

21.11.2008

Dnro 2758/2/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

LAPSEN SIJOITTAMINEN VANKILAAN VANHEMPANSA MUKANA

1
ASIA

Suoritin 8.5.2007 tarkastuksen Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden äiti-lapsiosastoilla. Tarkoitukseni oli perehtyä siihen, miten lapsen etu tulee huomioiduksi ja turvatuksi silloin, kun lapsi sijoitetaan vanhempansa mukana vankilaan.

Tarkastushavaintojeni perusteella otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, selvitetäänkö ja varmistetaanko lapsen edun toteutuminen lain edellyttämin tavoin päätettäessä lapsen ottamisesta vankilaan. Tämän selville saamiseksi pyysin vankeinhoitoviranomaisten havaintoja siitä, toimiiko tiedonsaanti ja yhteistyö tuomittujen, ulosottomiesten, aluevankiloiden sijoittajayksiköiden, sijoitusvankiloiden ja lastensuojeluviranomaisten kesken lapsen vankilaan sijoittamisesta päätettäessä.

Selvyyden vuoksi totean, että lain mukaan kumpi tahansa vanhemmista voi, sen ollessa lapsen edun mukaista, saada luvan ottaa pieni lapsensa mukaan vankilaan. Vankilassa lapsen kanssa olevat ovat yleensä äitejä, minkä vuoksi tässä ratkaisussa puhutaan lyhyden vuoksi paikoitellen vain äideistä. Esittämäni kannanotot koskevat luonnollisesti myös niitä tilanteita, jossa kyse on lapsen edun arvioimisesta päätettäessä hänen sijoittamisestaan vankilaan isänsä kanssa.

2
SELVITYS

2.1
Selvitys- ja lausuntopyyntöni sisältö

Esitin selvitys- ja lausuntopyynnössäni Rikosseuraamusvirastolle seuraavat kysymykset sekä pyysin tarkastelemaan lapsen edun toteutumista ja mahdollisia ongelmakohtia sijoitteluprosessissa ainakin näiden kysymysten kautta.

1. Miten tuomitut vankeinhoitoviranomaisten havaintojen mukaan käytännössä saavat tietoa mahdollisuudesta ottaa lapsi mukaan vankilaan? Toimiiko tiedonkulku ulosottomiehiltä sijoittajayksiköihin määräyksessä 17/011/2006 tarkoitettuin tavoin siten, että sijoittajayksikkö saa määräyksen liitteessä n:o 2 tarkoitettut tiedot sijoitettavan alle 18-vuotiaasta lapsesta ja tämän hoidon järjestämisestä vankeusaikana?

2. Miten sijoittajayksikkö toimii, ellei ulosottomieheltä tule em. tietoa tuomitun lapsista ja heidän hoidostaan tai jos tiedot ovat joltain osin puutteellisia tai epäselviä? Ryhdytäänkö lasten vankilaan sijoit-

tamisen tarvetta ja mahdollisuuksia selvittämään sijoittajayksikössä viran puolesta, vai onko lapsen vankilaan sijoittamisen käsiteltäväksi ottaminen tuomitun oman aktiivisuuden varassa?

3. Miten tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:ssä ja vankeuslain 4 luvun 11 §:ssä edellytetty lastensuojelulaissa tarkoitetun viranomaisen kuuleminen käytännössä tapahtuu? Miten lapsen etu silloin pyritään selvittämään ja miten kunnan ja sijoittajayksikön välinen yhteistyö lapsen edun selvittämiseksi sujuu?

4. Siirtyvätkö lastensuojeluviranomaisilta tai lapsen sijoittamista selvitetäessä muutoin saadut lasta koskevat tiedot sijoittajayksiköstä sijoitusvankilaan? Tarkastushavaintojeni mukaan näin ei ilmeisesti ainakaan aina tapahdu, vaikka tiedot saattaisivat olla sijoitusvankilassa tarpeellisia, jotta yhteistyö kotikunnan sosiaaliviranomaisten kanssa voitaisiin käynnistää mahdollisimman sujuvasti. Pyysin, että selvityksissä ja lausunnoissa arvioidaan myös näiden tietojen tarpeellisuutta sijoitusvankilalle sekä sitä, onko tietojen antamiselle Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan joitakin lainsäädännöllisiä esteitä.

5. Tarkastusten yhteydessä tuli esiin myös näkemys, että lasten sijoittamista koskevat asiat saattaisi olla perusteltua keskittää yhteen sijoittajayksikköön tai edes tietyille työntekijöille sijoittajayksiköissä erityisesti siitä syystä, että lasta koskevan päätöksen tekeminen ja erityisesti kuntien lastensuojeluviranomaisten kanssa asioiminen vaatinee erityisosaamista.

Lisäksi totesin, että selvityksissä ja lausunnossa voidaan tarvittaessa ottaa esiin myös muita kuin nimenomaisesti kysytyjä lapsen edun toteutumiseen sijoitteluprosessissa liittyviä seikkoja.

