

Sivistysvaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö HE 15/2017 vp / Asiantuntijapyyntö, 8.5.2017

## **Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

Sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa vankiloissa annettavasta tuesta ja koulutuksesta osana moniammatillista toimintaa vankien parissa.

### Taustatietoa rikosseuraamuksia suorittavien palveluntarpeista

Vangit ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitut henkilöt muodostavat pienen marginaalisen huono-osaisten ihmisten erillisryhmän. Heidän koulutustaustansa, sosiaalinen asemansa ja ammatillinen osaamisensa ovat selvästi heikommalla tasolla muuhun väestöön verrattuna. Rikollisuudesta aiheutuu yhteiskunnalle vuosittain yli miljardin euron kustannukset, johon on laskettu järjestöjen ja turvallisuuden ylläpidon, oikeuslaitoksen ja rangaistusten täytäntöönpanon lisäksi haitat, jotka aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhoidon, työvoimahallinnon, toimeentulotukien, etuuksien, eläkkeiden, vahinkojen ja veromenetysten kautta.

Vangeilla ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomituilla henkilöillä on todettu olevan hyvin paljon sairauksia ja niistä aiheutuvaa hoidon tarvetta sekä terveyspalvelujen käyttöä. Noin puolet vangeista on alentuneesti tai täysin työkyvyttömiä. Mielenterveyden häiriöt ovat hyvin yleisiä, yli 80 %:lla esiintyy päihderippuvuutta ja kahdella kolmasosalla persoonallisuushäiriöitä. Myös ruumiilliset sairaudet ovat vangeilla yleisiä ja esimerkiksi C-tyypin hepatiitin esiintyvyys on monikymmenkertainen tavalliseen väestöön verrattuna. Ruumiillisten sairauksien ja erilaisten tapaturmien yleisyyden on arveltu olevan yhteydessä vankien monilla tavoin rankkaan ja erilaisia terveysriskejä sisältävään elämäntapaan. Noin 7-9 %:lla vangeista ei ole perusopetuksen päätötodistusta, 60-70 %:lta puuttuu toisen asteen koulutus ja noin kolmasosa 5500 vuosittain vapautuvasta vangista vapautuu vankilasta asunnottomana. Keskeiset palveluntarpeet liittyvät koulutuksen järjestämiseen, TE -palveluihin, toimeentuloon ja asumiseen sekä päihde- ja mielenterveyspalveluihin.

### Voimassa oleva lainsäädäntö ja käytännöt suhteessa ehdotettuun uudistukseen

Lausuttavana olevan hallituksen esityksen mukaan maakunnalla on velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan oman maakunnan asukkaille. Kyseisen järjestämisvastuun henkilöllinen soveltamisala määräytyy sen perusteella, mihin maakuntaan kuuluvassa kunnassa henkilöllä on kotikuntalain mukainen kotikunta. Voimassa olevan kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa rangaistuk-

sen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa. Yhdyskuntaseuraamukset suoritetaan vapaudessa ja tuomitut ovat täten suoraan kotikunnan ja tulevaisuudessa maakunnan sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden piirissä. Maakuntaudistuksen tarkoituksena on noudattaa nykyistä maakuntajakoa, joka sinällään vastaa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnallista jakautumista kolmeen rikosseuraamusalueeseen. Näin ollen esityksellä ei ole tältä osin suoranaisia vaikutuksia rikosseuraamusta suorittavien henkilöiden asemaan kunnan tai maakunnan asukkaina.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetuissa säädöksissä täytäntöönpanolle on asetettu vaativa tavoite parantaa rikoksista tuomittujen valmiuksia elää rikoksetonta elämää. Rikosseuraamuslaitos järjestää omana toimintanaan päihdekuntoutusta ja rikolliseen käyttäytymiseen vaikuttavaa ohjelmatyötä, kuntouttavaa ja arkielämäntaitoja ja työkykyä parantavaa toimintaa ja pyrkii toimimaan kiinteässä yhteistyössä terveyden- ja sosiaalihuollon palveluista vastaavien tahojen kanssa. Koulutuksen järjestämisestä vangeille vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoituksella vankilan ulkopuoliset koulutuksen järjestäjät.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta kuntien kanssa tehtävän yhteistyön sisällöt ja työnjako sekä kustannusvastuut vaihtelevat eri seuraamusten välillä. Ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevien vankeuslain säännösten mukaan rangaistusajan suunnitelma valmistellaan yhteistyössä vankeuteen tuomitun kanssa. Rangaistusajan suunnitelmaa ja siihen sisältyvää vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava *yhteistyössä tuomitun suostumuksella hänen koti- tai asuinkuntansa sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten, muiden viranomaisten sekä yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa.*

Edelleen yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain mukaan ryhtyessään rangaistusajan suunnitelman laadintaan Rikosseuraamuslaitoksen tulee tarpeen mukaan *yhdessä sosiaali- ja terveysviranomaisen kanssa* kartoittaa rikoksesta epäillyn elinolosuhteita ja tukitoimenpiteiden tarvetta. Yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpano sekä tuomitun elämönhallintaa ja rangaistuksen suorittamista edistävät tukitoimet on sovittava yhteen. Tukitoimenpiteitä yhteen sovitettaessa kunta vastaa kunnallisten peruspalveluiden kustannuksista. Rikosseuraamuslaitos vastaa yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanoon liittyvien toimintojen kustannuksista. Valvotun koevapauden aikana henkilö on varsinaisen tai tilapäisen kotikuntansa sosiaali- ja terveyspalveluiden piirissä.

