

EDUSKUNTA

ASIAKIRJAVIHKKO

VALIOKUNNAT

/

x

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

HE 252/2006 vp

lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: StV
Lähetäjä: Täysistunto
Saapumxspvm: 07.11.2006

Ministeriö: STM
Lähetyspvm: 07.11.2006

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimis PeVL 58/2006
vp Lopputoim.pvm: 26.01.2007

26.01.2007		Lausunto lähetetty	PeVL 58/2006 vp
		StV	
26.01.2007		Valmistunut	PeVL 58/2006 vp
26.01.2007	<i>Erillinen ratkaiseva käsittely</i>	Yksityiskohtainen käsittely	
25.01.2007		Yksityiskohtainen käsittely	
25.01.2007	<i>Käsittely</i>	Jatkettu yleiskeskustelu	
24.01.2007		Yleiskeskustelu	lausuntoluonnos
24.01.2007		Asiantuntijakuulemisen päättäminen	
24.01.2007	<i>Käsittely</i>	Asiakirja merk. saapuneeksi	korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergin lisäselvitys
12.01.2007	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg	
		-professori Matti Mikkola (K)	
		-oikeustieteen tohtori, dosentti Sami Mahkonen (K)	
15.12.2006	<i>Käsittely</i>	Lisääsiantuntijoista päättäminen	kuultaviksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Matti Mikkola sekä oikeustieteen tohtori Sami Mahkonen
14.12.2006	<i>Käsittely</i>	Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi	
		-professori Teuvo Pohjolainen (K)	
14.12.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-hallitussihteeri Eeva Kangasniemi sosiaali- ja terveysministeriö (K)	
		-eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (K)	
		-oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen (K)	
		-oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva (K)	
		-professori Raija Huhtanen (K)	
		-professori Veli-Pekka Viljanen (K)	
09.11.2006	<i>Asian ilmoittaminen</i>	Ilm. vkaan saapuneeksi (lausunto)	
07.11.2006	<i>Kirjaus</i>	Saap. lausuntoa varten	

Teuvo Pohjolainen

14.12.2006

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 252/2006 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi lastensuojelulaki, joka korvaisi nykyisen, vuonna 1984 voimaan tulleen lain. Viimeksi sanottua lakia on muutettu lukuisia kertoja, mutta kokonaisuus on vanhentunut, eikä sen yhteydessä ole voitu systemaattisesti tarkastella lain suhdetta uudistuttuun perusoikeusjärjestelmään eikä vuonna 1991 voimaan saatettuun lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Merkittävä osa ehdotetun uuden lastensuojelulain perusoikeuksien kannalta kriittisistä säännöksistä uudistettiin tänä vuonna ja perustuslakivaliokunta on antanut niistä lausuntonsa (5/2006 vp).

Lakiuudistuksen tavoitteena on saada lastensuojelua koskeva perussäädös ajantasaiseksi ja vastaamaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Sen lisäksi hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on edistää viranomaisten yhteistyötä lastensuojelun toteuttamisessa sekä parantaa lasten ja vanhempien oikeusturvaa sekä päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä.

Esityksen tavoitteita on pidettävä perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten näkökulmasta hyväksyttävänä. Ehdotuksella on laatunsa vuoksi paljon kytkentöjä perustuslakiin, joita on arvioitu myös HE:n perusteluissa laajahkosti (s. 209-220).

2 Sääntelyn kytkennöistä perus- ja ihmisoikeuksiin

Lastensuojelulain kokonaisuus liittyy läheisesti PeL 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan ja erityisesti oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Säännöksessä on julkiselle vallalle osoitettu toimintavelvoite, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lastensuojelulaki on keskeinen laki, joka konkretisoi osaltaan subjektiiviseksi oikeudeksi määriteltä oikeutta välttämättömään huolenpitoon.

Lastensuojelulaki on tyypillinen esimerkki avoimesta ja joustavasta normistosta. Se jättää tilaa oikeudelliselle harkinnalle ja arvotarkoituksille. Lastensuojelulain rakenne sisältää lapsen edun käsitteen ohella **voimakkaan** painotuksen, jossa erilaisten toimenpiteiden kohteena on perhekokonaisuus ja tätä kautta myös muut perheen jäsenet kuin lapsi. Lastensuojelulain soveltamiskäytännössä ja siitä käytävässä julkisessa keskustelussa huomiota herättää jatkuva punninta yksilöllisten arvojen ja yhteisöllisten arvojen välillä. Kyse on samalla oikeuksien keskinäisestä painoarvosta. Lapsen oikeusturvatarpeet korostuvat entisestään. Huomiota joudutaan kiinnittämään lapsen ja vanhempien muodolliseen oikeusturvaan sekä perhe-elämän suojan ja lapsen yksilöllisten oikeuksien aineelliseen toteuttamiseen.