2.2

Lausunto ja selvitykset

Rikosseuraamusvirasto antoi pyytämäni lausunnon asiassa sekä toimitti minulle Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden sekä Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Länsi-Suomen aluevankiloiden sijoittajayksiköiden selvitykset. Pohjois-Suomen aluevankilan sijoittajayksikkö ei antanut selvitystä. Tuon tässä jaksossa esiin ne Rikosseuraamusviraston lausunnosta tai selvityksistä ilmi käyneet seikat, jotka ovat tutkittavaksi ottamani asian kannalta merkityksellisiä.

Tiedonsaanti päätettäessä lapsen vankilaan ottamisesta

Tuomittujen mahdollisuus saada tieto mahdollisuudesta ottaa lapsi mukaan vankilaan vaikutti hyvin hajanaiselta. Vankeinhoitoviranomaisten havaintojen mukaan tuomitut ovat saaneet tietoa muun muassa tuttaviltaan, ulosotosta tai asianajajilta. Vanajan vankilassa oli käynyt ilmi, että monet vangit olivat joutuneet kyselemään asiasta monesta paikasta ja sitten neuvomaan ulosottomiestä asiassa. Lapsen saaminen mukaan vankilaan voi siten vaatia tuomitulta paljon aktiivisuutta.

Sijoittajayksikkö saa tiedon tarpeesta ottaa lapsi vanhempansa mukana vankilaan yleensä ulosottoviranomaisen tuomitulta saamista tiedoista laadittujen asiakirjojen perusteella. Jos tuomittu ei ilmoita huollossaan olevista lapsista, on mahdollista, että sijoittajayksikkö ei saa tietoa siitä, että tuomitulla on lapsia. Väestötietojärjestelmä ei ainakaan selvityksiä annettaessa ollut kaikissa sijoittajayksiköissä käytössä, minkä vuoksi sijoitettavan henkilön lapsia ei ollut mahdollista selvittää suoraan väestötietojärjestelmästä. Rikosseuraamusviraston näkemyksen mukaan sijoittajayksiköllä ei ole mahdollisuutta ryhtyä lisäselvityksiin kaikkien vankien kohdalla (tilanteessa jolloin ulosottomieheltä ei tule tietoa tuomitun lapsista ja heidän hoidostaan). Sijoittajayksiköiden lausunnoista kävi ilmi, etteivät ne myöskään aktiivisesti selvitä, onko tuomitulla lapsia.

Jos kyse on sakon muuntorangaisuksen suorittamisesta, ulosottomies voi määrätä muuntorangaisu-
tusta suorittavan suoraan suljettuun vankilaan, jolloin sijoittajayksikkö ei saa tietoa tuomitun pienistä
lapsista.

Sijoittajayksiköt ja Vanajan vankila ovat selvityksistä tarkemmin ilmi käyvin tavoin aktiivisesti kehittä-
neet yhteistyötä ulosottoviranomaisten kanssa, jolloin myös lapsen ottaminen vankilaan on ollut esillä.
Vanajan vankila on toimittanut myös sijoittajayksiköille tietoa äiti-lapsiosastosta.

Lastensuojelulaissa tarkoitetun viranomaisen kuuleminen

Sijoittajayksiköt ovat ilmoituksensa mukaan lapsen vankilaan sijoittamista valmisteltaessa yhteydes-
sä kunnan sosiaalitoimeen, josta pyydetään kirjallinen lausunto. Lausunnot ovat vankeinhoitoviran-
omaisten näkemyksen mukaan olleet tasoltaan vaihtelevia. Yleensä lausunto on ollut niukka eikä kun-
nan sosiaalitoimessa vankeinhoitoviranomaisten mukaan riittävästi tunnetta vankilan olosuhteita. Ete-
lä-Suomen aluevankilan sijoittajayksikön mukaan on mahdollista, ettei lapsi vapaudessa ole juurikaan
äitinsä kanssa tekemisissä, mutta kunnan virkamiehet ovat silti puoltaneet lapsen ottamista vanki-
laan.

Rikosseuraamusviraston mukaan kunnat tarvitsisivat tarkempia ohjeita siitä, miten vankeinhoitolaitos
toivoo lapsen etua kuvattavan, jotta päätös voitaisiin helpommin tehdä lausuntojen pohjalta. Ensi- ja
turvakotien liiton kanssa vuosina 2007–2009 toteutettavan Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden äiti-
lapsi-osastojen toiminnan kehittämistä koskevan projektin yhteydessä on keskusteltu siitä, että sosi-
aalitoimen lausuntoa varten on tarpeen kehittää tarkemmat kriteerit. Tarve lastensuojeluviranomais-
ten lausuntojen kehittämiseen tuli selvästi esiin myös useissa selvityksissä.

Esiin tuli myös vankeusaikana syntyvän lapsen asema ja sijoittamispäätöksen tekeminen tällaisen
lapsen osalta. Vanajan vankilan käsityksen mukaan tällaisessa tilanteessa ei ole tehty päätöstä lap-
sen ottamisesta vankilaan, vaikka lapsi on jäänyt sinne, eikä näiden lasten osalta ole ollut tapanapyy-
tää lastensuojelun lausuntoa. Vanajan vankila on näissä tapauksissa kuitenkin tehnyt asiasta ilmoi-
tuksen äidin kotikunnan lastensuojeluun.

