

*Normaalisuusperiaatteen toteutuminen
vankien, tutkintavankien ja
yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien
kohtelussa*

*Normaalisuusperiaatteen toteutuminen
vankien, tutkintavankien ja
yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien
kohtelussa*

ISSN 1458-6452
ISBN 952-466-365-1
Oikeusministeriö
Helsinki

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Sosiaaliturvatyöryhmä Puheenjohtaja Olavi Kaukonen Sihteeri Anne Hartoneva		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 10.6.2005	
Julkaisun nimi Normaalisuusperiaatteen toteutuminen vankien, tutkintavankien ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien kohtelussa			
Julkaisun osat Luovutuskirje, sisällysluettelo, raportti			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä oli arvioida normaalisuusperiaatteen toteutuminen rikosseuraamuksiin tuomittujen kohtelussa kartoittamalla kokoavasti eri hallinnonaloilla vankien, tutkintavankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden asemaan vaikuttavat lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen kehittämistarpeet. Tähän liittyen työryhmän tuli täydentää ja ajanmukaistaa tähän liittyvää olemassa olevaa tietopohjaa sekä tehdä tarvittavat toimenpide-ehdotukset.</p> <p>Normaalisuusperiaatteella tavoitellaan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua oikeuksien ja velvollisuuksien, sosiaaliturvan, asumisen ja muiden universaalietuuksien ja näitä ohjaavien hallintokäytäntöjen toteuttamisessa. Uusintarikollisuuden ehkäisyssä seuraamusjärjestelmän toimenpiteiden ja yhteiskunnan universaalijärjestelmien yhteensovittamisella on keskeinen käytännöllinen mutta myös periaatteellinen merkitys.</p> <p>Julkinen valta ja vastuu jakautuvat sektoreittain usealle taholle. Nykytilanteessa on tarve kehittää menettelytapoja ja tietojen vaihtoa siten, että vankien, tutkintavankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden selviytymisen edellytyksiä olisi hyvinvointijärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti mahdollista tukea ja kehittää nykyistä systemaattisemmin.</p> <p>Kartoitettuaan normaalisuusperiaatteen toteutumista rikosseuraamusasiakkaiden kohtelussa ja olosuhteissa työryhmä päätyi jaottelemaan tarkastelun kahteen kokonaisuuteen: etuusjärjestelmään ja palvelujärjestelmään. Tältä pohjalta työryhmä laati ehdotuksensa, jotka koskevat seuraavia asioita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Sosiaalivakuutus sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja vammaisuuden tuomissa riskeissä 2) Julkinen työvoimapalvelu ja työttömyysturva 3) Asumisolot ja asumisen tukeminen 4) Opintososiaaliset tuet 5) Perheen ja lasten hyvinvoinnin turvaaminen 6) Velkajärjestelyt ja sosiaalinen tuki 7) Toimeentulotuki 8) Normaalisuusperiaatteen toteutuminen kuntoutuksessa ja muussa viranomaisyhteistyössä 9) Terveystuella 10) Työtoiminta 11) Päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus 12) Koulutus ja opetustoimi <p>Työryhmä kävi yksityiskohtaisesti läpi normaalisuusperiaatteen toteutumisen rikosseuraamusasiakkaiden olosuhteissa ja kohtelussa eri toimintojen ja palveluiden osalta. Tämän kartoitustyön perusteella työryhmä päätyi useisiin sekä etuus- että palvelujärjestelmää koskeviin ehdotuksiin, jotka esitellään raportin III osassa.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) vanki, tutkintavanki, rikosseuraamusasiakas, rangaistus, vankeusrangaistus, yhdyskuntaseuraamus, hallinnon kehittäminen, vankeinhoito, kriminaalihuolto, aluevankila, sosiaaliturva, perusoikeudet, normaalisuusperiaate			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) 4/69/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:12		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-365-1
Kokonaissivumäärä 114	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
12.6.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för social trygghet Ordförande Olavi Kaukonen Sekreterare Anne Hartoneva		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 10.6.2005	
Publikation (även den finska titeln) Genomförandet av normalitetsprincipen i behandlingen av fångar, häktade och personer som utför samhällstjänst Normaalisuusperiaatteen toteutuminen vankien, tutkintavankien ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien kohteellussa			
Publikationens delar Följebrev, innehållsförteckning, rapport			
Referat Arbetsgruppen hade till uppgift att bedöma hur normalitetsprincipen genomförs i behandlingen av dem som dömts till brottspåföljd medelst en sammanfattande kartläggning förvaltningsområdesvis av behoven att utveckla den lagstiftning och förvaltningspraxis som påverkar fångarnas, de häktades och kriminalvårdsklienternas ställning. I anslutning till detta skulle arbetsgruppen komplettera och uppdatera den existerande relevanta kunskapsbasen samt lägga fram nödvändiga förslag om åtgärder. Syftet med normalitetsprincipen är att åstadkomma likabehandling av medborgare i fråga om rättigheter och skyldigheter, social trygghet, boende och andra universella förmåner och den förvaltningspraxis som styr dessa. När det gäller förebyggande av återfallsbrottslighet har samordningen av påföljdssystemets åtgärder och samhällets universalsystem en viktig praktisk men också principiell betydelse. Den offentliga makten och ansvaret fördelar sig sektorsvis mellan olika aktörer. Jämfört med nuläget måste förfarandena och informationsutbytet utvecklas så att det skall vara möjligt att i enlighet med de allmänna principerna för välfärdssystemet mer systematiskt utveckla och stödja fångarnas, de häktades och kriminalvårdsklienternas förutsättningar att klara sig. Efter en kartläggning av hur normalitetsprincipen genomförts i fråga om dels bemötandet av brottspåföljds klienter och dels deras förhållanden beslutade sig arbetsgruppen för att utföra den närmare undersökningen i två delar, dvs. att studera dels förmånssystemet och dels servicesystemet. Utgående från detta utarbetade arbetsgruppen sina förslag som gäller följande omständigheter:			
<ol style="list-style-type: none"> 1) Socialförsäkring med tanke på risker som medförs av sjukdom, arbetsoförmåga, ålderdom och handikapp 2) Offentlig arbetskraftsservice och utkomstskyddet för arbetslösa 3) Boendeförhållanden och stödet för boende 4) Studiesociala stöd 5) Tryggande av familjens och barnens välfärd 6) Skuldsanering och socialt stöd 7) Utkomststöd 8) Genomförande av normalitetsprincipen i rehabilitering och annat myndighetssamarbete 9) Hälso- och sjukvård 10) Arbetsverksamhet 11) Rehabilitering av missbrukare och annan psykosocial rehabilitering 12) Utbildning och undervisningsväsendet 			
Arbetsgruppen gjorde en noggrann kartläggning av hur normalitetsprincipen genomförs i fråga om dels bemötandet av brottspåföljds klienter och dels deras förhållanden när det gäller de olika verksamheterna och tjänsterna. Utgående från kartläggningen beslöt arbetsgruppen att lägga fram flera förslag angående både förmåns- och servicesystemet vilka presenteras i del III.			
Nyckelord fånge, den häktade, brottspåföljds klient, straff, fängelsestraff, samhällspåföljd, utveckling av förvaltningen, fängsvård, kriminalvård, regionfängelse, social trygghet, grundläggande fri- och rättigheter, normalitetsprincip			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) 4/69/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:12		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-365-1
Sidoantal 114	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 10.6.2005 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin:

- arvioida normaalisuusperiaatteen toteutuminen rikosseuraamuksiin tuomittujen kohtelussa kartoittamalla kokoavasti eri hallinnonaloilla vankien, tutkintavankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden asemaan vaikuttavat lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen kehittämistarpeet,
- täydentää ja ajanmukaistaa tähän liittyvää olemassa olevaa tietopohjaa sekä
- tehdä tarvittavat toimenpide-ehdotukset.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin neuvotteleva virkamies Olavi Kaukonen ja sihteeriksi hallitussihteeri Anne Hartoneva oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta sekä jäseniksi lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, neuvotteleva virkamies Aarne Kinnunen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, ylitarkastaja Anne Hujala sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylitarkastaja Sari Alho työministeriöstä, asuntoneuvos Raija Hynynen ympäristöministeriöstä, lakimies Tuula Kähkönen Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosastolta, lakimies Raisa Forsström Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosastolta, erityisasiantuntija Pirjo Poikonen Suomen Kuntaliitosta, kehitysjohtaja Juha A. Pantzar Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitosta, varatuomari Matti Huunan-Seppälä Kriminaalihuollon tukisäätiöstä sekä ylitarkastaja Eila Lempiäinen Rikosseuraamusvirastosta. Tuula Kähkönen siirtyi maaliskuussa 2006 toisiin tehtäviin eikä sen jälkeen enää osallistunut työryhmän työskentelyyn. Opetusministeriö ei nimennyt työryhmään jäsentä, mutta työryhmän ja opetusministeriön välisenä yhteyshenkilönä ja asiantuntijana on toiminut opetusneuvos Arja Mäkeläinen.

Työryhmä kokoontui 13 kertaa. Työryhmä järjesti kaksi asiantuntijoiden kuulemistilaisuutta, joissa kuultiin kriminaalihuoltotyöntekijä Anne Ilostä Kriminaalihuoltolaitoksen Lahden aluetoimistosta, johtaja Risto Jokista Hämeenlinnan seudun työvoiman palvelukeskuksesta, toiminnanjohtaja Leena Veikkolaa Takuu-Säätiöstä, järjestösihteeri Matti Hytöstä Kris-Suomi ry:stä ja projektityöntekijä Timo Varsamäkeä Redis, Kritsin vertaistuki ry:stä. Kuntoutusjärjestelmän osalta työryhmä kuuli Kansaneläkelaitoksen työttömyys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinjalta lakimies Mikko Toivasta. Lisäksi työryhmä sai kirjalliset asiantuntijalausunnat Vankeinhoitolaitoksen ylilääkäri Heikki Vartiainenilta, ylilääkäri Terhi Hermansonilta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, pääsihteeri Heidi Paaterolta kuntoutusasiain neuvottelukunnasta, Vankien Omaiset ry:ltä ja professori Kaarlo Tuorilta Helsingin yliopistosta. Työryhmä kuuli rikosseuraamusalan neuvottelukuntaa yhteiskokouksessa 4.5.2006.

Normaalisuusperiaatteella tavoitellaan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua oikeuksien ja velvollisuuksien, sosiaaliturvan, asumisen ja muiden universaalietuuksien ja näitä ohjaavien hallintokäytäntöjen toteuttamisessa. Uusintarikollisuuden ehkäisyssä seuraamusjärjestelmän toimenpiteiden ja yhteiskunnan universaalijärjestelmien yhteensovittamisella on keskeinen käytännöllinen mutta myös periaatteellinen merkitys.

Julkinen valta ja vastuu jakautuvat sektoreittain usealle taholle. Nykytilanteessa olisi syytä yhtenäistää hallinnon toimintaa muun muassa kehittämällä menettelytapoja ja tietojen vaihtoa siten, että vankien, tutkintavankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden selviytymisen edellytyksiä olisi hyvinvointijärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti mahdollista tukea ja kehittää nykyistä systemaattisemmin. Tämän lisäksi tulisi kartoittaa asiaan liittyvät lainsäädännölliset, toiminnalliset ja hallinnolliset ongelmat.

Kartoitettuaan normaalisuusperiaatteen toteutumista rikosseuraamusasiakkaiden kohtelussa ja olosuhteissa työryhmä päätyi jaottelemaan tarkastelun kahteen kokonaisuuteen: etuusjärjestelmään ja palvelujärjestelmään. Tältä pohjalta työryhmä laati ehdotuksensa, jotka koskevat seuraavia asioita:

1. Sosiaalivakuutus sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja vammaisuuden tuomissa riskeissä
2. Julkinen työvoimapalvelu ja työttömyysturva
3. Asumisolot ja asumisen tukeminen
4. Opintososiaaliset tuet
5. Perheen ja lasten hyvinvoinnin turvaaminen
6. Velkajärjestelyt ja sosiaalinen tuki
7. Vähimmäisturva ja toimeentulotuki
8. Normaalisuusperiaatteen toteutuminen kuntoutuksessa ja muussa viranomaisyhteistyössä
9. Terveystuella
10. Työtoiminta
11. Päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus
12. Koulutus ja opetustoimi

Työryhmän työ jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa on käyty läpi normaalisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olennainen tausta-aineisto sekä käsitteet. Toisessa osassa on käsitelty yksityiskohtaisesti normaalisuusperiaatteen toteutuminen rikosseuraamusasiakkaiden olosuhteissa ja kohtelussa eri toimintojen ja palveluiden osalta. Kolmannessa osassa on analysoitu toteutumiskäytäntöjä taustaedellytysten valossa ja tältä pohjalta laadittu kehittämisehdotukset. Osaan työryhmän ehdotuksista liittyy Suomen Kuntaliiton eriävä mielipide (liitteenä).

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittaen luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Olavi Kaukonen

Ulla Mohell

Aarne Kinnunen

Anne Hujala

Sari Alho

Raija Hynynen

Raisa Forsström

Pirjo Poikonen

Juha A. Pantzar

Matti Huunan-Seppälä

Eila Lempiäinen

Anne Hartoneva

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	3
OSA I: TAUSTA JA KÄSITEMÄÄRITTELY	5
1. Toimeksianto	5
2. Perusoikeusuudistus ja TSS-oikeuksien korostuminen	5
2.1. Perusoikeuksista	5
2.2. Perusoikeuksien välittömästä sovellettavuudesta	6
2.3. Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset	6
2.4. Hyvinvointioikeuksien korostuminen	9
2.5. Normaalisuusperiaate hyvinvointioikeuksien eri ryhmissä	11
2.6. Perusoikeuksien toteutuminen rikosseuraamusasiakkaiden olosuhteissa	12
3. Universalismi ja syrjäytymisen ehkäisy	13
3.1. Subjektiiviset oikeudet ja julkinen vastuu	14
3.2. Universalismi ja selektivismi	15
3.3. Kuntoutus yksilölliseen suoriutumiseen vaikuttamisena ja järjestelmäkäsittelenä	15
4. Rikosseuraamusasiakkaan sosiaalinen asema	19
5. Normaalisuusperiaate ja sen tulkinnat	24
5.1. Normaalisuusperiaate vankeinhoidossa	24
5.2. Normaalisuusperiaate kriminaalihuollossa	27
5.3. Normaalisuusperiaate seuraamusjärjestelmässä ja muussa hyvinvointivaltiossa	31
6. Uudistuva seuraamislainsäädäntö	33
6.1. Vankeinhoidon rakenneuudistus	33
6.2. Vankeuslainsäädännön sisällöllinen uudistus	34
7. Kehitys ja tilanne muissa pohjoismaissa	38
7.1. Periaatteellinen lähtökohta	38
7.2. Oikeus toimeentulonturvaan, asumiseen ja työttömyysturvaan	38
7.3. Oikeus ansiosidonnaisiin eläkkeisiin niiden kertymiseen täytäntöönpanon aikana	40
7.4. Perusopetus, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus	41
7.5. Terveydenhuolto ja kuntoutus	43
7.6. Yhteenvedo	44
OSA II: NORMAALISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMINEN	46
8. Perusopetus ja muu tarpeellinen koulutus	46
8.1. Normit	46
8.2. Työnjako opetushallinnon ja Vankeinhoitolaitoksen välillä	47
8.3. Sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen vankiloissa	49
9. Asuminen	51
9.1. Asuinolot vankilassa	51
9.2. Vankilasta vapautuvan asuinolot	52
10. Julkiset työvoimapalvelut	54
10.1. Yleistä	54
10.2. Julkiset työvoimapalvelut eri seuraamusten piirissä oleville	55
10.3. Ammatillinen kuntoutus osana julkista työvoimapalvelua	56
10.4. Työmarkkinatukiudistus ja vankeusrangaistus	56
11. Työttömyysturva	57
11.1. Työttömyyspäivärahan ansiopäiväraha ja peruspäiväraha, koulutuspäiväraha ja työmarkkinatuki	57
11.2. Työtön työnhakija	57
11.3. Työssäoloehto	58
11.4. Työmarkkinoilta poissaolo	59
11.5. Pitkäaikaistyöttömyyden määrittely	60
11.6. Työmarkkinatuen maksaminen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta	60
11.7. Odotusaika	61
11.8. Työssäoloaika	61
12. Hyvinvoinnin edistäminen, riittävä sosiaali- ja terveydenhuolto	61
12.1. Aikaisemmat ehdotukset	61
12.2. Terveydenhuolto	62
12.3. Sosiaalihuolto ja psykososiaalinen kuntoutus	64

12.4. Yhteenveto.....	68
13. Sosiaalivakuutusjärjestelmä.....	69
13.1. Etuudet.....	69
13.2. Lapsiperheen etuudet.....	69
13.3. Tukimuodot lapsen sairastaessa.....	71
13.4. Sairausperusteiset etuudet.....	72
13.5. Työttömyysetuudet.....	77
13.6. Asumistuet.....	77
13.7. Opiskelijan etuudet.....	79
13.8. Sotilasavustus.....	80
13.9. KEL –eläkkeet ja eräät niihin liittyvät etuudet.....	80
13.10. Vankilaan joutumista koskeva ilmoitusvelvollisuus.....	82
13.11. Yhteenveto keskeisistä asioista.....	82
13.11.1. Etuuksien maksaminen.....	83
13.11.2. Asumisen tuet vankitilanteissa.....	87
13.12. Valvottu koevapaus ja sosiaalivakuutus.....	87
OSA III: TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET.....	88
1. Sosiaalivakuutus sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja vammaisuuden tuomissa riskeissä.....	90
2. Julkinen työvoimapalvelu ja työttömyysturva.....	91
3. Asumisolot ja asumisen tukeminen.....	92
4. Opintososiaaliset tuet.....	92
5. Perheen ja lasten hyvinvoinnin turvaaminen.....	93
6. Velkajärjestelyt ja sosiaalinen tuki.....	93
7. Toimeentulotuki.....	94
8. Normaalisuusperiaatteen toteutuminen kuntoutuksessa ja muussa viranomaisyhteistyössä.....	94
9. Päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus.....	95
10. Terveystuolto.....	96
11. Työtoiminta.....	97
12. Koulutus ja opetustoimi.....	97
13. Ehdotusten toimeenpano ja seuranta.....	98

JOHDANTO

Normaalisuusperiaatteella tavoitellaan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua oikeuksien ja velvollisuuksien, sosiaaliturvan, asumisen ja muiden universaalietuuksien ja näitä ohjaavien hallintokäytäntöjen toteuttamisessa.

Uusintarikollisuuden ehkäisyssä seuraamusjärjestelmän toimenpiteiden ja yhteiskunnan universaalijärjestelmien yhteensovittamisella on keskeinen käytännöllinen, mutta myös periaatteellinen merkitys.

Eri yhteyksissä on jo 1970-luvun alkupuolelta alkaen huomautettu, että etenkin vangin oikeusasema suhteessa sosiaaliturvaan tulisi selkiyttää (Kriminaalihuoltokomitea 1972:A 1; Vankeinhoitoasiain neuvottelukunta 1989:6). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä (1994:17) arvioi erikseen vankien sosiaali- ja terveydenhuoltovastuun jakautumista ja toteutumista, kartoitti keskeiset puutteet ja teki useita ehdotuksia, joiden toteuttaminen ei kuitenkaan käytännössä juuri ole edennyt. Sittenmin sosiaaliturvajärjestelmä on laajentunut ja sen toimintaperiaatteet, osin tulkinnatkin ovat muuttuneet.

Vankeusrangaistuskomitea (KM 2001:6) arvioi, että vangit ja tutkintavangit ovat edelleen monessa suhteessa eri asemassa kuin muut kansalaiset esimerkiksi eläke-etuuksien tai tapaturmavakuutuksen soveltamisen suhteen. Myös oikeus toimeentulotukeen vaihteli komitean käsityksen mukaan kunnasta toiseen. Komitealla ei ollut mahdollisuutta selvittää seuraamuksiin tuomittujen oikeusasemaa sen enempää sosiaali- ja toimeentuloturvaetuuksien kuin palveluoikeuksienkaan toteutumisen näkökulmasta, vaan se ehdotti, että asiaa selvitetään erillisenä hankkeena.

Tätä kokonaisuutta tarkasteltiin osin myös kansliapäällikkö Kirsti Rissasen johtamassa seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista pohtineessa toimikunnassa (KM 2001:2), joka hahmotteli seuraamusjärjestelmälle aktiivisempaa roolia erilaisten tukipalvelujen koordinoinnissa ja palveluohjauksen järjestämisessä. Toimikunta selvitti myös seuraamusjärjestelmän piiriin joutuneiden ja sieltä poistuvien sosiaalista ja taloudellista asemaa. Aineelliset toimintaedellytysten puutteet liittyivät erityisesti asumiseen, toimeentuloon, työhön, kuntoutukseen ja koulutukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistoimintasuositukset rikoksista tuomittujen tuen tarpeen järjestämiseksi julkaistiin keväällä 2006 (STM, selvityksiä 2006:6). Suositusten taustalla tehty työryhmätyöskentely pyrki perustellen viitoittamaan tietä toimivalle asiakaskohtaiselle yhteistyölle kuntien ja seuraamusjärjestelmän välillä. Lainrikkokojien tukemiseen kohdentuneita erillisprojekteja on ollut lukuisia, ja niitä on myös erikseen arvioitu. Hyvien käytäntöjen ja esimerkkien löytäminen ei kuitenkaan ole merkinnyt niiden laajenevaa käyttöönottoa tai julkisen vastuun täsmentymistä. Pikemminkin näyttää kokonaisuutena katsoen siltä, että marginaaliryhmien pysyvään epävarmuuteen on myös julkishallinnon eriytyvän työnjaon myötä enenevästi vastattu asiakaskohtaisella valikoinnilla ja rajatuilla ratkaisumalleilla.

Julkinen valta ja vastuu jakautuvat sektoreittain usealle taholle. Nykytilanteessa olisi syytä yhtenäistää hallinnon toimintaa muun muassa kehittämällä menettelytapoja ja tietojen vaihtoa siten, että vankien, tutkintavankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden selviytymisen edellytyksiä olisi hyvinvointijärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti mahdollista tukea ja kehittää nykyistä systemaattisemmin. Tämän lisäksi tulisi kartoittaa asiaan liittyvät lainsäädännölliset, toiminnalliset ja hallinnolliset ongelmat. Työryhmän tuli arvioida kokoavasti toimintakäytännöt ja niiden yhdenmukaisuus suhteessa:

- vähimmäisturvaan (toimeentulotukeen ja kuntoutuksen aikaiseen toimeentuloturvaan),
- keskeiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään (sairauden, työttömyyden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja vanhemmuuden varalta),
- terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin,
- kuntoutukseen ja kuntoutusetuuksiin,
- julkiseen työvoimapalveluun ja kuntouttavaan työtoimintaan,
- toimenpiteisiin, joilla edistetään ja turvataan rikosseuraamuksen piiriin joutuneen asiakkaan perheen ja lasten hyvinvointia,
- asuntoon ja riittävään omaehtoisen asumisen tukeen sekä
- maksuttomaan perusopetukseen sekä muuhun tarpeelliseen opetukseen.

Eri hallinnonaloilla on tehty erityisryhmien tarpeisiin ja hyvinvointiin liittyviä selvityksiä ja myös toteutettu huomattavia kehittämishankkeita. Rääätälöidysti toteutetut hankkeet ovat usein välttämättömiä erityisryhmien vaihteleviin tuen tarpeisiin vastattaessa, mutta niiden koko merkitys on nähtävissä parhaiten vasta silloin, kun oikeus- ja hyvinvointivaltion perusrakenteet, rajat ja toimivuus on määritelty nykyistä täsmällisemmin. Tutkintavankien, vankien ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitujen sosiaaliset turvajärjestelmät näyttävät vaihtelevan etuuksittain ja palveluittain sekä myös asuinkunnan perusteella. Tämän vaihtelun rajat on nyt piirretty aikaisempaa terävämmin. Työryhmän työtä ohjaavana näkemyksenä on ollut, että rikoksiin syyllistyneiden oikeuksien ei sinänsä tarvitse olla muuta väestöä vahvemmin määrittyneitä. Perusteettomasti niiden ei olisi syytä olla myöskään yleisiä perusoikeuksia heikompia.

Työryhmä on arvioinut normaalisuusperiaatteen toteutumista asiakaslähtöisesti toimintajärjestelmien, keskeisen lainsäädännön ja viranomaisratkaisujen näkökulmista.

OSA I: TAUSTA JA KÄSITEMÄÄRITTELY

1. Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 10.6.2005 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin:

- arvioida normaalisuusperiaatteen toteutuminen rikosseuraamuksiin tuomittujen kohte- lussa kartoittamalla kokoavasti eri hallinnonaloilla vankien, tutkintavankien ja kriminaa- lihuollon asiakkaiden asemaan vaikuttavat lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen kehittä- mistarpeet,
- täydentää ja ajanmukaistaa tähän liittyvää olemassa olevaa tietopohjaa sekä
- tehdä tarvittavat toimenpide-ehdotukset.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin neuvotteleva virkamies Olavi Kaukonen ja sihteeriksi halli- tussihteeriksi Anne Hartoneva oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta sekä jäseniksi lain- säädäntöneuvos Ulla Mohell oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, neuvotteleva virka- mies Aarne Kinnunen oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta, ylitarkastaja Anne Hujala sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Sari Alho työministeriöstä, asuntoneuvos Raija Hyny- nen ympäristöministeriöstä, lakimies Tuula Kähkönen Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentu- loturvaosastolta, lakimies Raisa Forsström Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosastol- ta, erityisasiantuntija Pirjo Poikonen Suomen Kuntaliitosta, kehitysjohtaja Juha A. Pantzar Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitosta, varatuomari Matti Huunan-Seppälä Kriminaalihuollon tukisäätiöstä sekä ylitarkastaja Eila Lempiäinen Rikosseuraamusvirastosta. Tuula Kähkönen siirtyi maaliskuussa 2006 toisiin tehtäviin eikä sen jälkeen enää osallistunut työryhmän työskentelyyn.

Opetusministeriö ei nimennyt työryhmään jäsentä, mutta työryhmän ja opetusministeriön välisenä yhteyshenkilönä ja asiantuntijana on toiminut opetusneuvos Arja Mäkeläinen.

Työryhmän määräaika päättyi 28.2.2006. Laajan aineistonsa analysoimiseksi ja sen pohjalta ehdo- tustensa hiomiseksi työryhmä sai työlleen lisää aikaa toukokuun 2006 loppuun saakka.

2. Perusoikeusuudistus ja TSS-oikeuksien korostuminen

2.1. Perusoikeuksista

Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan perusarvoja. Säättäessään perusoikeuksista perustuslain ta- solla julkinen valta turvaa perusoikeuksien toteuttamisen vahvalla tavalla. Perusoikeuksien toteut- tamisen päätyypit ovat pidättymisvelvollisuudet (julkisen vallan tulee pidättäytyä perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista) sekä toimintavelvollisuus (julkisella vallalla on velvollisuus ak- tiivisin toimin toteuttaa perusoikeuksia tai suojata niitä). Perusoikeuksien toteuttamisen päävastuu kannetaan lakeja säädettäessä.

Oikeuskirjallisuudessa perusoikeudet on ryhmitelty neljään kokonaisuuteen: *osallistumisoikeudet*, *vapausoikeudet ja oikeusturva*, *yhdenvertaisuusoikeudet* sekä *hyvinvointioikeudet* eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus tuli jokseenkin sellaisenaan maaliskuussa 2000 voi- maantulleen perustuslain osaksi. Perusoikeusuudistuksen keskeisiä asioita ovat olleet perusoikeuk-

sien välittömän sovellettavuuden lisääminen viranomaistoiminnassa, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmentäminen sekä hyvinvointioikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin. Olenaista perusoikeussäädöksissä on niiden vaikutus lainsäätöön – lainsäätäjän tulee ottaa huomioon perusoikeuksien asettamat velvoitteet ja rajoitukset.

2.2. Perusoikeuksien välittömästä sovellettavuudesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä muun muassa, että uudistuksella pyritään lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Perusoikeuksien kirjoittaminen aikaisempaa täsmällisempinä yhdessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisääntyneen merkityksen kanssa on omiaan vahvistamaan perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta. Perusoikeuksien suora soveltaminen merkitsee oikeudellisen ratkaisun tekemistä välittömästi perusoikeussäännökseen nojautuen. Se voi tulla kyseeseen esimerkiksi lainsäädännöllisessä aukkotilanteessa. Perusoikeussäännöksen suora soveltaminen voi merkitä alemmanasteisen normin syrjäyttämistä, perustuslain 107 §:hän edellyttää, että tuomioistuin tai muu viranomainen ei saa soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia tai alemmanasteista säädöstä. Perustuslain 22 § edellyttää julkisen vallan takaa-
van perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa.

Perusoikeuksien arvostus ja normatiivinen voima eivät ainakaan yksinomaan perustu niiden hierarkkiseen statukseen tai korotettuun muodolliseen lainvoimaan vaan ennen kaikkea niiden *perustavanlaatuisen sisältöön*. Perusoikeudet muodostavat sivistyneen ja kestäväen yhteiselon alkeisnormiston ja minimivaatimukset. Ne määrittävät, minkälainen yksilön asema yhteisössä on.¹

2.3. Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että säännöksellä on läheinen yhteys 2 luvun perusoikeussäännöksiin. Tämä säännös ilmaisee omalta osaltaan perustuslain keskeisen arvoperustan, mutta sillä voisi olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä esimerkiksi tulkittaessa perusoikeussäännöksiä. Säännös vaikuttaisi myös arvioitaessa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisien oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Ihmisarvon käsite viittaa kaikkien yksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininta yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa puolestaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena olevan laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslain-tasoista turvaa. Tämän turvan rajoittamisesta puhuttaessa on kyse ensisijassa siitä, millä edellytyksillä lainsäätäjät voi rajoittaa perusoikeuksia. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä perustuslakivaliokunta totesi muun muassa seuraavaa. Osa perusoikeuksista on *turvattu nimenomaan oikeuden muodossa* ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta. Tällä tavoin kirjoitettujakaan

¹ Pekka Lämsineva: Perusoikeudet – nyt, sivu 115

perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa voidaan johtaa joitakin yleisiä rajoittamista koskevia periaatteita. Näitä ovat esimerkiksi:

1. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.²
3. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.³
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁴
5. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
6. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.⁵
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.⁶

Edellä oleva perustuslakivaliokunnan muotoilema seitsenkohtainen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo on kokonaisuus eli perusoikeusrajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki luettelon vaatimukset. Yhdenkin osan läpäisemättömyys merkitsee sitä, että perusoikeuden rajoitus on ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa. Tämän luettelon mukaisen testin käyttöönotto on merkinnyt lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun systematisoi-

² Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä väitellyt Veli-Pekka Viljanen on todennut täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen edellyttävän, että laista tulee ilmetä selkeästi ainakin, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä sekä miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä. (Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittaminen, sivu 169)

³ Veli-Pekka Viljasen mukaan rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Siten ainakin lähtökohtaisesti toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamistavoite muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa perusoikeutta. (Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittaminen, sivu 171)

⁴ Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen tarkoituksena on se, ettei perusoikeuteen voida puuttua niin laajalti, että tehdään tyhjäksi perusoikeuden sisältö. (Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittaminen, sivu 175)

⁵ Ilkka Saraviidan mukaan tämä sääntö merkitsee sitä, että rajoituksen käytännössä toteuttavan viranomaisen päätökseen soveltuu jokin muutoksenhakekeino. Tehokkaimmat muutoksenhakekeinot ovat valitus hallintotuomioistuimelle tai yleiselle tuomioistuimelle. Myös oikaisuvaatimus ja kantelu tuomioistuimelle voivat tulla kyseeseen. (Ilkka Saraviita: Suomen perusoikeusjärjestelmä, sivu 102)

⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994), sivu 5

tumista, argumentaation kehittymistä aikaisempaa avoimemmaksi ja perusoikeustarkastelun tarkkuuden lisääntymistä.⁷

Edellä todettujen oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien lisäksi perustuslaissa on seuraaventyypisiä perusoikeuksia. Osa perusoikeuksista on kirjoitettu täsmällisiksi ja *ehdottomiksi kielloiksi*. Tällainen on esimerkiksi kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohdellun kielto. Osa perusoikeussäännöksistä sisältää yksilöidyn eli *kvalifioidun lakivarauksen*, jolla yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkritereitä. Osassa perusoikeussäännöksiä taas varsinaisen perusoikeus liitetään läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn (*sääntelyvaraus*), jolloin perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lain-säädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Oman ryhmänsä muodostavat vielä sellaiset perusoikeussäännökset, joilla *tavallisen lain säätäjälle on asetettu positiivinen toimintavelvoite*. Tällaisia velvoitteita ovat esimerkiksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, turvata yksilön mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, edistää työllisyyttä, pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet, edistää väestön terveyttä, tukea perhettä turvaamaan lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Väistämättä syntyvät tilanteita, joissa kaksi tai useampia perusoikeuksia ovat keskenään ristiriidassa. Tällaiset tilanteet ratkaistaan punninnalla. Punnintatilanteessa pyritään päättämään ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on siis saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotila yhteen sovitettavien perusoikeus-intressien kesken. Ristiriitatilanteita joudutaan ratkaisemaan paitsi lakeja säädettäessä, myös konkreettisisä lainsoveltamistilanteissa.⁸ Perusoikeusjärjestelmän perusajatuksena on ajatus yksilöllisen oikeuden *prima facie* –luonteisesta etusijasta suhteessa niitä rajoittaviin kollektiivisiin hyviin. Jotta kollektiivinen hyvä voisi toimia yksilön perusoikeuden rajoitusperusteena ja menestyä punninnassa tätä vastaan, edellytetään erityisperusteita. Jos tällaisia ei ole, etusija on annettava yksilön oikeudelle, ei kollektiiviselle hyvälle.⁹ Perusoikeuspunninnoissa on lähes aina kysymys tasapainoilusta ja optimoinnista eri suuntiin käyvien näkökohtien välillä. Jos jotakin perusoikeutta kunnioitetaan liian pitkälle, voi perusoikeuksien välinen tasapaino kärsiä ja jokin toinen perusoikeusnäkökohta jäädä aiheettomasti ilman riittävää kunnioitusta. Joidenkin ihmisryhmien vapauksien liiallinen suojaaminen voi merkitä sitä, että toisten ryhmien turvallisuus ja vapaudet vaarantuvat. Lainsäätäjän on kaiken aikaa pyrittävä soveliaaseen sääntelytasoon, jossa eri perusoikeuksien kunnioittaminen on kohtuullisessa tasapainossa.¹⁰

Aikaisemmin yksilön perusoikeuksia tulkittiin voitavan rajoittaa siksi, että hän oli suljettuna laitokseen eli hänen katsottiin olevan laitovallan alaisuudessa tai erityisessä vallanalaisuhteessa. Henkilöiden perusoikeuksia siis rajoitettiin ilman säädöstasoltaan ja sisällöltään asianmukaista oikeusperustetta. Tällainen käsitys on hylätty 1960-luvun lopussa. Perusoikeuden subjektin asemaan ei siten vaikuta mitään esimerkiksi se, että hän on vankilassa. Vapaudenmenetykset merkitsee voimakasta puuttumista henkilön oikeuksiin. Se ei kuitenkaan sellaisenaan ole peruste rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos henkilökohtaisen vapauden rajoituksen ohella on tarve rajoittaa muita perusoikeuksia vapaudenmenetyksen aikana, rajoitukset tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta. Rajoituksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida rajoitusedellytysten mu-

⁷ Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, sivut 61 - 62

⁸ Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, sivut 12 - 13

⁹ Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, sivu 167 - 170

¹⁰ Pekka Lämsineva: Perusoikeudet – nyt, sivu 113

kaan.¹¹ Suljetuissa laitosoiloissa joudutaan laitoksen järjestyksen ja säännöllisen toiminnan ylläpitämiseksi rajoittamaan sinne sijoitettujen henkilöiden perusoikeuksia merkittävästikin. Näistä rajoituksista on yhä enemmän säädetty lain tasolla, mutta edelleen laitossijoitukseen sisältyy perusoikeusrajoituksia, joista on säädetty lakia alemmantasoisella säännöksellä, jopa laitospöytäkirjoilla ohjesäännöillä.¹²

2.4. Hyvinvointioikeuksien korostuminen

Perusoikeusuudistuksessa siis korostettiin hyvinvointioikeuksien merkitystä ja painoarvoa. Julkisel-
le vallalle asetettiin selkeitä velvoitteita ihmisten hyvinvointiin liittyvien asioiden järjestämisessä. Hyvinvointioikeuksia ovat seuraavat perusoikeudet.

1. **Sivistyksellisistä oikeuksista** säädetään perustuslain 16 §:ssä:

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus. Perusopetus on opetusta, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Oikeus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen tarkoittaa sitä, että jokaisella on yhtäläinen mahdollisuus varattomuuden estämättä saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään. Kyse ei ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisyhteisön velvollisuudesta huolehtia lainsäädännöllä siitä, ettei varattomuus ole opiskelun esteenä.

2. **Oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta** säädetään perustuslain 18 §:ssä:

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Työhön liittyvät perusoikeudet edellyttävät julkisen vallan edistävän työllisyyttä ja jokaisen oikeutta työhön sekä huolehtivan työvoiman suojelusta.

3. **Oikeudesta sosiaaliturvaan** säädetään perustuslain 19 §:ssä:

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

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

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on

¹¹ Mikael Hidén: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, sivu 11 sekä Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, sivut 102 - 103

¹² Ilkka Saraviita: Suomen perusoikeusjärjestelmä, sivut 82 - 83

myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on säädetty yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä oikeus koskee siis kaikkia ja on ehdoton. Sen tehtävänä on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso tilanteissa, joissa henkilö ei muilla keinoin kykene saamaan vähimmäistoimeentuloaan. Kyse on lähinnä toimeentulotuesta sekä eräistä erityisryhmien tuista.

Oikeus perustoimeentulonturvaan riskitilanteissa (työttömyys, sairaus, vanhuus, lapsen syntymä) ei ole subjektiivinen oikeus, vaan sen toteuttaminen oikeutena edellyttää laintasoista sääntelyä. Perustoimeentuloturvan tarvetta ja määrää arvioitaessa otetaan huomioon henkilön olosuhteet kokonaisuudessaan. Kyse on lähinnä kuntien peruspalvelutehtävistä. Valtion ja kuntien on yhdessä huolehdittava siitä, että kunnilla on varaa näiden palveluiden toteuttamiseen.

Oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutetaan siten, että perustuslaki edellyttää julkisen vallan turvaavan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistävän väestön terveyttä. Erityistä huomiota kiinnitetään lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamiseen.

Oikeus asumiseen ei turvaa subjektiivisena oikeutena oikeutta asuntoon. Sen sijaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

4. **Vastuusta ympäristöstä** säädetään perustuslain 20 §:ssä:

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeuden mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Hyvinvointioikeuksia koskevat säännökset on kirjoitettu jossain määrin toisistaan poikkeavin tavoin, eivätkä niiden mahdollisten oikeusvaikutusten erot aina ole aivan selviä pelkästään sanamuodon pohjalta. Lähtökohdaksi oikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan kuitenkin esittää kaksi pääsääntöä. Ensinnäkin säännökset on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittaviksi siten, että ne eivät ole pelkästään ohjelmaluonteisia. Toisena pääsääntönä on, että säännökset eivät yleensä välittömästi perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, vaan ne ovat lähinnä vain julkista valtaa objektiivisesti velvoittavia. Jälkimmäisestä lähtökohdasta on kaksi poikkeusta. Subjektiivisena oikeutena on taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16.1 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa (19.1 §). Pääpaino 19 §:n muiden momenttien kuin 1 momentin oikeusvaikutuksissa on tulkinta ja toimeksiantovaikutuksissa. Tulkintavaikutus ilmenee myös sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten kohdalla siten, että tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on valittava sovellettavanaan olevan säännöksen perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista.

2.5. Normaalisuusperiaate hyvinvointioikeuksien eri ryhmissä

Perusoikeusuudistuksen esitöissä perustuslain 16 §:n takaama oikeus sidottiin oppivelvollisuuteen siten, että tässä perustuslain kohdassa tarkoitettua perusopetusta on oppivelvollisuuteen kuuluva opetus (HE 309/1993 vp, s. 64). Tällä perusoikeudella on siis merkitystä rangaistusseuraamusta kärsivän kannalta vain, jos hän ei ole suorittanut. Tarkempia säännöksiä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusoikeudesta on annettu toimeentulotukilaissa. Laissa ei ole vankeja koskevia erityissäännöksiä, ja oikeuskäytännössä onkin katsottu, että myös vangeilla on oikeus toimeentulotukeen, jos he täyttävät laissa säädetyt edellytykset.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon on taattava tavallisella lailla taattava subjektiivisena oikeutena. Perustoimeentulon turvaan oikeutetut on perustuslain 19 §:n 2 momentissa ilmaistu sanalla ”jokainen”. Käytetty ilmaus näyttää viittaavan universaaliperiaatteeseen, jonka mukaan jokaisella säännöksen tarkoittamassa tilanteessa olevalla olisi oikeus perustoimeentulon turvaa toteuttavaan etuuteen. Perustoimeentulon turva poikkeaisi siten olennaisesti 19 §:n 1 momentin takaamasta välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta, joka aina edellyttää tapauskohtaista tarvearviointia.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin, että säännöksen tarkoituksena ei ole ainakaan ehdottomasti estää tarvearviointia perustoimeentulon etuuksia myönnettäessä. Hallituksen esityksessä (s. 70) todettiin sosiaalisia oikeuksia koskevan pykälän 1 ja 2 momentin välisenä erona, että 1 momenttiin liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa, kun taas 2 momentissa tarkoitettu turva on kytketty säännöksessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Samalla hallitus korosti, että 2 momentin säännös ei estä sitä, että tavallisella lailla asianomaisiin järjestelmiin sisällytetään myös tarveharkintaa edellyttäviä aineksia. Lähtökohtana siis on universaaliperiaate, johon yksittäisissä etuusjärjestelmissä voidaan liittää tarveharkintaa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustoimeentulon turvaan voidaan liittää myös muunlaisia kuin tarveharkintaa koskevia edellytyksiä. Valiokunta on työttömyyden aikaista turvaa käsitellessään lausunut, että perustuslaki ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (esim. 17/1995 vp). Valiokunta on myös viitannut perusoikeusuudistuksesta antamaansa mietintöön ja katsonut perusoikeusuudistuksen lähtökohtana olleen, että tavallisella lailla voidaan täsmentää turvan saamisedellytyksiä (PeVL 15/1997).

Tavallisella lailla voidaan esimerkiksi säätää työttömyyden aikaiselle turvalle edellytyksiä, jotka koskevat työttömyyden määrittämistä, kuten työmarkkinoiden käytettävissä olemista, ja jotka vaikuttavat siten työttömyyden aikaisten etuuksien saamiseen (PeVL 15/1997). Perustuslaki ei estäkään työttömyyden määrittämistä siten, että vangit jäävät työmarkkinoiden käytettävissä olemista koskevan ehdon vuoksi työttömyysturvan ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan tiivistää joitakin yleisiä ehtoja edellytyksille, joita lailla voidaan säätää perustoimeentuloa turvaavien etuuksien saamiselle. Näihin kuuluu ensinnäkin mielivaltaisuuden kieltö. Saamisedellytysten on oltava sopusoinnussa etuuden luonteen kanssa. Tämä vaatimus on tullut korostetusti esille työttömyyden aikaista turvaa toteuttavien etuuksien yhteydessä. Edellytykset eivät myöskään saa tehdä tyhjäksi oikeutta perustoimeentulon turvaan. Valiokunta on korostanut, että korvauksettomat ajanjaksot ei saa olla niin pitkiä, että niillä kierrettäisiin perustoimeentulon turvaa koskevasta perusoikeussäännöksestä aiheutuvaa velvoitetta (PeVL 25/1997 vp).

Toiseksi edellytetään turvan kattavuutta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tähdennettiin, että tavallisella lailla säädettävät saamisedellytykset eivät saa synnyttää ryhmiä, jotka jäävät kokonaan vaille perustoimeentulon turvaa. Perustuslakivaliokunta on uudistuksen jälkeen toistuvasti viitannut hallituksen esityksen (s. 70) lausumaan, jonka mukaan perustoimeentulon turvaa koskeva säännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, että niiden ulkopuolelle ei jää väliinputoajaryhmiä. Valiokunta on muun muassa lausunnossaan 15/1995 vp katsonut, että hallituksen esitys sairausvakuutuslain muuttamisesta olisi opiskelijoiden, varusmiesten sekä tulottomien ja vähätuloisten kohdalla synnyttänyt perustuslain vastaisesti väliinputoajaryhmiä, joilla ei olisi ollut oikeutta sairauden aikaiseen perustoimeentulon turvaan.

Etuuksien saamisedellytykset eivät saa myöskään loukata samassa sosiaalisessa riskitilanteessa olevien yhdenvertaisuutta. Sikäli kuin tällaiset henkilöt asetetaan keskenään eri asemaan, tähän on oltava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen vaatimalla tavalla hyväksyttävät perusteet.

Julkisen vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti kuuluvaa velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut täsmentää niin sanottu tarveperiaate. Tätä periaatetta on sovellettava vapautensa menettäneisiin yhdenvertaisesti muiden palveluita tarvitsevien kanssa. Vangeille on turvattava tarveperiaatetta vastaavasti terveydenhuoltopalvelut samoin kuin sosiaalipalveluista esimerkiksi päihdehuoltopalvelut Yhdenvertaisuuslähtökohta määrittelee niin ikään julkisen vallan perustuslain 16 §:n 2 momenttiin perustuvaa velvollisuutta turvata myös vangeille ”mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään”.

Julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (18.2 §) sekä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (19.4 §) kattaa myös vangit. Julkisen vallan on näiden perustuslaillisten toimeksiantojen nojalla erityisesti pyrittävä edistämään vapautuvien vankien työllistymistä ja asunnon saantia.

Perustuslailliset toimeksiannot kohdistuvat ensisijaisesti valtioon. Perustuslain 19.3-4 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen on kuitenkin tavallisessa lainsäädännössä uskottu kunnille. Kuntien järjestämisvelvollisuus rajoittuu perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon mukaisesti lähinnä niiden omiin asukkaisiin. Vankien sosiaalisten oikeuksien turvaaminen saattaa sen vuoksi vaatia heitä koskevia erityissäännöksiä.

2.6. Perusoikeuksien toteutuminen rikosseuraamusasiakkaiden olosuhteissa

Rangaistusten – niin yhdyskuntaseuraamusten kuin vankeusrangaistuksenkin – täytäntöönpanoa koskevissa säädöksissä ja käytännöissä on viime vuosina otettu vakavasti huomioon perusoikeuksien täytäntöönpanotoimenpiteille asettamat rajoitukset sekä viranomaisten toimintavelvoitteet. Pääosin tämä on kuitenkin koskenut niin kutsuttuja klassisia perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaa sekä luottamuksellisen viestin salaisuutta. Tähän liittyen on, kuten edellä kohdan 2.3. lopussa todetaan, luovuttu niin kutsutusta laitospinnan käsitteestä. Niin ikään huomiota on kiinnitetty yksilön oikeusturvaa koskevien säännösten toteuttamiseen myös täytäntöönpanon aikana.

Vähemmälle huomiolle kuin vapausoikeuksien suojaaminen ja oikeusturvan parantaminen rikosseuraamusasiakkaiden kohtelussa ja olosuhteissa ovat jääneet hyvinvointioikeuksien turvaaminen. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa on turvattu vangin mahdollisuudet saada terveydenhuol-

toa sekä opetusta. Lähtökohtaisesti vankilassa on mahdollista tehdä työtä, mutta työalatarjonta on varsin suppea eikä välttämättä laitoksen ulkopuoliseen yhteiskunnan tarjoamille työaloille tehokkaasti valmentava. Vankilassa tehdystä työstä maksettavat palkat ovat erityisesti suljetuissa vankiloissa huomattavan pienet. Sosiaaliturvaan ja asumiseen liittyvät järjestelyt ovat rikosseuraamusasiakkaiden osalta useissa tapauksissa erittäin puutteelliset.

3. Universalismi ja syrjäytymisen ehkäisy

Käsitteenä universalismi liittyy keskusteluun hyvinvointivaltiomalleista ja erityisesti julkisen hyvinvointivastuun kattavuudesta. Suomea on pidetty yleisesti pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Pohjoismainen malli taas palautuu vertailevassa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa usein käytettyihin klustereihin tai hyvinvointiregiimeihin. Kaksi muuta klusteria on tavallisesti nimetty liberaaliksi (markkinaperustaiseksi) ja konservatiiviseksi (vakuutus- ja yhteisöperustaiseksi) regiimiksi. Käytännössä Suomen sosiaalipoliittinen järjestelmä sijoittuu pohjoismaisen (julkishallinnollinen universalismi) ja konservatiivisen mallin (laaja ansiosidonnainen sosiaalivakuutusjärjestelmä) välimaastoon. Suomen mallissa on suhteellisen alhaisin kokonaiskustannuksin päästy verrattain korkeaan ja tasaisesti jakautuneen hyvinvoinnin tilaan¹³. Tällä sosiaali- ja terveystalouden perusrakenteella ja toimintatavalla on huomattava rakenteellinen merkitys sille, miten yksittäiset kansalaiset ja ryhmät kokevat syrjäytymisriskejä elämänsä aikana.

Suomessa hyvinvointierot ovat kasvaneet 1990-luvun laman ja nousukauden jälkeen monestakin syystä, jolloin voidaan puhua heikosta ja vahvasta universalismista. Edellinen tarkoittaa sitä, että kaikki kansalaiset kuuluvat yhteisen järjestelmän piiriin ja jälkimmäinen sitä, että kansalaiset saavat lisäksi yhtenäiset etuudet. Eräissä tutkimuksissa on katsottu, että suomalainen järjestelmä on liukunut 1990-luvun puolivälistä alkaen enenevästi heikon universalismin suuntaan¹⁴ ilman, että tämä olisi ollut julkilausutun politiikan tavoitteena.

Pohjoismaisessa mallissa julkisen vallan roolina on ohjata markkinoiden toimintaa ja puuttua niiden tuottamiin jakoihin. Sosiaali- ja terveystalouden politiikka siis vähentävät kansalaisten markkinariippuvuutta. Julkisen sektorin rooli on korostunut myös hyvinvoinnin ehtoihin vaikuttamisessa. Poliittikkaa sanotaan universalistiseksi, kun se periaatteessa koskee kaikkia kansalaisia. Toimeentuloturvan tasoa (tulojen menetyksen korvausastetta) on pidetty suhteellisen korkeana, samoin palvelujen laatua. Keskeisenä arvona on pidetty sitä, että tulonjako on tasaista ja eriarvoisuus ja köyhyys vähäistä. Voidaan sanoa, että universalistisen hyvinvointivaltion ideana on lupaus pitää yhtäläinen huoli kaikista kansalaisista, ei vain köyhimmistä. Se on merkinnyt julkista sitoumusta osallistumisen tasa-arvoon ja tässä mielessä oikeudenmukaisuuden periaatteeseen.

Universaalien hyvinvointivaltion on katsottu lisäävän järjestelmän legitimitettiin, luottamusta ja koettua oikeudenmukaisuutta, selektiivisemmät järjestelmät taas korostavat kansalaisten välistä erotte-
lua, erityisesti heidän tausta- ja tilannekohtaisten selviytymisedellytystensä perusteella. Oikeudenmukaisuutta voidaan tässä mielessä katsoa myös sekä substantiaaliselta näkökannalta (ovatko harjoitetun politiikan päämäärät oikeita?) ja toisaalta proseduraalisesta näkökulmasta (onko toteutus reilua ja tasa-arvoa lisäävää?).

¹³ Kautto, Mikko (2005): Kasvun jälkeen – Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Teoksessa Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.

¹⁴ Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa.

Käytännössä sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa universalismissa¹⁵

1. järjestelmä on tarkoitettu kaikille kansalaisille,
2. joilla on yhtäläinen pääsy sen käyttäjiksi, jolloin
3. periaatteessa kaikki samassa tilanteessa olevat saavat saman etuuden tai palvelun,
4. julkisen rahoituksen vastuu palvelujen järjestämisessä tai tuottamisessa (sekä toiminnan laadun ja laillisuuden kontrollissa) on merkittävä; ja
5. kansalaisilla on lakiin perustuva oikeus etuuteen tai palveluun.

Perustavoitteena on vahvistaa tasa-arvoa, välttää yksittäisten kansalaisten syrjäytymistä ja samalla pitää kokonaiskustannukset kohtuullisina. Lähtökohtana on, että sekä perustoimeentuloturva että hyvinvointipalvelut on tarkoitettu kattavasti kaikille kansalaisille. Käytännössä kuitenkin periaatteet vaihtelevat maan sisälläkin hallinnonalalta ja sektorilta toiselle, jopa sektoreiden sisällä. Esimerkiksi koulutuspolitiikassa on pidetty tärkeänä maksuttoman peruskoulutuksen takaamista kaikille, korkeakoulujärjestelmässä sallitaan suurempaa selektiivisyyttä, eikä ainakaan keskustelun tasolla ole pidetty mahdottomana korkeakouluopetuksen maksuttomuusperiaatteen lieventämistä.

3.1. Subjektiiviset oikeudet ja julkinen vastuu

Ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyvien selviytymisedellytysten kannalta erityisen tärkeitä ovat perustuslakiin sisältyvät keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Näiden asema osana perusoikeuksia on Suomessa suhteellisen uusi verrattuna perinteisiin vapausoikeuksiin. Kyseiset säännökset nostettiin perustuslain tasolle vasta vuoden 1995 uudistuksessa (ks. tarkemmin TSS-oikeuksista luku 2).

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös ei kuitenkaan edellytä tiettyjen palvelujen turvaamista esimerkiksi subjektiivisina oikeuksina; yksityiskohtaisempi päätöksenteko on tässä suhteessa jätetty lainsäätäjälle. Säännös ei myöskään edellytä tiettyä palvelujen järjestämistä, vaan ne voidaan toteuttaa muunkin kuin julkisyhteisön toimesta.

Varsinaisia subjektiivisia oikeuksia palveluihin onkin säädetty Suomessa vähän, tällaisiksi niin kutsutuiksi aidoiksi oikeuksiksi on katsottu

- alle kouluikäisten lasten päivähoido (tai vaihtoehtoisesti kotihoidon tuki)
- eräät lastensuojeluun liittyvät tukimuodot ja jälkihuolto,
- viimesijainen toimeentulotuki,
- eräät vaikeavammaisten henkilöiden palvelut ja korvaukset,
- kehitysvammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut sekä
- oikeus ensiapuun ja kiireelliseen hoitoon.

Sosiaalivakuutusetuudet ovat pääosin lakisääteisiä. Harkinnanvaraisuutta liittyy erilaisten palvelujen järjestämisessä, etenkin, kun pääosa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä koostuu nk. puitelaeista. Ne ovat tyypillisesti enemmän poliittisia periaatelausumia kuin kansalaisten tai julkisen vallan oikeuksia ja velvollisuuksia sääteleviä normeja.

Esimerkiksi päihdehuoltolain mukaan palveluja tulee antaa asiakkaan, hänen perheensä ja muiden läheistensä avun, tuen ja hoidon tarpeen perusteella. Tätä tarvetta ei mainittujen sosiaalisten liitännäisongelmien lisäksi kuitenkaan tarkemmin määritellä. Samalla tavoin on säädetty, että kunnan

¹⁵ Anttonen, Anneli ja Jorma Sipilä (2000): Suomalaista sosiaalipolitiikkaa.

sosiaali- ja terveyslautakuntien on joko tuotettava itse tai järjestettävä kuntalaisille riittävät päihdehuollon palvelut, mutta palvelujen muotoa tai riittävää tasoa – laatua tai määrää – ei laissa tarkemmin määritellä.

Oikeuskirjallisuudessa¹⁶ ja -käytännössäkin¹⁷ on kuitenkin omaksuttu periaatelinjauksena, että yksittäisellä henkilöllä on subjektiivisluonteinen oikeus saada hoito tai huoltoa, mutta ei jotakin määrättyä, esimerkiksi henkilön itsensä parhaaksi katsomaa palvelua.

3.2. Universalismi ja selektivismi

Universalismi näyttää olevan suhteellisen karkea ja yleispiirteinen käsite, kun hyvinvointijärjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena ja lähemmin. Laajemmassa tarkastelussa taas lähes kaikki sosiaalipoliittiset järjestelmät sisältävät sille vastakkaisia, partikularistisia elementtejä, joissa eri asemassa olevia kansalaisia kohdellaan eri tavoin. Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita residuaalista periaatetta, jossa keskitytään ensisijaisesti väestöryhmiin, jotka eivät selviydy ilman yhteiskunnan toimenpiteitä, jolloin sosiaalipolitiikan tehtävänä on huolehtia heidän toimeentulostaan.

Voidaan kuitenkin myös puhua – myös pohjoismaisen mallin sisällä toimivasta – selektivismistä, millä tarkoitetaan tiettyjen etuuksien ja palvelujen kohdentamista tiukasti joillekin ryhmille. Tätä toteutetaan juuri erityislainsäädännöllä: kun universaalit (”kaikille samaa yhtäläisin periaattein”) palvelut eivät ole riittäviä, kohdennetaan erityistarpeen ja tilanteen edellyttämällä tavalla universaalijärjestelmän lisäksi ja ohella tietyille väestöryhmille erityispalveluja tai lisäetuuksia. Järjestelmän – tai yksittäisen palvelun tai etuuden – tasolla voidaan tällöin puhua positiivisesta diskriminaatiosta

Työryhmän tehtävän kannalta tulisi arvioida,

- missä määrin nykylainsäädäntö ja normisto sekä hallintokäytännöt toimivat universalistisin periaattein (rikosseuraamusasiakkaan asema hyvinvointivaltion kansalaisena); ja
- missä määrin tulisi selektiivisesti vahvistaa rikosseuraamusasiakkaiden mahdollisuuksia tukeen (positiivisen diskriminaation periaate)?

Palvelujen ja usein niihin liittyvien etuuksien tai toimeentuloturvan kokonaisuuteen on usein viitattu kuntoutuksen yleiskäsitteellä. Tällöin kuntoutus on ymmärretty laajasti käsittämään kaikki ne palvelut ja toimenpiteet, jotka edistävät kansalaisten hyvinvointia ja itsenäistä suoriutumista.

3.3. Kuntoutus yksilölliseen suoriutumiseen vaikuttamisena ja järjestelmäkäsitteenä

Kuntoutus on yksi käytetyimpiä käsitteitä, kun sekä yksilöiden selviytymistä että järjestelmien tätä palvelevaa toimivuutta tarkastellaan samanaikaisesti. 1990-luvulla kuntoutusta tehostettiin myös erikseen lain voimalla, kun säädettiin veloitteet järjestää kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät sekä kunnalliselle, alueelliselle että valtakunnalliselle tasolle. Taustalla on ollut huoli ikääntyvän väestön työ- ja toimintakyvyn säilymisestä, terveydenhuollon kustannusten kasvusta, mutta enenevästi myös sektoroituneen palvelujärjestelmän kyvystä vastata erilaisen kyvyttömyyden, poikkeavuuden tai vammaisuuden aiheuttamiin kasvaviin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin.

¹⁶ Tuori, Kaarlo (2004): Sosiaalioikeus, s. 269

¹⁷ KHO 22.9.2000 T 2366.

Kuntoutuksen tavoitteena on ihmisen toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutus voi siten olla yleisesti toimintakykyä edistävää, ammatillista, lääkinnällistä, sosiaalista tai kasvatuksellista toimintaa. Termillä voidaan kuitenkin tarkoittaa useita asioita. Se voi tarkoittaa järjestelmää, oppialaa, yksilön tai yhteisön muutosta, toimintamenetelmää tai sen tavoitetta. Kuntoutuminen voi tarkoittaa joko ihmisen tai hänen toimintaympäristönsä muutosprosessia, jonka tavoitteena on toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen.

Vaikka kuntoutus on yleisimmin ja perinteisimmin ymmärretty yksilöön vaikuttamisena, 1980-luvulta alkaen sen puitteissa on kuitenkin korostunut näkemys, jonka mukaan yksilön selviytyminen on pikemminkin sosiaalinen kysymys. Vajaakuntoisuuden sosiaalinen määrittely näkee kuntoutustarpeen pikemminkin yksilön ja yhteisön muuttuneiden toimintajärjestelmien välisenä suhteongelmana, jolloin vajaakuntoisuutta tulee kompensoida ennen muuta sosiaaliseen järjestelmään kohdistuvilla toimilla¹⁸.

Kuntoutustoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisessa käsitteessä yhdistyvät sekä yksilöllinen, sosiaalinen että institutionaalinen näkökulma. Kaksi edellistä tarkoittavat sitä, että kuntoutus sisältää sekä yksilön psykofyysisten prosessien että ympäristön keskeisen roolin vajaakuntoisuuden synnys- ja sen seurauksissa. Kuntoutus olisi siten suunnitelmallista ja monialaista toimintaa, jonka tavoitteena on auttaa kuntoutujaa toteuttamaan omia elämäntavoitteitaan ja pitämään yllä elämänhallintaa silloin, kun hänen mahdollisuutensa sosiaalisen selviytymiseen ja integraatioon ovat sairauden tai muun syyn vuoksi uhattuina. Siten kuntoutustoimenpiteillä pyritään yhdessä kuntoutujan kanssa vaikuttamaan hänen voimavaroihinsa ja toimintakykyynsä sekä ympäristön tarjoamiin toimintamahdollisuuksiin¹⁹. Tämäkin määritelmä on siinä mielessä kapea, että se sivuuttaa kuntoutustoiminnan institutionaalisen kontekstin: hyvienkin toimenpiteiden vaikuttavuus saattaa jäädä kyseenalaiseksi, mikäli kuntoutusjärjestelmät eivät keskustele keskenään.

Kuntoutuksen kenttä ja työnjako ovatkin varsin vaikeasti hahmotettavissa pelkästään toiminnallisena kokonaisuutena²⁰. Seuraavassa asetelmassa on kuvattu kuntoutuksen työnjakoa, kohdentumista, luonnetta ja siihen liittyviä taloudellisia kompensatiojärjestelmiä pääpiirteittäin.

¹⁸ Järvikoski, Aila (1994): Vajaakuntoisuudesta elämänhallintaan. Kuntoutuksen viitekehysten ja toimintamallien tarkastelu. Kuntoutussäätiö, Helsinki.

¹⁹ Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina (1995): Mitä kuntoutus on? Teoksessa Suikkanen & al. (1995): Kuntoutuksen ulottuvuudet, WSOY, Porvoo.

²⁰ Aalto, Anna-Mari & al. (2002): Kannattaako kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. Stakes, raportteja 267.

Taulukko 1: Kuntoutuksen työnjako Suomessa²¹

Kuka vastaa?	Ketä kuntoutetaan?	Kuntoutuksen luonne	Kuntoutuksen aikainen toimeentulo
Vakuutuslaitokset	Työ- tai sotilastapaturman, ammattitaudin, tapaturman tai liikenneonnettomuuden takia kuntoutusta tarvitsevat	Toimintakykyä ylläpitävää ja ammatillista	Vakuutuslaitokset (päiväraha tai eläke)
Työeläkelaitokset	Vakuutetut työntekijät ja yrittäjät sekä eläkkeellä olevat	Ammatillista	Työeläkejärjestelmä (kuntoutusraha, -tuki, työkyvyttömyyseläke, harkinnanvaraiset kuntoutusavustukset)
Kansaneläkelaitos	A. Vakuutetut (maassa asuvat), joilla on todettu työkyvyttömyyden uhka tai joiden työkyky heikentynyt B. Vaikeavammaiset, joiden työ- ja toimintakykyä turvattava	A. Ammatillista B. Lääkinnällistä	A. Kuntoutusraha B. Kuntoutusraha
Työhallinto	Vajaakuntoiset työvoimatoimiston asiakkaat	Ammatillista	Työmarkkinatuki, työttömyyspäiväraha, koulutustuki
Työterveyshuolto	Työntekijät, joilla kuntoutustarve	Lääkinnällistä ja ammatillista	Kelan kuntoutusraha, jos edellytykset täyttyvät. Vakuutus- tai työeläkelaitosten toimenpiteet, jos edellytykset täyttyvät
Kunta/terveydenhuolto	Asiakkaat, joilla kuntoutustarvetta	Lääkinnällistä	Kelan kuntoutusraha edellytysten täytyessä Toimeentulotuki
Kunta/sosiaalitoimi	Asiakkaat, joilla kuntoutustarvetta	Sosiaalista	Kelan kuntoutusraha edellytysten täytyessä Toimeentulotuki

Asetelma kuvaa osaltaan suomalaista sosiaaliturvaa, joka jakautuu ansioperiaatteelle ja toisaalta asumisperustaiseen, kaikille tarkoitettuun turvaan. Siten työeläke- ja vakuutuslaitokset toteuttavat tiukemmin vakuutusperustaista turvaa, kun taas sosiaali- ja terveystoimi, Kansaneläkelaitos ja työhallinto yleistä, asumisperustaista turvaa. Jälkimmäinen on työryhmän näkökulmasta selvästi määrällisesti merkittävämpi.

Asetelma ja kuntoutuskäsitteen monitulkintaisuus kertovat kuitenkin myös sen, mikä on institutionaalisessa mielessä kuntoutusta, mikä kuntouttavaa toimintaa: kuntouttavaa toimintaa voi olla mikä hyvänsä omaehtoinen tai ammatillinen ja tavoitteinen toimintakykyä ylläpitävä tai palauttava toiminta. Sen sijaan järjestelmäkäsittelenä kuntoutusta on vain sellainen ammatillinen ja tavoitteinen työ, jolla on 1) yhteiskunnallinen subjekti (oikeus tehdä kuntoutuspäätös), 2) jolla on selkeä tavoite ja 3) jolla on yhteiskunnallisesti määritty (lakiperustainen tai muu sopimuksellinen) yhteys yksityis- tai sosiaalivakuutusjärjestelmään.

²¹ Soveltaen teoksesta Toimeentuloturva 2005. Lakisääteinen sosiaaliturva ja vapaaehtoiset vakuutukset. Keskinäinen vakuutusyhtiö Varmia, Helsinki: Edita.

Rikosseuraamusasiakkaat ja kuntoutus

Kun kaikki kolme edellä mainittua kriteeriä otetaan huomioon, voidaan puhua kuntoutuksesta järjestelmäkäsittteenä tai -ominaisuutena. Voidaan myös puhua kuntoutuksesta vahvana (universalistisena) käsitteenä, kun kaikki kolme kriteeriä täyttyvät ja heikkona käsitteenä silloin, kun toiminnalle löytyy päätöksentekijä ja toteuttaja (1 – 2).

Tämä ei vähennä kuntoutustoiminnan arvoa tai merkitystä – pikemminkin päinvastoin. Kaikki yksilön selviytymistä edistävä työ on arvokasta ja välttämätöntä. Tärkeää kuntouttavaa toimintaa voivat olla myös ne toimenpiteet, joiden ansiosta yksilön toimintakyky ei heikkene entisestään – tai että se heikkenee hitaammin kuin ilman näitä toimenpiteitä. Sen sijaan on oleellista todeta, että kuntoutusta vahvana ja laajana järjestelmäkäsittteenä tulisi soveltaa juuri niihin kansalaisiin, joiden mahdollisuudet hankkia apua ja toimeentuloa omaehtoisesti tai markkinaperustaisesti ovat lähtökohtaisesti heikot.

Kuntoutuksen yleisenä järjestelmäperiaatteena on myös kuntoutustoimenpiteiden jatkuvuus. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen on selvitettävä vakuutetun kuntoutustarve viimeistään, kun hänelle on suoritettu sairausvakuutuksen päivärahaa 60 päivältä. Tämä ehto ei sellaisenaan kuitenkaan esimerkiksi vankien osalta laukea lainkaan, koska päivärahaa ei nykyisen tulkinnan mukaan suoriteta vankeuden ajalta riippumatta vakuutetun terveydentilasta.

Tämä kuvastaa hyvin rikosseuraamusasiakkaiden, etenkin vankien kuntoutuksen katkoksellisuutta itse järjestelmän näkökulmasta. Erilaisten toimintojen alla laitoksissa toteutetaan mm. kuntouttavaa työtoimintaa, jolla ei ole yhteyttä työhallinnon toimenpiteisiin, kuntoutuksen yhteistyöhön tai sosiaaliturvaan. Varsinaista lääkinnällistä kuntoutusta ei nykyoloissa käytännössä toteuteta juuri lainkaan (Vankiterveydenhuollon rakenneraportti 2004, 7).

Päihdekuntoutus ja muu sosiaalinen kuntoutus on sisällöllisesti kehittyntä ja tavoitteellista. Kuntoutusohjelmia tai asiakkaan kuntoutuksellisia oikeuksia tai mahdollisuuksia ei kuitenkaan ensisijaisesti arvioida yleisen lainsäädännön, esimerkiksi sosiaalihuolto- tai päihdehuoltolain näkökulmasta. Kuntoutus ei välttämättä kohdennu niihin vankeihin, jotka olisivat eniten kuntoutuksen tarpeessa.

Vankiloiden työtoiminta on monitahoista, ja yhä enemmän myös sen puitteissa on suuntauduttu yksilöllisiä selviytymisedellytyksiä kohentavaan, valmentavaan työhön, jonka järjestelyissä myös seurataan ammatillisessa kuntoutuksessa yleisesti noudatettavia menetelmiä. Siitä huolimatta vankiloiden työtoiminnan yhteydet yhteiskunnan työvoimapolitiikkaan, sen toiminnalliseen ja tukijärjestelmään, ovat heikot tai puuttuvat kokonaan.

Hyvänä esimerkkinä toimii puolestaan koulutuksellinen kuntoutus, joka noudattaa pitkälti yleisen opetustoimen sisältöjä ja koulutuspoliittisia tavoitteita myös vankilassa. Yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen osalla kuntoutusjärjestelmä toimii hyvin tai huonosti niissä puitteissa kuin kuntoutus yleensä yhteiskunnassa on järjestetty. Sen sijaan vankilajärjestelmän sisällä voidaan puhua osin laadukkaastakin kuntoutustoiminnasta, mutta opetustointa lukuun ottamatta ei käytännössä voida puhua kuntoutuksesta vahvassa mielessä yksilöitä integroivana järjestelmäkäsittteenä. Tämä on ongelma sekä kuntoutumiseen tähtäävän työtoiminnan, erilaisten sosiaalistavien ohjelmien ja käytännössä myös lääketieteellisen kuntoutuksen toteutumisen näkökulmasta.

Erityisen ongelman tilanne tuottaa kuntoutustarpeessa oleville yksittäisille asiakkaille, koska nykyisessä työnjaossa mahdolliset riskit realisoituvat yksittäisen kansalaisen, ei järjestelmän vastuulle. Vankiloiden kuntouttava toiminta on lakiin perustuvaa ja siitä tehdään Vankeinhoitolaitoksen sisäi-

nen päätös (1), se on yleisesti ottaen tavoitteellista (2), mutta kuntoutuksella ei ole institutionaalista jatkuvuutta tai yhteyttä sosiaalivakuutusjärjestelmiin (3). Laadukkaatkin vankilakuntoutuksen muodot jäävät tästä syystä helposti sivupoluksi. Ne saattavat olla pitkälläkin tähtäimellä hyödyllisiä, edellyttäen, että kunkin asiakkaan kohdalla saadaan aikaan tarpeenmukainen jatkokuntoutussopimus. Juuri tässä on jatkuvia ja runsaasti erillisprojekteja synnyttäviä ongelmia²². Projektit päättyvät, mutta ongelmat jäävät²³.

Nykytilanne on normaalisuusperiaatteen, universalismin ja tarveharkinnan kannalta jossakin määrin paradoksaalinen: Suomen sairaimpaan ja moniongelmaisimpaan väestönosaan kohdennetut kuntoutustoimet sisältävät yksilöllisen valikoitumisen ja järjestelmätason tarkastelussa kaksinkertaista tarveharkintaa. Erityisen hankala rakenteellinen ongelma on, että viime vuosien sisällöllisestä kehittämistyöstä huolimatta järjestelmätason selektiivisyys toimii päinvastoin kuin yleisesti ottaen pitäisi.

4. Rikosseuraamusasiakkaan sosiaalinen asema

Tässä yhteydessä käytetään yhteisnimitystä rikosseuraamusasiakas tutkintavangeista, yhdyskunta-seuraamusta suorittavista sekä vangeista. Laaja rikosseuraamusasiakkaiden terveydentilan, työkyvyn ja sosiaalisen aseman tutkimus on tekeillä ja valmistuu vuonna 2007, joten tässä yhteydessä on nojattava saatavilla oleviin, kertymistavoiltaan hieman toisistaan poikkeaviin rekisteritietoihin. Oheiseen taulukkoon on koottu eräitä keskeisiä sosiaalisia taustamuuttujia ja niiden yleisyyttä kuvaavia lukuja kohderyhmittäin.

²² Lainrikkojen projektit 1996 – 2002. Rikosseuraamusviraston projekteja 2/2002.

²³ Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle. Sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja Suomen kuntaliitto. STM, selvityksiä 2006:6.

Taulukko 2: Rikosseuraamusasiakkaan sosiaalinen asema täytäntöönpanon alkaessa seuraamuslajeittain eräiden taustamuuttujien valossa

	Vangit ²⁴ (N=10697) %	Ehdonlaisesti vapautuneet valvontaan määrättyt ²⁵ (N=1452) %	Yhdyskuntapalvelua suorittavat (N=1901) %	Ehdollisesti rangaistut nuoret (N=1586) %	Nuorisorangaistusta suorittavat (N=32) %
Työssä tai opiskelee	20	18	37	49	63
Työttömänä	33	69	52	49	34
Työkyky arvioitu selvästi alentuneeksi	28	-	-	-	-
Eläkkeellä	11	13	10	1	3
Toimeentulotuen varassa	28	21	21	39	9
Vailla vakinaista asuntoa	31	37	15	16	0
Peruskoulu suorittamatta	6	8	5	7	28
Ilman ammatillista koulutusta	66	73	57	80	88
Ammatillinen tutkinto	34	21	39	19	0
Elää yksin (naimaton tai eronnut)	85	-	-	-	-
Keski-ikä	35	28	35	19	17
Päihteisiin liittyviä ongelmia	62	56	56	48	50

Eri tutkimuksissa ja selvityksissä²⁶ on todettu, että seuraamusjärjestelmän piiriin ajautuvat kaikkein huono-osaisimmat kansalaiset, joiden toimeentulon, asumisen, koulutuksen ja työhistorian puutteet eroavat merkittävästi valtaväestön piirteistä. Selviytymistä vaikeuttavat edelleen huomattavat elämänhallinnalliset puutteet tai vajeet.

Vangit

Ehdottoman vankeusrangaistuksen negatiiviset vaikutukset näkyvät käytettyjen tietojen valossa erityisesti työllisyyden, toimeentulon ja asumisen vaikeuksina, kun verrataan vankien ja ehdonlaisesti valvontaan vapautettujen tilannetta: lähtökohtaisesti ryhmillä ei ole näissä suhteissa suuria eroja, mutta käytännössä työttömyysriski kasvaa ajan myötä.

Koska asumistuki ja muut asunnon säilymistä tukevat järjestelmät lakkaavat viimeistään kuuden kuukauden kuluttua vankeusrangaistuksen alkamisesta, asunnottomuusriski kasvaa suorassa suhteessa vankeusrangaistuksen pituuteen. Koska rekisteritiedot kertyvät vankeusprosessin alussa, ero vankeusaikaisen ja vapautumishetken tilanteen välillä saattaa olla suurikin. Riitta Granfeltin²⁷ selvi-

²⁴ Vankien sosiaalista asemaa kuvaavat tiedot ovat vankien työ- ja toimintakykyarvioiden pohjalta tehdystä tilastosta (Tarke) 1997 – 2004, joka käsittää tietoja vain yli puolen vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomituista. Tiedot kuvaavat vankeusrangaistuksen alun tilannetta lukuun ottamatta keski-ikää ja päihdestatusta kuvaavia prosenttiosuuksia, jotka on koottu vankeusrangaistuksen aikana.

²⁵ Yhdyskuntaseuraamusasiakkaita koskevat tiedot ovat Tyyne-asiakastietojärjestelmästä poimittuja poikkileikkaustietoja.

²⁶ Esim. Iivari, Juhani (1996). Osattomuudesta rangaistavaksi, Edita ja VHKK; Kääriäinen, Juha (1998): Moninkertaisesti rangaistujen rangaistusura. Sosiologia 35:1. Rikoksettomaan elämänhallintaan (KM 2001: 2); Vankeusrangaistuskomitean mietintö (KM 2001:6); Hypen, Kimmo (2004): Vankilasta vuosina 1993 – 2001 vapautuneet ja vankilaan uudestaan palanneet. Helsinki: Rikosseuraamusviraston julkaisuja 1/2004.

²⁷ Granfelt, Riitta (2003): Vankilasta kotiin vai kadulle? Helsinki: Ympäristöministeriö, Asuminen, 613

tyksen mukaan vuonna 2001 noin kolmasosa vankilasta ehdonalaisvalvontaan vapautuneista oli asunnottomia, toisin sanoen he asuivat joko sukulaisten tai tuttavien luona, asuntolassa, laitoksessa tai olivat kadulla. Noin 60 prosentilla oli oma asunto.

Myös vankilakertaisuus vaikuttaa – mitä useampi tuomio, sitä heikommat sosiaaliset olosuhteet vapautuvalla on ollut, myös ennen seuraamusta: ensimmäistä kertaa vapausrangaistukseen tuomituista 20 %:lla lapsuuden tausta oli ollut ongelmallinen tai erittäin vaikea, kun useampikertaisesti vankeuteen tuomituista kotitausta oli ollut ongelmallinen joka kolmannella jo kasvuvuosina.

Selviytymistä ei helpota myöskään alhainen koulutustaso. Nuorimpien ikäryhmien vertailu ei ole välttämättä relevantti, mutta peruskoulun päästötodistus puuttuu yllättävän monelta sekä vankeusrangaistusta että yhdyskuntapalvelua suorittavalta. Noin kolmannes (ehdonalaisesti valvontaan vapautuneista vain viidennes) vapautuu ilman minkäänlaista ammatillista tutkintoa. Samanikäisistä yhdyskuntapalvelua suorittavista ammatillinen tutkinto on kahdella viidestä.

Tutkintavankeudessa olevista tai sakon muuntorangaistusta suorittavista vangeista ei kerry käytännössä samalla tavoin tietoa kuin vankeusvangeista. Sakkovangit ovat kuitenkin kaikkein huono-osaisin ryhmä; joka toisella on vähäinen työhistoria tai se puuttuu kokonaan, noin 90 % ei ollut työssä ennen rangaistuksen toimeenpanon aloittamista, kolmanneksen toimeentulo perustuu toimeentulotukeen ja toisen kolmanneksen työmarkkinatukeen. Noin 12 %:lla oli eläke. Sakon muuntorangaistusta suorittaneista joka neljäs oli ollut ennen muuntorangaistuksen alkua kokonaan asunnottomana. Koska sakon muuntorangaistukset ovat pääsääntöisesti lyhyitä, sakkovankien asunnottomuus ei tuomion suorittamisen aikana välttämättä kasva samalla tavalla kuin vankeusvankien²⁸.

Yhdyskuntaseuraamusasiakkaat

Huomionarvoista on, että yhdyskuntaseuraamuksiin tuomituistakin noin seitsemäs on ollut asunnon, lukuun ottamatta nuorisorangaistuksiin tuomittuja, joiden nuoresta iästä johtuvat tekijät selittävät suurimman osan eroista muihin yhdyskuntaseuraamusasiakkaisiin verrattuna.

Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden koulutus on puutteellinen. Ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja valvontaan määrättyistä nuorista neljällä viidestä, yhdyskuntapalvelun suorittajista yli puolella ja vankilasta ehdonalaisesti valvontaan vapautuneista noin kolmella neljästä ei ole peruskoulun jälkeistä koulutusta.

Keskimääräisluvut eivät juuri ota huomioon yksilöllisiä eroja, ja yhteiskunnan muutos välittyy kuvaan vain hitaasti ja viiveellä. Kriminaalihuoltolaitoksen itäisen ja pohjoisen alueen kriminaalihuoltotyöntekijät tekivät asiakkaistaan keväällä 2005 seuraamuskohtaiset profiilit, jotka tarkentavat kuvaa asiakkaiden moniongelmaisuudesta²⁹.

Tyypillinen *ehdollisesti rangaistu nuori* valvottava on 19 – 21 –vuotias, usein työtön ja huonon koulupohjan omaava mies. Ammatilliset opinnot on usein aloitettu, mutta ne ovat usein keskeytyneet jo alkuvaiheissaan. Keskeyttämisen taustalla on yleensä oppimis- ja keskittymisvaikeuksia. Päihteiden käyttö on alkanut varhain ja se on runsasta. Joka toisella on selvä päihderiippuvuus.

²⁸ Työ- ja toimintakykyarviot sekä Ehdotus sakon muuntorangaistussäännösten muuttamiseksi. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004: 25.

²⁹ Linderborg, Henrik (2005), julkaisematon käsikirjoitus.

Tyypillinen *yhdyskuntapalveluasiakas* on 35 – 40 -vuotias mies, jolla on jonkinasteinen päihderiippuvuus ja joka kokee vaikeuksia työ- ja asuntomarkkinoille kiinnittymisessä. Hän elää usein sosiaalisesti eristynyttä elämää, taustalla on rikkoutuneita ihmissuhteita. Miespuolisista asiakkaista erotuivat profiililtaan toisistaan 25 – 30 -vuotiaat ja 40 – 50 -vuotiaat (varttuneemmat) asiakkaat.

Yhteisenä piirteenä eri sukupolvien edustajilla on yleinen moniongelmaisuus, mutta erojakin on. Nuoremmilla yhdyskuntapalveluasiakkailla on taustallaan varhain alkanut rikoshistoria ja päihderiippuvuus. Heillä ei ole kokemusta työssä olossa, eikä usein myöskään ammatillista koulutusta. Usealla on myös peruskoulu käymättä. Keski-ikäiset asiakkaat ovat olleet usein työmarkkinoilla ja myös naimisissa. Keskeinen syy heidän ajautumiseensa työttömyyteen ja avioeroon on yhä voimakkaammaksi muodostunut päihderiippuvuus, mikä usein on myös heidän palvelurikkomustensa taustalla (yhdyskuntaseuraamustuomioista lähes 60 %:n perusteena on liikennepäihtymys).

Myös *ehdonalaisesti vapautuneet* valvonta-asiakkaat ovat valtaosin syrjäytyneitä, moniongelmaisia 35 – 50 -vuotiaita miehiä, joilla on puutteellinen työkokemus ja koulutus, joilla myöskin on tyypillisesti vaikea päihdeongelma. Heillä on vaikeuksia asumisensa järjestämisessä. He ovat muutenkin olleet pitkään yhteiskunnan normaalien toimintojen ja sosiaalisten verkostojen ulkopuolella. Yleensä heillä ei ole lähiomaisia, tai sitten sosiaaliset suhteet ovat katkenneet.

Keskeiset haasteet

Uusintarikollisuuden ehkäisemisen ja asiakkaiden selviytymisen edistämisen kannalta keskeisintä olisi päästä vaikuttamaan päihdeongelmiin. Ongelmakäytön vähentäminen tai sen seurauksien lievitäminen esimerkiksi jatkamalla vankilassa aloitettua kuntoutusta vapautumisen jälkeen olisi siis erityisen hyödyllistä. Myös yhdyskuntaseuraamusten piirissä olevista joka toisella on päihdeongelmia, joten kuntouttavien toimien liittäminen seuraamukseen olisi ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi ehdotonta vankeutta olisi mahdollista vähentää yhdyskuntapalvelua lisäämällä, mikäli soveltuvuusselvityksissä arvioidut elämänhallinnalliset vaikeudet eivät olisi esteenä.

Työkykyarvioita on toistaiseksi olemassa ainoastaan yli puolen vuoden tuomiota suorittavista vankeista. Eläkkeellä olevien lisäksi noin 28 prosentilla heistä työkyky on arvioitu selvästi alentuneeksi. Parhailtaan tekeillä oleva vankien terveydentilaa ja työkykyä selvittävä tutkimus antaa asiasta ajankohtaisempaa tietoa, mutta jo nykyisen tilastotiedon valossa voidaan arvioida, että suunnitelmalliset työ- ja toimintakykyarviot olisivat tarpeellisia. Mahdollinen eläke ei välttämättä olisi oleellisesti suurempi kuin toimeentulotuki tai työmarkkinatuki, mutta se toisi asiakkaan elämään vakautta ja siirtäisi heidät pois toimeentulotuen piiristä.

Mikäli työ- ja toimintakykyä on tallella, asiakkaat voisivat hyötyä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä, kuntouttavasta työtoiminnasta ja julkisista työvoimapalveluista, joita on myös saatavissa työvoiman palvelukeskusten kautta.

Osa selviytymisedellytysten puutteista johtuu kohderyhmien ilmeisen ongelmallisesta taustasta. Tätä voisi kutsua lähtökohtaiseksi huono-osaisuudeksi. Työryhmän työn kannalta on kuitenkin hyödyllisempää arvioida kokonaisuutta tässä yhteydessä myös siitä näkökulmasta, millä tavoin erilaiset seuraamukset ja niiden sisältö vaikuttavat näihin sosiaaliin toimintaedellytyksiin. Vaikutukset voivat olla neutraaleja, negatiivisia tai positiivisia.

Voisi siis ajatella, että normaalisuusperiaatteen valossa erilaisista seuraamusmuodoista sinänsä aiheutuu erilaisia tai eritasoisia riskejä. Riskit eivät aina välttämättä realisoidu, mutta toteutuessaan ne sulkevat mahdollisuuksia erilaisilta toiminta-areenoilta, toimintamahdollisuuksista ja resursseista.

Seuraavassa taulukossa hahmotetaan sitä, mikä vaikutus seuraamusmuodolla sinänsä on rikosseuraamusasiakkaan keskeisimpiin selviytymisen edellytyksiin.

Taulukko 3: Seuraamuksen merkitys rikosseuraamusasiakkaan sosiaaliseen asemaan

	Tutkintavan- keus Keskipituus ³⁰ 3,1 kk	Sakon muunto Keskipituus 1,1 kk	Vankeus Keskipituus 7,8 kk	Yhdyskuntaseu- raamus
Toiminta-areena/resurssi				
Koulutus	+/-	+/-	+	+/-
Ihmissuhteet	-	-	-	+/-
Kulutus (tal. asema)	-	+/-	-	+/-
Asuminen	+/-	+/-	-	+/-
Työelämä	-	-	-	+/-
Psykososiaaliset valmiudet	+/-	-	+	+
Terveys (terveyden edistäminen)	+/-	+	-	+/-
Seuraamusjärjestelmä puskuroi riskejä	Ei	Ei oleellisesti	Valikoivasti	Valikoivasti

+ = positiivinen; - = negatiivinen; ja +/- = neutraali vaikutus

Taulukko on karkea yleistys, mutta se havainnollistaa sitä, että rangaistuksista on vaihtelevasti myös sellaisia sosiaalisia seuraamuksia, jotka ikään kuin lisärangaistuksen tapaan tuottavat negatiivisia vaikutuksia asiakkaiden selviytymisedellytyksille. Toisaalta niiden ohessa on mahdollista vahvistaa asiakkaan kuntoa ja toimintavalmiuksia. Seuraamuksen luonteella ja pituudella on suora yhteys ongelmien kärjistymiseen: pitkät ehdottomat vankeusrangaistukset ovat sekä primääristi että välillisiltä seurauksiltaan haitallisimpia.

Neutraalein vaikutus on luonnollisesti yhdyskunnassa toimeen pantavilla tuomioilla – yhdyskunta-palvelulla, valvontaseuraamuksilla ja nuorisorangaistuksella. Voisi ajatella, että esimerkiksi yhdyskuntapalvelun käyttö vankilan vaihtoehtona sinällään vaikuttaisi positiivisesti asiakkaiden sosiaaliseen asemaan, koska se merkitsee korkeintaan 8 kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen muuntoa palveluksi. Tässä yhteydessä tarkastellaan kuitenkin vain niitä vaikutuksia, joita toimeenpannuilla seuraamuksilla on tuomittujen erilaisiin selviytymisen edellytyksiin, ja tässä suhteessa yhdyskuntaseuraamusten vaikutus on neutraalimpi kuin vapausrangaistuksen.

Tutkintavankeudella ja varsinaisilla vapausrangaistuksilla on pääosin negatiivisia seurauksia, joita kompensoivat oikeastaan vain valikoivasti vankeusvankeihin kohdennetut päihde- ja muut toimintaohjelmat sekä perusterveydenhuolto. Erilaisten psykososiaalisten ohjelmien määrä on lisääntynyt, mutta esimerkiksi vuonna 2004 varsinaisiin kuntoutusohjelmiin, vapaatavoitteiseen opiskeluun tai toimintakykyä ylläpitävään toimintaan osallistui yhteensä vain 2 016 vankia³¹. Vapautuneita oli vuonna 2004 kaikkiaan noin 6 500, eikä vapauttamiseen liity toistaiseksi systemaattista yhteistoinnillista käytäntöä kunnallisen järjestelmän kanssa. Vankeinhoidossa akuuttisairaudet hoidettaneen yhtä hyvin kuin vapaudessakin, mutta varsinaiseen terveyttä edistävään toimintaan eivät resurssit riitä. Vankeuden positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia terveydentilaan ei tässä yhteydessä ole mahdollista tarkemmin arvioida, mutta esimerkiksi sakkovankien huonon sosiaalisen ja tervey-

³⁰ Rangaistusten keskipituudet on laskettu keskivankiluvusta (tässä vuoden 2004 lopun tilanteeseen mennessä).

³¹ Kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen vuosikertomus 2004, 56 – 58.

dellisen tilanteen huomioon ottaen voisi ajatella, että vankilaterveydenhuollolla on huomattavakin positiivinen merkitys, jota olisi järkevä vahvistaa erilaisin yhteistoiminnallisoin menettelyin.

Seuraamus ei tuota pelkästään myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia kaikilla tai edes käytetyillä mittareilla. Hyvin erilaisia ja eri mekanismein kompensoitavia vaikutuksia tuottavat:

- seuraamuksen luonteesta sinällään koituvat seuraukset, esimerkiksi vankeus sinänsä (väistämättömät tekijät)
- seuraamuksen ja yhteiskunnan tukijärjestelmien toteutusperiaatteiden yhteensovittaminen, esimerkiksi se, miten asumisen tukijärjestelmät ja niiden rajoitukset toimivat seuraamuksen aikana (ehdolliset tekijät)
- rikosseuraamusjärjestelmän sisäiset huono-osaisuutta kompensoivat toimenpiteet täydennettynä normaalisuusperiaatteen mukaisesti niillä yhteiskunnallisilla tukitoimilla, joita esimerkiksi koulutusjärjestelmä ulottaa vankeinhoidon sisään (interventiotekijät).

Rikosseuraamusten perusluonteeseen työryhmä ei juurikaan voi puuttua, mutta sen mahdollisuudet ottaa kantaa ja ehdollisiin ja interventioluonteisiin tekijöihin ja niiden kehittämiseen ovat sitäkin paremmat.

