

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto

25. 01. 2013  
ad B. 69. 2008

Kirjeenne 20.12.2012 Dnro 13/69/2008

## **YHDYSKUNTASEURAAMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA KOKONAISUUDISTUS**

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on pyytänyt Rikosseuraamuslaitokselta tietoja Rikosseuraamuslaitoksen ja tuomitun kotikunnan välisestä kustannustenjaosta palveluiden ja toimintojen järjestämisessä eri seuraamuksissa sekä tietoja suunnitellun sakkopalvelun määräämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä kustannuksista.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö toteaa, että yhdyskuntaseuraamukset toimeenpannaan normaaliyhteiskunnassa, ja asiakkaat ovat oikeutettuja kansalaisille kuuluviin palveluihin ja etuuksiin. Yhdyskuntaseuraamusasiakkailla on usein monia sosiaalisia ongelmia, minkä vuoksi heillä on paljon palvelutarvetta. Osa palvelutarpeesta tulee esille rangaistuksen suorittamisen yhteydessä, mutta sen ei pitäisi siirtää kustannusvastuuta Rikosseuraamuslaitokselle. Tuomitun kotikunnan tulee vastata kunnallisten peruspalveluiden järjestämisestä ja maksamisesta.

Rikosseuraamuslaitoksen käsityksen mukaan kaikilla yhdyskuntaseuraamusasiakkailla on mahdollisuus käyttää normaaleja yhteiskunnan palveluita samojen edellytysten mukaan kuin muut kansalaiset. Sellaisia yhdyskuntaseuraamuksia, joissa asiakkaita pelkästään ohjataan normaalipalveluiden käyttöön, ovat ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonta ja ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta. Viime mainittuun on pari vuotta sitten lisätty mahdollisuus järjestää erityisen tuen ja valvonnan tarpeessa oleville toimintaa enintään 30 tuntia kuukaudessa, mikä saattaa antaa aihetta käyttää ulkopuolisia palveluita.

Nuorisorangaistuksen yhteydessä voidaan tehdä yhteistyötä sosiaaliviranomaisten kanssa jos tuomitulla on kytkös lastensuojeluun, mutta pääpaino on kuitenkin Rikosseuraamuslaitoksen kustantamassa toiminnassa. Yhdyskuntapalveluun voi sisältyä 30 tuntia muuta toimintaa kuin palkatonta työtä uusintarikollisuuden tai päihdeongelmien vähentämiseksi tai palvelusta suoriutumisen tukemiseksi. Nämä palvelut, joita ovat esimerkiksi A-klinikkakäynnit, Rikosseuraamuslaitos kustantaa joillakin paikkakunnilla, mutta toisaalla palveluista ei aiheudu kustannuksia Rikosseuraamuslaitokselle.

Valvontarangaistukseen liittyy toimintavelvoite, joka saattaa sisältää ulkopuolisten palveluntuottajien järjestämiä palveluita. Lisäksi siihen voi sisältyä sosiaalisen selviytymisen edellyttämiä tukitoimia.

Kuntapalveluiden käytön ajoittaminen valvontarangaistuksen suorittamisen ajankohtaan on vaikeata, ellei valvottava jo ole palveluiden käyttäjä. Eduskunta on lain säätämisen yhteydessä antanut lausuman, että rangaistus ei saa lisätä kuntien kustannuksia. Jos kunta kuitenkin myöntää oikeuden ko. palveluihin tuomitun tarpeiden perusteella, se myös vastaa niiden kustannuksista. Koska varsinkaan kunnan järjestämiä päihdepalveluita ei juuri voida käyttää, Rikosseuraamuslaitos on kehittänyt nettiavusteisen päihdekuntoutusohjelman, jonka käytöstä ja kustannuksista se vastaa itse.

Vangeilla on usein paljon päihdeongelmia ja palveluiden tarvetta niiden johdosta. Vankila vastaa vankilassa järjestettävistä kuntoutuspalveluista ja niiden kustantamisesta. Yhteiskuntaan sijoittumisen kannalta jatkumoiden järjestäminen kunnallisiin palveluihin on olennaisen tärkeää. Näistä pyritään sopimaan yhteistyössä kunnan kanssa. Jos tämä toteutuu, kunta kustantaa vankilasta vapautuneen, myös valvottuun koevapauteen sijoitetun päihdehuollon. On huomattava, että päihdehuolto liittyy aina vapautuvan päihdehuollon tarpeeseen, jos se otetaan valvottuun koevapauteen päästettävän toimintavelvoitteeksi tai osaksi sitä.

Rikosseuraamuslaitos itse järjestää sekä yhdyskuntaseuraamusasiakkaille että vangeille päihdeittömyyttä tukevia ja erityisiä rikoksetonta elämäntapaa tukevia sekä toimintakykyä ja elämänhallintaa parantavia ohjelmia ja toimintoja. Näistä voidaan tarvittaessa toimittaa oikeusministeriölle myöhemmin tilasto- ym. tietoja.