Sijoitusvankilan aluevankilan sijoittajayksiköstä saamat tiedot

Sijoittajayksikön ja vankiloiden välistä lasta koskevan tiedon siirtymistä ei kaikilta osin pidetty riittä-
vänä.

Asiantuntemuksen riittävyden takaaminen sijoittelutoiminnassa

Rikosseuraamusviraston mukaan asioiden hoitoa sijoittajayksiköissä voidaan edistää keskittämällä
ne yhdelle erikoissuunnittelijalle, kuten joissakin sijoittajayksiköissä on tehty. Yksiköiden näkemykset
asioiden yhteen sijoittajayksikköön keskittämisen tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelivat. Rikosseu-
raamusvirasto ilmoitti tulevansa myöhemmin päättämään, keskitetäänkö lapsen sijoittamisasiat Ete-
lä-Suomen aluevankilan sijoittajayksikköön.

Muuta

Eräästä aluevankilan sijoittajayksikön selvityksestä kävi ilmi, että jo tehty päätös lapsen ottamisesta
äitinsä mukana vankilaan oli jouduttu muuttamaan äidin jätettyä määräaikaan ilmoittautumatta vanki-

laan ja tilanteen vankilassa muututtua siten, ettei äiti-lapsiosastolla enää tuossa myöhemmässä vaiheessa ollut tilaa.

Selvityksestä kävi ilmi myös, että sijoittajayksiköillä ei aina ole riittävästi tietoa äiti-lapsiosastojen paikkatilanteesta ja että äiti-lapsi -paikkaa ei aina ole ollut tarvittaessa saatavissa, mikä on selvityksen mukaan pidentänyt sijoittelu-aikaan tarpeettomasti ja tuomitun oikeusturvaa loukkaavasti.

Eräässä selvityksessä kerrottiin usein käyneen niin, ettei äiti-lapsi- paikoilla ole tilaa. Selvityksessä todettiin sijoittajayksiköllä olevan velvollisuus laittaa lainvoimainen tuomio täytäntöön viivyttämättä. Oikeus myöntää lykkäystä on tässä tapauksessa vain ulosottomiehellä. Näin ollen tilanteissa, joissa äiti-lapsiosastolla ei ole ollut tilaa, on jouduttu selvittämään, katsooko ulosottomies voivansa myöntää lykkäystä.

Yhteenvedo

Rikosseuraamusvirasto totesi yhteenvedonomaaisesti vielä seuraavan.

Erityisesti lausunntomenettelyä ja tiedonkulkua vankeinhoitolaitoksen ja kuntien sosiaalitoimen/lastensuojeluviranomaisten välillä tulee kehittää pienen lapsen vankilaan tulon osalta. Kehittämistyössä tulee hyödyntää sekä lapsia vastaanottavien vankiloiden ja sijoittajayksiköiden että kuntien ja muiden sidosryhmien, erityisesti Ensi- ja turvakotien liiton asiantuntemusta. Rikosseuraamusviraston mukaan tarvitaan selkeät kriteerit, joilla lastensuojeluviranomaiset voivat arvioida lapsen etua. Heidän tulee myös saada arviointinsa pohjaksi tietoa vankilaolosuhteista lasten kannalta.

Rikosseuraamusvirasto päättää myöhemmin Ensi- ja Turvakotien liiton projektin selvityksen perusteella, keskitetäänkö lasten sijoittamisasiat Etelä-Suomen aluevankilan sijoittajayksikköön. Keskittämistä tarvitaan ainakin siltä osin, että Etelä-Suomen aluevankilan sijoittajayksikkö, joka vastaa sijoittamisesta aluevankilaan, on jatkuvasti selvillä Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden paikkatilanteesta ja tiedottaa siitä muille sijoittajayksiköille.

Lisäksi lausunnossa todettiin, että sijoittelun ja äiti-lapsiosastojen toiminnan kehittämisessä otetaan huomioon Tampereen yliopistossa lähiaikoina valmistuva Lapset vankilassa -tutkimus.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita, kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia

Vankeuslain 4 luvun 10 §:ssä säädetään vangin lapsen ottamisesta vankilaan. Vangin pieni lapsi voidaan ottaa vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista ja vanki itse sitä haluaa. Lapsen hoito järjestetään lapsen edun mukaisella tavalla. Vastaava säännös on tutkintavankien osalta tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n 1 momentissa.

Vankeuslain 4 luvun 11 §:n 2 momentissa säädetään päätösvallasta seuraavasti. Lapsen ottamisesta vankilaan päättää sijoittajayksikön johtaja vastaanottavan vankilan johtajaa ja lastensuojelulaisissa (683/1983) tarkoitettua viranomaista kuultuaan. Vastaava säännös on tutkintavankien osalta tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n 2 momentissa.

Tarkastusteni jälkeen, 1.1.2008 voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) 10 §:n 1 momentissa on

säädetty lapsen huomioon ottamisesta aikuisille suunnatuissa palveluissa seuraavasti.

