OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO HE 49/2015 vp

Kriminaalipoliittinen osasto
Arto Kujala
Leena Kuusama

20.10.2015

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VANKITERVEYDENHUOLLON YKSIKÖKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 49/2015 vp) SAATUJEN LAUSUNTOJEN JOHDOSTA

Pyydettynä lausuntona vankiterveydenhuollon siirtoa koskevasta hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta oikeusministeriö ilmoittaa seuraavaa.

Oikeusministeriö yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitettyyn ja pitää erittäin tärkeänä uudistuksen toteuttamista suunnitellussa aikataulussa 1.1.2016 lukien. Ehdotettava malli ja siirto THL:n alaiseksi yksiköksi on valmisteltu molempien hallinnonalojen hyvässä yhteistyössä ja ehdotettava malli tässä yhteydessä perusteellisesti harkittu. Alan erityisluonne huomioon ottaen siirto THL:n alaisuuteen on myös oikeusministeriön mielestä tässä vaiheessa ainoa järkevä ratkaisu vastaavasti kuten on menetelty esimerkiksi valtion mielisairaaloiden kohdalla.

Vankiterveydenhuollon siirto kuului edellisen hallituksen vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeisiin. Uudistuksen sisällön ohella myös rahoituksesta vallitsee yksimielisyys. Rahoitusta koskeva valmistelu on tehty yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken ja määrärahasiirrot sisältyvät kummankin ministeriön TAE- ja kehysehdotuksiin.

Valmistelua on tehty pitkään ja sen voimaantuloa on jo kerran siirretty. Siirto toteuttaa tärkeää vankeuslakiinkin sisältyvää normaalisuusperiaatetta ja muita tärkeitä toiminnallisia tavoitteita muun muassa toimintajatkumoiden edistämisessä. Ei olisi myöskään kansainvälisten suositusten mukaista jatkaa vankiterveydenhuollon järjestämistä osana rangaistusten täytäntöönpanoa. Oikeusministeriö katsoo, ettei ole perusteita jäädä odottamaan esimerkiksi Sote-uudistuksen valmistumista, vaan toteuttaa tämä uudistus loppuun ja edetä jatkovalmistelussa myöhemmin asteittain. Sote-uudistuksen toteuduttua voidaan vankiterveydenhuollon rajapintoja suhteessa muihin toimijoihin tarkastella uudelleen.

Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa kannatettiin yleisesti siirron toteuttamista. Lisäksi tuotiin esille joitakin siirron yksityiskohtiin liittyviä huolia tai kysymyksiä. Oikeusministeriö ottaa seuraavassa kantaa lausunnoissa esitettyyn siltä osin kuin kommentit liittyvät oikeusministeriön hallinnonalaan ja Rikosseuraamuslaitokseen.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Mannerheimintie 4 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Tietojen siirto hallinnonalojen välillä

Jossakin lausunnoissa kannettiin huolta siitä, onko rekisteritietojen siirtyminen ja muu tarpeellisten tietojen saanti hallinnonalalta toiselle varmistettu.

Perussäännökset asiasta ovat tällä hetkellä laissa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Eduskunnan keväällä 2015 hyväksymä laki hallinnonalasiirtoon liittyen Rikosseuraamuslaitoksen vankiterveydenhuoltoyksikön ylläpitämä potilasrekisteri siirtyy perustettavan yksikön ylläpidettäväksi. Potilastietojen käsittelyä koskevat säännökset siirtyisivät niin ikään Rikosseuraamuslaitosta koskevasta laista jokseenkin sellaisinaan ehdotettuun uuteen lakiin. Säännösten muotoilussa on varmistettu, että Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämien rekistereiden sisältämien tiedot (esimerkiksi täytäntöönpanotiedot sekä valvontaan ja toimintaan liittyvät tiedot) luovutetaan terveydenhuoltohenkilöstölle siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia terveydenhuollon järjestämisessä. Niin ikään on varmistettu, että Rikosseuraamuslaitoksen palvelukseen edelleen jäävien terveydenhuollon ammattihenkilöiden (lähinnä psykologit) tiedonsaanti potilasrekisteristä siltä osin kuin se on välttämätöntä heidän terveydenhuoltoon liittyvissä tehtävissään. Pykälät on valmisteltu yhteistyössä osapuolten kesken.

