

Aila Puustinen-Korhonen, Annika Korpela, Sami Uotinen

Oikeusministeriö
kirjaamo.om@gov.fi.

Hallituksen esitys eduskunnalle vankeuslain, tutkintavankeuslain ja puolustuslain 9 §:n 4 momentin muuttamisesta

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä, joka koskee vankeuslain muuttamista. Hyvilillä ei ole lausuttavaa tutkintavankeuslain ja puolustuslain muuttamisesta.

Hyvil kantaa huolta siitä, että Hyvililtä eikä yhdeltäkään hyvinvointialueelta ole pyydetty lausuntoa. Hyvilinkin lausuntoaika erikseen sitä pyydettyä oli hyvin lyhyt, vain yksi viikko. Lisäksi asian luonne huomioiden olisi ollut suotavaa pyytää lausuntoja myös aluehallintovirastoilta ja Valviralta, jotka valvovat julkisesti ja yksityisesti tuotettuja lastensuojelupalveluja. Suomessa hyvin suuri osa, noin 80 prosenttia ympärivuorokautisesta lastensuojelun laitoshuollosta, tuotetaan yksityisten palveluntuottajien toimesta.

Vankeuslain muutosehdotus koskee hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevaa lastensuojelua. Hyvil on pyytänyt kommentteja alaikäisiä vankeusvankeja koskevista säännöksistä hyvinvointialueiden lastensuojeluverkostolta. Kaikki hyvinvointialueet ovat edustettuna verkostossa. Arviot ehdotuksista on saatu 17 hyvinvointialueelta: Länsi-Uudeltamaalta, Kymenlaaksosta, Etelä-Pohjanmaalta, Pohjois-Pohjanmaalta, Keski-Uusimaalta, Pirkanmaalta, Kanta-Hämeestä, Varsinais-Suomesta, Etelä-Karjalasta, Pohjois-Karjalasta, Vantaa-Keravalta, Pohjois-Savosta, Kainuusta, Itä-Uusimaalta, Keski-Suomesta, Keski-Pohjanmaalta ja Päijät-Hämeestä. Saadut kommentit on sisällytetty Hyvilin lausuntoon.

Yksikään hyvinvointialue eikä myöskään Hyvil kannata vankeuslain alaikäisiä koskevan muutoksen hyväksymistä ehdotetussa muodossa. Lakiluonnos on puutteellisesti valmisteltu. Ehdotetussa muodossa säännökset eivät ole toimeenpantavissa alaikäisten osalta. Alaikäisten vankien hoito, kuntoutus ja opetuksen järjestäminen on tärkeä tehtävä, josta yhteiskunnan täytyy huolehtia parhaalla mahdollisella tavalla. Tässä lausunnossa on kuvattu asiat, joiden osalta lainsäädännön tarkentaminen on välttämätöntä tehdä.

Yleiset näkemykset lakiluonnoksen alaikäisiä koskevaan sääntelyehdotukseen ja sen perusteluihin



Yleiskommenttina toteamme, että alaikäisen vankeusvangin sijoituksesta vankilan sijasta lastensuojelulaitokseen tulisi säätää vankeuslain lisäksi myös lastensuojelulaissa. Esityksen mukaan vangin sijoituksessa lastensuojelulaitokseen tulisi valmistella yhdessä lastensuojeluviranomaisten kanssa huomioiden myös lastensuojelulain säännökset. Esityksessä ei käsitellä miten ja missä laajuudessa lastensuojelulaki tulisi sovellettavaksi prosessissa, jossa alaikäinen vanki suorittaisi ehdotonta vankeusrangaistustaan vankilan sijasta lastensuojelulaitoksessa. Isoja kysymyksiä tämän osalta ovat esimerkiksi vankeuslain suhde lastensuojelulain asiakkuuteen, sijaishuoltoon, rajoitustoimenpiteisiin, perheen jälleenyhdistämisvelvoitteeseen ja jälkihuolto-oikeuden syntymiseen.