Kun aikuiselle annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, erityisesti päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja, ja kun aikuisen kyvyn täysipainoisesti huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan tällöin heikentyneen, tai kun aikuinen on suorittamassa vapausrangaistustaan, on selvítettävä ja turvattava myös hänen hoidossaan ja kasvatuksessaan olevan lapsen hoidon ja tuen tarve.

Lastensuojelulain esitöissä (HE 252/2006) on tältä osin todettu muun muassa, että vanhemman tai muun huoltajan vankeusrangaistuksen aikana lapsen oikeus turvalliseen lapsuuteen tulee varmistaa rikosseuraamusalan sosiaalityön ja kunnallisen sosiaalitoimen yhteistyönä. Tämä tapahtuu lapsen ja perheen aiemmasta lastensuojelun asiakkuudesta riippuen joko tekemällä huolellinen lastensuojelutarpeen selvitys tai tarkistamalla lapsen asiakassuunnitelma vastaamaan uutta tilannetta. Päätöksen lapsen mahdollisesta sijoittamisesta vanhempansa kanssa vankilaosastolle tulee aina perustua lapsen etuun, jonka arvioivat lastensuojeluviranomaiset.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Elinkautista rangaistusta ja muuta pitkää rangaistusta suorittavien vankien kohtelusta annetussa Euroopan neuvoston suosituksessa (Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners) todetaan, ettei pitkää tuomiota suorittavilta tule pelkästään tuomion takia kieltää mahdollisuutta saada pieni lapsi mukaansa vankilaan. Vankeinhoitoviranomaisten tulee näissä tilanteissa järjestää soveltuvat olosuhteet (Mothers serving life or other long sentences should not be denied the opportunity of having their young children with them solely because of their sentence. Where young children remain with their mother, the prison administration should provide appropriate conditions).

3.2

Kannanotto

3.2.1

Tutkimuksissa, selvityksissä ym. esitettyjä näkemyksiä

Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa on viime vuosina ollut esillä useissa yhteyksissä.

Vankien jälkihuoltotyöryhmän raportti

Vankien jälkihuoltotyöryhmän raportissa Rikoksista rangaistujen tuen tarve – suositukset yhteistoiminnalle (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:6) todetaan, että vangin halutessa lapsensa mukaan rangaistuslaitokseen tiivis yhteistyö lastensuojelun, ulosottotoimen ja vankilan välillä on välttämätöntä (s.23). Työryhmän kannanottona ja suosituksena on todettu seuraavaa: Lasten oikeus turvalliseen lapsuuteen tulee varmistaa rikosseuraamusalan sosiaalityön ja kunnallisen sosiaalitoimen

yhteistyönä vanhemman rangaistuksen aikana. Päätöksen lapsen sijoittamisesta vanhempansa kanssa vankilaosastolle tulee aina perustua lapsen etuun, jonka arvioivat lastensuojeluviranomaiset. (s.18)

Valtiontilintarkastajien kertomus

Valtiontilintarkastajien vuodelta 2006 antamassa kertomuksessa todetaan muun muassa seuraavaa:

Erityiskysymyksenä valtiontilintarkastajat tarkastelevat lasten asemaa vankilassa. Lain mukaan vanki voi ottaa pienen lapsensa mukaan vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista. Valtiontilintarkastajien mielestä laissa tarkoitettuun lapsen edun selvittämiseen ei ole paneuduttu riittävästi. - - - Valtiontilintarkastajat ovat havainneet nykytilanteessa selkeitä puutteita vankila- ja lastensuojeluviranomaisten välisessä yhteistyössä ja epäselvyyttä vastuunjaossa. Uusi vankeuslaki asettaa vankilaviranomaiset ja lastensuojeluviranomaiset vaativan tehtävän eteen. Vankeuslain mukaan lapsen vankilaan ottamisesta päättää sijoittajayksikkö kuultuaan vankilan johtajaa ja lastensuojelun sosiaalityöntekijää. Valtiontilintarkastajat korostavat uudenlaisen viranomaisyhteistyön tärkeyttä lapsen edun määrittelyssä, mutta pitävät tärkeänä myös äidin näkemyksen huomioon ottamista.

Voin omalta osaltani yhtyä näihin valtiontilintarkastajien huomioihin.

Valtiontilintarkastajien kanslia teetätti mainitun erityiskysymyksen valmistelutyön yhteydessä selvityksen Lapset vankilassa – selvitys lapsista, jotka viettävät varhaislapsuutensa vankilassa vangitun vanhemman kanssa (jäljempänä myös "esiselvitys", Enroos & Pösö & Vierula 2006).

Selvitys lapsista vankilassa

Tämän oman aloitteeni aihepiiriä käsittelee myös oikeusministeriön rahoittama edellä mainitun selvityksen jatkoraportti, alkuvuodesta 2008 ilmestynyt Rosi Enroosin selvitys Vankila lapsuudessa – lapset vankilassa, jossa esitetään muun muassa seuraavia havaintoja ja johtopäätöksiä (Rikosseuraamusviraston julkaisuja 1/2008).

