mahdollisesti yhdyskuntapalvelun keskeyttävät

10. KUSTANNUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

Vaikuttaviin uudistuksiin ei ole mahdollista päästä pelkästään organisaatioita ja niiden toimintaa kehittämällä, tarvitaan myös lisävoimavaroja. Jos tavoiteltavaan päämäärään eli rangaistukseen tuomittujen parempaan sijoittumiseen yhteiskuntaan ja uusintarikollisuuden vähenemiseen päästään, se heijastuu kokonais-taloudellisuutena ja hyvinvoinnin lisäyksenä, joka ylittää siihen tehdyn sijoituksen. Positiiviset vaikutukset olisivat yhteiskunnallisesti laaja-alaisia (seuraamus-järjestelmä: vankilalaitos, kriminaalihuoltolaitos, tuomioistuinlaitos, poliisitoimi jne.; tukijärjestelmät: asuminen, toimeentulo, terveydenhuolto, koulutus, työvoimahallinto; kansalaisyhteiskunta: uhrit, omaiset, kansalaisten kokemus turvallisuus). Yksilötasolla vaikutukset olisivat ratkaisevia.

Toimikunnalla on ollut työskennellessään samansuuntainen ajattelutapa kuin Rikossentorjunnan neuvottelukunnalla⁹⁹, joka toteaa kustannusvaikutuksista seuraavasti. *”Osa rikollisuudesta johtuu siitä, ettei muita kuin välittömästi rikosoikeudellista järjestelmää ja sen viranomaisten toimintaa koskevia julkisia ratkaisuja tehtäessä oteta huomioon niiden vaikutusta rikollisuuteen. Nykyisin esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamista pidetään itsestäänselvyytenä. Taloudellisten ja ympäristövaikutusten arvioinnista säädösehdoitusten yhteydessä on jo olemassa velvoite. Rikollisuusvaikutukset olisi arvioitava siinä kuin ympäristövaikutuksetkin.*

Saatetaan voimaan komiteoita ja muita selvityselimiä koskeva velvoite, jonka mukaan näiden tulee ehdottaessaan muitakin kuin välittömästi kriminaalipoliittisia uudistuksia arvioida vaikutukset rikollisuuteen. Jollei tällaista arviota voida tehdä, on syy siihen mainittava. Tavoitteena on saada suunnittelijat ja päättäjät tiedostamaan, että muillakin kuin välittömästi kriminaalipoliittisilla uudistuksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia rikollisuuteen, ja pohtimaan uudistusten vaikutuksia tältäkin kannalta. Tällä tavoin pyritään omaksumaan myös rikossentorjunnan perspektiivi yleisesti julkiseen päätöksentekoon”.

Rikosten kustannusten ja vastaavasti niiden ehkäisemisestä aiheutuvien hyötyjen arvioiminen ei ole helppoa eikä kustannusten ja hyötyjen kohdentuminen osu useinkaan yksin.

Jouko Kajanoja¹⁰⁰ viittaa maailmanpankin hankkeeseen, jossa sosiaalisen integraation mittareista useat viittaavat syrjäytymiseen ja rikollisuuteen. Mittareita ovat sosiaalisen liikkuvuuden mittari, ”sosiaalisten jännitteiden” vahvuuden mittari, etnolingvistinen fragmentaatio, mielenosoitukset (demonstrations)- väkivaltaisuuDET/protestit, lakot, tappojen suhdeluvut, itsemurhien suhdeluvut, muiden rikosten suhdeluvut, suhdeluku vankeja / 100000 asukasta, laittomuuksien (illegitimacy) suhdeluvut, yksinhuoltajakotitalouksien osuus, avioerojen suhdeluku, nuorisotyöttömyyden suhdeluku.

Vaikka käytettävissä ei ole kattavia tutkimustuloksia, on verrattain helppo päätyä siihen,

99 TURVALLISUUSTALKOOT Kansallinen rikossentorjuntaohjelma. Oikeusministeriö Rikossentorjunnan neuvottelukunta 1998.

100 Jouko Kajanoja: Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1997

että syntyy merkittäviä säästöjä silloin kun saadaan aikaan lainrikkajien, seuraamusjärjestelmän ja tukipalvelujen yhteistyökäytäntöjä, joilla tähdätään elämänhallinnan muutoksiin. Säästöjä syntyy kontrollin kustannusten vähenemisestä (poliisitoimi, syyttäjä- sekä tuomioistuinlaitos)¹⁰¹. Yhdyskuntapalveluja keskeytyi vuonna 2000 Kriminaalihuoltoyhdistyksen (jatkossa kriminaalihuoltolaitoksen) päätöksellä noin 616, ja vankeudeksi muunnettiin 437 yhdyskuntapalvelurangaistusta. Nuorten ehdollisia vankeusrangaistuksia pannaan täytäntöön vuosittain noin 30 - 40. Ehdonalaisessa olevien valvontoja määrätään uusien rikosten takia menetetyksi yli 200 vuodessa. Yksistään näistä syntyvät esitutkinta- ja oikeudenkäyntikustannukset alaviitteessä mainituilla kustannuksilla laskettuna ovat 25 - 50 miljoonan markan luokkaa. Lisäksi tulevat kustannukset vankeudesta, aiheutetuista rikosvahingoista sekä ne merkittävät kustannukset, jotka aiheutuvat rikoksiin syyllistyneiden syrjäytymisestä terveyden rapistuessa, työkyvyn vähetessä sekä sosiaalisten taitojen vähetessä.

Kustannuksia selvittäessä voidaan tarkastella esimerkiksi laskelmia huumausaineiden osalta¹⁰². Hoitokustannusten lisäksi merkittäviä ovat huumeidenkäytön ja käyttäjien valvonnasta aiheutuneet kustannukset ja huumeisiin liittyvän rikollisuuden kustannukset. Huumeiden käyttöön liittyvien rikosvahinkojen vuosittaiseksi määräksi on arvioitu 26–110 miljoonaa markkaa.

