

# Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:15

# Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus

Jussi Pajuoja

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-752-6

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	11.4.2019	
<b>Tekijät</b>	Jussi Pajujoja		
<b>Julkaisun nimi</b>	Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:15		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/6905/2018	<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-752-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-752-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-752-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	90	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	vankeus, tutkintavankeus, sakon muuntorangaistus, yhdyskuntaseuraamus		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosesseja käsittelevän selvityksen läpikäyvänä teemana on asiakasvirran kehitys. Keskeisenä havaintona on, että vuositason asiakaskunta painottuu lyhytaikaisasiakkaisiin. Vankeusvangeista puolet vapautuu alle viidessä kuukaudessa, tutkintavangeista puolet vapautuu hieman yli kuukaudessa ja sakkovangeista kahdessa viikossa.</p> <p>Tämä lyhytaikaisasiakkaiden suuri ja nopeasti vaihtuva ryhmä on yleensä jäänyt Rikosseuraamuslaitosta koskevien tarkastelujen ulkopuolelle. Syynä on osaltaan se, että lainsäädännössä ja poikkileikkaushetken perustuvassa tilastollisessa tarkastelussa pitkäaikaisvankien osuus korostuu.</p> <p>Toisena havaintona on seuraamusjärjestelmän monimutkaistuminen. Lainsäädäntöön sisältyy esimerkiksi viisi siviilissä tapahtuvaa teknisen valvonnan muotoa: valvottu koevapaus, valvontarangaistus, yhdistelmä-rangaistus, tehostettu matkustuskielto jaaresti. Vastaavasti perinteisen valvonnan muotoja on kolme: ehdollisesti rangaistujen nuorten, ehdollisesti rangaistujen aikuisten ja ehdonalaisten vapauden valvonta.</p> <p>Oma kysymyksensä on vankiloissa tapahtuva päätöksenteko. Lainsäädännön tasolla vankiloiden toiminta on hyvin yksityiskohtaisesti säädettyä. Pahimmillaan tämä voi johtaa siihen, että vankiloiden johtajat käyttävät valtaosan työajastaan heille määrättyjen yksittäispäätösten tekemiseen eikä laitosten yleiselle johtamiselle jää riittävästi aikaa. Tulisikin harkita, kuinka päätösvallan käyttöä voitaisiin delegoida.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	11.4.2019	
<b>Författare</b>	Jussi Pajujoja		
<b>Publikationens titel</b>	Framtiden för Brottspåföljdsmyndighetens verksamhets- och kundprocesser		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:15		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	VN/6598/2018	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-752-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-752-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-752-6</a>		
<b>Sidantal</b>	90	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Fängelsestraff, häktning, förvandlingsstraff för böter, samhällspåföljder		
<b>Referat</b>	<p>Det genomgående temat i en utredning som behandlar Brottspåföljdsmyndighetens verksamhets- och kundprocesser är utvecklingen i fråga om kundflödet. En väsentlig iakttagelse är att i fråga om kundkretsen under ett år ligger tyngdpunkten på korttidskunder. Av fångarna i fängelse blir hälften frisläppta på under fem månader, av rannsakningsfångarna blir hälften frisläppta på något över en månad och av bötesfångarna på två veckor.</p> <p>Denna stora och snabbt föränderliga grupp av korttidskunder har i allmänhet stått utanför de granskningar som har gällt Brottspåföljdsmyndigheten. En orsak till detta är att andelen långtidsfångar framhävs i lagstiftningen och i den statistiska granskning som grundar sig på en genomskärning vid en viss tidpunkt.</p> <p>En annan iakttagelse är att påföljdssystemet blir allt mera komplicerat. I lagstiftningen ingår t.ex. fem former av teknisk övervakning som görs i det civila: övervakad frihet på prov, övervakningsstraff, kombinationsstraff, förstärkt reseförbud och arrest. På motsvarande sätt är formerna för traditionell övervakning tre: övervakning av ungdomar som fått villkorligt straff, övervakning av vuxna som fått villkorligt straff och övervakning av villkorligt frigivna.</p> <p>En egen fråga är det beslutsfattande som sker i fängelserna. I lagstiftningen regleras verksamheten i fängelserna mycket detaljerat. I värsta fall kan detta leda till att fängelsedirektörerna använder största delen av sin arbetstid till att fatta enskilda beslut som de har fått sig förelagda och att det inte blir tillräckligt med tid över för den allmänna ledningen av anstalterna. Därför bör det övervägas hur användningen av beslutanderätten kan delegeras.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="mailto:julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="mailto:julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Rikosseuraamuslaitoksen asiakasvirta.....</b>	<b>9</b>
1.1	Vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien keskimäärä.....	9
1.2	Vankiloiden vuotuinen asiakasvirta .....	11
<b>2</b>	<b>Keskeiset tutkimuskysymykset.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Vankiloiden toimintaan ja asiakasvirtaan vaikuttavat lainmuutokset.....</b>	<b>15</b>
3.1	Sakkovankiuudistus .....	15
3.2	Tutkintavankien nopeutettu siirtäminen poliisivankilasta tutkintavankilaan .....	19
3.3	Vankeinhoidollisesti ensikertaisten määrän muutos.....	20
<b>4</b>	<b>Tekninen valvonta.....</b>	<b>22</b>
4.1	Valvotun koevapauden sisältö, valvonta ja määrällinen kehitys.....	22
4.2	Teknisen valvonnan uudet tekniset ratkaisut .....	24
4.3	Valvontarangaistus ja muut siviilissä suoritettavan teknisen valvonnan muodot .....	25
<b>5</b>	<b>Perinteisen valvonnan laajentuminen .....</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Ulkomaalaiset vangit .....</b>	<b>29</b>
6.1	Tilastotietoja .....	29
6.2	Ulkomaalaisten vankien ongelma-alueita .....	29
6.3	Tutustumiskäynti Vantaan vankilassa .....	30
6.4	Ulkomaalaisten vankien muut kuin kielellisistä seikoista aiheutuvat ongelmat .....	33
6.5	Ulkomaalaisten vankien sijoittaminen vankiloihin.....	34

<b>7</b>	<b>Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus ja valvonta .....</b>	<b>36</b>
7.1	Vankiloiden johtajien rooli.....	36
7.2	Vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen oikeudellinen neuvonta .....	37
7.3	Tarkastukset.....	38
7.4	Oikaisuvaatimukset ja kantelut.....	39
7.5	Määräykset ja ohjeet sekä osallistuminen lainvalmisteluun .....	40
7.6	Kansainväliset tehtävät .....	41
7.7	Yhteenveto oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta .....	41
<b>8</b>	<b>Tietotekniikka ja digitaaliset palvelut .....</b>	<b>43</b>
8.1	Vankien valmiudet sähköiseen asiointiin.....	43
8.2	Sähköinen asiointi vankilassa .....	45
8.3	Sähköisen asioinnin järjestäminen on työllistävää .....	47
8.4	Videoneuvotteluyhteys tuomioistuimen ja poliisin kanssa .....	48
8.5	Sähköisen asioinnin organisointi ja laitekanta Rikosseuraamuslaitoksessa .....	49
8.6	Tietotekniikka henkilöstön työvälineenä .....	50
<b>9</b>	<b>Rangaistusajan suunnittelu .....</b>	<b>52</b>
9.1	Johdanto .....	52
9.2	Tilannekuva vuoden 2015 muutosten vaikutuksista .....	53
9.3	Yhdyskuntaseuraamustoimistoista avolaitokseen ja suljettuun vankilaan sijoitetut .....	54
9.4	Yleisiä havaintoja rangaistusajan suunnitelmista .....	55
9.5	Rangaistusajan suunnitelman laatimisaika.....	57
9.6	Tuomitun kuuleminen rangaistusajan suunnitelman laadinnassa .....	59
9.7	Kielikysymykset rangaistusajan suunnittelussa.....	61
9.8	Rangaistusajan suunnitelmien tavoitteiden määrittäminen .....	61
9.9	Työ- ja toimintakyvyn arviointi .....	65
9.10	Rangaistusajan suunnitelman toteuttaminen .....	66
9.11	Rangaistusajan suunnitelman seuranta ja päivittäminen .....	67
9.12	Rangaistusajan suunnitelman ja lupaharkinnan yhdistäminen.....	68
9.13	Rangaistusajan suunnitelma vapautumisen nivelvaiheessa .....	69
9.14	Rangaistusajan suunnitelma ja asiakassuunnitelma .....	71
<b>10</b>	<b>Poistumislupajärjestelmä .....</b>	<b>72</b>
10.1	Poistumislupien myöntämisperusteet.....	72
10.2	Poistumislupien määrällinen kehitys .....	73



10.3	Poistumislupien tekninen valvonta .....	74
10.4	Poistumislupien myöntämisperusteissa tapahtuneet muutokset.....	76
10.5	Ketkä hakevat poistumislupaa?.....	77
<b>11</b>	<b>Keskeiset kehittämissuositukset .....</b>	<b>78</b>
11.1	Lyhytaikaisvankeja koskevat hankkeet .....	78
11.2	Teknisen valvonnan mahdollisuudet .....	79
11.3	Seuraamusjärjestelmän monimutkaisuus.....	79
11.4	Ulkomaalaisten vankien keskittäminen .....	80
11.5	Päätöksenteko vankiloissa .....	80
11.6	Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus.....	81
11.7	Tietotekniikka ja digitaaliset palvelut .....	81
11.8	Rangaistusajan suunnittelu .....	82
11.9	Poistumislupajärjestelmän kehittäminen .....	82
	<b>Liite 1. Mistä vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamusten asiakasvirran lasku johtuu? .....</b>	<b>84</b>

## O I K E U S M I N I S T E R I Ö L L E

Tämä on Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien arviointia käsittelevän hankkeen loppuraportti. Hanke käynnistyi 1.1.2019 ja sen määräaika on 15.4.2019. Hankkeen ala on rajattu suhteessa kahteen muuhun samanaikaiseen hankkeeseen. Omaan projektinaan on meneillään Rikosseuraamuslaitoksen toimitilaverkostoa koskeva selvitystyö, jossa esitettävät toimipaikkojen kehittämisenäkymät ulottuvat vuoteen 2035. Toisaalta Rikosseuraamuslaitoksen organisaatorakennetta, hallinto-, ohjaus- ja johtamisjärjestelmää selvitetään rinnakkaisessa hankkeessa. Näistä hankkeista johtuen tässä loppuraportissa ei käsitellä Rikosseuraamuslaitoksen toimitilaverkoston tai organisaatioon liittyviä kysymyksiä, vaan selvityksen kohteena ovat toiminta- ja asiakasprosessit ja niiden kehittäminen.

Toiminta- ja asiakasprosessien kehittämisen suhteen esitys jakautuu karkeasti kahteen osaan. Ensiksi käsitellään niitä kehittämishankkeita, joiden toteutukseen voidaan ryhtyä heti. Hankkeet eivät edellytä tulevan hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia, itse asiassa osa hankkeista on jo käynnistynyt. Tämän jälkeen esitellään hankkeita, jotka lainsäädännön muuttamisen vuoksi tai muista syistä vaativat pitempää toteuttamisaikaa. Niissäkin toteuttamisajaksi on arvioitu pisimmillään seuraava hallituskausi, oletuksena neljä vuotta.

Raportissa käsitellään ensiksi Rikosseuraamuslaitoksen asiakasvirran kehitystä ja laitoksen toimintaan vaikuttavia tuoreita lainmuutoksia. Sen jälkeen käydään lävitse vankien ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen teknistä ja perinteistä valvontaa. Edelleen otsikkotasolla oman pääjakonsa muodostavat ulkomaalaiset vangit, Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus ja valvonta, tietotekniikka ja digitaaliset palvelut, rangaistusajan suunnittelu ja poistumislupajärjestelmä. Rangaistusajan suunnittelua käsittelevän jakson on kirjoittanut yliopisto-opettaja Mia Kilpeläinen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta.

Jussi Pajuoja  
11.4.2019

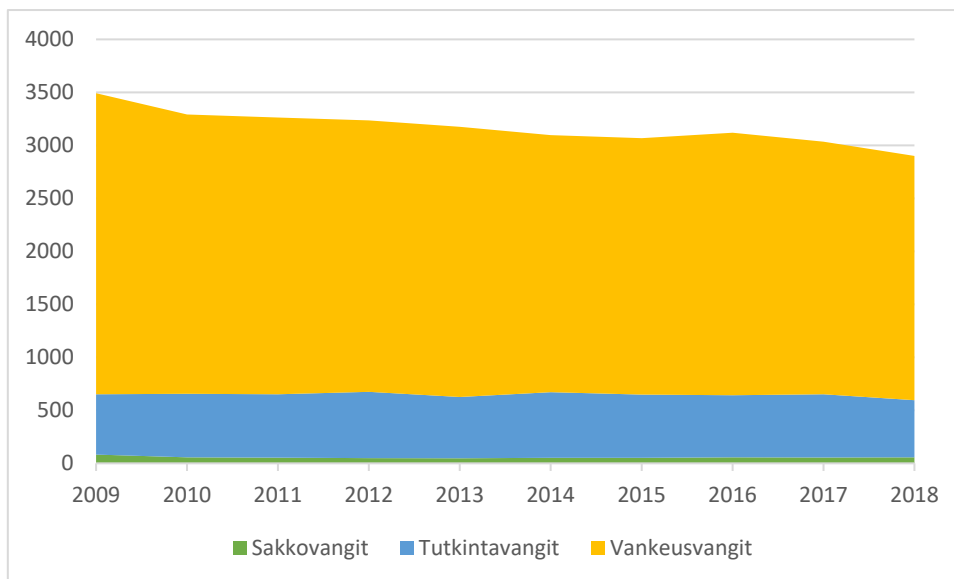
# 1 Rikosseuraamuslaitoksen asiakasvirta

## 1.1 Vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien keskimäärä

Rikosseuraamuslaitoksen asiakasvirtaan vaikuttavat rikollisuustilanne, lainsäädännön kehitys ja tuomioistuinkäytännön muutokset. Tilastollisena lähtökohtana on tieto siitä, että keskimääräinen vankiluku on laskenut 3 492:sta 2 910:een vuosina 2009–2018 eli 17 prosenttia. Keskeisessä yhdyskuntaseuraamuksessa eli yhdyskuntapalvelussa väheneminen on samaan aikaan ollut vielä suurempaa 1 559:stä 1 072:een eli 31 prosenttia. Muistio asiakasvirran vähenemiseen liittyvistä tekijöistä eli tiedot rikollisuuskehityksestä sekä lainsäädännön ja oikeuskäytännön muutoksista on erillisenä esityksenä liitteessä 1. Lähivuosina vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrän on oletettu vakiintuvan tämänhetkiselle tasolle. Kussakin raportin kohdassa käsitellään erikseen lainsäädännöllisten muutosten vaikutusta vankien ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrään.

Vankien päivittäisen keskimäärän kehitys vuosina 2009–2018 ilmenee kuvasta 1. Siinä tilannetta tarkastellaan erikseen vankeusvankien, tutkintavankien ja sakkovankien osalta.

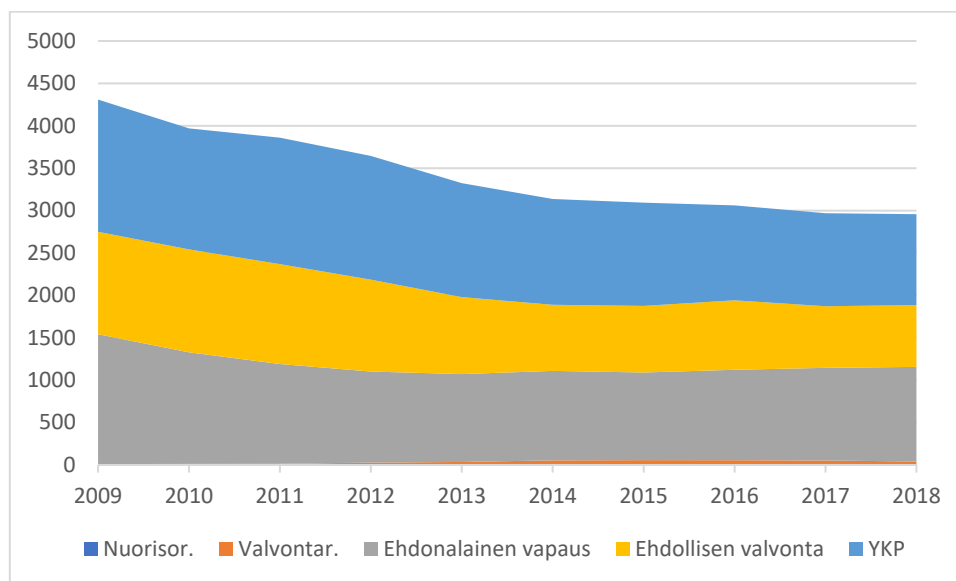
Kuva 1. Vankien päivittäinen keskimäärä vuosina 2009–2018.



Keskimääräisen vankiluvun vähentyminen on johtunut ennen muuta vankeusvankien määrän laskusta. Vankeusvankien keskimäärä on kymmenen vuoden aikana alentunut runsaasta 2 800:sta 2 300:aan eli noin 19 prosenttia. Sen sijaan tutkintavankien ja sakkovankien keskimääräiset luvut eivät ole olennaisesti muuttuneet. Tutkintavankien keskimäärä on vaihdellut 500–600:n tasolla. Lyhyiden rangaistusaikojen vuoksi sakkovankien luvut eivät keskimääräistarkastelussa juuri erotu. Viime vuosina sakkovankien keskimäärä on ollut noin 50.

Vastaavasti yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien päivittäinen keskimäärä sisältää tiedot yhdyskuntapalvelusta, nuorisorangaistuksesta, valvontarangaistuksesta, ehdollisen vankeuden valvonnasta ja ehdollisen vapauden valvonnasta. Kuvasta 2 ilmenee yhdyskuntaseuraamusten päivittäisen keskimäärän kehitys viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Kuva 2. Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien päivittäinen keskimäärä vuosina 2009–2018.

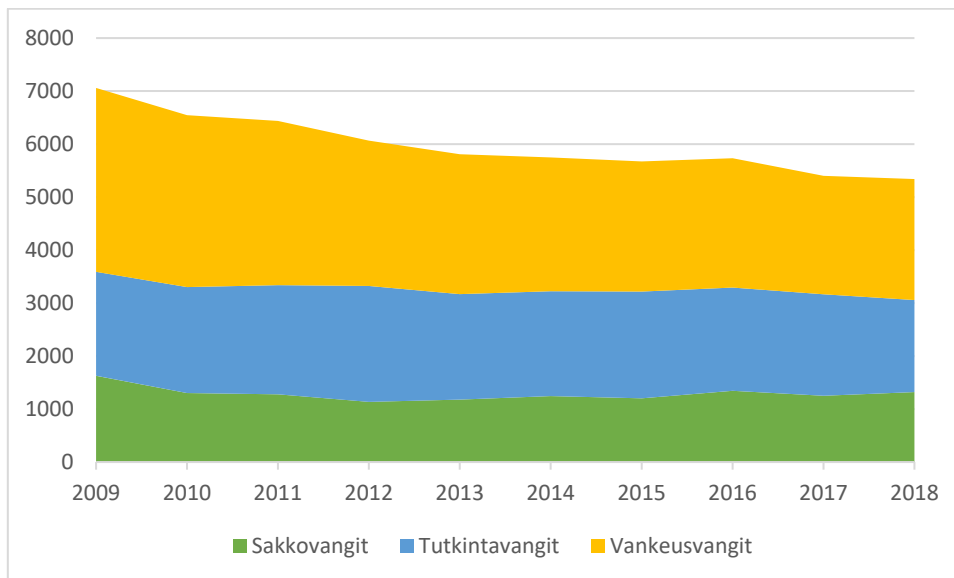


Kuvassa 2 eivät juuri erotu alimpana olevat nuorisorangaistus ja valvontarangaistus. Vuonna 2018 nuorisorangaistukseen tuomittujen päivittäinen keskimäärä oli kahdeksan ja valvontarangaistusta suorittavien 33. Ehdollaisen vapauden valvonnassa määrät ovat viime vuosina pysyneet melko vakiona eli runsaassa tuhannessa valvottavassa. Sen sijaan nuorten ehdollisen vankeuden valvonnassa ja yhdyskuntapalvelussa määrät ovat olennaisesti laskeneet, kummassakin noin 500:lla kymmenen vuoden aikana. Pitkän aikavälin tarkastelua tosin vaikeuttaa se, että yhdyskuntaseuraamusten tilastointiperusteita muutettiin vuonna 2012. Luvut ovat kuitenkin laskeneet myös sen jälkeen.

## 1.2 Vankiloiden vuotuinen asiakasvirta

Edellisessä jaksossa tilastollisen tarkastelun perusteena oli vankien ja yhdyskunta-seuraamusasiakkaiden päivittäinen keskimäärä. Tällainen tarkastelu kuvaa asiakkaiden määrää poikkileikkaushetkenä, mikä erityisesti vankiloissa korostaa pitkäaikaisvankien osuutta. Kun tarkastelun kohteeksi otetaan kaikki vuoden aikana vankiloihin tulevat vangit, tilanne ja painopisteet näyttävät aivan toisenlaiselta. Kuvasta 3 ilmenee vankiloihin vuosittain saapuneiden vankeus-, tutkinta- ja sakkovankien kokonaismäärä kymmenen viimeisen vuoden aikana.

Kuva 3. Vankilaan tulleet vangit vuosina 2009–2018.



Kaikkien vankilaan tulleiden vankien vuosittainen määrä laski noin 7 000:sta 5 300:aan eli 24 prosenttia vuosina 2009–2018. Vaikka kaikkien vankilajien määrä väheni, suurin vähennys tapahtui vankeusvangeissa. Heitä saapui vankilaan noin 3 500 vuonna 2009, mutta enää 2 300 vuonna 2018 eli vähennys oli 34 prosenttia. Toisaalta myös tutkintavankien määrä on hieman vähentynyt. Vuonna 2018 vankiloihin tuli runsaat 1 700 tutkintavankia, kun kymmenen vuoden tarkastelussa lähtötaso oli 2 000:n luokkaa. Tutkintavangeista suurin osa vapautuu tutkintavankeudesta siviiliin odottaen myöhempää vankeus- tai muuta tuomiota tai vapautuen kokonaan. Tutkintavankeudesta suoraan vankeusvangiksi siirtyi viime vuonna noin 500 tutkintavankia. Vankilaan tulleiden sakkovankien määrä on viime vuosina ollut lievässä nousussa, viime vuonna se oli noin 1 300.

**1.1–1.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Rikosseuraamuslaitoksen asiakaskuntaa on tyypillisesti tarkasteltu poikkileikkaustiedon perusteella, mikä erityisesti vankiloissa korostaa pitkäaikaisvankien osuutta. Yleisemminkin on niin, että vankeus- ja tutkintavankeuslakia valmisteltaessa painopiste on ollut pitkäaikaisvangeissa. Paitsi kattavan sääntelyn tarpeista, tämä painotus johtuu osaltaan siitä, että poliisin, syyttäjän ja tuomarin työtehtävissä korostuvat vaikeat ja pitkäkestoiset rikosasiat. Näkökulma kuitenkin muuttuu, kun tarkastellaan vankiloiden vuotuista asiakasvirtaa. Vuotuisen asiakasvirran tarkastelu nostaa esiin kysymyksen niin sanotuista lyhytaikaisasiakkaista. Mediaani on luku, jonka aikana puolet vankilaan saapuneista vapautuu. Vankeusvangeista puolet vapautuu alle viidessä kuukaudessa, tutkintavangeista puolet vapautuu hieman yli kuukaudessa ja sakkovangeista kahdessa viikossa. Tällainen nopeassa liikkeessä oleva asiakasvirta asettaa erityisiä paineita vankilaan sisääntuloon ja sieltä kotiuttamiseen liittyville toiminnoille.

Toinen kriittinen kysymys on, mitä yhteiskuntaan sijoittumista edistäviä toimenpiteitä on ylipäättään mahdollista suorittaa lyhyenä laitosaikana. Tämä edellyttää toiminnallista ketteryyttä, kuitenkin niin, että ketteryys ei merkitse yhdenvertaisuudesta tai yhteinäisistä käytännöistä luopumista.

## 2 Keskeiset tutkimuskysymykset

Läpi selvityksen yhtenä keskeisenä tutkimuskysymyksenä ovat lyhytaikaisvangit. Tämä vuositasolla suuri ja nopeasti vaihtuva ryhmä on yleensä jäänyt vankeja koskevan tarkastelun ulkopuolelle, mikä ilmenee myös lainsäädännöllisissä painotuksissa. Vankeuslaissa, tutkintavankeuslaissa ja muussa alaan liittyvässä lainsäädännössä vankeus näyttäytyy ennen muuta pitkäaikaisena prosessina, jossa tutkintavankeus päättyy täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon, jonka myötä tutkintavankina oleva rikoksentekijä muuttuu vankeusvangiksi. Vankeusvanki sijoitetaan tähän tarkoitettuun suljettuun vankilaan, mitä seuraa asteittainen vapautuminen ensin siirtymisenä suljetusta laitoksesta avolaitokseen, mahdollisesti valvottuun koevapauteen ja lopulta ehdonalaisten vapauttaminen.

Tällainen pitkille aikajanoille rakennettu järjestelmä joutuu helposti ongelmiin, kun sen täytyy reagoida nopeisiin tilanteisiin. Esimerkkinä on helmikuussa 2019 hyväksytty sakkovankiuudistus. Eduskunta edellyttää, että uudistuksen yhteydessä tulee selvittää mahdollisuudet laajentaa sakon muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista päihdehuoltoon ulkopuoliseen laitokseen. Koska rangaistuksen aikajana on lyhyt ja viranomaistoimijoita monia, onnistuakseen toimintamallin tulee olla ennalta tarkasti suunniteltu. Samalla tavoin nopeita toimenpiteitä korostaa vuoden 2019 alussa voimaan tullut uudistus, joka edellyttää tutkintavankien siirtämistä poliisivankilasta tutkintavankilaan pääsääntöisesti seitsemän vuorokauden kuluessa. Kumpikin uudistus, joita käsitellään jaksossa 3, vaatii onnistuakseen hyvää viranomaisyhteistyötä.

Vastaavasti laitostajan lyhytaikaisuus ja suuri kiertonopeus korostuu ulkomaalaisten tutkintavankien kohdalla. Ulkomaalaiset ovat yliedustettuina tutkintavankien ryhmässä, ja usein he myös vapautuvat tutkintavankeina. Tämä merkitsee sitä, että tutkintavankina vapautuvien osalta esimerkiksi rangaistusajan suunnittelua ei tapahdu. Toisaalta rangaistusajan suunnittelu on haaste nimenomaan lyhytaikaisissa vankeusrangaistuksissa, eikä täyteen kattavuuteen ole suunnittelussa päästy. Ulkomaalaisia vankeja käsitellään jaksossa 6 ja rangaistusajan suunnittelua jaksossa 9. Lyhytaikaisten vankeusvankien tilanne poikkeaa pitkäaikaisvangeista myös sikäli, että lyhyen täytäntöönpanoajan vuoksi monet vankeuteen liittyvät mahdollisuudet eivät lainsäädännöllisten esteiden tai käytännön toteuttamisvaikeuksien vuoksi realisoidu. Tästä esimerkkinä ovat luvussa 10 käsiteltävät poistumisluvat, joissa rangaistuksen pituuden perusteella myönnettävän poistumisluvan alarajaksi on säädetty kahden kuukauden vankilassaoloaika.

Sen lisäksi että asiakasvirran kiertonopeus ilmeisesti jatkuvasti kiihtyy, seuraamusjärjestelmän sisäinen tapahtumaintensiteetti kasvaa myös muutoin. Tähän vaikuttaa

muun muassa jaksossa 4 käsiteltävä tekninen valvonta, joka on luonteeltaan nopealiikkeistä, mutta myös päätöksenteon kannalta haastavaa ja henkilökuntaan nähden työntensiivistä.

Uusien seuraamusten lisääntyessä haasteena on kokonaisjärjestelmän monimutkaistuminen. Tällä hetkellä lainsäädäntöön sisältyy viisi siviilissä tapahtuvaa teknisen valvonnan muotoa: valvottu koevapaus, valvontarangaistus, yhdistelmärangaistus, tehostettu matkustuskielto ja aresti. Niihin liittyvät säännökset, ehdot ja valvontakäytännöt kuitenkin poikkeavat toisistaan.

Sama monimutkaistumisen ongelma toistuu perinteisesti vapaudessa suoritettavassa valvonnassa. Vuoden 2020 alussa ehdollisen vankeuden valvonnan soveltamisalaa laajennetaan kaikkiin ikäryhmiin, kun tähän asti ehdollisen vankeuden valvontaan on voitu tuomita vain alle 21-vuotiaat rikoksenteelijät. Valvonnan laajentuessa haasteena on, kuinka kolme eri valvontamuotoa, ehdollisesti rangaistujen nuorten, ehdollisesti rangaistujen aikuisten ja ehdonalaiseen vapauteen liittyvä valvonta jäsentyvät omiksi toimintamalleikseen. Asiaa käsitellään jaksossa 5.

Oma kysymyksensä on vankiloissa tapahtuva päätöksenteko. Lainsäädännön tasolla vankiloiden toiminta on hyvin yksityiskohtaisesti säädettyä. Pahimmillaan tämä voi johtaa siihen, että esimerkiksi vankiloiden johtajat käyttävät valtaosan työajastaan heille määrättyjen yksittäispäätösten tekemiseen eikä laitosten yleiselle johtamiselle jää riittävästi aikaa. Kysymys siitä, kuinka päätösvallan käyttäjätasoa tulisi lainsäädännössä määritellä ja mitä mahdollisuuksia olisi päätösvallan delegoimiseen, nousee esiin oikeudellista ohjausta koskevassa jaksossa 7 ja poistumislupajaksossa 10. Päätösvallan käyttöön kytkeytyy yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen. Esimerkiksi tietotekniikkaa ja digitaalisia palveluita käsittelevässä jaksossa 8 ilmenee viitteitä siitä, että toimintamallit eri laitosten välillä ja myös henkilötasolla eroavat olennaisesti toisistaan.

Keskeisiin tutkimuskysymyksiin liittyvät kehittämissuositukset on koottu jaksoon 11. Tämän lisäksi kussakin jaksossa esitetään niiden eri alakohtiin kytkeytyviä yksityiskohtaisia arviointoja ja johtopäätöksiä. Jaksoissa on erikseen kerrottu, millä tavoin niihin sisältyvät tiedot on hankittu. Erillistä lähdeluetteloa ei ole laadittu, vaan lähteet on mainittu niitä käytettäessä. Haastateltujen henkilöiden nimiä ei ole erikseen luetteloitu, osaksi siitä syystä, että monet kirjalliset lähteet perustuvat anonyymisti tehtyihin selviytyksiin. Haluan kuitenkin kiittää kaikkia haasteltuja ja keskusteluihin osallistuneita henkilöitä hyvästä ja rakentavasta vuorovaikutuksesta.



## 3 Vankiloiden toimintaan ja asiakasvirtaan vaikuttavat lainmuutokset

On luonnollista, että Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa ja asiakasvirtaa käsittelevässä tarkastelussa ensisijaisessa asemassa ovat uuden lainsäädännön asettamat haasteet. Eduskunnan äskettäin hyväksymissä lainmuutoksissa korostuvat erityisesti vankiloiden lyhytaikaisasiakkaat. Lyhytaikaisasiakkaiden määrään ja heitä koskevien toimintojen sisältöön vaikuttavia uusia lakeja on kaksi, helmikuussa 2019 hyväksytyt sakkovanki uudistus ja kuluvan vuoden alussa voimaan tullut laki tutkintavankien nopeutetusta siirtämisestä poliisin säilytystiloista tutkintavankilaan. Näiden uudistusten lisäksi vankeusvankien lukumäärää tulee lähivuosina kasvattamaan niin sanotun vankeinhoidollisen ensikertaisuuden aikarajan nostaminen kolmesta vuodesta viiteen vuoteen.