Koska kysymys on perusoikeuksien rajoittamisesta alaikäisen vangin osalta sekä rikosseuraamuksen että lastensuojelun eräiden toimenpiteiden osalta, tulisi lastensuojeluviranomaisen ja Rikosseuraamuslaitoksen vastuut ja velvollisuudet olla hyvin tarkkarajaisesti säädetty sekä vankeuslaissa että lastensuojelulaissa.

Rikosseuraamuslaitos toimeenpanee rangaistusta ja lastensuojelun sijoitus tai muukaan toimenpide esimerkiksi sijaishuollon aikana ei koskaan saa olla rangaistus. Rikosseuraamusjärjestelmä ja lastensuojelujärjestelmä ovat täysin toisistaan erilliset järjestelmät eri hallinnonaloilla ja niiden toimintaa säätelevät eri lainsäädännöt. Näiden yhteensovittaminen edellyttää lakitasoisen tarkan sääntelyn, jotta esimerkiksi lastensuojeluviranomaisella on varmuus omasta toimivallastaan päätöksenteossa ja sijoituksen toteuttamisesta käytännössä.

Ehdotuksessa todetaan, että säännöksiä alaikäisen vangin sijoittamisesta ulkopuoliseen lastensuojelulaitokseen selkeytettäisiin. Muutos parantaisi ehdotuksen mukaan alaikäisten vankien asemaa. Lisäksi todetaan, että viranomaisen on kaikissa päätöksissään, jotka koskevat lasta, arvioitava lapsen etua ensisijaisena päätösperusteena.

Ehdotuksessa ei kerrota mitenkään, miten ehdotus käytännössä parantaisi alaikäisten vankien asemaa. Miten esimerkiksi vangin oikeudet suhteessa lapsen oikeuksiin määrittäisivät?

Lapsivaikutusten arvioinnit puuttuvat sekä alaikäisen vangin, että muiden sijoituspaikoissa olevien lasten ja heidän läheistensä osalta. Tulisi arvioida esimerkiksi, mitä vaikutusta törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen tehneellä lapsella on tasapainoisiin ja turvallisiin kasvuoloihin ja sijoituspaikan turvallisuuteen, joihin vangilla itsellään ja muilla sijoituspaikassa asuvilla lapsilla on oikeus. Kuinka turvattaisiin mahdollisimman tavallinen ja tasapuolinen arki ja lapsuus kaikille sijoituspaikassa asuville lapsille?

Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, miten Rikosseuraamuslaitos käytännössä etsisi ulkopuoliset sijoituspaikat ja mitkä tekijät ohjaisivat sijoituspaikan valintaa. Minkä periaatteen mukaan määräytyisi hyvinvointialue, jonka lastensuojelun kanssa Rikosseuraamuslaitos tekisi yhteistyötä? Rikosseuraamuslaitoksen päättämät sijoitukset ulkopuoliseen sijoitukseen eivät ole sidottu vangin kotikuntaan ainaakaan vankeuslain nojalla. Rikosseuraamuslaitoksella ei ole tuntemusta sijaishuollon palveluista eivätkä ne kuulu viraston toiminnan piiriin kuten vankilat.

Esityksessä ei myöskään ole pohdittu, miten alaikäisen vangin sivistykselliset oikeudet toteutuisivat ja mitkä olisivat opetusjärjestelyt.

Yksityiskohtaiset kommentit ja ehdotukset sääntelyn tarkentamiseksi

Ehdotettu 10 a § Sijoittaminen ulkopuoliseen laitokseen

“Vanki voidaan sijoittaa määräajaksi ulkopuoliseen laitokseen tai vastaavaan yksikköön, jossa hän osallistuu päihteettömyyttä edistävään toimintaan tai muuhun toimintaan, joka parantaa hänen mahdollisuuksiaan selviytyä vapaudessa. Alaikäinen vanki voidaan sijoittaa lastensuojelulaitokseen. Ulkopuolisen laitossijoituksen kustannukset maksetaan valtion varoista.”