Jukka Salomaan¹⁰³ selvityksessä huumeiden käytöstä voitiin arvioida aiheutuneen vuonna 1994 välittömiä yhteiskunnallisia kustannuksia 620 miljoonasta 940 miljoonaan markkaan. Suurimmat välittömät kustannukset aiheutuivat valvonta- ja rikoskontrollimenoista (oikeuslaitos, tullilaitos, poliisi, vankeinhoitolaitos) 190–340 miljoonaa markkaa sekä sosiaalihuollon menoista (päihdehuolto, toimeentulotuki, lastensuojelu) noin 265 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi oli terveys- ja eläkekuluja (huume- ja lääkesairauksien vuodehoito, avo- ja kotisairaanhoido, sairauspäivärahat, työkyvyttömyyseläkkeet) 131-211 miljoonaa markkaa. Omaisuusvahingoista (rikokset, onnettomuudet) aiheutui 28-124 miljoonan markan kulut.

Välittömien kustannusten lisäksi huumausaineista aiheutuu runsaasti välillisiä kustannuksia muun muassa tuotantomenetyksinä. Huumeiden väärinkäyttö saattaa aiheuttaa tehottomuutta koulutyöskentelyssä, opiskelussa ja ansiotyössä. Huumeiden väärinkäytöstä voi aiheutua myös sosiaalisia haittoja, kuten perheiden hajoamisia. Ennenaikaisille kuolemillekin on käytössä laskennallinen arvo. Pyrittäessä arvioimaan välillisten kustannusten suuruutta on vaihteluväli ollut 1,5 –2,5 miljardin markan luokkaa vuodessa. Suuruusluokan arvioiminen on kuitenkin hyvin vaikeaa

Vaikka kustannuksissa on päällekkäisyyttä ja niiden tarkka arvioiminen äärimmäisen vaikeaa, voidaan päätellä, että jo vähäinen, muutaman prosentin tasolla oleva

101 Jonkinlaisen vertailupohjan antaa sovittelun kustannuksia laskettaessa tehty arvio, jossa poliisi-syyttäjä-tuomioistuin-ketjun kustannuksiksi on arvioitu yhtä tapausta kohden noin 3700 – 5800 markkaa riippuen missä vaiheessa asia ”jää sovittelun piiriin” Juhani Iivari Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallinen organisointi. Selvityshenkilön raportti. Aiheita monistesarja 2/2001.Stakes.

102 SUOMEN HUUMESTRATEGIA 1997. II Arvioita huumausainetilanteesta. Ks. esim. <http://www.vn.fi/vn/stm/suomi/eho/julkaisut/huumestr/osa2.htm>.

103 Salomaa Jukka: Huumausaineiden aiheuttamat haittakustannukset Suomessa vuonna 1994. Muistiohuumausainepoliittiselle toimikunnalle. Helsinki 1997

uusintarikollisuuden väheneminen ja siitä syntyvä säästö vastaa toimikunnan ehdotuksista aiheutuvia lisäkustannuksia.

Vankilasta vapauteen siirtyminen ja yhdyskuntaseuraamusten toimeenpano voi tapahtua nykyistä suunnitellummin, lainrikkojan tilanteen ja uusimisriskit tunnistaen. Kyse on työotteesta, joka tähtää kaikissa vaiheissaan uusintarikollisuuden vähentämiseen niin, että eri toimijat työskentelevät samansuuntaisesti ja pitkäjänteisesti. Kyse on työotteesta, ”jolle pitää antaa se aikaavievyyden ja ammatillisen osaamisen itsenäisyyden tila, jonka se tarvitsee samoin kuin asiakkaana olevalla rikoksentekijälle palveluohjausta käyttävän asiakkaan / kansalaisen itsemäärävä asema¹⁰⁴”. Tämän kanssa on sopusoinnussa myös seuraamuksiin liittyvät tavoitteet parantaa työskentelyohjelmia ja –menetelmiä sellaisiksi, että lainrikkojan kanssa käsitellään aina myös rikosten tekemiseen liittyviä kysymyksiä ja pyritään vaikuttamaan rikoksia suosivien asenteiden vähentämiseksi.

10.1. Tukipalvelusuunnitelman laatiminen verkostotyönä ja ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan tehostaminen ja laajentaminen

Ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaan kohdistuvaa henkilöstön työpanosta Kriminaalihuoltoyhdistyksessä ja 1.8. 2001 lähtien kriminaalihuoltolaitoksessa on merkittävästi lisättävä valvonnalle ehdotusten kohdissa 1-2 esitettyjen laatuvaatimusten toteuttamiseksi ja lisättäessä valvontaan vapautuvien lukumäärää.

Valvontaan vapautuu nykyisin vuosittain noin 900 ja valvottavia on vuodessa keskimäärin 1300. Valvontaan määrättävien osuus kaikista ehdonalaiseen vapauteen päästetyistä on 23 %. Vuonna 1999 ehdonalaisesti vapautuneiden valvonnan kustannukset olivat noin 10,7 miljoonaa markkaa. Valvontaan kohdistui vuonna 1999 Kriminaalihuoltoyhdistyksen henkilötövuosista 46. Tähän lukuun sisältyy kuitenkin myös keskustuomiston, aluetoimiston johdon ja hallinnollisen henkilöstön työpanos. Varsinaista asiakastyötä tekevien valvontaan kohdistama työpanos on arviolta 35-40 henkilötövuotta.

Viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että ehdonalaisesti vapautuneiden valvontaa voidaan tehostaa vain siten, että osa aluetoimiston henkilöstöstä erikoistuu vain tämän tehtävän hoitamiseen. Tämä taas ei ole mahdollista pienissä alue- ja paikallistoimistoissa. Henkilötövuosien määrän kasvua edellyttää lisäksi valvottavien lukumäärän lisääntyminen.

Mikäli valvontaan määrätään toimikunnan ehdotusten mukaan kaikki ne ehdonalaiseen vapauteen päästettävät, joilla on vapautuessa suorittamatonta rangaistusta vähintään yksi vuosi, valvontaan vapautuisi vuosittain 1 300-1 400 ehdonalaisesti vapautunutta, mikä on noin 30% ehdonalaiseen vapauteen päästetyistä. Kerrallaan olisi valvonnassa keskimäärin 1900 -2000 valvottavaa. Tämä yhdessä valvonnan tehostamisen kanssa edellyttää 25 henkilötövuoden suuruista lisäpanostusta ehdonalaisesti vapautuvien valvontaan. Kustannusten lisäys on **6,25 miljoonaa markkaa** vuositasolla vuodesta 2002 lukien.