Lakiehdotuksella on myös muuten suuri merkitys perusoikeuksien ja lasten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tämä on hyvin näkyvissä hallituksen esityksen perusteluissa, jossa on huomattavan laajat säätämisperustelut. Sääntely on merkityksellistä perustuslain useiden perusoikeussäännösten sekä lasten oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten kannalta. Se koskee ainakin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 9 §:n 1 momentissa vahvistettua liikkumisvapautta, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuja yksityiselämän suojaaja henkilötietojen suojaaja, saman pykälän 2 momentissa suojattua luottamuksellisen viestin salaisuutta sekä perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaaja. Ehdotusta on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten

rajoitusedellytysten kannalta, niin kuin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehtykin. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota lapsen oikeusturvaan. Tarkastelen tässä lausunnossa lakiehdotusta erityisesti tästä näkökulmasta.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden näkökulmasta on merkityksellistä, että lakia ja sen sallimia perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä sovelletaan pääsääntöisesti myös yksityisten järjestämässä sijaishuollossa. *Tämän osalta on tärkeää, että voidaan taata hyvän hallinnon takeita varmistavien yleislakien saattaminen sovellettavaksi tällaisessa toiminnassa.* Sen lisäksi on syytä korostaa rajoitustoimen tarkoitussidonnaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevien vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä lain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä sovellettaessa. Tämä asettaa suuria vaatimuksia laitosjohtajien koulutukselle. Olisikin tarpeen varmistua, että laitosjohtajille varataan mahdollisuus tarvittavaan täydennyskoulutukseen.

Lakiehdotuksessa on monessa kohdin tarkoituksenmukaisella tavalla otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus sääntelykohteeseen. Esimerkiksi ennaltaehkäisevyys, erilaiset tukitoimet ja lapsen toivomusten ja mielipiteiden selvittäminen ja huomioon ottaminen on pääosin otettu hyvin huomioon.

Keskeisimmät kysymykset lakiehdotuksessa liittyvät oikeusturvaan sekä siihen liittyen päätöksentekomenettelyyn erityisesti huostaanottotapauksissa. Täältä osin ehdotuksella on läheinen kytkentä PeL 21 §:n sääntelyyn.

Vaikka erilaisia näkemyksiä asiassa on esitetty, on syytä pitää lapsen huostaanottoa perustuslain 7.1 §:ssä tarkoitettuna henkilökohtaisen vapauden riistämisenä¹. Lapsen edun määräävä asema huostaanotossa ei tätä lähtökohtaa muuta toiseksi. Hallinto-oikeudellinenkin vapaudenriisto on perustuslain 7.1 §:n mielessä vapaudenriisto. Vapauden riisto kohdistuu lapseen. Jo tämä perusoikeuteen liittyvä tekijä asettaa päätöksen kohteiden oikeusturvatar-

¹ Ks. esim. Tapio Rätty, "Oikeusturvatekijät lastensuojelussa", Teoksessa Lastensuojelu tänään (toim. Anna-maija Puonti, Tuula Saarnio ja Anne Hujala), Jyväskylä 2004, s. 86, joka määrittää artikkelissaan lapsen huostaanoton luonteeltaan ns. hallinto-oikeudelliseksi vapaudenriistoksi.

peista lähteviä vapauden riistosta päättävän viranomaisen asemaan, organisaatioon ja vapauden riistoa koskevaan menettelyyn kohdistuvia vaatimuksia.

Huostaanottoon liittyy myös perustuslain 6.3 §:ssä asetettu ja perustuslain 22 §:n kautta viranomaiskoneistoon kohdistuva velvollisuus huolehtia siitä, että lapsia on kohdeltava tasavertaisesti yksilöinä ja sen takaaminen, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Muutenkin perustuslain 6 § (Yhdenvertaisuus) liittyy huostaanottoasioihin. Myös perustuslain 9.1 §:llä ja 10.1 ja 2 §:llä on merkitystä arvioitaessa huostaanottoiminnalle asetettavia aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia. Sama koskee perustuslain 11.2 §:ää ja 12.2 §:ää. Myöskään perustuslain 19 ja 17.3 § eivät ole irrallaan arvioitaessa huostaanottoa koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamisorganisaatiota.

Huostaanottoasioissa on otettava normina huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Koska kyse on henkilökohtaisen vapauden riistosta, on myös sopimuksen 5 ja 6 artiklat on otettava huomioon ajateltaessa näiden asioiden prosessin kehittämistä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Sanotun sopimuksen 9, 12, 19 ja 20 sekä 37 § ovat myös merkittäviä.