5. Normaalisuusperiaate ja sen tulkinnat

5.1. Normaalisuusperiaate vankeinhoidossa

Normaalisuusperiaate Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa

Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2006 antanut suosituksen jäsenvaltioille Euroopan vankilasäännöistä. Suosituksessa todetaan muun muassa, että vapautensa menettäneet henkilöt säilyttävät kaikki ne oikeudet, joita ei lainmukaisesti menetetä vapausrangaistus- tai tutkintavankeuspäätöksen johdosta. Vapautensa menettäneille henkilöille asetettuja rajoituksia on oltava vain sen verran kuin on välttämätöntä ja niiden on oltava suhteessa lainmukaiseen tavoitteeseen, jonka takia ne on määrätty. Suosituksessa todetaan myös, että resurssien puute ei ole peruste vankilaloille, jotka loukkaavat vankien ihmisoikeuksia. Lisäksi elämän vankilassa on vastattava mahdollisimman tarkkaan yhteiskunnassa elämisen positiivisia piirteitä. Vankeudessa pitäminen on hoidettava siten, että se edistää vapautensa menettäneiden henkilöiden sopeutumista takaisin yhteiskuntaan. Suositus edellyttää myös, että yhteistyötä ulkopuolisten sosiaalipalvelujen kanssa ja mahdollisuuksien mukaan siviiliyhteiskunnan osallistumista vankilaelämään on rohkaistava.

Vuoden 1975 RTA-uudistus

Vankeinhoidossa normaalisuusperiaatteen käsite on määritelty voimassa olevassa lainsäädännössä (rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentti) seuraavasti:

Rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja.

Normaalisuusperiaate kirjattiin rangaistusten täytäntöönpanosäädöksiin vuonna 1975 niin kutsutun RTA-uudistuksen yhteydessä. Normaalisuusperiaatetta ei kuitenkaan otettu lain tasolle, vaan siitä säädettiin uudessa vankeinhoitoasetuksessa (431/1975). Normaalisuusperiaatemomenttia täydensi 3 §:n 2 momentti, joka edellytti, että *rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että ran-*

gaistuksena on pelkästään vapaudenmenetys. Muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Asetuksen 1 luvun 4 §:ssä todettiin rangaistuksen täytäntöönpanon tavoite: rangaistus on pantava täytäntöön siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta, vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on mahdollisuuksien mukaan ehkäistävä. Asetuksen 1 luvun 5 § koski vankien kohtelua. Pykälän 1 momentin mukaan vankeja on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Pykälän 2 momentti edellytti vankien yhdenvertaista kohtelua.

Jo ennen normaalisuusperiaatteen säätämistä tehtiin vuonna 1971 rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen muutos (302/1971), jolla toteutettiin normaalisuusperiaatetta tukeva uudistus luomalla poistumislupajärjestelmä eli vangin mahdollisuus tietyn edellytyksin poistua lyhyeksi ajaksi rangaistuslaitoksesta. Muutosta perusteltiin vankeudesta aiheutuvien sivuvaikutuksien vähentämällä sekä tuomitun yhteiskuntakelpoisuuden vahvistamisella. Samassa yhteydessä tehtiin tärkeä kielellinen muutos, jossa rangaistuksen kärsiminen ja sovittaminen muutettiin rangaistuksen suorittamiseksi.

Useat vuoden 1975 RTA-uudistuksessa toteutetut laintasoiset muutokset tukivat vankeinhoitoasetukseen kirjatun normaalisuusperiaatteen toteuttamista. Näitä asioita olivat muun muassa vankien käsittelyssä noudatetusta kaavamaisesta progressiivijärjestelmästä luopuminen, kuritushuonerangaistuksen poistaminen rangaistusjärjestelmästä, niin kutsutun pakkokirkon lakkauttaminen, vapaa-ajantoimintojen lisääminen, rangaistusaikana tehtävän työn ja ammattikoulutuksen sekä erilaisten kuntouttamismuotojen saattaminen aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmiksi ja nykyaikaisemmiksi, siviilityö- ja opintolupajärjestelmän käyttöön ottaminen, vangin kahlehtimisedellytysten tiukentaminen, vangin oikeusturvan lisääminen kurinpitomenettelyssä sekä avolaitostoiminnan laajentaminen.

Vuonna 1975 toteutetun RTA-uudistuksen perustelut kertovat 1970-luvun kriminaalipoliittisista näkemyksistä. Uudistuksessa otettiin huomioon vankeusrangaistukseen tuomitulle aiheutuvat muutkin vakavat ja haitalliset seuraamukset kuin vapaudenmenetys. Näitä todettiin olevan muun muassa rikolliseksi leimautuminen, työpaikan menetys ja taloudellisen tilan heikentyminen. Uudistuksen perusteluissa todettiin vapaudenriiston rangaistusarvon kasvaneen sitten rikoslain säätämisen, koska lisääntyneen vapaa-ajan ja sen käytön monipuolistumisen vuoksi vapaudenmenetys tuntuu raskaammalta kuin aikaisemmin. Tästä syystä yleinen mielipidekin pitää riittävänä rangaistuksena rikoksesta pelkkää vapaudenmenetystä ilman erityisiä kovennuksia. Rangaistuksen tehokkuutta ei ole tarpeen painottaa vankilaolosuhteiden ankaruudella, vaan säännökset voidaan tehdä inhimilliset näkökohdat huomioon ottaen niin väljiksi kuin vankilassa pitämisen varmuus ja laitoksen yleinen järjestys edellyttävät. Vankeusrangaistuksen ei uskottu parantavan rikoksenteekijää, vaan sen otaksuttiin vahvistavan yhteiskunnan vastaisia asenteita. Sama kielteinen vaikutus todettiin olevan hoidon ja pelotuksen yhdistämisellä. Erityisesti normaalisuusperiaatteen mukainen ajattelu korostui perusteltaessa muuttunutta suhtautumista kasvatuksellisten ja siveellisten seikkojen huomioon ottamiseen vankeinhoidossa:

Kasvatuksella ei voida odottaa saatavan tuloksia ympäristössä, joka hyvin suuressa määrin poikkeaa normaalista. Siveellisten periaatteiden liiallinen ylikorostaminen käyttäytymisohjeina on ristiriidassa sen kanssa, minkälaisen menettelytapojen avulla vanki on voinut todeta vapaassa yhteiskunnassa menestyttävän. Koska rikoksenteekijältä tuskin voidaan vaatia keskimäärin sen parempaa käyttäytymistä kuin muiltakaan kansalaisilta, moralisoivaa kasvatusta ei voida pitää perusteltuna. Sen sijaan vangin ammattitaidon säilyttäminen ja parantaminen, johon kuuluvat ammattiopetus ja muu

yleistietoa lisäävä koulutus ja vangin kaikinpuolinen kuntouttaminen sekä vangin sijoittaminen rangaistusaikana ammattitaitoaan ja taipumuksiaan vastaavaan työhön, helpottaa vangin toimeentulomahdollisuuksia vapaudessa ja tekee siten tarpeettomiksi sellaiset rikokset, joihin muuten houkuttelisivat varojen puute ja muuten epäedulliset elinolot. Edellä sanotun mukaisesti vapausrangaistussäännöstö olisi laadittava siten, että vapausrangaistuksen pääsisältönä on vapauden menetys sinänsä.³²

Vuoden 1995 RTL-uudistus

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa eräänlaisen hoitoajattelun sijasta korostettu näkemys, että rangaistuksen sisältö on vain vapauden menetys, alkoi 1990-luvulla muuttua. Esimerkiksi vankien toiminnoissa otettiin huomioon se, että vankien valmiuksia voidaan yrittää vankeuden aikana parantaa muun muassa kuntoutuksen, koulutuksen ja työhön opastamisen avulla.

Toukokuussa 1995 toteutetun RTL:n muutoksen (128/1995) yhteydessä normaalisuusperiaate ja muut vankeinhoitoasetuksen perussäännökset vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta sekä vankien oikeudenmukaisesta ja tasa-arvoisesta kohtelusta siirrettiin lain tasolle. Muutosta perusteltiin sillä, että vankeinhoidon ja sen kehittämisen keskeisten periaatteiden paikka on laintasoisessa säädöksessä. Samassa yhteydessä vangin työvelvollisuus muutettiin osallistumisvelvollisuudeksi, eri toimintoihin osallistuvien vankien ansioeroja pienennettiin, avolaitokseen määräämisen edellytyksiä väljennettiin, vangin mahdollisuuksia olla puhelinyhteydessä vankilan ulkopuolelle laajennettiin ja vangin kirjeenvaihdon tarkastamisoikeutta tiukennettiin. Lisäksi lain muutoksella laajennettiin vankilan keinoja torjua huumausaineiden tuontia vankilaan ja käyttöä siellä.

Viimeisimmät normaalisuusperiaatteen kannalta keskeiset RTL:n muutokset ovat olleet kesäkuussa 1999 voimaan tullut uudistus (364/1999), jonka mukaan vanki voidaan sijoittaa lyhyeksi ajaksi rangaistuslaitoksen ulkopuoliseen laitokseen tai yksikköön päihdehuoltoon tai muuta tavoitteellista toimintaa varten. Tämän uudistuksen yhteydessä myös lisättiin lakiin säännökset henkilönkatsastuksesta ja erityistarkastuksesta, tarkennettiin henkilöntarkastuksen edellytyksiä, laajennettiin päihdetömyyden valvontaa sekä säädettiin varmuusosastoista ja vangin eristämisestä lyhyeksi ajaksi epäiltäessä vankia päihdyttävien aineiden kuljettamisesta kehonsa sisällä. Vuonna 2001 toteutettiin vankien muutoksenhakua ja kurinpittoa koskeva osittaisuudistus (580/2001), jolla yhtenäistettiin vankien kurinpitäjärjestelmä ja tehtiin mahdolliseksi valittaa kurinpitopäätöksestä tuomioistuimeen.

Nykyisin voimassa olevien rangaistusten täytäntöönpanoa koskevien säädösten vaatimusten toteuttamiseksi vangille tarjotaan vankilassa mahdollisuus tehdä työtä, opiskella tai osallistua toimintakykyään parantavaan kuntouttavaan toimintaan. Kuntouttavista toimintamuodoista tärkein on päihdehuollon toimintaohjelmiin osallistuminen. Vankiloissa järjestetään laitosoiloihin nähden monipuolisia vapaa-ajantoimintamahdollisuuksia. Vangille järjestetään asianmukainen ravinto ja terveydenhuolto. Hänellä on mahdollisuus ulkoilla päivittäin. Hänellä on mahdollisuus osallistua vankilassa järjestettäviin hengellisiin tilaisuuksiin. Vanki voi olla kirjeitse ja puhelimitse yhteydessä ulkopuoliseen yhteiskuntaan sekä tavata vankilassa läheisiään. Tietyin edellytyksin hänellä on mahdollisuus päästä laitoksen ulkopuolelle poistumisluvalla, työhön, opiskelemaan tai kuntouttavaan toimintaan. Vangin asianmukainen kohtelu on turvattu siten, että henkilön perusoikeuksiin puuttuvaan toimenpiteeseen ryhtymisen edellytykset ja toimenpiteen suorittamistapa on säännelty laissa. Lisäksi vangin yksityisyyttä suojataan niin hyvin kuin se suljetuissa laitosoiloissa on mahdollista. Edellä todetut asiat pyritään järjestämään rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 3 §:n mukaista

³² Hallituksen esitys Eduskunnalle vapausrangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa rangaistuslaitoksissa sekä tutkinta-vankeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 239/1972 vp), sivut 1 - 4

normaalisuusperiaatetta noudattaen eli mahdollisuuksien mukaan vastaten yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja.

Vuoden 2005 vankeuslaki- ja tutkintavankeuslakiuudistus

Lokakuussa 2006 voimaan tulevan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen lähtökohtana on ollut säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Keskeisimpiä vankeuslakiin sisältyviä ehdotuksia ovat muun muassa vankeinhoidon tavoitteiden uudelleen määrittäminen, toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, sijoittajayksiköiden toiminnan ja rangaistusajan suunnitelman säätely sekä vankien sijoittamista ja siirtoa koskevan menettelyn uudistaminen. Lisäksi osana vangin asteittaista vapauttamista hänet voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle valvottuun koevapauteen. Kyse on vangin yhteiskuntaan sijoittamisen edistämisestä. Valvottuun koevapauteen pääsyn edellytyksinä ovat koevapauden perustuminen vangin rangaistusajan suunnitelmaan, koevapauden ehtojen noudattamisen todennäköisyys sekä sitoutuminen päihde- ja koevapauden valvonnan ja yhteydenpidon ehtoihin.

Normaalisuusperiaatteesta säädetään vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa: *vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja*. Keskeinen muutos nykytilanteeseen on se, että säännös korostaa laitosojen normaalisuutta selkeänä pääsääntönä. Poikkeuksena normaalisuusperiaatteesta voivat tulla kysymykseen vankeuslain 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaiset lainsäädännöstä ja itse rangaistuksesta johtuvat rajoitukset laitosoissa. Näin ollen normaaleista järjestelyistä voidaan poiketa vain, jos tähän on laissa annettu mahdollisuus ja jos poikkeamisen syynä on nimenomaan se, että järjestelyt toteutetaan laitosoissa. Esimerkiksi työtoiminnassa, koulutuksessa ja terveydenhuollossa seurataan yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä.

5.2. Normaalisuusperiaate kriminaalihuollossa

Kriminaalihuoltolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön yhdyskuntaseuraamukset. Käytössä olevat yhdyskuntaseuraamukset ovat ehdolliseen rangaistukseen tuomittujen nuorten rikosentekijöiden valvonta, nuorisorangaistus, yhdyskuntapalvelu ja ehdonalaisesti vapautettujen valvonta. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä käyttöönotettava valvottu koevapaus on luonteeltaan yhdyskuntaseuraamus – seuraamus, joka pannaan täytäntöön laitoksen ulkopuolella, tuomitun henkilön yhteisössä. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta vastaa siis Kriminaalihuoltolaitos, mutta siltä osin kuin yhdyskuntaseuraamukseen tuomittu henkilö tarvitsee ja käyttää yhteiskunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja muita julkisia palveluita, ne järjestetään pääosin kuten muillekin kansalaisille. Poikkeuksena ovat seuraamuksen suorittamisen käytännön järjestelyihin tai sisältöön liittyvät asiat, kuten eräiden matkakustannusten korvaaminen ja seuraamuksen osana olevaan toimintaan, esimerkiksi päihdehuollolliseen toimintaan osallistuminen.

Yhdyskuntaseuraamus on sateenvarjokäsite suljetun laitoksen ulkopuolisille seuraamuksille ja toimenpiteille, joihin liittyy valvontaa. Sen alle sisällytetään eri maissa kulloisestakin oikeusjärjestelmästä riippuen sekä oikeudenkäyntiä edeltäviä toimenpiteitä että erilaisia tiukkuudeltaan sakan ja vankilan väliin sijoitettavia rangaistuksia, mutta tyypillisesti myös vankilalle vaihtoehtoisia itsenäisiä seuraamuksia, kuten yhdyskuntapalvelu.

Euroopan neuvoston hyväksymän suosituksen No R (92) 16 mukaan yhdyskuntaseuraamukset on ymmärrettävä sellaisina oikeusistuimen tai tuomarin määrääminä sanktioina ja toimenpiteinä, jotka mahdollistavat rikoksentekijän pysymisen yhteisössä rajoittamalla hänen vapauttaan erilaisten ehtojen tai pakotteiden muodossa. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta huolehtivat siihen laissa erikseen määrätyt viranomaiset.

Euroopan neuvoston suosituksessa edellytetään sekä rikoksentekijän että yhteisön suostumusta. Yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpano ei onnistu ilman rikoksentekijän omaehtoista sitoutumista ja motivaatiota vaihtoehtoisen rangaistuksen suorittamiseen. Yhteisöltä puolestaan odotetaan valmiutta sitoutua rangaistuksen yhteisölliseen suorittamiseen. Yhteisö antaa jossakin muodossa mahdollisuudet seuraamuksen suorittamiseen.

Suositus on ollut yhtenä keskeisenä lähtökohtana yhdyskuntaseuraamusjärjestelmien kehittämiseksi Euroopassa. Suomessa Kriminaalihuoltolaitos on määritellyt yhdyskuntaseuraamukset toimenpiteiksi, jotka pannaan toimeen normaalin arkielämän piirissä, ja toimeenpanossa on mukana viranomaisten lisäksi tavallisia kansalaisia palvelupaikkojen yhdyshenkilöinä ja yksityisvalvojina. Euroopan unionin maissa nojaututaan mainitun suosituksen ohella YK:n yhdyskuntaseuramuksia koskeviin Tokion sääntöihin³³.

Euroopan unionin maat ovat sitoutuneet yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa ohjaavissa omissa normeissaan ja standardeissaan noudattamaan myös seuraavia vähimmäisperiaatteita³⁴:

1. Asiakkaan ihmisarvon, koskemattomuuden ja yksityisyyden kunnioitus.
2. Oikeudenmukaisuus, avoimuus ja vastuullisuus täytäntöönpanossa.
3. Vähimmän puuttumisen ja normaaliuden periaate. Rajoitteita ja pakkokeinoja ei käytetä enempää kuin on välttämätöntä. Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien olosuhteet eivät saa poiketa normaalista elämästä.
4. Oikein ajoitetun puuttumisen periaate. Yhdyskuntaseuraamustyöntekijän on oltava rikosprosessin alkuvaiheessa yhteydessä asiakkaaseen voidakseen suunnitella seuraamuksen sisältöä niin, että sillä on vaikutusta rikolliseen käyttäytymiseen.
5. Interventioiden jatkuvuuden periaate. Yhdyskuntaseuraamusten yhteyteen suunniteltujen toimenpiteiden ja ohjelmien tulee tukea rikoksentekijän kanssa mm. aikaisempien seuraamusten puitteissa aloitettua työtä.
6. Valmius työskennellä muiden organisaatioiden ja viranomaistahojen kanssa.

Nämä periaatteet ohjaavat myös suomalaista yhdyskuntaseuraamustyötä. Seuraamukset pyritään panemaan toimeen viipymättä, oikein ja sisällyttämällä niihin riittävän tiivistä valvontaa. Samalla seuraamusten sisällöt ja toimintatavat suunnitellaan sellaisiksi, että ne tukevat tuomitun hänen suorittaessaan rangaistustaan vapaudessa. Tavoitteena on luonnollisesti myös, että seuraamusten toimeenpanon tapa ja sisällöt vähentävät tuomitun riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin.

Ehdollisesti tuomittujen nuorten valvonta

Rikoksen alle 21-vuotiaana tehnyt henkilö voidaan tuomita ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvontaan. Valvontaan määrätään, jos sen katsotaan edistävän tekijän sosiaalista selviytymistä ja ehkäisevän uusia rikoksia. Kriminaalihuoltolaitos vastaa valvontojen järjestämisestä koko maassa.

³³ United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures, the Tokyo Rules; Adopted by General Assembly resolution 45/110 of December the 14th, 1990.

³⁴ Yhdyskuntaseuraamustyön kehittämisen linjaukset. Rikosseuraamusvirasto, Kriminaalihuoltolaitos 2006.

Nuorella rikoksentehtäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tehdessään rangaistavan teon on ollut 15 – 20 -vuotias. Tämänikäisistä rikokseen syyllistyneistä laaditaan henkilötutkinta, jollei rikoksesta ilmeisesti seuraa sakkorangaistus. Henkilötutkinnassa selvitetään nuoren elämäntilannetta ja otetaan kantaa ehdolliseen rangaistukseen liitettävään valvontaan. Lisäksi siinä arvioidaan eri seuraamusvaihtoehtojen vaikutusta nuoren tilanteeseen.

Valvonnan alkaessa arvioidaan riskejä, tarpeita ja voimavaroja, joita valvottavalla on sen hetkessä elämäntilanteessaan. Arvioinnin pohjalta laaditaan yhdessä yksilöllinen valvontasuunnitelma, jossa määritellään valvonta-ajan tavoitteet ja keinot. Valvontakäynneillä käsitellään suunnitelman mukaisesti erilaisia teemoja esimerkiksi keskusteluiden, tehtävien ja harjoitusten avulla. Myös erilaiset yhteistyöhankkeet, ryhmät ja kurssit ovat valvonta-aikana mahdollisia. Valvonta tukee valvottavaa hänen omissa muutospyrkimyksissään. Valvontaan voi sisältyä yhteistyötä sekä valvottavan läheisten että eri viranomaisten kanssa. Kriminaalihuoltolaitoksen virkamiesten lisäksi valvojina toimii myös yksityisvalvojia, jotka Kriminaalihuoltolaitoksen ohjauksessa hoitavat lähes puolet ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonnoista.

Nuorisorangaistus

Nuorisorangaistus on rikoslakiin sisältyvä, erityinen alle 18-vuotiaille tarkoitettu rangaistus. Nuorisorangaistukseen voidaan tuomita 15 - 17 -vuotiaana rikokseen syyllistynyt nuori, jos sakko katsotaan riittämättömäksi ja ehdoton vankeus liian ankaraksi rangaistukseksi.

Tuomioistuin voi tuomita nuorisorangaistusta neljästä kuukaudesta yhteen vuoteen. Kriminaalihuoltolaitos arvioi nuorisorangaistukseen tuomitsemisen tarkoituksenmukaisuutta. Nuorisorangaistukseen tuomitsemisen edellytyksenä on myös se, että sillä voidaan edistää nuoren sosiaalista selviytymistä ja ehkäistä hänen syyllistymistään uusiin rikoksiin. Nuorisorangaistus koostuu valvonnasta, sosiaalista toimintakykyä edistävästä tehtävistä ja ohjelmista sekä työelämään että työhön perehtymisestä. Nuorisorangaistuksen toimeenpanee Kriminaalihuoltolaitos. Nuoren valvojana toimii Kriminaalihuoltolaitoksen virkamies.

Nuorisorangaistuksen keskeinen lähtökohta on eri tahojen yhteistyö. Kriminaalihuoltolaitos laatii nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelman yhteistyössä nuoren, hänen huoltajansa ja sosiaaliviranomaisten kanssa. Toimeenpanosuunnitelman perustana ovat yhteisessä tapaamisessa, nuoren haastattelussa ja huoltajan kuulemisessa sekä eri viranomaisilta saadut tiedot.

Nuorisorangaistukseen liittyvän valvonnan perustana on luottamuksellinen suhde nuoreen. Valvojan keskeisiä tehtäviä ovat nuoren motivoiminen muutokseen, nuoren tukeminen ja ohjaaminen sekä huolehtiminen siitä, että nuori suorittaa rangaistuksensa ehtojen ja määräysten mukaisesti. Valvontatapaamisissa käsitellään yleisiä nuoren elämäntilanteeseen ja erityisiä nuoren rikoksiin liittyviä kysymyksiä. Jokainen nuori käy valvojansa kanssa läpi rikoskeskusteluja koskevan työskentelyohjelman. Nuorisorangaistus voi sisältää myös päihkeitä, ongelmanratkaisua, sosiaalisia taitoja, suutumuksen hallintaa, yhteiskuntatietoutta ja liikennekäyttäytymistä koskevia työskentelyohjelmia nuoren tarpeiden mukaan. Varsinainen työhön perehtyminen suoritetaan erillisessä perehtymispaikassa. Perehtymispaikka valitaan siten, että siellä työskentely tukee mahdollisimman hyvin nuoren mahdollisia opinto- tai urasuunnitelmia. Kriminaalihuoltolaitos tekee sopimuksen perehtymispaikan kanssa. Työelämään perehtyminen voi koostua esimerkiksi koulutusmahdollisuuksien selvittämisestä, opiskelupaikan hakemisesta tai työelämän pelisääntöjen läpikäymisestä valvojan kanssa.

Yhdyskuntapalvelu

Yhdyskuntapalvelu on rikoslakiin sisältyvä yleinen rangaistus, johon voidaan tuomita enintään 8 kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta edellyttäen, että syytetty suostuu yhdyskuntapalveluun ja hänen oletetaan suoriutuvan palvelusta. Kriminaalihuoltolaitos laatii syyttäjän pyynnöstä soveltuvuusselvityksen, jossa arvioidaan syytetyn mahdollisuuksia suoriutua palvelusta. Selvitystä varten syytetty kutsutaan haastatteluun. Lisäksi hankitaan selvityksen kannalta tarpeellisia tietoja eri viranomaisilta. Soveltuvuusselvityksessä kartoitetaan syytetyn elämäntilanne sekä motivaatio yhdyskuntapalvelun suorittamiseen. Tarvittaessa voidaan palvelun onnistumiseksi suunnitella tukipalveluja.

Vankeusrangaistuksen määrästä riippuen yhdyskuntapalvelun pituudeksi tulee 20 – 200 tuntia. Yhdyskuntapalvelua voidaan määrätä myös yli vuoden pituisen ehdollisen vankeusrangaistuksen lisärangaistuksena. Tällöin sen pituus on enintään 90 tuntia. Itse palvelu on palvelusuunnitelman mukaan tehtyä yleishyödyllistä työtä. Palvelusuunnitelman rikkomisesta seuraa rangaistus. Viime vuosina annetuista enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistuksista yhdyskuntapalveluna on tuomittu noin 35 %.

Yhdyskuntapalvelussa tuomittu tekee yleishyödyllistä työtä vapaa-aikanaan. Kunkin yhdyskuntapalvelurangaistuksen toimeenpanoa varten laaditaan palvelusuunnitelma jonka Kriminaalihuoltolaitos vahvistaa. Palvelusuunnitelma sisältää tiedot palvelupaikasta, suorittamisen aikataulun ja suorittamisedot, joita palveluun tuomitun on noudatettava. Kriminaalihuoltolaitos vahvistaa palvelusuunnitelman ja valvoo palvelun suorittamista. Palvelupaikan määrää Kriminaalihuoltolaitos, joka tekee palvelupaikan kanssa sopimuksen. Palvelupaikkaa järjestettäessä pyritään löytämään tuomitulle sopivia tehtäviä. Palvelupaikan järjestäjänä voi olla julkisyhteisö (valtio, kunta, kuntayhtymä, seurakunta) tai julkisoikeudellinen yhdistys tai muu voittoa tavoittelematon yhteisö (järjestö, urheiluseura, säätiö). Palvelua ei voi suorittaa liikelaitoksessa tai yksityishenkilön palveluksessa. Palvelupaikalle ei makseta korvausta. Palvelutehtävät ovat yleensä luonteeltaan avustavia ja ne vaihtelevat palvelupaikan toimialan mukaan. Tavallisimpia palvelutehtäviä ovat kunnallisissa laitoksissa (huolto- ja hoitokodit, sairaalat, terveyskeskukset) tehtävät kiinteistönhoitoon tai keittiötoimintaan liittyvät työt. Myös kuntien vapaa-aika- ja liikuntatoiminnan parissa on paljon palvelupaikkoja. Seurakunnissa palvelutehtävät liittyvät usein hautausmaiden toimintaan. Työskentely tapahtuu aikataulun mukaisesti siten, että työskentelyä on 3 – 4 tuntia kerrallaan. Palvelua on yleensä kaksi kertaa viikossa. Jokaisella palvelupaikalla on yhdyshenkilö, joka toimii kriminaalihuoltolaitoksen ja palvelupaikan välisenä yhteydenpitäjänä. Kriminaalihuoltolaitoksen työntekijä käy säännöllisesti palvelupaikalla ja pitää sinne yhteyttä myös puhelimitse. Rangaistuksen suorittamisen ajan tuomittu voi asua kotonaan ja pitää koulutus- tai työpaikkansa. Työtön yhdyskuntapalvelun suorittaja voi olla työnhakijana ja säilyttää oikeutensa työttömyysturvaan. Enintään viisi tuntia yhdyskuntapalvelurangaistuksesta voidaan suorittaa käsittelemällä päihdeongelmaa. Päihdejaksot järjestetään yleensä yhteistyössä paikallisten A-klinikoiden kanssa. Toistuvasti törkeisiin rattijuopumuksiin syyllistyneille on suunniteltu liikenneturvajakso, joka toteutetaan yhteistyössä Liikenneturvan kanssa.

Ehdonalaisesti vapautettujen valvonta

Ehdonalainen vapaus ja siihen mahdollisesti liittyvä valvonta ovat vapaudessa suoritettava osa vankeusrangaistuksesta. Vankilassa suoritetaan rangaistuksesta määräosa, jonka jälkeen tuomittu päästetään ehdonalaiseen vapauteen. Ehdonalaisesti vapautettava määrätään valvontaan, jos vankeudessa suorittamatta jäävä jäännösrangaistus on 1 ½ vuotta tai pidempi. Valvontaan määrätään myös nuorisovangit, valvontaa itse pyytävät ja ne, joiden kohdalla on jokin erityinen syy. Valvonnan jär-

jestämisestä vastaa Kriminaalihuoltolaitos ja valvojana toimii Kriminaalihuoltolaitoksen virkamies. Joissakin tapauksissa valvojana voi toimia myös tehtävään valittava yksityishenkilö.

Valvonnan tavoite on lisätä vapautuneen valmiuksia rikoksettomaan elämään ja työskennellä uusien rikosten estämiseksi. Vapautumista valmistellaan yhdessä vankilahenkilökunnan ja muiden yhteistyötaahojen kanssa.

Valvoja ja valvottava tapaavat toisiaan säännöllisesti heti vapautumisesta lähtien. Valvonnan alkaessa arvioidaan riskejä, tarpeita ja voimavaroja, joita valvottavalla on sen hetkisessä elämäntilanteessaan. Arvioinnin pohjalta laaditaan yhdessä yksilöllinen valvontasuunnitelma, jossa määritellään valvonta-ajan tavoitteet ja keinot. Valvojalla on asiantuntemusta rikoksettomaan ja päihteettömään elämäntapaan liittyvissä kysymyksissä. Valvoja neuvoa myös erilaisissa arkielämän ongelmassa ja käytännön asioissa. Valvontakäynneillä käsitellään suunnitelman mukaisesti erilaisia teemoja esimerkiksi keskusteluiden, tehtävien ja harjoitusten avulla. Myös erilaiset yhteistyöhankkeet, ryhmät ja kurssit ovat valvonta-aikana mahdollisia. Valvonta tukee valvottavaa hänen omissa muutospyrkimyksissään. Valvontaan voi sisältyä yhteistyötä sekä valvottavan läheisten että eri viranomaisten kanssa.

Valvottu koevapaus

Lokakuun 2006 alusta lukien voimaan tulevan rikoslain muutoksen (780/2006) yhteydessä lain 2 c luvun 8 §:ssä säädetään valvotusta koevapaudesta. Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi hänet voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein tai muulla tavoin erityisesti valvotun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista. Koevapauden tulee edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista, koevapauden ehtojen noudattamista on voitava pitää todennäköisenä, vangin tulee sitoutua koevapauden ehtoihin ja ehtojen valvontaan ja koevapauden ehtojen noudattamista tulee voida valvoa.

Valvottu koevapaus on yhdistelmä teknistä valvontaa ja niitä yhteiskuntaan sijoittumista edistäviä toimintamalleja, joita vankeinhoidossa on jo käytössä. Teknisen valvonnan muotona otettaneen käyttöön matkapuhelinvalvonta. Valvonnasta vastaa Vankeinhoitolaitos. Koevapauden aikana vanki veloitetaan osallistumaan erilaisiin toimintoihin, jotka edistävät rangaistusajan suunnitelman toteuttamista. Näitä voivat olla työ, opiskelu, asevelvollisuuden suorittaminen tai työn, opiskelun tai kuntoutuksen jatkaminen. Muun toiminnan lisäksi vanki voidaan velvoittaa osallistumaan päihdehuollon palveluihin, mielenterveyspalveluihin tai jonkin rikollisuuden ehkäisyyn tähtäävän toimintaohjelmaan.

5.3. Normaalisuusperiaate seuraamusjärjestelmässä ja muussa hyvinvointivaltiossa

Normaalisuusperiaatteen käsitettä on käytetty pitkään sekä rikosseuraamusalalla että muussa hyvinvointivaltiossa järjestelmässä. Laajassa mielessä voidaan sanoa, että käsitteen sisältö on yhdenmukainen, mutta sillä on myös erilaisia tulkintoja. Seuraavassa on esitetty tiivistetty käsitte-erottelu toimenpiteittäin ja hallinnonaloittain sekä normaalisuusperiaatteen keskeiset rajoitukset erityisesti viranomaistoimenpiteiden ja samalla tuomitun tai kansalaisen kannalta. Ajan mittaan – erityisesti 1990-luvulla ja perusoikeusuudistuksen jälkeen – käsitteellä ja sen käytöllä on ollut selvästi enemmän yhdistäviä kuin erottelevia piirteitä.

Taulukko 4: Normaalisuusperiaatteen tulkinnat

	Vankeusrangaistus (Vankeinhoitolaitos)	Yhdyskuntaseuraamus (Kriminaalihuoltolaitos)	Hyvinvointivaltiojärjestelmä (Kunnat, valtio, järjestöt)
Määrittely	<p>- Vankeus - Sakon muuntorangaistus</p> <p>Nykylainsäädäntö(RTL): Rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja.</p> <p>Vankeuslaki 1.10.2006: Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja.</p>	<p>- Nuorten rikoksenteijäin valvonta - Nuorisorangaistus - Yhdyskuntapalvelu - Ehdonalaisesti vapautettavien valvonta - Valvottu koevapaus</p> <p>Toimeenpano yhdyskunnassa: vankilarangaistuksen kielteisten vaikutusten välttäminen; asiakas pysyy yhteiskunnan yleisen hyvinvointijärjestelmän piirissä myös seuraamusta suorittaessaan</p>	<p>- Yleinen taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edistäminen</p> <p>Yleisten peruspalvelujen ensisijaisuus, leimaamisen välttäminen (1970-luku); avopalvelujen ensisijaisuus (1980-luku); professionaalisuus ja luotamuksellisuus; perusoikeuksien ja korostuminen (2000-luku)</p>
Poikkeukset	Rangaistuksen luonteesta johtuvat rajoitukset (laitosolot; yhteisön suojele)	Yksilön selviytymiseen liittyvät tekijät: palvelurikkomukset tai jos arvioidaan, että tuomittu ei selviydy yhdyskuntapalvelussa, muunnetaan vankeudeksi (suoriutumista edellyttävä selektiivisyys).	Ammatilliseen tarveharkintaan liittyvät tekijät: jos yleisten palvelujen apu, tuki tai hoito ei riitä, käytetään erityispalveluja (selviytymisedellytysten puutteiden kompensatiota korostava selektiivisyys).
Yhteistä	Perusoikeusmyönteisen tulkinnan ensisijaisuus kaikessa viranomaistoiminnassa		

Tutkintavankien osalta normaalisuusperiaatteen toteuttamiseen velvoittava säännös on lokakuussa 2006 voimaan tulevan tutkintavankeuslain (768/2005) 4 §:ssä, jonka mukaan tutkintavangin oikeuksia ei saa mainitun lain nojalla rajoittaa enempää kuin tutkintavankeuden tarkoitus, tutkintavankeudessa pitämisen varmuus ja vankilan järjestyksen säilyminen välttämättä vaativat.

6. Uudistuva seuraamulainsäädäntö

6.1. Vankeinhoidon rakenneuudistus

Rikosoikeudellisten seuraamusten hallinto organisoitiin uudelleen elokuussa 2001 voimaan tulleella rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetulla lailla (135/2001). Erityisesti muutos koski rikosseuraamusalan keskushallintoa. Lain voimaantulon jälkeen yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta huolehtivat Rikosseuraamusvirasto, Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos.

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaan kokonaisuudistukseen liittyen Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota uudistetaan. Tässä tarkoituksessa rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettua lakia on 23.9.2005 vahvistetulla lailla (788/2005) muutettu siten, että 1.10.2006 lukien Vankeinhoitolaitos muodostuu nykyisten 21 itsenäisen vankilan ja Vankimielisairaalan sijasta viidestä aluevankilasta sekä valtakunnallisesta terveydenhuoltoyksiköstä. Keskusvirastona toimii Rikosseuraamusvirasto. Aluevankilaan kuuluu sijoittajayksikkö sekä rangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia vankiloita. Sijoittajayksiköillä on vastuu vangin sijoittamisesta sekä rangaistusajan suunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta. Lain mukaan uudet aluevankilat ja niiden toiminta-alueet sekä tarkemmat säännökset organisaatio- ja henkilöstörakenteesta sekä eräistä toimivaltakysymyksistä annetaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettu valtioneuvoston asetus (84/2006) sisältää lakia tarkentavia säännöksiä rikosseuraamusalan viranomaisten organisoinnista. Valtioneuvoston asetuksella on perustettu aluevankilat siten kuin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 2 §:n 3 momentti edellyttää. Aluevankila on itsenäinen virasto, jolla on kokonaisvastuu toiminta-alueeltaan kotoisin olevien vankien vankeusrangaistusten laillisesta, turvallisesta ja suunnitelmallisesta täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta. Tarkoitus on, että aluevankila pystyy itsenäisesti järjestämään tarvittavat vankeinhoitopalvelut alueellaan. Aluevankilat muodostuvat nykyisistä laitoksista. Vankeinhoidon rakennehankkeen valmistelussa on selvitetty erilaisia aluevankilajakovaihtoehtoja. Vaihtoehtojen punninnassa olennaisia tekijöitä olivat: 1) kaikkien aluevankilan toimialueelta kotoisin olevien vankien on mahdollista suorittaa rangaistuksensa vankeuslain mukaisesti kyseisessä aluevankilassa; 2) sijoittajatoiminta on mahdollista järjestää kyseisessä aluevankilassa ja 3) aluevankilalla on todelliset yhteistyömahdollisuudet eri organisaatioiden kanssa. Tehtyihin selvityksiin ja punnintoihin nojautuen päädyttiin siihen, että Vankeinhoitolaitos muodostuu viidestä maakuntapohjaisesti muodostetusta aluevankilasta.

Vankeinhoitolaitoksen aluevankilat ovat 1.10.2006 lukien:

- 1) Etelä-Suomen aluevankila (toimialueena Uudenmaan, Itä-Uudenmaan ja Kanta-Hämeen maakunnat) päätoimipaikkanaan Riihimäen kaupunki;
- 2) Itä-Suomen aluevankila (toimialueena Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat) päätoimipaikkanaan Kuopion kaupunki;
- 3) Kaakkois-Suomen aluevankila (toimialueena Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan maakunnat) päätoimipaikkanaan Mikkelin kaupunki;
- 4) Länsi-Suomen aluevankila (toimialueena Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Satakunnan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat) päätoimipaikkanaan Turun kaupunki; sekä
- 5) Pohjois-Suomen aluevankila (toimialueena Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnat) päätoimipaikkanaan Oulun kaupunki.

Uudistuksen keskeisiin tavoitteisiin ovat kuuluneet muun muassa henkilöstöresurssien siirto vankien kanssa tehtävään lähityöhön, päätöksentekotoimivallan siirtäminen mahdollisimman lähelle päätöksenteon kohdetta sekä vangeille laadittavan rangaistusajan suunnitelman olennaisen merkityksen huomioon ottaminen aluevankilan organisaatiossa. Näitä tavoitteita on toteutettu valtioneuvoston asetuksessa ja niitä toteutetaan uudistuksen valmistelun edetessä työjärjestysten laatimiseen ja henkilöstörakenteen vahvistamiseen. Edellä mainitut seikat sekä aluevankilan itsenäisyys ovat omiaan kehittämään Vankeinhoitolaitoksen organisaatiota myös sellaiseksi, että sen on mahdollista nykyistä joustavammin ja paikalliset olosuhteet huomioon ottavammin toimia yhteistyössä toimialueensa muiden viranomaisten ja yksityisten tahojen kanssa.

Uudistuksen olennainen tavoite on parantaa Vankeinhoitolaitoksen valmiuksia kartoittaa vankien elämäntilanne rangaistuksen alkaessa. Tämä tarkoittaa perehtymistä vankien mahdollisuuksiin ja tarpeisiin silmällä pitäen vankeuden keskeisen tavoitteen eli rikoksettoman elämän edellytysten vahvistamisen. Kyse on sekä toiminnallisten että turvallisuuteen liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta. Tehdyn kartoitustyön perusteella kullekin vangille laaditaan yksilöllinen rangaistusajan suunnitelma, joka sisältää suunnitelman vangin sijoittamisesta, toiminnasta rangaistusaikana, poistumisluvan myöntämisestä, valvotusta koevapaudesta sekä ehdonalaisesta vapauttamisesta. Hyvissä ajoin ennen vangin todennäköistä vapauttamista suunnitelmaa täydennetään vapauttamissuunnitelmalla. Vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan tarvittavassa laajuudessa vangin edellytykset selviytyä vapaudessa sekä hänen palvelujen tarpeensa. Edellä tarkoitettua toimintaa varten kussakin aluevankilassa on sijoittajayksikkö, jonka tehtävänä on aluevankilan toimialueella paitsi laatia rangaistusajan suunnitelmat myös seurata niiden toteuttamista sekä tekemiensä havaintojen perusteella vaikuttaa aluevankilan toimintojen ja palveluiden kehittämiseen. Rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava yhteistyössä Kriminaalihoitolaitoksen sekä vangin suostumuksella hänen koti- tai asuinkuntansa viranomaisten sekä yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa. Rangaistusajan suunnitelma pannaan täytäntöön ja sen toteuttamista vankilassa. Suunnitelman seuraamisesta vastaa tähän tehtävään määrätty Vankeinhoitolaitoksen virkamies.

Uudistuksella organisoidaan myös Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltotoiminta uudella tavalla. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö on valtakunnallinen, organisaatiossa aluevankiloita vastaava yksikkö. Vankeinhoitolaitoksessa on vankien terveydenhuoltoa varten kussakin aluevankilassa poliklinikka sekä valtakunnallisia tehtäviä hoitavia sairaaloita. Poliklinikan toimipisteitä on lähes jokaisessa toimintayksikössä. Sen, että terveydenhuoltoyksikkö on valtakunnallinen toimija ja oma virastonsa, otaksutaan merkitsevän nykyistä parempia mahdollisuuksia toimia nykyistä kiinteämmin ja itsenäisemmin yhteistyössä yhteiskunnan yleisten terveydenhuollon toimijoiden kanssa. Terveydenhuoltoa koskevan päätöksentekotoimivallan siirtäminen nimenomaan terveydenhuollosta vastaavien virkamiesten tehtäviksi on omiaan parantamaan alalla tarvittavan erityisasiantuntemuksen vaikutusta vankien terveydenhuollon sisällössä.

6.2. Vankeuslainsäädännön sisällöllinen uudistus

Lokakuun 2006 alusta lukien tulee voimaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tukintavankeuden toimeenpanoa koskeva kokonaisuudistus. Uudistuksen lähtökohtana on säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vankien perusoikeuksien rajoituksista täsmällisesti lain tasolla perustuslain asettamien vaatimusten ja ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti.

Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteista ja periaatteista todettakoon seuraavaa. Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteeksi on asetettu lisätä vangin valmiuksia elää rikoksetonta elämää edistämällä hänen elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistus-

aikana. Vankeuden sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Täytäntöönpanon tulee olla turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalla ja vangeille. Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään. Vankeja on kohdeltava oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Nuorten vankien tilanteeseen ja tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten on toimittava asiallisesti, puolueettomasti, sovinnollisuutta edistäen sekä suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän puuttumisen periaatetta noudattaen. Vankia on kuultava häntä koskevaa päätöstä tehtäessä.

Uudistuksen olennaisimpiin kuuluva muutos on rangaistusajan suunnitelmaa koskeva säätely. Vangille on laadittava yksilöllinen suunnitelma rangaistusajan suorittamista, vapauttamista ja ehdonalaista vapautta varten. Rangaistusajan suunnitelma sisältää suunnitelman vangin sijoittamisesta, toiminnasta rangaistusaikana, valvotusta koevapaudesta ja ehdonalaisesta vapauttamisesta sekä poistumisluvan myöntämisestä. Hyvissä ajoin ennen vangin todennäköistä vapauttamista suunnitelmaa täydennetään vapauttamissuunnitelmalla ja valvontasuunnitelmalla. Vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan tarvittavassa laajuudessa vangin edellytykset selviytyä vapaudessa sekä hänen palvelujen tarpeensa. Rangaistusajan suunnitelman sisällössä ja laajuudessa otetaan huomioon vangin rangaistusajan pituus, aikaisemmat vankeusrangaistukset, vangin työ- ja toimintakyky sekä hänen henkilöstään, rikollisuudestaan ja olosuhteistaan saadut tiedot. Rangaistusajan suunnitelma laaditaan sijoittajayksikössä. Suunnitelmaa tarkennetaan siinä vankilassa, johon vanki sijoitetaan. Suunnitelma valmistellaan yhteistyössä vangin kanssa. Rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava yhteistyössä Kriminaalihuoltolaitoksen, sekä vangin suostumuksella hänen koti- tai asuinkuntansa viranomaisten, muiden viranomaisten sekä yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa. Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen parantamiseksi vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa on lisäksi vangin suostumuksella oltava tarpeen mukaan yhteistyössä vangin koti- tai asuinkunnan sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten kanssa. Suunnitelman toteutumista on seurattava. Suunnitelma on otettava uudelleen käsiteltäväksi säännöllisin väliajoin sekä myös, jos sitä ei noudateta. Suunnitelman seuraamisesta vastaa tähän tehtävään määrätty Vankeinhoitolaitoksen virkamies.

Vankeuslaki sisältää yksityiskohtaiset säännökset täytäntöönpanon eri vaiheisiin ja eri toimintoihin liittyvistä seikoista. Asioiden järjestäminen on kiinteässä yhteydessä edellä todettuun rangaistusajan suunnitelmaan. Vankien sosiaaliturvaan ja elämän järjestämiseen liittyen todettakoon näistä yksityiskohtaisista säännöksistä seuraavaa.

Asuminen

Vankien käytössä tulee olla asianmukaiset asuin- ja peseytymistilat. Vankiloita rakennettaessa ja korjattaessa varsinaiset asuintilat on varustettava niin, että ne vastaavat yleisessä rakennuslainsäädännössä asuintiloille asetettuja vaatimuksia. Vankilan suljetuissa tiloissa, joissa säilytetään vankeja, tulee olla hälytyslaite, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan.