Valtiovarainministeriön edustaja toteaa, että valtion vuoden 2001 talousarvio-esityksen luvun 25.50 (Rangaistusten täytäntöönpano) perusteluissa todetaan: ”rangaistusten

104 Professori Tarja Pösö toimikunnan kuulemisseminaarissa 18.12.2000.

täytäntöönpanon ja kriminaalihuollon yhdyskuntaseuraamus-tehtävien uudelleenjärjestelyt on tarkoitus toteuttaa siten, ettei niistä aiheudu valtion menojen lisäyksiä eikä mainituissa tehtävissä toimivan henkilöstön henkilötöyvuosimäärien lisäyksiä. Myöhemminä vuosina henkilötöyvuosimäärä tulee alentumaan.” Toimikunnan valvonnan tehostamista ja laajentamista koskevan ehdotuksen toteuttaminen talousarvioesityksen perustelujen mukaisesti edellyttäisi, että rangaistusten täytäntöönpanon muuta henkilöstöä vastaavasti vähennetään.

10.2. ”Palveluohjausta verkostossa” -projekti

Toimikunta esittää vuonna 2002 käynnistettäväksi ”Palveluohjausta verkostossa” -projektin (PV-projekti). Projektin tavoitteena on järjestää keskeisimpiin seutukuntiin monitoimijainen tukiverkosto edistämään seuraamusjärjestelmän piirissä olevien ja siitä vapautuvien sijoittumista nykyistä paremmin yhteiskuntaan. Kyse on uusien seudullisten toimintamallien järjestämisestä. Keskeisinä toimijoina ovat seudun vankilat, kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistot, kunnat, tukipalvelujentuottajat ja asiantuntijajärjestöt.

Projektin suunnittelu käynnistettäisiin vuonna 2001 asettamalla valtakunnallinen johtoryhmä ja noin kymmenen alueellista johtoryhmää (projektinseutukunnat). Projektinhallintorakenne laatisi varsinaisen projektisuunnitelman, tarvittavat selvitykset, toimintaverkostot ja muut tarvittavat toimenpiteet. Valtakunnallisessa johtoryhmässä olisivat edustettuina oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, opetusministeriö, ympäristöministeriö sekä sisäasiainministeriö. Projektin suunnitteluun ja käynnistämiseen arvioidaan vuonna 2001 tarvittavan **500 000 markkaa** ja sen rahoitus jaettaisiin vastuuministeriöiden kesken.

PV-projekti on tarkoitus toteuttaa vuosina 2002 – 2004 ja vuositason kustannuksiksi on arvioitu **5 miljoonaa markkaa**. Arvio perustuu siihen, että seutukuntaprojekteihin palkataan 15 palveluohjaajaa ja muihin toimintakuluihin varataan noin 100 000 markkaa seutukuntaa kohti. Toimintaan osallistuvien kuntien ja muiden yhteistyötahojen arvioidaan sijoittavan hankkeisiin omia henkilö- ja toimintaresursseja.

Valtiovarainministeriön edustaja toteaa, toimikunnan ehdotukset toteutetaan valtion rahoituksen osalta valtioneuvoston vahvistamien määrärahakehysten puitteissa.

TIIVISTELMÄ KOKEILU- JA KEHITTÄMISHANKKEISTA

Huumenuorten paluu tulevaisuuteen –projekti¹⁰⁵

Projektin tavoitteena oli edistää pääkaupunkiseudulla hoitoon kiinnittyneiden ja huumeiden käytöstä toipuvien nuorten siirtymistä koulutukseen ja työelämään. Yli 40 %:lla kohderyhmään kuuluvista oli vankilatausta. Projektin tuloksena kehitettiin henkilöiden elämäntilanteen kartoituksesta lähtevä työskentely- ja toimintamalli kouluttautumiseen, työllistymiseen ja kuntoutukseen. Toimintamallista valmistui käsikirja. Projektin kokemus oli, ettei pelkkien hoitopalvelujen järjestäminen riitä päihderiippuvuudesta toipumiseen vaan kuntoutuksen tueksi tarvitaan työtä, koulutusta ja ammatillisia valmiuksia. Ongelmana esiin nousi se, ettei projektin päätyttyä löytynyt tahoa, joka olisi ottanut kokonaisvastuun kohderyhmän työllistymisestä. Projektin toimintamallia kehitetään edelleen vuonna 2000 käynnistyneessä Duuni-projektissa, jossa kohderyhmänä on myös Suomenlinnan työsiirtolan vankeja.

Kuntouttava vankityökokeilu¹⁰⁶

Kuntouttavassa vankityökokeilussa kehitettiin vankilasta vapauteen ulottuva työhön kuntoutusjatkumo psykososiaalisista syistä vaikeasti työllistyville vangeille vankilan ja kotikunnan välisellä yhteistyöllä. Kokeilussa vapautumassa oleva, päihdekuntoutukseen sitoutunut helsinkiläinen vanki sijoitettiin sosiaaliviraston järjestämään työhön perehdytystoimintaan, työhön ja yksilöllisesti toteutettaviin sosiaalityön tukitoimiin. Tavoitteena oli, että vanki heti vapauduttuaan sijoittuisi työhön tai voisi jatkaa sosiaalitoimen järjestämässä työtoiminnassa. Tarkoitus oli kiinnittää henkilö myös jatkokuntoutukseen päihdehuoltoon ja turvata henkilön asuminen vapautuessa. Kokeilun tulokset ovat olleet lupaavia ja toiminta vakinaistui vuoden 2001 alussa. Haasteina kokeilussa nousi esille mm. rikoksesta johtuvat velkajärjestelyn ja hyvitysten järjestäminen asianosaisten kesken ja tarvittavan sosiaalityön ja –palvelujen organisointi.

Vaso -projekti¹⁰⁷

Vankeihin kohdistuvaa sosiaalityötä on kehitetty mm. Pohjois-Karjalassa vuosina 1996-98 toteutetussa Vankien sosiaalityön kehittämisprojektissa (ns. Vaso-projekti). Yhteys vangin, kotikunnan ja vankilan välillä on usein satunnaista ja suunnittelematonta. Havaittiin, että ne yhteiskuntaan sijoittumista edistävät toimet, mitä vankilassa aloitetaan eivät yleensä jatku vapautumisen jälkeen kotikunnassa. Lähdettiin etsimään uusia toimintatapoja. Projektin tuloksena yhteistyön malliksi hahmotettiin ns. Trio-palaveri, jossa kunnan ja vankilan sosiaalityöntekijä suunnittelevat yhdessä vangin kanssa tämän sosiaalisen tilanteen kehittämistä. Mukana suunnittelussa on myös Kriminaalihuolto-yhdistyksen edustaja, kun vanki on määrätty valvontaan. Projektissa ehdotettiin vuosittaisia vankilan, lähialueen sosiaalitoimistojen ja Kriminaalihuolto-yhdistyksen

105 Huumenuorten paluu tulevaisuuteen –projekti 1998 – 1999. Loppuraportti. Helsingin Diakonissalaitos (ESR- Integra), ei painovuotta.