### 3.1 Sakkovanki uudistus

Sakon muuntorangaistusta koskevassa uudistuksessa eniten keskustelua herätti uusi periaate, jonka mukaan seitsemän samankaltaista sakkorikosta vuoden sisällä voi johtaa muuntorangaistukseen. Koska poliisin määräämiä sakkoja ei voida suoraan muuntaa, näissä tilanteissa asia on vietävä viime vaiheessa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Uudistus tulee lisäämään lyhyiden muuntorangaistusten määrää. Samassa yhteydessä sakon muuntorangaistusta koskevia teknisiä säännöksiä tarkistettiin myös muutoin. Uudistusten kokonaisvaikutuksena sakkovankien päivittäisen lukumäärän on arvioitu lisääntyvän noin 30:llä. Lainmuutosten voimaantulo on vielä avoin. Ne tulevat voimaan, kun tietojärjestelmämuutokset saadaan toteutettua viimeistään kuitenkin vuonna 2021.

Vaikka lainmuutokset tulevat voimaan myöhemmin, niihin liittyy eduskunnan lausuma, johon on reagoitava heti. Eduskunta edellyttää hallitukselta eli tässä tapauksessa oikeusministeriöltä seuraavia toimenpiteitä.

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet kehittää ja laajentaa muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon ja mahdollisuudet varmistaa tarvittavien päihde-, sosiaali- ja terveystalvelujen jatkuvuus riittävän ajan laitos-sijoituksen ja muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen.

Oikeusministeriön tulee siis selvittää mahdollisuudet kehittää ja laajentaa muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon ja mahdollisuudet varmistaa sijoitusten jatkuvuus muuntorangaistuksen päättymisen jälkeen. Tehtävä on haastava, koska toimivia viranomaisia on useita. Rikosseuraamuslaitoksen lisäksi sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon aloittamiseen liittyvistä tehtävistä vastaa ulosottomies ja muuntorangaistusta suorittavien päihdehuollosta sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset.

Näin ollen ulkopuolisten palveluiden varmistaminen ja palvelujatkumot rangaistuksen jälkeen voidaan turvata vain sektorirajat ylittävällä yhteistyöllä. Vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisestä on sosiaali- ja terveysministeriöllä, ja siten tavoite hoidon järjestämisestä ja hoitojatkumoista tulee olla ministeriöiden yhteinen. Kunnilla on omasta puolestaan velvollisuus huolehtia asukkaiden palveluiden jatkuvuudesta huolimatta siitä, että henkilö suorittaa välillä lyhyttä sakon muuntorangaistusta.

Toisaalta hyvänä puolena asiassa on, että toiminta on jo käynnistetty Rikosseuraamuslaitoksen vuonna 2014 aloittamassa pilottihankkeessa. Pilottihanketta koskevan raportin mukaan rikosseuraamusalueet sijoittivat yhteensä 69 sakon muuntorangaistusta suorittavaa päihdekuntoutukseen vuosina 2014–2016. Heistä päihdekuntoutuksen keskeytti 15. Hankkeeseen osallistuneiden muuntorangaistukset olivat lyhyitä, noin 85 prosenttia oli pituudeltaan 30 vuorokautta tai vähemmän. Hoitopäivän hinta vaihteli suuruusluokassa 100–150 euroa.

Pilottihankkeessa todettiin, että muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittelu on haastavaa. Tutkimuksissa sakkovangit on luokiteltu kolmeen ryhmään: alkoholisoituneet asunnottomat, satunnaiset ensikertaiset ja aktiiviset rikoksenteelijät. Ensimmäinen ryhmä eli alkoholisoituneet asunnottomat kattaa noin puolet sakkovangeista. Pilottihankkeessa useilla sijoitetuista oli takanaan aiempia päihdelaitoshoitojaksoja. Sakkovankeuskertaisuudet vaihtelevat jonkin verran rikosseuraamusalueittain, koko maassa pilottiin osallistuneista 65 prosentilla oli kysymyksessä ensimmäinen tai toinen sakkovankeus. Pilottiin osallistuneilla ei siis pääsääntöisesti ollut useita aiempia sakkovankeusjaksoja taustallaan. Viisi tai useampia sakkovankeusjaksoja oli 25 prosentilla.

Rikosseuraamusalueilla sakkovangit sijoitetaan useisiin eri vankiloihin. Pilottihankkeessa Länsi- ja Etelä-Suomen alueella hankkeeseen osallistuvien vankien sijoittelua oli kuitenkin keskitetty tiettyihin laitoksiin. Päihdehuoltolaitokseen sijoittamisesta sovittiin kuntien ja päihdehoitolaistosten kanssa ja rakennettiin tavoitteiden mukaista toimintamallia. Yksi kokeilun tavoitteista oli, että aloitettu päihdekuntoutus jatkuisi myös seuraamuksen päätyttyä. Jatkumot olivat pääsääntöisesti avohoidollisia. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella pilottihanketta ei saatu käynnistettyä samalla teholla, sijoitettuja oli kahden vuoden aikana vain viisi. Alue esitti perusteeksi useita seikkoja: sakkovankien alhainen päivittäinen keskimäärä, vaikka heidän vuotuinen määränsä

onkin kohtuullisen suuri, lyhyet rangaistusajat, laajasta alueesta johtuvat sijoittamis- ja kohdentamisvaikeudet, samasta syystä johtuva verkostojen yhteen saattamisen ja neuvottelujen työllistyvyys sekä kuntien päihdehuollon painottuminen avohuoltoon.

Pilottihankkeen jälkeen sakkovankien sijoittaminen päihdehuoltoon on jatkunut erityisesti Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella. Alueellista jatkohanketta käsittelevässä raportissa tilannetta analysoidaan seuraavasti:

Hankkeen aikana kirkastui konkreettisesti sekä suunnittelijalle että yhteistyössä mukana olleille tahoille se tosiasia, että sakkovangit ovat monelta osin yhteiskunnasta syrjäytyneitä ihmisiä. Heillä on paljon vaikeuksia ja ongelmia, mitkä edistävät edelleen syrjäytymistä: fyysinen ja henkinen terveydentila on monella heikko. Joukossa on vankeja, joilla on selkeästi mielenterveyden vakavia ongelmia, heillä on sosiaalisia vaikeuksia, asunnottomuutta ja/tai kurjissa oloissa asuminen/elämistä, toivottomuutta ja kyvyttömyyttä hoitaa asioitaan. Toisaalta nämä ihmiset eivät vaikuta erityisen ”pahoilta pojilta ja tytöiltä”. Näiden ihmisten rikokset ovat useimmiten näpistyksiä ja lieviä varkauksia (esim. elintarvikkeiden, oluen ja tupakin näpistelyä, heillä on maksamattomia uhkasakkoja, kun he eivät ole menneet oikeudenkäyntiin yms.). Näiden ihmisten ongelmat ovat syvällä ja he ovat melko kokonaisvaltaisesti pudonneet yhteiskunnan kelkasta. Usein nämä ihmiset eivät jaksaa, osaa tai kykene hakeutumaan palveluiden piiriin, vaikka juuri he niitä yhteiskunnassa ehkä eniten tarvitsevat.

Hanketyöntekijänä pääsin osalliseksi monen vangin kiitollisuudesta, kun olin yhtenä muiden joukossa mahdollistamassa heille pääsyn päihdehoitoon. Kaikkien (myös keskeyttäneiden) kunto koheni selkeästi hoidon aikana, terveydentila parani, lääkitys saatiin kohdalleen, hygienia hoidettua ja ennen kaikkea jatkopolutukset sosiaalitoimeen järjestettyä. Oli hienoa huomata, miten näiden ihmisten ulkoinen olemus muuttui lyhyessäkin ajassa oleellisesti. Keskeyttäneidenkin kohdalla tilanne koheni ja osa (etenkin nuoret) olivat päihdehoidossa ensimmäisen kerran, mikä on jo sinänsä alku muutoksen mahdollisuuteen. Totuudella on kuitenkin etupuolensa lisäksi takapuolensa:

Hankkeen aikana kävi ilmi jo aikaisemmin eri yhteyksissä havaitun tiedon ja kokemuksen perusteella muodostettu arvio: melko syväle syrjäytyneet sakkovangit eivät itse olleet kovin halukkaita ja sitoutuneita intensiiviseen jatkohoitoon (laitushoitoon). Moni suostui kuitenkin jatkamaan vapauduttuaan oman kuntansa päihdehoidon avohoi-

dossa, esim. käymään päihdetyöntekijän vastaanotolla. Usein on todettu kuitenkin, että avohoito ei ole tämän monin tavoin syrjäytyneen ryhmän kohdalla riittävä tukitoimenpide. Toisaalta kunnat ovat viime vuosina antaneet niukasti maksusitoumuksia laitoshoitoihin (etenkin pidempiin), kuntien päihdehoito on nykyään etupäässä avohoitoa, jonnekkin verran vieroitushoitoa on myös mahdollista saada. Sakkovangit ovat useimmiten kärsineet vieroitusoireet jo alkuvankeuden aikana ja siten tarvetta vieroitukseen ei enää ole ulkopuoliseen sijoitukseen lähettäessä. Moni vanki mainitsikin, että on jo kärsinyt vieroitusoireet vankilassa ulkopuoliseen sijoitukseen lähtiessään (vähintään 5 arkipäivää suoritettava vankilassa ennen kuin voidaan siirtää ulkopuoliseen sijoitukseen).

Edelleen raportissa käsiteltiin sitä, miten sakkovangit voitaisiin saada motivoitua ja sitoutettua paremmin hoitoon. Toisaalta tässä yhteydessä myös todettiin, että rikosseuraamusalueen keskeyttämisprosentti, 35 prosenttia ei ole suuri, kun otetaan huomioon sakkovankien elämäntilanne ja syrjäytyneisyyden aste. Vaikka kaikki kunnat eivät suhtaudu myönteisesti jatkohoidon maksamiseen, siihen on suostuttu esimerkiksi tilanteissa, jossa perheessä tai lähipiirissä on alaikäisiä lapsia, joiden elämään sakkovangilla on vaikutusta. Korvaushoidossa olevien osalta olisi tarpeen miettiä, mitä muuta heille voitaisiin tarjota jatkohoitona sen lisäksi, että he palaavat takaisin samaan korvaushoitoyksikköön, josta he lähtivät suorittamaan sakkovankeutta. Osa vangeista toi esiin, että päihdehoidon aikana tulisi olla enemmän toimintaa ja aktiviteetteja. Hankkeen aikana käytetyissä päihdehoitopaikoissa toiminta on ollut lähinnä vain ryhmiin osallistumista.

Raportin mukaan sakkovankien polutus edellyttää laajan yhteistyöverkoston mukana oloa, mutta ongelmana on, että aikaa ulkopuoliseen sijoittamiseen on vähän johtuen rangaistusten lyhydestä. Tästä johtuen sakkovankien sijoittamisessa toimii parhaiten malli, jossa ensimmäinen verkostopalaveri (vangin haastattelu ja motivointi sekä täsmennetyn informaation jakaminen) järjestetään videoneuvottelulaitteiden, Skypeen, Lyncin yms. sähköisten välineiden kautta ja toinen jatkopolutukseen liittyvä verkostopalaveri tapahtuu hoitolaitoksessa, missä kaikki osallistujat ovat läsnä henkilökohtaisesti. Tämä edellyttää kuitenkin Skype, Lync ja vastaavien sähköisten menetelmien hankkimista ja käyttöön ottamista kunnissa ja hoitolaitoksissa. Raportin mukaan yllä olevan monessa organisaatiossa on jo tällaiset yhteydet ja mahdollisuudet niiden käyttöön, mutta niitä ei ole vielä kovinkaan paljon hyödynnetty.

**3.1 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Eduskunnan esittämään lausumaan nähden on hyvä, että pilottihanke sakon muuntorangaistusta suorittavien päihdehuoltoon sijoittamisesta on tehty ja toiminta sen pohjalta jatkuu edelleen ainakin osassa rikosseuraa-

musalueita. Eduskunnan lausuma kuitenkin edellyttää asian jatkokehittämistä eli saatujen kokemusten pohjalta asia tulisi hankkeistaa uudelleen. Eduskunnan lausumaa ajatellen Rikosseuraamuslaitoksen tähän asti suorittamat toimenpiteet ovat olleet oikeasuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Tässä yhteydessä sote-uudistuksen raukeaminen osaltaan selventää tilannetta. Lähivuosina sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta tulee jatkumaan nykyisellä viranomaispohjalla. Rikosseuraamuslaitoksen jatkohankkeen toiminta-ajan ensi vaihe voisi käsittää vuodet 2019 ja 2020. Jatkohankkeessa rikosseuraamusalueille tulisi asettaa tavoitteet sekä sijoitusten määrän että niiden maantieteellisen kattavuuden näkökulmasta. Tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnan vaikutavuudesta Rikosseuraamuslaitoksen tulisi järjestää erillinen tutkimus tai selvitys, jonka pohja-aineistoon voisivat sisältyä myös sijoituksista tähän mennessä saadut tiedot ja kokemukset.

## 3.2 Tutkintavankien nopeutettu siirtäminen poliisivankilasta tutkintavankilaan

Tutkintavankien määrään vaikuttaa vuoden 2019 alussa voimaan tullut uudistus, jonka mukaan tutkintavangit on siirrettävä poliisivankilasta tutkintavankilaan pääsääntöisesti seitsemän vuorokauden kuluessa. Hallituksen esityksessä uudistuksen vaikutus vankilukuun arvioitiin noin 40:ksi. Uudistus on luonteeltaan sellainen, että sen vaikutukset vankilukuun ilmenevät välittömästi. Maaliskuussa 2019 poliisivankiloissa on ollut noin 30–40 tutkintavankia vähemmän kuin vuosi sitten, joten suuruusluokka on arvioitu hyvin.

Asiaa on käsitellyt Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteinen työryhmä, joka jätti loppuraporttinsa 13.2.2019. Työryhmä teki muun muassa seuraavat esitykset:

Työryhmä esittää, että tutkintavankien videokuulusteluihin ja oikeudenistuntoihin tarvittavat videoneuvottelulaitteiden tekniset ominaisuudet tulisi arvioida yhdessä käräjäoikeuksissa vaadittavan istuntosali-varustuksen kanssa, jotta oikeuslaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin käytössä olevat laitteistot olisivat yhteensopivia.

Etäkuulustelujen kehittämisen ja paremman hyödyntämisen osalta tulee harkita erillisen työryhmän perustamista, joka kartoittaa nykytilan lakimuutoksien voimaantulon jälkeen. Työryhmän tulisi myös esittää käytännön tehostamistoimepiteitä etäkuulustelujen lisäämiseksi sekä laatia työpaikkakoulutukseen soveltuva koulutuspaketti.

Työryhmä esittää poikkihallinnollisen työryhmän asettamista selvittämään erillisen kuljetusyksikön perustamista. Perustettava yksikkö hoitaisi viranomaisten suorittamien vankien, tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinniotettujen kuljetuksista yhden valtiollisen kuljetusorganisaation toimesta. Erillisen kuljetusyksikön perustaminen vapauttaisi poliisimiehiä ja vanginvartijoita heidän ydintehtäviinsä. Tämän kaltaisista järjestelyistä löytyy erilaisia malleja Ruotsista, Virossa ja Tanskasta.

Työryhmä esittää jatkotyönä selvittää pitkän aikavälin suunnitelmaa, jossa tukintavangit siirtyvät välittömästi käräjäoikeuden päätöksen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen tiloihin, joka alustavan arvion mukaan on käytössä vuonna 2025.

**3.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Niissä vankiloissa, jotka ovat keskeisiä esitutkinnan suorittamisen kannalta, tulee panostaa riittäviin poliisin kuulustelutiloihin ja sähköisiin yhteyksiin. Video- ja etäkuulustelujen järjestämisen lisäksi keskeinen merkitys on kuljetusten joustavalla järjestämisellä poliisin, vankiloiden ja tuomioistuinten välillä. Lainsäädännön käytännön vaikutuksista tulee vuoden 2019 aikana tehdä erillinen selvitys, jossa kuullaan sekä tutkintavankiloita että esitutkintaviranomaisia. Rikosseuraamuslaitoksen ja Poliisihallituksen vastuulla olevien käytännön järjestelyjen lisäksi asiaan liittyy pitemmän aikavälin lainsäädäntöhankkeiden valmistelu. Oikeusministeriössä käynnistymässä olevaan seuraamusjärjestelmän kokonaistarkasteluun tulee sisällyttää selvitys tilanteesta, jossa tutkintavangit siirretään heti käräjäoikeuden vangitsemispäätöksen jälkeen poliisin säilytystiloista tutkintavankilaan. Tämä vastaa kansainvälisissä sopimuksista ja suosituksista ilmenevää toimintamallia, jonka mukaan enimmäisaika tutkintavangin säilyttämiselle poliisivankilassa on neljä vuorokautta. Vastaavasti vankien kuljetusta koskevia säännöksiä uudistettaessa tulee selvittää yhden valtiollisen kuljetusorganisaation perustamista.

### 3.3 Vankeinhoidollisesti ensikertaisten määrän muutos

Suomessa ensi kertaa vankilassa oleva vanki vapautetaan ehdonalaisesti, kun hän on suorittanut puolet rangaistuksestaan. Tämä perustuu rangaistusjärjestelmässä omaksettuaan ajatuksen siitä, että ensi kertaa vankilassa olevaa rikosentekijää kohdellaan lievemmin kuin vankilaan toistuvasti tuomittuja. Samaa ehdonlaisen vapauttamisen 1/2 määräosaa on sovellettu myös aikaisemmin vankilassa olleeseen vankiin, joka rikosta edeltäneeseen kolmeen vuoteen ei ole suorittanut rangaistusta vankilassa. Tätä ryhmää on vakiintuneesti kutsuttu vankeinhoidollisesti ensikertaisiksi ja myös he ovat vapautuneet määräosalla 1/2.

Helmikuun lopussa 2019 hyväksytyllä lainmuutoksella vankeinhoidollisen ensikertaisuuden aikaraja nostettiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Jos vankilasta vapautunut tekee seuraavan viiden vuoden aikana uuden ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtavan rikoksen, ehdonalaisen vapauttamisen määräosa on 2/3. Uudistuksen arvioitu vaikutus vankilukuun on noin 30 vankia. Lain on tarkoitus tulla voimaan maaliskuun alussa 2020 ja lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtyihin rikoksiin. Muutos vaikuttaa vankeusvankien lukumäärään.

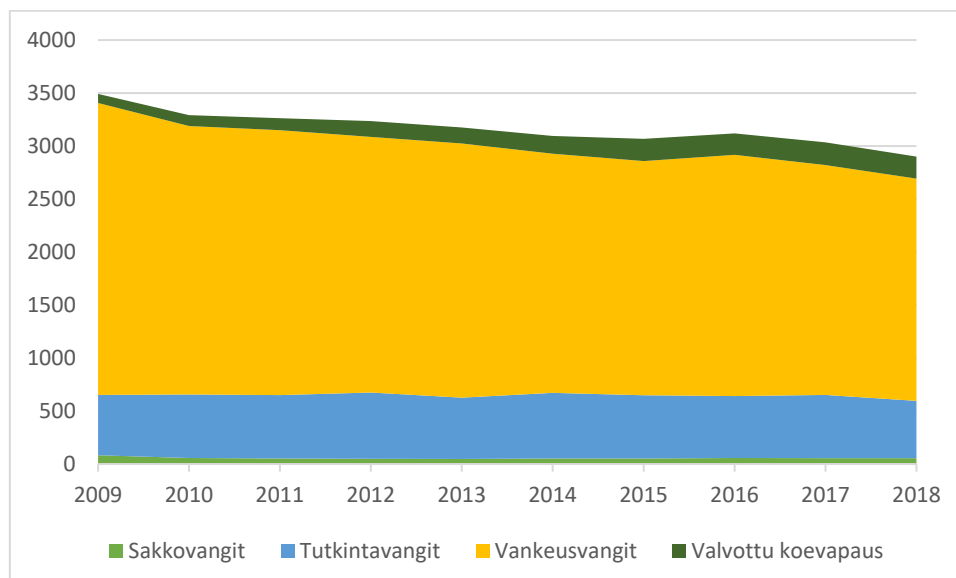
Luonteeltaan uudistus on tekninen ja rangaistustasoa kiristävä, ei sisällöllinen. Kohteena ovat rikoksenuusijat. Rikosseuraamuslaitoksen kannalta ongelmana on, että lainmuutos aiheuttaa pidentyvään vankeusaikaan liittyviä kustannuksia, mutta ei tuo lisäresursseja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäville toimenpiteille pidentyneenä rangaistusaikana. Kyseiseen vankiryhmään kohdistuvat toimenpiteet ovat sinänsä samat kuin yleensäkin pyrittäessä vähentämään rikoksiin toistuvasti syyllistyneiden uusintarikollisuutta.

## 4 Tekninen valvonta

### 4.1 Valvotun koevapauden sisältö, valvonta ja määrällinen kehitys

Viimeisten vuosikymmenien suurin yksittäinen muutos vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa on teknisen valvonnan lisääntyminen. Tekninen valvonta voidaan karkeasti jakaa kahteen eri osa-alueeseen: teknisen valvonnan toteutus vankilan ulkopuolella ja tekninen valvonta osana vankeusrangaistuksen suorittamista. Teknisen valvonnan edelläkävijä on ollut vuonna 2006 käyttöön otettu valvottu koevapaus. Kuva 4 kertoo valvotun koevapauden lisääntymisestä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Kuva 4. Vankien päivittäinen keskimäärä ja valvottu koevapaus vuosina 2009–2018



Valvotussa koevapaudessa olevien vankien päivittäinen keskimäärä on kymmenvuotiskauden aikana kasvanut alle sadasta yli kahteen sataan. Vuoden 2018 aikana valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin 208 vankia. Vaikka valvottu koevapaus on lainsäädännöllisesti osa vankilassaoloaikaa, sen toteutus tapahtuu vankilan ulkopuolella ja vähentää osaltaan laitostiloihin kohdistuvaa kuormitusta.



Valvottuun koevapauteen sisältyy valvonnallisesti kolme osaa: vangin sijainnin, päih-teettömyyden ja rangaistusajan suunnitelman toteutumisen valvonta. Sijainnin ja siihen liittyvien ehtojen tekninen valvonta tapahtuu vankilassa. Tehtävät on eriytetty niin, että vankilassa teknisestä valvonnasta vastaavat eri virkamiehet kuin rangaistusajan suunnitelman toteuttamisesta. Esimerkiksi Suomenlinnan vankilassa koevapauden valvonta tapahtuu seuraavasti. Koevapaudessa olevat soittavat joka päivä vankilaan, mikä Suomenlinnassa tarkoittaa 30–40 soittoa aikavälillä klo 6–11. Valvontalaitteeseen sisältyvä puhelin muistuttaa vankia soittoajankohdasta. Sijainnin valvonta tapahtuu GPS ja RF-televerkko paikannuksella. Valvontavälineinä ovat panta ja erillinen valvontalaite. Vanki voi soittaa valvontalaitteella valvomoon tai lähettää tekstiviestin, samoin valvomosta voidaan soittaa tai tekstittää vangille. Valvontalaitteeseen tulee myös valvonta-asetuksiin perustuvia viestejä, esimerkiksi ”olet kielletyllä alueella”. Siivilissä tehtävistä valvontakäynneistä vastaavat yhdyskuntaseuraamustoimistojen alaiset tukipartiot. Valvontakäyntejä tehdään yleensä kerran viikossa tai kahdessa.

Valtakunnallisesti tukipartiot jakautuvat yhdyskuntaseuraamustoimistoissa 13 alueelle. Väkiluvultaan suurin on Uudenmaan alue, jonka tukipartiotoiminta kattaa myös Helsingin. Uudellamaalla tukipartioissa toimii kymmenen työntekijää eli partioita on viisi. Tukipartiot ovat työssä kahdessa vuorossa maanantaista sunnuntaihin klo 8–22, joten kunakin hetkenä Uudenmaan alueella on liikkeellä 1–2 partiota, esimerkiksi aamupäivällä yksi ja iltapäivällä kaksi. Muilla alueilla tukipartioita on vähemmän, Tampereella neljä, Turussa ja Jyväskylässä kaksi jne. Kaikilla Itä- ja Pohjois-Suomen alueilla tukipartiota ei jatkuvasti ole.

Tukipartio valvoo sekä sijaintia että päih-teettömyyttä. Päih-teettömyyden valvonnassa on alueittain erilaisia käytäntöjä siinä, tehdäänkö valvottaville puhallustesti aina rutii-ninomaisesti joka valvontakäynnillä vai ei. Jos koevapaudessa tulos on positiivinen, vanki kuljetetaan vankilaan. Valvotussa koevapaudessa tukipartiolla on oikeus voimankäyttöön, jolloin välineinä ovat käytännössä kaasusumutin, teleskooppipatukka, nippuside ja käsiraudat. Voimankäyttö voi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa päihtynyttä lähdetään palauttamaan koevapaudesta vankilaan.

Vuosina 2007–2017 suoritettiin yhteensä 4273 valvottua koevapautta ja niitä keskeytettiin 824. Koevapauksien onnistumisprosentti oli 84. Onnistumisprosenttia voidaan pitää erittäin hyvänä, kun otetaan huomioon vankien päihdeongelmien suuri määrä, jotka kuitenkin varsin harvoin johtavat koevapauden keskeytymiseen. Päihdekontrollin ohella koevapauteen liittyy toinen merkittävä yhteiskuntaan sijoittumista edistävä tekijä. Koevapaus edellyttää asuntoa, jossa valvonta voidaan järjestää. Tämä taas tarkoittaa, että vanki ei vapaudu asunnottomaksi, joka itsessään on yksi keskeisistä uusintarikollisuuden liittyvistä riskitekijöistä.

## 4.2 Teknisen valvonnan uudet tekniset ratkaisut

Rikosseuraamuslaitos on parhaillaan hakemassa uusia teknisiä ratkaisuja, joiden syynä ovat osaltaan nykyisten laitteiden ja järjestelmien ongelmat. Käytössä oleva panna ja valvontalaitteen yhdistelmä on isokokoinen ja hankala. Se on israelilaista alkuperää ja tehty lähinnä Yhdysvaltojen markkinoita varten. Tuotekehittelyssä ei ole kiinnitetty huomiota laitteen suureen kokoon, koska tarkoituksena saattanut pikemminkin olla, että laite on kookas ja käyttäjäänsä leimaava. Rikosseuraamuslaitoksen tänä vuonna suoritettavassa kilpailutuksessa tavoitteena on yksi pieni ja huomaamaton eri toiminnot sisältävä valvontalaite, joka voidaan sijoittaa esimerkiksi ranteeseen.

Nykyisillä laitteilla tulee vääriä usein hälytyksiä, jotka ilmoittavat esimerkiksi hihnan sabotoinnista. Vika on yleensä hihnassa, joka vaihdetaan uuteen, mutta läheskään aina ei havaita näkyvää fyysistä vikaa. Kun laitetta seurataan valvontajärjestelmässä, on havaittu, että silloin kun hälytyksen antanut laite jää paikalleen, kysymyksessä voi olla sabotointi, mutta jos laite liikkuu näytöllä, vika on yleensä hihnassa. Toinen yleinen hälytyksen syy on se, että panta ja valvontalaite eivät saa toisiinsa kontaktia. Tilanteesta riippuen hälytysetäisyys voi olla muutama metri. Teknisenä ongelmana on myös se, että laitteesta soitettaessa kuuluvuus on joissakin laitteissa huono. Siksi aamuisissa yhteydenotto-soitoissa koevapaudessa olevat valvottavat käyttävät usein omaa puhelintaan.

Käytössä olevien laitteiden hinta on korkea. Pelkästään paikannuslaite maksaa 1500 euroa, sen hävittäneelle vangille maksu on 400 euroa. Laitteessa on ohje löytäjälle, että hän soittaisi siinä olevaan Rikosseuraamuslaitoksen numeroon. Korkea hinta on yksi kilpailutuksen syy, teknisen kehityksen myötä elektronisten laitteiden hintojen olisi pitänyt laskea. Päihteiden valvontaa voisi olla mahdollista tehostaa uusien laitteiden avulla. Päihteitä on mahdollista mitata esimerkiksi hiestä ja pantaan voitaisiin liittää tunnistin, joka reagoi huumeisiin ja alkoholiin. Toisaalta tukipartiolla voisi olla mukana laite, joka mittaa päihteet sormenjäljen hiestä. Tällä hetkellä Itä- ja Pohjois-Suomen alueella on koekäytössä etäpuhalluslaitteita.

**4.1–4.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Valvotun koevapauden käyttöalaa tulee Rikosseuraamuslaitoksessa tietoisesti laajentaa, minkä perustelevat jo siitä saadut hyvät tulokset. Koevapausta keskeytetään vähän ja koevapauden kautta vapautuneiden vankien uusintarikollisuus on muita vankeja alhaisempaa. Valvotun koevapauden lisäämisellä voidaan alentaa laitosverkon ylläpitoon ja vankien jokapäiväisiin tarpeisiin liittyviä kustannuksia. Toisaalta ongelmana on, että valvotun koevapauden suunnittelu, valmistelu, tuki ja valvonta on työintensiivistä toimintaa ja tällä hetkellä siihen kohdennetaan liian vähän resursseja.

Kaikille vangeille tulisikin tehdä valvottua koevapautta koskeva arvio jo rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa. Jos esimerkiksi jokainen vanki, jonka vankilassaoloaika ylittää kolme kuukautta, vapautuisi kahden kuukauden pituisen valvotun koevapauden kautta, vaikutus keskimääräiseen päivittäiseen vankilukuun olisi yli 300 vankia. Teknisen kehityksen osalta voidaan todeta, että valvottavien sijainnin paikallistaminen on nopeasti parantunut, kun on yhdistetty GPS- ja televerkkovalvonta. Sen sijaan olennainen ja tarpeellinen kehitysaskel olisi reaaliaikaisesti toteutettava päihdevalvonta, joka voi olla eri tavoin liitettävissä uusiin laitteisiin.

### 4.3 Valvontarangaistus ja muut siviilissä suoritettavan teknisen valvonnan muodot

Valvontarangaistusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2011 lopulla. Kysymyksessä on tuomioistuimen määräämä erityinen yhdyskuntaseuraamus. Valvontarangaistusten päivittäinen keskimäärä oli 33 vuonna 2018. Määrä on viime vuosina laskenut oltuaan enimmillään noin 50. Kuten rikollisuuskehitystä käsittelevästä liitteestä 1 ilmenee, yleisin valvontarangaistukseen johtava rikos on rattijuopumus ja valvontarangaistusten määrällinen lasku liittyy osaltaan rattijuopumusten vähentymiseen liikennevirrassa. Valvontarangaistukseen tuomituista niin sanottuja totaalikieltäytyjiä eli asevelvollisuudesta ja siviilipalveluksesta kieltäytyneitä on myös merkittävä osa. Heidän lukumääränsä ilmeisesti lähiaikoina kasvaa, koska maaliskuussa 2019 vahvistetulla lailla kumottiin aikaisempi Jehovan todistajien asepalveluksesta vapauttamista koskeva laki. Vuosina 2012–2017 suoritettiin 1005 valvontarangaistusta ja niitä muunnettiin tuomioistuimen päätöksellä vankeudeksi 154, jolloin onnistumisprosentti oli 87.

Valvontarangaistuksen keskeiset elementit ovat samat kuin valvotussa koevapaudessa eli päihdeettömyyden, tuomitun sijainnin ja toimintaan osallistumisen valvonta. Tässäkin tapauksessa valvontaa suorittavat tukipartiot, mutta valvonnan sisältö ja siihen liittyvät järjestelyt poikkeavat jonkin verran valvotusta koevapaudesta. Valvontarangaistusta leimaa tiukka aikataulutus kotona olemiselle, mihin osaltaan liittyy se, että valvotussa koevapaudessa ja valvontarangaistuksessa on käytössä erilaiset valvontalaitteet. Valvontarangaistuksessa on kotipääte, josta voidaan soittaa ja panta, jolla seurataan osallistumista tilaisuuksiin. GPS-seurantaa ei ole, vaan seuranta tapahtuu RF-seurannalla televerkossa.