### **Tasavertaisuus eri yhdyskuntaseuraamusten kesken**

Yhdyskuntaseuraamukset ovat luonteeltaan erilaisia, joten ei ole mielekäästä verrata, onko palvelujen ja toimintojen saatavuus tasavertaista eri yhdyskuntaseuraamuksissa. Osassa seuraamuksia toimintoja ja palveluja käytetään rangaistuksesta suoriutumisen tukena tai toimintavelvoitteena. Osassa seuraamuksia tuomittu ohjataan eri palvelujenjärjestäjien palveluihin, jos niihin on tarvetta. Tarkemmin kustannusten jakautuminen eri seuraamuksissa esitetään liitteessä.

### **Tasavertaisuus maan eri osissa**

Palveluiden ja toimintojen saatavuuden erot näkyvät pikemmin asiakkaiden / vankien kotikuntien välillä kuin rikosseuraamusalueiden välillä. Tämä näkyy esimerkiksi niiden asiakkaiden osuuksissa, joiden yhdyskuntapalveluun on sisällytetty vuoden 2012 aikana päihdehuollon toimintaa. Neljässä yhdyskuntaseuraamustoimistossa (viidestätoista) osuus ylitti 10 %. Viidessä toimistossa osuus jäi 1-2 prosenttiin. Kahdesta suurehkosta vertailukelpoisesta toimistosta toisessa osuus oli 9 %, toisessa 1 %.

Käytön vaihteluun voivat vaikuttaa monenlaiset tekijät. Kuntien, järjestöjen ja muiden ulkopuolisten järjestämiä palveluja ja niihin varattuja resursseja on olemassa ja saatavilla alueittain eri tavoin. Saatavuus voi vaihdella myös samalla alueella eri aikoina esimerkiksi päihdehuollon määrärahatilanteen vuoksi. Oikea-aikaiseen järjestettävyyteen seuraamuksen ja asiakkaan kannalta voi vaikuttaa asiakasjonojen pituus ja palveluista päättävien suhtautuminen yhteistyöhön. Keskimäärin lyhytkestoisissa yhdyskuntapalvelussa ja valvontarangaistuksessa asiakkaan tarvitsemat päihdepalvelut tulisi yleensä saada nopeasti. Mikäli tämä ei ole mahdollista, palvelut voivat jäädä hyödyntämättä siitäkin huolimatta, että asiakkaalla olisi niihin huomattava tarve ja lakisääteinen oikeus.

### **Sakkopalveluun soveltumisen selvittämiskustannukset sekä täytäntöönpanon kustannukset**

Rikosseuraamuslaitos viittaa Norjan kokemuksiin ja yhdyskuntaseuraamustoimikunnan mietinnöstä antamaansa lausuntoon sakkopalvelun tarkoituksenmukaisuudesta ja merkittävistä resurssitarpeista. Rikosseuraamuslaitos on kuitenkin pyrkinyt ohessa arvioimaan karkeasti suunniteltuun sakkopalveluun soveltumisen selvittämiskustannuksia ja täytäntöönpanon kustannuksia.

Sakkopalvelun soveltuvuuden selvittämisen voi olettaa aiheuttavan enemmän kustannuksia kuin muussa lausuntotyössä keskimäärin varsinkin, jos sakkopalvelutoiminnalla pyritään vaikuttamaan tuomittujen suoriutumiseen ja kuntoutumiseen. Vertailukohteeksi sopivat ne yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvitysasiakkaat, joiden soveltuvuus on kyseenalainen tai joita ei pidetä soveltuvina heidän päihdeongelmiensa ja sosiaalisen tilanteensa perusteella. Myönteisen lausunnon edellytyksenä on silloin asiakkaan jonkinasteinen sitoutuminen tilanteensa kohentamiseen, jotta hänet voidaan arvioida suorituvaksi. Tämä merkitsee käytännössä yleensä useampaa kuin yhtä tapaamista ja niissä asiakkaan tilanteen käsittelyn lisäksi hänen informointiaan, motivoivaa keskustelua, tarpeellisten tukitoimien saatavuuden selvittämistä ja alustavaa suunnittelua. Osa tästä asiakaskunnasta on erittäin vaikeasti tavoitettavaa ja haastatteluun saatavaa.

Myös täytäntöönpanokustannusten arvioinnissa on otettava huomioon sakkopalveluasiakkaiden keskimäärin varsin epävakaa elämäntilanne. Täytäntöönpanon vähimmäisvalvontaa ei voida perustaa kuten yhdyskuntapalvelussa oletukselle, että osa asiakkaista pyrkii ja pystyy noudattamaan velvoitteitaan. Sakkopalvelussa valvonnan on oltava tiiviimpää. Oletettavaa on myös, että lyhyisiinkin jaksoihin sisältyy ehtojen rikkomusten käsittelyjä ja toimeenpanosta vastaavalle kuuluvaa tuen (uudelleen) järjestämistä.