Paluu tulevaisuuteen. Huumeiden käytöstä toipuvien reitti työelämään. Työskentelymalli työntekijöille 1999. Helsingin Diakonissalaitos, joulukuu 1999.

106 Kuntouttava vankityökokeilu Helsingin kaupungissa 15.11. 1999 – 15. 11. 2000. Seurantaryhmän raportti. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto, 2001.

107 Järvinen, Tuula: Vaso-projekti Pohjois-Karjalassa. Vankien ja vankilasta vapautuneiden sosiaalityön ja viranomaisyhteistyön kehittämishanke. Loppuraportti. Itä-Suomen lääninhallitus. Julkaisu 7/1998.

alueluotoimistojen työkokouksia. Vaso-projektin tuloksista saattaa kertoa mm. se, että Itä-Suomen läänissä on muita useammin pyritty vaikuttamaan vangin koko sosiaaliseen tilanteeseen¹⁰⁸.

Vankien päihdehuolto- ja kuntoutusprojekti (VP-projekti)¹⁰⁹

Projektissa (1996-1999) laadittiin päihdehuoltojärjestöjen ja vankiloiden yhteistyönä päihdekuntoutusohjelmia vankiloiden käyttöön sekä koulutettiin henkilökuntaa päihdekysymyksiin.

Johtopäätökseksi muodostui, että vankien päihdehuoltojatkumo voidaan turvata vain vankeinhoidon, päihdehuollon ja vangin kotikunnan yhteistyöllä. Projekti osoitti, että vankiloilla on kykyä, tahtoa ja monipuolista osaamista päihdekuntoutustyöhön. Keskeinen ongelma oli se, ettei yrityksistä huolimatta osaprojekteihin kyetty saamaan mukaan yhtään kuntaa. Projektin jälkeen yhteistyö päihdehuoltojärjestöjen kanssa on jatkunut projektissa tuotettujen hoito-ohjelmien jatkokehittämisessä ja käyttöönotossa. Ulkopuolisen rahoituksen päätyttyä vankilat ovat kyenneet määrärahojen niukkuuden vuoksi vain rajoitetussa määrin järjestämään hoito-ohjelmia tai hankkimaan niitä järjestöiltä.

Nep2000-projekti¹¹⁰

Nep2000-projekti (1997-2000) koski viiden vankilan vapautumassa olevien vankien ammatillista lisäkoulutusta ja/tai työmarkkinakelpoisuuden kohentamista. Tavoitteena oli työelämään sijoittumisen kautta parantaa vangin elämänlaatua, ehkäistä syrjäytymistä ja vähentää uusimisriskiä. Huonon työmarkkina-aseman omaavien kohdalla tavoitteena oli osittainen sijoittuminen työelämään tai tuettuun työhön. Projektin tärkeimpiä osa-alueita olivat työelämään valmentaminen, verkostotyö, työnantajayhteydet ja itsensä työllistäminen. Vankiloiden osaprojekteissa vankia valmennettiin vapautteen ja työelämään lähiopiskelun, työnteon ja yksilöohjauksen avulla. Vapautuvalle pyrittiin rakentamaan tukiverkosto lähipiiristä, ystävistä ja kotikunnan viranomaisista. Projektissa käytettiin myös työelämään motivoivaa ja orientoivaa työnhakukoulutusta. Projekti osoitti pitkäjänteisen tavoitteellisen toiminnan tärkeyden, työelämään kiinnittymiseen tarvitaan pitempi valmentautumisaika kuin projektissa käytetty 6 kk:n ajanjakso. Projektin antoisin innovaatio oli monitahoisen **verkostotyön** käyttäminen niin henkilö- kuin organisaatiotasolla. Vangit hyötyvät **työnhakukoulutuksesta**, joka sisältää sekä käytännön harjoittelua että ammatillista koulutusta, johon teknisten taitojen opetteluun lomaan tulisi liittää elämäntaitojen harjoittelua ja ohjelmia, joissa käsitellään arvovalintojen merkitystä rikosten uusimisen taustalla. Yhteyksiä työnantajiin tarvitaan työharjoittelu- ja oppisopimusmahdollisuuksia varten. **Yksilöllinen ohjaus** ja vapautuvan saattaminen vankilasta vapautteen on keskeistä. Vangeilla tulee olla yhdyshenkilö joka toimii välittäjänä niin rangaistuskauden lopussa kuin myös vapauden alkuvaiheissa.

Kriminaalihultoyhdistyksen hanke työmenetelmien kehittämiseksi (työkalu-pakki)

Kriminaalihultoyhdistyksessä on rakennettu menetelmäkokonaisuutta, jossa ns. työkalupakin viitekehystenä on What works-teoriaperinne. Sen periaatteet voi tiivistää kolmeen:

¹⁰⁸ Karsikas, Vuokko: Vankeja koskeva sosiaalityö. Yhteenveto kuntien sosiaalitoimen ja vankiloiden välistä yhteistyötä koskevasta kyselystä Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääneissä. Moniste 2.6. 2000. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto.

¹⁰⁹ Mutalahti, Timo: Hoito ja rangaistus kohtaavat. Vankien päihdehuolto- ja kuntoutusprojektin loppuraportti. Stakes, raportteja 242, 1999.