Valvontarangaistuksessa törkeä velvollisuuksien rikkominen, esimerkiksi päihdeiden käyttö voi johtaa täytäntöönpanon keskeytymiseen, mistä päättää tuomioistuin. Toisin kuin valvotussa koevapaudessa, valvontarangaistuksessa tukipartiolla ei ole voimankäyttöoikeutta, vaikka tukipartio sinänsä on sama. Eroa valvotun koevapauden ja valvontarangaistuksen välillä on myös teknisen valvonnan suorittajassa. Koevapaudessa

valvonta tapahtuu vankiloissa, kun taas valvontarangaistuksessa yhdyskuntaseuramustoimisto päivystää klo 8–22 ja Turun keskusvalvomo 24/7.

Uusi siviilissä tapahtuva valvonnan muoto sisältyy yhdistelmärangaistukseen, jota koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 2018 alussa. Kysymys on vankilassaoloaikaan seuraavasta yhden vuoden pituisesta pakollisesta valvonta-ajasta. Tässäkin valvonta tapahtuu teknisellä laitteella. Erona valvottuun koevapauteen ja valvontarangaistukseen on, että yhdistelmärangaistuksessa ei edellytetä jatkuvaa päihteettömyyttä. Valvottava ei kuitenkaan saa olla valvontatapaamisissa, valvonta-ajan täytäntöönpanoon liittyvässä työ-, kuntoutus-, koulutus- tai muussa toimintapaikassa eikä täytäntöönpanon edellyttämässä tilaisuudessa alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen. Pitkien rangaistusajojen vuoksi yhdistelmärangaistukseen liittyviä valvontoja ei ole lähivuosina tulossa täytäntöön pantavaksi.

Pakkokeinolakiin tuli vuoden 2019 alusta uudet säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja arestista, joihin liittyy sähköinen valvonta. Matkustuskiellon tehostaminen koskee aikaa ennen käräjäoikeuden tuomiota, aresti ajanjaksoa alioikeuden ratkaisun jälkeen ennen hovioikeuden tuomiota. Tuomioistuin määrittää asunnossa pysymisvelvoitteen ja liikkumisrajoitteet, mutta tehostettuun matkustuskieltoon ja arestiin ei sisälly päihteettömyysvaatimusta. Tehostetusta matkustuskiellosta vastaa poliisi, mutta käytännössä valvonta suoritetaan Rikosseuraamuslaitoksen välineillä. Sen sijaan arestin valvonnasta vastaa Rikosseuraamuslaitos kokonaisuudessaan. Tehostettuja matkustuskieltoja ja aresteja ei toistaiseksi ole juuri pantu vireille. Jos täytäntöönpano epäonnistuu, henkilö vangitaan.

**4.3 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Eri valvontamuotoja koskevassa lainsäädännössä ja säännösten soveltamisessa voidaan havaita eräitä epäjohtonmukaisuuksia. Valvotussa koevapaudessa ja valvontarangaistuksessa edellytetään päihteettömyyttä, mutta lainsäädännössä pykälät ovat erilaiset. Näin ei pitäisi olla, koska valvonnan sisältö on sama. Eroa on myös lakien soveltamisessa. Valvontarangaistuksessa on lain mukaan mahdollista käyttää samoja teknisiä välineitä kuin valvotussa koevapaudessa. Koska valvontajärjestelmät eroavat tällä hetkellä toisistaan, valvontarangaistuksen luonne tiukasti asuntoon sidottuna rangaistuksena korostuu. Yksi peruste laitteiden eroavuuteen lienee siinä, että valvontarangaistuksessa esimerkiksi työnantaja ei välttämättä tiedä rangaistuksesta, minkä vuoksi käytetään huomaamattomia laitteita. Kun jatkossa kaikki laitteistot pienenevät, tällä näkökohdalla ei ole enää vastaavaa merkitystä.

Siviilissä tapahtuvan valvonnan kannalta on ongelmallista, että sovellettavaksi tulee monia keskenään erilaisia säännöksiä. Yhteistä kaikille on se, että henkilön sijaintia valvotaan, mutta jo tässä on käytössä erilaisia teknisiä menetelmiä. Toisaalta päihteettömyys on keskeinen osa valvottua koevapautta ja valvontarangaistusta, mutta

sen merkitys on rajoitetumpi yhdistelmärangaistuksessa. Tehostetussa matkustuskielossa ja arestissa päihteettömyyttä ei valvota lainkaan. Viimeksi mainittujen yleistyessä valvontapartioiden tehtäväkenttä muuttuu aikaisempaa haastavammaksi eri valvontamuotojen erilaistumisen vuoksi.

## 5 Perinteisen valvonnan laajentuminen

Vuoden 2020 alussa tulee voimaan uusi laki ehdollisen vankeuden valvonnasta, jolla lain soveltamisalaa olennaisesti laajennetaan. Tähän asti ehdollisen vankeuden valvontaan on voitu tuomita vain alle 21-vuotiaat rikoksenteijät. Uuden säännöksen myötä valvonta laajenee kaikkiin ikäluokkiin. Valvontaan on arvioitu tuomittavan enintään 800 henkilöä vuodessa.

Uuden säännöksen soveltamisessa vertailukohtana on pitkään jatkunut ehdollisesti rangaistujen nuorten valvontakäytäntö ja toisaalta ehdonalaisten vapauden valvonta. Rikosseuraamuslaitoksen kannalta haasteena on näiden kolmen eri valvontamuodon, ehdollisesti rangaistujen nuorten, ehdollisesti rangaistujen aikuisten ja ehdonalaisten vapaudessa olevien valvontakäytäntöjen yhtäläisyyksien ja erojen selkeyttäminen. Kysymys on lähinnä siitä, missä määrin valvottavien tarpeet ja eri valvontamuotojen oikeudelliset puitteet ovat keskenään yhteismitallisia ja toisaalta sen tiedostamisessa, mitkä ovat mahdolliset erot toiminnan sisällössä ja valvontakäytännössä.

**5. ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Rikosseuraamuslaitoksen tulee vuoden 2019 aikana selvittää, millä tavoin vuoden 2020 alussa voimaan tuleva ehdollisesti rangaistujen aikuisten valvonta sijoittuu aikaisempien valvontakäytäntöjen kenttään ja millaisia resursseja toiminta määrällisesti edellyttää. Lainsäädännön tasolla olisi tehtävä valvontasäädösten systemaattinen vertailu eri seuraamusmuodoissa.

## 6 Ulkomaalaiset vangit

### 6.1 Tilastotietoja

Suomessa ulkomaalaisten vankien osuus kaikista vangeista on eurooppalaista keskitasoa. Viime vuosina luku on vaihdellut 15–20 prosentin välillä. Ulkomaalaisten osuus vangeista on korkea esimerkiksi Sveitsissä, jossa se ylittää 70 prosenttia. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa ulkomaalaisia vankeja on noin 30 prosenttia vankiluvusta. Kansainvälisesti merkittävää on, että Suomessa ulkomaalaisista vangeista poikkeuksellisen suuri osa on tutkintavankeja. Vankilukuilmoituksen 1.1.2019 mukaan ulkomaalaisista vangeista vankeusvankeja oli 58 prosenttia ja tutkintavankeja 42 prosenttia. Vastaavasti suomalaisilla vangeilla luvut olivat 82 ja 18 prosenttia. Vaikka myös kansainvälisesti tutkintavangit ovat ulkomaalaisissa vangeissa yliedustettuja, Suomessa ilmiö on korostunut ja pysyvä. Keskeisenä syynä on se, että ulkomaalaiset rikoksenteijät vangitaan suomalaisia useammin karkaamisvaaran vuoksi.

Toisaalta ulkomaalaisten osuus yhdyskuntaseuraamuksissa on alhainen. Vuosittaisen poikkileikkaustiedon 1.5.2017 mukaan ulkomaalaisten osuus vangeista oli 18 prosenttia, mutta yhdyskuntaseuraamusasiakkaista vain kuusi prosenttia. Kyseisenä ajankohdana Suomen vankiloissa oli 555 ulkomaalaista vankia. Suurimmat ryhmät olivat virolaiset (111), irakilaiset (75), romanialaiset (41), liettualaiset (36) ja venäläiset (31). Eri kansallisuuksia oli yhteensä noin 70. Yhdyskuntaseuraamuksissa suurimmat ryhmät olivat virolaiset, venäläiset ja irakilaiset

**6.1 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Suomessa ulkomaalaisten vankien määrä on kasvanut kuten Euroopan unionin maissa yleensäkin. Suomen taso vastaa eurooppalaista keskimäärää, mutta se on rakenteeltaan poikkeuksellinen tutkintavankien suuren osuuden vuoksi. Ulkomaalaisia rikosseuraamusasiakkaita on vähän.

### 6.2 Ulkomaalaisten vankien ongelma-alueita

Kansainvälisesti ulkomaalaisten vankien keskeisinä ongelma-alueina on pidetty seuraavia seikkoja:

- kielitaidon merkitys on suuri
- pääsy peruspalveluihin vaikeampaa

- tieto omista oikeuksista puutteellinen
- vankiloiden henkilökunnan koulutuksessa on puutteita
- emotionaaliset vaikeudet, yksinäisyys, eristäytyminen
- sosiaalisen tuen puute
- oman kulttuurin ja uskonnon toteuttamisen merkitys
- kotiinpaluun suunnittelemattomuus
- vaikeudet yhteydenpidossa läheisten kanssa
- monissa maissa on laista johtuvia esteitä, joiden vuoksi ulkomaalainen vanki ei saa samoja tukia kuin oman maan kansalaiset
- tärkeimpänä on tarve inhimilliseen kohteluun, kohteliaaseen ja arvostavaan kohtaamiseen ja huolenpitoon

Suomessa ulkomaalaisten vankien asemaa on äskettäin selvitetty tutkintavankeja käsittelevässä tutkimuksessa. Yksi keskeinen tulos oli, että ulkomaalaisten vankien vastaanottaminen tutkimuskysymyksiin oli vähäistä, vaikka vankien käytettävissä oli monia eri kieliversioita. Tutkimuksessa saadut vastaukset olivat lähinnä virolaisten tai englanninkielisten vankien antamia. Vastauksista kävi ilmi erityisesti se, että eri kielillä tapahtuva tiedottaminen ja kommunikaatio henkilökunnan kanssa koettiin heikoksi.

Kielellisten seikkojen ohella ulkomaalaisten vankien eristäytymiseen voivat johtaa myös muut syyt. Monet ulkomaalaiset vangit suhtautuvat epäluuloisesti viranomaisiin oman lähtömaansa olosuhteiden ja kokemusten vuoksi. Eristäytymisen syynä voi olla myös se, että ulkomaalaiset vangit pelkäävät valtaväestöön kuuluvia vankeja oman kansallisuutensa tai rikostyyppin, esimerkiksi seksuaalirikosten vuoksi.

## 6.3 Tutustumiskäynti Vantaan vankilassa

Ulkomaalaisten vankien ongelma-alueita käytiin lävitse tutustumiskäynnillä Vantaan vankilassa 8.1.2019. Vantaan vankila valikoitui kohteeksi, koska siellä on eniten ulkomaalaisia vankeja Suomen vankiloista. Vuoden 2019 alussa Vantaan vankilassa oli 82 ulkomaalaista tutkintavankia ja seitsemän vankeusvankia. Koska monellakaan



vangilla ei ole aiempaa kokemusta suomalaisista, tutkintavankeusajan alussa korostuvat erityisesti kielelliset vaikeudet ja vankilaolosuhteita koskeva tiedonvälitys.

Kielelliseen kommunikaatioon liittyviä seikkoja valaisevat seuraavat Vantaan vankilaa koskevat kysymykset ja vastaukset.

Kysymys: Mitä kirjallista informaatiota lainsäädännöstä, vankilan olosuhteista jne. on vankien saatavissa ja millä eri kielillä?

Vastaus: Vangin tullessa vankilaan hänelle annetaan tietojärjestelmästä tulostettu tulo-opas. Opasta on saatavilla suomen lisäksi yhdeksällä kielellä: ruotsi, englantia, viro, saksa, espanja, ranska, arabia, romania ja venäjä. Vuoden 2018 aikana yli kymmenen vankia on tullut Virossa, Romaniasta, Liettuasta, Irakista, Georgiasta, Venäjältä ja Espanjasta. Lisäksi vankilan järjestyssääntö on saatavissa viidellä kielellä. Vankilaan tulovaiheessa opastusta voi saada myös YouTube-videopalvelun kautta. Keskustelussa todettiin, että lainsäädännön sisällön selvittäminen on haasteellista. Tutkintavankeus- ja vankeuslaista on saatavilla vain suomen- ja ruotsinkieliset versiot. Englanninkieliset käännökset olisivat välttämättömiä ja ainakin osia laeista tulisi olla käytettävissä myös muilla kielillä. (Sittemmin englanninkieliset tutkintavankeus- ja vankeuslain käännökset on lisätty Finlexiin 26.2.2019)

Kysymys: Mitkä ovat henkilökunnan kielelliset valmiudet ja onko niitä kartoitettu erikseen?

Vastaus: Henkilökuntaan kuuluu henkilöitä, jotka puhuvat äidinkielen tasoisesti ruotsia, englantia, saksaa, viroa, venäjää ja albaniaa. Auttavasti tullaan toimeen espanjalla ja ranskalla. Suurin puute on arabian kielen taidossa. Arabian osalta vaikeutena ovat myös sen paikalliset muunnokset, jotka eroavat huomattavasti toisistaan.

Kysymys: Missä tilanteissa käytetään tulkkausta, onko tästä erillistä seurantaa?

Vastaus: Yleinen käsitys on, että tulkkausta käytetään liian vähän. Ajalla 1.7.–31.12.2018 vankilan tulkkauslasku oli noin 1 100 euroa. Käytännön asioita on voitu hoitaa myös tilanteissa, joissa vankien avustajilla on tulkki mukana tullessaan tapaamaan vankia.

Kysymys: Onko vankilassa käytetty ns. tablettitulkausta?

Vastaus: Käytännön tilanteissa hyväksi on osoittautunut puhelimen välityksellä toimiva pikatulkauspalvelu, josta on saatu valittua haluttu kieli tarvittaessa. Palveluntuottajat vaihtuivat vuoden vaihteessa kilpailutuksen tuloksena ja palvelussa oli tästä johtuva katkos.

Kysymys: Onko vangeilla mahdollisuus olla yhteydessä kotimaahansa Skypen tms. välityksellä?

Vastaus: Vankilassa on tällä hetkellä kaksi huonetta, joista voidaan käyttää Skypeä, toinen oikeudenkäyntejä ja toinen tapaamisia varten. Huoneissa on kameravalvonta, mutta ei äänivalvontaa. Tarvittaessa poliisilla on mahdollisuus seurata keskustelua Skypessä tai puhelimessa. Lisäksi on kaksi kannettavaa konetta, joilla voidaan olla yhteydessä mistä tahansa tiloista. Arkipäivisin Skype-yhteyksiä avataan 5–7.

Kysymys: Mikä on toimintamalli tilanteessa, jossa yhteistä kieltä vangin kanssa ei ole? Onko tähän liittyvää ohjeistusta?

Vastaus: Yhtenä vaihtoehtona on edellä mainittu pikatulkaus. Käytännön tilanteissa kuten työpajalla on käytetty tulkkina esimerkiksi samaa kieltä puhuvaa, mutta myös englantia osaavaa vankia.

Kysymys: Miten menetellään havaittaessa, että vanki on luku- ja kirjoitustaidoton? Kuinka yleistä tämä on?

Vastaus: Näihin tilanteisiin soveltuu edellä mainittu YouTube-opas. Yhtenä toimintamallina ovat Celia-äänikirjaston kirjat, joita on saatavilla noin 45 000. Niitä voidaan saada cd-muodossa lainaksi vankilaan eikä vankilan tarvitse niitä palauttaa, vaan ne jäävät vankilaan pysyvästi käyttöön.

**6.3 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Vantaan vankilan tilannetta voidaan verrata eräisiin muihin tutkintavankiloihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia suoritti vuosina 2016-2017 tarkastuksen Oulun, Mikkelin ja Vaasan vankiloihin niin, että tarkastuksilla käytettiin tulkkia ja puhelintulkausta. Tarkastusten perusteella voidaan todeta, että kyseisten vankiloiden kielelliset valmiudet ulkomaalaisten vankien suhteen olivat olennaisesti heikkomat kuin Vantaan vankilassa. Tämä koskee niin jaettavissa olevaa kirjallista aineistoa, henkilökunnan kielitaitoa ja kommunikaatiovalmiuksia kuin käytössä

olevaa laitteistoa. Osaltaan tilanteen tekee ymmärrettäväksi mittasuhte, Vantaan vankilassa oli 89 ulkomaalaista vankia 1.1.2019, Oulussa 18, Mikkelissä 15 ja Vaasassa 8. Selvityksen aikana on voitu todeta, että myös muissa vankiloissa on panostettu tulkkaukseen ja jaettavan materiaalin kääntämiseen, joten tilanne on ainakin jossain määrin aiempaa parempi.

## 6.4 Ulkomaalaisten vankien muut kuin kielellisistä seikoista aiheutuvat ongelmat

Ulkomaalaisia vankeja käsitelleessä kansainvälisessä kokouksessa eräs vankina ollut kokemusasiantuntija kuvasi tilannetta seuraavasti. Hän on kansallisuudeltaan alankomaalainen ja oli suorittanut vuoden pituisen tuomion Kreikassa:

Vaikeinta oli kommunikaatio ylipäättänsä, tiedon puute, päivien yksitoikkoisuus, monta (24) henkilöä samassa huoneessa, koettu mielihyvättömyys ja yhteydenpito omaisiin, mikä oli hankalaa. Tärkeätä on tulla kohdelluksi ihmisille ihmisenä, paljon enemmän olisi tarvittu ohjausta, tietoa ja tukea/luottamusta henkilökunnan taholta. Vankilassa olisi kaivannut mielekästä tekemistä, mahdollisuutta työhön tai harrastuksiin. Vankilassa aika pysähtyy ja henkilö tuntee olevansa hukassa. Vankina on riippuvainen henkilökunnasta, jolloin henkilökunnan ammattitaito korostuu.

Vankien kokemuksissa on luonnollisesti maiden olosuhteista johtuvia eroja. Eroja aiheuttaa myös se, onko kysymyksessä ulkomaalainen tutkinta- vai vankeusvanki. Varsinkin tutkintavankeuden alkuvaiheessa esitutkinnasta johtuvat yhteydenpitorajoitukset karsivat osaltaan toimintamahdollisuuksia ja eristävät vankeja. Vuoden alussa Vantaan vankilan noin 200:sta tutkintavangista jatkuva yhteydenpidon rajoitus oli 45:llä. Sitten luku on noussut kohdassa 2.2 käsitellyn tutkintavankien nopeutetun siirtämisen vuoksi 70–80:n tasolle.

Koska Vantaan vankila on tutkintavankila, siellä korostuvat enemmän toimintatavat kuin ohjelmat. Tämä tarkoittaa matalan kynnyksen toimintaa, ohjattua kielitoimintaa arkisissa tilanteissa, ruoanlaittoa, liikuntaa, kirjaston käyttöä, pelejä, musiikkia yms. Suuttumuksen hallintaa ja hygieniapassia koskevia kursseja on pidetty myös englanniksi. Työtoiminnassa pakkaus- ja kokoonpanotyö ei edellytä kielitaitoa. Henkilökuntarakenteessa toiminnallinen panostus ilmenee vartijoiden toimenkuvien muuttamisena ohjaavaksi valvonnaksi ja esimerkiksi ruoanlaiton ohjauksena.

Kysymys: Mitä havaintoja vankilassa on ulkomaalaisten vankien muusta kuin kielellisistä syistä johtuvasta eristäytymisestä? Pelkääjät, mielenterveydelliset syyt jne.

Vastaus: Seksuaalirikollisille on oma tilansa, jossa suuri osa on ulkomaalaisia. Seksuaalirikollisille tarvittaisiin oma noin 20 hengen osasto. Mielenterveydellisiä seikkoja seulotaan jo tulovaiheessa ja jatkossa sairaanhoitopalveluita on tarjolla myös viikonloppuisin.

Oma kysymyksensä on vankien radikalisoitumisen ennaltaehkäisy. Tämä koskee kaikkia vankeja, jotka katsovat olevansa oikeutettuja väkivaltaan omista lähtökohdistaan. Selvästi muista erottuvat islamistit ja äärioikeisto. Radikalismien ehkäisyhankkeessa on perustettu kuusi uutta virkaa, kaksi jokaiselle alueelle. Etelä-Suomen alueen toimipaikkana on Vantaan vankila.

Uskonnonharjoituksen osalta vankilan pastori vastaa myös muiden uskontojen harjoittamisen järjestämisestä. Islamilainen imaami pitää uskonnollisen tilaisuuden joka toinen perjantai, ramadaniin liittyen järjestetään erityiset tilaisuudet ja hoidetaan ruokajärjestelyt. Uskonnollista jännitettä aiheuttaa esimerkiksi se, että sunnien mielestä šiitit ovat vääräuskoisia. Muiden uskontojen osalta tapahtumien järjestäminen on harvinaista, satunnaisesti on käynyt juutalaisia rabbeja ja hindulaisia. Kristinuskon osalta vankilan pastorin pitämien jumalanpalvelusten lisäksi on ollut saatavilla venäjänkielinen ortodoksipappi. Romanian ortodoksiseen kirkkoon kuuluville ei ole löydetty oman kielistä pappia. Käytössä on eri uskontojen uskonnollinen vuosikello.

Eryteisesti ulkomaalaisten vankien kohdalla korostuu kysymys siitä, kuinka uskonnonharjoitusta tulisi vankiloissa järjestää. Nykytilanteen vaihtoehtona yksi ratkaisumalli voisi olla se, että uskonnollisia tilaisuuksia järjestäisi tästä tehtäväkentästä vastaava vankilan virkamies, joka ei itse pitäisi jumalanpalveluksia tai muuta uskonnonharjoitusta. Näin uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen ja varsinainen uskonnonharjoitus olisi eriytetty toisistaan.

## 6.5 Ulkomaalaisten vankien sijoittaminen vankiloihin

Vankilukuilmoituksessa 1.1.2019 vankiloita ja niiden alaisia yksiköitä eriteltiin yhteensä 32. Ulkomaalaisia vankeja oli sijoitettu 30 eri yksikköön. Niistä 13 on sellaisia, joissa ulkomaalaisia vankeja oli yli kymmenen, 17 yksikössä heitä oli vähemmän kuin kymmenen. Alueelliset erot olivat selvät. Kaikissa Etelä-Suomen alueen vankiloissa

ulkomaalaisia vankeja oli yli kymmenen. Sen sijaan vain kolmessa vankilassa Itä- ja Pohjois-Suomen alueella ja Länsi-Suomen alueella oli enemmän kuin kymmenen ulkomaalaista vankia. Edes se, että ulkomaalaisia vankeja olisi enemmän kuin kymmenen, ei takaa, että asiat esimerkiksi kielellisen kommunikaation suhteen olisivat kunnossa. Selvää kuitenkin on, että erityisesti niissä vankiloissa, joissa on vähän ulkomaalaisia vankeja, kielelliset valmiudet ovat heikot ja tähän liittyvät vaikeudet korostuvat.

Edelleen merkille pantavaa on, että vankisijoittelussa ulkomaalaisten tutkintavankien ja vankeusvankien asema eroaa selvästi toisistaan. Tutkintavangit ovat keskittyneet tiettyihin laitoksiin. Ulkomaalaisia tutkintavankeja oli 1.1.2019 yhteensä 200 ja heidät oli sijoitettu 11 yksikköön. Vantaan vankilassa ulkomaalaisia tutkintavankeja oli 82, Jokelassa 35, Turussa 24, Kylmäkoskella ja Oulussa 15. Näissä viidessä vankilassa ulkomaalaisia tutkintavankeja oli yhteensä 171, eli 86 prosenttia kaikista ulkomaalaisista tutkintavangeista, ja kuuteen muuhun yksikköön oli sijoitettuna 29 ulkomaalaista tutkintavankia. Sen sijaan ulkomaalaisia vankeusvankeja oli 281 yhteensä 30 eri yksikössä. Eniten ulkomaalaisia vankeusvankeja oli Riihimäen vankilassa 45, Helsingissä 38, Keravalla 31, Suomenlinnassa 17 ja Jokelan avovankilaosastolla 14. Näistä kolme viimeksi mainittua on avovankiloita. Yhteensä näihin yksiköihin oli sijoitettu 145 ulkomaalaista vankeusvankia eli 52 prosenttia kaikista ja loput oli hajautettu 25 eri yksikköön.

**6.5 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Ulkomaalaisten vankien sijoittelua tulisi keskittää nykyistä harvempiin yksiköihin. Tutkintavankien sijoittelu on jo nyt melko keskitettyä, mutta ulkomaalaiset vankeusvangit ovat hajallaan 30 eri laitoksessa. Tämä vaikeuttaa henkilöstön valmiuksien ja osaamisen käyttöä ja kehittämistä sekä toisaalta viranomaisyhteistyötä tilanteissa, joissa edellytetään ulkomaan kansalaisuuteen liittyvää erityisosaamista ja poikkihallinnollisia kontakteja. Vertailukohteena voidaan pitää ruotsinkielisten vankien asemaa. Heidät sijoitetaan muutamaankin yksikköön, joilla tulee olla vaadittavat kielelliset valmiudet. Edes heidän kohdallaan keskittämällä ei aina ole voitu taata riittävää kielellisten oikeuksien toteutumista. Selvää kuitenkin on, että ulkomaalaiset vangit lähes kaikkiin vankiloihin hajauttavassa järjestelmässä jo kielellisten seikkojen huomioiminen on usein sattumanvaraista. Vertailun vuoksi voidaan myös todeta, että naisvangit on käytännössä keskitetty seitsemään yksikköön.

## 7 Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus ja valvonta

### 7.1 Vankiloiden johtajien rooli

Vankiloiden toiminta on lainsäädännössä hyvin yksityiskohtaisesti säänneltyä. Tämä vaikuttaa myös vankiloiden johtajien tehtävänkenttään. Johtamiseen kuuluvien yleisien valmiuksien lisäksi johtajien tehtävänkuvassa painottuu oikeudellisten päätösten tekeminen ja henkilökunnan toiminnan laillisuuden valvonta. Johtajat tekevät laitoksissa oikeudellisesti painavimmat päätökset: kurinpitorangaistukset, henkilönkatsastukset, hoitoon ja tutkimukseen määrääminen, luvat vankilan ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan, poistumisluvat, siirrot, rahaan ja maksuvälineisiin liittyviä päätöksiä jne.

Oikeudellisesta näkökulmasta vaatimustaso on kova. Lähtökohtana on, että päätöksentekijän tulee tuntea niiden asioiden oikeudelliset perusteet, jotka hän itse allekirjoittaa. Tämä koskee myös johtajan sijaisena toimivia apulaisjohtajia ja yleensäkin virkamiehiä, joilla on päätösvaltaa oikeudellisissa asioissa. Edelleen johtajan vastuuseen kuuluu, että hän tuntee säännökset, joista hänen alaisensa voivat päättää, ja valvoo niiden noudattamista. Laitostasolla oikeudellisen osaamisen ja valvonnan puutteet ovat nousseet esiin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa ja tarkastuksilla.

Toisaalta yleisjohtamisen kannalta voidaan kysyä, kuinka paljon oikeudellista päätöksentekoa on mielekästä laitostasolla keskittää yhdellä tai muutamalle ratkaisijalle. Johtajien kanssa käydyissä keskusteluissa pysyvänä teemana on ollut, että heidän mielestään rutiiniluonteista päätettävää on liikaa. Yleisellä tasolla nouseekin huoli siitä, kuinka ylipäätään on mahdollista tasapainottaa oikeudellinen päätöksenteko ja yleisjohtamiseen liittyvät vaatimukset. Toisen korostuessa toinen osa-alue voi kärsiä.

**7.1 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Vankilan johtamiseen liittyvän oikeudellisen päätöksenteon raskautta voidaan lähestyä kahta kautta, vahvistamalla johtajien oikeudellisia valmiuksia ja toisaalta delegoimalla päätöksentekoa. Koska johtajista vain harvat ovat suorittaneet oikeudellisen tutkinnon, nimenomaan oikeudellisissa asioissa erityis-perehdytyksen tarve on suuri. Tämä koskee myös alalle ulkopuolelta tulevia oikeudellisen tutkinnon suorittaneita, koska lainsäädäntö on spesifiä eikä sen yksityiskohtainen opiskelu sisälly oikeudellisiin tutkintoihin.

Toisaalta oma kysymyksensä on, missä määrin vankeus- ja tutkintavankeuslain mukainen päätösvallan keskittäminen johtajatasolle on perusteltua. Kun vankeinhoidon kokonaisuudistus on ollut voimassa toistakymmentä vuotta, päätösvallan määräytymistä ja siitä saatuja kokemuksia tulisi käsitellä oikeusministeriössä erillisenä selvityshankkeena. Poistumislupia käsittelevässä jaksossa 10 tarkastellaan osaltaan sitä, millä tavoin niitä koskevaa päätöksentekoa voitaisiin järjestää uudella tavalla.

## 7.2 Vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen oikeudellinen neuvonta

Rikosseuraamuslaitoksen sisällä oikeudellisesta neuvonnasta on sovittu, että yksiköt kysyvät neuvoa laillisuuskysemissä ensisijaisesti aluekeskusten oikeudellisilta palveluilta. Jos kysymys on sellainen, että siihen ei aluekeskuksessa tiedetä vastausta, lakimies tai notaarit ovat asiassa yhteydessä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lakimiehiin. Oikeudellisen neuvonnan suhteen havainnot ovat keskenään erilaisia, joissakin tapauksissa neuvonta toimii hyvin, mutta toisaalta se on saattanut jäädä epämääräiseksi. Myös aktiivisuudessa tarjota neuvontaa on alueellisia eroja. Yhdyskuntaseuraamusten puolella kysymykset ohjautuvat herkemmin keskushallinnon asiantuntijoille.

Alueen lakimiehen työajasta kuluu suhteellisen paljon yksiköiden virkamiesten neuvontaan. Kynnys kysyä neuvoa alueelta on matala. Parhaassa tapauksessa neuvonta ohjaa jo ennakolta oikeisiin käytäntöihin. Näin voidaan välttää turhia kanteluita. Nykyjärjestelmän ongelmana voidaan pitää sitä, että keskushallintoyksikön yksittäisen lakimiehen tai asiantuntijan kanta tulkitaan koko yksikön kannaksi asiassa, vaikka näin ei tosiasiallisesti olisi. Keskushallinnossa pitäisikin olla henkilö, jolla on toimivalta linjata laillisuuskysemyksiä.

**7.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Lähtökohtaisesti se, että oikeudellinen neuvonta tapahtuu rikosseuraamusalueilla, toimii hyvin. Perushenkilöstön näkökulmasta keskushallinto koetaan etäiseksi ja kynnys ottaa yhteyttä on korkea. Sinänsä palveluiden alueellinen läheisyys ei ole sidoksissa oikeudellisten palveluiden organisointitapaan. Vaikka Rikosseuraamuslaitoksen oikeudelliset palvelut olisivat organisatorisesti yksi kokonaisuus, oikeudellinen toiminta voi olla alueille hajautettua ja toimia aluevastuuperiaatteella. Olennaista on kuitenkin varmistaa, että oikeudellinen ohjaus ja tulkinnat ovat yhdenmukaisia. Valtakunnallinen palveluyksikkö eroaisi nykyisestä myös siinä, että töitä voitaisiin tarvittaessa joustavasti jakaa ja siirtää joko palvelukeskuksesta alueille tai päinvastoin.