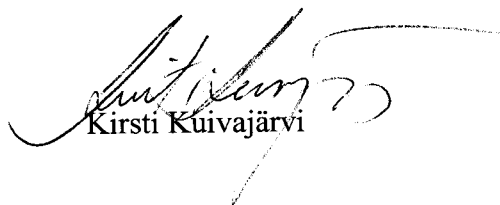
Rikosseuraamuslaitos arvioi, että sakon muuntorangaistukseen tuomituista vuosittain noin 1500:n osalta tehtäisiin etukäteistyötä heidän tavoittamiseksi sakkopalvelun selvittämistä varten. Tästä aiheutuisi noin 1,5 htv:n lisätarve. Varsinainen selvitys tehtäisiin arviolta 850 henkilön osalta, mistä aiheutuisi noin 5 htv:n lisätarve. Sakkopalvelua suorittavia olisi mahdollisesti vuosittain 300 - 400 henkeä. Laskelmassa on arvioitu että tunti sakkopalvelun järjestämistä maksaisi 100 euroa / tunti riippumatta siitä, järjestetäänkö toimintaa itse tai hankitaanko se ostopalveluna. Keskimääräinen sakkopalvelun pituus voisi olla arviolta 8 tuntia. Sakkopalvelun järjestäminen ko. ryhmälle aiheuttaisi kustannuksia noin 240 000 - 320 000 euroa. Sen lisäksi aiheutuu kustannuksia sakkopalvelun päihde- ym. valvonnan järjestämisestä. Karkeasti arvioiden sakkopalvelun selvittäminen ja toimeenpano aiheuttaisi Rikosseuraamuslaitokselle lisäkustannuksia vähintään 700 000 euroa. Tämä ei sisällä sakon muuntorangaistukseen määrättyjen rangaistuksen täytäntöönpanon kustannuksia niissä tapauksissa, kun henkilön ei voida arvioida soveltuvan sakkopalveluun, suunniteltua sakkopalvelua ei saada toimeenpantua tai sakkopalvelu keskeytyy ehtojen rikkomisen vuoksi.

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja



Esa Vesterbacka

Kehitysjohtaja



Kirsti Kuivajärvi

## LIITE

## Palvelujen tarpeesta ja kustannusten jaosta seuraamuksittain

Vuokko Karsikas 22.1.2013

Seuraamus	Mitä palveluita liitetty	Kustannusten-jako
Ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonta	Valvontakäynnit, ryhmät ja kurssit. Valvontaan voi sisältyä yhteistyötä sekä valvottavan läheisten että eri viranomaisten kanssa.	Rise vastaa valvontakäynneistä ja järjestämistään ryhmistä. Palveluohjausta kunnan palveluihin, jotka siis kunnan kustantamia. Eivät sisälly rangaistukseen toimintavelvoitteena.
Nuorisorangaistus	Nuorisorangaistus koostuu valvonnasta, sosiaalista toimintakykyä edistävästä tehtävistä ja ohjelmista sekä työelämään että työhön perehtymisestä. Jokainen nuori käy valvojansa kanssa läpi rikoskeskusteluja koskevan työskentelyohjelman. Nuorisorangaistus voi sisältää myös päihteitä, ongelmanratkaisua, sosiaalisia taitoja, suuttumuksen hallintaa, yhteiskuntatietoutta ja liikennekäyttäytymistä koskevia työskentelyohjelmia nuoren tarpeiden mukaan. Tehävät ja ohjelmat toteutetaan Risessä laaditun käsikirjan mukaisesti. Jossain määrin käytetään muitakin Risen hyväksymiä ohjelmia, kuten suuttumuksen hallinta- ja liikenneturvakursseja. Varsinainen työhön perehtyminen suoritetaan erillisessä perehtymispaikassa.	Valvonnan ja ohjelmat järjestää Rikosseuraamuslaitos joka siis myös vastaa niiden kustannuksista.
Yhdyskuntapalvelu	Yhdyskuntapalvelussa tuomittu tekee yleishyödyllistä työtä vapaa-aikanaan. Yhdyskuntapalveluun voi sisältyä 30 tuntia muuta toimintaa uusintarikollisuuden tai päihdeongelmien vähentämiseksi tai palvelusta suoriutumisen tukemiseksi.	Työ järjestetään palvelupaikoissa eikä siitä makseta korvauksia palvelupaikoille. Kuntouttava toiminta on osin Risen omaa, mm. palvelusta suoriutumista tukevat keskustelut ja pääosa ohjelmista. Ulkopuolisin palveluin järjestetään varsinkin päihdehuollon palveluita ja myös osia ohjelmista. Päihdehuollon palvelut ovat tulleet enenevästi maksullisiksi ja ne kustannetaan silloin Risen määrärahoista.
Valvontarangaistus	Valvontarangaistuksen toimintavelvoitteeseen voi sisältyä työtä, opiskelua ja muuta toimintaa esim. kuntoutusta. Valvottava voidaan ohjata normaalipalveluihin jos hänellä on niihin tarvetta. Kunnan ja kolmannen sektorin tarjoamat palvelut voivat myös olla osana valvontarangaistusta suorittavan toimintavelvoitetta.	Valvontarangaistusta suorittavalla on oikeus kunnan normaalipalveluihin, mikäli hän täyttää niiden saamisen kriteerit jolloin ne voivat olla osana toimintavelvoitetta. Käytännössä valvottavan tarpeeseen perustuvien palveluiden sovittaminen juuri rangaistusaikaan on varsin