Vastuu vankien terveydenhuollon järjestämisestä siirtyi vuoden 2016 alusta lukien Rikosseuraamuslaitokselta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle, jonka tehtävänä on vastata vangin lääketieteellisten tarpeiden mukaisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä. Vankiterveydenhuollon yksiköllä on sairaaloita ja poliklinikoita, joilla on toimipaikkoja Rikosseuraamuslaitoksen eri yksiköissä ja Rikosseuraamuslaitoksen on turvattava vangin pääsy hoitoon ja kuntoutukseen. Yhtenä keskeisenä vaikuttavuustavoitteena siirron taustalla on nähty mahdollisuus tukea vankien terveydenhuollon palvelujen jatkumoa siviilissä vapautumisen jälkeen. Vapaudessa suoritettaviin yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitut henkilöt puolestaan ovat kotikuntansa terveydenhoitopalveluiden piirissä.

### Huomioita hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksen mukaan paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan palvelujen yhteensovittaminen paranee, kun yhdellä organisaatiolla on viimekätinen vastuu koko palveluketjusta.

Oikeusministeriö pitää hyvänä uudistuksen lähtökohtaa, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset eri toimijoiden yhteistyölle siten, että palvelut muodostavat toiminnallisesti ja rakenteellisesti integroidun kokonaisuuden.

Keskeisenä rangaistusten täytäntöönpanossa ovat tuomituille laadittavat rangaistusajan suunnitelmat, joissa kartoitetaan henkilön uusintarikollisuuteen vaikuttavia tekijöitä ja asetetaan rangaistusajalle rikoksettomuutta ja yhteiskuntaan takaisin sopeutumista edistäviä tavoitteita. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen<sup>1</sup> mukaan viranomaisten asiakassuunnitelmia ei juurikaan soviteta yhteen, vaikka näin tulisi tapahtua sekä sosiaalihuoltolain että vankeutta ja yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön perusteella. Tarkastuskertomuksessa kunnat toivat esiin rikostaustaisten kanssa työskentelyyn liittyvinä keskeisinä ajan käyttöön ja taloudellisiin resursseihin liittyvät kysymykset. Myös erilaisiin palveluihin ohjautumisen perusteiden ja ajoituksen on katsottu olevan toimijoille epäselviä.

Esityksessä todetaan, että osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, maakunnan tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työ- ja elinkeino- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisten järjestämät palvelut rangaistuksen suorittamisen aikana ja jatkumoiden järjestäminen niistä maakunnan vastuulla oleviin palveluihin tulisi varmistaa osana lain toimeenpanoa. Kun on kyse vankeusrangaistusta tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavasta henkilöstä, rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisten laatimat rangaistusajan suunnitelmat tulisi laatia yhdessä maakunnan palvelujen järjestäjän kanssa, jotta palvelut muodostaisivat toisiaan tukevan kokonaisuuden ja jatkumon.

Oikeusministeriö katsoo, että rikosseuraamusasiakkaiden palveluntarpeet tulisi tunnistaa ja huomioida palveluiden kehittämiseksi hallituksen esityksen toimeenpanovaiheessa: sosiaali- ja terveystieteiden suunnittelussa, valtakunnallisia strategisia tavoitteita asetettaessa, maakuntien palvelustrategioissa sekä kuntien ja yhteistyöalueiden paikallisessa yhteistyössä vankiloitten ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen kanssa. Lakiesityksen vaikutuksissa on arvioitu, että erityisesti viranomaistehtäviin liittyvää erityisosaamista voitaisiin keskittää. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi tarpeen arvioida voitaisiinko maakunnissa keskittää vaativaa erityisosaamista vaativaa ja koordinoitua edellyttävää työtä rikosseuraamustaustaisten palvelujen järjestämiseksi ja yhteistyön tehostamiseksi rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisten kanssa.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään 19/2016 vp (HE 178/2016 vp) pitänyt erittäin tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö yhdessä oikeusministeriön ja kuntien edustajien kanssa selvittävät mahdollisuuksia tarjota koulutusta oppivelvollisuuden ylittäneille vangeille perusopetuksen suorittamiseksi. Yhteistyöneuvottelut ovat tältä osin käynnissä. Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksellä 15/2017 vp ei ole suoraa vaikutusta vankien opetuksen järjestämiseen tai sen edellytyksiin muutoin kuin palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisen ja viranomaisyhteistyön kannalta.

---

<sup>1</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2016: Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusajana ja sen jälkeen.