Oikeusasiamies on lausunnossaan tiedustellut, onko Rikosseuraamuslaitoksella oikeus luovuttaa terveydenhuoltoyksikölle oma-aloitteisesti tietoja, joita terveydenhuollon olisi tarpeellista tietää esimerkiksi turvallisuussyistä. Oikeusministeriö pitää asiaa tärkeänä ja katsoo, että vankeuslain (767/2005) 19 lukuun voitaisiin lisätä uusi 8 a § seuraavasti:

19 luku. ilmoitukset ja tiedon antaminen

8 a §. *Ilmoitus Vankiterveydenhuollon yksikölle*

> Jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla on syytä epäillä, että vanki aiheuttaa vaaraa Vankiterveydenhuollon yksikön järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle, Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa asiasta Vankiterveydenhuollon yksikölle.

Tutkintavankeuslain (768/2005) 16 luvun 1 §:n 9 kohdassa on viittaussäännös vankeuslakiin koskien vankeuslain 19 luvun ilmoituksia, tiedon antamista ja vaitiolo-oikeutta.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö kannattaa ehdotettua lisäystä.

Psykologien, sosiaalityöntekijöiden ja päihdetyöntekijöiden asema

Monissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että myös psykologien, sosiaalityöntekijöiden ja päihdetyöntekijöiden siirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle toteutettaisiin normaalisuusperiaatteen mukaisesti. Nyt ehdotettava siirto koskee vain Vankiterveydenhuoltoyksikköä sen nykyisessä muodossa eli mainituista henkilöstöryhmistä siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon-

alalle vain terveydenhuoltoyksiön kirjoilla olevat psykologit. Suurin osa psykologeista jäisi edelleen Rikosseuraamuslaitoksen palvelukseen. Sama koskee sosiaalityöntekijöitä ja päihdetyöntekijöitä.

Kuten edellä on todettu, uudistuksen toteuttamisessa on tarkoitus edetä asteittain. Ensin toteutetaan terveydenhuoltoyksikön ja siihen kuuluvan henkilökunnan siirto. Vasta kun tämä siirto on onnistuneesti viety loppuun monine yksityiskohtineen, joissa on paljon tehtävää vielä uudistuksen voimaantulon jälkeenkin, on järkevä aloittaa muita henkilöstöryhmiä koskeva selvitystyö.

Mainittujen henkilöstöryhmien mahdollinen siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle on monimutkaisempi kysymys kuin terveydenhuoltoyksikön henkilöstön siirtäminen ja vaatii erillisen selvityshankkeen asettamista. Mainitut henkilöstöryhmät tekevät paljon muuta kuin vain asianomaisten ammattiryhmien perustehtävää, esimerkiksi erilaisia rangaistusten täytäntöönpanoon ja uusintarikollisuuden ehkäisemiseen liittyviä toimenpiteitä, joissa toimintaan vankeuslain mukaan ja joissa toiminnan ohjaus ja valvonta kuuluu Rikosseuraamuslaitokselle.

Vankeuslaki korostaa uusintarikollisuuteen vaikuttamista. Vangit asiakaskuntana ovat erittäin moniongelmainen kohderyhmä, ja heidän kanssaan tehtävän kuntoutustyön tulisikin olla aidosti monitieteellistä ja erilaisia näkökulmia ja erilaisia työotteita hyödyntävää. Vankilapsykologien ja päihdetyöntekijöiden työnkuva ei rajaudu vain lääketieteelliseen näkökulmaan.

Tällä hetkellä vankilapsykologien työnkuva koostuu mielenterveystyöstä, psykologisesta tutkimus- ja arviointityöstä, tavoitteellisesta uusintarikollisuuteen vaikuttamisesta sekä organisaation kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Vankilapsykologin työnkuva ei ole pelkästään perinteistä mielenterveystyötä, vaan työnkuva on hyvin laaja ja monimuotoinen. Hyvin keskeisesti vankilapsykologin työkenttään kuuluu uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävä työskentely. Kun vangin rangaistusajan suunnitelmassa on määritelty tavoitteita, jotka liittyvät vangin ajattelun, käyttäytymisen tai asenteiden alueelle, keinovalikoimassa vankiloilla on käytännössä tarjottavanaan muutamia toimintaohjelmia, ja yksilötyötä, käytännössä yleensä psykologin kanssa. Psykologit ovat myös toimintaohjelmien ohjaamisessa ja organisoinnissa keskeisessä roolissa. Vakavaan väkivaltaan syyllistyneiden sekä seksuaalirikollisten ohjelmatoiminnassa psykologit ovat keskeisesti mukana sekä ohjelman ohjaajina että metoditukihenkilöinä. Näiden molempien ohjelmien toteutuksen edellytys on, että metoditukihenkilö ja ohjelmasta vastaava henkilö on nimenomaan psykologin koulutuksen saanut henkilö. Ilman psykologeja vaativia ohjelmia ei voitaisi toteuttaa.