## 7.3 Tarkastukset

Tarkastuksia Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto tekee erittäin vähän. Tänä vuonna tarkastuksen kohteena ovat Laukaan vankila ja Tampereen yhdyskuntaseuraamustoimisto. Tällä tarkastustahdilla kaikkien laitosten läpikäyminen kestää vuosikymmeniä. Erityisesti oikeudellisen valvonnan näkökulmasta ongelmana on, että nykyisin tarkastuksilla yhdistyvät sisäisen tarkastuksen tehtävät ja oikeudellinen tarkastus. Sisäinen tarkastus selvittää muun muassa strategian mukaisten painopisteiden toteutumista, uusien tehtäväalueiden etenemistä, rakennushankkeita ja asioiden taloudellista merkitystä. Koska nämä tarkastukset ovat menettelyllisesti raskaita, oikeuskysymykset ovat jääneet marginaaliseen asemaan. Laillisuusvalvonnan kehittämisestä käydyissä keskusteluissa onkin ehdotettu tehtäväalueiden eriyttämistä toisistaan, mitä voidaan pitää asianmukaisena kehityssuuntana.

Tutkimuksessa, jossa selvitettiin eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta, todettiin, että tarkastukset ovat tehokkaampi laillisuuden edistämiskeino kuin kanteluiden käsittely. Myös vankiloiden kansainvälinen valvonta, Kidutuksen vastainen komitea CPT ja oikeusasiamies kansallisena OPCAT-eliminä perustavat toimintansa jatkuvasti toistuviin tarkastuksiin. Tähän nähden on ongelma, että Rikosseuraamuslaitos ei tarkastustoiminnallaan pysty kattamaan omaa kenttäänsä samalla tavoin.

Tarkastustoiminnan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon oikeusasiamiehen OPCAT-tarkastusten myötä tapahtunut toimintatavan muutos. Kaikkien tarkastusten ei tarvitse olla kattavia laitostarkastuksia, joilla suoritetaan laajoja vankikuulemisia. Osa tarkastuksia voidaan kohdentaa oikeudellisesti kriittisiin kohteisiin, kuten vankilaan tulevien vankien saamaan informaatioon, ulkomaalaisten vankien kielelliseen asemaan, erityksessä oleviin vankeihin jne. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa viimeksi mainitut erityiskohteiden tarkastukset voisivat korostua. Tällöin niihin sisältyisi samanaikaisesti kohdassa 6.2 tarkoitettua henkilöstön oikeudellista neuvontaa, jota voidaan suorittaa paitsi keskushallinnosta, myös aluekeskuksista tehdyillä laitospöytäkirjoilla.

**7.3 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Tarkastukset ovat ennalta ehkäisevää toimintaa. Rikosseuraamuslaitoksen omassa tarkastustoiminnassa painopisteen ei tule olla virheiden kirjaamisessa vaan toimintakäytäntöjen paikan päällä tapahtuvassa korjaamisessa ja siihen liittyvässä oikeudellisessa neuvonnassa. Tästä näkökulmasta tarkastuksia tulee lisätä sekä keskushallinnosta että alueilla.



## 7.4 Oikaisuvaatimukset ja kantelut

Vangit voivat hakea päätöksiin muutosta kolmiportaisessa järjestelmässä. Oikaisuvaatimukset ratkaisee yleensä aluejohtaja ja tästä ratkaisusta voi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen, joiden toimivalta määräytyy rikosseuraamusalueen mukaisesti. Kun asian käsittelee keskushallintoyksikkö tai täytäntöönpanojohtaja, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuksien ratkaisuihin voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta se edellyttää muutoksenhakulupaa.

Oikaisuvaatimuksia tehdään valtakunnallisesti 300–350 vuodessa. Keskushallintoyksikkö ei käytännössä ohjaa alueita oikaisuvaatimusasioissa. Alueet pyrkivät yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön tekemällä yhteistyötä keskenään. Yhteistyötä tehdään paitsi yksittäisten tapausten osalta, myös säännöllisissä alueiden oikaisuvaatimuspalavereissa. Myös lakimiesten valtakunnallisissa tapaamisissa käsitellään oikaisuvaatimusasioita.

Vuoden 2015 vankeuslain muutosten yhteydessä oli harkinnassa tulisiko oikaisuvaatimusten käsittely siirtää Keskushallintoyksikköön. Kaikki aluejohtajat vastustivat ehdotusta. Keskushallintoyksikkö oikaisuvaatimuksia käsittelevänä tahona koettiin liian kaukaiseksi. Aluekeskukseen tulevien oikaisuvaatimusten ja kanteluiden perusteella on helppo havaita, mikä kussakin yksikössä on ongelmakysymys ja puuttua siihen välittömästi ohjaamalla, opastamalla, keskustelemalla, kouluttamalla jne.

Hallinnon sisäisiä kanteluita käsittelevät aluekeskukset ja keskushallintoyksikkö. Kanteluiden käsittelyaika keskushallinnossa on kohtuuttoman pitkä. Vuoden 2019 alussa oli vielä vireillä vuonna 2016 saapuneita kanteluita. Tilanne on tarkoitus korjata kuluvan vuoden aikana. Etelä-Suomen alueella vankien kantelut ohjautuvat keskushallinnon sijasta pitkälti aluekeskukseen, koska vangit tiedostavat pitkät käsittelyajat. Etelä-Suomen aluekeskukseen saapui vuonna 2018 enemmän kanteluita kuin keskushallintoon. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdään rikosseuraamusalaa koskevia kanteluita vuosittain noin 400. Nämä kantelut tulevat lausunnon joko keskushallintoyksikköön, alueelle tai suoraan yksikköön. Valtakunnallisesti merkittävät asiat menevät yleensä selvitykselle keskushallinnon kautta.

**7.4 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Oikaisuvaatimusten ja kanteluiden käsittely on oikeudellisten palveluiden kovaa ydintä siinä mielessä, että vireille tulleina asioina ne on hoidettava kohtuullisessa ajassa. Oikeudelliselta luonteeltaan ne ovat kuitenkin hyvin standardimaisia. Kanteluissa vastaamiskäytäntö on viime vuosina muuttunut, koska oikeusasiamiestä, oikeuskansleria ja hallinnon sisäistä kantelua koskevia säännöksiä on muutettu samansuuntaisesti. Tällöin on irtauduttu vanhasta tuomioistuimaisesta menettelystä, jossa jokaista kantelussa esitettyä väitettä tuli kommentoida.

Nyt lähtökohtana on, että kaikki asiat eivät vaadi täysimittaista menettelyä, vaan niitä voidaan käsitellä asian luonteen vaatimalla tavalla myös summaarisesti. Tyypillistä on, että oikaisuvaatimuksissa ja kanteluissa samat asiat toistuvat. Tällöin voidaan käyttää vastauspohjana aikaisemmin luotuja mallivastausrunkoja.

## 7.5 Määräykset ja ohjeet sekä osallistuminen lainvalmisteluun

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikössä määräysten ja ohjeiden laadinnan peruseriaate on, että niin sanotut substanssiosaajat toimivat vastuulaatijoina. Kun vastuulaatija on laatinut ohjeen, sille tehdään laillisuustarkastus laillisuusvalvonnan tehtäväalueella. Jos määräys tai ohje laaditaan työryhmässä ja työryhmässä on lakimies, yleensä ei tarvita erillistä laillisuustarkastusta. Määräysten ja ohjeiden laatimisesta on menettelytapaohje.

Tällä hetkellä on useita määräyksiä ja ohjeita, jotka pitäisi päivittää. Määräysten ja ohjeiden valmistelu on hidasta ja niiden laatimisen tulisi olla paremmin organisoitu. Niitä valmistelevissa työryhmissä olisi hyvä olla lakimies, jotta olisi heti selvää, mitä määräyksiin ja ohjeisiin ylipäänsä voi kirjoittaa. Käsitteet näyttäisivät menevän käytännössä sekaisin. Määräyksen antamiseen tulee olla erikseen säädetty toimivaltuus ylemmän asteisessa säännöksessä. Ohje taas voi olla vain lakien ja asetusten tulkintakäytännön kuvailua, jolla ei ole itsenäistä oikeudellista statusta.

Tämän vuoden alusta keskushallintoyksikössä on toiminut säädöskoordinaattori, jonka tehtävänä on koordinoita lakien muutostarpeita, määräyksiä ja ohjeita oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston suuntaan. Vastaavasti kriminaalipoliittinen osasto on ilmoittanut osallistuvansa yhteistoimintaan, kun aiemmin tämä ei ole ollut määräysten ja ohjeiden valmistelun suhteen selvää.

**7.5 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Oleellinen kysymys on, miten säädösten valmistelun ja soveltamisen kannalta olennainen tieto kulkee Rikosseuraamuslaitoksen ja oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston välillä. Tähän näyttää olevan syntymässä aikaisempaa paremmat organisatoriset edellytykset. Haasteita on myös poikkihallinnollisessa koordinaatiossa. Esimerkiksi sotilaskurinpitoa koskevassa asetuksessa säädetään summat, jotka suoritetaan hyvityksenä virheellisten päätösten johdosta. Tällainen säädännäinen ratkaisumalli voisi osaltaan yksinkertaistaa oikeudellista päätöksentekoa myös rikosseuraamusalalla.

## 7.6 Kansainväliset tehtävät

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön oikeudellisiin tehtäviin kuuluvat eu-rooppalaiseen pidätysmääräykseen (EAW) ja pohjoismaiseen pidätysmääräykseen (NAW) liittyvien tehtävien hoitaminen. EAW tehdään henkilön luovuttamiseksi toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomeen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, jolloin toimivaltainen on Helsingin syyttäjänviraston kansainvälisiä asioita hoitava syyttäjä keskushallintoyksikön esityksestä. NAW tehdään henkilön luovuttamiseksi toisesta pohjoismaasta vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, jolloin toimivalta on keskushallintoyksiköllä.

Kansainvälisen täytäntöönpanon tehtäväalue seuraa vankitietojärjestelmästä kansallisia etsintäkuulutuksia ja kartoittaa pidätysmääräysten perusteeksi tarvittavat tiedot. Vankitietojärjestelmästä seurataan vankilasta karanteita, luvatta poistuneita ja palaa-matta jääneitä. Lisäksi seurataan kansallisia etsintäkuulutuksia eli tilanteita, joissa tuomittu ei ole saapunut vankilaan määrätynä ilmoittautumispäivänä. Pidätysmääräys tehdään oman kartoituksen tai vinkkitiedon perusteella.

Pidätysmääräysten ohella hoidettavana ovat vankien siirrot EU-maiden ja muiden pohjoismaiden välillä. Siirto tulee vireille tuomitun anomuksesta tai keskushallintoyksikön aloitteesta. Tällöin on lähdetty siitä, että vankilassa suoritettavaa vankeusrangais-tusta on hyvä olla jäljellä vähintään kaksi vuotta. Myös siirto muihin kuin edellä mainit-tuihin maihin on mahdollista, jolloin oikeusministeriö on toimivaltainen päättämään siirron esittämisestä toiselle valtiolle. Vastaavasti yhdyskuntaseuraamuksia on mah-dollista siirtää toiseen EU-maahan tai Pohjoismaahan. Yhdyskuntaseuraamuksen siirto tulee vireille tuomitun anomuksesta tai yhdyskuntaseuraamustoimiston aloit-teesta.

**7.6 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön laillisuusvalvonta ja kansainvälinen täytäntöönpano -tehtäväalueen henkilöstötilanne on tällä hetkellä vaikeasti hahmotettava sijaisuuksien, avoinna olevien virkojen, täytettä-vänä olevien uusien tehtävien ja muiden henkilöstöjärjestelyjen vuoksi.

## 7.7 Yhteenveto oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta

Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellisia palveluja käsittelevissä linjauksissa hyvänä lähtökohtana on se, että pääpainon tulee olla ennakollisessa ohjauksessa, ei jälkikä-teisessä laillisuusvalvonnassa. Tästä seuraa muun muassa oikeudellisen neuvonnan

korostaminen ja tarkastusten kehittäminen. Tarkastuksen kehittämisessä ensimmäinen askel on oikeudellisten tarkastusten ja sisäisen tarkastuksen eriyttäminen toisistaan.

Yhtenä esimerkkinä raskaasta hallintomenettelystä ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan korostumisesta on kolme kertaa vuodessa kokoontuva laillisuusvalvontatiimi. Tiimi valmistelee ja esittelee laillisuusvalvontajohtoryhmää varten sen, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen ratkaisujen tiimoilta tulisi ryhtyä. Lakimiehet käyttävät päiviä aikaa tiivistelmien laatimiseen, laillisuusvalvontatiimin kokoukset ovat pitkiä ja samat asiat käsitellään vielä johtoryhmässä.

Ongelman ydin on kuitenkin toisaalla eli siinä, miten vankilat saadaan toimimaan ratkaisujen mukaisesti. Tietämys laillisuusvalvojien kannanotoista voi yksiköissä olla heikko, vaikka niille menee tieto ratkaisuista. Kysymys ei kuitenkaan ole vain tiedon puutteesta, vaan tekemisestä. Vankiloista tulee jatkuvasti kanteluita samoista aiheista eli asioita ei hoideta kuntoon. Ongelma voi olla myös siinä, että ratkaisuja ei haluta noudattaa. Tähän liittyen edellä on esitetty kaksi mahdollista kehittämisvaihtoehtoa, yhtäältä johtajille suunnattu oikeudellinen koulutus, toisaalta keskushallinnosta ja aluekeskuksista tapahtuva konsultoiva tarkastustoiminta.

Oma kysymyksensä on oikeudellisten palveluiden resursointi. Alueellisesti Etelä-Suomessa toimii lakimies ja kaksi notaaria, muilla alueilla lakimies ja yksi notaari. Heidän tehtäviinsä kuuluvat oikaisuvaatimukset, kantelut, neuvonta, koulutus ja lausunnot. Keskushallinnossa on lakimiehen, suunnittelijan, erityisasiantuntijan ja tarkastajan virkoja laillisuusvalvonnan ja kansainvälisen täytäntöönpanon vastuualueella kymmenkunta. Tällä hetkellä vaihtuvuus on sijaisuusjärjestelyjen ja virkojen avoinna olemisen vuoksi nopeaa.

## 8 Tietotekniikka ja digitaaliset palvelut

### 8.1 Vankien valmiudet sähköiseen asiointiin

Vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen sähköisen asiointin yhdyshenkilöille tehdyssä kyselyssä on kartoitettu asiakkaille tarkoitettujen digitaalisten palveluiden käyttöä, asiakkaiden valmiuksia, toimipisteiden tarjontaa, asiointiprosesseja ja laitteistoja. Kyselyn perusteella syntyvä kuva siitä, millaiset valmiudet vangeilla on sähköiseen asiointiin, on monella tavoin ristiriitainen. Yhtenä erotteluna esitettiin jako vanhoihin ja nuoriin vankeihin.

Vankien kyky selviytyä kysymyksessä esitetyistä toiminnoista on erittäin vaihtelevaa. Nuorempi sukupolvi, joille jonkun verran on sähköiset välineet tuttuja, omaksuvat asiointimahdollisuudet kohtalaisen hyvin. Vangit, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta käyttää välineitä, tarvitsevat runsaasti tukea.

Monet yhdyshenkilöt totesivat, että on ns. vanhaa kaartia, joka ei digitaidoista perusta. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa vanhemmat alkoholistit ja ylipäättään syrjäytyneet asiakkaat. Digitaidoissa toisen ääripään muodostavat ne avolaitosvangit, jotka opiskelevat ulkopuolisissa oppilaitoksissa ja käyttävät opiskelussa vaadittuja välineitä ja ohjelmia. Erityisesti syrjäytyneiden tulevaisuus huolestuttaa.

Digitalisaatio on väistämätöntä muutosta, jota meidän rikosseuraamusalalla on seurattava. Mikäli rikosseuraamusasiakkaat tipahtavat digitalisaation kehityksestä, on se myös suuri uhka yhteiskunnasta eriytymiselle. Jotta voimme toteuttaa omaa strategiaamme ja visioitamme, on meidän huolehdittava siitä, että rikosseuraamusasiakkaat pysyvät yhteiskunnan muutoksessa kiinni.

Myönteisenä kehityssuuntana nähtiin se, että digitaitoihin liittyvät ongelmat on vankiloissa tiedostettu ja niitä on pyritty korjaamaan kurssituksella, jota ovat hoitaneet esimerkiksi ulkopuoliset oppilaitokset.

Vankilassa on juuri aloitettu kansalaisen digitaitojen opettaminen vangeille. Lyhyen seurannan perusteella vangeilla on vahva motivaatio

oppia käyttämään tietokoneita ja sen mahdollistamia palveluja. Vankien kyvyissä oppia on joitain ongelmia, mutta ammattitaitoisella opetuksella voidaan mahdollistaa myös erilaisten opiskelijoiden tarpeiden mukainen koulutus.

Digitaalisten valmiuksien suhteen vangit voidaankin karkeasti jakaa kolmeen ryhmään. Ne, joilla ei ole yhteiskunnassa vaadittavia minimitason digitaalisia valmiuksia, tavanomaiset perusvalmiudet hallitsevat ja ne, joiden digitaalisten valmiuksien taso on korkea eikä se edellytä toimenpiteitä vankilalta. Digitaalisen oppimisen alalla kysyntä ja tarjonta eivät kuitenkaan välttämättä kohtaa. Yhtenä syynä voivat olla vankien asenteet: ”Vanhempi asiakaskunta usein suhtautuu välinpitämättömästi ja osa jopa odottaa, että kyllä ne asiat joku toinen (henkilökunta) hoitaa hänen puolestaan.” Toisaalta on tilanteita, joissa opilliset perusvalmiudet ovat niin heikolla tasolla, että edellytyksiä digiopiskelulle ei ole: ”Osa asiakaskunnasta tulee tarvitsemaan todella paljon tukea (kielitaito, kirjoitustaito yms. heikkoja), kun taas osalle vankila näyttäytyy vanhanaikaiselta lippusineen ja lappusineen.” Oman ongelmansa muodostaa se, että henkilökuntaa ja palveluntuottajia ei ole riittävästi: ”Konetta tulisi hyödyntää enemmän juuri niiden vankien kanssa, jotka eivät osaa konetta käyttää ja tietoa hakea. Mutta kuka ehtisi opastamaan?”

Kysymys ei ole vain digitaidoista vaan yleisemmin siitä, että digitaalisten välineiden hallinta on yksi edellytys sähköiselle asiointille. Tyypillistä myös on, että osaamisen ongelmat kasautuvat muiden ongelmien kanssa: ”Tosin ne vangit, jotka eivät osaa konetta käyttää, eivät edes pyydä sitä mahdollisuutta eikä heillä ole esim. verkkopankkitunnuksia.” Vaikka osaamista olisikin, sähköiseen asiointiin ei aina ole edellytyksiä, koska sen muut reunaehdot puuttuvat.

Muun muassa Kela-asiointin opettelusta olisi monelle hyötyä, jotta he pystyisivät jatkossa täyttämään hakemukset sähköisesti. Kela-asiointiin tosin vaikuttaa se, että monelta puuttuu verkkopankkitunnukset ja henkilöllisyystodistus. Ilman henkilöllisyystodistusta ei saa verkkopankkitunnuksia. Henkilöllisyystodistusta ei saa ilman rahaa...

**8.1 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Niitä ryhmiä, joissa vaikeudet tyypilliset kasautuvat, ovat sakkovangit ja toistuvasti lyhytaikaisia vankeusrangaistuksia suorittavat päihdeongelmaiset kanta-asiakkaat. Koska perustaidot ovat heikot, digiopetuksen järjestäminen lyhyiden rangaistusten aikana on haastavaa. Sen sijaan toisen sähköisen asiointin perusedellytyksen, henkilökortin hankkiminen tai sen hakuprosessin käynnistäminen on lyhyidenkin vankeusrangaistusten aikana mahdollista. Vuoden 2019 alusta säännökset tiukentuivat niin, että pankit kelpuuttavat uuden asiakkaan henkilöllisyysasiakirjaksi vain passin tai henkilökortin. Viimeksi mainitun hinta on noin 50 euroa. Kelan ohjeen mukaan perustoimeentulotukea voidaan myöntää henkilökorttiin. Vangille

voidaan myöntää perustoimeentulotukea, jos hänellä on perustoimeentulotuella katettavia tarpeellisia menoeriä, jotka eivät kuulu vankilan järjestämään ylläpitoon. Henkilökortteja niille, joilta se puuttuu, olisi mahdollista järjestää niitä vailla oleville vangeille lähtien siitä, että henkilökortti kuuluu perustoimeentulotuen piiriin, mutta ei vankilan järjestämään ylläpitoon.

Oma kysymyksensä on vankien digitaitojen yleinen kehittäminen. Ongelmana on paitsi syrjäytyneiden vaatimat erityistoimenpiteet, myös se, että opetuksen järjestäminen jää riippumaan yksittäisten vankiloiden aloitteellisuudesta ja paikallisesta opetuksen tarjonnasta. Puutteena on ollut, että vankiloiden käytössä ei ole yleistä kansallisen tason koulutusohjelmaa tai toimintamallia. Tällainen on kuitenkin parhaillaan valmisteilla yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

## 8.2 Sähköinen asiointi vankilassa

Kysymykseen siitä, mitä sähköistä asiointia vangeilla on mahdollisuus käyttää, yhdyshenkilöiden vastaukset ovat pisimmillään laajoja: Skype-puhelut, vankilan tietokoneen (SA-työasemat) käyttöoikeus, oman tietokoneen ja internetin käyttöoikeus sekä oman äylaitteen käyttöoikeus opinto- tai siviilityöluvalla. Sähköinen asiointi saattaa koskea asunnonhakua, opiskelupaikan hakemista, kouluun liittyviä tehtäviä, työtehtävien hoitoon liittyvää asiointia, pankkiasioita, sähköistä asiointia valtion virastoissa, kuten Kela, TE-palvelut, verohallinto jne. Sosiaalisen median, sähköpostin ja internetin vapaa käyttö on kuitenkin lähtökohtaisesti kielletty. Laajin käyttömahdollisuus on niillä avolaitosvangeilla, jotka opiskelevat tai käyvät töissä vankilan ulkopuolella. Laitoksen ulkopuolisena opiskelu- tai työaikana tietokoneen tai älypuhelimien käyttö on rajoittamatonta. Avolaitoksen sisällä omaa tietokonetta voi luvalla käyttää myös ulkoisiin yhteyksiin, mikäli se liittyy esimerkiksi opintojen suorittamiseen.

Toinen sähköistä asiointia koskeva kysymys liittyy Skype-yhteyksien käyttöön. Tämä korostuu erityisesti suljetuissa laitoksissa. Kysymykseen, kuinka paljon Skypeä käytetään yhteydenpitoon, vastaukset vaihtelivat suuresti.

Skype-vuorot ovat 30 min/vanki. Skype-yhteydet ovat mahdollisia enintään 30 minuutiksi ke klo 8.00–17.50 ja erikseen määriteltynä la klo 15:30–19:20 ja su klo 9.00–10:30 ja 12.00–19:20 aikavälillä. Vuorot ovat aina lähes kaikki varattuina.

Paitsi yhteydenpitoa lähiomaisiin, Skypen välityksellä hoidetaan myös tavanomaisia viranomaisasioita kuten lastensuojeluneuvotteluja kuntiin, päihdehaastatteluja A-klini-

kalle ja parisuhdeneuvotteluja toiseen vankilaan. Monissa vankiloissa Skype on muodostunut osaksi vankilan perustoimintaa: ”Skype-tapaamiset ovat suosittuja, johtuen laitoksen sijainnista, josta välimatkat omaisiin ovat usein pitkähköt.” Joissakin laitoksissa Skype-tapaamiset ovat kohta suositumpia kuin normaalitapaamiset.

Kysymykseen siitä, millainen on vankilan sähköisen asioinnin työasemien käyttöaste, vastaus saattaa kuitenkin olla yllättävän niukka: ”Siis yksi kannettava mutta ei käyttäjiä.” Vastaavasti Skypen käytöstä saatetaan todeta: ”Käytännössä ei juuri ollenkaan, tällä hetkellä on juuri myönnetty yhdelle lupa. Hakijoita ei ole ollut, vaikka asiasta on tiedotettu.” Eräässä vankilassa Skypeä käytetään ”yksittäisiä kertoja vuodessa.” Tällöin käyttö liittyy lähinnä ulkomaalaisiin vankeihin.

Vankiloiden välinen hajonta on myös suurta Moodlen kautta tapahtuvassa perus- tai lukio-opetuksesta. Eräästä vankilassa todetaan: ”Moodlen käyttö on viikoittaista ja joskus jopa päivittäistä. Vangit on hyvin ottaneet sen käyttöön.” Vastaavasti lukio-opetuksen hoitamista kuvataan toisessa vankilassa: ”Lukio-opetus video-opetuksena plus kaksi Fujitsun hallinnoimaa Moodle-pöytäkonetta, joista maksetaan 200 € vuokraa per kk.”

Eräät muut vankilat puolestaan kertovat, että Moodle-opintoja ei ole vielä käytössä. Syynä tähän saattaa osaltaan olla se, että pääosa opiskelusta tapahtuu opintoluvalla lähialueen kouluissa. Edelleen kerrotaan: ”Vankilassa järjestetään lukio-opetusta. Moodlea ei käytetä koulutuksen yhteydessä lainkaan, koska opetus toteutetaan pääosin lähiopetuksena.”

**8.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Vankiloiden välillä on suuria eroja sähköisessä asioinnissa. Osa eroista selittyy sillä, onko kysymys suljetusta vai avovankilasta. Asiaan vaikuttaa osaltaan laitoksen sijainti, sijaitseeko se kaupunkikeskuksessa vai haja-asutusalueella, kuinka tapaamiset voidaan järjestää ja onko esimerkiksi koulutuspalveluita saatavilla lähistöltä. Tilanne ei kuitenkaan ole se, että sähköinen asiointi, Skypen tai Moodlen käyttö olisi aktiivisinta kaikkien syrjäisimmissä vankiloissa. Toisaalta kaupunkikeskuksissakaan asiat eivät ole automaattisesti kunnossa. Käynnissä olevassa Älykäs vankila -hankkeessa tarkoitus on luoda Hämeenlinnan uudesta vankilasta esikuvallinen sähköisen asioinnin yksikkö ja siirtää toimintamalli asteittain muihin pilottivankiloihin. Hanke kaipaisi rinnalleen projektia, jossa kartoitettaisiin kaikkein vähiten sähköisiä palveluja käyttävät vankilat. Keskeinen kysymys on, mistä niiden tilanne johtuu ja mitä sille tulisi tehdä?



## 8.3 Sähköisen asioinnin järjestäminen on työllistävää

Sähköisen asioinnin yhdyshenkilöiden mukaan käytännön järjestelyt ovat hankalia. Sähköisen asioinnin lupaprosessia pidetään monimutkaisena ja aikaa vievänä: ensin on vangin hakemus → esittely → päätös, jonka jälkeen ohjaaja kutsuu vangin net-tiajalle. Raskaan menettelyn nähdään vaikuttavan myös palveluiden käyttöön: ”Uskon että Skypen käyttö lisääntyisi, jos lupamenettely olisi helpompi.” Vastaavalla tavalla raskaana koetaan päätösten arkistointi. Esimerkiksi Skype-anomukset aiheuttavat paljon paperisotaa ja vuositasolla ne täyttävät ison siivun hyllytilaa. Myös itse asiointi-prosessit ovat työllistäviä. Sähköisen asioinnin laitteen käyttö sitoo yksittäisen virka-miehen työpanoksen sillä hetkellä, kun vanki laitetta käyttää. Tämä vaikuttaa asiointiin käytettävän ajan pituuteen: ”Koska vanki hoitaa sähköisiä asioita työntekijän vastaan-otolla valvotusti, sähköinen asiointi tulee hoitaa kohtuullisen lyhyessä ajassa.” Vastaa-vasti suojatut sivustot aiheuttavat työtä. Asioita saa harvoin kokonaan hoidettua asi-ointiin tarkoitetulla koneella, vaan osa täytyy hoitaa henkilökunnan koneilla. Ylipää-tään virkamiehiin perustuva toimintamalli saa osakseen kritiikkiä.

Vankien sähköiseen asiointiin tulisi pohtia nykymallia selkeämpiä lait-teita ja tarkemmin tarveperusteisesti määriteltäviä palveluja. Erilaisten yleispäätteiden käyttöä tulisi arvioida ja määritellä vankien saataville kaikki ne sähköiset palvelut, joihin ”minimissään” vangeilla voisi olla pääsy. Näiden sallittujen palveluiden osalta vangeilla tulisi olla pääsy omatoimisesti hoitamaan asioitaan. Virkamiesten nimenomainen sito-minen sähköisen palvelun mahdollistamiseksi vaikuttaa jokseenkin järjettömältä toimintamallilta.

Sähköisen asioinnin valvonta vaihtelee vankiloittain. Eräästä avolaitoksesta kerrotaan: ”Sähköinen asiointi ei ole ollut meillä jatkuvasti valvottua, vaan valvontaa on hoidettu muun työn ohella. Tämä tarkoittaa, ettei se työllistä ihan kauheasti, mutta myöskään valvonta ei ole aukotonta, joskin laitoksen luonteen huomioon ottaen mielestäni riittä-vää.” tai ”Esimerkiksi Skype-puhelut eivät ole valvottuja, vaikka niiden kuuluisi olla. Tämä söisi liikaa resursseja.” Varsinkin avolaitoksissa kaivataan sähköisen asioinnin laajentamista.

Avolaitoksen näkökulmasta filtit rajottavat joskus turhankin paljon van-gin asiointia joillakin sivustoilla. Ainakin avolaitoksissa sivustot voisivat olla vapaasti käytettävissä. Tämä mahdollistaisi joustavamman käytön ja oh-jauksen. Sähköinen asiointi on jo kansalaistaito, jota tulisi harjoittaa vanki-lassa.

Palveluiden laajentaminen nähdään myös motivaatiokysymyksenä: ”Mikäli sivustot olisivat vapaammin käytettävissä motivaatiota varmasti olisi.” tai ”Usein ihmistä kuitenkin motivoi se, kun heidän on mahdollista itse edistää asioitaan omassa tahdissa eikä asioiden selvittäminen ole työntekijästä riippuvaista.” tai ”Vangit ovat hyvin motivoituneita käyttämään sähköisiä palveluja omien poistumislupiansa suunnitteluun ja valmisteluun esim. varaamalla aikoja palveluista ja tarkistamalla kulkuyhteydet. Tämä toimii oikein hyvin.”

**8.3 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Varsinkin avolaitoksissa sähköisen asioinnin järjestämismallit koetaan jäykiksi. Yhtenä syynä on se, että ne avolaitosvangit, jotka ovat valvotussa koevapaudessa, opinto-, siviilityö- ja muilla ulkoisilla luvilla tai poistumisluvilla, voivat käyttää sähköisiä palveluita ilman että asiaa tällöin kontrolloidaan. Asian käänköpuolena on, että laaja digitaalinen toimintaympäristö luo myös kyber- ja muita rikosuhkia, joita tulee pystyä ennakoimaan ja hallitsemaan. Turvallisuuden merkitys korostuu kybertoimintaympäristössä.

## 8.4 Videoneuvotteluyhteys tuomioistuimen ja poliisin kanssa

Videoneuvottelujen käyttö tuomioistuimen ja poliisin kanssa riippuu laitoksen luonteesta. Tutkintavankiloissa tämä on arkipäivää ja yhteyksiä runsaasti: ”Päivittäin, varmaan keskimäärin viidestä jopa yli kymmeneen päivässä. Joskus kolmekin videoyhteyttä päällekkäin auki.” Tutkintavankiloista myös todetaan, että uusia videokuulemisiloja ollaan ottamassa käyttöön, koska tutkintavankien säilytysajat poliisivankiloissa lyhenivät vuoden vaihteessa ja videokuulustelujen lisääntymiseen pitää varautua. Muissa kuin tutkintavankiloissa videoneuvottelujen käyttö voi jäädä vähäiseksi.