3 Oikeusturva ja lapsen oikeudet

Lastensuojelutarpeen selvitys

Lastensuojelun ja lapsen oikeuksien toteutumisen sekä vanhempien oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on se, miten voidaan nopeasti ja oikeusvarmasti selvittää lapsen tilanne ja sen perusteella tehdä johtopäätökset suojelutarpeesta.

Yksi keskeisimpiä ongelmia on ollut tuomioistuimessa käsiteltäviin lastensuojeluasioihin liittyvä sosiaalitoimen olosuhdeselvitys. Selvityksen laatimisen viiveisiin on kiinnitetty huomiota etenkin niin sanotun ruuhka-Suomen osalta. Kritiikkiä on esitetty myös selvitysten laatutasosta; Sosiaalitoimen on tärkeää huolehtia asian käsittelyn kannalta riittävästä tasapuolisuudesta, huolellisuudesta ja ammattitaidosta. Puutteellista tietopohjaa on kuitenkin nyt tarkoitus parantaa (ehdotettu 27 §).

Erilaisten viralliskannanottojen seurauksena myös sosiaalitoimen resurssointiin ja olosuhdeselvitysten laadintaan on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Ongelmaa ei kuitenkaan ole saatu vielä riittävässä määrin hallintaan.

Päätösvalta ensi asteessa eräissä lastensuojeluasioissa (PeL 21 §)

Lapsen etu ja oikeusturva on laaja kysymys, joka ei ole ratkaistavissa pelkästään organisatorisilla järjestelyillä. Kuitenkin organisatoriset asiat ovat merkittäviä, ja erityisen merkittävä oikeussuoja-aspektin kannalta on kysymys, siinä missä viranomaisessa mitkään lastensuojelupäätökset ensi asteessa tehdään. Muun muassa oikeusturva-asiain neuvottelukunta on useammassa yhteydessä aikaisemmin edellyttänyt, että oikeusturvan varmistamiseksi ainakin tietyt lastensuojeluasiat käsiteltäisiin ensi asteessa tuomioistuimessa.²

Lastensuojelulakiin perustuva tahdonvastainen huostaanotto on jo lähtökohtaisesti merkityksellinen yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (perustuslain 10 §, jonka johdosta ks. HE 309/1993 vp s. 53/1 ja Pe VL 23/1998 vp. PeVL 7/2000 vp, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla), sillä ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä alaikäisen lapsen tahdonvastainen huostaanotto on katsottu puuttumiseksi ihmisoikeussopimuksen suojaamaan perhe-elämään. Puuttuminen on ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaan kuitenkin luvallista, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä esimerkiksi terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota huostaanottomenettelyyn, erityisesti sen tasapuolisuuteen. Menettelyn tulee ehkäistä mielivaltaa huostaanottoa koskevassa päätöksenteossa. Menettelyn täytyy varmistaa, että vanhempien näkemykset ja intressit tulevat

² Asiassa on oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimesta annettu perusteellinen lausunto lain valmisteluvaiheessa (Veijo Tarukannel ja Hanna-Leena Tukeva).

huostaanotosta päättävän viranomaisen tietoon ja myös otetuiksi riittävästi huomioon ja että vanhemmat voivat turvautua käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Jos vanhemmat eivät ole voineet vaikuttaa päätöksentekoprosessiin kokonaisuutena arvioiden riittävästi,

puuttuminen on katsottu ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi sillä perusteella, että vaatimus puuttumisen välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa ei täyty.

Huostaanottopäätökset liittyvät myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perusoikeussäännöksen eräänlainen esikuva on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jonka piiriin kuuluvana vanhempien ja lasten oikeuksia tai velvollisuuksia koskevana asiana ihmisoikeustuomioistuin on huostaanottoa pitänyt. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti sisältää muun muassa tasa-arvoisen ja riittävän mahdollisuuden osallistua oikeudenkäyntiin perehtymällä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaviin asiakirjoihin ja muuhun selvitykseen.

Osana oikeussuojatarpeita edellä käsiteltyjen normatiivisten lähtökohtien ohella ovat mm. ratkaisijan puolueettomuuden turvaaminen ja puolueettomuuden osoittaminen (esim. tuomarin aseman erityisyyden korostaminen ja huostaanoton kustannusvastuun erottaminen ratkaisijasta), prosessin laadun (prosessin toimivuus) merkityksen tunnustaminen tärkeäksi asiaksi, käsittelyn nopeus ja ratkaisuorganisaation tavoitettavuus (läheisyys asiakkaiden kannalta).