Päihdetyö Rikosseuraamuslaitoksessa voidaan karkeasti jakaa a) päihdevalvontaan, jota toteuttaa valvontahenkilöstö, b) päihdehoitoon, jota toteuttaa terveydenhuollon henkilöstö c) päihdekuntoutukseen, jota toteuttaa vankiloiden erityishenkilöstö, kuten ohjaajat, erityisohjaajat, sosiaalityöntekijät, psykologit ja pastorit. Useiden päihdekuntoutusohjelmien ohjaajina toimivat myös vartijat. Ohjaajien ja erityisohjaajien työnkuva on kokonaisuudessaan hyvin laaja ja monipuolinen, ja siihen sisältyy päihdekuntoutuksen lisäksi paljon myös muita työtehtäviä. Lähes kaikki päihdetyön ohjaajat toimivat myös muiden kuin päihdekuntoutusohjelmien ohjaajia eli he ohjaavat seksuaali- ja väkivaltarikollisille tarkoitettuja ohjelmia. Keskeinen osa ohjaajien ja erityisohjaajien työstä on yksilötyön ja toimintaohjelmien ohjaamisen lisäksi rangaistusajan suunnitelman mukaista vapauttamisvaiheen valmistelua, muun muassa koevapauden valmistelua. Arviolta noin puolet työajasta sisältää vapauteen valmistelevaa työtä. Lisäksi ohjaajat osallistuvat lupa-asioiden valmisteluun, kuntoutusosastojen toiminnan järjestämiseen, laitoksen kehittämistehtäviin, lapsi- ja perhetyöhön, sosiaalityöhön jne.

Rikosseuraamuslaitoksen sosiaalityön ohjaajien, erityisohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden sosiaalityön painopisteenä vankiloissa on toimeentulon turvaaminen vangille ja vapautumiseen liittyvät järjestelyt. Sosiaalityöntekijän rooli korostuu, kun vapautuminen lähestyy ja vapautuvan vangin pitäisi taas pystyä hoitamaan omat ja läheistensä asiat. Sosiaalityöntekijät avustavat tällöin asunnon hankkimisessa, perustoimeentulon järjestämisessä, työpaikan etsimisessä jne.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että mainittujen henkilöstöryhmien työtä kehitetään tiiviissä yhteistyössä THL:n kanssa heti vankiterveydenhuollon siirtoa koskevan uudistuksen toteutumisen jälkeen. Myös mainitun henkilökunnan organisatorista asemaa on syytä selvittää kuluvan hallituskauden aikana, mutta vasta kun terveydenhuoltohenkilökunnan siirto on ensin toteutettu. Selvitystyössä tulee ottaa huomioon myös se, miten vankeuslain mukainen toiminta Rikosseuraamuslaitoksessa turvataan, jos osa sitä tekevästä henkilöstöstä siirtyisi toisen hallinnonalan palvelukseen.

Toimivaltuudet erityisesti Psykiatrissa vankisairaalassa

Kun Vankiterveydenhuollon yksikkö siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, yksikön henkilökunta ei enää voi käyttää joitakin vankeuslaissa Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehelle säädettyjä valvonta- ja tarkastusvaltuuksia. Tätä pidetään ongelmana Turun psykiatrisessa vankisairaalassa. Muissa terveydenhuollon yksiköissä valvonnasta vastaa nykyisinkin pelkästään vankilan henkilökunta. Tällaisia valtuuksia, joiden käyttäminen on säädetty Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen toimivaltaan, ovat esimerkiksi tulotarkastus, tilojen tarkastus, omaisuuden tarkastus ja tapaamisten valvonta. Näistä tarkastuksista ja valvontatoimenpiteistä vastaa tulevaisuudessa myös Turun psykiatrisessa sairaalassa Turun vankilan henkilökunta.