Perusteluissa todetaan, että alaikäisen vangin sijoitus lastensuojelulaitokseen olisi säännöksen nojalla mahdollinen. Tällainen sijoitus tulisi valmistella yhdessä lastensuojeluviranomaisten kanssa huomioiden myös lastensuojelulain säännökset.

Edelleen perustelujen mukaan ulkopuoliseen laitokseen voitaisiin sijoittaa niin sakon muuntorangais- tusta suorittavia vankeja kuin lyhyt- tai pitkäaikaisvankejakin. Sijoitus kestäisi kuitenkin aina määrätyn ajan sen mukaan, mikä vangin tarvitseman kuntoutuksen tarve on. Laissa ei siten säädettäisi täsmällistä enimmäisaikaa sijoitukselle, vaan sen määrittäisi kuntoutuksen tarve. Sijoitukset voisivat kestää erimittaisia aikoja, joko muutamia kuukausia tai esimerkiksi lyhytaikaisvangeilla rangaistuksen jäljellä olevan ajan. Tarvittaessa olisi pyrittävä siihen, että kuntoutus voisi jatkua myös vangin vapautumisen jälkeen.

Ulkopuolisen laitossijoituksen kustannukset maksettaisiin valtion varoista, eli Rikosseuraamus- laitos maksaisi kustannukset sijoituslaitokselle. Tämä koskisi niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat ulkopuolista laitossijoituksesta sinä aikana, kun henkilö suorittaa vankeusrangaistusta. Rangaistuksen päättymisen jälkeen Rikosseuraamuslaitos ei enää maksaisi mahdollisen jatko- sijoituksen kustannuksia.

Ulkopuolisen sijoituksen suhde lastensuojelun asiakkuuteen, huostaanottoon ja sijaishuoltoon

Sijoitus tapahtuisi lakiluonnoksen mukaan vankeuslain 10 a §:n nojalla eikä lastensuojelulain nojalla. Ehdotuksen 14 §:n mukaan päätösvaltaa käyttäisi sijoittamisessa ja sijoituksen peruuttamisessa vankilan yksikönpäällikkö. Päätöstä ei tehtäisi lastensuojelulain nojalla eikä päätöksentekijä olisi lastensuojeluviranomainen. Miten varmistetaan toisen osapuolen eli lastensuojelulaitoksen/lastensuojeluviranomaisen/huoltajan myötävaikutus sijoitusta valmisteltaessa ja toimeenpantaessa? Nykyisin voimassa oleva sijoitussopimus edellyttää molemminpuolista myötävaikuttamista, päätös sen sijaan ei.

Alaikäinen rikoksenteekijä, varsinkin vakaviin rikoksiin syylistynyt, on todennäköisesti lastensuojelun asiakkuudessa ja usein jo sijaishuollon piirissä. Huostaanotto oletettavasti olisi päätettävä lapsen siirtäessä vankina Rikosseuraamuslaitoksen vastuulle. Mikä olisi lastensuojelun suhde rikosseuraamukseen tilanteissa, joissa alaikäinen ei olisi lainkaan ollut lastensuojelun asiakas rikoksen tehdessään?

Perusteluissa todetaan, että lastensuojelulain säännökset tulisi huomioida vankilan ulkopuolisessa sijoituksessa alaikäisten kohdalla. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, mitkä

lastensuojelulaitoksen säännöksen tulisivat sovellettavaksi samanaikaisesti rikosseuraamustaan suorittavan vangin osalta.