Käräjäistuntojen tai vastaavien tuomioistuinkuulemisten osalta käyttötarve on ollut melko vähäistä. Vuoden 2018 aikana on toteutunut vain muutama videoneuvottelu (kalenterin mukaan neljä istuntoa/kuulemistä). Videoneuvotteluja hyödynnetään hieman enemmän erilaisissa haastattelu- ja arviointikeskusteluissa (arket, kuntoutusyksiköt yms). Käyttömäärät jäävät kuitenkin kuukausitasolla 1–4 kertaan.

Kauttaaltaan avolaitosten kommentit vaikuttavat varsin samansuuntaisilta. Videoneuvotteluja käytetään vähän: ”Melko harvoin, koska käytännössä kaikki haluavat osallistua paikan päällä ja meillä on ollut tapana myöntää poistumislupia hyvinkin runsaasti oikeudenkäyntejä varten.” tai ”Meillä avolaitoksessa käyttö on melko vähäistä käräjiin liittyen. Toisiin vankiloihin pidetään satunnaisesti videoneuvotteluja, joissa

vanki on mukana. Nämä liittyvät yleensä mahdollisiin tuleviin laitossiirtoihin.” tai ”Ei hyödynnetä ollenkaan sillä käytännön syistä se ei ole juurikaan mahdollista. Tämän lisäksi avolaitosvankien on mahdollista lähteä paikan päälle henkilökohtaisesti.” tai ”Hyödynnetään niissä tilanteissa, kun se on mahdollista. Muutamia kertoja vuodessa.” Toisaalta on havaittu, että vallitsevissa avolaitoskäytännöissä on omat ongelmansa, joita voidaan ehkäistä videoyhteyksillä.

On ollut tilanteita, joissa käräjät on peruttu, jonkun asianomaisen puuttuessa käräjiltä. Tällöin on ollut järkevää, että vangilla olisi ollut mahdollista osallistua käräjille videolla, eikä näin ollen ole tarvinnut turhaan matkustaa useampaa päivää käräjien vuoksi, jotka muusta syystä on peruttu. Käräjäistuntoja kannattaisi jatkossa lisätä ajan säästämisen vuoksi.

**8.4 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Videoyhteyksien käyttöä tuomioistuinten ja poliisin suuntaan voidaan pitää keskimäärin melko vähäisenä. Osaltaan tämä luonnollisesti riippuu toisesta osapuolesta eli tuomioistuimesta ja poliisista. Ilmeistä kuitenkin on, että niiden suunnasta tulevat paineet ovat kasvamassa. Lisääntyvä kysyntä tulee koettelemaan tutkintavankiloiden kapasiteetin rajoja ja vaatii toimivien yhteyksien järjestämistä myös niihin laitoksiin, joiden oman ilmoituksen mukaan se ei ole ollut käytännön syistä tarpeen tai mahdollista.

## 8.5 Sähköisen asiointin organisointi ja laitekanta Rikosseuraamuslaitoksessa

Selvityksen piiriin eivät kuulu palveluiden organisointiin ja laitekantaan liittyvät kysymykset. On kuitenkin todettava, että käyttäjänäkökulmasta monet kommentit ovat kielteisiä: ”SA-laitteiden toimintaan liittyneet jatkuvat ongelmat ovat vaikeuttaneet käyttöä merkittävästi laitteiden koko käyttökauden ajan.” tai ”Asiointia käytetään hyvin vähän, koska SA-laitteet eivät toimi riittävän hyvin, eikä niissä ole riittävän laajasti pääsyä kuntien ja asunnontarjoajien sivuille.” tai ”Nykyisen SA-työasemalaitteen toimivuusongelmat tulisi ratkaista mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Valtorin ja keskushallintoyksikön toistuva pallottelu laitteiden ylläpitoon liittyvissä kysymyksissä vaikuttaa ainakin vankilan näkökulmasta asiaa sekoittavasti.” Ongelmaksi nähdään teknisten ja menettelyllisten kysymysten vaikeasti purettava vyyhti.

Yleisesti voidaan todeta, että SA-laitteiden hyödyntäminen on suljettussa vankilassa vaikeaa ja niiden käyttöön liittyy yhä niin teknisiä kuin menettelyllisiä ongelmia. Vangeille SA-laitteiden kautta saatavilla olevat palvelut/käyttömahdollisuudet ovat yhä jäsentymättömiä ja

asiaa koskeva tiedottaminen on ongelmallista juuri SA-laitteiden käyttövaikeuksien vuoksi. Nykyisellään on lähes mahdotonta luetella tai luvata, että SA-laite olisi kaikilta osin toimintakuntoinen tai että sillä voitaisi toteuttaa vangin nimenomaisesti tarvitsema asiointitarve.

Sähköisen asioinnin yhdyshenkilöstö näkee haasteena myös teknologiset ratkaisut: ”Valittavan teknologian tulisi olla sellaista, että se pääosin hyödyntää laajassa yhteiskunnallisessa käytössä olevaa teknologiaa ja esim. jo käytöstä poistettuja tai hylättyjä teknologisia järjestelmiä ei yritetä ottaa käyttöön.” Koska teknologiset laitteet, ratkaisut ja palveluiden organisointi eivät kuulu selvityksen piiriin, tässä yhteydessä ei esitetä tilannearviota.

## 8.6 Tietotekniikka henkilöstön työvälineenä

Henkilöstön työtehtävistä riippuen käytössä on useita tieto- ja asianhallintajärjestelmiä. Ydintoiminnan kannalta keskeisin on nykyinen vankitietojärjestelmä (Vati). Hankkeen yhteydessä on yritetty selvittää, kuinka paljon henkilöstöstä on niitä, jotka eivät halua, osaa tai jotka voivat suoriutua työtehtävistään käyttämättä Vatia. Henkilömäärä on jäänyt arvionvaraiseksi, yleisin vastaus on ollut, että henkilöstö osaa ainakin jossakin määrin käyttää omiin työtehtäviinsä tarvitsemiaan osioita.

Käynnissä olevassa Roti-tietojärjestelmä uudistuksessa lähtökohtana on, että sen myötä kaikkien pitää alkaa käyttää tietojärjestelmää. Tällä hetkellä hankkeen valmius on 65–70 prosenttia ja se on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2020. Hankkeen käyttöönotto on lykkäytynyt eri syistä. Yhtenä syynä on ollut se, että vankeuteen liittyviä prosesseja ei oltu kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti ennen kuin järjestelmää on ryhdytty toteuttamaan. Esimerkiksi kurinpitoasioissa olisi tullut ensin määritellä, mitä tietoja pitää olla ja mitä olisi hyvä olla, ja vasta sen jälkeen suorittaa it-määrittelyt.

Roti-tietojärjestelmästä tullaan rakentamaan yhteys poliisin uuteen tietojärjestelmään (Vitja) ja yleisten tuomioistuinten uuteen tietojärjestelmään (Aipa). Esimerkiksi etsintäkuulutukset tulevat päivittymään reaaliaikaisesti poliisin uuteen tietojärjestelmään, kun ne nykyisin menevät Vatista kerran päivässä poliisin Patja-järjestelmään. Roti-järjestelmän ominaisuuksiin kuuluvat myös muistutukset, esimerkiksi rangaistusajan suunnitelman päivittämisestä, ja pakottavien kirjausten kentät. Järjestelmä pakottaa kirjajaan esimerkiksi rangaistusajan suunnitelmasta yhden tavoitteen, samoin se pakottaa merkitsemään lain edellyttämät kuulemiset.

**8.6 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Henkilöstöön nähden Roti-tietojärjestelmän käyttöönotto tulee olemaan erittäin suuri koulutuksellinen haaste. Kysymys ei ole vain siirtymisestä vanhasta tietojärjestelmästä uuteen ja tähän liittyviin ongelmiin, vaan osataan myös siitä, että osalla henkilöstöstä ei ole juuri kokemusta edes vanhasta Vati-järjestelmästä eikä ylipäätään sähköisistä tietojärjestelmistä. Kuinka tämän ryhmän erityistarpeet voitaisiin ennakolta kartoittaa ja varautua niihin?

Tietojärjestelmien lisäksi monet työprosessit muuttuvat, ja tämä tulisi ottaa koulutuksessa ja tietojärjestelmien käyttöohjeistuksessa huomioon.

## 9 Rangaistusajan suunnittelu

Rangaistusajan suunnittelussa yhtenä haasteena on toiminnan kattavuus. Tämänhetkinen tilanne on se, että rangaistusajan suunnitelma on tehty 81 prosentille vangeista ja vapautumissuunnitelma 76 prosentille. Prosenttiluvut vaihtelevat rikosseuraamusalueittain. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella rangaistusajan suunnitelma on tehty 69 prosentille ja vapautumissuunnitelma 68 prosentille vangeista, Itä- ja Pohjois-Suomen alueella prosenttiluvut ovat 91 ja 84 ja Länsi-Suomen alueella 85 ja 82. Eroja suunnitelmien kattavuudessa voidaan pitää alueiden välillä suurina.

Rangaistusajan suunnittelusta on yliopisto-opettaja Mia Kilpeläinen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta laatinut erillisen 28.2.2019 valmistuneen selvityksen. Seuraavassa Kilpeläisen muistio esitetään sellaisenaan.

### 9.1 Johdanto

Tässä muistiossa käydään läpi rangaistusajan suunnitelmia ja niihin liittyvää suunnitteluprosessia sekä rangaistusajan suunnitelmien toteuttamista. Muistiossa tuodaan esiin asiaan liittyviä havaintoja, kehittämisideoita ja vastaisuudessa huomioon otettavia seikkoja. Aluksi esitetään ajantasainen tilannekuva vuoden 2015 säännösmuutosten vaikutuksista rangaistusajan suunnitelmien laadintaprosesseihin. Kysymys on lähinnä toimintakäytäntöjen kuvauksesta ja numerotiedoista. Tämän jälkeen käsitellään rangaistusajan suunnitelmien nykytilaa ja sitä koskevia yleisiä havaintoja. Sitten siirrytään suunnitelmien laadintaan liittyviin kysymyksiin ja lopuksi käsitellään rangaistusajan suunnitelmien toteuttamista, jolloin tarkastelu siirtyy järjestelmän tasolta käytännön tasolle.

Muistio perustuu rangaistusajan suunnitelmista tehtyihin tutkimuksellisiin havaintoihin ja muihin alan toimijoiden kanssa käytyihin keskusteluihin koulutus- ym. tilaisuuksissa. Huomattavaa myös on, että tässä muistiossa käsitellään ainoastaan ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aikaista rangaistusajan suunnitelmaa. Rangaistusajan suunnitelma laaditaan myös yhdyskuntaseuraamuksissa, joita tässä yhteydessä ei käsitellä. Lisäksi tässä muistiossa käytetään yleistermiä tuomittu termin vanki sijasta. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi siviiliarviointia tehtäessä henkilö ei ole vielä kirjaimellisesti vankeusrangaistusta suorittava eli vanki, vaan hän on vapaudessa odottamassa tuomionsa täytäntöönpanon aloittamista. Näin ollen terminologinen valinta kattaa koko aikajänteen tuomioistuimen päätöksestä ehdonalaisen vapauden aikaan.

## 9.2 Tilannekuva vuoden 2015 muutosten vaikutuksista

Vuonna 2015 rangaistusajan suunnitelmien laadintaan tehtiin olennaisia muutoksia, kun lainsäädäntö mahdollisti suunnitelmien laadinnan myös muussa täytäntöönpanosta vastaavassa yksikössä. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että suunnitelmia ryhtyivät laatimaan arviointikeskusten lisäksi myös yhdyskuntaseuraamustoimistot.

Tapahtunut muutos siirsi rangaistusajan suunnitelmien laadinnan painopisteen yhdyskuntaseuraamustoimistoihin, mitä kuvaavat vuoden 2018 tilastotiedot. Vuoden aikana vapaudesta saapui vankiloihin yhteensä 5 546 vankia, joista 2 283 oli vankeusvankeja, 1 736 tutkintavankeja ja 1 321 sakkovankeja. Vapaudesta vankeusvangeiksi tulleiden rangaistusajan suunnitelmista lähes 90 % laadittiin yhdyskuntaseuraamustoimistoissa. Lopuille noin 10 %:lle rangaistusajan suunnitelma on laadittu arviointikeskuksissa, joissa käsitellään yli kahden vuoden tuomion saaneiden suunnitelmat ja muut erityistapaukset, kuten tuomitut, joille tehdään riski- ja tarvearvioon perustuva rangaistusajan suunnitelma. Näin ollen erittäin suuri osa suunnitelmista on valmistunut siviilissä ennen tuomion täytäntöönpanon aloittamista. Tämä on merkittävä parannus lainmuutosta edeltävään aikaan, jolloin kaikista tehdyistä rangaistusajan suunnitelmista noin puolet (52 %) oli valmistunut ennen vangin saapumista vankilaan.

Yhdyskuntaseuraamustoimistojen kautta täytäntöönpanopolkunsa aloittavista yli puolet (55 %) saapui yhdyskuntaseuraamustoimistoon itse ilmoittautuen, loput etsintäkuulutuksen perusteella. Yhdyskuntaseuraamustoimistojen kautta täytäntöönpanopolkunsa aloittaneista suurimmalla osalla (n. 71 %) rangaistusajan suunnitelma perustui tehtyyn haastatteluun. Kirjallisen materiaalin perusteella laadittuja rangaistusajan suunnitelmia oli noin 29 %:a tapauksista. Tämä on merkittävä parannus aikaisempaan, jossa valtaosa rangaistusajan suunnitelmista oli kirjalliseen materiaaliin perustuvia (63 %). Haastatteluun perustuvia suunnitelmia vastaavasti oli 36 %. Kirjalliseen materiaaliin perustuvia rangaistusajan suunnitelmia selittävät ennen muuta tilanteet, joissa tuomittua ei ole tavoitettu tai hän ei ole saapunut haastatteluun. Tällöin tuomitulla on saattanut olla esimerkiksi jostain muusta syystä etsintäkuulutus päällä, jolloin yhdyskuntaseuraamustoimistosta olisi ilmoitettu asiasta poliisille.

Rangaistusajan suunnitelmien laadinnan delegoiminen on yhtäältä kasvattanut yhdyskuntaseuraamustoimistojen työmäärää, mutta toisaalta lisännyt myös toimivaltaa ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanotehtävissä. Täytäntöönpanoprosessin näkökulmasta, vaikka yhdyskuntaseuraamustoimistot rangaistusajan suunnitelmia laativatkin, heillä ei ole toimivaltuuksia hoitaa passitusta. Edelleenkin arviointikeskus

tekee sekä sijoittelupäätöksen että päätöksen rangaistusajan suunnitelmasta. Yhdyskuntaseuraamustoimiston laatimaa rangaistusajan suunnitelmaa on pidettävä tällöin esityksenä, jonka arviointikeskus vahvistaa tai hylkää.

Paitsi edellä mainittuja erityistapauksia, rangaistusajan suunnitelma laaditaan arviointikeskuksessa niille tutkintavangeille, jotka jäävät suoraan vankilaan eli jatkavat lainvoimaisen tuomion jälkeen rangaistuksen suorittamista vankeusvankina. Vuonna 2018 näitä tutkintavankeja oli noin 500. Myös sakkovangeille rangaistusajan suunnitelmat laaditaan yleensä rangaistusaikana. Ennen vankilaan saapumista muuntorangaistukseen tuomitun sijoittelu tulee ratkaistavaksi lähinnä vain silloin, kun tuomittu haluaa sijoitusta avolaitokseen. Tapauksia on muutama kymmenen vuodessa.

### 9.3 Yhdyskuntaseuraamustoimistoista avolaitokseen ja suljettuun vankilaan sijoitetut

Muutettaessa rangaistusajan suunnitelmien laadintaa, samassa yhteydessä muutettiin myös siviilistä suoraan avolaitokseen sijoittamisen edellytyksiä. Tämän hetkisen lainsäädännön mukaan enintään kahden vuoden ehdoton vankeusrangaistus voidaan panna täytäntöön avolaitoksessa, mikäli tuomittu täyttää muut edellytykset kuten päihitteettömyys ja soveltuvuus avolaitoksen toimintoihin. Kyseinen kahden vuoden aikaraja muodosti lainsäädännön muutosvaiheessa työnjaollisen rajan siinä, ketkä kutsutaan rangaistusajan suunnitelman laadintaan yhdyskuntaseuraamustoimistoon. Todellisuudessa esimerkiksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella yhdyskuntaseuraamustoimisto tekee kaikki siviilistä tulevien arvioinnit, tuomion pituudesta riippumatta. Arviointikeskusten toimintatavat eroavat tältä osin toisistaan ja yhdenvertaisen täytäntöönpanon näkökulmasta käytänteitä olisi yhdenmukaistettava.

Viime vuosina siviilistä vankilaan saapuneiden kokonaismäärä on ollut runsaat 2 000. Suoraan vapaudesta on avolaitokseen sijoitettu 40 prosenttia tuomituista eli 800–900 vuodessa. Suorien avolaitossijoitusten prosentuaalinen osuus on merkittävästi vähentynyt erityisesti Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella, jossa osuus vuonna 2018 oli 35 prosenttia. Avo-laitossijoitusten osuus on laskenut erityisesti pidemmissä rangaistuksissa. Avolaitokseen siviilistä sijoitettujen rangaistusten keskipituus oli viisi kuukautta vuonna 2018, kun se aikaisempina vuosina on ollut 5,9 kuukautta.

Avolaitokseen suoraan vapaudesta sijoitetuista saapui tulopäivänä laitokseen noin puolet eli vuositasolla runsaat 400 tuomittua. Lisäksi 200–300 tuomittua siirretään sul-



jetusta laitoksesta avolaitokseen viimeistään viikon kuluessa. Myös tässä rikosseuraamusalueiden välillä on eroja. Länsi-Suomessa suoraan avolaitokseen saapuvien prosenttiosuus on korkea, kun taas erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa siirtyminen tapahtuu usein suljetun laitoksen kautta.

Ensikertalaisia tarkasteltaessa suoraan vapaudesta avolaitokseen sijoitettiin 44 % ensikertaisista vuonna 2018. Aikaisempina vuosina vastaava osuus on ollut 57 prosenttia. Muutos on ollut kaikilla rikosseuraamusalueilla samansuuntainen eli osuus on laskeva. Tämä kertoo osaltaan siitä, että yhä suurempi osa myös ensikertaisesti tuomituista on sellaisia, joiden avolaitokseen sijoittamisen esteenä on päihteiden käyttö tai heitä ei muutoin katsota soveltuviksi avolaitosoloihin.

## 9.4 Yleisiä havaintoja rangaistusajan suunnitelmista

Rangaistusajan suunnitelmat ovat olleet systemaattisesti käytössä yli kymmenen vuotta. Niiden käyttö on vuosien mittaan laajentunut ja tänä päivänä ollaan tilanteessa, jossa rangaistusajan suunnitelmat on laadittu erittäin kattavasti eli lähes kaikille vangeille. Tilannetta on pidettävä hyvänä ja siten vankeuslain uudistuksen yhteydessä asetettu tavoite rangaistusajan suunnitelmallisuuden lisäämisestä on toteutunut.

Rangaistusajan suunnitelmien luonne voi näyttäytyä kahdenlaisena. Ensinnäkin se voi luoda kannustimia tuomitulle siten, että noudattamalla suunnitelmaa hänen on mahdollista edetä avoimpiin olosuhteisiin. Toiseksi rangaistusajan suunnitelma ja erityisesti sen etenemättömyys voidaan mieltää rangaistuksellisen kontrollin välineeksi tilanteissa, jossa vangilta evättiin suunnitelmaan vedoten esimerkiksi valvottuun koevapauteen pääsy. Joissakin tapauksissa vankien tekemät esitykset on saatettu myös hylätä sillä perusteella, että rangaistusajan suunnitelmaa ei ollut tehty.

Rangaistusajan suunnitelmia laaditaan sekä arviointikeskuksissa että yhdyskuntaseuraamustoimistoissa. Rangaistusajan suunnitelman laadinnan keskiössä on rangaistusta suorittamaan tulevan tilanteen arviointi ja hänen tarpeiden huomioiminen. Rangaistusajan suunnitelmaan on mahdollista kirjata yhteensä yhdeksän tavoitetta. Se kuinka monta tavoitetta kullekin tuomitulle suunnittelun lopputulemana laaditaan, ei ole riippuvainen tuomion pituudesta. Luontevaa toki onkin, että pidempää tuomiota, ääritapauksessa elinkautista vankeusrangaistusta suorittavilla olisi useampi tavoitteita kuin lyhyempää tuomiota suorittavilla. Rangaistusajan suunnitelmien tavoitteiden laa-

dinnassa on kuitenkin esiintynyt ongelmia. Joissakin yhteyksissä suunnitelmia on arvosteltu ylimalkaisuudesta tai abstraktiudesta, mikä vaikeuttaa suunnitelmien täytäntöönpanoa vankilassa. Lisäksi arvostelua on esitetty suunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden epärealistisuudesta tuomion pituus ja vankiloiden toimintaedellytykset huomioiden.

Tähän seikkaan tulisi kiinnittää huomiota. Ensinnäkin huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tuomion pituus ja laitoksessa oloaika ovat järjestelmässämme kaksi täysin erillistä asiaa. Lähes kaikkiin vankeusrangaistukseen tuomituista sovelletaan ehdonalaisen vapauttamisen määräosia pois lukien elinkautista vankeutta tai yhdistelmärangaitusta suorittavat. Jossain määrin käsitteet ovat omiaan menemään yleisessä kielenkäytössä sekaisin, vaikka vankiloissa tämä mitä suuremmalla todennäköisyydellä onkin kunnossa. Sen sijaan arviointityössä ja rangaistusajan suunnitelmien laadintatyötä tekeville asian muistuttaminen voi olla tarpeellista erityisesti siinä tilanteessa, jossa suunnitelma tehdään siviilissä ja kokemus rangaistusajan suunnitelmien laadintatyöstä on vielä vähäinen.

Toiseksi tavoitteiden mahdollisimman konkreettiseen muotoiluun tulisi pyrkiä. Ensinnäkin tämä helpottaa vankiloiden ja siellä täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten työtä, ja vähentää tulkinnanvaraisuuksia ja tulkintojen kirjavuutta tavoitteiden täytäntöönpanossa. Tämä lisää yhdenvertaisuutta myös valtakunnallisesti. Mitä jouhevammin vankiloissa päästään toteuttamaan rangaistusajan suunnitelmaa, sitä tarkoituksenmukaisempaa ja vankeuslain tavoitteita seuraavaa täytäntöönpano on. Kolmanneksi mitä konkreettisemmat ja ymmärrettävämmät tavoitteet rangaistusajan suunnitelmaan saadaan muodostettua, sitä helpompaa on rangaistusajan suunnitelman eteneminen tai etenemättömyys osoittaa itse vangille, jolla voi olla hyvin erilainen käsitys siitä, mikä on katsottava tavoitteet etenemiseksi tai saavuttamiseksi kuin se, miten täytäntöönpanosta vastaava virkamies asian näkee. Lähtökohtaisesti tavoitteena on se, että niin arviointityö (suunnitelmien laadintatyö) kuin täytäntöönpano toimivat samansuuntaisesti eli tavoitteena tulisi olla vangin valmiuksien lisääminen ja motivoiminen kohti rikoksetonta elämää. Lisäksi olisi syytä kiinnittää suunnitelmien laadintatyössä huomiota siihen, että tavoite on muotoiltu sellaiseksi, joka olisi realistista saavuttaa laitosaikana. Esimerkiksi rangaistusajan suunnitelmissa tavoitteena voi olla huumeista eroon pääseminen. Jo arkiajattelunkin mukaista on, että päihteiden käytön lopettaminen on pitkä prosessi, eikä ole realistista ajatella, että kyseinen tavoite saavutettaisiin lyhyen laitosajan puitteissa. Hyvin laajat, toisinaan useiden vuosien työskentelyn vaativat tavoitteet ovat ongelmallisia täytäntöönpanossa, erityisesti siinä miten niiden toteutuminen arvioidaan.

Rangaistusajan suunnitelmissa on keskimäärin kolme tavoitetta. Hyvin tyyppillisesti tavoitteet liittyvät päihteisiin tai asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen. Tavoitteet eivät välttämättä kuvaa vankien todellisia tarpeita vaan ainoastaan niitä asioita, joita on

suunnitelmiin kirjattu. On ollut havaittavissa, että lyhytaikaisvangeille ei välttämättä kirjata sellaisia tavoitteita, joita ei rangaistusajana voida saavuttaa. Lyhytaikaisvankien kohdalla tavoitteet voivat liittyä lähinnä vapautumisen valmisteluun, kuten aikanaan lainsäädännön esitöissäkin on tuotu esiin. Lisäksi heille laadittava rangaistusajan suunnitelma voi olla suppeampi (tällä viitattiin lähinnä sakkovankeihin).

Se, että rangaistusajan suunnitelma ei kuvaa vangin sen hetkisiä todellisia tarpeita voi olla ongelmallinen. Rangaistusajan suunnitelma ohjaa täytäntöönpanoa ja vankeusai-  
kainen tekeminen on sidottu siihen. Tämän lisäksi siinä kuvataan mitä asioita (palve-  
luita) tuomittu laitosaikana tarvitsee. Mikäli tuomitun keskeiset tarpeet eivät ole näky-  
villä rangaistusajan suunnitelmaan kirjattuna, jatkumoiden rakentaminen siviiliin voi  
keskittyä väärin asioihin. Rangaistusajan suunnitelmanhan tulee kattaa koko rangais-  
tusaika, johon kuuluu myös ehdonalaisen vapauden aika ja jolloin tuomittu siirtyy esi-  
merkiksi kuntien tuottamien palvelujen piiriin. Tällöin todelliset tarpeet kirjattuna ran-  
gaistusajan suunnitelmaan voisivat olla saavutettavissa ja niihin liittyvät toimenpiteet  
hyödynnettävissä vapautumisen nivelvaiheessa, jolloin se palvelisi myös integroitumi-  
seen liittyviä tavoitteita.

**9.4 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Vaikka rangaistusajan suunnitelmien tulee olla yksilöllisiä ja kunkin tuomitun tilanne huomioivia, tulee niiden olla standardisoituja niin, että täytäntöönpanija ymmärtää mitä suunnitelman laatija on tarkoittanut. Keskeisessä asemassa ovat selkeä ohjeistus ja koulutus. Ne korostuvat erityisesti niiden kohdalla, joiden kokemus suunnitelmien laadintatyöstä on niukkaa. Tällöin tulee huomioida, että koulutus yksistään voi olla tehoton keino yhdenmukaistaa käytänteitä. Myös se, miten koulutus toteutuu ja saavuttaako se kohderyhmänsä, on tilannekohtaista. Koulutukseen osallistumisesta voi estää esimerkiksi ensisijaisemmat työtehtävät tai koulutuksen järjestäminen vaikeiden kulkuyhteyksien päässä. Tästä syystä koulutusta tulisi jalkauttaa lähelle käytännön toimijoita.

## 9.5 Rangaistusajan suunnitelman laatimisaika

Rangaistusajan suunnitelmia laaditaan sekä arviointikeskuksissa että nytemmin myös yhdyskuntaseuraamustoimistoissa (ns. siviiliarviointi). Suunnitelmien laadinnan laajentaminen osaksi yhdyskuntaseuraamustoimistojen työtehtäviä on osaltaan laajentanut yhdyskuntaseuraamustoimistojen työkenttää työmäärää lisäten, mutta laajentaminen tarkoittaa myös sitä, että suunnitelmia laativat yhä useammat yksittäiset henkilöt. Rangaistusajan suunnitelmien laadinta vaatii osaamista, joka olisi aiheellista siirtää osaksi yhdyskuntaseuraamustoimistoja. Jossain määrin on tapahtunut niin, että osa

arviointikeskusten työntekijöistä on siirtynyt yhdyskuntaseuraamustoimistoihin arviointityötä tekemään ja osaamista jalkauttamaan. Lisäksi on järjestetty koulutusta. Koulutus sinänsä on hyvä ja erittäin tarpeellinen, mutta siinä on myös syytä varmistua, että koulutus on tavoittanut kohderyhmän mahdollisimman kattavasti. Lisäksi koulutussällön asianmukaisuudesta tulisi varmistua.

Tällä hetkellä suunnitelmia laatii useampia henkilöitä aikaisempaan verrattuna. Lisäksi työnjaollisia eroavaisuuksia voi esiintyä siinä, tehdäänkö suunnitelmia keskitetysti josakin yhdyskuntaseuraamustoimistossa vai tehdäänkö niitä useammassa toimipaikoissa rikosseuraamusalueella. Yhtä kaikki erittäin tärkeää olisi varmistua siitä, että suunnitelmat laaditaan yhdenmukaisilla kriteereillä, ja että suunnitelmat ovat toteutettavissa ja lain hengen mukaisesti yksilöllisiä. Todellisuudessa alueellisia eroja esiintyy yhdyskuntaseuraamustoimiston ja arviointikeskuksen työnjaossa. Esimerkiksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella kaikki siviilissä tehtävät arviot on keskitetty Helsingin toimistolle, jossa määrät ovat suuria. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella arvioita tekevät monet pienet yhdyskuntaseuraamustoimistot, osin jo maantieteellistäkin syistä. Näin tuomittu voi käydä kuultavana mahdollisimman lähellä kotipaikkakuntaansa, mikä on omiaan minimoimaan matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Yhtäältä siviiliarviointien suuri lukumäärä voi aiheuttaa sen, että arviointien laatiminen saa massamenettelyyn liittyviä myönteisiä piirteitä. Tällöin poikkeuksellisillekin tilanteille voi helpommin kehittyä standardimaisia ratkaisuja, joissa poikkeuksellisuus ei korostu. Vastaavasti toimistoissa, joissa arviointien lukumäärä on pienempi, poikkeukselliset tapaukset voivat muodostua yksittäisiksi ”hankaliksi” tapauksiksi. Tämä on omiaan aiheuttamaan poikkeamia suunnitelmien yhdenvertaisessa käsittelyssä valtakunnallisesti tarkasteltuna.

Vankiloilla ja arviointikeskuksissa on ristiriitaisia näkemyksiä siitä, missä rangaistusajan suunnitelmat tulisi ylipäänsä laatia. Kyseiset näkemykset on esitetty aikaa ennen siviiliarviointia. Kritiikkiä perusteltiin arviointikeskusten puutteellisella vankituntemuksella. Tämä lisäksi huomiota on kiinnitetty siihen, että arviointityötä tekevillä tulisi olla riittävä ammattitaito rangaistusajan suunnitelmien laadintaan. Arviointityössä tärkeää olisi, että suunnitelmien laatijalla olisi kokemusta vankeinhoitotyöstä ja että heillä olisi soveltuva koulutus. Tähän seikkaan olisi syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi rekrytointi- ja muissa työnjaollisissa tilanteissa. Rikosseuraamusalueilla tulisi kiinnittää huomiota siihen, että suunnitelmia laativissa yksiköissä olisi riittävä tietotaso alueen vankiloista ja niiden toiminnoista.

Tarkasteltaessa kysymystä siitä, missä ja millä tavoin suunnitelmat tulisi ylipäänsä laatia, nousee pohdittavaksi kolme eri ratkaisuvaihtoehtoa: arviointikeskus, yhdyskuntaseuraamustoimisto ja vankila. Ensiksi arviointikeskuksia ja yhdyskuntaseuraamus-

toimistoja puoltaa se, että suunnitelmien keskitetty laadinta takaa niiden yhdenmukaisuuden ja päätöksenteon tasapuolisuuden paremmin kuin jos suunnitelmia laadittaisiin vankiloissa. Toiseksi suunnitelman laadinta ja siihen laitetuista tavoitteista päättäminen kauempana vankila-arjesta voi vähentää tuomitun ja vankilahenkilökunnan välistä konfliktitumista. Tässä on toki syytä huomata, että vankila-arjessa tehdään lukuisia vankia koskevia päätöksiä kuten poistumisluvut. Ne voivat olla tuomitulle joko mieluisia tai ei ja siitäkin huolimatta yhteiselon tuomitun ja viranomaisen kesken on sujuttava.