Valvonnan käytännön järjestelyt ovat Rikosseuraamuslaitoksen harkinnassa. Käytännössä hoito- ja valvontatehtävien erottaminen voidaan hoitaa siten, että esimerkiksi sellien tarkastaminen ovat vartijan tehtäviä, mutta hoitaja tarkkailee sellin yleistä siisteyttä. Jatkossakin vartija voi huolehtia lääkkeiden jakelusta esimerkiksi viikonloppuina, mutta tämä edellyttää, että vartijoilla on lääkejakelun edellyttämä koulutus.

Turun vankila vastaa jo tällä hetkellä lähes kaikista muista kuin edellä mainituista vankien valvontaan ja tarkastamiseen liittyvistä toimenpiteistä, joten ehdotettu uudistus ei muuta tilannetta näiltä osin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikössä sovellettava lainsäädäntö on nyt ja tulee jatkossakin olemaan monimutkaista ja vaikeasti hallittavaa, koska vankeuslaissa ja mielenterveyslaissa säädetään samankaltaisista asioista.

Oikeusministeriö yhtyy tähän näkemykseen, mutta korostaa, ettei ehdotettu uudistus muuta tilannetta tältä osin. Ongelma koskee nimenomaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyjä vankeja. Mielenterveyslain 4 luvun 22 d- 22 j §:n säännökset rajoitus- ja tarkastustoimenpiteistä ja yhteydenpidon rajoittamisesta ovat osittain päällekkäisiä vankeus- , tutkintavankeus - ja pakkokeinolain tarkastus-, valvonta- ja yhteydenpidon rajoittamista koskevien säännösten kanssa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tahdosta riippumattomassa hoidossa oleviin vankeihin tulisikin ensi sijassa soveltaa mielenterveyslain säännöksiä, sillä se on erityislaki (lex specialis) tässä tilanteessa.

Ratkaisevaa on kuitenkin myös rajoituksen peruste, esimerkiksi yhteydenpidon rajoittamisesta päätettäessä. Mielenterveyslain 4 luvun 22 j §:ssä tarkoitetun yhteydenpidon rajoittamisen perusteena on pääsääntöisesti potilaan hoidon, kuntoutuksen ja turvallisuuden turvaaminen, kun taas pakkokei-

nolain 4 luvussa tarkoitetun yhteydenpidon rajoittamisen perusteena on esitutkinnan turvaaminen. Erona on myös se, että pakkokeinolain mukaisesta yhteydenpitorajoituksesta päättää pääsääntöisesti pidättämiseen oikeutettu virkamies tai tuomioistuin. Poissuljettua ei ole sekään, että tutkintavangilla olisi samanaikaisesti sekä mielenterveyslain että pakkokeinolain perusteella määrätty yhteydenpitorajoitus.

Usean lain soveltaminen on haasteellista, ja edellyttää henkilökunnan perusteellista koulutusta. Erilaisten säännösten soveltaminen samaan tilaan sijoitettuihin henkilöihin ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellista esimerkiksi vankilassa eikä varsinkaan poliisin säilytystilassa. Vankilassakin voi olla vankeja ja tutkintavankeja, joita koskevat erilaiset säännökset.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota myös siihen, missä vankilassa (sijoitusvankilassa vai sairaalayksikön yhteydessä olevassa vankilassa) Vankiterveydenhuollon yksikköön sijoitettua vankia koskevat päätöksen tehdään. Oikeusministeriön yhtyy apulaisoikeusasiamiehen käsitykseen siitä, että asiasta on tarpeellista määrätä lakia alemmanasteisin säännöksin.

Ylilääkäri Lauerman lausuntoon viitaten oikeusministeriö korostaa, ettei valvontahenkilökunta ole nykyisinkään pääsääntöisesti läsnä hoitotilanteissa ja että tässä toimitaan eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottojen mukaisesti.

Ehdotettu muutos edellyttää lisäresursseja Turun psykiatrisen vankisairaalan valvontaan. Valvonnan tarve arvioidaan Rikosseuraamuslaitoksen sisäisesti yhdessä vankisairaalan kanssa. Tarkoitus ei ole resursoida sairaalaan normaalin vankilaosaston tavoin. Valvontaan tarvittavat lisäresurssit järjestetään Rikosseuraamuslaitoksen sisäisin resurssisiirroin.