¹¹⁰ www.kolumbus.fi/nep2000

- 1. Työn intensiteetin tulee olla suhteessa asiakkaan arvioituun uusimis-riskiin.** Mitä korkeampi uusimisriski, sitä intensiivisempiä toimenpiteitä tulee käyttää (RISKIPERIAATE). Liian intensiivinen puuttuminen vähäisen uusimisriskin asiakkaan tilanteeseen saattaa vaikuttaa jopa haitallisesti ja lisätä uusimisriskiä. Riskiperiaate ohjaa kohdentamaan työpanoksen erityisesti niihin, jotka sitä eniten tarvitsevat.
- 2. Työ tulee kohdentaa asiakkaan niihin tarpeisiin,** jotka ovat yhteydessä rikosten tekemiseen (TARVEPERIAATE). Työ tulee tutkimusten mukaan suunnata ns. kriminogeenisiin tekijöihin, joita ovat mm. rikollisuutta suosivat ja muut epäsosiaaliset asenteet, rikoksiin myönteisesti suhtautuva tai niitä tekevä lähipiiri, päihteiden ongelmakäyttö, epäsosiaalinen persoonallisuus, puutteelliset ongelmanratkaisutaidot ja vihamielisyys.
- 3. Käytettävien menetelmien ja keinojen** tulee sopia yhteen sekä asiakkaan että työntekijän kykyjen, oppimistyylin ja toimintatapojen kanssa. Asiakkaan tulee olla aktiivinen toimija, ei toimien kohde (VASTAAVUUSPERIAATE).

Kisälli- ja Valttiprojekti ja yksilökohtainen palveluohjaus –kokeilu sekä Kisällit ja Mestari-projekti ¹¹¹

Kisälli-projekti oli työllistymis- ja koulutuspolkukokeilu, jonka kohderyminä olivat ”alle 30-vuotiaat lainrikkoajat (Kisällit)” sekä ”yli 45-vuotiaat pitkäaikaistyöttömät ammattimiehet (Mestarit)”. Tavoitteena oli aktivoita rikoksia tehneitä, parantaa heidän palvelujen saantiaan kehittämällä heille soveltuvia toimintamalleja sekä edistää ammattitaitoisten pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja hyödyntää heidän tietojiaan, taitojaan ja kokemuksiaan rikoksia tehneiden kanssa tehtävässä työssä.

Kisällit ja mestari –projekti toteutettiin Kainuussa. Kohderyhmänä oli heikon ammattitaidon ja työllistymistaustan omaavia 25-vuotiaita nuoria, joissa oli mukana kriminaalihuollon asiakkaita. Tavoitteena oli nuorten elämänhallinnan tukeminen sekä työhön ja koulutukseen innostaminen projektissa mukana olevien mestareiden elämäkokemuksen ja osaamisen avulla. Keskeisiä tekijöitä olivat: osallistuvat menetelmät, elämysellinen ja toiminnallinen koulutus sekä mestari-kisälli oppimismalli.

Yksilökohtainen palveluohjaus–kokeilussa kohderyhmänä oli 18-30-vuotiaat rikoksia tehneet tamperelaiset. Heidän elämäntilanteessaan oli useampia ongelmakohtia, jotka edellyttivät verkoston rakentamista sekä intensiivistä työskentelyä. Heillä ei ollut myöskään toimivaa vastuullista asiakassuhdetta normaaliin viranomaisverkostoon. Tavoitteena oli ehkäistä rikoksia tehneiden uusintarikollisuutta ja syrjäytymistä tukemalla rikoksia tehneitä tarpeiden mukaisen ja yksilöllisen palvelukokonaisuuden avulla

111 ESR Employment Integra –hankekokonaisuus Tampereella kriminaalihuollon, kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon, yliopiston, työvoimahallinnon ja eräiden muiden intressiryhmien yhteistyönä. Kisälli-projekti. Loppuraportti 1998-2000. Silta-Valmennusyhdistys. Raportteja 2000/4

Valtti-projektin loppuraportissa esitetään kahdeksan lähtökohtaa ”lainrikkojen kuntoutus- koulutus- ja työllisyyspoluiksi”:

1. kohderyhmälle ja toimintaympäristöön räätälöitävä rekrytointimalli
2. vankilan ulkopuolella työvoimakoulutuksessa opiskeleville opintososiaalisten etujen palauttaminen
3. yhdyskuntaseuraamuksien toimeenpanoon sisällytettävä asiakkaan tarpeenmukainen yhteiskuntaan sopeuttamisen näkökulma (kuntoutus, koulutus, erilaiset työllistämismallit
4. tarvittavien selvitysten tekeminen toimintakyvystä (eläkeselvitykset)
5. pelkkä raitistuminen ei riitä, vaan tarvitaan kuntoutusjaksojen jälkeistä suunniteltua toimintamallia
6. sen tunnustamista että syrjäytyneiden lainrikkojen polut ns. normaalisuuteen ovat pitkiä ja edellyttävät riittävää resurssointia
7. tämän ryhmän syrjäytynein osa vaatii ennen normaalipalvelujen käynnistämistä yksilöllistä psyko-sosiaalista kuntoutusta perusedellytystensä vahvistamiseksi, ja
8. tarvitaan kuntoutuksen, koulutuksen ja työllistämiseen tähtävien toimien järjestämisen työnjaon, vastuukysymysten ja rahoitusjärjestelmän selvittämistä¹¹².

Häkistä verkkoon-projektin¹¹³ lähtökohtana oli saada aikaan uudenlainen toimintamalli Kriminaalihuoltoyhdistyksen Jyväskylän aluetoimiston alueella yhteistyössä alueen vankiloiden ja muiden toimijoiden kanssa. Hankkeen tavoitteena oli tarkastella työprosesseja ja mahdollisuuksia työn tehostamiseen alueella. Tämä tarkoitti muun muassa yhteistyömallin laatimista alueen vankiloiden kanssa koskien ehdonalaaisesti vapautuvia valvontaan määrättyjä. Tavoitteena oli käynnistää yhteiskuntaan sijoittumista tukevat toimet hyvissä ajoin ennen vangin vapautumista. Tehdyn kartoituksen mukaan yhteistyötahot tiesivät hyvin vähän toistensa työstä. Myös yhteistyön vähäisyys nousi esiin. Keski-Suomessa ei ole ennalta sovittuja työmalleja tai vastuuhenkilöitä eikä yhteisiä tavoitteita ole koskaan pohdittu systemaattisesti. Työssä korostuu usein kontrolli ja lyhytkestoiset yhteydenotot pitkäkestoisemman suunnitelmallisuuden sijaan. Kun vielä palvelut ovat hajallaan ja eri organisaatioilla on erilaiset ja erilliset tavoitteet työilleen, niin työntekijöiden on vaikea tukea asiakasta yhtenäisesti.