Toisaalta rangaistusajan suunnitelmien laadinta ja tavoitteista päättäminen vankilassa voisi taata sen, että suunnitelmat laaditaan sellaisiksi, että ne ovat täytäntöönpantavissa kyseisessä vankilassa. Tällöin vankila pystyisi peilaamaan tavoitteiksi nousevia asioita vankilan toimintoihin ja siten toimenpiteet ja tavoitteet ovat yhdenmukaisia. Lisäksi vankituntemus on tärkeä seikka erityisesti silloin, jos sama henkilö tulee suorittamaan uutta rangaistuskautta samaan laitokseen. Aikaisempi tuntemus helpottaa rangaistusajan suunnitelman laadintatyössä ja tuomittu saadaan luontevammin sijoittumaan toimintoihin. Vankituntemus on noussut esiin useissa keskusteluissa ja esimerkiksi vartijat, jotka ovat hyvin läheisesti tekemisissä tuomittujen kanssa, huomavat muutokset, joita tuomitun esimerkiksi psyykkisessä hyvinvoinnissa on tapahtunut.

Tälläkin ratkaisuvaihtoehdolla on kuitenkin ongelmansa. Rangaistusajan suunnittelussa tiukka sitoutuminen vain siihen, mitä vankiloissa on tarjolla, olisi haitallista rikosseuraamusalan pitkän aikavälin kehittämistyölle. Erityisesti avolaitosten tulisi valmentaa vankia vapauteen, mutta niiden maantieteellinen sijainti on usein sellainen, että se ei edistä vaan pikemminkin haittaa yhteiskuntaan sijoittumista ja yhteydenpitoa siviiliin. Rangaistusajan suunnittelun lähtökohdaksi ei voida hyväksyä tilannetta, jossa vapautumisvaiheessa ei ole juurikaan mahdollista järjestää laitoksen ulkopuolista opiskelua, työtä ja muita toimintoja.

**9.5 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Yhdyskuntaseuraamustoimistojen ja arviointikeskusten työnjakoa tulisi selvittää ja tarkastella käytäntöjen yhdenmukaisuutta valtakunnallisella ja alueellisella tasolla eri toimijoiden kesken.

## 9.6 Tuomitun kuuleminen rangaistusajan suunnitelman laadinnassa

Lain lähtökohtana on, että rangaistusajan suunnitelma tulee laatia tuomitun kanssa yhteistyössä. Lain sanamuoto on velvoittava, jolloin lain soveltajalle ei tulisi jäädä tulkinnanvaraa. Näin ei kuitenkaan ole vaan osa rangaistusajan suunnitelmista laaditaan

tuomittua tapaamatta ja käytännössä suunnitelman laadintaan osallistuminen on vapaaehtoista. Tätä ei voida pitää ihanteellisena tilanteena eikä näin laaditut rangaistusajan suunnitelmat ole lain tarkoittamassa mielessä yksilöllisiä. Tässä yhteydessä olisi-kin syytä pohtia sitä, pitäisikö lähtökohtana olla suunnitelman laatiminen yhteistyössä. Mikäli henkilö ei osallistu siihen vapaaehtoisesti, tällöin tuomitun saavuttua tuomiota suorittamaan esimerkiksi poliisin kiinniottamana, rangaistusajan suunnitelma laadittaisiin niin sanotusti ensi töinä. Mikäli henkilö ei tällöinkään suostu osallistumaan, vasta tämän jälkeen suunnitelma laadittaisiin kirjallisen materiaalin perusteella.

Tosiasiassa joukko, joiden rangaistusajan suunnitelmien laadintatyössä on haasteita, on moniongelmaista. Heihin ei välttämättä saada siviilissä yhteyttä tai he eivät lähtökohtaisesti siihen halua osallistua vapaaehtoisesti. Rangaistusajan suunnitelmaan osallistumisen vapaaehtoisuutta korostettiin aikanaan vankeuslain säätämisen yhteydessä ja osallistumiseen tulisi sen mukaan kannustaa tarjoamalla erilaisia houkuttimia. Kuitenkin jokainen tuomittu päätyy suorittamaan samaansa tuomiota jossakin vaiheessa ja näin ollen rangaistusajan suunnitelma voidaan aina laatia.

Se että rangaistusajan suunnitelmat laaditaan lähes kaikille tuomituille, on hyvin lähellä ideaalista tilannetta. Kuitenkin osa rangaistusajan suunnitelmista laaditaan edelleen tuomittua tapaamatta. Tämä tarkoittaa sitä, että rangaistusajan suunnitelmat laaditaan tuomitusta saatavilla olevan kirjallisen materiaalin perusteella. Kirjallinen materiaali voi olla muilta viranomaisilta saatavaa tietoa tai tietoa edellisiltä rangaistuskauksilta. Huomionarvoista on myös se esitetty näkemys asiakirjamateriaalin luonteesta, mikä hyvin monen kohdalla on mitä suurimmassa määrin negatiivista, jolloin mahdolliset ”hyvät” asiat jäävät pimentoon ja niihin pääsisi käsiksi vain aidossa vuorovaikutuksessa.

Kirjallisen materiaalin perusteella laaditut rangaistusajan suunnitelmat eivät vastaa ajatusta hyvästä suunnittelusta, koska tuomittu ei pääse esittämään omaa näkemystään asiasta. Tällöin väistämättä esitetyt tavoitteet saattavat tuntua tuomitusta ulkopuolelta annetuilta, mikä voi vaarantaa tavoitteisiin sitoutumisen. Lisäksi huomattavaa on, että asiakirja-aineisto voi olla lähinnä negatiivista, jolloin korostuvat uusimisriskiä ylläpitävät asiat. Sen sijaan arvioinnissa ei tule esiin mahdolliset positiiviset asiat, jotka tukisivat rikoksettomaan elämäntapaan liittyvien laajempien pyrkimysten saavuttamista. Lähtökohtaisesti arvioinnissa tulisi huomioida mahdollisimman laajasti molemmat näkökulmat (uusimisriskiä vähentävä ja lisäävät tekijät). Lisäksi haastattelemalla tuomittu voidaan saada mahdollisimman ajantasaista tietoa tuomitun sen hetkisestä tilanteesta. Asiakirja-aineisto voi joissakin tapauksissa olla vanhettunutta.

Kannanotoissa on noussut esiin myös näkemyksiä siitä, kenelle rangaistusajan suunnitelmat tulisi ehdottomasti laatia tuomittua haastattelemalla. Tällaisina ryhminä on mainittu esimerkiksi pitkän tuomion saaneet, nuoret ja seksuaalirikoksista tuomitut

sekä yleisesti sellaiset henkilöt, joiden uusimisriski on suuri. Lisäksi on tuotu esitetty näkemys siitä, että ensikertalaisten ja ulkomaalaisten haastattelu on tärkeää jo senkin takia, että heistä ei ole usein juurikaan saatavilla asiakirjatietoa.

## 9.7 Kielikysymykset rangaistusajan suunnittelussa

Ulkomaalaisten, Suomessa tuomiotaan suorittavien lukumäärä on noussut vuosien saatossa. Rangaistusajan suunnitelma tulee laatia myös heille yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Eri kansalaisuuksien kirjo ulkomaalaisvankien keskuudessa on suuri, mikä aiheuttaa kielellisiä haasteita niin täytäntöönpanon aloituksessa kuin sen edetessä. Huolimatta siitä, että osalla ulkomaalaisista vangeista on käännytyspäättös, tulee heidän olla yhdenvertaisessa asemassa muiden vankien kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että tarvittavasta tulkkauksesta on huolehdittava asianmukaisesti. Kielikysymykset painottunevat Etelä-Suomen rikosseuraamusalueelle, mutta yhtä kaikki tuomittujen yhdenvertaisuus on turvattava.

**9.7 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Ulkomaalaisten tuomittujen rangaistusajan suunnitelmien tekeminen tulisi keskittää riippumatta siitä, mihin vankilaan passitus tapahtuu. Mikäli jossain tilanteessa erityistä kielitaitoa on tarjolla, ei ole estettä sille, että suunnitelma voidaan laatia ko. rikosseuraamusalueella joko arviointikeskuksessa ja yhdyskuntaseuraamustoimistossa. Vankilaan sijoittamisessa tulee osaltaan varmistua siitä, että sijoitusvankilassa on riittävä kielitaito tai valmiudet.

## 9.8 Rangaistusajan suunnitelmien tavoitteiden määrittäminen

Rangaistusajan suunnitelmatyö tähtää siihen, että kullekin tuomitulle määritellään juuri hänen tilanteeseensa sopivat tavoitteet. Lähtökohtaisesti on tuotu esiin, että tuomitut toivovat konkreettisia suunnitelmia. Tavoitteiden lukumäärä voi vaihdella yhden ja yhdeksän välillä, ollen keskimäärin kolme. Tavoiteluokkia on yhteensä yhdeksän ja yhtä tavoiteluokkaa lukuun ottamatta kaikki muut luokat sisältävät alatavoitteita kahdesta yhdeksään kappaletta. Näin ollen tavoitteiden kirjo on suuri, jolloin yhdenmuokaisten kriteerien mukaisesti tapahtuva suunnitelmien laadinta edesauttaa sitä, että tuomittujen saman tyyppiset tilanteet kirjattaisiin samankaltaisiksi tavoitteiksi. Tällä hetkellä suunnitelmat kertovat laatijan tulkinnan tuomitun tilanteesta ja se, mitä kukin suunnitelmien laatija ymmärtää kullakin tavoiteluokilla ja niiden alakategorioilla voi olla

tulkinnanvaraista. Tulkinnat voivat myös vaihdella eri rikosseuraamusalueilla. Tärkeää tietysti on, että käytännöt ja tulkintalinjat olisivat yhtäläisiä rikosseuraamusalueen sisällä, mutta ensiarvoista olisi, että käytäntö olisi valtakunnallisesti samankaltainen.

Esimerkki: Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön alaisuudessa on meneillään asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma (AUNE-hanke). Tosiasiassa vankiloista vapautuu 30–35 % asunnottomina, mutta tarkasteltaessa rangaistusajan suunnitelmiin kirjattuja tavoitteita, huomattavasti pienemmässä määrin suunnitelmassa on kirjattu asumiseen liittyviä tavoitteita (eräässä tutkimusaineistossa ainoastaan 6 % tapauksia). Hankkeeseen liittyvissä tilaisuuksissa kävi ilmi, että välttämättä asumiseen liittyviä tavoiteluokkia ei käytetä, vaan lyhyttuomioisilla asuminen kuuluu tavoiteluokkaan ”vapautumisen valmistelu” ja näin ollen todellinen tilanne jää pimentoon. Esimerkki osaltaan kuvastaa sitä, miten suunnitelman laatijan subjektiivinen tulkinta voi ohjata tavoitteiden määrittelyä.

Suunnitelmia voidaan laatia nojautuen pelkästään kirjalliseen materiaaliin, haastatteluihin tai laajempaan arviointiin (jolloin suunnitelma perustuu riski- ja tarvearvioon ja joita laaditaan valitulle joukolle tuomituista). Rangaistusajan suunnitelmiin kirjatusta tavoitteista yleisimmät liittyvät päihteisiin ja muihin riippuvuuksiin, asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen, työllistymiseen tai niin sanottuihin muihin tavoitteisiin. Tosiasiassa sillä, miten rangaistusajan suunnitelma on laadittu, on merkitystä arvioitaessa mitä asioita suunnitelman tavoitteiksi nousee. Laajan arvioinnin lopputuloksena laadittuihin suunnitelmiin kirjataan suhteellisesti enemmän asenteisiin, ajatteluun ja käyttäytymiseen sekä koulutukseen liittyviä tavoitteita.

Aiemmin vankeuslain valmistelun yhteydessä on lähdetty siitä, että määriteltyihin tavoitteisiin tulee olla mahdollista pyrkiä rangaistusajan kuluessa. Lisäksi todettiin, että hyvin lyhyttä rangaistusta suorittavan vangin suunnitelma voisi sisältää esimerkiksi maininnan toiminnasta rangaistusaikana, vangin sijoittamisesta ja vapautumisajankohdasta. Toisaalta lainvalmistelun yhteydessä todettiin, että arviointikeskuksessa ei tarvitse tehdä vankeuslain mukaan rangaistusajan suunnitelmia, jos kyseessä on lyhyt vankeusrangaistus tai sakon muuntorangaistus.

Tilanne on sittemmin muuttunut ja arviointityöskentelyn painopiste on siirtymässä lyhytaikaisiin tuomioihin, kuten sakon muuntorangaistuksiin. Sakon muuntorangaistusten keskimääräinen pituus on kaksi viikkoa. Noin kolmasosa sakon muuntorangaistukseen tuomituista maksaa sakkovelkansa viiden ensimmäisen vankilassaolopäivän aikana, jolloin he vapautuvat välittömästi. Tällä hetkellä myös lyhytaikaisille vangeille tehdään arviointikeskuksessa riski- ja tarvearvio. Arvioinnissa kartoitetaan rikokset,



mikä niiden yhteys on aikaisempaan rikollisuuteen, asuminen, talous, sosiaaliset suhteet, koulutus ja työ. Tällöin riski- ja tarvearvioinnissa ei kuitenkaan tehdä pisteytyksiä ja se on yleensäkin tavanomaista suppeampi. Sakkovangeille riski- ja tarvearviota ei tehdä, mutta heidätkin pyritään rangaistusajan suunnitelmaa varten haastattelemaan, vaikka haastattelu on tavallista suppeampi.

Sijoittelun näkökulmasta arvioituna vankilaan tulevien lyhytaikaisten ja sakkovankien psykososiaaliset ja päihdeongelmat ovat niin syviä, että heitä ei voida sijoittaa avolaitokseen. Siviilissä näitä ihmisiä ei sosiaalipalveluissa tai poliklinikoilla edes näe. Tarpeet ovat moninaisia: talouteen liittyvät asiat, somaattinen terveys, mielenterveys, sosiaaliset suhteet jne. ovat kriisissä, eikä näitä vankeja siviilin palveluverkostot tavoita. Yhteys viranomaisiin ovat poliisivankila, vankila ja akuutti terveydenhuolto.

Edellä mainittu suppea rangaistusajan suunnitelma täyttää suunnitelman laatimisvelvoitteen. Toinen kysymys on se, mikä on tämänkaltaisten suunnitelmien relevanssi. Tyypillistä on, että osalle tuomituista kertyy useita lyhyitä tuomioita ja käsillä saattaa olla tilanne, jossa jo rangaistuskauden alussa on tieto siitä, että uusia tuomioita niin sanotusti kaatuu perästä tai henkilö syyllistyy useisiin ehdottomaan vankeusrangaistukseen johtaneisiin tekoihin lyhyellä aikajänteellä. Tällöin rangaistusajan suunnitelman tulisi olla tavoitteellisempi, jossa aidosti olisi mietitty tuomitun kokonaistilannetta. Näin lyhyenkin laitostajan puitteissa voidaan päästä tavoitteellisempaan työskentelyyn tuomitun kanssa ja voidaan ikään kuin jatkaa siitä, mihin on edellisellä rangaistuskaudella päästy. Tilanne on haasteellinen, mikäli tällaisen vangin kohdalla suunnitelma on laadittu kirjallisen materiaalin perusteella, ja olisikin tärkeää pyrkiä laatimaan rangaistusajan suunnitelma yhteistyössä tuomitun kanssa.

Eduskunnan lausuma: Hyväksyessään sakon muuntorangaistusta koskevan lainmuutoksen helmikuussa 2019 eduskunta liitti siihen lausuman, joka asettaa haasteita myös rangaistusajan suunnittelulle. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet kehittää ja laajentaa muuntorangaistukseen tuomittujen sijoittamista ulkopuoliseen laitokseen päihdehuoltoon ja mahdollisuudet varmistaa tarvittavien päihde-, sosiaali- ja terveystalvelujen jatkuvuus riittävän ajan laitos-sijoituksen ja muuntorangaistuksen suorittamisen jälkeen.

Tuomion täytäntönnäpon alkuvaiheessa keskiössä on siis rangaistusajan suunnitelman laatiminen. Todellisuudessa käsillä saattaa olla tilanne, jossa rangaistusajan suunnitelma valmistuu laitoksessa oloajan loppupuolella. Kyseinen tilanne voi tulla vastaan tutkintavangin tilanteessa. Tutkintavangille voidaan laatia rangaistusajan suunnitelma hänen pyynnöstään, mutta velvollisuutta suunnitelman laatimiseen ei ole. Niin kauan kuin henkilö on tutkintavankistatuksella, ko. velvoitetta ei ole. Henkilön

vankistatus säilyy tutkintavankina myös siinä tapauksessa, jos on esitetty tyytymättömyys käräjäoikeuden antamaan päätökseen ja asia saatettu muutoksenhakuasteeseen eli hovioikeuden ratkaistavaksi, mikäli on olemassa riittävät perusteet pitää henkilöä tutkintavankeudessa. Mikäli henkilö pysyy tutkintavankina koko oikeusprosessin ajan, hovioikeuden saatettua asia päätökseen voi olla, että vankeusvankiaika on jo lähestulkoon lopussa. Vankistatuksen muuttuessa tutkintavangista vankeusvangiksi rangaistusajan suunnitelman tekeminen tulee ajankohtaiseksi. Tosiasiassa tällöin vankilaan saapumisesta on saattanut kulua aikaa useampia kuukausia. Tällaisissa tapauksissa rangaistusajan suunnittelutyön idea liudentuu, ja työskentelyaika tavoitteiden täyttämiseksi jää lyhyeksi. Kyseisen kaltaisessa tilanteessa tavoitteeksi voi helpommin valikoitua vapauden valmistelu, jolloin muut todelliset tarpeet jäävät huomiomatta. Tässä yhteydessä olisi syytä pohtia niitä keinoja, joilla tutkintavankeja voitaisiin motivoida rangaistusajan suunnitelmatyöhön huolimatta siitä, että tutkintavankeja ei tämän hetkisen lainsäädännön puitteissa voida siihen velvoittaa, eikä tutkintavangilla ole samankaltaista toimintoihin osallistumisvelvollisuutta kuin vankeusvangeilla.

Toisaalta tyypillistä on, että henkilö on ollut tutkintavankeudessa jonkin aikaa, minkä jälkeen hänet on päästetty vapaaksi odottamaan tuomiota. Tuomion saatua lainvoiman täytäntöönpano aloitetaan rangaistusajan suunnitelman laatimisella yleensä siviiliarviointina yhdyskuntaseuraamustoimistossa tai arviointikeskuksen tekemänä arviointina tuomion luonteesta riippuen. Tässä tilanteessa rangaistusajan suunnittelu on selkeämmin oma prosessinsa. Pohdittavaksi kuitenkin jää, millä tavoin varsinaisena tutkintavankeusaikana voitaisiin järjestää sellaisia toimenpiteitä, jotka tukevat myöhemmin rangaistusajan suunnittelussa asetettavia tavoitteita.

Rangaistusajan suunnitelmiin asetetut tavoitteet voivat olla arvioijien näkemyksiä siitä, mihin asioihin tuomion aikana tulisi keskittyä. Parhaimmillaan se on molempien osapuolen näkemys asioista, joihin tulisi keskittyä. Mikäli suunnitelma laaditaan kirjallisen materiaalin perusteella, tällöin tavoitteet edustavat suunnitelman laatijan subjektiivista näkemystä tuomitun tilanteesta. Lisäksi vaarana voi olla, että suunnittelutyössä keskittyyään laitoksessa oloajan pituuteen ja toimenpiteet mitoitetaan sen mukaisesti. Esimerkiksi lyhytaikaisvangeille ei välttämättä kirjata koulutukseen liittyviä tarpeita, koska rangaistus aika ei riitä koulutuksen järjestämiseen vankilassa. Tavoitteet voivat tässä tapauksessa liittyä lähinnä vapauttamisen valmisteluun. Toisin sanoen rangaistusajan suunnitelmiin kirjatut tavoitteet eivät vastaa vankien todellisia tarpeita. Kyseisenkaltaisen tilanne on ongelmallinen siinä tapauksessa, jossa sama henkilö voi tulla uudelle rangaistuskaudelle ja suunnittelun pohjana käytetään edellisen rangaistuskauden suunnitelmaa ja siitä saatavia tietoja. Pulma on suurempi tilanteessa, jossa uusi rangaistusajan suunnitelma tehdään esimerkiksi kirjallisen materiaalin perusteella. Näin vanhat kirjaukset suuntaavat voimakkaasti uuden kauden suunnittelua ja todelliset tarpeet saattavat jäädä edelleenkin pimentoon. Tämän tulisi kiinnittää huomiota vastaisuudessa.

Tämänhetkisessä tilanteessa, jossa rangaistusajan suunnitelma voidaan laatia joko arviointikeskuksessa tai siviiliarviointina keskeistä on laitostuntemus. Tämä korostuu erityisesti siviiliarviointin yhteydessä. Huolimatta siitä, että rangaistusajan suunnitelma laaditaan yhdyskuntaseuraamustoimistossa, arviointikeskus tekee päätöksen tuomitun sijoittamisesta laitokseen. Tässä yhteydessä onkin syytä kysyä, että suunnitelman laatijalla ennakkotietoa siitä, mihin kyseisen rikosseuraamusalueen laitokseen tuomittu tullaan sijoittamaan. Jos tieto on, se auttaa tarpeiden ja laitoksen suomien mahdollisuuksien kohtaannossa. Ellei ole, tilanne on ongelmallinen ja omiaan vesittämään suunnittelutyö. Esimerkiksi jos tavoitteeksi on asetettu ammatillisen koulutuksen loppuunsaattaminen, eikä kyseistä mahdollisuutta ole sijoituslaitoksessa, tällöin tavoitteen toteutuminen vesittyy. Tämä voi johtaa siihen, että tällöin kyseisen tavoitteen toteumatietona on ”ei ole toteutunut”, mikä puolestaan voi johtaa tuomitun kannalta haitallisiin seuraamuksiin. Kyseinen ongelma voidaan välttää sillä, että laitostuntemusta siviiliarviointinkin puolella on ja että laitossijoittelua pohdittaisiin suunnitelman laatimisen yhteydessä tai tehtäisiin esitys sijoituslaitokseksi.

Toisinaan näkemykset tavoitteeksi kirjattavista asioista voivat olla eriäviä tuomitun ja virkamiehen välillä. On myös esitetty väitteitä siitä, että rangaistusajan suunnitelmaan on kirjattu virheellisiä tietoja ja on toivottu mahdollisuutta hakea muutosta suunnitelman sisältöön.

**9.8 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Rangaistusajan suunnitelman tavoitteisiin on mahdollista tehdä muutoksia arviointikeskuksessa. Kokonaiskuvan saamiseksi olisikin syytä selvittää, että tehdäänkö muutoksia ylipäänsä ja millaisissa tilanteissa. Tilanteen selvittäminen olisi tärkeää erityisesti nyt kun rangaistusajan suunnitelmia laaditaan myös yhdyskuntaseuraamustoimistoissa. Yhdyskuntaseuraamustoimistot ovat perinteisesti keskittyneet seuraamusten täytäntöönpanoon siviiliympäristössä, jolloin työorientaatio on erilainen. Näin ollen olisi syytä selvittää yhdyskuntaseuraamustoimistoissa ja arviointikeskuksissa tehtyjen rangaistusajan suunnitelmien mahdollisia eroavaisuuksia tai yhdenmukaisuuksia. Lisäksi olisi aiheellista pohtia sitä, että voitaisiinko rangaistusajan suunnitelman tavoitteisiin tehdä muutoksia sijoitusvankilassa, jolloin suunnitelmien täytäntöönpano olisi laitoksen tarjonnan kanssa yhdenmukaista. Lisäksi mikäli päätösvaltaa tavoitteista olisi myös vankilalla, tällöin suunnitelman muuttaminen erityisesti tilanteessa, jossa tavoitteiden muuttaminen olisi erityisen perusteltua, olisi byrokraltaan sujuvampaa.

## 9.9 Työ- ja toimintakyvyn arviointi

Rangaistusajan suunnitteluun liittyy vahvasti myös tuomitun työ- ja toimintakyvyn arviointi, mikä suuntaa suunnittelutyötä. Tosiasiassa tuomittujen toimintakyky on laskenut

vuosien saatossa, mikä aiheuttaa haasteita rangaistusajan suunnitelmien toteuttamisessa. Toimintakyvyn arviointi rangaistusajan suunnitelman laadintavaiheessa voi olla puutteellista, eikä tuomitun todellista tilannetta pystytä siinä yhteydessä arvioimaan. Tilanne korostuu erityisesti silloin, jos suunnitelma laaditaan pelkästään kirjallisen materiaalin perusteella. Mikäli suunnitelma laaditaan siviiliarviointina tuomittua haastatteleamalla ja jos toimintakyvyn arviointi perustuu tuomitun omaan ilmoitukseen, suunnitelmien tavoitteiden määrittely voi myös vääristyä. Lopputuloksena voi olla suunnitelma, jonka toteuttamiselle ei ole edellytyksiä.

## 9.10 Rangaistusajan suunnitelman toteuttaminen

Rangaistusajan suunnitelma on vankeinhoidollinen työväline, jonka avulla täytäntöönpanotoimet mitoitetaan ja suunnitelma välittää informaatiota täytäntöönpanosta vastaavalle laitokselle siitä, mitä kunkin tuomitun kanssa olisi hyvä tehdä. Suunnitelma on myös informaation siirron väline erityisesti silloin, kun tuomittu vaihtaa laitosta kesken rangaistuskautensa. Suunnitelmassa määritetyt tavoitteet ohjaavat täytäntöönpanotoimia.

Rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden mukainen toiminta voi olla tuomitun osallistumista esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen tarjoamiin kuntoutusohjelmiin. Ohjelmatointoihin osallistumista on kritisoitu ja on nähty, että rangaistusajan suunnitelmiin liittyvien tulostavoitteiden ohjaavan toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että vankeja ohjataan osallistumaan kurssille tai tiettyyn toimintaan pääosin siksi, että päästäisiin kyseistä toimintaa koskeviin määrällisiin tulostavoitteisiin. Tällöin ei kiinnitetä huomiota tuomitun tarpeisiin tai tilanteeseen, mikä on yksilöllisen tarveharkinnan lähtökohdan vastaista. Se, että ohjelmatoiminnoilla olisi todellista vaikuttavuutta, niihin osallistujien tulisi olla sellaisia, joille ohjelmasta on aidosti hyötyä. Tilastojen mukaan ohjelmatoimintoihin osallistuminen on ollut laskujohteista. Eräänä ratkaisuna voisi olla vankiloiden voimakkaampi erikoistuminen, jolloin ohjelmia tarjottaisiin harvemmissä laitoksissa ja rakenteellisesti tuomittujen ohjaaminen niihin olisi joustavaa. Parhaimmillaan Suomi muodostaisi toimintojen järjestämisen näkökulmasta yhtenäisen alueen, jossa toimipisteet voisivat pysyä ennallaan, mutta nykyiset rikosseuraamusalueiden rajat liudentuisivat. Tällä hetkellä esimerkiksi tuomitun sijoittaminen tai siirtäminen toiselle rikosseuraamusalueelle vaatii byrokratiaa, jota olisi mahdollista purkaa.

## 9.11 Rangaistusajan suunnitelman seuranta ja päivittäminen

Rangaistusajan suunnitelmien päivittämisessä ja toteutumien seurannassa on havaittu puutteellisuuksia. Lainsäädäntö velvoittaa vankiloita päivittämään rangaistusajan suunnitelmien toteutuman kolme kertaa vuodessa. Ongelmallista on ollut, että kyseistä velvollisuutta on pidetty tavoitteellisena määränä, ei absoluuttisena lähtökohdana. Lisäksi siinä, kuinka päivittäminen vankiloissa tehdään, on useita erilaisia käytänteitä. Joissakin päivittäminen tehdään moniammatillisimmissa tiimeissä. Toisissa vankiloissa tuomittu itse osallistuu kyseiseen tilaisuuteen, toisaalla taas ei. Lisäksi voi olla tilanteita, joissa yksi virkamies hoitaa päivittämisen. Käytänteiden epäyhtenäisyys on asia, johon tulisi kiinnittää huomioita ja pyrkiä yhdenmukaistamaan laitosten käytännöt koko maan tasolla tarkasteltuna. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tuomittu itse osallistuu tai että hänelle tarjotaan mahdollisuus osallistua päivitystyöhön, jolloin hän voi esittää oman näkemyksensä asiaan. Tällä voidaan osaltaan auttaa tuomittua itseään sitoutumaan tavoitteisiin ja niiden mukaiseen työskentelyyn. Lisäksi aidon vuorovaikutuksen kautta saadaan ajantasainen, laitosaikainen tieto siitä, ovatko asiat jotenkin muuttuneet ja onko esimerkiksi syytä paneutua ensisijaisesti joihinkin muihin seikkoihin kuin mitä siihen saakka on ollut esillä.

Rangaistusajan suunnitelman päivittämisessä keskeistä on sen arviointi, ovatko kirjatut tavoitteet edistyneet tai toteutuneet vai ei. Tutkimushavaintojen mukaan suuressa osassa rangaistusajan suunnitelmien tavoitteista ei ollut merkintää siitä, oliko tavoite toteutunut, osittain toteutunut tai jäänyt toteuttamatta. Jos tavoitteiden toteutumista oli seurattu, se oli suurimmassa osassa tapauksia merkitty osittain toteutuneeksi. Tietojärjestelmä mahdollistaa myös muiden vaihtoehtojen käyttämisen, mutta niitä ei oltu käytetty. Vankitietojärjestelmä ei mahdollista sen arvioimista, kuinka usein rangaistusajan suunnitelmia seurataan tai päivitetään vaan tietojärjestelmästä on mahdollista saada ainoastaan viimeisin rangaistusajan suunnitelman päivityspäivämäärä. Tätä on pidettävä puutteena, sillä näin ei voida todentaa tarvittaessa sitä, kuinka monta kertaa suunnitelmaa on ylipäänsä päivitetty ja milloin kyseiset päivittämiset ovat tapahtuneet. Tältä osin järjestelmän kehittäminen olisi tärkeää. Sen sijaan vankitietojärjestelmä mahdollistaa syyn tallentamisen sille, minkä vuoksi jokin asetetuista tavoitteista ei ole toteutunut. Kyseistä täsmennysmahdollisuutta ei kuitenkaan käytetä laajasti.

Se, miten toteumatietoja kirjataan, perustuu vaihteleviin kriteereihin. Tavoitteiden toteutumisen arviointi voi olla haasteellista erityisesti silloin, jos kirjatut tavoitteet ovat ylimalkaisia ja mahdollistavat toteutumisen monenlaiset tulkinnat. Esimerkiksi asenteiden muuttumiseen liittyvien tavoitteiden toteutumisen arviointi voi olla hankalaa. Tämän vuoksi arviointikriteeristö tulisi olla mahdollisimman konkreettinen ja mitatta-

vissa oleviin asioihin perustuva (esimerkiksi osallistumiskertojen lukumäärä). Huomi-  
oitavaa on, että kirjatut tavoitteet voivat olla laajoja, jopa koko elämän mittaisia (kuten  
pääteiden käytön lopettaminen tai hallinta), jolloin se missä vaiheessa tavoite merki-  
tään edistyneeksi tai saavutetuksi, on varsin harkinnanvaraista. Tällä perusteella arvi-  
ointikriteerien yhdenmukaistaminen on ensisijaisen tärkeää. Lisäksi konkreettisten ta-  
voitteiden määrittelyminen ja ylipäänsä konkretian lisääminen voisi edesauttaa siinä,  
että suunnitelmien seuranta virtaviivaistuisi ja seurantaan liittyvät epävarmuustekijät  
vähensivät. Edellä mainitun ohella tulisi pohtia mahdollisuutta muuttaa arvioinnissa  
käytettävää asteikkoa. Nyt arviointi tapahtuu toteutunut – ei toteutunut – osittain toteu-  
tunut –asteikkoa. Kuvaavampaa voisi olla arviointi esimerkiksi seuraavalla asteikolla:  
ei aloitettu – aloitettu/työn alla – valmis. Valmis viittaisi tilanteeseen, jossa tavoite to-  
dellakin on saavutettu (esimerkiksi koulutus suoritettu loppuun) tai sillä voitaisiin vii-  
tata tilanteeseen, jossa ei enempää voida asian eteen enää niissä olosuhteissa tai lai-  
toksessa tehdä.