Selvitykseen liittyen keväällä 2007 tehtiin naisvangeille kysely (s. 57-58). Kyselyn mukaan noin puolet naisista (58 %), joilla on lapsia, tiesi vankilan äiti-lapsiosastoista. Lapsista vastuussa olevista naisista 20 % ei tiennyt osastoista ja 21 % ei vastannut kysymykseen. (s. 78) Johtopäätöksenä katsotaan olevan aihetta kiinnittää huomiota siihen, että informaatio osastoista kohdistuisi kaikille niille tuomituille, joilla on pieni lapsi ja potentiaalinen tarve tuomion suorittamiseen äiti-lapsiosastolla (s.81).

Tutkimusaineistosta tuli näkyviin tiedon puute, ristiriitoja ja epätietoisuutta siitä, miten lapsen etu tulee ottaa huomioon äidin vankeuden yhteydessä. Aineistoa kerätettäessä uusi vankeuslaki oli juuri astunut voimaan ja uusi lastensuojelulaki astumassa voimaan. Näin ollen lakeihin liittyvät uudenlaiset käytännöt ovat vasta muotoutumassa ja osaltaan selittävät epätietoisuutta. Selvitys toi vahvasti näkyviin sen, kuinka eri toimijoilla on ajankohtainen halu ja tarve tehdä lapsista näkyviä ja panostaa myös äidin vankeuden psykososiaaliseen ulottuvuuteen lapsen näkökulmasta. (s. 136–137)

Lapsen edun periaate on ohjaamassa lapsen vankilassaoloaikkaa yleisen lapsilainsäädännön ja vankeinhoidon säännösten pohjalta. Periaate on vahvistunut entisestään uuden vankeuslain voimaantulon myötä. Esiselvityksessä todettiin, että vankeinhoidon käytännöissä on epävarmuutta siitä, toteutuuko lapsen etu sijoitusvaiheessa ja vankilassaoloaikana. Myös uuden vankeuslain voimaantulon jälkeen käytännöt sijoittajayksikön ja lastensuojelun sekä lastensuojelun ja vankilan välillä ovat vasta kehittymässä ja nyt tehdyn alustavan arvion mukaan lasten edun tarkastelu vanhemman vankilaan sijoittamistilanteessa on ylimalkainen. Lastensuojelun rooli arvioinnissa näyttää toistaiseksi pieneltä. Lastensuojelun käytännöt vaikuttavat myös sijoittajayksiköiden käytäntöihin ja niiden järjestelmälliseen kehittämiseen. (s. 137)

Se, miten ja millaisen tiedon turvin lastensuojeluviranomaisten tulisi osallistua uuden vankeuslain mukaiseen lapsen edun määrittelyyn sijoitusvaiheessa, on suuri haaste lastensuojelulle. Kuten totesimme jo esiselvityksessä, on kyse

selvästi erityistä tietämystä vaativasta asiasta. Tähän mennessä lapsen edun arviointikäytännöt ovat näyttäneet kirjavilta. Koska äiti ja lapsi -osaston äidit tulevat eri puolilta Suomea, on varmistettava jollakin tavalla se, että jokaisessa kotikunnassa on riittävä asiantuntemus osallistua vankeuslain mukaiseen määrittelytyöhön. (s. 137)

Lapsen edun määrittelyyn tulisi paneutua ja luoda sille selkeät käytännöt. Koska lapsen tulo vankilaan on hyvin erityinen kysymys, lapsen vankilaan ottamisen arvioinniksi olisi mahdollista luoda ohjeita lastensuojelulle esimerkiksi Stakesin ylläpitämän Sosiaaliportin Lastensuojelun käsikirjaan. Ohjeiden pohjaksi tarvitaan tietoa siitä, mitä vankilaosastot ovat lapsen kannalta. Tuonkaltaista tietoa on mahdollista koota esillä olevan raportin pohjalta. Yksilökohtaisia päätöksiä tehtäessä vähintäänkin yhtä oleellista on, millaisia vaihtoehtoja lapsella tosiasiallisesti on äidin vankeustuomion aikana. Tarkasteltavia kysymyksiä voisivat olla mm.

- lapsen tosiasiallinen huoltapitävä läheinen (äiti, isä, mummo, muu: kuka tuo esim. neuvolaan)?
- lapsen muu lähiverkosto, muut läheiset aikuiset ja sisarukset (sisarusten asuinpaikat jne.)?
- äidin rikostyyppi, tuomion pituus ja kertaisuus?
- äidin, isän ja muun lähiverkoston näkökulma tilanteesta (huolet lapsesta, perustelut lapsen asuinpaikasta lapsen kannalta)?
- keihin läheisiin yhteydenpito on lapsen edun mukaista?
- miten lapsen yhteydenpito läheisiin järjestyy, jos lapsi vankilassa tai miten lapsen yhteydenpito äitiin järjestyy, jos lapsi vankilan ulkopuolella?
- lastensuojelun näkökulma tilanteesta (perheen tuen tarve ja sen aste, mahdollinen aiempi asiakkuus ym.)?
- miten lastensuojelu työskentelee vanhemman vankilassaolon ajan (lapsi mukana vankilassa tai lapsi vankilan ulkopuolella)?
- millaista tukea vanhempi ja lapsi tarvitsevat vankeustuomion päätyttyä? - miten varmistetaan, että tukea tarjotaan sekä lapselle että vanhemmalle? (s.138)