Toimintaan osallistuminen

Vankilan järjestämisen tai hyväksymisen toiminnan tarkoituksena on edistää vangin sijoittamista yhteiskuntaan vahvistamalla vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, ylläpitämällä ja parantamalla vangin ammattitaitoa ja osaamista sekä työ- ja toimintakykyä ja tukemalla vangin päihteetöntä elämäntapaa. Toiminta sisältää työtä, koulutusta tai muita vangin valmiuksia edistäviä toimintoja. Vanki on velvollinen vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana osallistumaan vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Vanki on si-

joitettava toimintaan ottaen huomioon rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus. Vanki on kokonaan tai osittain vapautettava osallistumisvelvollisuudesta, jos hänen terveydentilansa, toimintakykynsä tai ikänsä sitä vaatii.

Työ

Rangaistusaikana tehtävä työ on joko vangin työtaitoa ylläpitävää ja työllistymistä edistävää työtä (*ammattityö*) tai kuntouttavaa, vangin työkykyä ja valmiuksia parantavaa työtä (*valmentava työ*). Ammattityön järjestelyssä seurataan asianomaisen alan teknistä kehitystä sekä käytetään ajanmukaisia työtapoja ja -menetelmiä. Valmentavan työn järjestämisessä seurataan lisäksi ammatillisessa kuntoutuksessa yleisesti noudatettavia menetelmiä. Vangille voidaan antaa lupa varsinaisena työaikana tehdä työtä tai osallistua työharjoitteluun vankilan ulkopuolella (*siviilityö*). Vangille voidaan osallistumisvelvollisuuden täyttämiseksi antaa lupa tehdä omaan lukuunsa vankilassa sellaista hyväksyttävää työtä, joka soveltuu vankilassa tehtäväksi (*oma työ*).

Koulutus

Vanki voi osallistua vankilassa tai sen ulkopuolella järjestettävään koulutukseen. Vangille, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää, on annettava tilaisuus sen suorittamiseen. Vangin opintoja on ohjattava ja tuettava sekä opiskelumenestystä seurattava. Koulutuksesta annettavasta todistuksesta ei saa ilmetä, että opintoja on harjoitettu vankilassa.

Sijoitus ulkopuoliseen laitokseen

Vanki, jolla on päihdeongelma tai jolla arvioidaan olevan erityisiä vaikeuksia selviytyä vapaudessa, voidaan sijoittaa määräajaksi vankilan ulkopuoliseen laitokseen tai vastaavaan yksikköön, jossa hän osallistuu päihdehuoltoon tai hänen selviytymismahdollisuuksiaan parantavaan muuhun tavoitteelliseen toimintaan.

Toimintaan osallistumisesta vangille maksetaan palkkaa tai toimintarahaa. Osallistumisvelvollisuudesta vapautetulle vangille maksetaan käyttörahaa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Vankeinhoitolaitoksen on järjestettävä tai muutoin turvattava vangin lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoito sekä lääkinnällinen kuntoutus. Jos sairasta tai vammautunutta vankia ei voida asianmukaisesti hoitaa tai tutkia vankilassa, hänet on lähetettävä tarpeellisen valvonnan alaisena tilapäisesti vankilan ulkopuolelle hoitoon tai tutkimukseen. Jos vanki on jatkuvasti vakavan sairauden tai vaikean vamman takia hengenvaarassa tai erikoishoitoa vaativassa tilassa ja hänen hoitamisensa vankilassa tai 2 §:n mukaisessa hoidossa olisi erityisen vaikeaa, hänet voidaan vapauttaa hoidettavaksi vankilan ulkopuolella. Raskaana oleva vanki siirretään tarpeellisen valvonnan alaisena synnytystä varten riittävän ajoissa sairaalaan tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön vankilan ulkopuolelle. Vangin lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveydenhoito, sairaanhoito ja lääkinnällinen kuntoutus maksetaan valtion varoista. Valtion maksuvelvollisuus edellyttää, että vankilan ulkopuolella järjestettävä tutkimus tai annettava hoito on Vankeinhoitolaitoksen lääkärin osoittamaa tai hyväksymää. Vangilla on oikeus Vankeinhoitolaitoksen lääkärin luvalla omalla kustannuksellaan saada lääkitystä, tutkimusta ja muuta terveydenhuoltoa vankilassa.

Vangille on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus psykologin antamaan ja muuhun vastaavaan neuvontaan, tukeen ja hoitoon.

Vankia on tuettava sosiaalisessa kuntoutumisessa ja suhteiden ylläpitämisessä hänen lähiomaisiinsa tai muihin läheisiin sekä asumiseen, työhön, toimeentuloon, sosiaalietuuksiin ja sosiaalipalveluihin liittyvien asioiden hoitamisessa.

Vapaa-aika

Vankeuslaki sisältää säännökset vapaa-ajantoimintoihin osallistumisesta, uskonnonharjoituksesta, kirjastonpalveluista, vapaa-ajan työstä, kokoontumisesta vankilassa sekä kirjallisuuden ja tiedotusvälineiden seuraamisesta.

Vangin yhteydet vankilan ulkopuolelle

Vankeuslaissa on yksityiskohtaiset säännökset vangin yhteydenpidon mahdollisuuksista ja rajoituksista vankilan ulkopuolelle. Säännökset koskevat kirjeenvaihtoa, puheluja, sähköistä viestintää, tapaamisia, tavaroiden vastaanottamista, yhteyksiä viranomaisiin ja tiedotusvälineisiin ja poistumislupaa.

Vankeuslaissa on lisäksi yksityiskohtaiset säännökset kurinpidosta, valvonnasta, tarkastamisesta, turvaamistoimenpiteistä, voimakeinojen käytöstä, muutoksenhausta ja vapauttamisesta.

Tutkintavankeuslain säännökset ovat periaatteiltaan samansisältöiset kuin vankeuslain vastaavat säännökset ottaen kuitenkin huomioon tutkintavangin kohteluun liittyvä syyttömyysolettama.

Uudistuksen yhteydessä on muutettu myös rikoslakia. Muutos merkitsee muun muassa valvotun koevapauden käyttöönottoa. Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi hänet voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein tai muulla tavoin erityisesti valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonlaista vapauttamista. Valvotun koevapauden edellytyksenä on, että koevapaus edistää rangaistusajan suunnitelman toteutumista, että koevapauden ehtojen noudattamista voidaan pitää todennäköisenä, että vanki sitoutuu koevapauden päihteettömyyden ja muuhun valvontaan, yhteydenpitovelvoitteisiin sekä koevapauden muihin ehtoihin.

Uudistus merkitsee muutoksia myös elinkautisesta vankeudesta ehdonalaiseen vapauteen päästämisessä sekä pitkäaikaisvankien vapauttamisessa.

7. Kehitys ja tilanne muissa pohjoismaissa

7.1. Periaatteellinen lähtökohta

Norja

Norjassa yleisenä lähtökohtana vankien ja tutkintavankien oikeuksien säätelyssä ja täytäntöönpanossa on normaalisuusperiaate. Tämä merkitsee ensinnäkin, että täytäntöönpanon on oltava mahdollisimman normaalia turvallisuuden asettamissa rajoissa. Toiseksi vankien, tutkintavankien ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavilla (seuraavassa rikosseuraamusasiakkaila) on lähtökohtaisesti samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin kansalaisilla.

Norjan täytäntöönpanolain (straffegjennomforingsloven) 4 §:ssä säädetään yhteistyöstä muiden hallinnonalojen kanssa. Säännöksen mukaan kriminaalihuollon (kriminalomsorgen) on yhteistyöllä muiden julkisten viranomaisten kanssa turvattava, että vangit ja tutkintavangit saavat ne palvelut, joihin he ovat lain mukaan oikeutettuja. Yhteistyön on katettava vankien ja tutkintavankien tarpeet ja edistettävä heidän sijoittumistaan yhteiskuntaan.

Ruotsi

Myös Ruotsissa periaatteellisena lähtökohtana on jo pitkään ollut normaalisuusperiaate. Lähtökohtana on, että muiden viranomaisten tuen ja palveluiden tulee olla tuomitujen käytettävissä samoin edellytyksin ja ehdoin kuin muillekin kansalaisille. Lähtökohtana on myös, että rikosseuraamusta suorittavilla on oikeus samoin ehdoin työhön, asuntoon, koulutukseen, sosiaaliseen huolenpitoon ja turvallisuuteen ja hyvään asuinympäristöön. Kriminaalihuollon vastuulla on huolehtia siitä, että täytäntöönpano muodostuu sellaiseksi, että tuomitun mahdollisuudet elää rikoksetonta elämää paranevat. Kriminaalihuollon tehtävänä on myös torjua rikoksia ja järjestyshäiriöitä täytäntöönpanon aikana. Näitä tehtäviä kriminaalihuolto hoitaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Käytännössä palvelujen saatavuuden periaatteesta joudutaan muun muassa poikkeamaan siten, että kriminaalihuolto kantaa suuremman vastuun joistakin palveluista täytäntöönpanon aikana. Toisaalta joissakin asioissa vangit saattavat saada positiivista erityiskohtelua.

Tanska

Myös Tanskassa vangeilla, tutkintavangeilla ja muilla rikosseuraamusasiakkaila on lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin muillakin kansalaisilla.

7.2. Oikeus toimeentulonturvaan, asumiseen ja työttömyysturvaan

Norja

Tuomitulla ei ole oikeutta yhteiskunnan yleisiin sosiaaliavustuksiin täytäntöönpanon aikana. Sosiaalitoimi voi kuitenkin olla vastuussa joistakin yksittäisistä suoritteista. Koska tuomitulle on turvattu asunto täytäntöönpanon aikana, sosiaalitoimella ei pääsääntöisesti ole velvollisuutta kattaa tuomitun asunnosta aiheutuvia kuluja. Tällaisia juoksevia kuluja voidaan kuitenkin maksaa, jos niiden maksamatta jättäminen olisi yksittäisessä tapauksessa kohtuutonta. Harkintaperusteina tällaisten kulujen maksamisessa ovat tuomitun sosiaalinen asema, tarve pitää asunto, asunnosta aiheutuvat kokonaiskulut ja rangaistuksen pituus.

Tuomitulla ei myöskään ole oikeutta työttömyyspäivärahaan sinä aikana, jona hän on vankilassa. Päivärahaan syntyy oikeus vangin vapautuessa, jos vapautuva täyttää kansanvakuutuslaissa (folgetrygdloven) asetut yleiset edellytykset.

Ruotsi

Sosiaalivakuutusetuksia koskevaa lainsäädäntöä muutettiin Ruotsissa 1.1.2003 lukien. Uuden lainsäädännön mukaan vanki, tutkintavanki ja suljetussa nuorisohoidossa oleva henkilö säilyttää vakuutusetuutensa ensimmäiset 60 ja viimeiset 30 päivää. Poikkeuksena tästä sopimushoidossa oleva, vankilan ulkopuoliseen toimintaan osallistuva (lagen om kriminalvård i anstalt, KvaL 34 §) sekä vanki, joka suorittaa rangaistuksensa loppuosan vapaudessa, säilyttävät myös sosiaalivakuutusetuutensa. Vankilan ulkopuoliseen toimintaan osallistuva ja sopimushoidossa oleva joutuu kuitenkin maksamaan 80 kruunun suuruisia päivittäistä korvausta.

Vaikka vangit ja tutkintavangit eivät säilytä vakuutusetuksia vankeusaikana, vakuutuskassa voi kuitenkin myöntää vangin toimeentulon varassa olevalle lähiomaiselle oikeuden kokonaan tai osaksi saada varhaiseläkettä, sairauskorvausta tai kuntoutuskorvausta.

Sosiaalipalvelulain mukaan kunnalla on vastuu siitä, että kunnassa oleskeleville annetaan se tuki ja apu, jota he tarvitsevat. Sosiaalilautakuntien tehtävänä on huolehtia muun muassa palveluista, tuesta sekä taloudellisen ja muun avun antamisesta kunnassa oleville henkilöille. Henkilölle, jotka eivät voi huolehtia toimeentulostaan, voidaan antaa taloudellista tukea elinkustannuksiin kuten ruokaan, asuntoon ja työmatkoihin.

Kriminaalihuolto vastaa ylläpitokustannuksista vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aikana sekä matkakustannuksista vankilaan ja sieltä vapautuessa. Kriminaalihuolto voi myös antaa avustuksia, muun muassa silmälaseihin. Muuhun taloudelliseen tukeen kriminaalihuollolla ei ole velvollisuutta osallistua, vaan niistä vastaa kunta. Kunta vastaa myös ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen, elektronisessa valvonnassa olevien, suojeluvalvonnassa olevien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden taloudellisista tuista.

Tanska

Tutkintavangit, jotka ovat olleet toimeentulotuen varassa, menettävät oikeutensa avustuksiin saapuessaan vankilaan. He säilyttävät kuitenkin oikeutensa saada asumistukea, kunnes oikeusasia on lopullisesti ratkaistu.

Vankeusrangaistusta suorittavilla ei pääsääntöisesti ole myöskään oikeutta julkisiin tukiin. Asumistukea voidaan kuitenkin myöntää harkinnanvaraisesti. Harkinnassa otetaan huomioon muun muassa asunnonkäyttötarve lasten tapaamisissa sekä asianomaisen vangin tilanne vapautuessa. Jos rangaistus on yli kuusi kuukautta, selvitetään, voidaanko asianomaisen asunnontarve vapautumisen jälkeen turvata muilla keinoin esimerkiksi vuokraamalla tuomitun asunto täytäntöönpanon ajaksi edelleen taikka varmistamalla toinen asunto vangin vapautuessa.

Ehdollisesti tuomitut ja ehdonalaisessa vapaudessa olevat ja muut vapaudessa toimenpantavien seuraamusten piirissä olevat asiakkaat rinnastetaan kansalaisiin ja heillä on samat oikeudet kuin muillakin kansalaisilla.

7.3. Oikeus ansiosidonnaisiin eläkkeisiin niiden kertymiseen täytäntöönpanon aikana

Norja

Kansanvakuutuslain mukaan vangille, tutkintavangille tai muuta kriminaalihuollon laitosseuraamusta suorittavalle, joka saa työkyvyttömyyseläkettä tai toimeentulotukea (ytelser til livsopphold), maksetaan etuus vähennettynä täytäntöönpanon aikana. Kun vanki, tutkintavanki tai muuta laitosseuraamusta suorittava vapautuu, hänelle maksetaan kuitenkin eläke tai korvaus normaalien säännösten mukaisesti vapautumiskuukauden alusta lukien.

Työtä tekeväle vangille maksetaan vankilassa päivärahaa, joka on tällä hetkellä 51 kruunua. Päivärahaa ei voida ulosmitata eikä siitä voida tehdä muitakaan pidätyksiä. Päiväraha on veroton, eikä se myöskään kerrytä eläkettä.

Siviilitöistä (frigang) saatavasta tulosta tehdään lainmukainen veron ennakonpidätys, ja nämä ansiot kerryttävät eläkettä normaaliin tapaan. Pidätysten jälkeen palkka siirretään vankilalle. Tästä tulosta vanki maksaa ylläpitokorvausta keskusviraston vahvistamien määräysten mukaisesti. Loppusumma säilytetään korollisella tilillä, jota hallinnoivat vankila ja vanki yhdessä. Vanki voi halutesaan säilyttää varat myös korottomalla tilillä vankilassa. Ylläpito- ja matkakustannusten lisäksi varoja voidaan käyttää asunto- ja elatuskuluihin sekä vapautumisjärjestelyihin.

Ruotsi

Sosiaalivakuutuslainsäädäntöä muutettiin Ruotsissa 1.1.2003 siten, että vankien ja tutkintavankien vanhuuseläkettä vähennetään ylläpidosta aiheutuneilla kustannuksilla. Vanhuuseläkettä saavat eivät ole velvollisia osallistuman vankilassa toimintaan.

Vangeille maksetaan osallistumisesta työhön tai muuhun toimintaan korvausta, joka on keskimäärin 9,70 kruunua tunnissa. Ansioista pidätetään 10 prosenttia loma- ja vapautumiskuluihin. Korvausta ei saa ulosmitata. Joissakin laitoksissa maksetaan käypää palkkaa (24,30 kruunua tunnissa), josta vanki maksaa ylläpito- ja ruokakorvauksen.

Ruotsissa työmarkkinalaitoksella on päävastuu toimeentuloa edistävästä toimenpiteistä. Vuonna 2000 kriminaalihuoltolaitos ja työmarkkinalaitos solmivat sopimuksen, jolla selvennettiin näiden viranomaisten välistä vastuunjakoa. Työmarkkinalaitos tarjoaa työnohjauskeskusteluja, työhakukursseja sekä valmentavaa ja ammatillista koulutusta. Vuodesta 2001 paikalliset työnvälitystoimistot ovat olleet taloudellisessa vastuussa koulutuksen järjestämisessä. Kriminaalihuolto vastaa yhteistyösuhteiden rakentamisesta kaikilla organisaatiotasolla.

Tanska

Tutkintavangit ja vangit menettävät oikeutensa eläkkeeseen vankilaan tuloa seuraavan kuukauden jälkeen. Vankilassa tehty työ ei kerrytä eläkettä.

Oikeus vanhuuseläkkeeseen (65 vuotta täyttäneillä) riippuu siitä, onko henkilö vapaudessa. Vankeuden pituudella ei kuitenkaan ole merkitystä.

Tanskassa on varsin tavallista, että Vankeinhoitolaitos hakee varhaiseläkettä henkilöille, jotka ovat olleet pitkään vapautensa menettäneitä ja joiden mahdollisuudet työmarkkinoilla näyttävät vahvasti heikentyneiltä.

7.4. Perusopetus, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus

Norja

Norjassa vastuu vankiloiden opetustoimesta siirrettiin vuonna 1969 opetushallinnon alaisuuteen. Samalla vankilaopetuksen järjestämisessä ryhdyttiin soveltamaan yleistä koululainsäädäntöä. Muutos oli osa yleistä suuntausta, jossa painotettiin vankien siviilioikeuksien säilymistä vapaudenmenetyksen aikana.

Opetusta annetaan Norjassa 34 vankilassa (vankiloita on yhteensä 47). Lisäksi vanki voi saada luvan osallistua koulutukseen vankilan ulkopuolella. Useimmiten tällainen lupa annetaan avovankilassa olevalle vangille. Norjassa tutkintavangeille ei ole omia vankiloita, vaan he voivat osallistua vangeille järjestettävään opetukseen. Erillään pidettäville tutkintavangeille voidaan antaa yksityisopetusta.

Norjassa on kehitetty erityinen järjestelmä, ”jatkamisluokat” (oppfølgingsklasser), joita toimii 10 kaupungissa. Järjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että vankeusaikana opiskeleva vanki voi jatkaa opintojaan keskeytyksettä heti vapautumisen jälkeen.

Norjassa kaikilla kansalaisilla on oikeus peruskouluun, ja tämän jälkeen kolmivuotiseen jatkokoulutukseen. Lakiin sisältyvät erityiset säännökset myös täysi-ikäisten oikeudesta koulutukseen. Heillä on muun muassa oikeus jatkokoulutukseen tai saada oppimistasonsa ja kykynsä arvioiduksi.

Opetusministeriöllä on vastuu koulutuksesta vankeinhoidossa. Opetusministeriöllä on myös taloudellinen, hallinnollinen ja ammatillinen vastuu vankiloiden perus- ja jatko-opetuksesta. Taloudellinen vastuu kattaa myös opetusmateriaalin. Myös opetushallituksen on seurattava vankilaopetuksen tarjontaa.

Läänin (fylkeskommunen) on tarjottava mahdollisuudet jatkokoulutukseen kaikille, jotka asuvat sen alueella. Läänin on suunniteltava opetustarjonta kansallisten tavoitteiden, koulutettavien toiveiden ja yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti siten, että koulutusta on tarjolla kaikilla aloilla ja kaikille ikäryhmille. Suunnitelmassa on otettava huomioon vankiloissa, sosiaalisissa laitoksissa ja sairaaloissa sekä erityisopetuksen tarpeessa olevien tarpeet.

Korkeakoulu- ja yliopistokustannukset katetaan joko kuntoutusvaroin, valtionlainalla taikka stipendillä. Sosiaaliviranomaiset eivät ole velvollisia maksamaan korkeakoulu- tai yliopisto-opinnoista aiheutuneita kustannuksia.

Ruotsi

Ruotsissa kunnilla oli taloudellinen vastuu vankien koulutuksesta 1990-luvun alkuun saakka. Koulutus maksettiin pääosin valtion avustuksena opetusministeriön budjetin kautta.

Uusi avustusjärjestelmä tulivoimaan 1.7.1991. Valtion tuki kunnille muuttui yleiseksi toimiala-avustukseksi. Tästä oli seurauksena, että erityisesti vankeinhoidon aikuiskoulutukseen ei voitu jakaa rahoitusta yhtä paljon kuin ennen uudistusta. Tämän vuoksi kustannusvastuu aikuiskoulutuksesta siirrettiin oikeusministeriölle ja Vankeinhoitolaitokselle. Tätä tarkoitusta varten siirrettiin 38,7 miljoonaa kruunua oikeusministeriön budjettiin. Tarkoituksena oli, että Vankeinhoitolaitos huolehtisi erityisesti perusopintovaiheen aikuiskoulutuksesta. Paikallisvankilat ovatkin perustaneet opetusvirkoja. Vankeinhoitolaitos on lisäksi solminut yhteistyösopimuksen vuonna 2002 perustetun CFL:n (Nationelt centrum för flexibelt lärande), joka erityistä korvausta vastaan vastaa koulutuksen johtamisesta, todistusten antamisesta sekä opettajien pätevyydestä. CFL:n tehtävänä on tukea etäopetuksen metodeja koulutuksessa sekä täydentää kunnallista aikuiskoulutusta tarjoamalla etäopetusta erityisesti lukioasteella.

Yhdyskuntaseuraamuksissa vastuu koulutuksesta ja työllistämistoimenpiteistä on kunnan koulutusviranomaisilla sekä työvoimaviranomaisilla. Kriminaalihuollon asiakkailta on sama mahdollisuus käyttää palveluja kuin muillakin kansalaisilla. Kriminaalihuolto vastaa kuitenkin yhdyskuntapalvelun työpaikkojen hankkimisesta sekä myös ohjelmien järjestämisestä suojeluvalvonnassa oleville.

Kriminaalihuoltokomitea (SOU 2005:54) piti nykyistä tilannetta Ruotsissa epätyytyttävänä. Koulutus on erilaista maan eri osissa eikä koulutuksen taso riittävästi valvota. Komitea ei kuitenkaan ehdottanut vastuun siirtämistä kunnille, koska epäili, että useiden kuntien rahoitusvaje aiheuttaisi riskin, että vankiloiden opetustoimintaa laiminlyötäisiin, jolloin opetuksen taso heikkenisi. Sen sijaan komitea katsoi, että vankilan ulkopuolelle sijoitettujen (frigång, aikaistettu vapauttaminen) vankien koulutusvastuu tulisi olla kunnalla.

Komitea ehdotti, että kustannusvastuu siirtyisi kriminaalihuollolle koko sopimushoidon ajalta, myös ehdonaliseen vapautumisen jälkeiseltä ajalta, seuraamuksen loppuun saakka. Muutosehdotus perustuu siihen, että nykyisin tuomitut joutuvat eriarvoiseen asemaan kuntien erilaisen taloudellisen tilanteen vuoksi ja joissakin kunnissa mahdollisuudet sopimushoidon järjestämiseen ovat heikot.

Tanska

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 38 §:n mukaan vangeilla on oikeus ja velvollisuus osallistua työhön, koulutukseen tai muuhun hyväksytyyn toimintaan. Toimintaan sijoittaminen perustuu vangin olosuhteiden arviointiin yksittäisessä tapauksessa. Sijoitettaessa toimintoihin tulee mahdollisimman pitkälle ottaa huomioon vangin oma toivomus sekä hänen vapautumisen jälkeisten työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksiensa parantaminen. Vankeja on ohjattava saamaan sellaista koulutusta, jolla voidaan vähentää yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen puutteita.

Oikeusministeriö palkkaa täyspäiväisesti työskentelevät opettajat. Opetuksen sisällöstä vastaa opetusministeriö. Vankeinhoitolaitoksen vankilakoulut ovat lain mukaan aikuiskoulutuskeskuksia ja ne tarjoavat samanlaiset mahdollisuudet koulutukseen rangaistuksen täytäntöönpanon aikana kuin aikuisilla henkilöillä muutoin yhteiskunnassa on. Rangaistuksen lopussa useimmat vangit opiskelevat vankilan ulkopuolella (frigång).

7.5. Terveydenhuolto ja kuntoutus

Norja

Norjassa terveysministeriö on vastuussa vankiloiden terveydenhuollosta. Sosiaali- ja terveyshallitus huolehtii kansallisen terveyspolitiikan toimeenpanosta sekä ammatillisesta neuvonnasta. Ne kunnat, joissa sijaitsee vankila, ovat hallinnollisesti ja ammatillisesti vastuussa kokopäiväisten terveydenhuollon virkojen ylläpitämisestä vankiloissa lain ja määräysten mukaisesti. Vankiloiden terveyspalvelujen on oltava osa kunnan yleisiä terveyspalveluja. Samat peruspalvelut, joita on tarjolla kunnassa, on oltava myös tarjolla myös vankeinhoidossa.

Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö valmistelevat parhaillaan yhteisiä määräyksiä päihdeongelmaisten seurannasta.

Ruotsi

Vankeinhoito vastaa vankien perusterveyshuollosta ja sairaanhoidosta. Tämä pitää sisällään terveystarkastuksen lääkärikäynnit, sairauden ja vamman lääketieteellisen hoidon, potilaskortiston ylläpitämisen, lääketieteellisten toimintakykyarvioiden suorittamisen ja terveydentilan tutkimukset pakotoimenpiteiden aikana. Jos tutkimusta ja hoitoa ei ole voida suorittaa vankilassa, turvaudutaan yleiseen terveydenhuoltoon.

Vankilan ulkopuolella annettavan hoidon osalta vankeinhoito vastaa ainoastaan valvonnan ja kuljetusten järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Muutoin hoidon järjestämisessä noudatetaan vankien osalta samoja periaatteita kuin muidenkin hoidettavien osalta. Tämä tarkoittaa, että tuomittu joutuu itse maksamaan saman hoitomaksun kuin muutkin kansalaiset. Jos vangilla ei ole varoja, sosiaaliviranomaiset voivat antaa taloudellista avustusta.

Muiden seuraamusten täytäntöönpanon aikaisesta terveyden- ja sairaanhoidosta vastaa yleinen terveydenhuoltojärjestelmä. Tämä pätee myös silloin, kun tuomioon sisältyy erityinen hoitomääräys. Poikkeuksena tästä ovat kustannukset, jotka liittyvät (KvaL 34 §:n mukaiseen) vankilan ulkopuoliseen toimintaan osallistumiseen sekä kustannukset sopimushoidosta. Näiden seuraamusten täytäntöönpanossa vankeinhoito vastaa terveydenhuollon kustannuksista vangin/tuomitun ehdonalaan vapauttamiseen asti. Tämän jälkeen kustannusvastuu siirtyy yleiselle järjestelmälle, käytännössä yleensä sosiaalitoimelle. Vankeinhoito voi olla myös vastuuta toimintaohjelmista, joihin sisältyy hoitoa ja kuntoutusta.

Päihdehuoltoa säätelee sosiaalipalvelulainsäädäntö. Jokaisen kunnan velvollisuutena on järjestää perhe- ja hoitokoteja sellaisia henkilöitä tai perheitä varten, jotka tarvitsevat hoitoa. Hoito järjestetään yhteistoiminnassa sosiaalilautakunnan kanssa. Sosiaalilautakunnalla on vastuu myös erilaisten päivätoimintojen järjestämisestä.

Tahdonvastaisesta hoidosta ja tahdonvastaisesta päihdehuollosta, jota annetaan sairaalassa tai päihdehuoltolaitoksessa, vastaavat maakuntapäivät (landstingen) ja eräät erikseen nimetyt alueet ja kunnat. Valtion laitoshallitus (Statens institutionsyrelse) toimii tällaisten laitosten keskushallintoviranomaisena, joka johtaa ja valvoo toimintaa. Vuonna 1995 tehdyn uudistuksen jälkeen kunnat vastaavat sellaisten psykiatrisesti sairaiden henkilöiden hoitamisesta, jotka on vapautettu laitoksesta.

Hammashoito vangeille järjestetään normaalisti yleisten hoitojärjestelmien kautta. Hammashoidosta aiheutuvat kustannukset maksetaan normaaleiden periaatteiden mukaisesti ja niistä vastaa, maakunta, yleinen potilasvakuutusjärjestelmä ja potilas itse. Jos vangilla ei ole varoja, hän voi saada kunnalta avustusta sosiaalipalvelulainsäädännön mukaan. Kriminaalihuolto vastaa hammaslääkärikäyntien kuljetuskustannuksista ja valvonnasta Kriminaalihuolto järjestää hammashoidon ainoastaan, jos järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi vankia ei voida kuljettaa vankilan ulkopuolelle.

Tanska

Vangit, jotka suorittavat alle kolmen kuukauden rangaistusta säilyttävät oikeutensa sairausvakuutuslain mukaisiin suorituksiin. Kolmea kuukautta pitempää rangaistusta suorittavat kuuluvat Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuollon piiriin. Kööpenhaminan vankilaa ja Hedstedvesterin vankilaa lukuun ottamatta lääkärit ovat osa-aikaisia ja työskentelevät tietyn tuntimäärän viikossa. Lääkärit ovat terveysministeriön valvonnan alaisia, kuten muutkin lääkärit yhteiskunnassa. Vankeinhoitolaitoksella ei ole määräystoimivaltaa vankien lääketieteelliseen hoitoon, ja hoitoa koskevat valitukset käsittelee terveydenhuoltolaitoksen potilasvalituslautakunta.

Vankeja hoidetaan samojen periaatteiden mukaan kuin muitakin kansalaisia ja lääkärit voivat konsultoida erikoislääkäreitä, kun he näkevät sen tarpeelliseksi.

Kööpenhaminan vankilan sairausosasto, Vestre Hospital, ottaa vastaan somaattisen hoidon tarpeessa olevia sairaita vankeja koko maasta. Vankilassa toimii 9-10 kokopäiväistä lääkäriä ja useita sairaanhoitajia.

Psykiatrisen tai psykologisen hoidon tarpeessa olevat vangit sijoitetaan Hedstedvesterin vankilaan, jonne on palkattu psykiatreja ja psykologeja. Mielisairaavat vangit siirretään Vankeinhoitolaitoksen ulkopuoliseen hoitoon.

7.6. Yhteenveto

Kaikissa edellä tarkastelluissa Pohjoismaissa vankien ja tutkintavankien oikeuksien säätelyssä lähtökohtana on **normaalisuusperiaate**, joskin eri pohjoismaissa on nähtävissä periaatteen sisällöllisiä painotuseroja. Lisäksi eroja on siinä, miten periaatetta sovelletaan käytännössä. Kaikissa Pohjoismaissa lähtökohtana on kuitenkin, että vangeilla ja tutkintavangeilla on samat oikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Yhteistä on, että **yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien** oikeusasema on lähempänä muiden kansalaisten asemaa kuin vankien.

Sosiaalietuudet, toimeentulontuki ja työttömyyspäivärahat lakkaavat vankilaan jouduttaessa kaikissa maissa joko heti tai tietyn karenssiajan kuluttua (Ruotsi). Ruotsissa vangin lähiomaiselle voidaan maksaa tiettyjä vakuutuskorvauksia. Sen sijaan asumistukea maksetaan Tanskassa koko tutkintavankeusajan ja sitä voidaan maksaa harkinnanvaraisesti enintään kuuden kuukauden rangaistuksissa. Myös Norjassa asuntokuluja voidaan maksaa harkinnanvaraisesti. Ruotsissa kunnat voivat myöntää taloudellista tukea toimeentuloon ja asuntokustannuksiin.

Eläkkeet maksetaan vankeuden aikana vähennettynä Norjassa ja Tanskassa, mutta Tanskassa oikeus eläkkeeseen lakkaa vankilaan tuloa seuraavan kuukauden jälkeen. Ruotsissa ei vanhuuseläkkeen maksatus ei katkea, mutta nykyisin siitä on mahdollista vähentää osa vangin ylläpitokustannuksista. Missään Pohjoismaassa vankityö ei kerrytä eläkettä.

Vankien **opetus- ja koulutustoiminnan** järjestämisessä on suuria eroja pohjoismaissa. Norjassa noudatetaan ns. tuontimallia, jossa vastuu opetuksen järjestämisestä, sisällöstä ja kustannuksista on opetusministeriöllä. Ruotsissa järjestämis- ja kustannusvastuu on vuonna 2002 siirretty kunnilta takaisin Vankeinhoitolaitokselle. Tanskassa oikeusministeriö palkkaa opettajat, mutta opetuksen sisällöstä vastaa opetusministeriö.

Myös **terveydenhuollon järjestämisessä** on eroja. Norjassa vankiloiden terveydenhuolto on terveysministeriön vastuulla ja vankiloiden sijaintikunnat palkkaavat vankiloiden kokopäivätoimiset terveydenhuollon virkamiehet. Ruotsissa vankeinhoitolaitos on vastuussa vankiloiden terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisestä, mutta vankilan ulkopuolisesta hoidosta ainoastaan kuljetusten ja valvonnan osalta. Vanki vastaa itse mahdollisesta hoitomaksusta, mutta voi saada sosiaaliviranomaisilta tähän avustusta. Tanskassa terveydenhuollon kustannusvastuu määräytyy rangaistusajan pituuden mukaan, ja vain kolmea kuukautta pitempää rangaistusta suorittavat kuuluvat vankeinhoidon terveydenhuollon piiriin. Lääkärit toimivat terveysministeriön valvonnan alaisena.

OSA II: NORMAALISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMINEN

8. Perusopetus ja muu tarpeellinen koulutus³⁵

8.1. Normit

Perusopetuslainsäädäntö ja vangit

Suomen perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännös sisältää jokaiselle turvatuun subjektiivisen oikeuden saada perusopetusta ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen lisäksi myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen on oltava maksuttomia.

Perusopetuslain (628/98) 4 §:ssä ja 46 §:ssä säädetään perusopetuksen järjestäminen kunnan tehtäväksi. 4 § koskee oppivelvollisuusikäisiä ja 46 § muiden kuin oppivelvollisuusikäisten opetusta. 4§:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Sairaalaopetuksesta on 4 §:ssä oma säännöksensä. Vankilaopetuksesta ei ole erityissäännöstä.

Perusopetuslainsäädännön ainoa säännös, jossa mainitaan vangit, on perusopetusasetuksen (852/1998) 8 §, jonka mukaan perusopetuksen oppimäärä sisältää vähintään 44 kurssia. Vankilassa järjestettävässä opetuksessa oppimäärä sisältää kuitenkin vähintään 30 kurssia.

Muu opetuslainsäädäntö ja vangit

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös ei turvaa oikeutta opetukseen subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin siitä lailla tarkemmin säädetään. Säännös velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.

Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lainsäädäntöön sisältyy yksi säännös, jossa mainitaan vangeille järjestettävä koulutus. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 18 §:n 4 momentin mukaan rangaistuslaitoksen työtoiminnan yhteydessä järjestettävä vankien oppisopimuskoulutus ei perustu työsopimukseen. Koulutuksessa voidaan poiketa edellä tässä pykälässä mainituista säännöksistä. Ko. säännökset tarkoittavat mm. työsopimusta, työaikaa ja vuosilomaa koskevia säännöksiä.

Vankeinhoidon lainsäädäntö ja vankien koulutus

Vankien koulutusta koskevat erityissäännökset sisältyvät rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Lain 3 luvun 7 §:ssä asetetaan vankeinhoitoviranomaisille velvollisuus järjestää vangille sellaista hänen taipumuksiaan vastaavaa työtä tai muuta toimintaa, joka on omiaan ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoa tai muuten edistämään hänen mahdollisuuksiaan tulla toimeen yhteiskunnassa. Lain 2 luvun 5 §:n mukaan rangaistuslaitoksessa on järjestettävä sopivaa ammattikoulutusta ja muutakin tarpeelliseksi katsottavaa opetusta.

³⁵ Tämä teksti on Kirsti Kuivajärven artikkelikäsitelmäkirjoitus 16.1.2006

Vankeinhoitoasetuksen 26 §:ssä on normaalisuusperiaatteen mukainen viittaussäännös, jonka mukaan rangaistuslaitoksessa annettavasta koulutuksesta on voimassa, mitä koulutuksesta yleensä säädetään. Vangille, joka ei ole suorittanut oppivelvollisuuden edellyttämää oppimäärää, on varattava mahdollisuus sen suorittamiseen. Vangeille on myös annettava tilaisuus mahdollisuuksien mukaan opiskella aikuis- ja muissa oppilaitoksissa. Vankeinhoitoasetuksen 28 §:ssä ovat säännökset vangin opintojen ohjaamisesta ja valvomisesta. Asetuksen 29 §:n mukaan opintotodistuksista ei saa ilmetä, että opintoja on harjoitettu rangaistuslaitoksessa.

RTL 3 luvun 8 §:ssä säädetään laitoksen ulkopuolella tapahtuvasta opiskelusta. Rikosseuraamusvirasto tai sen ohjeiden mukaan rangaistuslaitoksen johtaja voi antaa vangille, jonka henkilökohtaista läsnäoloa ulkopuolisessa oppilaitoksessa voidaan pitää perusteltuna opintojen harjoittamisen tai koulunkäynnin takia, luvan poistua sitä varten rangaistuslaitoksesta.

Myös tutkintavangille on tutkintavankeudesta annetun lain 11 §:n mukaan mahdollisuuksien mukaan annettava tilaisuus toimintaan, mm. opiskeluun, jos hän sitä haluaa.

Vankeuslain säännökset

Uudessa, 1.10.2006 voimaan tulevassa vankeuslaissa vankien opetusta koskeviin säännöksiin tulee vähäisiä muutoksia. Vankeuslain 8 luvussa säädetään vankien toimintaan osallistumisesta. 8 luvun 1 §:n mukaan vankilan järjestämisen tai hyväksymisen toiminnan tarkoituksena on edistää vangin sijoittamista yhteiskuntaan: 1) vahvistamalla vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan; 2) ylläpitämällä ja parantamalla vangin ammattitaitoa ja osaamista sekä työ- ja toimintakykyä; ja 3) tukemalla vangin päihteetöntä elämäntapaa. Toiminta sisältää työtä, koulutusta tai muita vangin valmiuksia edistäviä toimintoja.

Vankeuslain 8 luvun 8 § sisältää koulutusta koskevat säännökset. Lain mukaan vanki voi osallistua vankilassa tai sen ulkopuolella järjestettävään koulutukseen. Koulutukseen osallistumisesta vankilan ulkopuolella noudatetaan, mitä 9 ja 10 §:ssä säädetään.

Vankeuslain 8 luvun 8 §:n mukaan aluevankila tai vankila sopii vankilassa toteutettavasta tutkintoon johtavasta tai muusta koulutuksesta koulutuksen järjestäjien kanssa. Vankilassa järjestettävässä koulutuksessa noudatetaan lisäksi soveltuvien osin, mitä asianomaisesta koulutuksesta yleisesti säädetään. Vangille, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää, on annettava tilaisuus sen suorittamiseen.

Myös uuden lain mukaan vangin opintoja on ohjattava ja tuettava sekä opiskelumenestystä seurattava. Koulutuksesta annettavasta todistuksesta ei saa ilmetä, että opintoja on harjoitettu vankilassa.

8.2. Työnjako opetushallinnon ja Vankeinhoitolaitoksen välillä

Opetuksen rangaistuslaitoksissa järjestävät pääsääntöisesti koulutuksen järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät ja se yleensä rahoitetaan opetuksen osalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti. Käytännössä vankilaopetuksen järjestävät opetushallinto ja Vankeinhoitolaitos yhteistyössä. Kustannusten jakautuminen riippuu mm. vankilan sijaintipaikkakunnasta ja sen lähiympäristön tarjoamista koulutuspalveluista, koulutuksen järjestäjien sitoutumisesta / kiinnostuksesta vankilaopetuksen järjestämiseen, koulutusmuodosta ja -alasta. Vankilat maksavat opetustiloista, opetusvälineistä, -laitteista oppimateriaaleista, opiskelevien vankien aterioista ja työrahoista sekä

ammattillisen koulutuksen raaka-aineista aiheutuvat kustannukset. Jälkimmäiset voivat eräillä koulutusaloilla olla varsin suuret. Lisäksi vankilat maksavat sen osuuden kustannuksista, joka yleensä peritään oppilasmaksuina tai jota (yleensä perus- ja lukio-opetuksessa) valtionosuus ei kata esimerkiksi oppilasryhmän pienen koon vuoksi.

Vankien koulutuksen järjestämisestä huolehtivat käytännössä vankilan sijaintipaikkakunnalla tai lähialueella sijaitsevat oppilaitokset. Useimmiten yhteistyö on pitkäaikaista, mutta yhteistyöoppilaitokset myös muuttuvat tarvittaessa. Normaalisti Vankeinhoitolaitos on aloitteellinen yhteydenotossa oppilaitoksiin, kun tiettytyyppiselle opetukselle havaitaan tarvetta. Vankiloissa pyritään järjestämään edellytykset opintojen harjoittamiselle huolehtimalla mm. opetustilojen järjestämisestä ja varustuksesta. Vankiloiden mahdollisuudet asianmukaisen oppimisympäristön tarjoamiseen vaihtelevat. Vankeinhoitolaitoksessa on 17 opinto-ohjaajan virkaa. Vankilaviranomaiset huolehtivat opettajien perehdyttämisestä vankilaympäristössä toimimiseen.

Rikosseuraamusvirasto tekee yhteistyötä lähinnä keskushallintotasolla opetusministeriön, Opetushallituksen ja läänin sivistysosastojen kanssa. Yhteistyöllä parannetaan käytännön koulutuksen järjestämisen edellytyksiä.

1990-luvulla vankien opetuksen järjestämisessä edistyi monessa suhteessa ja painopiste erityisesti vankien ammatillisen koulutuksen toteuttamisesta ja rahoittamisesta siirtyi vähitellen koulutuksen järjestäjille ja opetushallinnolle. Tämä näkyi selvästi koulutustarjonnan monipuolistumisena ja koulutukseen osallistuneiden vankien määrän lisääntymisenä. Kehitykseen vaikuttivat muun muassa seuraavat kannanotot:

- Valtiontilintarkastajat tarkastelivat vuotta 1990 koskevassa kertomuksessaan havaitsemiaan epäkohtia vankien mahdollisuuksissa saada vankeusaikana tarvitsemiaan koulutuspalveluja. Tilintarkastajat eivät pitäneet hyväksyttävänä sitä, että silloisessa peruskoululaissa säädetty opinto-oikeus ei toteutunut vankiloissa kaikkien oppivelvollisten kohdalla. Katsottiin, että koulutuksesta syrjäytyminen vankeus- tai tutkintavankeusaikana on kohtuuton lisärangaistus nuorelle.

Ammattillisen koulutuksen osalta valtion tilintarkastajat katsoivat, että opetushallinnon olisi otettava yhteistyössä Vankeinhoitolaitoksen kanssa vastuu ammatillisen koulutuksen järjestämisestä ja opiskelupaikkojen riittävydestä myös vangeille. Tilintarkastajat korostivat, että opetusviranomaisilla ovat ne pedagogiset tiedot ja taidot sekä valmius näiden kehittämiseen, joita tarvitaan sellaisen erityisryhmän opettamisessa kuin vangit ovat.

- Eduskunnan sivistysvaliokunta³⁶ mainitsi vuonna 1994 aikuislukiolain käsittelyn yhteydessä, että aikuislukion keskittyminen tiettyjen aikuiskoulutuksen kohderyhmien opetukseen koskee myös vankien opetusta. Sivistysvaliokunta piti vankien koulutustarpeiden huomioon ottamista välttämättömänä, jotta heidän selviytymismahdollisuuksiaan rangaistuksen jälkeen voitaisiin parantaa.
- Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusuudistuksen yhteydessä vuonna 1997 opetusministeriö antoi lääninhallitusten sivistysosastoille päätöksen, jonka mukaan ”Rangauslaitoksissa järjestetty ammatillinen koulutus, joka on ensisijaisesti tutkintoon johtavaa koulutusta, ts. joko tutkinnon osia tai kokonaisia tutkintoja, rahoitetaan ammatilli-

³⁶ 1994 vp, SiVM3, HE 312/1993 vp.

sen lisäkoulutuksen rahoituksesta annetun lain mukaisesti, noudattaen voimassa olevaa opetusministeriön päätöstä ammatillisen lisäkoulutuksen hankintatoiminnan yleiseksi suuntaviivoiksi.” Opetusministeriö korosti päätöksessään viranomaisten yhteistoimien merkitystä tilanteissa, joissa koulutuksen hoitaminen loppuun on ongelmallista esimerkiksi opiskelijan vankeuden päättyessä, vankilan vaihtuessa tai muista vastaavista syistä.

Vuosina 2003 – 2007 toteutetaan aikuisten koulutustason kohottamisohjelma (Noste), jossa on tarkoitus parantaa aikuisväestön työelämässä selviytymistä ja urakehitystä 30 – 59 -vuotiailla, joilta perus- tai kansakoulun jälkeinen koulutus puuttuu. Noste-ohjelman ohjausryhmä linjasi vuonna 2003, että myös vangit kuuluvat ohjelman kohderyhmien joukkoon. Ohjausryhmä arvioi kokouspöytäkirjassaan³⁷, että vuosittain noin 500 vankia kuuluisi Noste-kohderyhmään ikä- ja pohjakoulutuskriteeriensä puolesta. Noste-rahoituksen toteutuminen vankilassa järjestetyssä opetuksessa, on sittemmin jäänyt kuitenkin aika vähäiseksi. Vankien kannalta ongelmana on ollut ohjelman edellyttämä ikäraja, sillä yli kolmannes vangeista on alle 30-vuotiaita³⁸.