Eryteisesti pitkää tuomiota suorittavien kohdalla laajojen tavoitteiden pilkkominen osa-  
tavoitteiksi voisi toimia yhtenä ratkaisuna. Osatavoitteiden asettaminen ja erityisesti  
niiden saavuttaminen voisi toimia motivaatiota ylläpitävänä asiana. Huomionarvoista  
on, että joidenkin tavoiteluokkien seuranta on helpompaa kuin muiden: asunnon säi-  
lyttäminen vankeusaikana tai peruskoulun suorittaminen on usein konkreettisempi ja  
helpommin seurattava tapahtuma kuin rikosmyönteisen ajattelun muutos. Peruskou-  
lun suorittaminen voi tosin olla pitkän aikaa osittaisen toteutumisen tilassa, koska  
opinnot itsessään vievät oman aikansa. Tavoitteet voivat jäädä toteutumatta myös, jos  
vankilalla ei ole mahdollista järjestää vangille rangaistusajan suunnitelman mukaista  
toimintaa. Toisaalta jokin tavoite on saatettu kirjata toteutuneeksi, kun vain on osallis-  
tuttu tietyille kurssille.

**9.11 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Rangaistusajan suunnitelmien päivitysten pa-  
kottavuus ja päivitystietojen saatavuus olisi turvattava uudessa asiakastietojärjestel-  
mässä (ns. ROTI-hanke).

## 9.12 Rangaistusajan suunnitelman ja lupaharkinnan yhdistäminen

Parhaimmillaan rangaistusajan suunnitelma tekee rangaistuskaudesta ennustettavan  
ja tavoitteellisen. Rangaistusajan suunnitelma on lukuisissa tuomittua koskevissa pää-  
töksissä yhtenä harkintaperusteena, joka vaikuttaa päätöksen lopputulokseen joko  
puheen myönteisen lopputuloksen puolesta tai sitä vastaan.

Useissa asiayhteyksissä on tuotu esiin, että suunnitelman noudattaminen ei sinänsä tuo sellaisia oikeusvaikutuksia, joka voisi johtaa esimerkiksi lupien automaatioon. Päätöksentekoon vaikuttavat useat eri asiat rangaistusajan suunnitelman toteutuman lisäksi ja myös tuomitun laitosaikana voi tapahtua asioita, jotka puhuvat myönteisten päätösten vastaisesti. On tuotu esiin, että rangaistusajan suunnitelmien ja lupaharkinnan yhdistämiseen liittyy järjestelmän ennustettavuuden, vankien oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia muuttujia (muun muassa jo edellä keskustellut asiat suunnitelmien laadun epätasaisuudesta, vaihtelevasta toimintatarjonnasta, seurantaan liittyvistä seikoista ja epäyhdenmukaisesta arviointikriteeristöä).

Käytännössä asiaan voitaneen vaikuttaa esimerkiksi sillä puhetavalla, jolla suunnittelelutyöhön osallistumista markkinoidaan. Pyrkimällä välttämään liiallista kannustimien tarjoamista ja pyrkimällä varmistumaan siitä, että tuomiota suorittamaan tuleva todella ymmärtää suunnitelman luonteen, voidaan estää väärinymmärryksiä. Esimerkiksi on tärkeää ymmärtää se, ettei yksi käynti erityisohjaajan luona välttämättä tarkoita sitä, että tavoite on toteutunut tai edennyt, minkä johdosta tuomittu voisi anoa esimerkiksi avolaitospaikkaa vedoten siihen, että suunnitelma on edennyt. Varmistamalla siitä, että tuomittu ymmärtää sen, mistä on kyse, voidaan välttää turhaa etuuksien tai siirtojen hakemista.

## 9.13 Rangaistusajan suunnitelma vapautumisen nivelvaiheessa

Rangaistusajan suunnitelman tulisi kantaa myös vapautumisen jälkeiseen aikaan, jolloin tuomittu on ehdonalaisessa vapaudessa. Vapautumispolku voi sisältää joidenkin osalta valvotun koevapauden vaiheen, mikäli vaaditut edellytykset täyttyvät. Tässä yhteydessä valvotun koevapauden vaihetta ei käsitellä yksityiskohtaisesti.

Vankila-ajan jälkeen tuomittu siirtyy ehdonlaiseen vapauteen, joka yhtä lailla on rangaistusajaa, mutta täytäntöönpano tapahtuu siviilissä. Joidenkin tuomittujen kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että heidät asetetaan ehdonalaisen vapauden valvontaan, jolloin täytäntöönpanotoimet jatkuvat tuetusti. Valtaosa vapautuneista ei kuulu yhdyskuntaseuraamustoimiston asiakaspiiriin vaan siirtyvät siviiliin ilman Rikosseuraamuslaitoksen tarjoamaa tukea.

Hieman ennen tuomitun vapautumista rangaistusajan suunnitelmaa täydennetään vapauttamissuunnitelmalla. Se laaditaan vankilassa ja vapautumisen nivelvaiheessa, jolloin keskeistä on jatkumoiden rakentaminen siviiliin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi

hoitojatkumoi- tai päihdekuntoutuksessa tai muita verkostoja esimerkiksi kolmannen sektorin palvelutarjonnan piiriin.

Käytännössä rangaistuksensa suorittaneiden palvelujatkumot eivät kuitenkaan toimi hallitusti ja yhdenmukaisesti. Lisäksi vapautumisen suunnittelun käytännöt vaihtelevat laitoksittain, ja vankilat hoitavat vapautumista itsenäisesti. Toisinaan niitä tehdään ilman yhteistyötä tuomitun kotikunnan kanssa. Vapautumisen jälkeen tuomion suorittanut siirtyy kunnan tarjoamien palvelujen piiriin. Kuntien sitoutuminen palvelujatkumoiden turvaamiseen vaihtelee. Vapautumisvaiheessa yhteistyöverkostosta puuttuu monessakin tapauksessa kokonaisuutta koordinoiva taho. Eri viranomaistahojen asiakas- suunnitelmia ei välttämättä soviteta yhteen. Myös tiedonkulussa saattaa ilmetä ongelmia. Toki on olemassa kuntia, joiden kanssa yhteistyö sujuu, mutta yhteistyö voi olla hyvin henkilösidonnaista. Näin esimerkiksi henkilömuutokset voivat haavoittaa järjestelmää.

Huomattavaa on, että kolmannen sektorin rooli on korostunut vapautumisen jälkeisessä ajassa. Järjestöt tarjoavat asuntoja ja asumiseen liittyviä tukipalveluja, mutta myös muunlaista tukea, jonka avulla pyritään irtaantumaan rikollisesta elämäntavasta. Todellisuudessa on olemassa toimivia paikallisia malleja ja hyviä käytänteitä. Järjestötoiminnan negatiivisena puolena on projekti- tai hankeluontoisuus, minkä vuoksi toiminta ei ole pysyvää eikä palveluverkko ole kattava. Tämä johtaa vapautuvien eriarvoiseen asemaan valtakunnallisesti tarkasteltuna.

Kaikkiaan vapautumisen nivelvaihe on haastava. Yhtäältä rangaistus- aika on vielä meillä, mutta vapautunut henkilö ei enää kuulu Rikosseuraamuslaitoksen tarjoamien palvelujen piiriin. Toisaalta on sanottua, että rangaistusajan suunnitelman tulisi kattaa myös ehdonalaisten vapauden aika. Lisäksi vapautumisen nivelvaiheen toiminnot ovat haastavia kunnissa, joiden tehtäväkenttään kyseiset toiminnot eivät ole tulleet luontevaksi osaksi. Tässä suhteessa valvotun koevapauden kautta vapautuvat ovat muita vapautuvia paremmassa asemassa, sillä jo ennen valvotun koevapauden alkamista paljon asioita (asuminen, toiminnot, muu viikoittainen ohjelma) tulee olla järjestetty. Vastuullisena tahona tässä tapauksessa on Rikosseuraamuslaitos. Se, että vastuu- taho on selkeästi määritetty, edesauttaa jatkumoiden rakentamisessa ja ylipäänsä integraatiossa.



## 9.14 Rangaistusajan suunnitelma ja asiakassuunnitelma

Rangaistusajan suunnitelma on hyvä työväline, jolla on kiistattomia etuja, mutta edelleen laadintaprosessissa esiintyy haasteita. Lisäksi sen velvoittavuudesta on käyty vuosien saatossa keskustelua. Suunnitelma lähtökohtaisesti sitoo tuomittua ja ohjaa häntä tavoitteiden suuntaiseen toimintaan. Suunnitelman tulisi sitoa myös Rikosseuraamuslaitosta, mutta tosiasiasa esimerkiksi resurssikysymykset saattavat asettaa omat rajoitteensa. Pohdittavaksi tulee rangaistusajan suunnitelman asema täytäntöönpanossa. Lainsäädännön mukaan se ei ole velvoittava asiakirja, ainoastaan yksi päätöksenteossa huomioitava seikka, mutta käytännössä sitä saatetaan käyttää perusteluna esimerkiksi lupa-asioissa.

Rangaistusajan suunnitelmaa muistuttavia elementtejä on ideoitu myös sosiaali- ja terveysalalle, jossa sote-valmistelun yhteydessä on puhuttu asiakassuunnitelmien tekemisestä. Asiaa on valmisteltu ja hallituksen esitykseen asiakassuunnitelma on kirjattu. Valmistelun yhteydessä on perustuslakivaliokunnassa tuotu esiin se, että asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jää epäselväksi. Valiokunta on esittänyt näkemyksensä, että sääntelyä on täsmennettävä. Siitä on käytävä selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma sitoo palveluntuottajaa ja miltä osin se on asiakkaalle oikeuksia luova.

Asiakassuunnitelman idea muistuttaa läheisesti rangaistusajan suunnitelmaa, ja nähtäväksi jää tullaanko vaatimaan suunnitelman sitovuutta ja voidaanko rangaistusajan suunnitelma nähdä asiakassuunnitelmalle rinnasteisena. Mikäli asiakassuunnitelmasta tulee palveluntuottajaa sitova, jäämme mielenkiinnolla odottamaan perusteita ja sitä onko asiakassuunnitelma perusteluidensakin osalta verrattavissa rangaistusajan suunnitelmaan. Lisäksi mielenkiintoista on se, miten rangaistusajan suunnitelma ja asiakassuunnitelma tulevat ”keskustelemaan” erityisesti tuomitun vapautumisen nivelvaiheessa, jolloin palvelujen tuottamisvastuu siirtyy Rikosseuraamuslaitokselta muille toimijoille.

## 10 Poistumislupajärjestelmä

### 10.1 Poistumislupien myöntämisperusteet

Poistumislupajärjestelmä on otettu Suomessa käyttöön vuonna 1971. Poistumisluvilla haluttiin vähentää vankeuden haittavaikutuksia, mahdollistaa yhteydenpito ulkomaailmaan, estää laitostumista ja edistää mielenterveyttä. Poistumislupa voitiin myöntää rangaistuksen pituuden vuoksi ja toisaalta tärkeästä syystä rangaistuksen pituudesta riippumatta. Tärkeänä syynä pidettiin esimerkiksi työpaikan hankkimista ja asuntoasioiden järjestämistä. Poistumislupajärjestelmän jatkokehitys on pitkälti vastannut Euroopan neuvoston poistumislupia koskevaa suositusta vuodelta 1982.

Tällä hetkellä poistumislupa voidaan myöntää rangaistusajan pituuden perusteella, tärkeästä syystä ja erittäin tärkeästä syystä. Rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävän poistumisluvan aikaisin ajankohta on, kun vankilassaoloaikaa on suoritettu kaksi vuotta. Jos vangin tuomioistuimen tuomitsema kokonaisrangaistusaika on esimerkiksi kuusi vuotta ja vanki pääsee ehdonlaiseen vapauteen suoritettuaan rangaistuksestaan puolet eli kolme vuotta, aikaisin poistumislupa rangaistusajan pituuden perusteella voidaan myöntää, kun vankilassaoloaikaa on suoritettu kaksi kolmasosaa eli kaksi vuotta. Rangaistusajan suunnitelmaan perustuen rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävää poistumislupaa on kuitenkin mahdollista aikaistaa. Tällöin poistumisluvulle voidaan aikaisintaan päästä, kun puolet vankilassaoloaikaa on suoritettu, edellä esitetystä esimerkissä puolentoista vuoden vankilassaoloajan jälkeen. Rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävälle poistumisluvulle on säädetty erityinen alaraja. Poistumislupaa ei voida myöntää ennen kuin vankilassaoloaikaa on kertynyt kaksi kuukautta.

Toisena poistumisluvan myöntämisperusteena voi olla tärkeä syy. Tärkeänä syynä pidetään vangin perhe-, työ-, koulutus-, sosiaali- ja asuntoasioiden sekä toimeentuloon ja terveydenhuoltoon liittyvien asioiden hoitamista. Tärkeä syy voi olla esimerkiksi muutto, oppilaitokseen pyrkiminen, työpaikkahaastattelu tai muu tämänkaltainen syy. Tärkeästä syystä myönnettävä poistumislupa ei ole sidoksissa vankilassaoloajan pituuteen eikä rangaistusajan suunnitelmaan.

Erittäin tärkeän syyn perusteella myönnettävä poistumislupa eroaa edellisistä siinä, että inhimillisten syiden vuoksi se on lähtökohtaisesti annettava. Erittäin tärkeänä syynä pidetään lähiomaisen tai muun läheisen vakavaa sairautta, hautajaisia ja muuta tämänkaltaista syytä. Viimeksi mainittu voi esimerkiksi tarkoittaa lähiomaisen joutumista vakavaan onnettomuuteen.

## 10.2 Poistumislupien määrällinen kehitys

Taulukossa 1 esitetään poistumislupien määrällinen kokonaiskehitys viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lukuihin sisältyvät rangaistusajan pituuden, tärkeän syyn ja erittäin tärkeän syyn perusteella myönnetty luvat.

**Taulukko 1. Poistumislupien määrällinen kehitys vuosina 2009-2018**

	Anottu		Myönnetty		Peruutettu		Käytetty		Lupaehdot täytetty		Lupaehdot rikottu	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>2009</b>	15 728		11 555	73	342	3	11 213	97	10 726	96	487	4,3
<b>2010</b>	13 997		10 669	76	242	2	10 427	98	9 932	95	495	4,7
<b>2011</b>	14 768		11 016	75	293	3	10 723	97	10 256	96	467	4,4
<b>2012</b>	14 749		10 984	74	318	3	10 666	97	10 212	96	454	4,3
<b>2013</b>	15 921		11 829	74	399	3	11 430	97	10 921	96	509	4,5
<b>2014</b>	15 579		11 639	75	327	3	11 312	97	10 868	96	444	3,9
<b>2015</b>	16 550		12 708	77	405	3	12 303	97	11 832	96	471	3,8
<b>2016</b>	17 776		13 813	78	465	3	13 348	97	12 857	96	491	3,7
<b>2017</b>	17 852		13 844	78	464	3	13 380	97	12 926	97	454	3,4
<b>2018</b>	17 243		13 557	79	390	3	13 167	97	12 701	96	466	3,5

Tarkastelukaudella myönnettyjen poistumislupien määrä on kasvanut sekä absoluuttisena lukuna että prosentiosuutena kaikista hakemuksista. Viimeksi mainittu on nousut 73 prosentista 79 prosenttiin vuosina 2009–2018. Vuonna 2018 myönnettyjä poistumislupia peruutettiin 390, syynä on yleensä positiivinen tulos poistumislupaa edeltävässä päihdetestissä. Käytettyjen lupien määrä kasvoi 11 213:sta 13 167:ään vuosina 2009–2018 eli 17 prosenttia. Lupaehtojen noudattaminen on tarkastelujaksolla selvästi parantunut. Vuosina 2009–2013 lupaehdot rikottiin 4,3–4,7 prosentissa käytetyistä luvista, vuosina 2014–2018 vastaava luku oli 3,4–3,9 prosenttia.

Samaan aikaan kun poistumislupien määrä on kasvanut, vankiluku on vähentynyt. Tässä tapauksessa olennaista on vankeusvankien määrällisen kehityksen tarkastelu ilman tutkinta- ja sakkovankeja, koska viimeksi mainituille poistumislupia myönnetään harvoin. Vankeusvankien päivittäinen keskimäärä laski 2 840:stä 2 304:ään vuosina 2009–2018. Poistumislupien näkökulmasta näistä luvuista on vielä vähennettävä valvotussa koevapaudessa olevat, joiden keskimäärä kasvoi samaan aikaan 85:stä 207:ään. Kun valvotussa koevapaudessa olevat vähennetään vankeusvankien luvusta, keskimäärä laski 2 755:stä 2 097:ään kymmenvuotiskaudella eli 24 prosenttia.

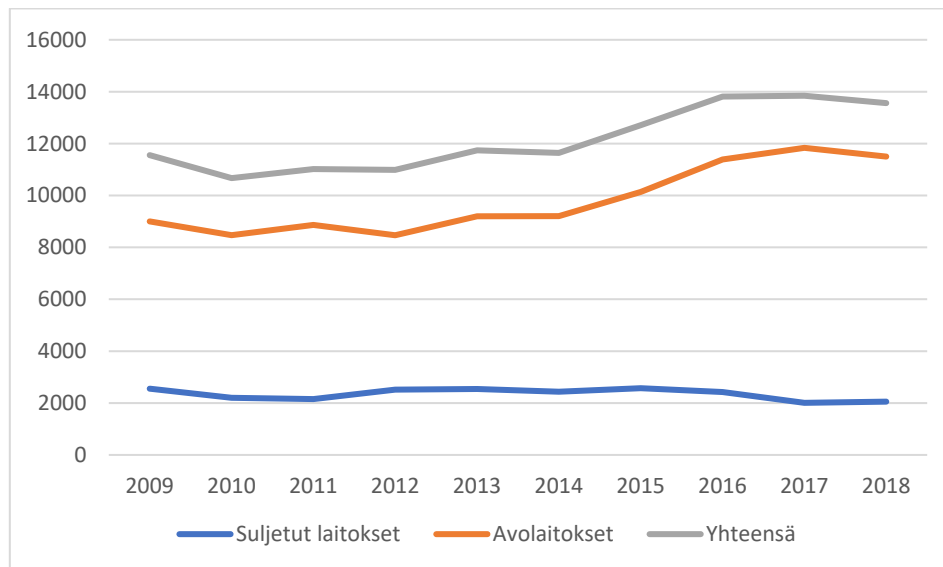
**10.2 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Vaikka vankien määrä on vähentynyt, poistumislupajärjestelmän kuormitus vankiloiden päätöksenteossa on jatkuvasti kasvanut.

Kysymys siitä, voitaisiinko päätöksentekoa delegoida nykyiseltä johtajatasolta alaspäin, edellyttää erillistä oikeudellista selvitystä ja lainsäädäntömuutoksia. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla ratkaisumalli, joka olisi analoginen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön nykyisen delegointimahdollisuuden kanssa. Samalla tavoin kuin keskushallintoyksikkö voi siirtää päätösvallan vankilan johtajalle sen jälkeen kun poistumisluvat ovat käynnistyneet onnistuneesti, vastaava menettely olisi mahdollinen myös vankilan sisällä.

### 10.3 Poistumislupien tekninen valvonta

Kun siis viimeisen kymmenen vuoden aikana käytettyjen poistumislupien määrä on kasvanut 17 prosenttia, samaan aikaan vankeusvankien luku ilman valvotussa koevapaudessa olevia on laskenut 24 prosenttia. Poistumislupien määrällinen kasvu ei kuitenkaan ole yhdenmukainen eri laitoksissa, vaan kehityssuunta suljetuissa vankiloissa ja avolaitoksissa poikkeaa toisistaan kuvasta 5 ilmenevällä tavalla.

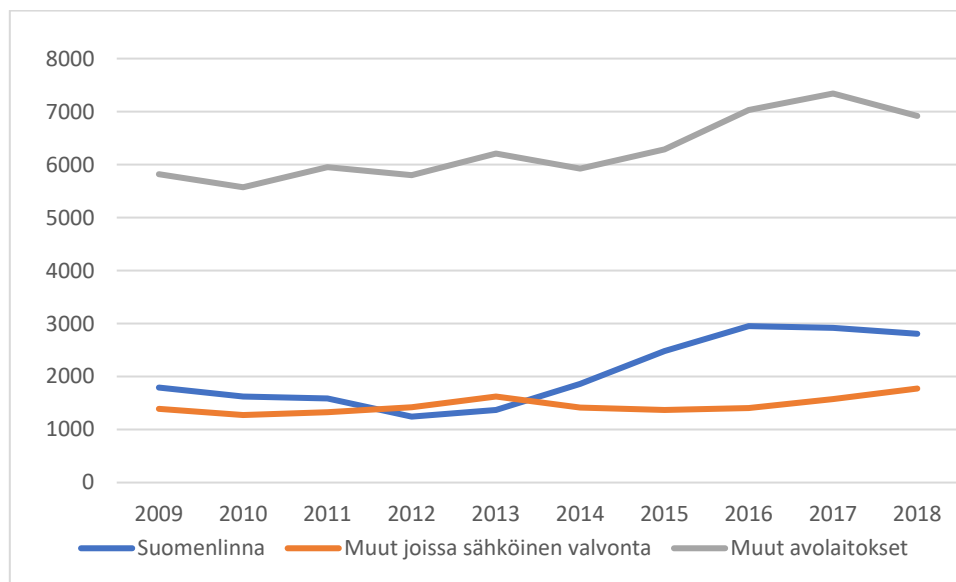
Kuva 5. Myönnetyt poistumisluvat suljetuissa ja avolaitoksissa vuosina 2009–2018.



Myönnettyjen poistumislupien kokonaismäärä on avovankiloissa selvästi noussut, suljetuissa vankiloissa jopa hieman laskenut. Avolaitoksissa merkittävin nousukohta ajoittuu vuosille 2015–2016. Ajoituksen kannalta on kiinnostavaa todeta, että 1.5.2015 voimaan tulleeseen lakiin kirjattiin säännös poistumislupien teknisestä valvonnasta. Tästä herää kysymys, liittyykö avolaitoksissa myönnettyjen poistumislupien määrällinen kasvu jollakin tavoin tekniseen valvontaan?

Tällä hetkellä viidessä avolaitoksessa tai -osastolla sähköinen valvonta on käytössä 24/7 eli aina myös poistumisluvilla. Nämä ovat Kuopio, Ojoinen, Oulu, Suomenlinna ja Vanaja. Kuvassa 6 avolaitokset on jaettu teknisen valvonnan perusteella kolmeen ryhmään. Suomenlinna muodostaa oman ryhmänsä. Toisena ryhmänä ovat neljä muuta avolaitosta, joissa on jatkuva tekninen valvonta (Kuopio, Ojoinen, Oulu ja Vanaja). Kolmantena ryhmänä ovat muut avolaitokset, joissa voidaan poistumisluvilla käyttää teknistä valvontaa, mutta näin ei välttämättä aina ole.

**Kuva 6. Poistumisluvat eri avolaitoksissa vuosina 2009–2018.**



Kuvassa 6 vuodesta 2015 alkaa nouseva kehitys Suomenlinnassa, jossa on jatkuva tekninen valvonta ja niissä muissa avolaitoksissa, joissa teknistä valvontaa ei aina ole. Sen sijaan niissä neljässä muussa avolaitoksessa tai -osastolla, joissa Suomenlinnan lisäksi on jatkuva tekninen valvonta (Kuopio, Ojoinen, Oulu ja Vanaja), määrät ovat pysyneet lähes ennallaan. Näin ollen jatkuva tekninen valvonta ei niiden tapauksessa ole vaikuttanut myönnettyjen poistumislupien määrään. Toisaalta tietoa ei ole siitä, missä määrin teknisen valvonnan käyttömahdollisuus on vaikuttanut niissä avolaitoksissa, joissa se ei ole jatkuvassa käytössä. Eli onko poistumislupien myöntämiseen vaikuttanut lisäävästi teknisen valvonnan käyttö yksittäistapauksissa.

Näin ollen tekninen valvonta ei näytä vaikuttaneen poistumislupien myöntämiseen suoraviivaisesti niin, että kaikissa laitoksissa tai osastoilla, joissa on jatkuva tekninen valvonta, poistumislupien määrä olisi lisääntynyt. Ajallisesti käännekohta sijoittuu vuoteen 2015, mutta poistumislupien lisääntymisen yhteys tekniseen valvontaan ei ole yksiselitteisen selvä.

Toinen kysymys on, miten tekninen valvonta vaikuttaa poistumislupaehtojen noudattamiseen. Vuonna 2018 poistumislupaehtoja rikottiin yhteensä 466 tapauksessa. Yleisin lupaehtojen rikkomisperuste oli se, että poistumislupalta ei palattu määräajassa (265). Toiseksi yleisin lupaehtojen rikkomusperuste oli päihteiden käyttö (102). Kymmenessä tapauksessa vanki teki tai epäiltiin tehneen rikoksen poistumisluvan aikana.

Vuonna 2018 Suomenlinnassa myönnettiin 2 718 poistumislupaa, joissa lupaehdot rikottiin 48 tapauksessa eli 1,8 prosentissa. Neljässä muussa avovankilassa, joissa on jatkuva tekninen valvonta, poistumislupia myönnettiin yhteensä 1 774 ja lupaehtoja rikottiin 47 tapauksessa eli 2,6 prosentissa myönnettyjä poistumislupia. Muissa avolaitoksissa, joissa ei ole jatkuvaa teknistä valvontaa, poistumislupia myönnettiin 7 008 ja niitä rikottiin 277 tapauksessa eli 4,0 prosentissa. Suljetuissa vankiloissa myönnettiin 2 057 poistumislupaa, joita rikottiin 94 tapauksessa eli 4,6 prosentissa myönnettyjä lupia. Näin ollen poistumislupaehtojen rikkominen on vähäisintä niissä avolaitoksissa, joissa tekninen valvonta on jatkuvasti käytössä.

**10.3 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Aineistossa on viitteitä siitä, että poistumislupien tekninen valvonta saattaa lisätä sekä poistumislupien myöntämistä että parantaa niiden onnistumisprosenttia. Asian selvittämiseksi olisi tehtävä tieteelliset kriteerit täyttävä tutkimus.

## 10.4 Poistumislupien myöntämisperusteissa tapahtuneet muutokset

Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana poistumislupien myöntämisessä on tapahtunut olennainen muutos. Vuonna 2009 rangaistusajan pituuden perusteella myönnettiin 66 prosenttia poistumisluvista, tärkeän syyn perusteella 30 prosenttia ja erittäin tärkeän syyn perusteella yksi prosentti. Lisäksi eri poistumislupien yhdistelmiä oli kolme prosenttia. Vuonna 2018 suurimmaksi ryhmäksi oli noussut tärkeän syyn perusteella myönnetty poistumisluvat, joita oli 50 prosenttia. Rangaistusajan pituuden perusteella myönnettiin 45 prosenttia, erittäin tärkeästä syystä yksi prosentti ja yhdistelmiä oli viisi prosenttia. Kysymys ei ole vain prosentuaalisen painopisteen muutoksesta. Koska myönnettyjen poistumislupien määrä on samaan aikaan kasvanut, tärkeän syyn perusteella myönnettyjen poistumislupien absoluuttinen määrä on kymmenessä vuodessa lähes kaksinkertaistunut.

**10.4 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Poistumislupien myöntämisperusteissa tapahtunut muutos viittaa siihen, että vankiloissa ollaan irtautumassa perinteisestä rangais-

tusajan pituuteen perustuvasta poistumislupajärjestelmässä ja siirtymässä joustavampaan tärkeään syyhyn perustuvaan poistumislupaan, joka ei perustu mekaaniseen laskentakaavaan ja jossa ei ole erikseen säädettyä kahden kuukauden alarajaa. Tämä herättää kysymyksen siitä, tulisiko muuttuneessa tilanteessa erityisesti rangaistusajan pituuteen perustuvan poistumisluvan säännöksiä muuttaa.

## 10.5 Ketkä hakevat poistumislupaa?

Parhaillaan on käynnissä kansainvälinen poistumislupia koskeva tutkimus, johon osallistuu kahdeksan maata: Belgia, Espanja, Italia, Ranska, Romania, Suomi, Tanska ja Ukraina. Suomessa tutkimusta tekevät Anssi Keinänen, Mia Kilpeläinen ja Jussi Pajuoja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta ja Sasu Tyni Rikosseuraamuslaitoksesta.

Tutkimuksessa on selvitetty muun muassa sitä, millaiset vangit eivät hae poistumislupia. Tutkimustulosten mukaan poistumislupien hakeminen kytkeytyy vankilassaoloajan pituuteen. Niistä vangeista, jotka olivat olleet vankilassa yli vuoden, poistumislupaa haki 93 prosenttia vuonna 2018. Niillä, jotka olivat suorittaneet rangaistusta 6–12 kuukautta, poistumisluvan hakuprosentti oli 85 ja 3–6 kuukautta vankilassa olleilla 66 prosenttia. Alle kolme kuukautta vankilassa olleista poistumislupaa haki vain 15 prosenttia. Viimeksi mainitun prosenttiluvun alhaisuutta selittää osaltaan rangaistusajan pituuteen perustuvan poistumisluvan kahden kuukauden alaraja.

Ulkomaiden kansalaisilla poistumislupien hakeminen oli alhaisempaa kuin suomalaisilla vangeilla. Tähän vaikuttaa erityisesti niiden ulkomaalaisten vankien tilanne, joilla ei ole perhe-, työ- tai muita vastaavia kiinteitä suhteita Suomeen.

**10.5 ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET:** Poistumislupia koskeva tutkimus tuo esiin sen, että vankilassaoloajan pidentyessä järjestelmää käytetään varsin kattavasti. Sen sijaan lyhytaikaisvangeilla poistumislupajärjestelmä toimii huonosti.

# 11 Keskeiset kehittämissuhteet

## 11.1 Lyhytaikaisvankeja koskevat hankkeet

Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämisen kannalta keskeinen havainto on se, että vankeusrangaistukset ovat tyypillisesti lyhyitä, mutta nykyjärjestelmä toimii pitkälti pitkäaikaisvankien ehdoin. Toiminnallisesti tämä merkitsee, että organisaatiosta pitäisi löytyä enemmän ketteryyttä, kuitenkin niin, että ketteruus ei merkitse yhdenvertaisuudesta ja yhtenäisistä käytännöistä luopumista. Tästä näkökulmasta eduskunnan helmikuussa 2019 esittämä lausuma sakkovankien päihdehuoltoon sijoittamisesta on siinä mielessä avoimempi. Sen lisäksi että toiminnallinen aikaikkuna on sakkovangeilla lyhyt, vaikeusastekehoon nostavat asiakaskunnan suuret ongelmat ja se, että onnistunut toiminta edellyttää monen eri viranomaisen nopeaa ja saumatonta yhteistyötä.

Kysymys on siitä, mitä vaikutuksia on mahdollista saavuttaa tilanteessa, jossa ajalliset ja organisatoriset reunaehdot ovat poikkeuksellisen tiukat. Siksi sakkovangeille tulisi järjestää selkeästi aikataulutettu hanke, johon sisältyisivät rikosseuraamusalueita koskevat määrälliset tulostavoitteet ja vaatimus alueellisesti kattavan toiminnan järjestämisestä. Hankkeeseen tulisi myös liittää tieteellisen tutkimuksen kriteerit täyttävä seuranta. Koska vastuu sosiaali- ja terveystieteiden kehittämisestä on sosiaali- ja terveysministeriöllä, eduskunnan asettama tavoite hoidon järjestämisestä ja hoitojatkumoista on ministeriöiden yhteinen.