Puolimatkan talo –valvontatyöhön liittyvä asumisen kehittämishanke¹¹⁴

Viranomais- ja vapaaehtoisverkostojen yhteistyötä kehittämällä on yritetty etsiä ratkaisua kriminaalihuollon asiakkaiden vaikeaan asumiskysymykseen. Perinteinen tukiasuminen, jossa tukihenkilö käy harvakseltaan tapaamassa asiakasta ei ole osoittautunut riittäväksi tueksi. Palveluasuntoihin taas ei haluta tai niihin on vaikea saada maksusitoumusta kotikunnalta. Tarvittaisiin Puolimatkan talo -tyyppistä tukiasumista osana yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanoa. Asuminen yhdistetään valvontatyön kehittämiseen ja viranomaisyhteistyöhön. Tarvittava yhteistyö, tuki ja valvonta rakennetaan asiakkaan yksilöllisistä tarpeista lähtien. Kriminaalihuollon tukiasuntojen lisäksi Puolimatkantaloina voisivat toimia sopimuksen mukaan myös järjestöjen ja kuntien tukiasunnot tai palveluasunnot.

112 Ks. myös 16-kohtainen toimenpide-ehdotus yksilöllisiksi poluiksi teoksessa Tommi Eskonen & Sampo Järvelä: ”Pitkät polut. Syrjäytymisen uhkaaminen henkilöiden voimavaroistamisen rakenteelliset edellytykset. Työministeriön julkaisusarjassa Adapt/Employment julkaisut No 28.

113 Melaranta, Sanna: Häkistä verkkoon - viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin loppuraportti. Kriminaalihuoltoyhdistys. Jyväskylän aluetoimisto, 2000.

114 Kriminaalihuoltoyhdistyksen Tampereen aluetoimiston hanke

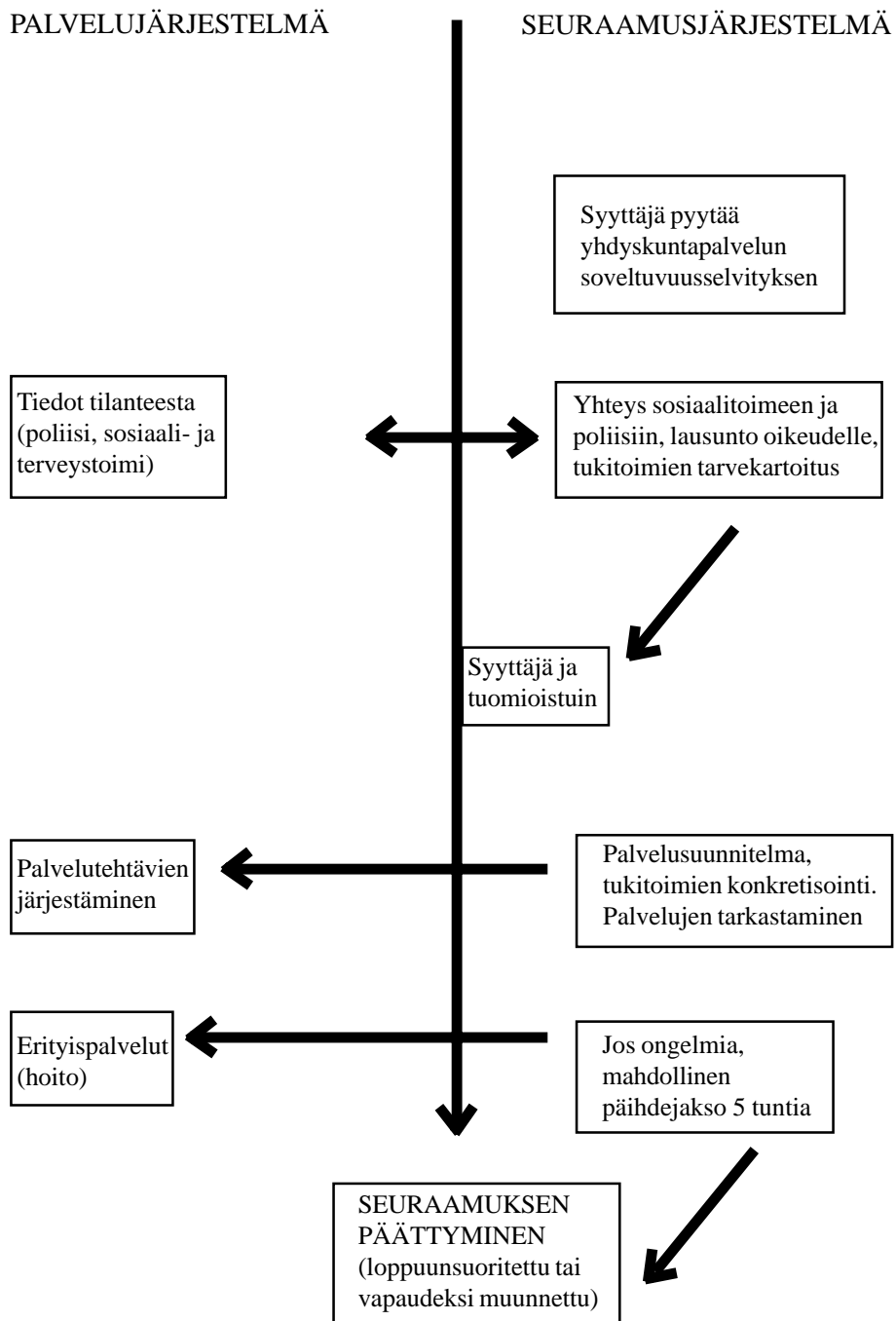
Suunniteltu vapautuminen ja valvontapolku¹¹⁵

Suunniteltu vapautuminen –hankkeessa tarkoituksena oli parantaa Satakunnan avovankilasta vapautuvien vankien suunniteltua vapautumista. Vankeja koskevan selvitystyön lisäksi tavoitteena on luoda viranomaisten välinen toimintamalli, joka aikaisempaa varmemmin turvaisi vangin suunnitelmallisen siirtymisen vapauteen. Projektin johtopäätöksenä on ollut se, että tulisi huomattavasti nykyistä enemmän keskittää voimia jo vankeusaikaiseen työ- ja koulutustoiminnan kytkemiseen yhtäältä vapautumissuunnitelmaan ja erityisesti siihen, että voitaisiin luoda konkreettisia työhönoppimis- ja sitoutumispolkuja siviililyöhön jo vankeusaikana.