Muun muassa oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota edellä mainittuihin kysymyksiin kertomuksessaan jo vuonna 2002. Neuvottelukunnan mukaan huostaanottomenettely nykyisellään ja erityisesti sen vaatima pitkä käsittelyaika on ongelmallinen asianosaisten oikeusturvan kannalta. Huostaanoton käsittelyyn saattaa kulua kuukausia, koska menettely on monivaiheinen sisältäen sosiaalilautakunnan huostaanottopäätöksen sekä toisaalta alistuksen hallinto-oikeuteen ja valitukseen tehdyn hallinto-oikeuden päätöksen. Hallinto-oikeus voi vireille tullessa asiassa keskeyttää täytäntöönpanon, mikä ei kuitenkaan ratkaise itse ongelmaa. Ratkaisuhetkellä hallinto-oikeus on usein tilanteessa, jossa huostaanotto on jatkunut jo niin kauan, että päätöksenteko muistuttaa tosiasiallisesti huostaanoton lakkautusasian käsittelyä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan käsityksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 8 artikla oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä niitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö tukevat sitä, että *huostaanottoasiat tulisi ratkaista tuomioistuimessa*.

Hallituksen esityksessä huostaanottoa koskeva päätöksenteko on jaettu sen mukaan, onko kyseessä suostumukseen perustuva vai tahdonvastainen huostaanotto (43 §). *Yksilön oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta rajanveto näiden välillä ei ole käytännössä selvä. Sen vuoksi huostaanottopäätösten tekeminen tulisi aina olla oikeusturvasyistä tuomioistuimen vastuulla.*

Erillisten sijaishuoltoapaikan muuttamista koskevien ratkaisujen osalta lienee oikeusturva- ja johdonmukaisuussyistä myös syytä harkita tuomioistuinlinjaa ensi asteeksi.

Sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoituspäätösten tekemisen toimivalta (63 §) tulisi säätää jo ensi asteessa tuomioistuimelle kuuluvaksi. Näillä ratkaisuilla on vakavia vaikutuksia perheen yhdistämisen tavoitteeseen ja päätöksille on oltava vahvat perustelut. Yhteydenpidon rajoittamisella on merkitystä myös huostassapidon lakkauttamisesta päättäessä, koska yhtenä huomioon otettavana tekijänä on lapsen ja hänen vanhempiensa välinen kanssakäyminen.

Jos yhteydenpidon rajoittamista koskevat ratkaisut siirretään ensi asteessa tuomioistuimen toimivaltaan, on johdonmukaisuuden ja oikeusturvan tehostamisen vuoksi sinne siirrettävä myös huostassa olevaan lapseen kohdistettavia rajoitustoimenpiteitä koskevaa päätösvaltaa. Miltä osin näissä asioissa päätösvalta on uskottava tuomioistuimelle, olisi erikseen selvitettävä.

Huostaanoton lakkauttamisessa on kyse tuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutusten muuttamisesta. Tämän vuoksi sekä oikeusturva- ja johdonmukaisuussyistä tämäkin ratkaisu on syytä tehdä ensi asteessa tuomioistuimessa. Valitus tuomioistuimeen pääsyn ja oikeusturvan instrumenttina on lastensuojeluasioissa lapsen edun ja kaikkien asianosaisten oikeussuojatarpeiden kannalta liian myöhäisessä vaiheessa laukeava ja tuomioistuimen toimintamahdollisuuksien ja siis toimivallan kannalta auttamattoman ahdas ja heikko.

Edellä mainitut - oikeusturvasyistä tuomioistuimen ratkaisultaan parhaiten kuuluvat -asiat on pantava vireille tuomioistuimessa kunnan lastensuojeluviranomaisen hakemuksella.

Hallinto-oikeus vai käräjäoikeus

Aikaisemmin oikeusturva-asiain neuvottelukunta on lähtenyt vain siitä, että tuo tuomioistuin olisi alueellinen hallinto-oikeus. Neuvottelukunta on nyt arvioinut tätä lähtökohtaa perusteellisen harkinnan jälkeen uudelleen erilaisista oikeusturvajärjestelmän rakenteeseen liittyvistä olennaisista tekijöistä lähtien.