Pohjoismaisessa vankilaopetusraportissa (2003)³⁹ pidettiin epäkohtana sitä, että Suomen lainsäädännössä ei ole riittävästi määritelty vankien koulutuksen järjestämisvastuuta. Raportissa suositeltiin, että Pohjoismaiden opetusviranomaiset ilmaisevat lainsäädännön kautta selkeän vastuunsa siitä, että vankeusrangaistukseen tuomituilla on sama oikeus koulutukseen kuin yhteiskunnan muillakin kansalaisilla. Vankien oikeus koulutukseen tulisi näkyä resursseissa. Raportissa suositeltiin, että vankien oikeus myös muun kuin perusopetuksen saantiin tulisi turvata lainsäädännön tasolla.

8.3. Sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen vankiloissa

Vankeusrangaistukseen tuomituilla tulisi olla tasavertaiset mahdollisuudet koulutukseen kuin yhteiskunnan muillakin kansalaisilla. Normaalisuusperiaate lähtee siitä, että rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja. Rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkästään vapaudenmenetys. (RTL 1:3 §.)

Olipa näkökulmana oikeus koulutukseen, vapauten valmentaminen tai kuntoutus, vankiloissa järjestettävä koulutus tulisi määritellä laajasti. Koulutusta voidaan pitää investointina niin syrjäytymisen ehkäisyssä kuin uusintarikollisuuden ehkäisyssä myös siltä kannalta, että useat haluavat jatkaa koulutusta rangaistuksensa suorittamisen jälkeen⁴⁰.

Koulutuksen järjestäminen rangaistuslaitoksissa on 1990-luvun alusta lähtien laajentunut. Yhteistyö opetusviranomaisten ja koulutuksen järjestäjien kanssa on lisääntynyt ja opetustarjonta lisääntynyt ja monipuolistunut. Siitä huolimatta vangeista opiskelee päivittäin vain 10 %⁴¹, vaikka heidän koulutustarpeensa ovat moninkertaiset vastaavaan siviiliväestöön verrattuna.

³⁷ Aikuisten koulutustason kohottamisohjelman, ohjausryhmän 5/2003 kokousmuistio 14.10.2003.

³⁸ Muiluvuori M-L. Vangit vankiloittain ja vankeinhoitoalueittain 1.5.2005 Rikosseuraamusviraston monisteita 3/2005.

³⁹ Å lære bak murene (2003) Utdannelse og kriminalomsorg i et livslangt læringsperspektiv. Nordisk kartlegging av fengselsundervisningen. Temanord 2003:549. Nordisk Ministerråd.

⁴⁰ Å lære bak murene (2003) Utdannelse og kriminalomsorg i et livslangt læringsperspektiv. Nordisk kartlegging av fengselsundervisningen. Temanord 2003:549. Nordisk Ministerråd. S. 27.

⁴¹ Rikosseuraamusviraston tulostavoitteiden toteutumista koskevat tiedot vuodelta 2004 ja vuoden 2005 alkupuolivuosikaudelta.

Opetus vankiloissa järjestetään yleensä aikuisopetuksena, jonka menetelmät soveltuvat hyvin vankien opetukseen. Koulutusjärjestelyjen laadulliseen kehittämiseen on viime vuosina kiinnitetty huomiota, kun siinä on voitu hyödyntää em. pohjoismaisen vankilaopetusraportin suosituksia ja kahden Opetushallituksen laatiman vankilaopetuksen arvioinnin tuloksia⁴².

Ammatillista opetusta järjestetään lähes kaikissa laitoksissa. Opiskelumahdollisuudet ovat kuitenkin rajoitetut käytännön syistä, koska kaikkien eri alojen ja eritasoisen koulutuksen järjestäminen ei ole mahdollista. Tätä on kritisoitu sekä pohjoismaisessa vankilaopetusraportissa että opetushallituksen vankilaopetuksen arviointiraporteissa. Opiskeltaessa vankilan ulkopuolella, ns. opintoluvalla, on käytettävissä yhteiskunnan opintomahdollisuudet, mutta niiden saatavuutta saattaa rajoittaa vankilan sijainti ja se, että läheskään kaikille opiskelemaan halukkaille ei ole mahdollista myöntää opintolupaa. Pohjoismaisessa raportissa korostettiin mm. normaalisuuden, integraation ja avoimuuden periaatteisiin vedoten sitä, että vankien tulisi voida enemmän opiskella rangaistuslaitoksen ulkopuolella.

Suurimmat ongelmat tällä hetkellä koulutuksen järjestämisessä ja tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien tarjoamisessa vangeille liittyvät seuraaviin asioihin:

- Maksutonta perusopetusta koskeva perustuslain 16 §:n subjektiivinen oikeus ei toteudu läheskään kaikkien vankien kohdalla. Oppivelvollisuus on suorittamatta noin 6 – 7 %:lta vangeista. Epäselvyys vankilan sijaintipaikkakunnan vastuusta oppivelvollisten tutkinta- ja vankeusvankien perusopetuksen järjestämisessä on jatkunut vuosikautia. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto on mm. vuonna 1996 antaessaan lausuntoa opetusministeriölle koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksesta todennut, että perusopetuslakia tulisi tältä osin täsmentää lisäämällä lain 4 §:n 3 momenttiin sairaalaopetuksen lisäksi maininta myös vankilasta laitoksena, jonka sijaintikunta on velvollinen järjestämään laitoksessa olevalle oppivelvolliselle perusopetusta.⁴³ Asia on edelleen ajankohtainen.

Nykyisin on vain alle kymmenen oppivelvollisuusikäistä vankeusvankia, koska alle 18-vuotiaat voidaan tuomita ehdottomaan vankeusrangaistukseen vain erityisen painavista syistä. Myöskään alle 18-vuotiaita tutkintavankeja ei kerrallaan ole kuin muutama. Näin ollen perusopetuksen järjestäminen vankilassa oleville oppivelvollisille tutkinta- tai vankeusvangeille ei koske suurta joukkoa⁴⁴. Perusoikeuksien ja nuorten tulevaisuuden kannalta sillä on kuitenkin suuri merkitys.

Lähes kaikki vankilat joutuvat osallistumaan perusopetuksen järjestämisestä (myös oppivelvollisuusikäisille) aiheutuviin kustannuksiin. Eräissä tapauksissa vankilat maksavat kustannukset kokonaan. Eräissä vankilan sijaintikunnissa ei ole riittävästi mahdollisuuksia opetuksen järjestämiseen edes vankilan hankkiessa opetusta ostopalveluna koulutuksen järjestäjiltä.

- 2000-luvulla tapahtunut vankiluvun voimakas kasvu on lisännyt määrällisesti merkittävästi vankien opetustarjonnan tarvetta. Järjestettävän opetuksen tarve tulee uuden vankeuslain toimeenpanon myötä todennäköisesti edelleen lisääntymään, kun yksilöl-

⁴² Arviointiraportti, vankilaopetus. Opetushallitus 2003. Arviointiraportti, vankilaopetus. Opetushallitus 2004.

⁴³ Perusopetuslain ko. momentti kuuluu: ”Sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaille opetusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä ja muut olosuhteet huomioon ottaen on mahdollista.”

⁴⁴ Rikosseuraamusviraston vankilukuilmoituksesta käy ilmi, että 1.1.2006 vankiloissa oli 11 alle 18-vuotiasta; heistä 3 oli tutkintavankeja ja 8 vankeusvankia.

listen rangaistusajan suunnitelmien laatimisen yhteydessä aiempaa tehokkaammin voidaan kartoittaa vankien koulutustarpeita. Vankeuslaki edellyttää rangaistusajan suunnitelman mukaisen toiminnan järjestämistä vangeille. Koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet järjestää vankien koulutusta tulisi voida mukautua vankiluvun kasvuun. Tiedossa on kuitenkin, että koulutuksen järjestäjien järjestämislupien käyttöaste oli lähes 100 % vuonna 2005⁴⁵.

- Vankien koulutustarjonnassa on merkittäviä alueellisia eroja maan eri osien välillä. Vähiten koulutusta järjestetään Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen vankiloissa. Alueellinen eriarvoisuus koulutusmahdollisuuksien järjestämisessä liittyy koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksiin ja toisaalta koulutettavien määrään alueella. Jotta koulutuksen järjestäjät ottaisivat riittävästi huomioon vankien koulutustarpeet, olisi aiheellista nähdä vankilassa järjestettävä opetus koulutuksen järjestämisluvan yhteydessä ”erityisenä koulutustehtävänä” silloin, kun vankila sijaitsee ko. alueella.
- On arvioitu, että huomattavalla osalla vangeista on erilaisia oppimisvaikeuksia ja että vangit hyötyisivät oppimisvaikeuksien tunnistamisesta ja erityisopetuksesta. Koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet järjestää vankiloissa erityisopetusta ovat olleet kuitenkin riittämättömät ja esimerkiksi perus- ja lukio-opetuksen osalta lähes olemattomat. Opetushallituksen laatimassa vankilaopetuksen arviointiraportissa vuonna 2003 todettiin, että vankiloissa ei ole riittävästi hyödynnetty ko. koulutuksen mahdollisuuksia.
- Opintososiaaliset etuudet eivät kaikilta osin koske vankeja. Merkittävin epäkohta liittyy rangaistuslaitoksen ulkopuolella opiskelevan vangin asemaan suhteessa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen etuuksiin.

9. Asuminen⁴⁶

9.1. Asuinolot vankilassa

Vankeinhoitoasetuksessa (878/1995, 12§) ja vankeuslaissa (767/2005, 7 luku 1§) ohjeistetaan, että rangaistuslaitoksia rakennettaessa ja korjattaessa asuintilat on varustettava siten, että ne vastaavat yleisessä rakennuslainsäädännössä asuintiloille asetettuja vaatimuksia. Suomen rakentamismääräyskokoelman (Asuntosuunnittelu G1, 2005) mukaan asuinhuoneen tulee olla kooltaan vähintään 7 m² ja huonekorkeuden vähintään 2,5 metriä (vrt. asuinhuoneiston huoneistoalan tulee olla vähintään 20 m²). Asuinhuoneessa tulee olla ikkuna-aukko, jonka koko on vähintään kymmenyksen huonealasta ja josta osan voi avata. Asuinhuoneen ikkunan tulee olla välittömässä yhteydessä ulkoilmaan.

Vankeinhoitolaitoksen rakennussuunnitteluohje (2005) kattaa kaikki vankiloiden tilat. Vankiloiden asuinsellejä koskevat minimistandardit ovat seuraavat: yhden hengen asuinsellin minimikoko on 10

⁴⁵ Opetusministeriöstä saatu tieto.

⁴⁶ Asumista koskevassa tekstissä käytetty lähteinä:

Vankeinhoitolaitoksen rakennussuunnitteluohje, 2. päivitys. Elokuu 2005. Rikosseuraamusalan käsikirjoja Granfelt, R. Vankilasta kotiin vai kadulle? Vangit kertovat asunnottomuudesta. Suomen ympäristö 613/2003
Granfelt, R. Vapautuvien vankien tuettu asuminen. Raportissa Hynynen, R. (toim.). Asuntoja ja tukea asunnottomille. Arviointi tuetun asumisen malleista. Suomen ympäristö 745/2005

m² ja jos sen yhteydessä on wc- ja pesutila, sen tulee olla vähintään 2 m², ja kahden hengen asuin-sellin mitat ovat huoneen osalta 13 m². Vankien asuinolojen normaalisuutta arvioitaessa asuintilan koko ja varustelutaso (wc- ja suihkutila huoneen yhteydessä) on keskeinen kysymys, mutta myös henkilömäärä huonetta kohden. Yhden hengen huone wc- ja pesutiloineen tulisi olla normaali käytäntö, jolloin vähimmäiskoko olisi 12 m² (huone ja wc-pesutila).

Osa nykyisistä vankiloista on niin heikkokuntoisia, ettei niitä voida pitää soveltuvina jatkuvaan asumiseen. Suuresta osasta puuttuvat normaalina pidettävät saniteetitilat kokonaan (Vankeusrangaistuskomitean mietintö 2001). Vankeinhoitolaitoksen investointiohjelman tavoitteena oli 2000-luvun alussa, että vankien asuintilat on korjattu rakennuslainsäädännön edellyttämälle tasolle vuoteen 2011 mennessä. Vuoden 2001 alussa Vankeinhoitolaitoksen kiinteistöt siirtyivät Senaatti-kiinteistöjen omistukseen. Vuosittain päivitetyn investointiohjelman mukaan tällä hetkellä näyttää siltä, että peruseräparannustavoite ei toteudu vuoteen 2011 mennessä, sillä suuri osa hankkeista on siirtynyt.

9.2. Vankilasta vapautuvan asuinolot

Arvioiden mukaan vankiloissa olevista noin kolmasosa oli ilman vakinaista asuntoa ennen vankilaan joutumista. Kuntien antamien tietojen mukaan marraskuun puolivälissä 2005 oli asunnottomia vankiloista vapautuneita noin 300. He olivat joko asunnon hakijoina tai muuten sosiaali- ja muiden viranomaisten tiedossa. Näiden tietojen valossa voidaan arvioida, että pari tuhatta vankia vapautuu vuosittain ilman että tuleva asuminen on järjestynyt kunnolla. He asuvat tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona, asuntoloissa, laitoksissa tai ovat asunnottomina.

Suurin osa tilapäisesti asuvista ja asunnottomista vapautuneista vangeista on pääkaupunkiseudulla. He ovat aiemmin asuneet yleensä joko yksin vuokralla tai perhe on rikkoontunut vankeuden aikana. Vankeinhoitolaitoksen järjestämä kuntouttava työ menettää merkitystään, mikäli vankilasta vapaututaan heikkotasoisiin asuntoloihin, kadulle tai ns. huumeluukkuihin.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen asumisyksiköiden siirtäminen kunnille tai lakkauttaminen 2000-luvun alussa heikensi vapautuvien vankien asumisen järjestymistä. Vastuu asumisen järjestämisestä siirtyi kunnille. Vankilassa olleet, usein päihde- ja huumeongelmaiset henkilöt ovat kuitenkin kaikkein huonoimmassa asemassa asunnon saannin suhteen.

Kuntalaisuuden tai kunnassa asumisen pituuden huomioiminen valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa on ongelmallista. Asuinpaikan valinnanvapauden asemasta perusoikeutena seuraa, että asuinpaikkaan perustuvaa erottelua ihmisten välillä voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon vastaisena. Kunnan jäsenyyden huomioon ottamisesta ei ole mainintaa nykyisissä asukasvalintasäännöksissä, vaan asukasvalintaperusteet ovat asunnon tarve, tulot ja varallisuus. Kotikuntalain (201/1994) mukaan henkilön kotikunta määräytyy pääsääntöisesti tosiasiallisen asumisen perusteella. Henkilön omalla käsityksellä kotikunnastaan on valintatilanteessa ratkaiseva merkitys. Jos henkilöllä ei ole käytössään asuntoa, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys. Näin ollen myös asunnottomalla on kotikuntalain mukaisesti mahdollisuus vaikuttaa kotikunnan määräytymiseen.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä esitetään asukasvalintasäännöksiä muutettavaksi siten, että kunnan jäsenyys voitaisiin ottaa huomioon asukasvalinnassa silloin, kun hakijoita on useita ja he ovat varsinaisten asukasvalintaperusteiden (asunnon tarpeen, varallisuuden ja tulo-

jen) kannalta tasavertaisessa asemassa. Tämän lain muutoksen on määrä tulla voimaan 1.9.2006. Säännös koskisi vain kunnan omistamia vuokra-asuntoja. Yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen ja vakuutusyhtiöiden jääminen ehdotetun säännöksen ulkopuolelle rajoittaa säännöksen soveltamisalaa ja näin ollen supistaa mahdollisia perusoikeusvaikutuksia. Vapautuvien vankien kohdalla tämä muutos saattaa vaikeuttaa asunnon saantia, jos henkilö ei rangaistuksen jälkeen halukaan palata kotipaikkakunnalleen.

Pääsääntöisesti vangit, niin kuin useimmat muutkin ihmiset, toivovat saavansa asua vapautuessaan ”omissa oloissaan”. Osa vapautuvista vangeista pystyy itsenäiseen asumiseen. Useimmat kuitenkin tarvitsevat erityisesti vapautumisen alkuvaiheessa monipuolista intensiivistä tukea. Rangaistusajan tulisi alkaa vahvistaa vankien asumisvalmiuksia osana vapautumissuunnitelmaa. Olisi tärkeää kehittää suunnitelmallista vapauttamista, joka mahdollistaa integroitumisen takaisin yhteiskuntaan. Ideaalitulanteessa vapautuvalle vangille on tarjolla edullinen vuokra-asunto ja yhteistyössä rakennettu sosiaalinen tukiverkosto, jonka avulla kuntoutus jatkuu omasta kodista käsin vailla katkoksia. Osana vapauteen valmentavaa työtä on vankiloissa panostettu asumisen järjestämiseen vankeusajana ja aktivoitu vankeja pohtimaan niitä riskejä, joita itsenäiseen asumiseen itse kunkin kohdalla liittyy, esimerkiksi YRE -hankkeessa panostettiin tähän.

Kaikille itsenäinen asuminen heti vapautumisen jälkeen ei ole realistinen vaihtoehto. Tuetun asumisen vaihtoehtoista niin, että ne tarjoavat paitsi ammatillais- ja vertaistukea myös yksityisyyden, on hyviä kokemuksia. Tuetun asumisen vaihtoehtoja tulee järjestää erityisesti päihdekuntoutuksen alkuvaiheessa oleville ja akuutissa päihdekierteessä eläville.

Useissa suurissa kaupungeissa toimii asumisen yhteistyöryhmiä, johon osallistuvat vapautuvien vankien näkökulmasta keskeiset asumispalveluja järjestävät tahot, kaupungin asunto- ja sosiaalitoimen edustajat sekä järjestöjen edustajia. Yhteistyöryhmissä käydään läpi asumiseen liittyviä kysymyksiä ja sovitaan ehtoja, joiden myötä vapautuvien vankien edellytykset saada kunnallinen vuokra-asunto paranevat. Asunto- ja sosiaalitoimen sekä Kriminaalihuoltolaitoksen välinen yhteistyö onkin välttämätöntä vapautuvien vankien asumisen hoitamisessa. Vankilassa ollutta henkilöä pidetään usein ns. riskiasukkaana asunnon omistajan kannalta. Näin on myös kunnallisten kiinteistöyhtiöiden omistamien asuntojen kohdalla. Sen vuoksi tämän riskin alentaminen, esimerkiksi tuen järjestämisen ja yhteistyön avulla, on tärkeää. Toimivien palveluketjujen rakentaminen vankiloiden ja kuntien asumis-, kuntoutus- ja tukipalvelujen välille vaatii kuitenkin runsaasti työtä, aikaa ja rahaa sekä kykyä ymmärtää toisten toimintatapoja.

Asumisen suunnitelmallista järjestämistä vaikeuttavat paitsi pienten vuokra-asuntojen edelleen vähäinen tarjonta (erityisesti pääkaupunkiseudulla), myös vähäinen yhteistyö asunto- ja sosiaalitoimen kesken ja lyhyttä tuomiota suorittavien, vailla valvontaa vapautuvien ”putoaminen tyhjän päälle”. Vankimäärän voimakas kasvu viime vuosina on aikaansaanut tilanteen, jossa intensiivinen työskentely on mahdollista vain pienen joukon, käytännössä kuntoutusohjelmiin osallistuvien ja päihdetörmillä osastoilla rangaistusta suorittavien, kanssa. Asumisen tuki on vapautuvien vankien kohdalla useimmiten vaativaa ja runsaasti aikaa vievää, eri elämänalueille kohdentuvaa psykososiaalista työtä.

10. Julkiset työvoimapalvelut

10.1. Yleistä

Julkisesta työvoimapalvelusta säädetään laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002).

Työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii julkisena työvoimapalveluna työnvälityspalveluita, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja muita ammatillisen kehittymisen palveluita sekä edistää työttömien työllistymistä työllistämistuen avulla. Julkisella työvoimapalvelulla pidetään yllä ja edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvataan työvoiman saatavuutta, torjutaan työttömyyttä sekä järjestetään työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä.

Julkisen työvoimapalvelun tarkoituksena on auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta sekä työnantajaa hankkimaan tarvitsemaansa työvoimaa. Työnhakija-asiakkaalle tarjottavien työvoimapalvelujen tulee perustua asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan sekä tukea hänen työllistymistään ja pysymistään vapaille työmarkkinoilla.

Työvoimapalveluja tarjottaessa ja kehitettäessä on lisäksi otettava huomioon työvoimapoliittiset tavoitteet, jotka työministeriö vahvistaa vuosittain.

Julkisia työvoimapalveluja ovat

- työnvälityspalvelut henkilöasiakkaalle
 - tietojen välittäminen avoimista työpaikoista, yrittäjyyden tarjoamista mahdollisuuksista ja muista työntekomahdollisuuksista
 - itsepalveluna tapahtuva työpaikkojen haku
 - työnhakuun liittyvä neuvonta ja työnhakuvalmennus
- työnvälityspalvelut työnhakijalle edellisten lisäksi
 - työnhakijaksi rekisteröinti, työnhakutietojen kirjaaminen ja ylläpito
 - työpaikkojen etsintä, esittely ja työtarjousten tekeminen sekä työhön osoittaminen
 - työnhakijan esittely työnantajalle
- työnvälityspalvelut työnantaja-asiakkaalle
 - avoimista työpaikoista tiedottaminen
 - työvoiman saatavuutta ja hankintaa koskeva tiedonvälitys ja neuvonta
 - työpaikkoihin sopivien työnhakijoiden etsiminen, esittely ja ehdolle asettelu
 - mahdollisuuden tarjoaminen työnantajille hakea omatoimisesti työntekijöitä työvoimaviranomaisen ylläpitämistä erillistiedoista
- ammatillisen kehittymisen palvelut
 - työvoimapoliittinen aikuiskoulutus
 - ammatinvalinta- ja urasuunnittelu, koulutus- ja ammatitietopalvelu ja ammatillisen kuntoutuksen palvelut
- työllistymisen edistäminen työllisyysmäärärahojen avulla
 - palkkatuki työnantajalle työttömän työnhakijan työllistämisen edistämiseksi ja työmarkkinoille sijoittumisen edellytysten parantamiseksi
 - osa-aikalisä
 - starttiraha

- työmarkkinatoimenpiteet
 - työkokeilu (henkilöasiakas, ei työttömyyden edellytystä)
 - työharjoittelu (työtön työnhakija)
 - työelämävalmennus (työtön työnhakija).

10.2. Julkiset työvoimapalvelut eri seuraamusten piirissä oleville

Eri seuraamusjärjestelmän piirissä oleville voidaan antaa tiedottavia ja henkilökohtaisia neuvonta- ja ohjauspalveluja asiakkaan työllisyysstatuksesta riippumatta – siis myös suljetussa vankilassa oleville laitoksen henkilökunnan kanssa sovittavalla tavalla. Julkisia työvoimapalveluja saa monipuolisesti verkkopalveluina (www.mol.fi) omatoimisesti käyttäen, vankilahenkilökunnan tai työvoimatoimiston työntekijöiden ohjauksessa. Henkilökohtaisia neuvonta- ja ohjauspalveluja tarjotaan yksilöpalveluna ja ryhmäpalveluina asiakkaan palvelutarpeen mukaan työvoimatoimistossa tai sovitusti muissa toimipaikoissa, joskus myös esimerkiksi vankiloissa.

Työvoiman palvelukeskukset muodostavat työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteistyöhön perustuvan palvelukeskusverkoston. Palvelukeskusten toiminnan ydin on hallintosektorit ylittävä asiakkaiden palvelu. Asiakkaat ohjataan työvoiman palvelukeskukseen työvoimatoimistosta ja kunnan sosiaali-toimesta asiakkaan palvelutarpeen perusteella. Moniammatillisen asiantuntijaverkoston tehtävänä on tarjota asiakkaille tukea elämänhallinnassa sekä monipuolisia kuntouttavia ja aktivoivia toimenpiteitä. Syvennettyjen palvelujen osalta asiakkaan palvelu voidaan toteuttaa esimerkiksi terveyskeskuksissa, erikoissairaanhoido- ja kuntoutuslaitoksissa, päihdehuollon palveluissa ja työharjoittelu-kohteissa. Työvoiman palvelukeskuksia on koko maassa 38. Niiden toiminta kattaa 66 työvoimatoimiston ja 162 kunnan alueen. Asiakkaaksi ohjaamisen edellytyksenä on, että asiakkaan kotikunta on mukana palvelukeskustoiminnassa.

Ammatinvalinta- ja urasuunnittelun sekä ammatillisen kuntoutuksen (vajaakuntainen henkilöasiakas) asiakkaiden palveluissa voidaan käyttää henkilökohtaisen ohjauksen apuna työllistymisen/koulutukseen haun edistäjänä soveltuvuustutkimuksia, terveydentilan ja työkyvön tutkimuksia sekä työ- ja koulutuskokeiluja. Näitä palveluja voidaan tarjota myös vankilassa oleville, koska palveluihin ja toimenpiteisiin pääsy ei edellytä työttömyysstatusta. Em. palveluihin liittyvät etuudet ovat harkinnanvaraisia ja sidoksissa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Käytännössä vankilassa olevan asiakkaan palvelujen suunnittelua ja toteutusta on yleensä hyvä tehdä ”kolmikantaisesti” asiakkaan, vankilan työntekijän ja työvoimatoimiston/työvoiman palvelukeskuksen yhteistyönä ja asiakkaan palvelutarpeen mukaan.

Palkkatukea voidaan myöntää työnantajalle työttömän työnhakijan palkkaamiseen. Työttömällä työnhakijalla tarkoitetaan työnhakijaa, joka on työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja työtön. Suljetussa vankilassa olevien ja avolaitosvankien ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä.

Työharjoitteluun voidaan osoittaa ammatillista koulutusta vailla oleva alle 25-vuotias henkilö, joka on työmarkkinatukeen oikeutettu. Työmarkkinatuen saamisen eräänä edellytyksenä on, että henkilö on työtön. Työttömän työnhakijan määritelmä on työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä. Siinä edellytetään muun muassa, että työtön henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä. Työelämävalmennukseen voidaan osoittaa työttömänä työnhakijana oleva henkilö. Työttömän työnhakijan määritelmä on julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 8 §:ssä. Suljetussa laitoksessa tai avovankilassa olevaa henkilöä ei voida osoittaa työharjoitteluun tai työelämävalmennukseen.

Julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen erot eri seuraamusjärjestelmien piirissä olevien osalta tulevat esiin lähinnä siinä, mitä ehtoja vankila tai rangaistuksen valvoja asettaa ”vapaalle liikkuvuudelle”. Suljetussa vankilassa olevat ja avolaitoksessa olevat tarvitsevat luvan asioinnilleen ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavat saavat liikkua vapaasti, jolloin kukaan ei rajoita heidän työvoimapalvelujen saantiaan edes ajan/paikan suhteen. Rajoitukset työvoimapalvelujen saatavuuteen tulevat nimenomaan rangaistuksen valvojalta. Työvoimahallinto ei erottele palvelujen tarjontaa em. ”rangaistusstatuksen” mukaan, vaan palvelujen tarjonnan tarkoituksenmukaisuus lähtee yksilöllisesti asiakkaan tilanteesta. Jos henkilö on esimerkiksi kuukauden sisällä vapautumassa, on hyvä käynnistää työnhaku, koulutuspohtinnat ja muu työvoimapalvelu jo rangaistusaikana. Jos vapautumiseen menee puoli vuotta, on palvelujen tarve toisenlainen. Eri asemassa ovat ne työvoimapalvelut, joiden saaminen edellyttää työttömän työnhakijan statusta.

10.3. Ammatillinen kuntoutus osana julkista työvoimapalvelua

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan vajaakuntoisia henkilöitä varten voidaan järjestää ammatillista kuntoutusta. Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on ylläpitää ja parantaa vajaakuntoisten henkilöiden ammatillisia valmiuksia, ammattitaitoa ja työkykyä sekä edistää heidän työ- ja ansiomahdollisuuksiaan. Henkilökohtaisten neuvonta- ja ohjauspalvelujen ja niihin liittyvien tukitoimenpiteiden avulla selvitetään yhteistyössä vajaakuntoisten asiakkaiden kanssa heidän palvelu- ja kuntoutustarvettaan sekä työ-, koulutus- ja kuntoutusmahdollisuuksiaan. Työvoimatoimiston on rekisteröitävä ammatillisen kuntoutuksen asiakas julkisen työvoimapalvelun henkilöasiakkaaksi tai työnhakijaksi.

Vankilasta vapautuva voi saada työvoimapalveluja vankilapaikkakuntansa työvoimatoimistossa. Henkilöllä ei ole kuitenkaan oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla mm. vapausrangaistuksen takia (TTL 2 luku 3 §). Näin ollen henkilö ei voi saada vapausrangaistuksen aikana työmarkkinatukea työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kuten ammatillisen kuntoutuksen, työharjoittelun, työelämävalmennuksen tai työvoimapolitiittisen koulutuksen ajalta.

Vajaakuntoisia työnhakijoita voidaan ohjata tarvittaessa myös työvoiman palvelukeskusten moniammatillisiin yhteispalveluihin siinä tapauksessa, että he tarvitsevat julkisen työvoimapalvelun ohella muun muassa kuntien sosiaali- ja terveystyöpalveluja. Jos asiakkaan tarvitsemia palveluja ei ole mahdollista järjestää työvoimatoimiston palveluina, työvoimatoimiston tehtävänä on huolehtia siitä, että asianomaiselle annetaan tietoja muista kuntoutusmahdollisuuksista ja hänet ohjataan tarpeen mukaan muiden palvelujärjestelmien piiriin.

10.4. Työmarkkinatukiudistus ja vankeusrangaistus

Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen myötä julkisessa työvoimapalvelussa on otettu käyttöön uusi aktiivikausi, jonka aikana kohderyhmään kuuluville tarjotaan työvoimatoimiston palveluja tehostetusti. Tämä uusi aktiivikausi pitää aloittaa viimeistään siinä vaiheessa, kun työmarkkinatukea on maksettu vähintään 500 työttömyyspäivältä tai kun työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täyttymisen jälkeen työmarkkinatukea on maksettu vähintään 180 päivältä. Uusi aktiivikausi voidaan aloittaa aikaisemmin, jos työntekijä tarvitsee tehostettuja palveluja. Koska kaikille pitkään työmarkkinatukea saaneille annetaan mahdollisuus osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, kyse on eräänlaisesta pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuusta.

Vapausrangaistusta kärsivällä henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Tästä syystä vapausrangaistukseen käytettävä aika ei myöskään kerrytä työmarkkinatuen maksupäiviä. Sen sijaan arviotaessa henkilön työllistymisedellytyksiä ja erilaisten työllistämistä edistävien toimenpiteiden käyttöä vapausrangaistuksella on merkitystä. Vankilasta vapautuvien henkilöiden työllistymismahdollisuudet ovat usein tunnetusti heikot. Myös työvoimatoimisto ottaa tämän tosiasian huomioon arvioissaan tarvetta aloittaa uusi aktiivikausi jo ennen 500 tai 180 maksupäivän täyttymistä.

11. Työttömyysturva

11.1. Työttömyyspäivärahan ansiopäiväraha ja peruspäiväraha, koulutuspäiväraha ja työmarkkinatuki

Työttömyysturvalain 1 luvun 1 §:n mukaan *työttömän työnhakijan* perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut *vakiintuneesti työmarkkinoilla* tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaisissa tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutetuna oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana. Työttömän omaehtoisen opiskelun ajalta työmarkkinatuki ja työttömyyspäiväraha maksetaan koulutuspäivärahana (ks. Työttömyysturvalain 10 luku).

Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuva voi saada julkisista työvoimapalveluista annetun lain mukaista koulutustukea ja ylläpitokorvausta. Tällöin hän ei saa työttömyyspäivärahaa. Mikäli henkilö ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan, hän saa työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistumisen ajalta työmarkkinatukea.

11.2. Työtön työnhakija

Työttömyysetuuteen on työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan oikeus kokoaikatyötä vailla olevalla ja hakevalla työttömällä työnhakijalla, joka on *työmarkkinoiden käytettävissä* niillä yleisesti sovellettavin ehdoin, ja jolle ei ole tarjolla työtä tai ei voida osoittaa koulutusta. Työttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.

Työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai pääsääntöisesti työllistyy yrittäjänä tai omassa työssä. Työttömänä pidetään lisäksi kokoaikaisesti lomautettua ja työttömyysturvalain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua henkilöä. Työnhakijana pidetään työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröityä henkilöä, joka on pitänyt työhakemuksensa työvoimatoimistossa voimassa siten kuin julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa säädetään, ja joka on ilmoittanut työvoimatoimistolle työtarjoja ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja mahdolliset muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa.

Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työhakemuksen ja mahdollisen työnhakusuunnitelman tai työllistymisohjelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Työmarkkinoilla olon esteistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:ssä. Sen mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmat-

kan, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon taikka muun näihin rinnastettavan syyn johdosta.

Vanki voi olla työnhakijana työvoimatoimiston rekisterissä (ks. laki julkisista työvoimapalveluista), mutta hänellä ei ole oikeutta etuuteen. Vanki voi muun muassa etsiä siviilityötä työnvälityksen kautta. Säännöstä työmarkkinoilla olon esteistä tulkitaan sanamuodosta huolimatta (*jos* hän on estynyt) niin, että vankeusrangaistus on automaattisesti este työmarkkinoilla ololle. Kuitenkin esim. siviilityötä tekevä vanki on todistettavasti työmarkkinoilla. Luonnollista on, että vankilassa olevalle ei makseta työttömyyskorvausta, vaikka hän olisikin vankeusaikana tehnyt siviilityötä. Ongelmallista vankeinhoidon näkökulmasta katsottuna on se, että säännös vankeusrangaistuksesta työmarkkinoilla olon automaattisena esteenä ulottaa vaikutuksensa myös vankeusrangaistusta suorittavan mahdollisuuteen päästä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin tai työvoimapoliittisen koulutuksen aikaisen tuen maksuun (ks. alla). Säännöksen tulkinta ratkaisee valvottuun koevapauteen päästetyn mahdollisuuden osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

11.3. Työssäoloehto

Henkilön katsotaan olleen vakiintuneesti työmarkkinoilla, kun ns. *työssäoloehto täyttyy*. Työttömyysturvalain 5 luvun 3:n ja 4 §:n mukaan palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on lähinnä edellisen 28 kuukauden aikana (tarkastelujakso) ollut 43 kalenteriviikkoa vakuutuksenalaisessa työaika ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Työaika koskevat edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Jaksotyön työajasta on erilliset normit. Palkansaajan työssäoloehdon palkkaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on vastattava vähintään peruspäivärahan 40-kertaista määrää kuukaudessa.

Työssäoloehtoon luetaan korkeimmassa korotetussa palkkatuessa puolet niiden kalenteriviikkojen lukumäärästä, joina tehdyn työn palkkauskustannuksiin työnantaja on saanut samalta ajalta palkkatukea.

Yrittäjän työssäoloehdon täyttymisestä on säädetty erikseen.

Työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämisestä säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:ssä. Sen 3 momentissa todetaan, että jos henkilö sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, lapsen syntymän, enintään 3-vuotiaan lapsen hoidon tai muun näihin verrattavan hyväksyttävän syyn johdosta on estynyt olemasta työmarkkinoilla, tarkastelujaksoa pidennetään vastaavasti, kuitenkin enintään seitsemän vuotta.

Työssäoloehdon voimassaolosta on säädetty 5 luvun 10 §:ssä. Jos palkansaajakassan jäsen on ollut *poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä* yli kuusi kuukautta, hänelle ei myönnetä palkansaajan ansiopäivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen työssäoloehdon. Jos yrittäjäkassan jäsen on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli vuoden, hänelle ei myönnetä yrittäjän ansiopäivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen työssäoloehdon. Jos henkilö, joka ei ole työttömyyskassan jäsen, on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta, hänelle ei myönnetä peruspäivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen työssäoloehdon. Viimeisen momentin mukaan henkilön katsotaan olleen työmarkkinoilla, jos hän on ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai työllistynyt yritystoiminnassa

tai omassa työssä taikka ollut työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa. Henkilöllä katsotaan olleen hyväksyttävä syy työmarkkinoilta poissaololle sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, lapsen syntymän, enintään 3-vuotiaan lapsen hoidon tai muun niihin verrattavan syyn johdosta.

Vankila-aikana vanki voi edistää työssäoloehdon täyttymistä tekemällä siviilityötä tai omaa työtä (edellyttää muun muassa vakuuttamista yrittäjän eläkelain mukaisesti ja riittäviä tuloja).

Työssäoloehto ei kartu vankila-aikaisella avolaitostyöllä, vaikka vanki saa siitä ennakkoveron alaisista palkkaa ja vaikka laitos maksaa sosiaaliturvamaksun. Palkka on ollut löyhästi sidottu työehtosopimusten perustuntipalkkoihin. Lokakuun 2006 alusta voimaan tulevan lain ja valtioneuvoston asetuksen mukaan palkan alaraja sidotaan ulosoton suojaosuuteen. Vangin ja vankilan välillä ei ole työsopimusta. Työ perustuu rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin (1.10.2006 lähtien vankeuslakiin) ja työsopimuslain 2 §:n 1 momentissa säädettyyn poikkeukseen työsopimuslain soveltamisesta. Vankila ei myöskään maksa palkallisesta avolaitostyöstä tapaturmavakuutusmaksua eikä siten myöskään työttömyysvakuutusmaksua eikä eläkemaksuja. Vanki maksaa palkastaan ennakkoveron lisäksi vankilalle ruoka- ja ylläpitokorvauksen, mahdollisen ulosmittauksen sekä pidätyksen vahvistetun elatusavun maksuun. Palkallinen avolaitostyö olisi mahdollista rinnastaa tuki-työhön puuttuvasta työsopimuksesta huolimatta. Työssäoloehto palkallinen avolaitostyö voisi kerjätä korkeintaan samalla määrällä kuin palkkatuettu työ eli puolella tehtyjen kalenteriviikkojen lukumäärästä.

Koska vankeusrangaistuksen suorittaminen on hyväksyttävä syy työmarkkinoilta poissaoloon, vankeus ei vaikuta työssäoloehdon laskentaan, jos vankeuden pituus ei ole niin pitkä, että työssäoloehdon tarkastelujakson pidentäminen seitsemään vuoteen ei riitä.

Hyvin pitkän tuomion suorittajan vapauttamissuunnitelmassa tulisi erityisesti varmistua, ettei vapautuva jää ilman työhallinnon tarjoamaa työmarkkinatoimenpidettä ja siihen kuuluvaa etuutta, jollei hän pysty suoraan työllistymään. Vaihtoehtoisesti tulisi yrittää järjestää yli seitsemän vuoden tuomion suorittaneelle mahdollisuus siviilityöhön tuomion loppuvaiheessa, erityisesti jos hän on ollut ennen tuomion alkua työssä. Näin ehkäistäisiin vankeudesta koituvien haittojen syntymistä.

11.4. Työmarkkinoilta poissaolo

Työttömyysturvalain 1 luvun 11 §:n mukaan työnhakijalla, joka on ollut välittömästi työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistä edeltäneiden kuuden kuukauden aikana työmarkkinoilla vähemmän kuin kuusi viikkoa, eikä voi esittää pätevää syytä poissaololleen, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta lähtien. Työnhakijan katsotaan olleen työmarkkinoilla, jos hän on ollut työssäoloehdoton luettavassa työssä tai työllistynyt yritystoiminnassa tai omassa työssä taikka ollut työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa. Henkilöllä on pätevää syy olla poissa työmarkkinoilta sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen, opintojen, lapsen syntymän, alle kouluikäisen lapsen hoidon, vammaisen tai vanhuksen hoidon tai muun näihin verrattavan syyn johdosta.

Koska vankeus on pätevää syy olla pois työmarkkinoilta, säännös 60 päivän karensista ei koske vapautunutta, vaikka monet vangit ovat ennen vankeuden alkamista olleet työttömiä (tai työmarkkinoiden ulkopuolella) eivätkä ole hoitaneet yhteyksiään työvoimatoimistoon eli heidät on poistettu työttömien työnhakijoiden joukosta. Jos henkilö on ollut työmarkkinoilla 6 kuukauden tarkastelu-

jakson aikana työttömäksi rekisteröitymisestä taaksepäin laskettuna vähemmän kuin 6 viikkoa, mutta hänellä on hyväksyttävä syy poissaololleen, hänelle ei tule korvauksetonta määräaikaa.

11.5. Pitkäaikaistyöttömyyden määrittely

Työttömyysajan pituudella on merkitystä sekä työttömyysturvalle että joidenkin (työllistämisen) palveluiden piiriin pääsemiselle pitkäaikaistyöttömyyden vuoksi. Nimenomaista säännöstä vankeuden vaikutuksesta työttömyysajan pituuden laskentaan ei ole. Työttömyysajaksi lasketaan se aika, jonka henkilö on ollut rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi, pitänyt hakemuksensa säädetyllä tavalla voimassa ja ollut työmarkkinoiden käytettävissä. Näiden periaatteiden mukaisesti, ja koska vankeusrangaistuksen suorittaminen on hyväksyttävä syy työmarkkinoilta poissaoloon, ennen vankeutta kertynyt työttömyysaika lasketaan yhteen vankeuden jälkeen kertyvän työttömyysajan kanssa eli laskentaa ei aloiteta vapautumisen jälkeen alusta. Vapautunut voi siten olla heti vapautumisestaan lähtien pitkäaikaistyötön, mikäli oli sitä jo ennen vankeustuomion alkua.

11.6. Työmarkkinatuen maksaminen työvoimapoliittisten toimenpiteiden ajalta

Työttömyysturvalain 7 luvun 1 §:n mukaan oikeus työmarkkinatukeen on työttömällä, joka ei täytä työssäoloehdot, tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan päättymisen vuoksi ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Julkisesta työvoimapolitista annettun lain mukaisen työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen, työharjoittelun, työelämävalmennuksen, työkokeilun ja ammatinvalinnanohjaus- ja kuntoutustoimenpiteiden (työvoimapoliittiset toimenpiteet), maahanmuuttajan kotoutumistoimenpiteiden sekä kuntouttavan työtoiminnan ajalta työmarkkinatukeen oikeutetun toimeentulo turvataan työmarkkinatuella.

Ilman tarveharkintaa työmarkkinatukea maksetaan työttömyysturvalain 9 luvun 5 §:n mukaan siltä ajalta, jona henkilö osallistuu julkisesta työvoimapolitista annettussa laissa tarkoitettuun koulutukseen, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen, työkokeiluun taikka työhallinnon järjestämään kuntoutukseen sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tarkoittaman työtoimintajakson ajalta. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa myös sellaiselle 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon. Henkilölle, joka on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan, työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa 180 ensimmäisen työttömyyspäivän ajalta.

Vankeusrangaistusta suorittava ei voi osallistua edellä luetelluista työvoimapolitista toimenpiteistä niihin, jotka on tarkoitettu työttömille työnhakijoille. Työttömän työnhakijan määritelmään (ks. edellä) kuuluu, että hän on samalla työmarkkinoiden käytettävissä. Vankeusrangaistusta suorittava ei voi osallistua työharjoitteluun eikä työelämävalmennukseen työpaikalla. Työvoimapolitista koulutukseen rangaistusta suorittava voi osallistua, koska siinä ei ole työttömänä työnhakijana ja työmarkkinoilla käytettävissä oloon liittyviä edellytyksiä. Vankeusrangaistusta suorittava voi myös saada koulutustukea joko perus- tai ansiöpäivärahan mukaisesti, jos hän täyttää työssäoloehdon. Jos työssäoloehto ei täyty, koulutukseen osallistuvalla tulisi normaalitapauksessa maksaa työmarkkinatuki ilman harkintaa. Koska työmarkkinatukea maksetaan vain työmarkkinoiden käytettävissä olevalle työttömälle työnhakijalle, ei vankeusrangaistusta suorittava työvoimapolitista koulutukseen osallistuva voi sitä saada.

11.7. Odotusaika

Työmarkkinatukea maksetaan työttömyysturvalain 8 luvun 4 §:n mukaan vasta 5 kk:n odotusajan jälkeen työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työssäoloehtoja, eikä suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Odotusaika alkaa työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä, korvauksettoman määrärajan päättymisestä tai työssäolovelvoitteen täyttymisestä lukien. Odotusaika täyttyy, kun työnhakija on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröidyttään ollut yhteensä viisi kuukautta työssäoloehdon täyttävässä työssä, yrittäjänä tai työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa taikka työvoimapolitiisessa toimenpiteessä. Odotusajasta vähennetään se aika, jona työnhakija on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistä edeltävien kahden vuoden aikana ollut edellä tarkoitettulla tavalla työmarkkinoilla.

Säännöksen tarkoituksena on edistää ammatilliseen koulutukseen hakeutumista. Jotkut vangit eivät ole missään elämänsä vaiheessa olleet työssä niin pitkään, että työssäoloehto täytyisi ja joilla ei myöskään ole ammattitutkintoa. Vankeus sinänsä ei aiheuta ko. odotusaikaa. Koska säännöksen tarkoituksena on ohjata vailla ammatillista tutkintoa olevat ammatilliseen koulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteiden piiriin, tulisi myös vapautuvat ohjata niihin. Vangille voi myös kertoa, miten hän jo vankeuden aikana voi toimia niin, että välttyy odotusajalta (esimerkiksi hankkimalla ammattitutkinnon). Lisäksi on hyvä muistuttaa tällaiselle vapautuvalle, että jos hän vapautumisen jälkeen osallistuu työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen (esimerkiksi työvoimapolitiiseen koulutukseen), hän on oikeutettu työmarkkinatukeen ja siihen liittyvän ylläpitokorvaukseen.