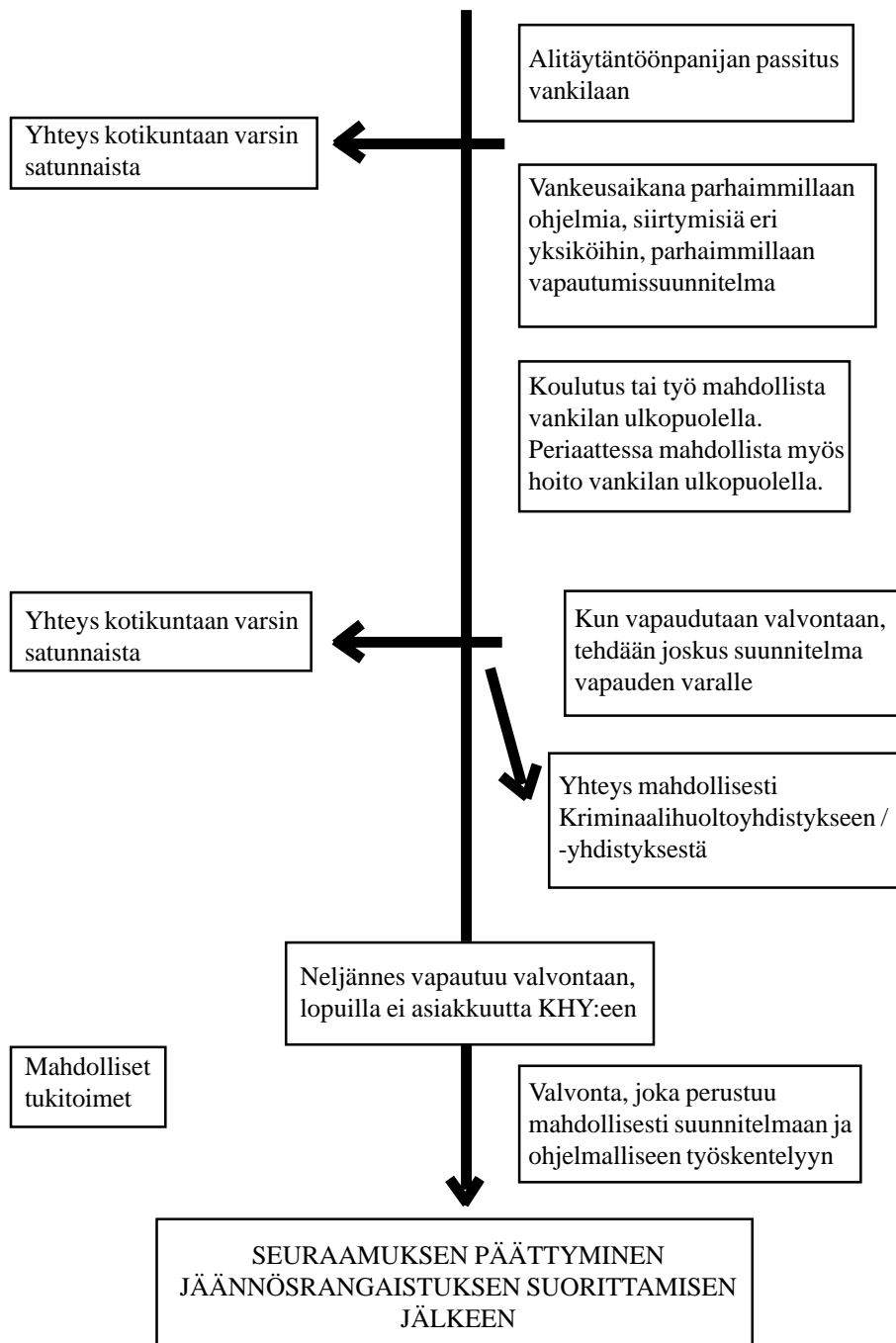
Jossain määrin samankaltainen projekti on pääkaupunkiseudun valvontapolku -hanke, jonka kohderyhmään kuuluvat valvontaan vapautumassa olevat, motivoituneet ja projektiin sitoutuvat vangit. Heidän kanssaan on tarkoitus ”*kehittää ehdonalaisesti valvontaan vapautuvien vankila- ja valvontatyötä siten, että ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta muodostuu vaikuttavaksi ja vakuuttavaksi yhdyskuntaseuraamukseksi.*”

¹¹⁵ Hankkeessa ovat mukana KHY:n Tampereen ja Porin aluetoimistot, Satakunnan avovankila ja alueelle vapautuvien vankien kotikuntia.