		<p>vaikeaa, ellei hän osallistu niihin jo rangaistuksen täytäntöönpanon alkaessa. Jos kunta myöntää oikeuden ko. palveluihin, se myös vastaa niiden kustannuksista. Rise on kehittänyt erityisesti tälle asiakasryhmälle nettiavusteisen päihdekuntoutusohjelman, jonka käytöstä ja kustannuksista se vastaa itse.</p>
Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta	<p>Ehdonalaisesti vapautuneiden valvonta sisältää valvontakäyntejä, joihin voi sisältyä ohjelmia. Valvottavia voidaan ohjata tarpeen mukaan normaalipalveluihin. Valvontaa on mahdollista järjestää 30 tuntia / kk jos siihen on erityisiä syitä.</p>	<p>Rise kustantaa valvontakäynnit ja niihin mahdollisesti liittyvät ohjelmat. Tehostetusta valvonnasta ei ole vielä juuri kokemuksia, mutta se voi sisältää myös ulkopuolelta hankittavia mahdollisesti ostopalveluita. Jos valvottava ohjataan hänelle kuuluihin normaalipalveluihin, niistä vastaavat kunta ym. toimijat.</p>
Valvottu koevapaus	<p>Koevapauden toimintavelvoitteeseen voi sisältyä työtä, opiskelua ja muuta toimintaa esim. kuntoutusta. Koevapaudessa olevalla on oikeus normaalipalveluihin jos hänellä on niihin tarvetta. Jos palvelusta sovitaan yhteistyössä kunnan kanssa, esim. A-klinikkakäynnit voivat olla osa toimintavelvoitetta.</p>	<p>Jos kunnan kanssa sovitaan palvelujen käytöstä osana toimintavelvoitetta niin kunta voi ne kustantaa. Rise on kehittänyt nettiavusteisen päihdekuntoutusohjelman, jonka käytöstä ja kustannuksista se vastaa.</p>
Vankeus	<p>Vankila vastaa vankilassa järjestettävistä kuntoutuspalveluista ja rahoittaa oman toiminnan lisäksi myös jonkin verran ulkopuolisten järjestämää toimintaa. Rise hankkii myös vapauteen valmistuspalveluita ulkopuolisilta 3. sektorin toimijoilta (Siltavalmennus ja Suoja-Pirtti).</p>	<p>On mahdollista että kunta on osallistunut ulkopuoliseen laitokseen sijoittamisen kustannuksiin osittain mutta nykyisin tämä on harvinaista. Palveluiden hankkiminen ulkopuolisista kuntoutuslaitoksista myös Risen määrärahalla on vähäistä.</p>
Sakkopalvelu	<p>Sakkopalvelu sisältäisi Risen järjestämää ja/tai hyväksymää toimintaa tai sosiaali- tai terveydenhuollon julkisen tai yksityisen palveluntuottajan järjestämää, avohoitona toteutettavaa hoitoa. Toiminnan ja hoidon tarkoituksena olisi parantaa tuomitun kykyä elää rikoksetonta elämää sekä vähentää hänen päihde- ja velkaongelmiaan sekä muita terveydentilaansa ja sosiaaliseen elämäänsä liittyviä ongelmia. Sijoittaminen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluihin saattaa olla melko ongelmallista joten on mahdollista että Risen olisi järjestettävä sakkopalvelussa oleville kuntouttavaa toimintaa itse tai ehkä siinä olisi mahdollista käyttää ostopalveluita.</p>	<p>Rise vastaisi sakkopalvelun kustannusta järjestämällä niitä itse tai käyttämällä ostopalveluita. Mikäli henkilö olisi sakkopalvelun alkaessa sijoitettuna esim. päihdehuollon hoitokotiin, päihdehuollon kustannukset kuuluisivat kunnalle.</p>