Voidaan todeta, että lapsen vankilaanottamistilanteessa viranomaisarviointi painottuu. Tulee kuitenkin vakavasti ottaa huomioon myös äidin ja isän näkemykset ja arviot. (s. 138)

Selvityksen myötä on tullut esiin, että vankilassa syntyvien lasten etua ei ole toistaiseksi otettu käytännöissä tarkasteluun lainkaan ja joidenkin vankilan ulkopuolelta äitinsä kanssa vankilaan pyrkivien lasten kohdalta edun arviointia ei ole tehty sen vuoksi, koska perheet eivät ole olleet aiemmin lastensuojelun asiakkaita. Näin kyseiset lapset eivät ole voineet tulla vanhemman kanssa vankilaan. Sekä vankilassa syntyvien lasten että vankilan ulkopuolella olevien muiden kuin lastensuojeluasiakasperheiden lasten tilanteet tulisi arvioida huolella. Lisäksi tulisi varmistaa se, että ne pienten tai vauvaikäisten lasten vanhemmat, jotka ovat tulossa vankilaan, saavat informaation vankilan äiti-lapsi -osastosta. (s.138)

Voin yhtyä myös näihin tutkimuksessa esitettyihin havaintoihin.

Työryhmämietintö naisvangeista

Naisvankien tilannetta ja tarpeita on selvitetty perusteellisesti myös työryhmämietinnössä Naiset näkyviksi (Rikosseuraamusviraston julkaisuja 3/2008). Mietintö käsittelee naisvankien tilannetta kokonaisuudessaan ja tämän vuoksi lapsen ottamista vankilaan vain suppeasti. Haluan täältä osin kuitenkin mainita eräitä työryhmän havaintoja ja suosituksia.

Työryhmä pyysi sijoittajyksiköiden johtajia pyydettiin toimittamaan työtietoja muun muassa seuraavista asioista.

- onko sijoittajyksiköllä yhteyshenkilöä, joka hoitaa naisvankeihin liittyviä asioita
- laativatko kaikki erikoissuunnittelijat naisvankien riskiarvioiteja ja rangaistusajan suunnitelmia
- miten lapsen tulemistä vankilaan hoidetaan ja onko tähän muotoutunut käytäntöjä
- miten naisia tiedotetaan sijoitteluprosessista (s. 117)

Työryhmä esitti naisvankien sijoittamisesta muun muassa seuraavaa. Äiti- ja lapsiosastot toimivat valtakunnalliselta pohjalta suljetussa vankilassa Hämeenlinnassa ja avolaitoksessa Vanajan vankilan Vanajan osastolla, mikä käytäntö tulee vahvistaa myös sijoitusta koskevilla ohjeistuksissa. Toiminta vastaa nykyistä käytäntöä, mutta sitä ei ole kirjallisesti vahvistettu. Lisäksi toimintakäytäntöjen kehittämisessä tulee ottaa huomioon Vankila lapsuudessa – lapset vankilassa -julkaisussa esitetyn mukaisesti perhemyönteisten käytäntöjen kehittäminen, vanhemmuuden tukeminen, järjestelmällinen dokumentointi äiti- ja lapsiosastoilla olevista naisista ja lapsista sekä vankeinhoidon ja lastensuojelun yhteistyön lisääminen. (s. 73)

Rangaistusajan suunnittelussa otetaan huomioon naisvankien erityisongelmat ja sijoittelu tehdään kuntoutuksen, koulutuksen, työn, turvallisuustarpeiden tai pienen lapsen vankilaan tuonnin vuoksi tarpeen mukaan riippumatta aluerajoista. Sijoittajayksiköissä tulee olla naisvankien erityiskysymyksiin ja naisvankien kanssa työskentelyyn liittyvää asiantuntemusta ja tietoa naisvangeille suunnatuista valtakunnallisista toiminnoista. Naisvankien erityisongelmiin keskittyntä osaamista voidaan lisätä esimerkiksi siten, että sijoittajayksiköihin nimetään naisten sijoituksen vastuuhenkilö, jonka tulee ylläpitää naisvankeihin liittyvää osaamista ja tietoja. (s. 75)

Kehitystyö

Vankilassa lapsensa kanssa olevien vankien asemaa on ryhdytty myös käytännössä kehittämään. Ensi- ja turvakotien liitto on käynnistänyt edellä jo mainitun Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden äiti-lapsiosastoilla vanhemmuutta tukevan projektin, jonka tarkoituksena on kartoittaa lapsilähtöisentyökentelyn tarve ja sisältö vankiloiden äiti-lapsiosastoilla; suunnitella ja toteuttaa henkilökunnan koulutusta; selvittää ja jäsentää lapsen hoitopolkua hänen tulleessaan vankilaan, vankilassaoloaikana ja pois lähdettäessä sekä selkiyttää yhteistyötä eri toimijoiden kesken lapsen edun toteutumiseksi.