Vastaavalla tavalla tutkintavankien nopeutettu siirtyminen poliisivankilasta tutkintavankilaan haastaa perinteiset toimintakäytännöt. Sen lisäksi että uudesta lainsäädännöstä saatuja käytännön kokemuksia on seurattava Rikosseuraamuslaitoksen ja Poliisihallituksen yhteistyössä, asiaan sisältyy pitemmän aikavälin lainsäädännöllisiä haasteita. Nyt tapahtunut nopeutettu siirtyminen on nähtävä vain välivaiheena tilanteessa, jossa viimekätisenä tavoitteena on tutkintavankien siirtäminen heti käräjäoikeuden vangitsemispäätöksen jälkeen poliisin säilytystiloista tutkintavankilaan. Tässä suhteessa lainsäädännön jatkokehittämisen tulisi sisältyä oikeusministeriössä käynnistymässä olevaan seuraamusjärjestelmän kokonaistarkasteluun.



## 11.2 Teknisen valvonnan mahdollisuudet

Teknisen valvonnan edelläkävijänä toiminut valvottu koevapaus on täyttänyt siihen kohdistuvat odotukset. Koevapaus on onnistunut käytännössä hyvin, se keskeyty harvoin ja koevapauden kautta vapautuneiden vankien uusimisluvut ovat keskimääräistä alhaisemmat. Koevapauden onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti se, että vapautuva vanki voidaan saattaa kontrolloidusti siviiliin. Koevapauden järjestäminen edellyttää asuntoa, minkä lisäksi vapautuvan vangin päihteettömyys ja liikkuminen ovat valvonnassa. Koevapauden käyttöä olisi mahdollista laajentaa nykyisestä, jos kaikille vangeille tehtäisiin sitä koskeva arvio jo rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa. Jos esimerkiksi kaikki ne vangit, joiden vankilassaoloaika ylittää kolme kuukautta, vapautuisivat kahden kuukauden pituisen valvotun koevapauden kautta, vaikutus keskimääräiseen päivittäiseen vankilukuun olisi yli 300 vankia. Myös teknisen valvonnan kehittyminen ja valvontalaitteiden hintakehitys antavat mahdollisuuksia toiminnan laajentamiselle.

## 11.3 Seuraamusjärjestelmän monimutkaisuus

Oma ongelmansa on se, onko rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä enää ymmärrettävä ja selkeä. Ymmärrettävyys on kuitenkin peruslähtökohta sille, miten kansalaiset arvioivat rangaistusten ja rangaistusjärjestelmän legitimitettä. On hyvä pohtia myös sitä, kuinka moni syyttäjä tai tuomari tuntee seuraamukset ja niiden keskeisen sisällön? Eli ovatko erityisesti yhdyskuntaseuraamukset jo muodostuneet sotkuisiksi ja jopa ammattilaisille vaikeasti ymmärrettäväksi himmeliksi?

Selvityksen eri vaiheissa on jo todettu ne hankaluudet, jotka liittyvät siviilissä tapahtuvan teknisen valvonnan eri muotoihin. Säädöksissä esitetyt toimintamallit, ehdot ja valvontakäytännöt eroavat valvotussa koevapaudessa, valvontarangaistuksessa, yhdistelmä-rangaistuksessa, tehostetussa matkustuskiellossa ja arestissa enemmän tai vähemmän toisistaan. Erilaisuudesta aiheutuvat vaikeudet eivät tosin vielä ole juuri ilmenneet, koska kolme viimeksi mainittua teknisen valvonnan muotoa ovat olleet vain vähän aikaa käytössä. Toisaalta uhkakuvana on, että järjestelmän monimutkaisuudesta johtuen vaihtoehtoiset ratkaisumallit jäävät marginaaliseen asemaan. Näin on käynyt jo nuorisorangaistukselle ja esimerkiksi yhdistelmä-rangaistusta tullaan soveltamaan laskennallisesti muutamaan vankiin vuodessa. Oma painoarvonsa on myös sillä, että organisatoristen valmiuksien ylläpito vähäistä suoritemäärää varten on erittäin kallista kaikissa rikosprosessin vaiheissa.

Sen sijaan vapaudessa suoritettavassa perinteisessä valvonnassa tilanne on toinen sikäli, että valvottavia on määrällisesti paljon. Rikosseuraamuslaitoksen kannalta kysymys on siitä, kuinka kolme eri valvontamuotoa, alle 21-vuotiaiden ehdollisen vankeuden valvonta, vuoden 2020 alussa kaikkiin ikäluokkiin laajentuva ehdollisen vankeuden valvonta ja ehdonalaisen vapauden valvonta toiminnallisesti jäsentyvät.

Selvää on, että teknisen valvonnan eri muodot tulee sisällyttää oikeusministeriössä käynnistymässä olevaan seuraamusjärjestelmän kokonaistarkasteluun. Toisaalta nuoriin kohdistuvien seuraamusten kokonaistarkastelu edellyttää, että alle 21-vuotiaiden ehdollinen valvonta kuuluu samaan kokonaisuuteen.

## 11.4 Ulkomaalaisten vankien keskittäminen

Ulkomaalaiset tutkintavangit ovat keskittyneet varsin harvoihin vankiloihin. Sen sijaan ulkomaalaiset vankeusvangit on sijoitettu hajalleen lähes kaikkiin käytettävissä oleviin yksiköihin. Ulkomaalaisia vankeja on noin 70 eri kansallisuudesta ja jo kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta heidän hajasijoittamisensa on ongelmallista. Vertailun vuoksi on todettava, että ruotsinkieliset vangit sijoitetaan muutamaankin yksikköön, joissa voidaan taata riittävät kielelliset valmiudet. Kielellisten seikkojen lisäksi ulkomaalaisten vankien keskittämisellä olisi mahdollista turvata esimerkiksi kulttuuristen ja uskonnollisten erityistarpeiden toteutuminen.

Rangaistusajan suunnittelua käsittelevässä jaksossa todetaan, että kielellisistä syistä ulkomaalaisten vankien rangaistusajan suunnitelmien tekeminen tulisi keskittää riippumatta siitä, mihin vankilaan passitus tapahtuu. Vaikka tässä selvityksessä ei oteta kantaa organisatorisiin kysymyksiin, on ilmeistä, että valtakunnallisella vankisijoittelulla ulkomaalaisia vankeja voitaisiin kohdentaa paremmin kuin nykyisessä alueellisessa järjestelmässä. Yleisellä tasolla keskitetty vankisijoittelu voisi tarkoittaa esimerkiksi yhtä valtakunnallista arviointikeskusta, jonka ohjaus tapahtuisi keskushallinnosta.

## 11.5 Päätöksenteko vankiloissa

Vankiloissa tapahtuva päätöksenteko on tarkasti säädettyä ja päätösvalta tärkeimmässä asioissa on johtajalla. Asian käänttöpuoli on, että johtaja saattaa käyttää merkittävän osan työajastaan yksittäispäätösten tekemiseen eikä laitosten yleiselle johtamiselle jää riittävästi aikaa. Nykyinen vankeus- ja tutkintavankeuslakiin perustuva päätöksentekojärjestelmä on ollut käytössä toistakymmentä vuotta. Tässä tilanteessa

päätösvallan määräytymistä, siitä saatuja kokemuksia ja mahdollisuuksia päätösvalan laajempaan delegoimiseen tulisi käsitellä oikeusministeriössä erillisenä selvityshankkeena.

## 11.6 Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus

Laillisuusvalvontaa käsittelevässä tutkimuksessa on todettu, että tarkastukset ovat erittäin tehokas työväline. Rikosseuraamuslaitoksessa tarkastuksia tehdään kuitenkin hyvin vähän. Tarkastusten lisääminen on välttämätöntä erityisesti siksi, että näin voidaan muuttaa laillisuusvalvonnan painopistettä jälkikäteisestä kriittisestä ennakolliseen ohjaukseen. Tarkastuksilla tulee korostaa erityisesti oikeudellista neuvontaa.

Keskeistä myös on, että Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen ohjaus on sisäisesti yhdenmukaista. Tämä liittyy osaltaan oikeudellisten palveluiden organisointiin. Myös tässä tapauksessa toiminnan yhdenmukaisuutta voisi parantaa se, että Rikosseuraamuslaitoksen oikeudelliset palvelut olisi organisatorisesti yksi valtakunnallinen kokonaisuus. Tämä ei estäisi sitä, että oikeudelliset palvelut tapahtuisivat edelleen alueille sijoitettuna.

## 11.7 Tietotekniikka ja digitaaliset palvelut

Modernissa yhteiskunnassa tietotekninen osaamattomuus ja kyvyttömyys käyttää digitaalisia palveluita vahvistavat syrjäytymistä. Riskiryhmiä ovat muun muassa toistuvasti lyhytaikaisia rangaistuksia suorittavat päihdeongelmaiset vankiloiden kanta-asiakkaat ja sakkovangit. Sähköisen ja muun asioinnin perusedellytys on henkilöllisyys. Vuoden 2019 alusta säännökset kiristyivät niin, että pankit kelpuuttavat uuden asiakkaan henkilöllisyysasiakirjaksi vain passin tai henkilökortin. Kelan ohjeen mukaan vangille voidaan myöntää perustoimeentulotukea, jos hänellä on sillä katettavia tarpeellisia menoeriä, jotka eivät kuulu vankilan järjestämään ylläpitoon. Tämän linjauksen pohjalta henkilökortti tulisi vankeusaikana pyrkiä järjestämään kaikille sitä vailla oleville vangeille.

Oma ongelmansa ovat vankiloiden väliset suuret erot sähköisessä asiointissa. Parhaillaan on käynnissä Älykäs vankila -hanke, jonka tarkoitus on luoda Hämeenlinnan uudesta vankilasta esikuvallinen sähköisen asioinnin yksikkö. Myönteisen kehitystyön rinnalle tarvitaan kuitenkin myös ongelmätietoisuutta. Eli tulisi selvittää, missä vankiloissa sähköisiä palveluja ei juuri käytetä ja mitä tilanteelle voitaisiin tehdä.

## 11.8 Rangaistusajan suunnittelu

Pääosa rangaistusajan suunnitelmista valmistellaan nykyisin yhdyskuntaseuraamus-toimistoissa. Kysymyksessä on henkilön tarpeisiin, riskeihin, toimintakykyyn yms. perustuva arvio, jonka perusteella määritellään rangaistusajan keskeiset tavoitteet. Arviointia päivitetään ja muokataan rangaistuksen aikana säännöllisesti. Tässä yhteydessä ei tulisi pohtia niinkään sitä, kuka saa tehdä muutoksia rangaistusajan suunnitelmaan, kuin kannustaa siihen, että suunnitelmaa tarkastellaan mahdollisimman usein yhdessä vangin kanssa ja että sen muuttaminen voidaan perustellusti tehdä myös vankilassa. Rangaistusajan suunnitelman laatiminen ja päivittäminen tulee suoritaa poikkihallinnollisena verkostotyönä yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Tällaisena prosessimalli on hahmoteltu myös tulossa olevaan Roti-tietojärjestelmään.

Kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuunnitelman sitovuudesta on noussut esiin sote-uudistuksen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan asiakassuunnitelmasta on käytävä selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma sitoo palveluntuottajaa ja miltä osin se on asiakkaalle oikeuksia luova. Tämä herättää haasteen myös rangaistusajan suunnittelulle. Mikäli lähdetään siitä, että asiakassuunnitelma on palveluntuottajaa sitova, on vaikea nähdä, että samoja tai samankaltaisia asioita käsittelevän rangaistusajan suunnitelman asema olisi toinen.

Jos Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota uudistettaessa päädytään yhden valtakunnallisen arviointikeskuksen malliin, syyt suunnitelmien sisällössä ilmeneviin alueellisiin eroihin ja määrälliseen kattavuuteen tulisi selvittää. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten hyvin eri laitoksiin sijoittaminen todellisuudessa vastaa vankien tarpeisiin. Esimerkiksi avolaitokseen sijoittaminen saatetaan nähdä itseisarvona, vaikka laitoksen maantieteellinen sijainti ja toiminnot eivät vastaa vankien tarpeita. Monissa tapauksissa avolaitoksen syrjäinen sijainti tosiasiallisesti estää yhteiskuntaan sijoittumisen edistämisen, kun sillä tarkoitetaan vaikkapa mahdollisuutta opiskella ulkopuolisessa oppilaitoksessa tai osallistua laitoksen ulkopuoliseen työelämään.

## 11.9 Poistumislupajärjestelmän kehittäminen

Poistumislupajärjestelmässä painopiste on perinteisesti ollut rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävissä poistumisluvissa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tilanne on kuitenkin muuttunut. Määrällisesti suurimmaksi ryhmäksi ovat nousseet tärkeän syy perusteella myönnetty luvat. Niiden myöntäminen perustuu tosiasialliseen tarpeeseen, ei mekaaniseen laskentakaavaan. Tämä on tärkeää erityisesti lyhytaikaisvankien näkökulmasta, koska rangaistusajan pituuden perusteella myönnettävissä

poistumisluvissa on erikseen säädettyä alarajana kahden kuukauden vankilassaoloaika. Poistumislupien myöntämiskäytännössä tapahtunut muutos viittaa osaltaan siihen, että rangaistusajan pituuteen perustuvan poistumisluvan säännöksiä olisi tarpeen lainsäädännöllisesti kehittää.

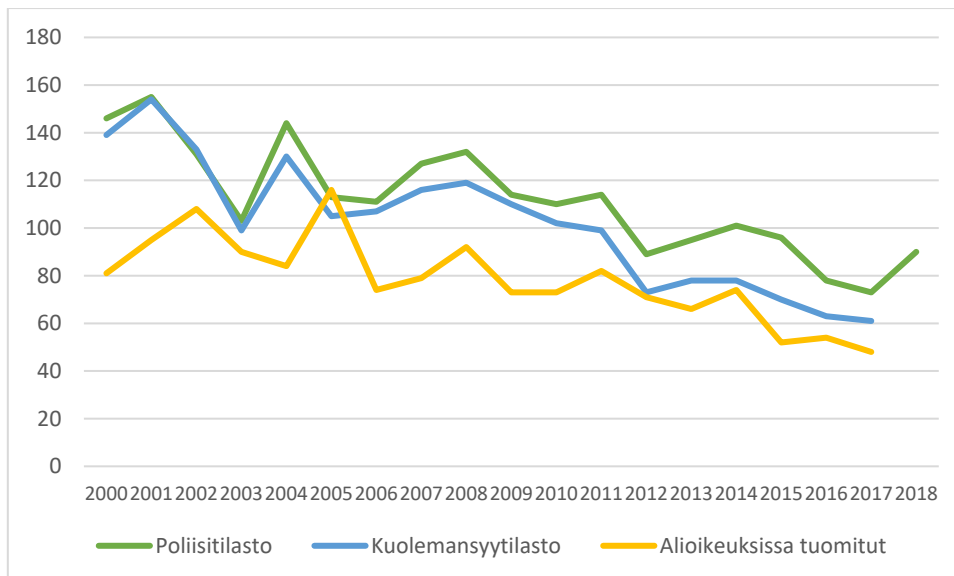
Poistumisluvat ovat yksi vankiloiden johtajia erityisesti kuormittava tekijä. Tästä syystä olisi selvitettävä mahdollisuuksia päätösvallan delegoimiseen, mikä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Yksi mahdollinen malli voisi olla se, että sen jälkeen kun poistumisluvat ovat käynnistyneet onnistuneesti, vankilan johtaja saisi delegoida ratkaisuvallan alaisilleen samalla tavoin kuin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voi päättämässään poistumislupa-asioissa delegoida päätösvallan vankilan johtajalle.

## Liite 1. Mistä vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamusten asiakasvirran lasku johtuu?

### 1. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset

Vankilukuun ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen lukumäärään vaikuttavat rikosten määrä, rangaistuskäytäntö ja lainsäädäntö. Vankiloissa suurin rikosryhmä ovat henkeen ja terveyteen kohdistuvat väkivaltarikokset. Kuvassa 1 henkirikosten kehitystä kuvataan kolmen eri muuttujan näkökulmasta: 1) poliisin tietoon tullut rikollisuus, 2) kuolemansyytilasto ja 3) tuomioistuimessa tuomitut.

Kuva 1. Murhat, tapot ja surmat vuosina 2000–2018.



Tilastointiperusteiltaan poliisin tietoon tullut rikollisuus, kuolemansyytilasto ja alioikeuksissa tuomitut eroavat jonkin verran toisistaan, mutta kaikissa suunta on laskeva. Vuonna 2017 Suomessa surmattiin kuolemansyytietojen mukaan 61 ihmistä. Väestöön suhteutettu kuolleisuus oli 1,11 uhria 100 000 asukasta kohti. Tämä luku on Suomen tunnetun rikoshistorian alhaisin. Vielä tämän vuosituhatosen alussa Suomessa surmattiin enimmillään 154 ihmistä vuonna 2001. Syynä laskuun on se, että erityisesti miesten tekemät henkirikokset ovat vähentyneet.

Henkirikoksista tuomittuja on vähemmän kuin rikoksissa kuolleita, mikä johtuu muun muassa tilanteista, joissa yksi tekijä surmaa monta uhria ja niin sanotuista laajennetuista itsemurhista, joissa tekijä surmaa ensin uhrinsa ja sitten itsensä. Vuonna 2017 vankilaan tuomittiin henkirikoksista 40 henkilöä ja syyntakeettomina tahdosta riippumattomaan mielisairaalahoittoon sijoitettiin kahdeksan henkilöä. Elinkautiseen vankeuteen tuomittiin kahdeksan henkilöä. Alioikeuksissa elinkautisten tuomioiden määrä oli korkeimmillaan 28 vuonna 2005.

Viime vuosina elinkautisten keskipituus on ollut noin 14 vuotta. Vaikka rikollisuuskehitys on viimeiset vuosikymmenet ollut aleneva, pitkien rangaistusten vuoksi muutos ilmenee vankiloissa hitaasti. Enimmillään elinkautisvankeja on ollut vankiloissa yli 200, tämänhetkisinä luvuilla määrä tulee jatkossa vakiintumaan 150–200 välille.

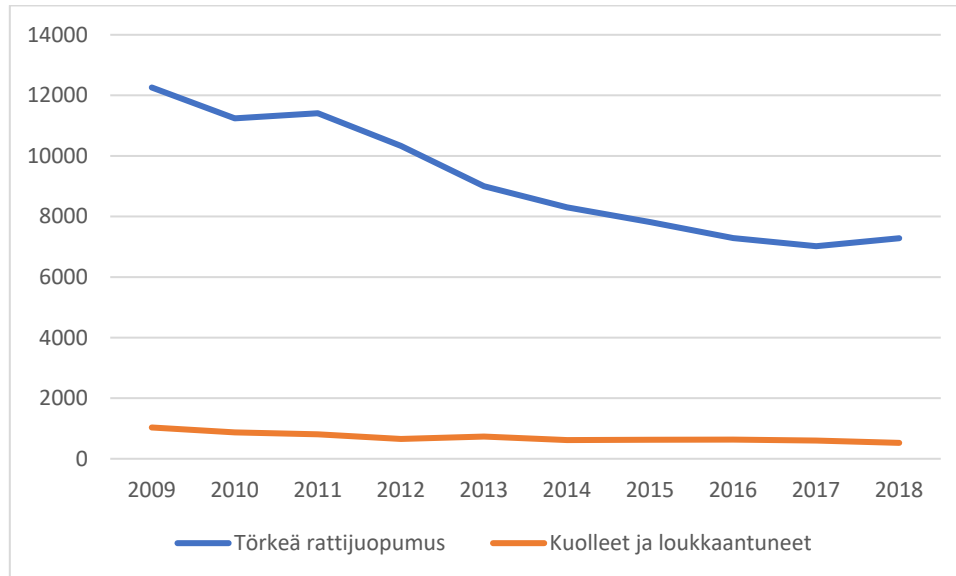
Aleneva rikollisuuskehitys ilmenee myös henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten kokonaismäärässä. Rikoslain 21 luvussa säädettyissä rikoksissa ehdottomaan vankeuteen tuomittujen lukumäärä väheni alioikeuksissa 39 prosenttia vuosina 2009–2017. Toisaalta rangaistusten pituus kasvoi samaan aikaan niin, että tuomioiden vähentyminen ei heijastunut täysimittaisesti vankilukuun.

Tulevaisuuden kannalta on olennaista, että vaikka henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten suuntaus on ollut aleneva, vuositasolla poikkeamat saattavat olla suuria. Suomessa henkirikosten suhteellinen osuus on lähentynyt Länsi-Euroopan vertailumaita ja niiden tason saavuttaminen merkitsisi henkirikosten vähenemistä muutamalla kymmenellä vuonna 2017 saavutetusta minimistä. Lainsäädännön tasolla on tullut voimaan törkeisiin väkivaltarikoksiin toistuvasti syyllistyneisiin kohdistuva yhdistelmä-rangaistus, mutta sillä on vaikutusta lähinnä siviilissä suoritettavien valvontojen järjestämiseen. Kun otetaan huomioon väestön ikääntyminen, rikosaktiivisten nuorten ikäluokkien vähentyminen ja muut väestölliset ja yhteiskunnalliset muutujat, väkivaltarikoksista tuomittujen vankien määrän voidaan olettaa vakiintuvan nykytasolle tai hieman laskevan.

## 2. Rattijuopumus

Yhdyskuntapalvelussa rattijuopumuksessa tuomitut ovat suurin asiakasryhmä ja vankiloiden vuotuisessa asiakasvirrassa se on määrällisesti suurin ryhmä. Lyhyiden rangaistusten ja nopean vaihtuvuuden vuoksi rattijuopot eivät kuitenkaan ilmene vankeja koskevissa poikkileikkaustiedoissa. Sekä yhdyskuntapalvelussa että vankiloissa kysymys on ensisijaisesti törkeistä rattijuopumuksista. Poliisin tietoon tulleiden törkeiden rattijuopumusten määrä ja rattijuopumuseronnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä viimeisen kymmenen vuoden aikana ilmenee kuvasta 2.

**Kuva 2. Poliisiin tietoon tulleet törkeät rattijuopumukset ja rattijuopumusonnettomuuksissa kuolleet ja loukkaantuneet vuosina 2009–2018.**



Poliisiin tietoon tulleiden törkeiden rattijuopumusten kokonaismäärä on kymmenen vuoden aikana laskenut 12 000 rikoksen tasolta noin 7 000:een eli 41 prosenttia. Lukuihin sisältyvät huume- ja sekakäyttötapaukset, joiden osuus poliisiin tietoon tulleista törkeistä rattijuopumuksista jää alle kymmeneen prosenttiin. Tällöin kysymys on yleensä sekakäytöstä. Samaan aikaan rattijuopumusonnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä on puolittunut noin tuhannesta 500:aan. Kuolleita oli 68 vuonna 2009 ja ennakkotiedon mukaan 30 vuonna 2018. Yleensä kuollut on rattijuoppo itse.

Vastaavasti törkeästä rattijuopumuksesta tuomittujen määrä on laskenut sekä yhdyskuntapalvelussa että vankiloissa. Vankiloissa vähenemiseen on vaikuttanut myös valvontarangaistuksen käyttöönotto vuodesta 2011.

### 3. Alkoholien käytössä tapahtuneet muutokset

Törkeä rattijuopumus liittyy rikoksena suoraan päihteiden käyttöön ja myös väkivaltarikoksilla on vahva kytkentä päihteiden käyttötilanteisiin. Kun tarkastellaan rikollisuusehitystä yleisellä tasolla, rikollisuuden taustamuuttujia ovat päihteiden käyttöaktiivisuus ja väestökehitys. Väestön ikääntyessä niin sanottujen rikosaktiivisten ikäluokkien suhteellinen osuus laskee. Toisaalta alkoholin kokonaiskulutus on Suomessa kääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana selvään laskuun, mikä ennustaa yleisellä tasolla rikollisuuden vähentymistä.



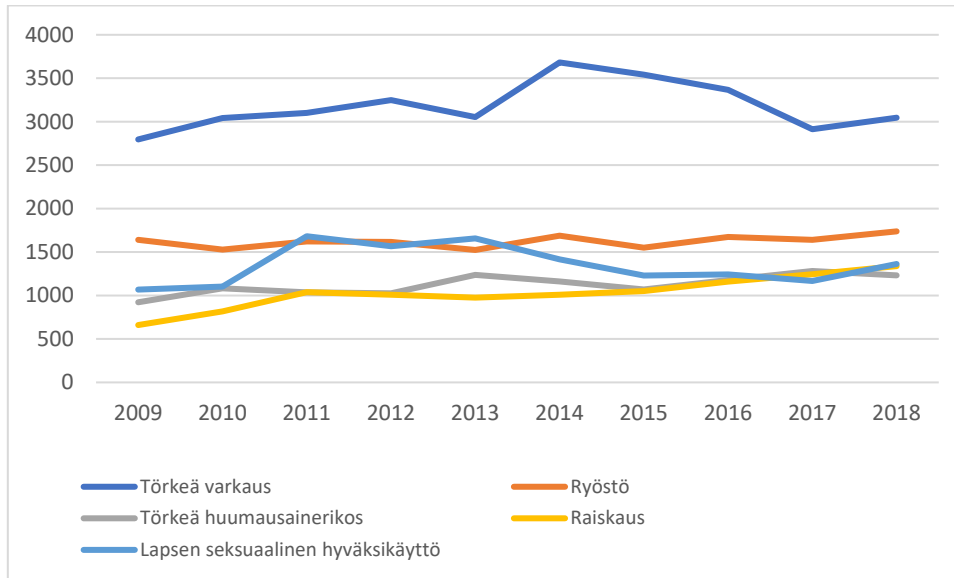
Yleisten tilastomuuttujien vaikutusta vahvistavat ihmisten käyttäytymisessä tapahtuvat muutokset. Suomessa on tehty säännöllisesti vuosikymmenien ajan nuorisotutkimuksia, joissa on selvitetty nuorten rikollisuutta ja päihteiden käyttöä. Nuorten rikollisuus on jatkuvasti vähentynyt. Raittiiden nuorten osuus on Suomessa lisääntynyt nopeammin kuin Euroopassa keskimäärin ja ylittää eurooppalaisen keskiarvon. Suomalaisnuorten humalajuominen on vähentynyt voimakkaammin kuin Euroopassa keskimäärin ja on eurooppalaisen keskiarvon alapuolella. Muutokset ovat tapahtuneet pitkällä aikavälillä eli tilanne on ikäluokka ikäluokalta parantunut. Pitkän aikavälin muutokset näkyvät jo myös nuorena aikuisväestössä. Tällä hetkellä 20–29-vuotiaiden ikäryhmässä on vähemmän korkean riskin alkoholinkäyttäjiä kuin 50–69-vuotiaiden ikäryhmässä.

Jos siis halutaan ennustaa rikosten tulevaa kehitystä, on otettava huomioon ensiksi se, että rikosaktiivisia nuoria ikäluokkia on aikaisempaa vähemmän, mutta lisäksi se, että nuorissa ikäluokissa rikollisuuden ja päihdeongelmien suhteellinen osuus on alempi verrattuna aiempiin ikäluokkiin. Näin ollen sekä yleisen tason muuttajat eli väestön ikääntyminen ja alkoholin kokonaiskulutuksen lasku että nuoria ikäluokkia koskevat erityiset muuttajat, rikollisuuden ja alkoholin ongelmakäytön suhteellinen väheneminen ennustavat rikollisuuden kokonaiskehityksen alentumista myös jatkossa.

#### 4. Ovatko jotkin rikoslajit lisääntyneet?

Väkivaltarikosten ja rattijuopumusten ohella keskeisiä vankeuteen ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen rikoksia ovat omaisuus-, huumausaine- ja seksuaalirikokset. Kuvassa 3 esitetään poliisin tietoon tulleet törkeät varkaudet, ryöstöt, törkeät huumausainerikokset, raiskaukset ja lasten seksuaaliset hyväksikäytöt vuosina 2009–2018.

Kuva 3. Poliisiin tietoon tulleet törkeät varkaudet, ryöstöt, törkeät huumausainerikokset, raiskaukset ja lasten seksuaaliset hyväksikäytöt vuosina 2009–2018.



Kuvassa 3 esitetyissä rikoslajeissa poliisiin tietoon tulleen rikollisuuden taso on ollut lievästi nouseva. Vastaavasti samojen rikosten osuus vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien keskuudessa on ollut hieman kasvava. Erityisesti huumeiden käytön kasvua ennustaa se, että äskettäin julkaistujen jätevesitutkimusten mukaan amfetamiinin ja kokaiinin käyttö on Suomessa jatkuvasti lisääntynyt. Toisaalta hyvä uutinen on, että metamfetamiinin käyttö oli vähentynyt. Heroiinin käyttöä ei näissä tutkimuksessa kyetä selvittämään. Huumeiden käyttöä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös ikäluokkavaikutukset. Tällä hetkellä huumeita joskus kokeilleita nuoria on Suomessa vähemmän kuin Euroopassa keskimäärin.

**ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET 1–4:** Vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamusten määrällinen väheneminen johtuu osaltaan siitä, että väkivaltarikosten ja törkeiden rattijuopumusten trendi on ollut selvästi laskeva. Toisaalta muissa keskeisissä rikoslajeissa ei ole tapahtunut oleellista kasvua, mutta huumerikollisuudessa tämä on riskinä. Raiskauksissa ja lapsiin kohdistuneissa seksuaalirikoksissa rikosten määrää saattaa kasvattaa myös rikosten ilmoittamisaktiivisuuden lisääntyminen. Koska vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä on kehittynyt samansuuntaisesti, vankiluvun lasku ei johdu siirtymästä yhdyskuntaseuraamukseen lukuun ottamatta valvontarangaistusta. Kokonaisuudessaan rikollisuutta kuvaavat muutokset ennakoivat vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen määrän vähenemistä.

Vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrälliseen vähenemiseen vaikuttaa paitsi rikosten määrä, myös rangaistustaso. Esimerkiksi ehdottomia vankeusrangaistuksia tuomittiin noin 6 700 vuonna 2009, josta tuomioiden määrä laski 4 800:aan vuoteen 2017 mennessä eli 28 prosenttia. Toisaalta vankilavuosia tuomittiin vuonna 2009 yhteensä noin 5 500, mistä vankilavuosien määrä laski 5 000:een vuoteen 2017 tultaessa. Tässä vähennys oli vain yhdeksän prosenttia. Vankiluvussa viimeisen kymmenen vuoden aikana vähennys on ollut 15 prosenttia. Vaikka prosenttiluvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia, ne kertovat siitä, että aleneva vankiluku on ollut rikosten määrän vähentymisen ja rangaistustason koventumisen yhteisvaikutusta.

Rangaistustasoa on juuri kovennettu seksuaalirikoksissa, joissa rikoslakiin on lisätty uusi rangaistussäännös törkeästä lapsenraiskauksesta. Säännös tulee ilmeisesti voimaan kesäkuun alussa 2019 ja sen arvioidaan lisäävän keskimääräistä vankilukua viidellä vangilla. Lisäksi seksuaalirikoksia koskeva rangaistuskäytäntö on ankaroitunut korkeimman oikeuden linjanmuutoksilla. Toisaalta korkein oikeus on lieventänyt törkeitä huumausainerikoksia koskevaa käytäntöä.

Tiedossa olevien rikollisuuteen, rangaistuskäytäntöön ja rikoslainsäädäntöön liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksena oletus on, että nämä tekijät pitävät vankien ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen määrää nykyisellä tasolla tai jos muutosta tapahtuu, kehitys on pikemminkin alenevaa kuin kasvavaa.





Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-259-752-6 (PDF)