Lainsäädännöstä tulisi käydä selkeästi ilmi, mitkä lastensuojelulain säännökset tulisivat sovellettaviksi eri tilanteissa, ja mikä on lastensuojelulain ja tuomioistuimen määräämän ehdottoman vankeusrangaistuksen ja huostaanoton suhde. Mikä olisi lastensuojeluviranomaisen tai lastensuojelulaitoksen toimivalta, kun kysymyksessä ei olisi sijaishuolto ja alaikäinen vanki olisi sijoitettuna lastensuojelulaitokseen muun kuin lastensuojeluviranomaisen päätöksellä. Alaikäisellä vangilla itselläänkin on oikeus tietää juridinen asemansa.

Huomioitavaa on, että ehdotuksessa puhutaan alaikäisestä vangista, joka on vanki ja sijaishuolto- paikka toimisi hänelle vankilana. Lastensuojeluyksikössä sijoitetut lapset ovat sijaishuollon tarpeen vuoksi (suojelutehtävä) ja olisi ristiriitaista, että sama yksikkö edustaa sekä vankilaa että sijaishuolto- paikkaa, joka on monelle koti.

Sijoitus ei olisi perustelujen mukaan aikamääriin sidottu. Se voisi näin ollen ilmeisesti kattaa koko vankeusajan.

Lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet ja henkilöstön osaaminen

Lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä, kuten liikkumisvapauden rajoittamista, henkilötarkastusta, henkilökatsastusta ja esineiden haltuunottoa voidaan soveltaa ainoastaan lastensuojelulain nojalla sijaishuoltoon sijoitettuun lapseen, jonka sijoituspaikka on laitos. Lisäksi esim. liikkumisvapauden rajoittaminen saa jatkua yhtäjaksoisesti enintään 30 vuorokautta. Miten esimerkiksi saataisiin lapsi pysymään laitoksessa rikosseuraamuslaitoksen tekemässä sijoituspäätöksessä määrättyllä tavalla? Vangin lähtemistä lastensuojelulaitoksessa ns. ”hatkaan” ei voitaisi liikkumisvapauden rajoittamisella estää.

On huomioitava, että lastensuojelulaitoksessa on mahdollista soveltaa ainoastaan lastensuojelulaissa säädettyjä rajoitustoimenpiteitä, ei esimerkiksi rikosseuraamusjärjestelmän rangaistuksia ja valvontaa, kuten nilkkapantoja tai muita teknisiä välineitä. Lastensuojelulaki ei tunne näitä valvonnan muotoja.

Lisäksi herää kysymys, millaista osaamista ja koulutusta edellytettäisiin laitoksen henkilöstöltä. Miten hoidettaisiin tilanteet, että Rikosseuraamuslaitoksen tekemä sijoitus osoittautuu epäonnistuneeksi ja sijoituspaikkaa pitäisi muuttaa. Hyvinvointialueet toivat esille, että kahden eri lainsäädännön soveltaminen laitoksessa ja lastensuojeluviranomaisessa olisi vaikeaa. Myös lasten kohtelu tasavertaisesti laitoksessa ei mahdollistuisi näissä tilanteissa

Valvonta

Esityksen perusteella rikosseuraamuslaitos on vastuussa valvonnasta. Luvaton poistuminen sijoituslaitoksesta ja muiden sijoituspäätöksen ehtojen rikkominen olisi järjestysrikkomus. Tällaiset rikkomukset käsiteltäisiin näin ollen vankeuslain 15 luvun kurinpitomenettelyssä. Lastensuojelulain nojalla sijoitettua lasta ei saa rangaista siitä, että hän esimerkiksi luvatta poistuu laitoksesta, karkaa tai käyttää päihteitä. Lasta ei voi estää poistumasta laitoksesta esimerkiksi lukitsemalla hänet huoneeseensa.

Esityksestä käy ilmi, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaa tarvittaisiin paikalle vangin turvataarkastusta, henkilökatsastusta, erityistarkastusta (yms.) varten ja päihhteettömyyden valvomiseen. Jos lapsi on kutsuttuna tuomioistuimeen tai muuhun viranomaiseen, vastaako kuljettamisesta Rikosseuraamuslaitos vai sijaishuoltopaikka?