Sosiaalialan ammattilaisille tarkoitettu verkkopalvelu Lastensuojelun käsikirja (www.lastensuojelunkasikirja.fi) avattiin internetissä 1.10.2007 osana sosiaalialan kehittämishanketta. Käsikirjassa on tietoa uudesta lastensuojelulaista ja sen soveltamisesta. Käsikirjaan sisältyy myös osio Lapsi vankilassa vanhemman mukana, jossa muun muassa opastetaan lapsen edun arvioinnissa vankilaan ottamista harkittaessa. Tietojeni mukaan käsikirjaa kehitetään ja sen rakentamista jatketaan sosiaali- ja terveystieteiden kehittämisrahoituksella vielä vuosi 2009.

3.2.2

Oma kannanottoni

Saamani selvitys sekä muu edellä mainittu selvitys- ja tutkimustyö vahvistivat tarkastuksilla syntynyttä vaikutelmaani lapsen edun arvioimiseen liittyvistä ongelmista. Erityisesti haluan tuoda esiin seuraavat ongelmakohdat.

Tiedon saanti

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella vaikutti siltä, että osa vankilaan tulevista vanhemmista ei saa tietoa lakiin sisältyvästä mahdollisuudesta pyytää saada lapsi mukaan vankilaan. En pidä hyväksyttävänä tilannetta, jossa tiedonsaanti voi olla epävarmaa tai sattumanvaraista. Ilman tietoa jääneet vangit ja heidän lapsensa joutuvat huonompaan asemaan verrattuna tiedon saaneisiin perheisiin. Katson viranomaisten neuvontavelvollisuuteen kuuluvan kertoa myös tästä mahdollisuudesta. Viranomaisten on varmistettava, että kaikki vangit, joita tämä mahdollisuus koskee, saavat siitä tiedon.

Lausuntonenettely lapsen etua arvioitaessa

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella lapsen etua arvioivissa lastensuojeluviranomaisten lausunnoissa on ollut puutteita, mikä on vaikeuttanut aluevankilan sijoittajayksiköiden päätöksentekoa. Pidän tätä hyvin ongelmallisena. Lastensuojelun käsikirjaan on selvitysten antamisen jälkeen sisällytetty tätä aihetta koskevaa aineistoa. Tiedossani ei ole, onko tällä ollut vaikutusta lausuntojen sisältöön. Katson, että lausuntojen asianmukaisuutta tulee vielä seurata ja tarvittaessa ryhtyä lisätoimenpiteisiin lausuntojen sisällön kehittämiseksi, jotta lapsen edun toteutuminen lain edellyttämin tavoin voidaan varmistaa.

Vaikka lausuntojen alun perinkin tulisi olla riittävän hyviä ja vastuu tältä osin on lähtökohtaisesti lau-

sunnan antajalla, kyse on toisaalta myös lapsen sijoittamisesta päättävän viranomaisen esittämän lausuntopyyntöns sisällöstä ja selvittämisvelvollisuudesta.

Hallintolain 31 §:ssä asetetaan asiaa käsittelevälle viranomaisella selvittämisvelvollisuus. Lain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Näin ollen on nähdäkseni myös päätöksen tekijän velvollisuus pyrkiä hankkimaan epätydyttävään ja päätöksen teon pohjaksi riittämättömään lausuntoon asian ratkaisemisen edellyttämä lisäselvitys.

Lausuntojen laatuun liittyy myös hallintolain 32 §:ssä säännelty selvityspyyntöns sisältö. Lain mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Vankeinhoitoviranomaiset ovat todenneet olevan ongelma, ettei kunnan sosiaalitoimessa riittävästi tunneta vankilan olosuhteita. Ymmärtääkseni tällä tarkoitetaan esimerkiksi valvonnan tasoon liittyviä oletuksia. Sosiaaliviranomaiset saattavat luulla, että vankilan henkilökunta kykenee tehokkaasti ja kokoaikaisesti valvomaan lasten kohtelua ja hyvinvointia siten, että lapsi on vankilassa "turvassa", millaiseen valvontaan käytännössä ei kuitenkaan kyetä. Katson, että sijoittamispäätöksen tekevällä viranomaisella on omalta osaltaan velvollisuus esimerkiksi lausunto- tai lisäselvityspyyntöns selvittää lausunnon antajalle tällaisia vankilaolosuhteita koskevia seikkoja, jos epäillään tietämättömyyden tai väärinkäsitysten vaikuttavan lapsen edun arvioimiseen lausuntoa annettaessa.

Asiantuntemus ja tietojen vaihto vankeinhoitolaitoksessa

Lapsen edun toteutumiseen liittyy myös kysymys sijoittajayksiköissä päätöksiä tekevien henkilöiden asiantuntemuksesta. Nähdäkseni lapsen edun toteutumista osaltaan varmistaisi ja päätöksentekijän työtä helpottaisi se, että päätösten tekijöillä olisi erityisasiantuntemusta kyseisestä aiheesta.