11.8. Työssäoloaika

Työssäoloaikaa laskettaessa otetaan työttömyysturvalain 6 luvun 11 §:n mukaan huomioon muun muassa äitiys-, isyys- ja vanhempainraha-aika, hoitovapaa, varusmies- ja siviilipalveluaika ja työkyvyttömyysaika. Johdonmukaisesti tämän kanssa tulisi selvittää, millä edellytyksillä ja keinoilla vangit voisivat vankila-aikana kerryttää eläkettä.

12. Hyvinvoinnin edistäminen, riittävä sosiaali- ja terveydenhuolto

12.1. Aikaisemmat ehdotukset

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä (Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta, STM 1994:17) kartoitti sosiaali- ja terveydenhuollon saatavuutta ja vastuunjakoon liittyviä kysymyksiä kuntien ja vankeinhoitoviranomaisten välillä. Työryhmä teki useita ehdotuksia, joista osa suuntautui järjestelmän tasolle (vastuunjaon selkiyttäminen, yhteistoiminnan tiivistäminen), osa liittyi suoraan vankien etuuksiin ja oikeuksiin. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluviksi voidaan katsoa seuraavat esitykset:

- Rangaistuslaitoksessa olevalle tulisi jäädä päivittäisiksi käyttövaroiksi vähintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruinen rahamäärä, joka tulee sovittaa yhteen sosiaalivakuutusetuksien kanssa. Tällöin myös vangin huoltovelvollisuus tulisi ottaa huomioon. Eri sosiaalivakuutusetuksien maksaminen vankeusaikana tulisi kartoittaa.
- Opintotukilakia tulisi muuttaa siten, että vangille voitaisiin myöntää opintotukea myös silloin, kun hän opiskelee vankilassa.

- Vankilan tulisi ottaa huomioon vanhemman yhteiskunnalta saamat tuet silloin, kun lapsi on vanhempansa mukana vankilassa.
- Vankilan kustannusvastuun ulkopuolelle jäävä (kiireetön) hammashoito tulee vangin kustantaa samalla tavalla kuin muussakin yhteiskunnassa. Varaton vanki voi hakea kustannuksiin toimeentulotukea.
- Toimeentulotuen myöntäminen vangin asumiskustannuksiin tulee säilyttää ja sitä tulisi harkinnan mukaan pidentää käytäntönä olleesta 3 kuukauden ajasta.
- Päihdekuntoutuksen saattavuutta on lisättävä. Työryhmä katsoi, että suurimmat puutteet palvelutarpeisiin vastaamisessa liittyivät päihdekuntoutuksen riittävyteen ja jatkuvuuteen.

Normaalisuusperiaatteen toteutumista arvioiva työryhmä ei tehnyt uusia erillisselvityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuudesta, koska ajantasaisia tietoja oli muutoinkin kohtuullisesti käytettävissä. Tällaisia ovat vankien terveydenhuollon kehittämistyöryhmän selvitys (2003) ja sille perustuva terveydenhuollon rakennetyöryhmän selvitys (2004) esityksineen, Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toimintakertomustiedot (2004) sekä vankeinhoitoa ja -huoltoa käsitellyt valtiontilintarkastajien kertomus (2005).

Yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitut ovat julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Sen toimivuudessa ja palvelujen saatavuudessa on alueellista ja kunnittaista vaihtelua, mutta itse rikosseuraamukset tai niiden suorittaminen eivät näihin seikkoihin oleellisesti vaikuta. Seuraavassa tilannetta tarkastellaankin enemmän tutkintavankien ja vankeusrangaistusta suorittavien näkökulmasta.

12.2. Terveydenhuolto

Suomessa on asumisoikeuteen perustuva terveydenhuoltojärjestelmä, joka oikeuttaa kaikki maassa asuvat julkisen terveydenhuollon piiriin. Suomessa kunta on velvollinen järjestämään asukkailleen terveystalot siten kuin kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) ja mielenterveyslaissa (1116/1990) säädetään. Kunta voi järjestää palvelut itse, ostaa palvelut toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, yksityiseltä palveluntuottajalta tai valtiolta. Vankeusaika ja varusmiespalvelus muodostavat poikkeuksen kunnan järjestämisvelvollisuuteen. Tällöin valtio vastaa terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja kustannuksista.

Perusterveyshuoltoa varten jokaisessa vankilassa on vähintään yksi kokopäivätoiminen sairaanhoitaja ja vähintään osa-aikainen lääkäri, jonka vastaanotto on 1 – 3 kertaa viikossa. Vankilalääkärit huolehtivat myös poliklinisesta psykiatrisesta hoidosta. Sairaalahoidoa varten Hämeenlinnan vankisairaalassa on 63 sairaansijaa miesvangeille ja 5 sairaansijaa naisvangeille. Sairaalassa keskitytään yleisterveydenhuoltoon sekä päihdesairauksien hoitoon, ja sinne otetaan potilaita jatkohoitoon ulkopuolisesta erikoissairaanhoidosta. Psykiatrista sairaalahoidoa varten on miesvangeille Turussa 40-paikkainen Vankimielisairaala ja Vantaan vankilassa 15-paikkainen sairaalaosasto. Erikoissairaanhoidon tasoista psykiatrista sairaalahoidoa tarvitsevat naisvangit ja osa päivystyspotilaista joudutaan hoitamaan ulkopuolisissa sairaaloissa. Vankeuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä 1.10.2006 alkaen perustetaan valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö vankien terveydenhuoltoa koordinoimaan.

Vankilan terveydenhuollon tehtäviin kuuluu samantasoisien lääketieteellisen hoidon antaminen kuin potilas saisi vapaudessakin. Lisäksi vankiloiden terveydenhuollon pääperiaatteena on järjestää vankiloiden olot sellaisiksi, ettei vangin terveydelle aiheudu lisähaittaa vankilassa olosta. Vankilassa pyritään osaltaan terveydenhuollon keinoin edistämään vangin selviytymistä vapaudessa. Terveydenhuolto on vankeinhoidon ensisijaisia tehtäviä ja terveyden säilyttäminen keskeinen tekijä ihmis-

oikeuksien takaamisessa. Vankeinhoitolaitoksen palveluksessa työskentelevillä terveydenhuollon ammattihenkilöillä on oman ammattialansa osaamisen lisäksi erityisesti vankien terveydenhuoltoon liittyvä asiantuntemus.

Vankeusaikana vankila vastaa täysimääräisesti palvelun tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista, myös silloin, kun palvelu ostetaan kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämältä terveydenhuollon yksiköltä. Terveydenhuollon palvelujen kustannukset ovat viime vuosina nousseet tuntuvasti. Terveydenhuollon menot vuonna 2004 olivat 11,3 milj. euroa, kun ne vielä vuonna 2001 olivat 8,8 milj. euroa. Erityisesti lääkkeistä ja sairaaloiden hoitopäivämaksuista aiheutuneet ostopalvelukustannukset ovat kasvaneet viime vuosina. Vangit eivät saa lääkekuluihinsa sairausvakuutuslain mukaista korvausta Kansaneläkelaitokselta, vaan vankila vastaa vangin lääkekustannuksista täysimääräisesti.

Vangin terveydentila ja työkyky selvitetään sairaanhoitajan ja tarvittaessa lääkärin suorittamassa tulotarkastuksessa. Niitä tehtiin 2 147 vuonna 2004, kun vapaudesta vankeutta suorittamaan tulleita oli kaikkiaan 6 575.

Vankien terveydenhuollon kehittämisryhmä (1/2003) ehdotti vankiloiden terveydenhuoltoon tuntuvaan (runsaan 30 viran) resurssilisäystä. Ehdotuksia ei ole käytettävien määrärahojen puitteissa pystytty toteuttamaan; nykyisten kehyspäätösten ja siihen sisältyvän hallituksen tuottavuusohjelman puitteissa resurssilisäys ei näytä myöskään lähitulevaisuudessa todennäköiseltä. Rikosseuraamusviraston valtioneuvoston tarkastajille esittämän arvion mukaan nykytilanne on vienyt pohjan hyvältä terveydenhuollolta. Nykytilanteessa tehdään vain välttämätön. Pääasiassa on keskitytty akuuttisairaanhoidon. Lyhyttä rangaistusta suorittavat ja vähemmän kiireellistä hoitoa vaativien vankien hoito suositellaan toteutettavaksi omassa kotikunnassa vapautumisen jälkeen. Yhteistyö kuntien kanssa on toiminut vaihtelevasti, mutta erityisesti psyykkisesti sairaille vapautuville on ollut vaikea saada tarvetta vastaavaa hoitopaikkaa.

Hoitotakuu-uudistus julkisessa terveydenhuollossa vuoden 2005 alusta alkaen on entisestään lisännyt vankilaterveydenhuollon tehostamistarvetta. Myös vankipotilaiden tulisi päästä hoidon tarpeen arviointiin kolmen päivän kuluessa, ja maaliskuun 2006 alusta alkaen myös kiireettömään hoitoon tulisi päästä määräajassa.

Epäsuhtaa ei helpota se, että vankien yleinen terveydentila näyttää heikentyneen viime vuosina. Erityisesti päihde- ja psykiatriset häiriöt ovat lisääntyneet. Parhaillaan käynnissä oleva laaja vankien terveystutkimus (2005 – 2008) tulee aikanaan antamaan lisävalaistusta eri kohderyhmien tämänhetkiseen terveydentilaan. Uusintarikollisuuden ehkäisemisen kannalta olennaista on pyrkiä katkaisemaan päihderiippuvuuden, psyykkisten sairauksien, syrjäytymisen ja velkaantumisen kierre. Tämä edellyttäisi intensiivistä, pitkäjännitteistä kuntoutusta ja hoitoa.

Parhaimmillaan hyvin toimiva vankien terveydenhuolto voisi tarjota mahdollisuuden tarttua syrjäytyneiden ihmisryhmien ongelmiin ja samalla tukea uusintarikollisuuden ehkäisyä. Vankimäärän kasvaessa terveydenhuolto on suurissa vaikeuksissa entistä huonokuntoisempien vankien kanssa. Valvonnalla on suhteessa enemmän tehtäviä vangin saapumisten, sijoittamisten, kuljetusten ja valvonnan osalta. Samoin sosiaalityöntekijöillä on enemmän yksilöllisen sosiaalityön tehtäviä. Erääksi ongelmaksi on nähty se, että vankilaterveydenhuolto ei ole pystynyt vastaamaan palkkakilpailuun lääkäreitä rekrytoitaessa.

Valtion tilintarkastajat arvioivat vuonna 2005 myös vankien terveydenhuoltoja ja katsoivat, että ottaen huomioon erityisesti päihderiippuvuuden lisääntymisen ja merkityksen vankien terveydelle, tulisi työssä panostaa nykyistä enemmän päihderiippuvuuden katkaisuun. Vankilaterveydenhuollos-

sa ei kuitenkaan katsota tällä hetkellä voitavan aloittaa edes uusia korvaushoito-ohjelmia, vaikka nämä ovat tutkimusten perusteella vaikuttavimpia kuntoutustoimia opioidiriippuvaisille ja alentavat myös uusintarikollisuutta. Vuoden 2004 aikana vankilaan tuli 49 potilasta, joiden opioidihoitoa jatkettiin.

Vankiloissa veriteitse tarttuvien virusinfektioiden leviämisen riski on suuri, koska suuri joukko huumeiden käyttäjiä on samoissa tiloissa, injektiovälineistä on puutetta ja huumeiden käyttäjät käyttävät yhteisiä injektiovälineitä tavallisemmin kuin siviilissä. Tartuntatautien vastustamistyö vankiloissa on tartuntatautilain mukaan valtion velvollisuus. HIV- ja hepatiittitartuntoja torjutaan vankiloissa terveyskasvatuksella ja varmistamalla suojautumismahdollisuudet. Jokaiselle vangille jaettavaa hygieniapakkauksessa on ohjeet kondomin käytöstä sekä pistosvälineiden puhdistamisesta ja hävittämisestä, samoin kuin henkilökohtaiset desinfiointitarvikkeet. Vankilan poliklinikalta on mahdollisuus saada puhdistusvälineitä omaan käyttöön, ja lisäksi desinfiointisainetta tulee olla yleisissä tiloissa. Tartunnat pyritään toteamaan mahdollisimman varhain vapaaehtoisilla testeillä.

Erilliseksi järjestetty vankilaterveydenhuolto ei välttämättä nykyoloissa ja -resursseilla tuotakaan riittävää lisäpalvelua sille väestöryhmälle, jonka sairastavuus on moninkertaista normaaliväestöön nähden, ja jonka terveystalouden käyttö ei vapaudessakaan ole välttämättä rationaalista. YK:n talous- ja sosiaalivestoston (ECOSOC) hyväksymien vankeinhoidon vähimmäissääntöjen mukaan vankilan terveydenhuolto tulisi liittää mahdollisimman tiiviisti maan yleiseen terveydenhuoltojärjestelmään. Vankien terveydenhuollossa tulisi vähimmäissääntöjen mukaan hyödyntää paikkakunnalla saatavilla olevia yleisen terveydenhuollon hoito- ja asiantuntijapalveluja.

12.3. Sosiaalihuolto ja psykososiaalinen kuntoutus

Kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa on säädetty sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltoon kuuluvina velvollisuuksina kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään (13 §):

1. sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen
2. toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle;
3. sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen;
4. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäytöstä;
5. sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä;
6. sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus ja kehittämistoiminnan järjestämisestä sekä
7. sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen.

Vankilasosiaalityö keskittyy käytännössä ohjaukseen, neuvontaan ja kotikuntayhteistyöhön. Sen lisäksi vankiloissa järjestetään kohdennettua kuntoutusta, joka osaltaan vertautuu sosiaalipalveluihin. Tässä yhteydessä ei esitellä eri ohjelmia yksityiskohtaisesti, sen sijaan seuraavassa arvioidaan lyhyesti psykososiaalisen kuntoutuksen kohdentumista ja kattavuutta, ja sen jälkeen toimeentulotukikäytäntöjä.

Psykososiaalinen kuntoutus

Vuonna 2004 Vankeinhoitolaitoksen tavoitteena oli laatia rangaistusajan suunnitelma kaikille yli kahden vuoden vankeustuomiota suorittaville; vuoden 2005 vankeuslain mukaan suunnitelma tulee tehdä kaikille. Vangeille järjestettävää toimintaa ovat työ, koulutus ja muu tavoitteellinen päihdetöntä ja rikoksetonta elämäntapaa tukeva toiminta, kuten erilaiset kuntouttavat ohjelmat. Kaikkineen jonkin tavoitteellisen sosiaaliseen kuntoutumiseen toimintaohjelman suoritti vuonna 2004 vangeista 2 738, joista noin 1 600 kestoaltaan lyhyttä motivointia laajemman kuntoutusohjelman.

Varsinaisen päihdekuntoutusohjelman suoritti loppuun noin 700 vankia, kaikista vapaudesta tulleista noin 11 %. Vankilan ulkopuoliseen päihdekuntoutukseen on ollut vuosittain sijoitettuna 40 – 50 vankia.

Vaikka kuntoutusohjelmia on lisätty, vain murto-osa niiden tarpeessa olevista on päässyt mukaan. Eri tavoin päihdeongelmaksi on arvioitu hieman tutkimusmenetelmistä riippuen 50 – 90 % vangeista. Päihdehuoltolain mukaan palveluja on annettava asiakkaan kuntoutustarpeen perusteella, joten pelkästään päihdekuntoutusta olisi lisättävä todella tuntuvasti.

Valtioneuvosto ja eduskunta päättivätkin osana kaikkein vähävaraisimpien kansalaisten tukipakettia, että vankien päihdekuntoutukseen ja vapautumisen tukemiseen kohdennetaan vuositasolla 1,75 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja vuosittain 3 miljoonaa euroa vuodesta 2007 alkaen. Näin arvioitiin, että kuntoutusta olisi mahdollista kohdentaa vähintään puolelle sen tarpeessa olevista. Kohennus on tuntuva, joskin yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta tilanne on edelleen puutteellinen.

Terveystieteiden rooli päihdehoidon toteuttajana on keskeinen osa päihdetyötä. Erityisen merkittävä se on tulotilanteessa, kun vangille tehdään tulohaastattelu, laaditaan päihdearvio ja tarvittaessa aloitetaan katkaisuhoidon. Terveystieteiden yhteydessä annetaan myös tietoja päihdeiden vaikutuksista ja niiden käyttöön liittyvistä terveysriskeistä sekä kerrotaan vankilassa ja vapaudessa tarjolla olevista hoito-ohjelmista. Päihdeiden käytön lopettamiseen liittyvät vieroitusoireet hoidetaan vankilan lääkärin ohjeiden mukaan. Vaikeissa vieroitusoireissa vanki voidaan lähettää myös vankisairaalaan tai ulkopuoliseen sairaalahoitoon. (Vuosikertomus 2005, 47–50.). Erityisesti sakkovangit ovat usein katkaisuhoidon tarpeessa ja muutenkin terveydentilaltaan huonossa kunnossa. (Vankien terveydenhuollon kehittäminen 2003).

Vangin oikeus tarpeenmukaiseen kuntoutukseen ei tällä hetkellä vankiloissa välttämättä toteudu. Päihdeettömiä sopimusosastoja on riittämättömästi ja ohjelmien lisäämisestä ja laadullisesta kehittämisestä huolimatta kuntoutuksen tarjonta ja saatavuus on tarpeeseen nähden niukkaa. Erityisesti psyykkisesti sairaiden päihdekuntoutus ja opioidiriippuvaisten korvaushoidossa olevien psykososiaalinen kuntoutus vaativat vielä kehittämistä. Korvaushoitoja tulisi myös aloittaa, kun siihen halukkaat potilaat ovat vankilaterveydenhuollon piirissä. Myös nuorisopainotteisen päihdekuntoutusjatkumun tuottaminen, romanien päihdekuntoutuksesta huolehtiminen sekä naisten päihdeongelmien lisääntyessä myös naisten päihdekuntoutustarpeeseen vastaaminen ovat tulevaisuuden haasteita.

Kriminaalihuoltolaitoksella ei ole omaa päihdestrategiaa, koska se ei ole varsinainen päihdehuollon toimija. Kriminaalihuoltolaitos arvioi sekä lausunto- että toimeenpanotyössä päihdeongelman merkittävyyttä seuraamuksen kannalta, kontrolloi päihdeiden käyttöä lakien antamissa puitteissa ja motivoi päihdeongelmaisia asiakkaita hoitoon. Hoitoa tarjoavat sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset ja erikoistuneet päihdepalvelut.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuesta säädetään laissa toimeentulotuesta (1412/1997). Lain mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää heidän itsenäistä selviytymistään. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla (2 §). Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee (14§), käytännössä vankien osalta kuitenkin pääosin kotikunta.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (1 §).

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille (Oppaita 2003:10) todetaan:

Tutkintavangilla ei ole velvollisuutta osallistua työntekoon tai muuhun toimintaan. Vankilan on mahdollisuuksien mukaan varattava heille siihen tilaisuus, mutta se ei ole aina mahdollista, jolloin tutkintavanki ei myöskään saa työrahaa. Ellei tutkintavangilla ole muitakaan varoja, hänelle voi olla perusteltua myöntää toimeentulotukena käyttövaroja samojen perusteiden mukaan kuin laitoshoidossa olevalle (vähintään 80 euroa kuukaudessa). Mahdollisuutta työntekoon tai muuhun toimintaan ei ole poliisin huostassa olevalle tutkintavangilla.

Vankilassa saatava ylläpito on vangin ensisijainen toimeentulojärjestelmä. Vankeja ei ole kuitenkaan suljettu pois toimeentulotuen piiristä. Vanki voi joutua toimeentulotuen tarpeeseen, jolloin hänellä on oikeus toimeentulotukeen samoin perustein kuin muillakin tuen tarpeessa olevilla. Tutkintavangilla ei ole tutkintavankeudesta annetun lain nojalla ehdotonta oikeutta saada vankilasta käyttörahaa. Vangilla on siten ollut oikeus kattaa tarpeelliset käyttövarat toimeentulotuella, mikäli toimeentulotuen saamisen edellytykset ovat muutoin täytyneet. (KHO 20.5.2003 taltio 1221, samoin KHO 20.5.2003 taltio 1220, joka koskee turvallisuussyistä työtoimintaan osallistumatonta vankia).

Kuntien toimeentulotukikäytännöt vaihtelevat. Sekä vangeille että tutkintavangeille kotikunnat ovat Rikosseuraamusviraston selvityksen mukaan myöntäneet toimeentulotukea, joskaan ei ole tiedossa, mihin erityistarpeisiin tukea on myönnetty. Tiedossa ei myöskään ole, missä määrin toimeentulotukea on käytetty asumismenojen kattamiseksi edellä mainitun kolmen kuukauden ajaksi, tai onko myöntämistä sovitettu yhteen yleisen asumistuen myöntämisperusteiden kanssa (ks. edellä).

Myönnettyistä summista voisi päätellä, että toimeentulotukea myönnetään paitsi yllättäviin menoihin (esimerkiksi kiireettömän hammashoidon jatkumisen omakustannusosuuteen), myös kompensoimaan pieniä käyttövaroja. Erityisesti kokonaan tuloja vailla olevien osalta kunnissa näyttäisi yleistyneen STM:n toimeentulotukioppaan suosittelema käytäntö toimeentulotuen myöntämisestä (80 euroa kuukaudessa).

Edelleen epäselvä tilanne liittyy sakkojen maksamiseen toimeentulotukena. Maaliskuussa 2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen, miten yleistä toimeentulotuen myöntäminen sakon maksuun on, miten sitä on säännelty ja mitä oikeudellisia kysymyksiä

asiaan mahdollisesti liittyä. Apulaisoikeuskansleri sai sosiaali- ja terveysministeriöltä kattavan lääneittäisen selvityksen siitä, esiintyykö ja missä määrin sakkojen maksamista toimeentulotuella ja miten sitä on ohjeistettu.

Selvityksen mukaan sakkojen maksaminen toimeentulotukimenoista perustuu usein esimerkiksi lastensuojelullisiin syihin, mutta sitä ei ole erikseen toimeentulokäytäntöihin ohjeistettu. Käytännössä sakkoja voidaan maksaa sosiaalitoimen kautta kolmella tavalla: välitystilin kautta henkilön omista varoista, toimeentulotukilaskelmiin sisällyttämällä menona (jolloin sinänsä toimeentulotukeen oikeutettu asiakas on voinut sopia, että tuki joko kokonaan tai osittain käytetään sakon maksuun) sekä siten, että sakkojen määrä on otettu toimeentulotukilaskelmassa huomioon tai ne on maksettu ehkäisevänä toimeentulotukena. Oman ryhmänsä tässä suhteessa muodostavat ulosmittauksessa olevat sakot. Näitä ei pidetä toimeentulotukiasiakkaan käytettävissä olevina tuloina, joten sakkojen osuus tulee tosiasiallisesti otetuksi huomioon toimeentulotukeen oikeuttavana menona (KHO 3.4.2001 taltio 674).

Toimeentulotuki on viimesijainen, toimeentulominimiä sääntelevä etuus. Kun toimeentulotukilain 2 §:n mukaan tosiasiallisesti varattomalla henkilöllä tai perheellä on subjektiivinen oikeus toimeentulotukeen, käytännössä varattomuus voi johtua myös siitä, että henkilö on maksanut sakon. Kun kokonaisuudessaan kyse on subjektiivisesta oikeudesta, oikeus toimeentulon turvaavaan viimesijaiseen tukeen ei apulaisoikeuskanslerin mukaan väisty silloinkaan, kun varattomuus johtuu sakon maksamisesta. Toimeentulotuen lisäosan tai ehkäisevän toimeentulotuen käyttämisestä tukisi myös perustuslain (22 §) perusoikeusmyönteinen laintulkintavelvoite.

Apulaisoikeuskansleri katsoo lausunnossaan, että kahden toisistaan erillisen, yhteensovittamattoman ja eri lähtökohdista perustellun järjestelmän käyttö saattaa olla yleisellä tasolla ongelmallista. Sakkoja joka tapauksessa maksetaan myös toimeentulotukena eri perustein, joten ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, miten laajoja myöntämiskäytännöt ovat. Nykytilanteessa järjestelmien yhteensovittamisen kysymystä ei edes tarvitse asettaa, jos asiakas osaa käyttää tukijärjestelmiä oikein ja riittävästi laskelmoiden. Vankilan välttäminen varallisuus- tai nokkeluusperustaisesti on kuitenkin periaatteellisesti yhtä ongelmallista kuin se, että varallisuusrangaistus muuntuu vapausrangaistukseksi.

Sosiaalinen luototus

Uusintarikollisuuden ehkäisyn ja yhteiskuntaan integroitumisen näkökulmasta olennaista on pyrkiä ehkäisemään velkaantumisen kierre. Rikosperusteiset sakot ja korvausvaatimukset ovat usein konkreettinen este rangaistuksen jälkeiselle yhteiskuntaan integroitumiselle. Näiden lisäksi taloutta rasittaa usein päihteisiin liittyvä velkaantuminen. Vankeusrangaistuksen aikana saattaa syntyä kustannuksia, esimerkiksi vuokratarkastajia, jotka rasittavat taloutta vapautumisen jälkeen. Sakot, korvausvaatimukset ja velat saattavat olla niin huomattavia, että niistä seuraava ”velkavankeus” heikentää merkittävästi motivaatiota työntekoon ja velkojen asianmukaiseen hoitamiseen.

Usein rikosseuraamusasiakas ei ole täysin selvillä velkaantumisensa asteesta. Vangilla ei juuri ole mahdollisuuksia hoitaa taloudellisia velvoitteitaan rangaistuksen suorittamisen aikana, vaan ongelmat pikemminkin kasautuvat. Tärkeätä olisikin, että rikosseuraamusasiakkaalle voidaan tarjota apua velkojen selvittelyyn ja maksuohjelman laatimiseen.

Rikostaustaisten henkilöiden asema kunnallisissa velkajärjestelyohjelmissä on heikko. Rikosperusteinen velkaantuminen on katsottu yleiseksi esteeksi velkajärjestelylle (Velkajärjestelylaki

(57/1993) 3 luku 10 §). Käytäntö vaihtelee eri alioikeuksissa, mutta on arvioitu, että jos veloista yli puolet on rikosperustaisia, velkajärjestelyyn ei yleensä pääse. Motivaatiota velkojen hoitoon saattaa laskea myös tietoisuus siitä, että yhteiskunta suhtautuu rikosperusteiseen velkaantumiseen monin tavoin ankarammin kuin esimerkiksi kevytmieliseen velkaantumiseen, jonka vanhentumisaika on ulosotollisesti lyhyempi.

Vuonna 1990 perustetun Takuu-säätiön kautta rikosseuraamusasiakkaat voivat pyrkiä velkojen vapaaehtoisjärjestelyyn. Takuu-säätiö myöntää velkojen hoitoon tarkoitettulle lainalle takauksen samoilla maksuvaraedellytyksillä kuin muillekin yksityishenkilöille. Yhteys Takuu-säätiöön tapahtuu pääasiallisesti kunnallisen talous- ja velkaneuvonnan kautta.

Sosiaalista luototusta on Suomessa käytetty vähän. Luototuskriteerit ovat tiukat eikä maksuvaraton henkilö ole oikeutettu sosiaaliseen luottoon.

12.4. Yhteenveto

Normaalisuusperiaatteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhtäläisen saatavuuden ja toteutumisen näkökulmasta vankien tilanne ja työn toteuttamisen ehdot ovat käyneet vähintäänkin haastaviksi. Vaikka vankeusaikaa olisi mielekästä käyttää hyväksi terveydentilan tutkimuksen ja kohentamisen kannalta, potilaiden lisääntynyt sairastavuus ja moniongelmaisuus yhdistettynä vankilaterveydenhuollon niukkeneviin resursseihin tuottavat yhtälön, joka johtaa siihen, että tuomiota suorittavat asiakkaat tai potilaat ovat luisumassa aikaisempaakin satunnaisemman hoidon piiriin. Akuuttitilanteet (varsinainen sairaudenhoito) on mahdollista hoitaa, mutta ennakoivasta otteesta (systemaattisesta terveydenhuollosta) ei pystytä huolehtimaan. Terveystarkastuksiakaan ei tehdä kaikille vankilaan tuleville. Työkyvyn ja eläkekelpoisuuden arviointeja ei myöskään ole mahdollista tehdä riittävästi, vaikka tiedossa on, että vankiloihin tulee suomalaisen yhteiskunnan sairastavin ja huono-osaisin ydin.

Oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhteiset suositukset (Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle. 15.3.2006) korostavat tiivistyvän yhteistyön ja yhtenäisten kuntoutussuunnitelmien tarvetta. Edistyminen yhteisten tietopohjien ja suunnitelmien käytössä ratkaisee osan ongelmista, mutta järjestelmätason ongelmat ovat viime vuosina kasvaneet ja kasvamassa sellaisiin mittoihin, että asiakkaiden tasa-arvon kannalta räätälöidyt hoitoketjut eivät enää näyttäisi toimivan kohtuullisella tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien (etuudet ja palvelut) tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta olisi syytä normalisoida myös järjestelmiä. Resursseja olisi käytettävä ennen muuta poistamalla päällekkäisyyksiä. Mielekkäintä olisi pyrkiä yhtenäiseen, julkiseen hyvinvointijärjestelmään nojaavaan palvelukonseptiin, jossa samalla työn vaikuttavuus ja kattavuus tulisi kokonaistarpeisiin ja -resursseihin nähden parhaiten huomioiduksi.

Kuntoutuksen ja psykososiaalisen työn laatu ja kattavuus on myös seuraamusjärjestelmän sisällä jatkuvasti parantunut. Rakenteellisena ongelmana on kuitenkin työn ja palvelujen riittämättömyys tarpeisiin nähden. Asiakkaiden hoidon ja kuntoutuksen jatkuvuutta voisi tukea nykyistä enemmän se, että kuntoutussuunnitelmat tehdään yhteistyössä kuntien ja vankilaviranomaisten kanssa vankeusaikana, vaikka Rikosseuraamusvirasto korvaisikin tänä aikana toteutetun kuntoutuksen kustannukset. Myös edellä todetuissa oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhteisissä suosituksissa tätä on korostettu toteamalla, että kuntien kuntoutussuunnitelmat,

vankiloissa tehdyt rangaistusajan ja vapauttamissuunnitelmat sekä Kriminaalihuoltolaitoksen suunnitelmat nivotaan yhteen ennen rangaistuksen suorittamista sekä sen jälkeen.

Sosiaalisen kuntoutuksen alueella asiakaskunnan ongelmat ovat keskimäärin niin huomattavia, että järjestelmien väliin putoaminen on enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Vankeinhoidon interventiot (muun muassa päihdekuntoutus) eivät välttämättä ole sen huonompia kuin muussakaan yhteiskunnassa toteutetut, mutta sosiaalisen tilanteen vakauttaminen vaatii tavallisesti enemmänkin pitkäjänteistä tukea kuin yksittäisiä interventioita. Sosiaali- ja terveydenhuollollisen asiantuntemuksen ulottaminen seuraamusjärjestelmän sisään siten, että sekä tiedollinen pätevyys että toiminnallinen jatkuvuus varmistettaisiin, parantaisi todennäköisesti niin ikään asiakaskunnan selviytymisen edellytyksiä.

Opetustoimen integrointi seuraamusjärjestelmään voisi toimia hyvänä esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon ja myös työtoimintojen uudelleen järjestelyn pohjaksi. Pääperiaatteet opetus- ja sivistystoimen järjestelyssä ovat 1) normaalisuusperiaate 2) parhaan mahdollisen asiantuntemuksen käyttö ja 3) päällekkäisyyksien poistaminen yhteistyötä lisäämällä. Opetustoimessakin haasteita riittää (esimerkiksi opintososiaalisten etujen määräytyminen eri ryhmille) mutta erilliset ja päällekkäiset järjestelmät eivät niitä niinkään tuota.

Toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään satunnaisesti, jolloin vangin tai tutkintavangin kohtelu vaihtelee kotikunnan mukaan. Tällä on merkitystä paitsi periaatteellisesti, myös käytännössä. Etenkin yksin elävien asunnon säilymiseen toimeentulotukea myönnetään vankeusai-kaisten asumiskustannusten maksuun vaihtelevasti, eikä sitä ole sovitettu yhteen esimerkiksi yleisen asumistuen maksu- tai kestoperusteiden kanssa.

Rikostaustaiset asiakkaat syrjäytyvät tavallisesti jo lainsäädännöllisistä syistä julkisen velkaneuvonnan ja sosiaalisen luototuksen järjestelmistä. Myös Takuu-säätiön asiakkaina heitä on toistaiseksi ollut vähän.

13. Sosiaalivakuutusjärjestelmä

13.1. Etuudet

Yleensä Kelan etuuksien saaminen edellyttää, että henkilö kuuluu Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Lisäksi edellytetään laissa säädettyjen etuuden myöntämisperusteiden täyttymistä.

Monien Kelan etuuksien osalta vankeusrangaistuksen suorittaminen estää etuuden saamisen tai keskeyttää sen maksamisen. Osa etuuksista on kuitenkin sellaisia, että niiden maksaminen voi tietyin edellytyksin jatkua vankeusaikana tai niitä voi hakea myös vankilassa oleva henkilö.

13.2. Lapsiperheen etuudet

Äitiysavustus, vanhempainpäivärahat ja pienten lasten hoidon tuet

Äitiysavustus

Äitiysavustuksesta (ja adoptiotuesta) säädetään äitiysavustuslaissa (ÄAL, 477/1993). Sen mukaan äidin ja lapsen terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi suoritetaan naiselle tämän lain mukaisesti

valtion varoista äitiysavustus. Vankeusrangaistuksen suorittaminen ei estä äitiysavustuksen saamista. Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ÄAL 14 §:ssä.

Lapsilisä

Lapsilisälain (LLL, 796 /1992) mukaan lapsilisää maksetaan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten. Lapsilisälain 6 §:n mukaan oikeus lapsilisän nostamiseen on nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetusta henkilöstä syntyy epäselvyyttä, kuuluu oikeus lapsilisän nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin edellä tarkoitettu henkilö, oikeus lapsilisän nostamiseen on hänellä. Ks. myös LLL 11 § ja 12 §.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään LLL 16 §:ssä.

Vanhempainpäivärahat

Vanhempainpäivärahat (erityisäitiys-, äitiys-, isyys- tai vanhempainraha taikka ottovanhemman isyys- tai vanhempainraha) ovat sairausvakuutuslain mukaisia päivärahaetuuksia, joilla korvataan vakuutetulle raskaudesta tai lapsen hoidosta aiheutuvaa ansionmenetystä. Säännökset sisältyvät sairausvakuutuslakiin.

Sairausvakuutuslain 9 luvun 15 §:ssä säädetään vanhempainpäivärahan maksamisen rajoituksista:

Vanhempainpäivärahaa ei makseta vakuutetulle siltä ajalta, jona hän on:

1) suorittamassa hänelle tuomittua vankeusrangaistusta rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetussa rangaistuslaitoksessa lukuun ottamatta sakon muuntorangaistusta;

tai

2) vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain 1 §:n nojalla pakkolaitoksessa.

Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa ei suoriteta siltä ajalta, jonka vakuutettu on suorittamassa hänelle tuomittua vankeusrangaistusta. Tuomitulla vankeusrangaistuksella tarkoitetaan tuomioistuimen määräämää vankeusrangaistusta rikoksesta, johon henkilön on todettu syyllistyneen. Pidätys, tutkintavankeus, sakon muuntorangaistus tai yhdyskuntapalvelu ei ole tällainen vankeusrangaistus. Siten päivärahaa maksetaan pidätetylle tai tutkintavankeudessa olevalle sekä henkilölle, joka suorittaa sakon muuntorangaistusta tai yhdyskuntapalvelua.

Vanhempainrahaan ei ole oikeutta, jos lapsi on otettu lastensuojelulain mukaisesti huostaan eikä vanhempi hoida lasta.

Vankilasta päästyä vakuutetulla on oikeus sairausvakuutuksen päivärahaetuuteen, jos muut saamisedellytykset täyttyvät. Jos lapsi on syntynyt vankeusrangaistuksen suorittamisaikana, vanhempainpäivärahakauden päivät kuluvat, vaikka etuutta ei maksetakaan. Jos kautta on vielä jäljellä vapautumisen jälkeen, se osuus maksetaan silloin.

Pitkän vankeusrangaistuksen suorittamisesta seuraa se, ettei hakija voi esittää verotuksessa todettuja työtuloja päivärahan perusteeksi. Ilman työtuloja etuus maksetaan vähimmäismääräisenä. Päiväraha määräytyy viimeksi verotuksessa todetun työtulon perusteella (esim. vuonna 2005 vuoden 2003 tulojen perusteella). Jos vakuutetulla on työtuloja vapautumisen jälkeiseltä ajalta, hän voi esittää niistä selvityksen ja ne otetaan päivärahan perusteeksi tietyin edellytyksin.

Tietojenantovelvollisuudesta säädetään SVL 15 luvun 2 §:ssä.

Pienten lasten hoidon tuet (lastenhoidon tuki)

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (LKYTL, 1128/1996) säädetään oikeudesta lasten päivähoitosta annetun lain (36/73) 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettulle päivähoitopaikalle vaihtoehtoiseen lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavaan taloudelliseen tukeen. Oikeus tukeen voi alkaa vanhempainrahakauden päättyttyä.

Lain 19 §:ssä säädetään tuen maksamisesta laitos- ja perhehoidon aikana. Tukea ei makseta jatkuvassa laitoshoidossa tai siihen verrattavassa hoidossa olevasta lapsesta siltä ajalta, jonka hoito kestää yli kolme kuukautta. Laitoshoidolla tai siihen verrattavalla hoidolla tarkoitetaan elatuksen sisältävää kunnan tai kuntayhtymän järjestämää sairaala-, laitos- tai perhehoitoa. Lastensuojelulain (683/83) perusteella huostaanotetun lapsen osalta tuen maksaminen lakkaa, kun lapsen hoito ja kasvatusta on järjestetty kodin ulkopuolella.

Lastensuojelulain perusteella huostaanotetun lapsen osalta tuen maksaminen lakkaa heti, kun hoito ja kasvatusta on järjestetty kodin ulkopuolella. Lastensuojelulaissa tarkoitettu huostaanotto on kysymyksessä vain, kun kunnan sosiaalihuollon toimielin tekee päätöksen huostaanotosta ja lapselle järjestetään sijaishuolto kodin ulkopuolella. Lastenhoidon tukea ei makseta perhehoitoon sijoitetusta huostaanotetusta lapsesta myöskään sijoitusperheelle.

Tukioikeus vanhemman mukana vankilassa olevasta lapsesta ratkaistaan sen perusteella, voisiko vanhempi valita kunnan järjestämän päivähoitopaikan ja tuen saamisen välillä. Suljetussa laitoksessa olevalla vanhemmalla ei pääsääntöisesti ole valintaoikeutta, joten lastenhoidon tukea ei makseta. Avolaitoksessa olevan vangin lapsella voi olla oikeus myös kunnallisena päivähoitona järjestettävään hoitopaikkaan, joten myös lastenhoidontukioikeus on mahdollinen. Jos lapsi ei ole mukana vankilassa, vanhemman vankilassa ololla ei ole merkitystä valintaoikeuteen.

Tietojenantovelvollisuus ja -saantioikeudesta säädetään LKYTL 23 ja 23 a §:ssä.

13.3. Tukimuodot lapsen sairastaessa

Lapsen hoitotuki

Lapsen hoitotuesta säädetään lapsen hoitotuesta annetussa laissa (444/1969). Lapsen hoitotuen tavoitteena on tukea pitkäaikaisesti sairaiden ja vammaisten lasten kotihoitoa. Hoitotukea maksetaan alle 16-vuotiaan sairaan lapsen hoidosta ja kuntoutuksesta aiheutuvan rasituksen korvaamiseksi.

Hoitotuki maksetaan pääsääntöisesti lapsen edunvalvojalle, jona yleensä toimii lapsen vanhempi. Hoitotuki maksetaan yleensä sille vanhemmalle, joka on allekirjoittanut hoitotukihakemuksen. Jos hoitotukea nostava vanhempi tosiasiallisesti lakkaa huoltamasta lasta, etuus maksetaan huoltajana toimivalle vanhemmalle. Siinä tapauksessa, että lapsi ei ole vanhemman huollettavana, voidaan lapsen hoitotuki Kelan päätöksellä maksaa myös muulle henkilölle (lapsen hoitotuesta annetun lain 8 §). Tämä edellyttää, että Kela saa muulle henkilölle maksamiselle kunnan sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen suostumuksen. Edellä kerrotusta johtuen kun toinen vanhemmista joutuu vankilaan, voi hoitotuen nostaja muuttua joko toiseksi vanhemmaksi tai lapsen hoitotuesta annetun lain 8 §:n nojalla myös muuksi henkilöksi.

Jos lapsi on kunnan järjestämässä laitos- tai perhehoidossa, voi kunta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n nojalla vaatia etuuden maksamista kunnalle kyseisen hoidon ajalta.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään lapsen hoitotukilain 9 §:ssä, lapsen hoitotukiasetuksen 2 §:ssä ja viittaussäännöksiin kansaneläkeasetuksen 5 luvussa.

Erityishoitoraha

Erityishoitoraha on sairausvakuutuksen päivärahaetus. Sen saaminen edellyttää työstä estymistä vaikeasti sairaan lapsen hoitoon osallistumisen vuoksi tietyssä hoitopaikassa tai tähän liittyvässä kotihoidossa. Tällainen tilanne ei yleensä toteudu vankeusrangaistuksen suorittamisaikana.

Eläkkeensaajalle maksettava lapsikorotus, ks. eläkkeet kohta 13.9

13.4. Sairausperusteiset etuudet

Sairauspäiväraha

Sairauspäivärahaa maksetaan työkyvyttömyyden aiheuttaman ansionmenetyksen korvaamiseksi. Säännökset löytyvät sairausvakuutuslaista (1224/2004).

SVL:n 8 luvun 5 §:ssä säädetään sairauspäivärahan maksamisen rajoituksista.

Sairauspäivärahaa ei makseta vakuutetulle, joka on:

- 1) suorittamassa hänelle tuomittua vankeusrangaistusta rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettussa rangaistuslaitoksessa lukuun ottamatta sakon muuntorangaistusta;*
- 2) vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain 1 §:n nojalla pakkolaitoksessa; taikka...*

Sairauspäivärahaa ei suoriteta siltä ajalta, jonka vakuutettu on suorittamassa hänelle tuomittua vankeusrangaistusta. Tuomitulla vankeusrangaistuksella tarkoitetaan tuomioistuimen määräämää vankeusrangaistusta rikoksesta, johon henkilön on todettu syyllistyneen. Pidätys, tutkintavankeus, sakon muuntorangaistus tai yhdyskuntapalvelu ei ole tällainen vankeusrangaistus. Siten päivärahaa maksetaan pidätetylle tai tutkintavankeudessa olevalle sekä henkilölle, joka suorittaa sakon muuntorangaistusta tai yhdyskuntapalvelua.

Vankilasta päästyä vakuutetulla on työkyvyttömyyden vuoksi normaali oikeus sairauspäivärahan etuuteen, jos etuuden muut saamisedellytykset ovat olemassa. Pitkän vankeusrangaistuksen suorittamisesta seuraa se, ettei hakija voi esittää verotuksessa todettuja työtuloja päivärahan perusteeksi. Ilman työtuloja etuus maksetaan vähimmäismääräisenä. Päiväraha määräytyy viimeksi verotuksessa todetun työtulon perusteella (esim. vuonna 2005 vuoden 2003 tulojen perusteella). Jos vakuutetulla on työtuloja vapautumisen jälkeiseltä ajalta, hän voi esittää niistä selvityksen ja ne otetaan päivärahan perusteeksi tietyin edellytyksin.

Sairauspäivärahalla korvataan henkilön ansionmenetystä alle vuoden kestävänsä sairauden aikana. Jos henkilön sairaus jatkuu yli vuoden, hän voi hakea työkyvyttömyyseläkettä.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään SVL 15 luvun 2 §:ssä.

Sairaanhoitokustannukset

Sairausvakuutuslain mukaan sairaanhoitokorvauksia maksetaan lääkärinpalkkioista, hammashoidosta, tutkimuksesta ja hoidosta, lääkkeistä ja matkakustannuksista. Sairausvakuutus korvaa yksityisen terveydenhuollon palvelujen käytöstä aiheutuneita kustannuksia, avohoidon lääkekustannuksia sekä sairaudesta ja kuntoutuksesta johtuvia matkakustannuksia. Sairaanhoitokustannusten korvattavuuden rajoituksista säädetään sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:ssä, jonka 6 kohdan mukaan ei korvata sairaanhoidon kustannuksia ajalta, jolloin vakuutettu on suorittamassa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (39/1889) 2 §:ssä tarkoitettussa rangaistuslaitoksessa vankeusrangaistusta lukuun ottamatta sakon muuntorangaistusta tai on vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain (317/1953) 1 §:n nojalla pakkolaitoksessa.

Edellä 6 kohdassa sairaanhoidon kustannuksilla tarkoitetaan myös lääkkeistä aiheutuvia kustannuksia.

Vangeille on järjestettävä valtion varoista maksettava terveydenhoito, sairaanhoito ja kuntoutus. Tämän vuoksi sairaanhoitokustannuksista ei makseta korvausta ajalta, jolloin vakuutettu on suorittamassa vankeusrangaistusta vankilassa, avovankilassa, työsiirtolassa tai nuorisovankilassa (Laki rangaistusten täytäntöönpanosta 2 §) lukuun ottamatta sakon muuntorangaistusta.