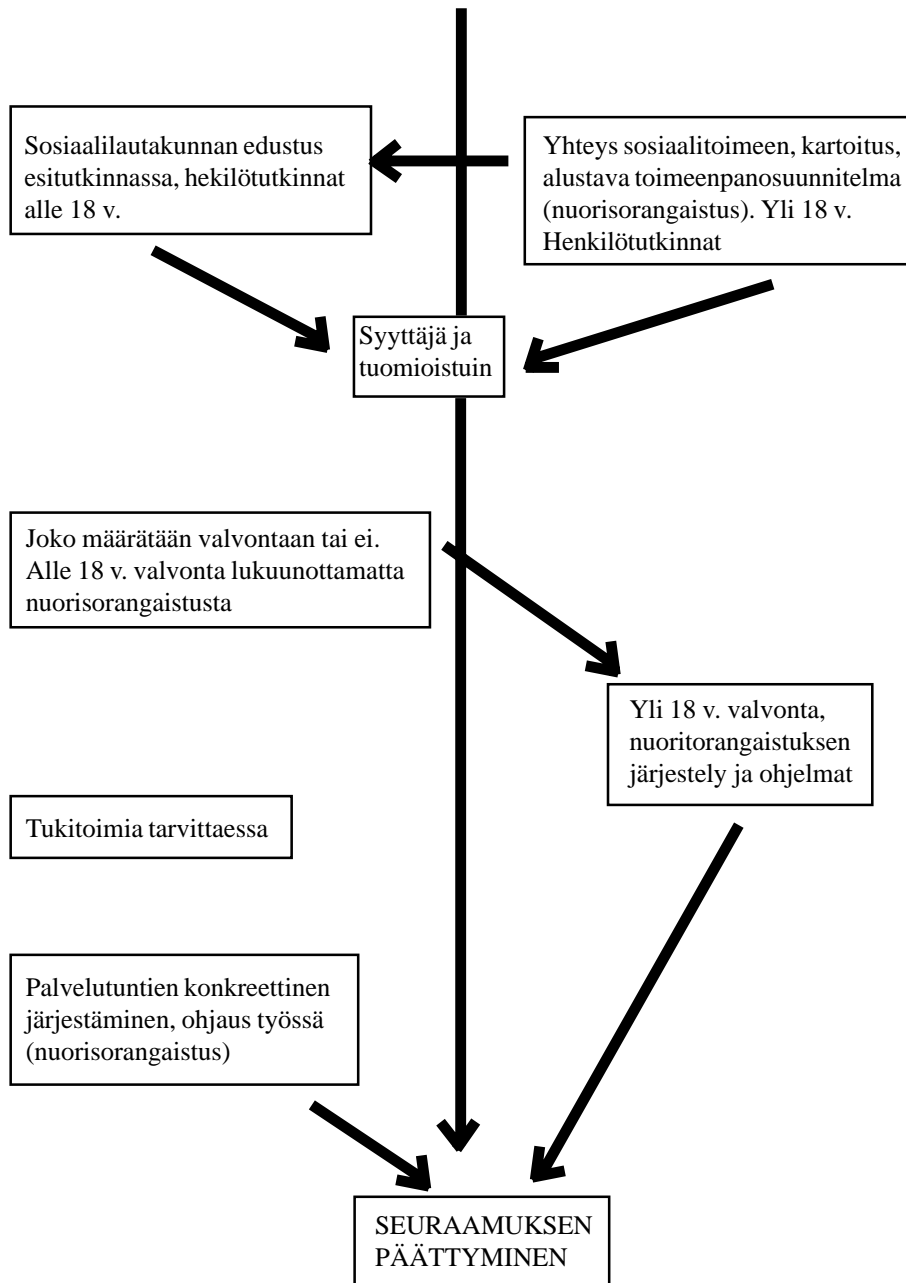
YHDYSKUNTAPALVELU



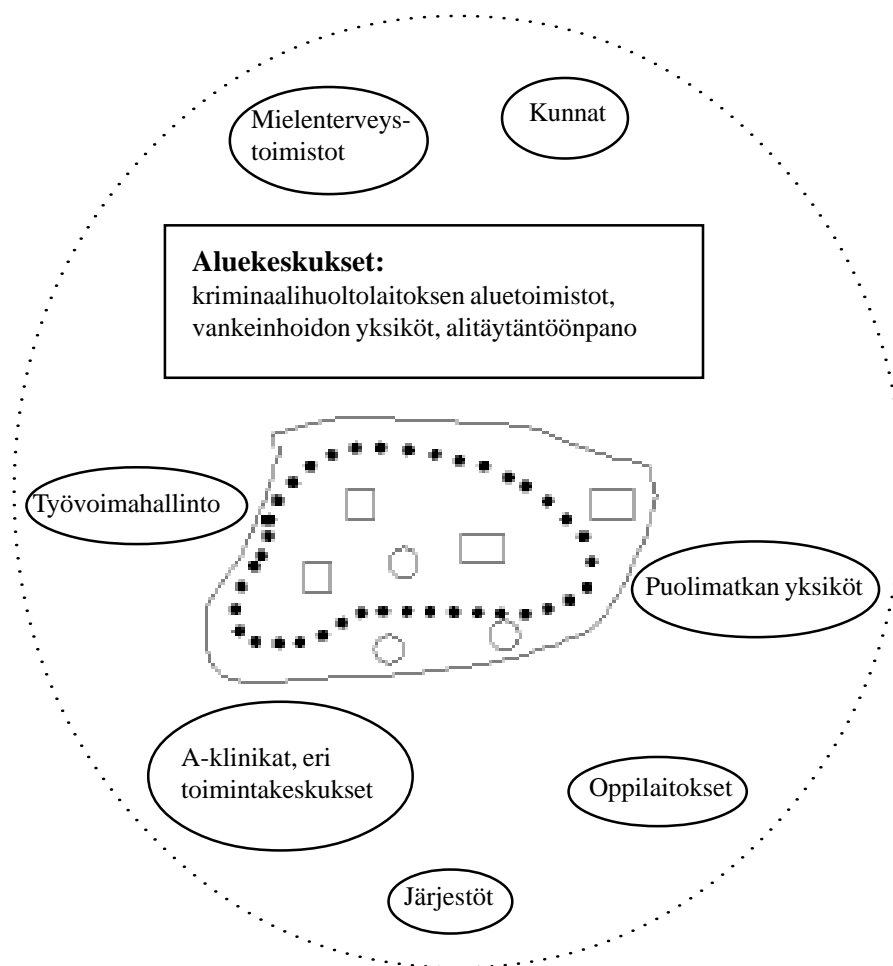
VANKEUSTUOMIO



EHDOLLINEN VANKEUSRANGAISTUS JA VALVONTA (NUORET)
NUORISORANGAISTUS



MAA- TAI SEUTUKUNNALLINEN ALUE



Aluekeskukset muodostavat kokonaisuuden, jonka toimintapiiriin kuuluvat yhtä lailla yhdyskuntaseuraamukset ja vankeusrangaistukset. Yksikköinä ovat kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistot, jotka nykyiseen tapaan ovat yhteydessä jokaiseen kuntaan (määrällisesti eniten yhdyskuntapalvelun toimeenpanon takia), "Puolimatkan" ja muut toiminnalliset yksiköt, vankilat (sijoitusyksiköt, vapautumisyksiköt suljetut- ja avolaitokset). Kriminaalihuoltolaitoksen rooli perustuu ennen muuta siihen, että ne ovat toimintaympäristöltään kuntien ja kansalaisyhteiskunnan sisällä. Niiden rooli sosiaalisen integraation edistäjänä kasvaa niiden toimintaympäristöstä ja tehtävästä. Vankilat eivät ole alisteisia kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistoille eivätkä -aluetoimistot liioin vankiloille. Kyse on erilaisista tehtävistä ja toimintaympäristöistä, jotka edellyttävät sosiaalisen integraation edistämistä yhteistyössä kuntien ja muiden seudun toimijoiden kanssa.