Käytettävissäni olevissa selvityksessä lasta koskevien tietojen siirtymisessä sijoittajayksikön ja sijoitusvankilan välillä asian eri vaiheissa nähtiin joitakin ongelmia. Siltä osin kuin tiedot ovat lapsen edusta huolehtimiseksi tarpeen, katson, että tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin riittävän tietojenvaihdon varmistamiseksi.

Päätöksen tekeminen lapsen syntyessä vankeusaikana

Käytettävissäni olevasta aineistosta kävi ilmi, että lapsen syntyessä vankeusaikana hänen sijoittamisestaan vankilaan ei tehdä päätöstä. Nähdäkseni laissa asetettu velvollisuus tehdä lapsen sijoittamisesta päätös, jossa hänen etunsa arvioidaan, koskee myös mainittuja tilanteita. Lapsen vankilaan sijoittamista koskeva päätös tulee siten tehdä myös vastasyntyneiden osalta.

Äiti-lapsipaikkojen puute

Saamassani selvityksessä huomiotani kiinnitti myös se, että ymmärtääkseni lapsen edun mukainen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa saattaa pahimmillaan jopa estyä äiti-lapsipaikkojen vähäisen määrän vuoksi. Pidän tätä hyvin ongelmallisena. Lähtökohtaisesti ei ole hyväksyttävää, jos lapselle parhaaksi katsottu ratkaisu ei toteudu sen vuoksi, että sopivia tiloja ei ole riittävästi. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voimavarojen vähäisyys ei vapauta julkista valtaa tästä velvoitteesta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1995, s. 75) mukaan keskeisiin keinoihin turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi kuuluu muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Selvitysten mukaan ajoittaista äiti-lapsi -vankipaikkojen puutetta on yritetty ratkaista lykkäämällä rangaistuksen täytäntöönpanoa paikan vapautumiseen asti, ja täten pyritty toteuttamaan lapsen etua. Tätä toimintamallia pidettiin kuitenkin ongelmallisena, koska sijoittajayksiköllä ei ole toimivaltaa tehdä lykkäyspäätöstä, vaan sen on lain mukaan pantava rangaistus täytäntöön viipymättä, jolloin ulosottomies pitää paikan puuttuessa "saada tekemään" lykkäyspäätös. Lykkäyksen myöntäminen on lain mukaan harkinnanvaraista. Selvityksestä välittyi kuva, että lykkäyksen saaminen voi myös olla sattumanvaraista. Jos täytäntöönpanon viivytyksettömyyttä ja lykkäämistä koskevat säännökset soveltuvat huonosti tällaiseen tilanteeseen ja jos äiti-lapsi -paikkoja ajoittain ei ole riittävästi käytettävissä, esitän harkittavaksi, onko säännöksiä tältä osin aihetta muuttaa. Korostan kuitenkin, että tavoitteena tulisi olla rangaistuksen viipymätön täytäntöönpanoa ja että äiti-lapsi -vankipaikkoja tulisi olla tähän nähden riittävästi.

Muuta

Siltä osin kuin saamissani selvityksissä tuli edellä todettujen lisäksi esiin muita ongelmia, en katso niiden ainakaan tässä vaiheessa antavan minulle aihetta toimenpiteisiin, koska lasten vankilaan sijoittamiseen liittyvän toiminnan kehittäminen on vankeinhoitolaitoksessa jo käynnissä.

Olen tutkinut omana aloitteenani vankeuden täytäntöönpanon ja tavoitteiden ja lapsen edun toteutusta Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden äiti-lapsiosastoilla myös ratkaisussa dnro 2765/2/07.

4

TOIMENPITEET

Vankeuslain ja uuden lastensuojelulain soveltamiskäytäntö on lapsen vankilaan sijoittamista koskevilta osin vasta muotoutumassa. Lapsen edun huomioiminen tehtäessä päätöstä hänen sijoittamisestaan vankilaan yhdessä vanhempansa kanssa on edellä kerrotusti ollut esillä useissa yhteyksissä. Vankeinhoitolaitoksessa on jo havaittu vankilaan vanhempansa mukana sijoitettavan lapsen edun takaamiseen liittyvät ongelmat ja kehittämistyö on käynnistynyt.

Nämä seikat huomioon ottaen pidän riittävänä toimenpiteenä asiassa, että omalta osaltani saatan lapsen edun toteutumiseen liittyvät ongelmat ja kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykset oikeusministeriön ja vankeinhoitolaitoksen tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni oikeusministeriölle, Rikosseuraamusvirastolle, aluevankiloiden sijoittajayksiköille sekä Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden johtajille.

Saatan edellä esittämäni oikeusministeriön tietoon myös ulosottoviranomaisten toiminnan kehittämistarpeiden arvioimiseksi.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.11.2009, mihin toimenpiteisiin kannottoni ovat antaneet aihetta.

Nähdäkseni ongelmien ratkaiseminen ja poistaminen edellyttää paitsi oikeusministeriön hallinnonalan myös lastensuojeluviranomaisten toimenpiteitä ja näiden tahojen yhteistyötä. Tämän vuoksi lähetän tämän päätökseni tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle lastensuojelusta vastaavana viranomaisena.