Vanki voi kuitenkin järjestää rangaistuslaitoksen lääkärin luvalla omalla kustannuksellaan itselleen tutkimusta tai sairaanhoitoa, jolloin sairaanhoitokustannukset korvataan sairausvakuutuksesta. Korvausta voidaan myös maksaa vangille loman aikana syntyneistä kustannuksista.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään SVL 15 luvun 2 §:ssä.

Kelan kuntoutusetuudet ja kuntoutusraha

Laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista (KKRL, 566/2005) säädetään kuntoutus- ja kuntoutusrahaetuksista.

Kelalla on lakisääteinen velvollisuus järjestää vajaakuntoisten ammatillista kuntoutusta sekä vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta. Lisäksi Kela järjestää harkinnanvaraista kuntoutusta, jota toteutetaan eduskunnan vuosittain myöntämän rahamäärän mukaan.

Aloitteen kuntoutukseen voi tehdä henkilö itse, häntä hoitava lääkäri, työpaikan työterveyshuolto tai vastaava. Myös Kelan toimisto voi ehdottaa asiakkaalleen kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien selvittämistä, jos esimerkiksi sairauspäivärahan tai muiden etuuksien käsittelyn yhteydessä todetaan kuntoutustarve.

Kuntoutuksen perusteena on sairaudesta tai vammasta aiheutuva kuntoutuslain mukainen kuntoutuksen tarve, joka todetaan yksilöllisesti. Kuntoutujan tulee olla aktiivisesti mukana kuntoutuksen suunnittelussa ja sitoutua kuntoutusprosessiin.

Kuntoutusta järjestävät Kelan lisäksi myös muut tahot, esimerkiksi terveyskeskukset, sairaalat, työeläkelaitokset ja työvoimatoimistot.

Kela pyrkii ohjaamaan asiakkaansa asianmukaiseen kuntoutukseen tai muiden palvelujen piiriin, jos hän tarvitsee kuntoutusta, jota ei ole säädetty Kelan tehtäväksi, tai jos kuntoutusta ei ole tarkoituksenmukaista järjestää Kelan toimintana.

Jos kuntoutustarve aiheutuu liikennevahingosta, työtapaturmasta tai sotilastapaturmasta, ei kuntoutuksen järjestäminen kuulu Kelalle vaan siitä vastaa asianomainen vakuutusyhtiö. Työelämässä olevien ammatillinen kuntoutus kuuluu ensisijaisesti työeläkelaitoksille.

Ammatillinen kuntoutus

Kela järjestää ja korvaa ammatillista kuntoutusta vajaakuntoiselle, jonka työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien arvioidaan sairauden tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneen tai jolle sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan tulla työkyvyttömäksi.

Tarkoituksenmukaisella ammatillisella kuntoutuksella pyritään säilyttämään tai parantamaan työ- ja ansiokykyä. Tavoitteena on edistää hakijan selviytymistä työelämässä tai tukea työelämään pääsyä tai sinne paluuta. Ammatilliseen kuntoutukseen kuuluu kuntoutustarvetta ja –mahdollisuuksia selvittäviä tutkimuksia, jotka sisältävät asiantuntijoiden arvion työkyvystä, kuntoutuksen tarpeesta ja kuntoutusmahdollisuuksista. Kuntoutustarveselvitys voi johtaa perusteellisempaan kuntoutustutkimukseen, joka on monipuolinen lääketieteellinen, sosiaalinen ja psykologinen kartoitus asiakkaan ammatillisista kuntoutusmahdollisuuksista. Perusteellisen tutkimuksen laatiminen tulee harkittavaksi erityisesti silloin, kun henkilöllä on useita toiminnanvajavuutta ja työrajoituksia aiheuttavia vammoja tai sairauksia. Ammatillinen kuntoutus voi olla esimerkiksi työkokeiluja työlinikalla tai työpaikalla, koulutuskokeiluja, työkykyä ylläpitävää tai parantavaa valmennusta kuntoutujan omassa työssä jatkamisen mahdollistamiseksi taikka perus-, jatko- tai uudelleen koulutusta.

Jos ammatillista kuntoutusta järjestää työeläkelaitos tai työhallinto, ei samaan kuntoutukseen ole mahdollista saada tukea Kelan kuntoutuksena. Työelämässä olevien ja pidempään työskennelleiden (n. 5 vuotta) vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisena järjestäjätahona ovat työeläkelaitokset.

Rikosseuraamusasiakkaan pääsyn kuntoutukseen estää useissa tapauksissa se, miten sairaus, vika tai vamma määritellään. Tarvitaan perusteellista selvitystä siitä, mitkä ovat rikosseuraamusasiakkaiden tyypilliset kuntoutustarpeet ja miten ammatillinen kuntoutus voi vastata näihin tarpeisiin. Kyse on siinä määrin erityisestä ryhmästä, etteivät normaalipalvelut useinkaan riitä, vaan niiden lisäksi tarvitaan kyseisen ryhmän erityisiä kuntoutustarpeita täyttäviä erityisiä toimenpiteitä.

Lääkinnällinen kuntoutus

Kela järjestää vaikeavammaisille lääkinnällistä kuntoutusta. Vaikeavammaisuudesta ja muista lääkinnällisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä säädetään Kelan kuntoutuslain 9 §:ssä. Lääkinnällisen kuntoutuksen tavoitteena on kuntoutujan työ- tai toimintakyvyn turvaaminen tai parantaminen. Kuntoutus voi olla avokuntoutusta (esim. fysioterapia, puheterapia) tai laitostuntoutusta (esim. kuntoutus- tai sopeutumisvalmennuskurssi).

Pääsääntöisesti kunnat vastaavat muiden kuin vaikeasti vammaisten lääkinnällisestä kuntoutuksesta sekä sellaisesta vaikeavammaisen lääkinnällisestä kuntoutuksesta, joka liittyy välittömästi sairaanhoitoon.

Harkinnanvarainen kuntoutus

Kela voi järjestää muuta kuin sen järjestettäväksi lain mukaan kuuluvaa kuntoutusta Kelan kuntoutuslain 12 §:n mukaisena harkinnanvaraisena kuntoutuksena. Harkinnanvarainen kuntoutus voi olla joko ammatillista tai lääkinnällistä kuntoutusta. Kuntoutusta järjestetään valtion tulo- ja menoarviossa vuosittain vahvistetun rahamäärän mukaan.

Vankilassaolo sinänsä ei ole este Kelan järjestämälle kuntoutukselle, jos edellytykset muutoin ovat olemassa. Kuntoutuksen myöntäminen edellyttää yksilöllistä selvitystä ja neuvottelua vankilaviranomaisten kanssa.

Vankilasta vapautunut henkilö voi hakeutua Kelan järjestämään kuntoutukseen vastaavasti kuin muutkin henkilöt.

Kela voi maksaa kuntoutusajan toimeentuloturvana kuntoutusrahaa. Pääsääntöisesti kuntoutusraha on yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi.

Kuntoutusrahaa voidaan laissa mainituin edellytyksin maksaa myös muussa kuin Kelan kuntoutuksessa oleville. Kuntoutuspäätös on aina kuntoutusrahan maksamisen edellytys. Kuntoutusrahaa ei pääsääntöisesti voida maksaa vankilassa olevalle henkilölle, koska vanki ei ole estynyt tekemästä työtään kuntoutuksen, vaan vankilassaolon vuoksi.

Kuntoutusrahaa voidaan maksaa seuraavissa tilanteissa:

Päihdekuntoutus perhekuntoutuksena

Kuntoutusrahaa maksetaan päihdehuoltolain perusteella annetun perhekuntoutuksen ajalta. Tällöin lähtökohtana on, että kuntoutuja ja perheenjäsen osallistuvat kuntoutukseen samanaikaisesti. Joissakin tapauksissa perhekuntoutuksiksi voidaan kuitenkin katsoa myös sellainen päihdekuntoutus, jossa kuntoutuja on jostakin perustellusta syystä osan ajasta kuntoutuksessa yksin. Tällainen perusteltu syy on esimerkiksi se, että kuntoutujalla on vaikea päihderiippuvuus, jonka johdosta lasten osallistuminen kuntoutukseen heti alusta alkaen ei olisi tarkoituksenmukaista. Pääosan kuntoutuksesta tulisi kuitenkin toteutua siten, että kaikki siihen osallistuvat ovat paikalla samanaikaisesti.

Yksilökohtainen päihdekuntoutus

Yksilökohtaisen päihdekuntoutuksen ajalta maksetaan Kelan kuntoutuslain 18 §:n perusteella kuntoutusrahaa, jos kuntoutusta annetaan

- kansanterveislain (66/1972) 14 §:n 3 momentin ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:n 1 momentin,
- työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 tai 14 §:n tai
- päihdehuoltolain perusteella.

Kansanterveislain, erikoissairaanhoidon lain tai työterveyshuoltolain perusteella annetun yksilökohtaisen päihdekuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa voidaan maksaa silloin, kun Kelan kuntoutuslaissa mainitut kuntoutusrahan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös avokuntoutuksen ajalta.

Kuntoutusrahaa voidaan myöntää myös silloin, kun kyseessä on päihdehuoltolakiin perustuva yksilökohtainen kuntoutus. Lisäksi edellytetään, että kuntoutus annetaan Kelan hyväksymässä laitoksessa, joka täyttää sille asetetut edellytykset. Päihdehuoltolain perusteella annetun yksilökohtaisen laitostuotoisen kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa voidaan myöntää, jos kuntoutus perustuu sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella laadittuun huoltosuunnitelmaan tai päihdehuoltolain perusteella laadittuun kuntoutussuunnitelmaan. Suunnitelmasta on käytävä ilmi miten päihdekuntoutuksella pyritään vaikuttamaan päihdeongelman aiheuttamiin työ- ja ansiokykyongelmiin siten, että kuntoutus edistää vakuutetun työelämään tuloa, työelämässä pysymistä tai sinne palaamista.

Päihdehuoltolain mukainen kuntoutusrahapäätös voidaan tehdä enintään 75 arkipäivän ajaksi. Pidemmältä ajalta kuntoutusrahaa voidaan maksaa vain uuden huolto- tai kuntoutussuunnitelman perusteella.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään KKRL 43 §:ssä.

Vammaisetuudet

Vammaistuesta säädetään vammaistukilaisissa (124/1988). Vammaistuen tarkoituksena on tukea Suomessa asuvien, 16 – 64 -vuotiaiden pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, työelämässä ja opiskelussa.

Eläkkeensaajien hoitotuesta säädetään kansaneläkelain (347/1956) 30 a §:ssä. Eläkkeensaajien hoitotuki voidaan myöntää Suomessa asuvalle yli 65-vuotiaalle henkilölle tai alle 65-vuotiaalle henkilölle, joka saa täyttä työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea tai yksilöllistä varhaiseläkettä. Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintakyky on alentunut vähintään vuoden ajan. Eläkkeensaajien hoitotuen tarkoituksena on tukea eläkkeensaajaa niin, että hän voi sairaudesta tai vammastaan huolimatta asua kotona mahdollisimman pitkään ja saada siellä tarvitsemaansa apua.

Vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen maksaminen keskeytetään vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta. Tämä perustuu kansaneläkelain 42 §:ään, johon viitataan vammaistukilain 8 §:ssä. Jos henkilö on ollut tutkintavankina välittömästi ennen vapausrangaistuksen alkamista ja tutkintavankeusaika vähennetään vapausrangaistuksesta, etuuden maksaminen keskeytetään kun tutkintavankeuden ja vapausrangaistuksen yhteenlaskettu aika on kestänyt kolme kuukautta, kuitenkin aikaisintaan vapausrangaistuksen alkamista seuraavan kuukauden alusta. Maksamista ei keskeytetä, kun kyseessä on pelkkä sakon muuntorangaistus, pelkkä tutkintavankeus, alle kolme kuukautta kestänyt vankeus tai rangaistuksen suorittaminen ulkomaan vankilassa. Jos henkilö suorittaa samanaikaisesti vankeusrangaistusta ja sakon muuntorangaistusta, etuuden maksaminen keskeytetään, kun niiden yhteenlaskettu aika on kestänyt kolme kuukautta.

Kun henkilö vapautuu vankilasta, alkaa vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen maksaminen uudelleen vapautumista seuraavan kuukauden alusta. Jos vapautumispäivä on kuukauden ensimmäinen päivä, maksaminen aloitetaan saman kuukauden alusta. Tieto vapauttamispäätöksestä saadaan yleensä vankilaviranomaisilta. Keskeytetty vammaistuki tai eläkkeensaajien hoitotuki voidaan periaatteessa palauttaa maksuun ilman hakemusta. Usein etuus kuitenkin joudutaan tarkistamaan, mikäli se on ollut vankeusrangaistuksen suorittamisen vuoksi pitkään keskeytettynä.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään vammaistukilain 8 §:ssä sekä vammaistukiasetuksen 6 §:ssä sekä viittaussäännöksiin kansaneläkeasetuksen 5 luvussa.

Lapsen hoitotuki ks. edellä kohta 13.3

13.5. Työttömyysetuudet

Työttömän työnhakijan perustoimentulo turvataan työttömyyden aikana työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Työttömän omaehtoisen opiskelun ajalta työmarkkinatuki ja työttömyyspäiväraha maksetaan koulutuspäivärahana. Työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta ja koulutuspäivärahasta säädetään työttömyysturvalaissa (TTL).

TTL 2 luvun 3 §:ssä säädetään työmarkkinoilla olon esteistä. Henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmatkan, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon taikka muun näihin rinnastettavan syyn johdosta.

Henkilölle, joka on vankilassa tutkintavankina tai suorittaa rangaistusta vankilassa tai pakkolaitoksessa, ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, työmarkkinatukeen eikä vuorottelukorvaukseen. Työvoimatoimisto antaa etuuden epäamisestä työttömyysturvan maksajaa sitovan lausunnon.

Vankilassa olo ei estä työvoimapolitiittisten koulutusetuuksien maksamista. Henkilöllä on oikeus koulutusetuuksiin, jos hän osallistuu koulutukseen vankilasta käsin.

Kun henkilö vapautuu vankilasta, hänen pitää ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistossa, jotta voisi saada työttömyysturvaetuutta.

Työttömyysturvalakia on vuoden 2006 alusta muutettu siten, että henkilö, joka on saanut työttömyysaikaista työmarkkinatukea 500 päivältä tai työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen 180 päivältä, saattaa menettää oikeutensa työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen toistaiseksi. Uudistuksen myötä julkisessa työvoimapalvelussa on otettu käyttöön uusi aktiivikausi, josta on kerrottu tarkemmin edellä kohdassa 10.4.

Työmarkkinatukioikeus voidaan menettää kun henkilö kieltäytyy, eroaa tai joutuu erotetuksi työstä, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta tai sellaisesta työkokeilusta, työelämävalmennuksesta tai työharjoittelusta, josta on sovittu työnhaku-, aktiivointi- tai kotoutumissuunnitelmassa. Etuusoikeuden menettämisen jälkeen työttömyysajalta maksettavaan työmarkkinatukeen on oikeus uudelleen, kun henkilö on ollut työssäoloheitoon hyväksyttävässä työssä, työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa, työkokeilussa, työelämävalmennuksessa tai työharjoittelussa vähintään viiden kuukauden ajan.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään TTL 11 luvun 2 §:ssä.

Työttömyyseläke ja pitkäaikaistyöttömän eläketuki ks. eläkkeet kohta 13.9

13.6. Asumistuet

Yleinen asumistuki

Yleisestä asumistuesta säädetään asumistukilaissa (ATL, 408/1975). Asumistukea voidaan myöntää ruokakunnalle Suomessa sijaitsevan, vakinaiseksi katsottavan vuokra-, asumisoikeus- tai omistusasunnon asumismenojen vähentämiseksi (asumistukilaki 1 § 1 mom.). Asumistuki määräytyy

kohtuullisten asumismenojen, asunnon sijaintikunnan, ruokakunnan henkilöluvun ja ruokakunnan pysyvien kuukausitulojen yhteismäärän sekä omaisuuden perusteella. Samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt katsotaan pääsääntöisesti samaan ruokakuntaan kuuluviksi. Kela maksaa asumistuen ruokakunnalle yhteisesti.

Jos ruokakuntaan kuuluva henkilö on vankilassa, poissaoloa pidetään yleensä tilapäisenä, jos se kestää korkeintaan noin yhden vuoden pituisen ajanjakson. Ruokakuntaan kuuluvan henkilön puoliso lasketaan kuitenkin ruokakuntaan kuuluvaksi, vaikka hän olisi vankilassa vuotta pitemmänkin ajan, ellei puolisoita voida katsoa asuvan erillään välien rikkoutumisen vuoksi. Vankilassa olevan henkilön laskeminen mukaan ruokakuntaan on ruokakunnan kannalta yleensä eduksi sen vuoksi, että mitä useampi jäsen ruokakunnassa on, sitä suuremmat huomioon otettavat asumismenot, asumistuen tulorajat ja asunnon sallittu pinta-ala ovat.

Kelan antaman ohjeistuksen mukaan kun yksin asuva yleisen asumistuensaaja joutuu vankilaan, voidaan asumistukea maksaa kuuden kuukauden ajalta edellyttäen, että asumistuen saajalla on edelleen asumismenoja laitoksessa olon aikana. Jos tuensaajan asumismenot lakkaavat hänen jouduttuaan laitokseen, asumistuki lakkautetaan sen kuukauden alusta, josta asumismenot lakkaavat. Jos laitoksessa olo jatkuu yli kuusi kuukautta, tuki lakkautetaan viimeistään laitokseen joutumista seuraavan seitsemännen kuukauden alusta. Käytäntö perustuu asumistukilain 1 §:n 1 momenttiin ja 15 § 5 momenttiin, jonka mukaan asumistuki lakkautetaan silloin, kun ruokakunta muuttaa pois asunnosta, johon asumistuki on myönnetty. Asumistukilain 15 §:n 5 momentin mukaan asumistuki lakkautetaan myös silloin, kun ruokakunnan asumismenot lakkaavat.

Jos henkilön asumistuki on lakkautettu vankeusrangaistuksen suorittamisen vuoksi, ei sitä myönnettä uudelleen automaattisesti vaan sitä on haettava normaalien menettelytapojen mukaisesti.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ATL 23 §:ssä.

Eläkkeensaajien asumistuki

Eläkkeensaajien asumistuesta säädetään eläkkeensaajien asumistukilaisissa (EAL, 591/1978). Eläkkeensaajien asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten eläkeläisten asumiskustannuksia. Asumistuen määrään vaikuttavat asumiskustannukset, perhesuhteet, vuositulo ja omaisuus. Lähes kaikki omat ja puolison tulot vaikuttavat eläkkeensaajien asumistuen suuruuteen. Jos molemmilla puolisoilla on oikeus eläkkeensaajien asumistukeen, määrätään heille yhteinen asumistuki, joka maksetaan puoliksi kummallekin. Jos vain toisella puolisoista on oikeus eläkkeensaajien asumistukeen, maksetaan eläkkeensaajien asumistukea vain hänelle, mutta tuen määrään vaikuttavat myös hänen puolisonsa tulot, asumiskustannukset ja omaisuus. Tietyissä tilanteissa voi syntyä valinta-oikeus yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen välillä, esimerkiksi kun puolisoilla on lapsia.

Eläkkeensaajien asumistuen maksaminen keskeytetään vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta. Tämä perustuu kansaneläkelain 42 §:ään, johon viitataan eläkkeensaajien asumistukilain 14 §:ssä. Jos henkilö on ollut tutkintavankeina välittömästi ennen vapausrangaistuksen alkamista ja tutkintavankeusaika vähennetään vapausrangaistuksesta, etuuden maksaminen keskeytetään kun tutkintavankeuden ja vapausrangaistuksen yhteenlaskettu aika on kestänyt kolme kuukautta, kuitenkin aikaisintaan vapausrangaistuksen alkamista seuraavan kuukauden alusta. Maksamista ei keskeytetä, kun kyseessä on pelkkä sakon muuntorangaistus, pelkkä tutkintavankeus, alle kolme kuukautta kestänyt vankeus tai rangaistuksen suorittaminen ulkomaan vankilassa.

Vankeusrangaistusta suorittavan henkilön eläkkeensaajien asumistuki keskeytyy pääsääntöisesti edellä selitetyn mukaisesti vankeusrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta. Eläkkeensaajien asumistuki voi kuitenkin lakata jo tätä aikaisemminkin, jos henkilö luopuu asunnostaan eikä hänellä ole enää asumiskustannuksia. Jos eläkkeensaajien asumistuen maksaminen keskeytyy yli kuudeksi kuukaudeksi, tarkistetaan vankeusrangaistusta suorittavan henkilön puolison eläkkeensaajien asumistuki yksinäisen eläkkeensaajan määräytymisperusteiden mukaiseksi keskeyttämisaikakohdasta lukien (edellyttäen, että asuntoon asumaan jäävällä puolisoilla on oikeus eläkkeensaajien asumistukeen).

Kun henkilö vapautuu vankilasta, alkaa eläkkeensaajien asumistuen maksaminen uudelleen vapautumista seuraavan kuukauden alusta (edellyttäen, että vanki ei ole luopunut asunnostaan). Jos vapautumispäivä on kuukauden ensimmäinen päivä, maksaminen aloitetaan saman kuukauden alusta. Tieto vapauttamispäätöksestä saadaan yleensä vankilaviranomaisilta. Keskeytetty eläkkeensaajien asumistuki voidaan palauttaa maksuun ilman hakemusta, jos tuen myöntämiseen vaikuttavat tekijät eivät ole muuttuneet vankeutta edeltävästä ajasta. Usein eläkkeensaajien asumistuki joudutaan kuitenkin tarkistamaan, mikäli etuus on ollut vankeusrangaistuksen suorittamisen vuoksi pitkään keskeytettyä. Jos henkilö on luopunut asunnostaan ja eläkkeensaajien asumistuki on sen vuoksi lakannut, on hänen vapauduttuaan haettava eläkkeensaajien asumistukea uuteen asuntoonsa normaaliin menettelytapojen mukaisesti.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään viittaussäännöksiin kansaneläkelakiin EAL 14 §:ssä sekä eläkkeensaajien asumistukiasetuksen 1–4 §:ssä.

Eläkkeensaajien asumistuen maksaminen perheen huoltoon ks. jäljempänä eläkkeet kohta 13.9

Opintotuen asumislisä, ks. jäljempänä kohta 13.7.

13.7. Opiskelijan etuudet

Opintotuesta säädetään opintotukilaisissa (OTL, 65/1994). Opintotuen tarkoituksena on turvata opiskelijoiden toimeentulomahdollisuudet opintojen aikana. Opintotuki on tarkoitettu peruskoulun jälkeisiin opintoihin niille opiskelijoille, jotka harjoittavat päätoimisia opintoja ja joilla on taloudellisen tuen tarve. Opintotukena voidaan opintotukilain 2 §:n mukaan myöntää opintorahaa, asumislisää sekä opintolainan valtioneuvoston takaus. Näiden lisäksi opintotukilain mukaan voidaan opintolainojen eräntyneisiin korkoihin maksaa korkoavustusta. Opintolainan saaneilla on myös eräin edellytyksin oikeus opintolainavähennykseen verotuksessa.

Opintotuen asumislisään on oikeutettu opiskelija, joka asuu vuokralla vuokra-, asumisoikeus- tai osaomistusasunnossa. Asumislisän piiriin kuuluvat kaikki vuokralla asuvat lapsettomat opiskelijat. Toisin kuin yleinen asumistuki, opintotuen asumislisä ei ole ruokakuntakohtainen vaan se maksetaan erikseen kullekin samassa asunnossa asuvalle henkilölle.

Oikeutta opintorahaan ja asumislisään ei ole siltä ajalta, jona opiskelija suorittaa vankeusrangaistusta ja opiskelee rangaistuslaitoksessa (opintotukilain 6 § 1 mom. 14 kohta). Näin ollen jos opiskelija joutuu vankilaan ja keskeyttää aiemmat opintonsa, lakkautetaan hänen opintorahansa ja asumislisänsä. Vankilassa olevalla on kuitenkin oikeus edellä mainittuun korkoavustukseen opintolainan eräntyneille koroille. Myös oikeus opintolainavähennykseen verotuksessa säilyy vankilassaoloaikana.

Jos opiskelija opiskelee rangaistuslaitoksen ulkopuolella, hänelle voidaan myöntää opintoraha. Lainatakausta ei myönnetä henkilölle, joka on suorittamassa vapausrangaistusta.

Lakkautettua opintotukea ei palauteta maksuun kun henkilö vapautuu vaan hänen tulee hakea opintotukea uudelleen normaalien menettelytapojen mukaisesti.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään OTL 41 §:ssä.

13.8. Sotilasavustus

Sotilasavustuksesta säädetään sotilasavustuslaissa (SAL, 781/1993). Sotilasavustusta voi saada asevelvollinen itse, hänen omaisensa tai elatusapuun oikeutettu alaikäinen lapsi. Sotilasavustuksen tavoitteena on korvata palveluksessa olevalle asevelvolliselle hänen vakinaisesta asunnostaan aiheutuvat kohtuulliset asumismenot sekä maksaa hänen opintolainojensa korot, turvata palveluksessa olevan asevelvollisen omaisten toimeentulo palveluksen aikana maksamalla heille perusavustusta, asumisavustusta ja erityisavustusta sekä maksaa avustus elatusapuun oikeutetulle alaikäiselle lapselle. Sotilasavustuksen määrään vaikuttavat käytettävissä olevat tulot ja säästöt.

Jos sotilasavustusta saava asevelvollisen omainen joutuu vankilaan, vähennetään perusavustuksesta sitä aikaa vastaava osa, minkä avustusta saava omainen on vähintään 14 vuorokautta kärsimässä vapausrangaistusta (SAL 17 § 1 mom. 1 kohta). Perusavustuksesta vähennetään vain vapausrangaistusta kärsivän omaisen osuus. Esimerkiksi asumisavustusta ei vähennetä, vaan sitä voidaan maksaa myös omaisen vankilassaoloajalta. Käytännössä sotilasavustuslain 17 § 1 mom. 1 kohta tulee harvoin sovellettavaksi, sillä suurin osa avustuksen saajista on perheettömiä.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään SAL 22 §:ssä.

13.9. KEL –eläkkeet ja erät niihin liittyvät etuudet

Kelan maksamasta **vanhuuseläkkeestä, työttömyyseläkkeestä ja työkyvyttömyyseläkkeestä** säädetään kansaneläkelaisissa (KEL, 347/1956). Vanhuuseläke myönnetään hakemuksesta Suomessa asuvalle 65 vuotta täyttäneelle henkilölle iän täyttämistä seuraavan kuukauden alusta. Työkyvyttömyyseläkettä voidaan maksaa 16–64 -vuotiaalle työkyvyttömälle henkilölle. Alle 20-vuotiaalle ei työkyvyttömyyseläkettä kuitenkaan myönnetä, ennen kuin hänen mahdollisuutensa kuntoutukseen on selvitetty.

Pääsääntöisesti oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaa aikaisintaan sen kuukauden alusta, jota edeltäneen kuukauden aikana hakijalla olisi viimeksi ollut oikeus sairauspäivärahaan tai ammatillisen kuntoutuksen perusteella maksettavaan kuntoutusrahaan. Jos hakijalla ei ole ollut oikeutta saada sairauspäivärahaa, oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen voi kuitenkin alkaa vasta, kun päivärahan enimmäisaikaa (300 arkipäivää) vastaava aika on kulunut.

Sairauspäivärahan enimmäisaikaa laskettaessa otetaan pääsääntöisesti huomioon kaikki sairauspäivärahapäivät työkyvyttömyyden alkamista edeltäneiden kahden vuoden ajalta. Jos oikeutta päivärahaan ei ole tai henkilö ei ole hakenut päivärahaa, 300 päivän laskennallinen aika lasketaan vastavalla tavalla kuin todellinen enimmäissuoritus aika.

Työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka sairauden, vian tai vamman takia on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, mitä on pidettävä ikä, ammattitaito ja

muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. (KEL 22 § 1 mom.) Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää myös kuntoutustukena määrääjäksi. Jos työkyvyttömyyseläkehakemus hylätään, hakijalle kerrotaan päätöksen yhteydessä, mitä hän voi tehdä toimeentulonsa varmistamiseksi ja kuntoutusmahdollisuuksiensa selvittämiseksi.

Perhe-eläkkeestä säädetään perhe-eläkelaisa (PEL, 38/1969). Kelan maksamalla perhe-eläkkeellä pyritään turvaamaan lesken ja lasten toimeentulo perheenhuoltajan kuollessa. Leskelle voidaan perhe-eläkkeenä maksaa alku- ja jatkoeläkettä ja lapselle lapseneläkettä tai koululaiseläkettä.

Maahanmuuttajan erityistuesta säädetään maahanmuuttajan erityistuesta annetussa laissa (1192/2002). Sen tavoitteena on turvata riittävä toimeentulo vanhuuden ja työkyvyttömyyden ajalta sellaiselle Suomessa asuvalle maahanmuuttajalle, joka ilmeisesti muutoin olisi jatkuvasti toimeentulotuen tarpeessa. Maahanmuuttajan erityistuki voidaan myöntää iän perusteella 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle tai työkyvyttömyyden perusteella alle 65-vuotiaalle maahanmuuttajalle.

Pitkäaikaistyöttömille henkilöille maksettavasta eläketuesta säädetään laissa eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta (39/2005). Lain mukaan vuonna 1941 - 1947 syntyneille, pitkään työttöminä olleille voidaan laissa säädetyin edellytyksin myöntää työmarkkinatuen sijasta eläketuki. Oikeus eläketukeen on sen kuukauden loppuun, jolloin henkilö täyttää 62 vuotta. Eläketukena maksetaan kansaneläkeosuus ja työeläkeosuus.

Lapsikorotuksesta säädetään kansaneläkelain 29 §:ssä. Työ- tai kansaneläkkeensaaja voi laissa säädetyin edellytyksin saada Kelasta lapsikorotuksen oman tai puolisonsa alle 16-vuotiaan lapsen perusteella.

Edellä mainittujen etuuksien (eläkkeet työttömyyseläkettä lukuun ottamatta, lapsikorotus ja eläketuki) maksaminen keskeytetään vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta. Tämä perustuu kansaneläkelain 42 §:ään, johon viitataan perhe-eläkelain 37 §:ssä ja eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta annetun lain 8 §:n 2 momentissa. Maahanmuuttajan erityistuesta annetun lain 22 § vastaa kansaneläkelain 42 §:ää. Jos henkilö on ollut tutkintavankina välittömästi ennen vapausrangaistuksen alkamista ja tutkintavankeusaika vähennetään vapausrangaistuksesta, etuuden maksaminen keskeytetään kun tutkintavankeuden ja vapausrangaistuksen yhteenlaskettu aika on kestänyt kolme kuukautta, kuitenkin aikaisintaan vapausrangaistuksen alkamista seuraavan kuukauden alusta. Jos henkilö suorittaa samanaikaisesti vankeusrangaistusta ja sakon muuntorangaistusta, etuuden maksaminen keskeytetään, kun niiden yhteenlaskettu aika on kestänyt kolme kuukautta.

Kansaneläkelain 22 c §:n mukainen työttömyyseläke kuitenkin keskeytetään heti vankilaan joutumisesta seuraavan kuukauden alusta. Tämä perustuu siihen, että työttömyyseläkettä ei makseta kuukaudelta, jona henkilö ei voi ottaa vastaan työtä.

Työttömyyseläkettä lukuun ottamatta edellä mainittujen etuuksien maksamista ei keskeytetä, kun kyseessä on pelkkä sakon muuntorangaistus, pelkkä tutkintavankeus, alle kolme kuukautta kestänyt vankeus tai rangaistuksen suorittaminen ulkomaan vankilassa.

Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet, maahanmuuttajan erityistuki, pitkäaikaistyöttömän eläketuki, lapsikorotus ja eläkkeensaajien asumistuki tai osa niistä voidaan kansaneläkelain 42 §:n nojalla maksaa puolison, avopuolison tai alle 16-vuotiaiden lasten huoltoon, jos eläkkeensaaja on ennen vankilaan joutumistaan elättänyt heitä. Tällöin edellytetään perheen muiden tulojen olevan niin pienet, että perheen koko huomioon ottaen sen elatuksen voidaan katsoa olevan keskeytettävän eläkkeen varassa. Jos puoliso saa esim. sairaus-, äitiys- tai työttömyyspäivärahaa tai on itse eläkkeensaaja, katsotaan hänen tulevan toimeen omilla tuloillaan. Myös maahanmuuttajan erityistuki voi-

daan maksaa perheen huoltoon maahanmuuttajan erityistuesta annetun lain 22 §:n nojalla. Etuutta ei aleta maksaa perheen huoltoon automaattisesti vaan sitä tulee pyytää Kelalta. Käytännössä perheen huoltoon maksaminen on melko harvinaista.

Kun henkilö vapautuu vankilasta, alkaa eläkkeen maksaminen uudelleen vapautumista seuraavan kuukauden alusta. Jos vapautumispäivä on kuukauden ensimmäinen päivä, maksaminen aloitetaan saman kuukauden alusta. Tieto vapauttamispäätöksestä saadaan yleensä vankilaviranomaisilta. Keskeytetyt etuudet palautetaan maksuun yleensä ilman hakemusta.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään KEA 5 luvussa.

13.10. Vankilaan joutumista koskeva ilmoitusvelvollisuus

Useissa etuuslaeissa säädetään vankilan velvollisuudesta ilmoittaa Kelalle etuudensaajan suorittaman rangaistuksen alkamisesta ja päättymisestä taikka tutkintavankeuden alkamisesta ja päättymisestä. Kansaneläkelain 46 c §:n, vammaistukilain 8 §:n, maahanmuuttajan erityistukilain 33 §:n, eläkkeensaajien asumistukilain 14 §:n, perhe-eläkelain 37 §:n, eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta annetun lain 8 §:n sekä sairausvakuutuslain 19 luvun 4 §:n, kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 60 §:n ja työttömyys-turvalain 13 luvun 1 §:n perusteella vankilalla on nimenomainen velvollisuus ilmoittaa etuudensaajan vankilaan joutumisesta. Vankilan ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan poista etuudensaajan omaa ilmoitusvelvollisuutta. Saadun ilmoituksen perusteella Kelassa tutkitaan, mitä henkilön saamille etuuksille pitää tehdä.

Opintotuen tai yleisen asumistuen osalta vankilalle ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa etuudensaajan joutumisesta vankilaan. Tieto siitä, että opiskelija on alkanut suorittaa vankeusrangaistusta, saadaan useimmiten oppilaitoksesta (opiskelija on keskeyttänyt opinnot tai ei ole ilmoittautunut läsnäolevaksi). Tämä perustuu OTL:n 41 b §:n 4 kohtaan, jonka mukaan Kelalla on oikeus saada oppilaitokselta tiedot läsnä oleviksi ilmoittautuneista opiskelijoista ja opintojen edistymisestä. Myös tuensaajalla itsellään on OTL 41 §:n nojalla ilmoitusvelvollisuus. Opintotukilain 41 b §:n 7 kohdan mukaan Kelalla on myös oikeus saada rangaistuslaitoksilta tiedot rangaistuksen alkamisesta ja päättymisestä. Yleisen asumistuen osalta tuensaajalla itsellään on asumistukilain 23 §:n perusteella velvollisuus ilmoittaa Kelalle vankeusrangaistuksen suorittamisesta. Asumistukilain 25 a §:n mukaan Kelalla on myös oikeus saada rangaistuslaitoksilta tiedot rangaistuksen alkamisesta ja päättymisestä.

Vankilalle ei ole erikseen säädetty tietojenantovelvollisuutta äitiysavustuslaissa, lapsilisälaissa, lasten kotihoidontuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa.

Jos tieto vankilaan joutumisesta tulee Kelaan muualta kuin vankilasta, tieto varmistetaan asianomaisesta vankilasta tai rikosseuraamusviraston (RISE) vankirekisteristä.

13.11. Yhteenveto keskeisistä asioista

Kelan eri etuuslaeissa on hyvin erilaisia säännöksiä siitä, voidaanko vangille tai tutkintavangille myöntää ja maksaa Kelan etuuksia. Säännökset poikkeavat toisistaan sekä kirjoitustavaltaan että sisällöltään ja niissä käytetty terminologia on osin vanhentunutta.

Kelan eri etuuslakien vankisäännösten sisällölliset erot selittyvät paljolti sillä, että eri etuudet ovat luonteeltaan erilaisia ja niiden tarkoitus ja tavoitteet ovat erilaisia. Osaksi syynä säännösten erilaisuuteen ovat todennäköisesti myös historialliset syyt.

13.11.1. Etuuksien maksaminen

Oheiseen taulukkoon on koottu pääsäännöt siitä, miten Kelan eri etuudet käyttäytyvät kun henkilö on tutkintavanki, suorittaa sakon muuntorangaistusta tai vankeusrangaistusta taikka yhdyskuntapalvelua.

Taulukko 5: Yhteenvedo eri etuuksien maksamisesta kohderyhmittäin

Etuus	Maksetaan ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavalle	Maksetaan sakkonmuutorangaistusta suorittavalle	Maksetaan tutkintavangille	Maksetaan yhdyskunta-seuraamusta suorittavalle	Erityistä
Äitiysavustus	x	x	x	x	
Lapsilisä	x	x	x	x	maksetaan sille, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta
Lapsen hoitotuki	x	x	x	x	maksetaan lapsen vanhemmalle, jos tämä huoltaa lasta
Ansioläke	x	x	x	x	
Eläkkeet ja maahanmuuttajan erityistuki	x 3 kk	x	x	x	työttömyyseläkettä ei makseta vankilassa olevalle
Vammaistuki ja eläkkeensaajien hoitotuki	x 3 kk ajan	x	x	x	
Yleinen asumistuki	x enint. 6 kk ajan	x enint. 6 kk ajan	x enint. 6 kk ajan	x	vankilassaolija lasketaan perheen ruokakuntaan kuuluvaksi
Eläkkeensaajien asumistuki	x enint. 3 kk ajan	x	x	x	
Sairaanhoidokustannukset	x jos vanki hankkii omalla kustannuksellaan	x	x	x	
Sairauspäiväraha		x	x	x	
Vanhempainpäivärahat		x	x	x	edellyttää, että vanhempi osallistuu lapsen hoitoon
Lastenhoidon tuki				x	avolaitoksessa oleva voi saada jos lapsi mukana vankilassa
Kuntoutusraha				x	
Työttömyysetuudet (työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki, koulutuspäiväraha)				x	työvoimapolitiittisen koulutusetuuden voi kuitenkin saada
Opintoraha ja opintotuen asumislisä	x opintoraha voidaan maksaa, jos opiskelee vankilan ulkopuolella			x	

Ehdoton vankeusrangaistus

Jos henkilö alkaa suorittaa ehdotonta vankeusrangaistusta ja hän saa Kelan maksamaa etuutta,

- lapsilisän ja lapsen hoitotuen maksaminen voi tästä huolimatta jatkua, elleivät muut syyt johda etuuden maksamisen muutoksiin
- oikeus lastenhoidon tukeen voi jatkua, mutta asia pitää yleensä selvittää tapauskohtaisesti
- työttömyysturvaetuuden maksaminen lakkaa (vankilassa ei voi olla työmarkkinoiden käytävissä)
- maksussa olevan sairausvakuutuksen päivärahaetuuden maksaminen keskeytetään
- oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin sairaanhoitokorvauksiin lakkaa (poikkeus rangaistuslaitoksen lääkärin luvalla vangin omalla kustannuksella järjestetty hoito)
- kuntoutusrahan maksaminen lakkaa
- vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen maksaminen keskeytetään pääsääntöisesti vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta
- opintotuen asumislisän maksaminen lakkaa ja myös opintoraha pääsääntöisesti lakkaa
- yleinen asumistuki lakkaa, jos henkilö luopuu asunnostaan (muutoin maksaminen keskeytetään pääsääntöisesti vapausrangaistuksen alkamista seuraavan seitsemännen kuukauden alusta)
- eläkkeensaajien asumistuki lakkaa, jos henkilö luopuu asunnostaan (muutoin maksaminen keskeytetään pääsääntöisesti vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta)
- eläke-etuuksien maksaminen keskeytetään pääsääntöisesti vapausrangaistuksen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta, työttömyyseläkkeen kuitenkin heti vankilaan joutumista seuraavan kuukauden alusta.

Kansaneläkettä on vuodesta 1982 lukien maksettu ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavalle kolmen kuukauden ajalta ja etuuksien maksaminen keskeytetään rangaistuksen suorittamisen alkamista seuraavan neljännen kuukauden alusta. Edeltänyt tutkintavankeus voi johtaa siihen, että maksaminen keskeytetään jo rangaistuksen suorittamisen alkamista seuraavan kuukauden alusta. Myös muiden Kelan maksamien eläkkeen tyyppisten etuuksien ja eläkkeensaajien asumistuen maksaminen jatkuu vastaavan pääsääntöisesti kolmen kuukauden pituisen ajan. Neljännen kuukauden alusta keskeyttäminen otettiin kansaneläkelakiin vuonna 1982 eduskunnan sosiaalivaliokunnan esityksestä. Sosiaalivaliokunta ei tuolloisessa mietinnössään perustellut tarkemmin syytä siihen, miksi se piti säännöksen muuttamista tarpeellisena. Todennäköisesti syynä on ollut se, että lyhyen vankeusrangaistuksen ei haluttu johtavan eläkkeen maksamisen keskeyttämiseen.

Vammaisetuuksien osalta syynä kolmen kuukauden ajan jatkuvaan maksamiseen on todennäköisesti se, että vammaisetuudet ovat Kelassa läheisesti liittyneet eläke-etuuksiin ja vammaisetuuksissa sääntely on monilta osin näihin päiviin asti hoidettu viittauksin kansaneläkelakiin.

Vankeusrangaistusta suorittavalle henkilölle voidaan Kelan etuuksista myöntää esimerkiksi äitiysavustus. Sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha voidaan myöntää, jos henkilö on tutkinta-vankina tai suorittaa sakon muuntorangaistusta tai yhdyskuntapalvelua. Opintoraha voidaan myöntää, jos vanki opiskelee rangaistuslaitoksen ulkopuolella ja jos muut myöntämisedellytykset täyttyvät. Myös eläke- ja vammaisetus voidaan yleensä myöntää, vaikka henkilö olisi suorittamassa vankeusrangaistusta. Jos rangaistuksen suorittaminen on kestänyt kolme kuukautta jo ennen etuuden myöntämistä, keskeytetään eläke- tai vammaisetuuden maksaminen kuitenkin heti sen myöntämisestä lukien (kolmen kuukauden laskemisesta ks. edellä kohta 13.9).

Sakon muuntorangaistus ja tutkintavankeus

Sakon muuntorangaistusta suorittavalle ja tutkintavangille voidaan maksaa sairaus- ja vanhempainpäivärahaa, eläke- ja vammaisetuuksia, korvauksia sairaanhoidon kustannuksista sekä äitiysavustus ja lapsilisä. Myös sekä yleisen että eläkkeensaajien asumistuen maksaminen jatkuu edellyttäen, että vangilla on edelleen asumiskustannuksia. Yksin asuvalle henkilölle maksettava yleinen asumistuki lakkaa kuitenkin myös tutkintavangilla kuuden kuukauden jälkeen.

Todennäköisesti siihen ratkaisuun, että sakon muuntorangaistus tai tutkintavankeus ei keskeytä tai lakkautta yllämainittujen etuuksien maksamista, on päädytty sen vuoksi, että muuntorangaistus on aina kestoltaan lyhyt ja tutkintavankeudenkin on oletettu yleensä olevan lyhytaikaista. Sakon muuntorangaistusta ja tutkintavankeutta ei myöskään ehkä ole aikoinaan pidetty niin ”tuomittavana” seikkana kuin ehdotonta vankeusrangaistusta eikä etuuksien keskeyttämistä siten ole pidetty tarpeellisenä. Tutkintavankien osalta maksamista puoltaa myös syyttömyysolettama. Esimerkiksi kansaneläke- ja sairausvakuutuslain säännöksiä taustalla näyttäisi olevan se ajatus, että etuus voidaan lakkauttaa tai sen maksaminen keskeyttää vain siinä tapauksessa, että tuomioistuimien on tuominnut henkilön rikoksen johdosta ehdottomaan vankeuteen ja henkilö alkaa suorittaa tätä rangaistusta. Jo alkuperäisiin vuoden 1956 kansaneläkelakiin ja vuoden 1963 sairausvakuutuslakiin on sisällytetty säännös siitä, että etuutta ei suoriteta silloin kun henkilö alkaa kärsiä vapausrangaistusta.⁴⁷ Vaikka kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain kyseisiä kohtia on useamman kerran muutettu lakien voimaantulon jälkeen, on tämä peruseriaate säilynyt samana.

Työttömyysetuuksien, kuntoutusrahan, lastenhoidon tuen ja opintotuen maksaminen lakkaa muuntorangaistuksen suorittamisen tai tutkintavankeuden vuoksi. Syynä lakkaamiseen on työttömyysetuuksien osalta se, että henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä eikä siten ole oikeutettu tukeen. Sakon muuntorangaistuksen tai tutkintavankeuden myötä sekä kuntoutus että opiskelu mitä todennäköisimmin keskeytyvät eikä oikeutta etuuksiin jo senkään vuoksi ole. Lisäksi kuntoutusrahan maksamisen edellytyksenä on, että henkilö on kuntoutuksen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä. Sakon muuntorangaistusta suorittavan henkilön tai tutkintavangin osalta tämä edellytys ei täyty eikä heille siten makseta kuntoutusrahaa. Opintotuen osalta on huomattava, että jos muuntorangaistusta suorittava henkilö tai tutkintavangi opiskelee vankilan ulkopuolella, voidaan opintotuen maksamista yhä jatkaa.

Yhdyskuntaseuraamus

Yhdyskuntaseuraamusta suorittavalla henkilölle maksetaan Kelan etuudet normaalisti edellyttäen, että etuuden myöntämisedellytykset täyttyvät.