Onko lastensuojelulaitoksella myös vastuuta valvonnasta? Vaikuttaako vangin sijoitus laitoksen turvakäytäntöihin, kuten esimerkiksi oikeuteen käyttää kameravalvontaa?

Minkä tahon valvontavastuulla on lastensuojeluyksikön valvonta, jos alaikäinen vanki on sinne sijoitettuna? Vastaako valvonnasta viime kädessä aluehallintovirasto tai Valvira?

Päätösvaltaan ja muutoksenhakuun liittyvät muut huomiot

Lastensuojelulaitoksella/lastensuojeluviranomaisella tulisi olla oikeus yksipuolisesti päättää sijoitus nopeasti ja palauttaa vanki takaisin vankilaan, jos vanki vaarantaa muiden sijoituspaikassa olevien lasten, itsensä tai muiden henkilöiden terveyden ja turvallisuuden tai uusi rikoksensa. Kenen olisi vastuu, jos muita henkilöitä vaarannetaan tai vahingoitetaan?

Mikä on lapsen huoltajan rooli sijoituksessa? Lapsen huoltaja säilyy huoltajana lapsen ollessa vankilassa ja huostaanotettuna sijaishuollossa. Voisiko huoltaja hakea ulkopuolista sijoitusta tai hakea päätökseen muutosta? Huoltajaa ei voi sivuuttaa lastensuojeluprosessissa eikä päätöksenteossa. Olisi täsmennettävä, mikä taho kuulee huoltajaa ja lasta missäkin asiassa. Lastensuojelulaissa säädetään, että jos nuori tai huoltaja vastustavat sijaishuoltopaikan valintaa, asian ratkaisee hallinto-oikeus. Tämä voisi olla hyvä lähtökohta myös vankeusaikaisen ulkopuolisen sijoituksen päätöksenteolle/ muutoksenhauille.

Päihdekuntoutuslaitokseen sijoittaminen

Perusteluissa on pohdintaa siitä, että erityisesti päihdekuntoutukseen sopivat laitokset tulisivat ulkopuolisissa sijoituksissa kyseeseen.

Sopivia lastensuojelulaitoksia ei tällaiseen sijoitukseen ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tarjolla julkisella palveluntuottajalla. A-klinikkasäätiöllä on muutamia alaikäisille tarkoitettuja ympärivuorokautisia päihdehoitoyksiköjä. Lakiluonnoksessa ei ole laisinkaan käsitelty sitä, voisiko ulkopuolinen laitos olla yksityisen palveluntuottajan ylläpitämä vai tulisiko sen olla julkisen palveluntuottajan ylläpitämä.

Hyvinvointialueiden näkemyksistä käy ilmi, että tällainen toiminta tulisi säätää julkisen palveluntuottajan velvoitteeksi. Toisaalta kysytään, että pitäisikö hyvinvointialueiden perustaa tällaisia yksiköitä, koska niitä ei käytännössä nyt ole olemassa tällaiseen tarkoitukseen. Jos pitäisi, niin siihen tulisi myöntää valtion rahoitus. Kansallista ratkaisua toivotaan ja ehdotetaan myös, että valtion koulukodit

ottaisivat alaikäisten vankien sijoitukset vastuulleen. Toisena ehdotuksen esitetään erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatrisen tutkimus- ja hoitoyksikköjä eli EVA-yksikön tyyllisiä valtakunnallisia erityistason yhdistettyjä päihdehoito- ja/tai psykiatrianhoitoyksiköitä.