Vankilasta vapautumisen vaikutus

Kun henkilö vapautuu vankilasta, eivät etuudet pääsääntöisesti tule maksuun automaattisesti vaan Kelalle on ilmoitettava vapautumisesta ja etuuksia on haettava uudelleen. Keskeytetyn eläkkeen, maahanmuuttajan erityistuen, pitkäaikaistyöttömän eläketuen, lapsikorotuksen, eläkkeensaajien

⁴⁷ Alkuperäisen vuoden 1956 kansaneläkelain 42 § mukaan eläkkeen maksaminen tuli keskeyttää ”seuraavan eläkejakson alkamisesta lukien, kun eläkkeensaaja on alkanut kärsiä vähintään kolme kuukautta kestävästä vapausrangaistusta” ja vuoden 1963 sairausvakuutuslain mukaan korvausta sairaanhoidosta johtuvista kustannuksista ja päivärahaa ei suoriteta siltä ajalta, minkä vakuutettu on ”kärsimässä välittömästi tuomittua vapausrangaistusta”. Vuoden 1937 kansaneläkelain 50 § puolestaan kuului seuraavasti: Vapausrangaistusta kärsivälle taikka pakkolaitokseen, yleiseen työhön, pakko-työlaitokseen, työlaitokseen, yleiseen alkoholihuoltoon tai muuhun sellaiseen laitokseen määrätylle ei eläkettä makseta siltä ajalta, jonka vapausrangaistus tai laitoksessaolo kestää, jos sanottu aika on kolmeakymmentä vuorokautta pidempi. Jos eläkettä on maksettu sanotulta ajalta, voidaan se vähentää seuraavista eläke-eristä

asumistuen, vammaistuen ja eläkkeensaajien hoitotuen maksaminen alkaa kuitenkin vapautumista seuraavan kuukauden alusta (mikäli edellytykset etuuden saamiseen eivät ole muuttuneet).

13.11.2. Asumisen tuet vankitilanteissa

Kelan maksamat asumiseen liittyvät tuet eli yleinen asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opintotuen asumislisä käyttäytyvät vankitilanteissa jossakin määrin eri tavalla. Oheiseen taulukkoon on koottu pääsäännöt siitä, miten asumisen tukia maksetaan kun henkilö on tutkintavanki, suorittaa sakon muuntorangaistusta tai vankeusrangaistusta taikka yhdyskuntapalvelua.

Taulukko 6: Asumisen tuet

Etuus	Maksetaan ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavalle	Maksetaan sakonmuuntorangaistusta suorittavalle	Maksetaan tutkintavangille	Maksetaan yhdyskuntaseuraamusta suorittavalle	Erityistä Huom. Jos henkilö luopuu asunnostaan, ei tukia makseta
Yleinen asumistuki	x enint. 6 kk ajan	x enint. 6 kk ajan	x enint. 6 kk ajan	x	vankilassaolija lasketaan perheen ruokakuntaan kuuluvaksi
Eläkkeensaajien asumistuki	x enint. 3 kk ajan	x	x	x	
Opintotuen asumislisä				x	

Kelasta asumiseensa tukea saavista yleistä asumistukea saavat ovat ehdotonta vankeusrangaistusta suorittaessaan etuuden maksamisen keston osalta paremmassa asemassa kuin muut. Toisaalta eläkkeensaajien asumistuen saajien asema voi käytännössä olla yleistä asumistukea saavia henkilöitä parempi, sillä myös kansaneläkkeen maksaminen jatkuu pääsääntöisesti kolmen kuukauden ajan. Myös työeläkkeen maksaminen yleensä jatkuu vankeudesta huolimatta.

Eläkkeensaajien asumistuen saajan oikeudesta saada asumistukea vielä kolme kuukautta rangaistuksen suorittamisen alkamisen jälkeen on säädetty laissa. Yleisessä asumistuessa laintasoista sääntelyä ei ole vaan maksaminen kuudelta kuukaudelta perustuu Kelan ohjeistukseen ja oikeuskäytäntöön.

13.12. Valvottu koevapaus ja sosiaalivakuutus

Vuoden 2006 lokakuussa voimaan tulevalla vankeutta ja ehdonalaista vapautta koskevalla lainsäädäntöuudistuksella tulee olemaan vaikutusta myös Kelan etuuksien maksamisen kannalta. Ainakin rikoslain uuden 2 c luvun 8 §:n mukaisella valvotulla koevapaudella voi olla merkitystä etuuksien maksamiseen. Koevapauden alkaminen ja sen mahdollinen keskeytyminen voi vaikuttaa etuuksiin ja siksi olisi syytä saada tieto koevapaudesta vankilan ilmoitusmenettelyllä Kelaan. Useimmin etuuden maksamisen kannalta merkityksellinen seikka on rangaistuslaitoksessa oleminen eikä se, onko henkilöllä edelleen vangin status.

OSA III: TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida normaalisuusperiaatteen toteutumista erilaisten rikosseuraamusjärjestelmän piirissä olevien ryhmien (kriminaalihuollon asiakkaiden, tutkintavankien ja vankien) kannalta sekä toimintajärjestelmien, keskeisen lainsäädännön että viranomaisratkaisujen näkökulmista. Perustehtävään liittyen työryhmän tuli täydentää ja ajanmukaistaa olemassa olevaa tietopohjaa ja tehdä tarvittavat toimenpide-ehdotukset.

Työryhmä katsoi, että normaalisuusperiaate on toimiva ja yhteiskunnan eri hallinnonaloilla hyväksytty käsite, mutta sen tulkinnat ja erityisesti soveltaminen vaihtelevat. Lokakuussa 2006 voimaan tulevan vankeuslain (767/2005) mukaan vankilan olot on järjestettävä mahdollisimman pitkälle vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia oloja. Yhdyskuntaseuraamusten keskeisenä ajatuksena puolestaan on, että rangaistusta suorittava pysyy yhteiskunnan, yhteisönsä ja myös yleisten tukijärjestelmien piirissä. Muussa hyvinvointivaltiojärjestelmässä normaalisuusperiaatteen merkityssisältö on elänyt astetta enemmän. Kun sillä alun perin tarkoitettiin leimaamisen välttämistä, 2000-luvulla se on enenevästi tarkoittanut asiakkaiden ja potilaiden (palvelu)oikeuksien korostamista.

Työryhmä totesi, että sekä kriminaalipolitiikassa että muussa hyvinvointipolitiikassa on periaatteessa edetty samansuuntaisesti, positiivista perustuslakitulkitusta korostaen. Esimerkiksi vankeuslaissa keskeisenä päämääränä on ollut säätää vankien oikeuksista ja erityisesti niiden rajoituksista lain tasolla. Käytännössä kuitenkin eroja on nähtävissä. Ne tulevat näkyviin erityisesti tilanteissa ja soveltamistoimenpiteissä, jolloin normaalisuusperiaatteesta poiketaan. Pääsääntö on, että hyvinvointivaltiojärjestelmässä yleensä poiketaan selviytymisvajaiden kompensoinnin suuntaan: mikäli universaalien järjestelmän standarditoimenpiteet eivät riitä, käytetään erityispalveluja tai –toimenpiteitä. Seuraamusjärjestelmässä selektio toimii useimmiten käytännössä toiseen suuntaan – normaalisuusperiaate toteutuu paremmin niiden tuomittujen osalla, joiden toimintaedellytykset muutoinkin ovat paremmat.

Yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen tilanne on myös yleisesti ottaen parempi kuin tutkintavankien ja vankien. Koko seuraamusjärjestelmä on tästä näkökulmasta katsoen siten myös sosiaalisesti valikoiva: huonot selviytymisedellytykset (psykososiaaliset ongelmat, heikoksi arvioitu soveltuvuus) eivät edesauta lievemmän rangaistusmuodon valintaa silloinkaan, kun rikos sinällään ei vankeusrangaistuksen tuomitsemista välttämättä edellyttäisi. Tämä järjestelmän regressiivinen piirre hankaloittaa osaltaan sen arviointia, mitkä ongelmista johtuvat varsinaisesti seuraamuksesta (laitosolot), mitkä taas sen täytäntöönpanon toteutuksesta.

Seuraamuksista ja niiden toimeenpanosta johtuu erilaisia normaalisuusperiaatteen rajoitteita, jotka toisinaan ovat väistämättömiä ja toisinaan ehdollisia tai jopa nettovaikutuksiltaan positiivisia riippuen siitä, miten hyvin erilaisia yhteiskunnan tukijärjestelmiä onnistutaan sovittamaan yhteen täytäntöönpanojärjestelmän omien toimenpiteiden kanssa.

Jotta normaalisuusperiaatteen toteutumista olisi mahdollista selvittää tosiasiallisesti ja käytännössä, tarvitaan paitsi seuraamusjärjestelmien piirissä olevien tilanteen empiiristä selvittämistä, myös käsitteellistä selkeyttämistä. Näin ollen itse seuraamusjärjestelmässä tulisi kyetä erottamaan toisistaan nykyistä selkeämmin ja johdonmukaisemmin:

- *väistämättömät tekijät*: seuraamuksen luonteesta sinällään koituvat seuraukset, esimerkiksi vankeus tai tuomion suorittaminen sinänsä (vapauden menetys);
- *ehdolliset tekijät*: seuraamuksen ja yhteiskunnan tukijärjestelmien toteutusperiaatteiden yhteensovittaminen, esimerkiksi se, miten täytäntöönpanojärjestelmä käytännössä toimii tai se, miten asumisen tukijärjestelmät ja niiden rajoitukset toimivat seuraamuksen aikana; sekä
- *interventiotekijät*: rikosseuraamusjärjestelmän sisäiset, rangaistujen tulevaa selviytymistä lisäävät ja toimintavajeita kompensoivat toimenpiteet täydennettynä normaalisuusperiaatteen mukaisesti niillä yhteiskunnallisilla tukitoimilla, joita esimerkiksi koulutusjärjestelmä ulottaa seuraamusjärjestelmään.

Työryhmän tavoitteena oli arvioida, millä tavoin normaalisuusperiaate toteutuu kohderyhmien kohtelussa suhteessa yhteiskunnan normeihin ja arvoihin, ei tuomittujen tai tutkintavankien oikeuksien lisääminen sinänsä. Koko yhteiskunnassa ja lainsäädännön arvopohjassa on vahva universalistinen (mukana pitämisen, tasa-arvon) eetos, joka korostaa työryhmän tehtävän kannalta kahta arvioitavaa seikkaa:

- missä määrin nykylainsäädäntö ja normisto sekä hallintokäytännöt toimivat universalistisin periaattein (rikosseuraamusasiakkaan asema hyvinvointivaltion kansalaisena)?; ja
- missä määrin tulisi selektiivisesti vahvistaa rikosseuraamusasiakkaiden mahdollisuuksia tukeen (positiivisen diskriminaation periaate ja interventioden oikeutus)?

Työryhmä kartoitti muiden Pohjoismaiden (Ruotsin, Norjan ja Tanskan) käytäntöjä toimeksiantoonsa liittyen. Kaikissa Pohjoismaissa normaalisuusperiaate on yleisesti hyväksytty ja korostettu periaate. Käytännöt ja sovellukset kuitenkin vaihtelevat siten, että yleisperiaatteen lisäksi ei voida sanoa tässä suhteessa olevan mitään yhtenäistä pohjoismaista mallia. Lisäksi eri maissa ja eri sektoreilla on tehty hyvinkin erisuuntaisia ratkaisuja viime vuosina, varsinkin suhteessa eri viranomaissektoreiden vankeinhoidollisiin kustannus-, järjestämis- tai tuottamisvastuisiin. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden asemassa ei näyttäisi olevan oleellisia maiden välisiä eroja lukuun ottamatta sitä, että rikosseuraamusten valikko vaihtelee.

Sekä aikaisempi että vuoden 2006 lokakuussa voimaan tuleva tutkintavankeutta ja vankeutta koskeva lainsäädäntö painottavat voimakkaasti sitä, että järjestelmän perustehtävänä on uusintarikollisuuden vähentäminen. Tavoitteeseen on vaikea päästä pelkästään seuraamukseen liittyviä väistämättömiä, vapauden menetystä korostavia elementtejä käyttäen. Erityisestäävyyden vaikuttavia, selviytymistä edistäviä elementtejä tulisi siis lisätä ja rikosseuraamusalan ja yhteiskunnan muiden toimintajärjestelmien keskinäissuhteita tulisi arvioida nykyistä enemmän ehdollisten ja interventiotekijöiden näkökulmasta.

Kun esimerkiksi sosiaaliturvan ja etuusjärjestelmien soveltamiskäytäntöjen arvioinnissa keskeinen normaalisuuden kriteeri on universalismi (tasa-arvo vahvassa tai heikossa mielessä), muussa viranomaisten yhteistoiminnassa johtajatuksena tulisi – varsinkin asiakasryhmien terveydellistä ja sosiaalista tilannetta vasten arvioiden – olla kuntoutus, joka toteutuu sosiaalisen, lääkinnällisen, ammatillisen ja opetuksellisen sisällön muodossa.

Normaalisuusperiaatteen toteutuminen etuusjärjestelmissä

Yhdyskuntaseuraamusasiakkaat, tutkintavangit, vangit ja sakkovangit ovat keskenään eriarvoisessa asemassa suhteessa erilaisiin sosiaaliturvaetuksiin. Pääsääntö on, että yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen kohtelu on normaalisuusperiaatteen valossa johdonmukaisempaa kuin tutkintavankien

ja vankien. Historiallisista syistä johtuen on erityisesti niin kutsuttuihin perusturvaetuuksiin liittyvään lainsäädäntöön ja hallintokäytäntöihin jäänyt joitakin vaikeasti perusteltavia, etuus- ja vankiryhmäkohtaisia poikkeamia (taulukot 5 ja 6 luvussa 13):

1. Sosiaalivakuutus sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja vammaisuuden tuomissa riskeissä

Perusturvaan liittyvä, koko väestölle tarkoitettu sosiaalivakuutusjärjestelmä ja sen etuuksittainen soveltaminen vaihtelevat yllättävän paljon myös rikosprosessin tai rikosseuraamuksen luonteen mukaan. Ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavan osalla sovellukset ovat kaikkein ankarimpia, yhdyskuntaseuraamusta suorittavilla ne seurailevat yleistä normaalisuusperiaatetta. Vaihtelun tausta lienee useimmiten historiallisissa tekijöissä, joilla ei nykytilanteessa ole enää perusteita.

Työryhmä pitää valitettavana, ettei myöskään lokakuussa 2006 voimaan tulevassa vankeutta ja tutkintavankeutta koskevassa lainsäädännössä ole korjattu suljettujen laitosten vankien ansioihin ja palkkaa saavien vankien eläkekertymään liittyviä puutteita.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä (Vastuu vankien sosiaali- ja terveydenhuollosta, STM 1994:17) katsoi, että rangaistuslaitoksessa olevalle tulisi jäädä päivittäisiksi käyttövaroiksi vähintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruinen rahamäärä, joka tulee sovittaa yhteen sosiaalivakuutusetuuksien kanssa. Tällöin myös vangin huoltovelvollisuus tulisi ottaa huomioon.

Työryhmä esittää, että

Vankityön palkkaus ja vaikutus eläkekertymään tulee saattaa normaalisuusperiaatteen mukaiselle pohjalle. (oikeusministeriö)

Erikseen tulee selvittää seuraavat seikat:

- Millä edellytyksillä ja keinoilla vangit voisivat vankila-aikana kerryttää eläkettä?
- 1950-luvulta peräisin olevat säännökset sairauspäivärahan maksamisen poikkeuksista kaipaavat päivittämistä. Erityisesti tulisi selvittää, miten poistetaan vankeusvankien erilainen kohtelu sairauspäivärahan maksamisessa verrattuna tutkintavankeihin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittaviin. Selkeimpänä ratkaisuvaihtoehtona voisi olla se, että sairauspäiväraha todetun työkyvyttömyyden perusteella maksetaan edellytysten täytyessä myös ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavalle samalla tavoin kuin sakon muuntorangaistusta suorittaville tai tutkintavangeillekin. Tällöin vangin saamasta sairauspäivärahasta voitaisiin periä vankeuden täytäntöönpanoon liittyvien säännösten nojalla asianmukainen ruoka- ja ylläpitokorvaus.
- Millä edellytyksin kuntoutusrahaa voitaisiin maksaa vankeusrangaistuksen aikana toteutetun kuntoutuksen ajalta erityisesti siinä tapauksessa, että henkilö on sijoitettuna sellaiseen vankilan ulkopuoliseen kuntoutukseen, jonka ajalta osallistujille yleensä maksetaan kuntoutusrahaa? (sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos)

Valvotussa koevapaudessa olevalle henkilölle tulee maksaa sairauspäivärahaa päivärahan maksamisen yleisten edellytysten täytyessä.

Eri rikosseuraamusasiakasryhmien eläkekohtelu tulee yhtenäistää. Kansaneläkkeen maksamista ei tule keskeyttää ehdottoman vankeusrangaistuksen ajalta vaan, sen maksamista tulisi jatkaa vähintään joiltakin osin koko vankeusajalta. Nykyisin eläkkeet ja vammaisuutta tai sosiaalista selviytymistä kompensoivat erityistuet katkeavat viimeistään 3 kuukauden kuluttua ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon alkamisesta. Muiden tarkastelussa olleiden rikosseuraamusasiakasryhmien perusturva ei katkea. Työryhmän käsityksen mukaan yhtenäistäminen tulee toteuttaa siten, että kokonaisuus olisi sekä vähemmän syrjivä (lisärangaistuksen omainen) että progressiivinen (sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos).

Eläkkeen maksaminen vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana otetaan huomioon määriteltäessä vangin mahdollista ruoka- ja ylläpitokorvausta (Vankeinhoitolaitos).

Vankeusaikana tulee selvittää vangin mahdollinen oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen (Kansaneläkelaitos, Vankeinhoitolaitos).

Edellä ehdotettujen uudistusten myötä sosiaalietuuksia tulisi olla mahdollista käyttää myös vangin ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin, ja etuudet olisivat vankeusajalta maksettuna ulosmittattavissa siinä määrin, kun ulosottoa koskevat säännökset sen yleensäkin mahdollistavat. Vangille jääväksi niin kutsutuksi suojaosuudeksi tulee kuitenkin jäädä etuuskohtainen tai minimiksi katsottu vähimmäissumma, joka on nykyisin 80 euroa kuukaudessa (asiakasmaksulain 7 c §). (sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos)

2. Julkinen työvoimapalvelu ja työttömyysturva

Työttömyysturvaan on oikeutettu työmarkkinoiden käytettävissä oleva henkilö. Työvoimapalvelut ovat tarkoitettut kaikille lukuun ottamatta niitä palveluita, jotka on tarkoitettu vain työmarkkinoiden käytettävissä oleville henkilöille. Työryhmän näkemyksen mukaan vankien työvoimapalvelujen ja työttömyysturvan haasteita tulee katsoa osana yhteiskunnan rakenteellisen työvoimapolitiikan ratkaisuja.

Työryhmä esittää, että

Laitoksen ulkopuolella työssä käyvä tai siihen kykenevä ja pääsevä vanki tulee lukea työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi. Asiasta tulee täsmentää työttömyysturvalaisissa. (työministeriö)

Valvottuun koevapauteen määrätty työkykyinen vanki tulee lukea työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi. Muutoksesta on syytä tiedottaa kattavasti. (työministeriö)

Vankien mahdollisuuksia hakeutua tarjolla oleviin työvoimapolitiittisiin koulutusohjelmiin vankilan ulkopuolelle tulee arvioida vangin koulutustarpeen ja tarjolla olevien koulutusvaihtoehtojen puitteissa. Tulee selvittää, millä edellytyksillä työvoimapolitiittista koulutusta voidaan järjestää myös suljetuissa vankiloissa. (Rikosseuraamusvirasto, työministeriö)

3. Asumisolot ja asumisen tukeminen

Rikosseuraamusasiakkaiden asumisolot ovat usein ongelmalliset. Asunnottomuus ja puutteelliset asumisolosuhteet vaikeuttavat omalta osaltaan elämäntilanteen parantamista. Myös vankeuden aikana asumisolot, esimerkiksi vankiloiden tilanahtauden sekä peruskorjaamattomien asumistilojen vuoksi, ovat usein puutteelliset. Asumisen järjestäminen vankilasta vapautuville on olennainen osa hallittua vapautteen siirtymistä. Rikosseuraamusasiakkaiden osalta on erityisen paljon tarvetta järjestää tuettua asumista.

Työryhmä esittää, että

Vankilan asumistilojen minimistandardit tulee vahvistaa normaalisuuperiaatteen mukaisesti. Uusissa vankitiloissa tavoitteena tulee olla yhden hengen asuinselli, jonka koko on vähintään 10 m² ja jossa on lisäksi vähintään 2m² wc- ja pesutila. Peruskorjausten yhteydessä vanhat tilat tulee uusia standardin mukaisiksi. (oikeusministeriö, Rikosseuraamusvirasto)

Asumistukijärjestelmiä tulee yhtenäistää siten, että eläkkeensaajien asumistukea tulee voida maksaa ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavalle kuuden kuukauden ajan. (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Kansaneläkelaitos)

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tulee toimeentulotukea koskevissa suosituksiaan korostaa vangin mahdollisuuksia säilyttää asunto vapautumista ajatellen. Toimeentulotukea tulee harkinnan mukaan myöntää asumiskustannuksiin vankeusaikana siten, että asumiskuluihin harkinnanvaraisesti myönnettävän toimeentulotuen ja yleisen asumistuen maksamisen perusteet yhtenäistään (yksin asuvat tutkintavangit ja vangit). (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Kuntaliitto)

Asumisvalmennus ja vapautumisen jälkeisen asumisen järjestäminen tulee olla osa rangaistusajan suunnitelmaa ja vapauttamissuunnitelmaa. (Vankeinhoitolaitos, kunnat)

Eri viranomaisten (lähinnä vankiloiden sekä kuntien sosiaali- ja asuntoviranomaisten) yhteistyötä tulee vahvistaa vankilasta vapautumisen jälkeisen asumisen järjestämisessä. Vankilasta vapautuneille tulee järjestää ja edelleen kehittää erilaisia asumisen tuen muotoja ja tuetun asumisen ratkaisuja. (Vankeinhoitolaitos, kunnat)

4. Opintososiaaliset tuet

Opiskelu on olennainen tekijä toteutettaessa erityisesti vankeuden täytöntöönpanon tavoitteita. Vankeinhoitolaitos ja opetusalan toimijat ovat viime vuosina tehneet onnistunutta yhteistyötä vankien opiskelumahdollisuuksien järjestämisessä. Sopusoinnussa tämän kehityksen kanssa on se, että myös opintososiaalisia etuuksia koskeva lainsäädäntö ja käytännöt ulottuvat yhä laajemmin myös opiskeleviin vankeihin.

Työryhmä esittää, että

Vankilan ulkopuolella työvoimapolitiiseen koulutukseen osallistuvan vangin tulee saada työmarkkinatukea, jota maksetaan työvoimapolitiittisen koulutustuen asemesta, jos koulutukseen osallistuvan työssäoloehto ei täyty. Kohtelu tulisi siis yhdenmukais-
taa muiden koulutukseen osallistuvien tilanteen mukaiseksi (Työministeriö, Kansan-
eläkelaitos).

5. Perheen ja lasten hyvinvoinnin turvaaminen

Rikosseuraamusasiakkaan hyvä suhde perheeseensä on keskeinen seuraamuksen tavoitteita tukeva tekijä. Erityisesti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aikana perheyhteyden katkeamisen tai höltyymisen vaara on suuri. Toisaalta siltä osin kuin perheyhteydessä on ongelmia, niitä voidaan pyrkiä vankeuden aikana poistamaan. Näissä tilanteissa vangin, hänen perheensä, eri viranomaisten sekä muiden tahojen toimiva yhteistyö on välttämätöntä. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aikana vangin perhe saattaa olla taloudellisen tuen tarpeessa siltä osin kuin vangin mahdollisuudet osallistua perheensä elatukseen ovat vähentyneet. Erityinen vangin perheeseen liittyvä asia on vankivanhemman kanssa vankilaan otettavat lapset.

Työryhmä esittää, että

Rikosseuraamuksen täytäntöönpanossa systemaattisesti selvitetään tuomitun henkilön perhetilanne osana rangaistusajan suunnitelman laadintaa. (Vankeinhoitolaitos)

Osassa maata aluevankilajärjestelmään siirtyminen kasvattaa vangin ja hänen vakinaisen asuinkuntansa (omaisten) välimatkaa. Rikosseuraamusasiakkaiden perhetilannetta ja -yhteyttä tulee tukea. Näissä tilanteissa asiaa tulee lähestyä perheen ja lasten etu sekä omaisten varallisuus huomioon ottaen sekä sijoitustoiminnassa että kunnan toimeentulotukikäytännöissä. (Vankeinhoitolaitos, kunnat)

Valvomattomia tapaamisia eli niin kutsuttuja perhetapaamisia koskevia järjestelyjä ja olosuhteita tulee kehittää. (Vankeinhoitolaitos, oikeusministeriö)

6. Velkajärjestelyt ja sosiaalinen tuki

Velkaantuminen ja tukevien sosiaalisten verkostojen puute muodostavat käytännössä usein merkittävän esteen rikosseuraamusjärjestelmästä normaalielämään paluulle.

Työryhmä esittää, että

Julkisen talous- ja velkaneuvonnan toiminnassa on huomattavaa kuntakohtaista vaihtelua. Järjestelmää tulee olennaisesti vahvistaa. (kauppa- ja teollisuusministeriö)

Velkajärjestelylain 10 §:ää tulee muuttaa siten, että rikokseen syyllistyneet pääsisivät järjestelyyn silloin, kun maksuohjelma on mahdollista laatia. (oikeusministeriö)
Toimeentuloturvaetuksia ei tule pääsääntöisesti periä vankilalle toimintoihin osallistuvilta vangilta, mikäli hän sitoutuu velkojen maksuohjelmaan. Tämä edellyttää van-

keinholdolta aktiivista asiakaskohtaista yhteydenpitoa ulosoton kanssa. (Vankeinhoitolaitos)

Sakon muuntoon liittyviä säännöksiä tulee edelleen kehittää pohjoismaisen mallin mukaisesti, ts. pääsääntöisesti luopua varattomuusperustaisesta sakon muunnosta tai ainakin lieventää edelleen muuntosuhteita. Normaalisuusperiaate edellyttää nykyoloissa myös sitä, että sakot ja muut velat tulee ensisijaisesti selvittää myös varattomien tai vähävaraisten velkaisten osalta sosiaalisen luototuksen, Takuu-säätiön järjestelyluottotakausten tai vastaavien räätälöityjen maksuohjelmien kautta, jossa tulee enenevästi käyttää olemassa olevia kunnallisen velkaneuvonnan suomia mahdollisuuksia. (oikeusministeriö, kunnat, Takuu-säätiö, velkaneuvontayksiköt)

Useat yhdistykset tarjoavat vertaistukea, joka alkaa jo vankila-aikana ja jatkuu vapautumisen jälkeen. Osassa yhdistyksiä on olemassa myös järjestäytyneitä puoliammatillisen vertaistytön muotoja. Työryhmä katsoo, että vertaistuki on merkittävä kuntoutumista edistävä, mutta liian vähäiselle huomiolle jäänyt toiminnan muoto. Työtä tulee tukea siten, että työhön kouluttautuville tarjoutuu tutkintoon johtavia koulutusväyliä (oppisopimuskoulutukset, näyttötutkinnot). (opetusministeriö, ammattikorkeakoulut, kunnat)

7. Toimeentulotuki

Työryhmän käsityksen mukaan on ongelmallista, että edelleen lokakuussa 2006 voimaan tulevassa vankeuslaissa vankien toimintarahat on mitoitettu niin niukoiksi, että niiden merkitys esimerkiksi toimeentulotukitarpeisiin nähden jää marginaaliseksi.

Sen sijaan työryhmä katsoi, että STM:n ohjeistuksella toimeentulotuen myöntämisestä on ollut myönteinen vaikutus niiden vankien (erityisesti tutkintavankien) tilanteeseen, joilla nykyisellään ei synny välttämättä mahdollisuuksia tai oikeutta minkäänlaisiin ansioihin.

Työryhmä esittää, että

Vankien toimeentulotuen myöntämisperusteita tulee edelleen yhtenäistää. Sen tulee seurata yleisiä toimeentulotuen tasotarkistuksia. Vankeinhoito vastaa joka tapauksessa vangin päivittäisistä perustarpeista, joten toimeentulotukea myönnetään tarveharkintaisesti. Oheistus on edelleen tarpeen käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Huomioon otettaisiin asiakasmaksulain 7 c §:ssä säädetty laitosasukkaiden käyttövaraminimi 80 € kuukaudessa sekä yksilökohtaiset tarpeet. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän aiemman esityksen (STM 1994:17) mukaisesti harkinnanvarainen toimeentulotuki tulee sovittaa yhteen vangin ansioiden ja sosiaalivakuutusetuuksien kanssa. Tällöin myös vangin huoltovelvollisuus otetaan huomioon. (sosiaali- ja terveysministeriö)

8. Normaalisuusperiaatteen toteutuminen kuntoutuksessa ja muussa viranomaisyhteistyössä

Työryhmä katsoo, että Sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisissä suosituksissa ”Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle” (STM, selvityksiä 2006:6) korostetaan yhteistoiminnallisen tuen järjestämisen valtakunnallista systema-

tisointia eri viranomaisten kesken. Suositusten toteutumista tulisi edistää valtakunnallisina ja paikallisina käytäntöinä.

Tässä yhteydessä työryhmä keskittyy enemmänkin sellaisiin rakenteellisiin pulmiin, jotka eivät pelkällä yhteistoiminnan tiivistämisellä näyttäisi ratkeavan. Seuraamusjärjestelmän, erityisesti vankineuhon oma kuntoutus on osin sisällöllisesti huomattavan kehittyneitä. Samalla on todettava, että vankitoiminnat eivät kohderyhmien tarpeiden tai järjestelmän yhteensovittamisen kannalta ole riittäviä, kun niitä arvioidaan yhteiskunnan yleisen mittapuun ja normiston perusteella. Normaalisuusperiaatteen käytännön toteutuminen edellyttäisi, että kuntoutus ymmärrettäisiin nykyistä selkeämmin järjestelmäkäsittelenä, jossa yhdistyvät tavoitteellisuus, vaikuttavuus, kattavuus. Jo nykyisin voimavaroin olisi mahdollista tukea parhaan mahdollisen asiantuntemuksen käyttöä, vähentää eri viranomaisten päällekkäisiä toimia ja samalla varmistaa myös yksittäisen kuntoutusketjun jatkuvuus. Toisaalta on huomattava, että rikosseuraamusasiakkaiden elämäntilanne on usein siinä määrin vaikea, etteivät normaalisuusperiaatteen mukaiset järjestelyt riitä, vaan niiden lisäksi tarvitaan erityisiä toimenpiteitä.

Työryhmä korostaa kahta yleisperiaatetta vankitoimintojen arvioinnissa ja järjestämisessä:

- 1) Uusintarikollisuuden riskiä vähentävä kuntoutus ja toimintaohjelmat ovat seuraamusjärjestelmän ydintoimintaa.
- 2) Sosiaalinen, lääkinnällinen ja ammatillinen kuntoutus tulee valtavirtaistaa siten, että käytetään
 - parasta mahdollista asiantuntemusta,
 - yleisiä kuntoutusjärjestelmiä ja vältetään päällekkäisiä organisaatioita sekä
 - päätöksentekomenettelyä, joka yhdistää kuntoutuksen etuusjärjestelmiä.

Käytännössä yleisperiaatteiden toteuttaminen edellyttää suunnittelun ja yhteistyön huomattavaa kehittämistä, usein myös resurssien uudelleen allokointia. Työryhmän tehtävänä ei ollut arvioida ja tehdä ehdotuksia eri hallinnonalojen kustannusvastuusta tai sen muuttamisesta. Toiminnan rahoitukseen liittyvät ongelmat ovat ilmeisiä. Siitä huolimatta keskeisimmät ongelmat liittyvät enemmän toiminnallisiin, sisällöllisiin ja työnjaollisiin kysymyksiin kuin taloudellisiin kapeikkoihin.

Työryhmä esittää, että

Yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen kuntoutusmahdollisuudet ovat pääosin normaalisuusperiaatteen mukaisia juuri siksi, että kuntoutuspäätös ja vastuu sen jatkuvuudesta on toteutettu yhteiskunnan perustoimintojen yhteydessä, ei niinkään Kriminaalihuolto laitoksen toimesta. Valvotun koevapauden käytännön onnistuminen edellyttää sitä, että se katsotaan tässä suhteessa yhdyskuntaseuraamukseksi.

Vaikka koevapauksia toteutuu alkuaikoina ilmeisesti vain vähän, palvelujen ja etuus käytäntöjen valtakunnallisen toimivuuden kannalta on tarpeellista, että oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Kansaneläkelaitos ottavat uuden tilanteen huomioon ohjeistuksessaan ja tiedotuksessaan.

9. Päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus

Päihde- ja muu psykososiaalinen kuntoutus on vankeinhoidon sisällä kehittynyt huomattavasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Siinä on kuitenkin suhteessa yhteiskunnan normistoon olemassa edelleen vakavia kattavuuteen liittyviä puutteita, eikä kuntoutus myöskään systemaattisesti kohdenut sitä eniten tarvitseviin.

Työryhmä esittää, että

Kuntoutustarpeen arviointi tehdään tarpeen mukaan vangeille yhteistoiminnassa kuntien ja kansaneläkelaitoksen kuntoutusasiantuntijoiden kanssa noudattaen ensisijaisesti tarveperustaista arviointia. (Vankeinhoitolaitos, kunnat, Kansaneläkelaitos)

Kuntoutuksen jatkuvuuden ja siihen liittyvän sosiaaliturvan sekä mahdollinen työkyvyn arviointi, edellyttää Vankeinhoitolaitoksen sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden yhteistyötä. Ennen vankeutta aloitettua kuntoutusta tulee tarvittaessa jatkaa seuraamuksen aikana ja toisaalta vapautuminen ei saa katkaista kuntoutusjatkumoa. (työministeriö, Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos, kunnat, Kansaneläkelaitos)

Vankiloiden ulkopuolista kuntoutusta tulee käyttää tuntuvasti nykyistä enemmän. Toisaalta olisi mahdollista viedä enenevästi kuntoutustoimenpiteitä vankiloihin. (Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos)

10. Terveydenhuolto

Vankilaterveydenhuolto toimii resursseihinsa nähden kohtuullisesti, mutta sen resurssit ovat vankien terveydenhuollollisiin ja lääkinnällisen kuntoutuksen tarpeisiin nähden riittämättömät.

Työryhmä esittää, että

Vankilaterveydenhuolto tulee pääsääntöisesti normalisoida osaksi yhteiskunnan terveyspalvelujärjestelmää. Eräs mahdollinen toteutustapa olisi se, että Vankeinhoitolaitoksen valtakunnallisesta terveydenhuoltoyksiköstä kehitetään pieni, mutta asiantunteva tilaajaorganisaatio. Kustannus- ja järjestämisvastuu jää Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikölle, palvelut sovitaan tuotettaviksi pääosin alueyksikkökohtaisesti normaaleina terveyspalveluina.

Koska kyse olisi tällöin huomattavasta toiminnallisesta ja rakenteellisesta muutoksesta, jonka onnistuneisuuteen vaikuttaa oleellisesti paitsi tuleva aluevankilaorganisaatio ja terveydenhuollon uudelleen organisointi sinänsä, myös tekeillä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos, muutokset on syytä valmistella huolellisesti, muuttuneet reunaehdot huomioon ottaen, mutta terveydenhuollollisista lähtökohdista.

Työryhmä esittää, että vankien terveydenhuollon kokonaisuudistus valmistellaan vuoden 2008 loppuun mennessä erikseen Vankeinhoitolaitoksen ja sen terveydenhuoltoyksikön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton yhteistyönä. (oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö, Kuntaliitto)

Vankien työkyvyn systemaattista selvittämistä on syytä tehostaa. Tässä työssä tulee nykyistä enemmän käyttää Kansaneläkelaitoksen ja muun julkisen terveydenhuollon

asiantuntemusta. Selvitetään, millä edellytyksillä ja minkälaista Kansaneläkelaitoksen lakisääteistä kuntoutusta voidaan järjestää vangeille. Vankeinhoitolaitoksen henkilökunnalle ja vangeille tiedotetaan näistä mahdollisuuksista. (Vankeinhoitolaitoksen aluevankilat ja terveydenhuoltoyksikkö, Kansaneläkelaitos)

Julkisen terveydenhuollon ja vankilaterveydenhuollon asiantuntemusta tulee enenevästi käyttää laitoksissa vankien terveyden edistämisessä samalla kun varmistetaan, että kaikille laitokseen sijoitetuille tehdään asianmukaiset terveystarkastukset. (Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö)

Niin kutsutun hoitotakuun (viivytyksetön hoidon tarpeen arviointi toteutus) ja tulee koskea seuraamuksiin tuomittuja samalla tavoin kuin muitakin kansalaisia. (Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö)

Kunnallinen terveydenhuolto ja sosiaalitoimi voivat voimavarojensa puitteissa tuottaa Vankeinhoitolaitoksen valtakunnalliselle terveydenhuoltoyksikölle sen tarvitsemia palveluita täyden korvauksen periaatteella.

11. Työtoiminta

Vankiloiden työtoiminta on lähiaikoina uudelleen arvioinnin kohteena.

Työryhmä esittää, että

Vankiloiden työtoimintaa ei tule arvioida erillisinä toimintoina, vaan suhteessa yhteiskunnan työvoimapolitiikkaan ja osana rakenteellisen työttömyyden ratkaisupyrkimyksiä. Nykyisin vankiloiden työtoiminnan työaloissa ei ole edustettuina kattavasti kaikki työalat. Tälläkin sektorilla on tarpeen kokonaisuudistus, joka tulee toteuttaa yhdessä työhallinnon, opetushallinnon ja Vankeinhoitolaitoksen kesken. Muutosten tulisi tukea uudistuvaa suunnitelmallista vankeinhoitoa, joten tämäkin kokonaiselvitys on syytä saada aikaan vuoden 2007 loppuun mennessä. (työministeriö, opetusministeriö, Vankeinhoitolaitos)

Kuhunkin aluevankilaan sijoitetaan työvoiman palveluneuvoja, joka tekee yhteistyötä palvelukeskusten, työvoimahallinnon ja kuntien sosiaalitoimen kanssa. Työvoiman palveluneuvojien palkkaukseen pyritään varmistamaan rahoitus, esimerkiksi hallituksen ohjelmaan mahdollisesti sisällytettävään uuteen työllisyyden politiikkaohjelmaan liittyvänä. (työministeriö, Vankeinhoitolaitos)

Ammatillisessa kuntoutuksessa on kyse työelämään palaamisen edellyttämien valmiuksien lisäämisestä. Sovitaan menettelytavoista, miten vankien kuntoutustarve asianmukaisesti ja systemaattisesti arvioidaan. Kyse on esimerkiksi työkyvyn, kuntoutuksen tarpeen ja kuntoutusmahdollisuuksien arvioinnista, työ- ja koulutuskokeiluista tai työkykyä ylläpitävästä ja parantavasta valmennuksesta. (Vankeinhoitolaitoksen aluevankilat, Kansaneläkelaitos)

12. Koulutus ja opetustoimi

Vankeinhoitoasetuksen nojalla rangaistuslaitoksessa annettavasta opetuksesta on voimassa, mitä koulutuksesta yleensä säädetään. Vangille, joka ei ole suorittanut yleisen oppivelvollisuuden edellyttämää oppimäärää, on varattava tilaisuus sen suorittamiseen. Opiskelu voi tapahtua myös rangaistuslaitoksen ulkopuolisessa oppilaitoksessa, joten vankien koulutuksessa voidaan käyttää hyväksi kunnan tai yksityistä oppilaitosta. Vastaavasti kunnan tai yksityinen oppilaitos voi järjestää opetusta rangaistuslaitoksessa. Vangin opiskelua on tarpeen mukaan ohjattava ja tuettava sekä hänen opintomenestystään seurattava. Todistuksesta ei saa ilmetä, että opintoja on harjoitettu rangaistuslaitoksessa.

Opetuksen rangaistuslaitoksissa järjestävät pääsääntöisesti koulutuksen järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät ja se yleensä rahoitetaan opetuksen osalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti. Yhdyskuntaseuraamukseen tuomitut ovat yleisten koulutusjärjestelmien piirissä.

Vuosina 2003 – 2007 toteutetaan aikuisten koulutustason kohottamisohjelma (Noste), jossa on tarkoitus parantaa aikuisväestön työelämässä selviytymistä ja urakehitystä 30 – 59 -vuotiailla, joilta perus- tai kansakoulun jälkeinen koulutus puuttuu. Noste-ohjelman ohjausryhmä linjasi vuonna 2003, että myös vangit kuuluvat ohjelman kohderyhmien joukkoon. Ohjausryhmä arvioi kokouspöytäkirjassaan, että vuosittain noin 500 vankia kuuluisi Noste-kohderyhmään ikä- ja pohjakoulutuskriteeriensä puolesta. Noste-rahoituksen toteutuminen vankilassa järjestetyssä opetuksessa on ohjelman ikärajoista johtuen jäänyt kuitenkin aika vähäiseksi.

Työryhmä esittää, että

Perusopetuslakia tulee tämentää lisäämällä lain 4 §:n 3 momenttiin sairaalaopetuksen lisäksi maininta myös vankilasta laitoksena, jonka sijaintikunta on velvollinen järjestämään perusopetus laitoksessa olevalle oppivelvolliselle. (opetusministeriö)

Ammatillisen koulutuksen Noste-ohjelman ikäraja lasketaan 25 vuoteen. (opetusministeriö)

Monilla rikosseuraamusasiakkailta on paljon oppimisvaikeuksia. Tulee jatkaa toimenpiteitä näiden vaikeuksien nykyistä kattavamiksi tunnistamiseksi ja erityisopetuksen kattavaksi järjestämiseksi. (Rikosseuraamusvirasto, opetusministeriö)

Vankien koulutustarjonnassa on kohtuuttomia alueellisia eroja maan eri osien välillä. Vankilassa järjestettävä opetus koulutuksen järjestämisluvan yhteydessä tulee nähdä koulutuksen järjestäjien lupakiintiöitä kasvattavana ”erityisenä koulutustehtävänä”.(opetusministeriö)

Otetaan huomioon se, että kasvanut vankiluku merkitsee lisääntyneitä opetustarjonnan tarvetta. Opetuksen tarve lisääntynee myös siksi, että kun rangaistusajan suunnitelmia aletaan tehdä systemaattisemmin, opetuksen tarpeita havaitaan nykyistä enemmän. (opetusministeriö, Rikosseuraamusvirasto)

Varmistetaan vankien opintojen asianmukaisen ohjaaminen. (Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos)

13. Ehdotusten toimeenpano ja seuranta

Ehdotusten toimeenpanemiseksi ja niiden toteuttamisen seurannaksi
työryhmä esittää, että

Rikosseuraamusalan neuvottelukunta järjestää työryhmän raportin pohjalta työseminaarin syksyllä 2006 ja arvioi, millä tavoin työtä tulisi jatkaa.

Aluevankilojen henkilökunnalle annetaan ehdotuksiin liittyvistä teemoista ja niiden yksityiskohdista tarvittavaa koulutusta. (Rikosseuraamusvirasto, aluevankilat)

Eriävä mielipide

Raportissa on monipuolisesti selvitetty normaalisuusperiaatteen toteutumista rikosseuraamuksiin tuomittujen kohtelussa. Raportissa esitettyyn toimeentulotuen myöntämisperusteiden yhtenäistämisesitykseen en voi Kuntaliiton edustajana kaikilta osin yhtyä. Toimeentulotuesta annetun lain (30.12.1997/1412) 14 §:n mukaan toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen yhtenäistämisehdotus ja ehdotus 80 euron käyttövaraminimistä olisi kohtuutonta vankiloiden sijaintikunnille ja voisi aiheuttaa ristiriitoja vangin kotikunnan ja oleskelukunnan välille. Selkeintä olisi, että vankilat huolehtisivat vankien perustoimeentulosta.

En voi myöskään yhtyä kaikkiin raportissa esitettyihin opetusta koskeviin toimenpidesuosituksiin. Koulutusta koskevien lakien mukaiseen koulutukseen vangeilla on oikeus samoin perustein kuin muillakin. Kunnan perusopetuksen järjestämisvelvollisuus koskee oppivelvollisuusikäisiä eikä sitä pidä tietyn ryhmän kohdalla laajentaa.

Vankilaopetuksen rinnastaminen sairaalaopetukseen vaatii jatkoselvittelyjä, sillä opetuksen järjestämisvelvollisuutta ei voi käsitellä ilman rahoitusvaihtoehtojen tarkastelua. Ammatillisen koulutuksen Noste-ohjelma päättyy vuonna 2007. Tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa ikärajoja. Vankeinhoitolaitoksen tehtävänä on erityisopetuksen järjestäminen silloin, kun sitä järjestetään toisin kuin koulutusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitetaan. Ammatillista koulutusta järjestetään alueilla koulutustarpeen mukaisesti. Tämän vuoksi koulutustarjonnan laajentamista ei voida katsoa yksin vankien näkökulmasta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Pirjo Poikonen
erityisasiantuntija

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2006

1. Kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentaminen ja ryhmävalitusmenettely
2. Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta
Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö
3. Tulliselvitysrikoksia koskeva lainsäädäntö
4. Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta
5. Yrityssaneerausta koskevan lainsäädännön tarkistaminen
6. Todistajien tukipalvelut
7. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Välimietintö
8. Rikoksista kansainvälistä oikeutta vastaan
9. Asunto-osakeyhtiölakityöryhmän mietintö
10. Lapsen elatusavun suuruuden arvioiminen
11. Tuomarikoulutusjärjestelmä