On vielä huomioitava, että lastensuojelun laitoshuollon keinot puuttua päihteidenkäyttöön ovat heikot ja usein huumeiden ja muiden päihteiden käyttö jatkuu tai entisestään pahenee laitossijoituksen aikana. Tätä ongelmaa on perusteellisesti pohdittu juuri julkaistussa (STM) raportissa Vakavasti päihkeitä ja väkivaltaa käyttäviä sekä rikoksia tekeviä alaikäisiä nuoria koskevan lainsäädännön uudistaminen: <https://stm.fi/-/lastensuojelulain-kokonaisuudistus-vaiheistetaan-ensin-muutokset-lasten-paremmaksi-suojelemiseksi-sijaishuollossa>

Mikä taho on vastuuviranomainen vankilan ulkopuolisen sijoituksen aikaisesta kuntoutuksesta? Olisi tarpeen säätää, että Rikosseuraamuslaitos ja sosiaaliviranomainen tekisivät rangaistusajan suunnitelman ja lastensuojelun asiakassuunnitelman yhdessä. Käytännössä hoito, kasvatus, kuntoutus, opetus tapahtuisivat sijaishuolto paikassa. Mutta olisi tarpeen täsmentää, että Rikosseuraamuslaitoksen käytössä olevia vangin pärjäämistä tukevia, kuntouttavia ohjelmia käytäisiin toteuttamassa sijaishuoltopaikassa.

Vankiterveydenhuollolla on vankiterveydenhuoltoa koskevan lain perusteella vastuu myös alaikäisen tarpeenmukaisesta terveydenhoidosta, kuten psykiatrisesta hoidosta ja vieroitus- ja päihdehoidosta. Terveydenhuoltoa ja sen myötä myös vankiterveydenhuoltoa on kehitettävä jatkuvasti sen mukaan, miten terveydenhoidolliset tarpeet kehittyvät. Jos vankiterveydenhuolto ei tällä hetkellä vastaa alaikäisten vankien tarpeisiin, on sen sisältöä kehitettävä ja palveluvalikoimaa täydennettävä.

Kustannusten korvaus

Esityksen perusteella ulkopuolisen laitossijoituksen kustannukset maksettaisiin valtion varoista, eli Rikosseuraamuslaitos maksaisi kustannukset sijoituslaitokselle. Tämä koskisi niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat ulkopuolisesta laitossijoituksesta sinä aikana, kun henkilö suorittaa vankeusrangaistusta. Rangaistuksen päättymisen jälkeen Rikosseuraamuslaitos ei enää maksaisi mahdollisen jatkosijoituksen kustannuksia.

Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä kustannusten korvauksiin sisältyisi. Hoitovuorokausihinta lienee selkein, mutta kustannuksia voi syntyä esimerkiksi kuljetuksista kouluun, oppilaitokseen, terapiaan, muuhun terveydenhuoltoon, kuulusteluun tai oikeuskäsittelyyn.

Perusopetuksen kustannukset ovat osa syntyviä kustannuksia, jos vanki ei käy koulua kotikuntansa lähikoulussa. Perusopetuksen kustannusvastuu on kuntien välinen lapsen ollessa lastensuojelulain mukaisesti sijoitettuna muun kuin kotikuntansa alueelle (valtionosuuslaki 38 §). Kattaisiko valtion korvaus myös opetuksen kustannukset, ml. esimerkiksi kouluavustajan opetusta järjestävälle kunnille? Jos vanki tarvitsee opiskeluhuollon palveluja, sisältyisivätkö ne Rikosseuraamuslaitoksen maksamaan sijoituksen kustannuksiin? Myös sosiaalityön osalta voi syntyä kustannuksia työajasta, matkoista sijoituslaitokseen vankia tapaamaan tms. Mikä taho maksaa vangin käyttövarat sijoituslaitoksessa?

Esityksen perusteella lapsi ei olisi sijaishuollossa, joten hyvinvointialueelle ei pitäisi syntyä mitään kustannuksia. Usein valtion korvausvastuu on osoittautunut vajavaiseksi, joten olisi tärkeää, että säädetäisiin ns. täydestä kustannusten korvauksesta.

HYVIL

Aila Puustinen-Korhonen
erityisasiantuntija

Sami Uotinen
johtava juristi

Jakelu Oikeusministeriö