Organisoitaessa edellä aikaisemmin luetellut lastensuojeluasiat jo ensi asteessa tuomioistuimeen, joudutaan pohtimaan sitä, miten näissä asioissa tuomioistuinprosessi on järjestettävä. Hallintolainkäyttölaki on varsinaisen tuomioistuinprosessia koskevan sääntelyn osalta yleisluonteinen, mikä on mahdollistanut kaavamaisen ja sisällyksettömän oikeudenkäynnin. Se on mahdollistanut myös tarkemman oikeudenkäynnin. Se on siis mahdollistanut senkin, että samanlaisissa asioissa oikeudenkäynti on esim. eri tuomioistuimissa erilainen. Laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä suullisesta esivalmistelusta. Lastensuojelulaissa on säännelty prosessin osalta lähinnä valitusoikeutta ja valitusrajoituksia. Hallintolainkäytön perusfunktiosta näyttää hallinto-oikeuksissa vallitsevan erilaisia käsityksiä. Onko hallintolainkäyttö ensi sijassa prosessin ja siinä saatujen faktojen pohjalta tapahtuvaa oikeussuojan antamista osapuolille, vai onko se hallinnon päätösten laillisuuden yleisluontoisempaa selvittelyä? Tämäkin on olennainen kysymys puhuttaessa lastensuojeluasioiden käsittelystä tuomioistuimessa.

Käräjäoikeuden prosessi on säännelty yksityiskohtaisemmin kuin oikeudenkäynti hallinto-oikeuksissa ja siinä korostuu oikeudenkäynnin suullisuus ja välittömyys.

Tuotaessa mainitut lastensuojeluasiat ensi asteessa tuomioistuimeen, joudutaan lastensuojeluasioiden erityispiirteistä johtuen laatimaan prosessia koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä. Erityisesti asiaan liittyvän faktapuolen käsittely ja lastensuojeluasian eri osapuolten oikeusturva (esim. puolustautumismahdollisuudet) edellyttävät tällaista sääntelyä. Lastensuojelua koskevissa asioissa on tärkeätä, että asioista päätettäessä esitetään näyttö perusteista, joilla päätöstä haetaan. Tällöin ei saa jäädä sijaa olettamukselle sosiaaliviranomaisten ns. hiljaisesta tiedosta, jota vastaan toinen osapuoli ei voi esittää vastanäyttöä, koska hän ei tiedä, mitä tämä ns. hiljainen tieto sisältää. Tarpeellisista säännöksistä voidaan ainoastaan yleisluontoisena ja lyhyenä otoksena esittää esimerkiksi:

- vireillepanon muotoa ja mekaniikkaa sekä vireillepano-oikeutta koskevat säännökset

- asianosaisuuden sääntely
- lapsen aseman sääntely
- hallintoviranomaistahon prosessiasetelman yksityiskohtainen määrittäminen
- oikeudenkäynti on säännöksillä vaiheistettava eri osiin, joissa jokaisessa on tuolle osalle jutun kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen tavoite, ja siten laissa on oltava tavoitetta vastaavat tuomioistuimen ja osapuolten toimintaa koskevat erityissäännökset
- tuomioistuimelle lienee säädettävä lastensuojeluasioiden erityispiirteitä vastaavat prosessikeinot näytön hankintaan tarvittavine uhkineen
- tuomioistuimelle jutun eteenpäinviemiseksi tarpeelliset erilaisia määräyksiä koskevat säännökset
- varsinainen pääkäsittely lienee syytä säännöksillä määrätä aina suulliseksi ja tämän suullisen käsittelyn mekanismista lienee syytä antaa tarkat säännökset ellei esim. käräjäoikeusvaihtoehdossa yleisen oikeuden siviiliprosessia pidetä tällaisena pohjana
- tuomioistuimen päätöksen osalta tarvitaan säännöksiä
- tuomioistuimelle on säädettävä toimivalta antaa lopullisessa päätöksessään osapuolia sitovia erilaisia lastensuojeluasian jatkokäsittelyä tai hallinnointia koskevia määräyksiä ja tarpeellisia uhkia
- tuomioistuimen päätösten pysyvyyttä ja sitovuutta koskeva sääntely saattaa olla tarpeen
- tuomioistuimen kokoonpano on määriteltävä näitä asioita varten (ehkä eri vaiheita varten voi olla erilainen kokoonpano, asiantuntijajäsenten käyttö on arvioitava, mihin asiaan kuitenkin vaikuttaa lastensuojeluviranomaisen mahdollisesti muuttuva prosessiasema tuomioistuimessa, myös päivystysjärjestelmä lienee tarpeellinen)
- on mietittävä tarvitaanko oikeudenkäyntikulujen osalta erityissääntelyä ja sääntelyä oikeudellisten palvelujen saatavuudesta näissä asioissa erikseen

Voidaan näin ollen kysyä, minkä tuomioistuimen nykyisen ja käytännössä jo koetellun oikeudenkäyntimenettelyn varaan tällainen lastensuojeluasioiden ensi asteen tuomioistuin-käsittelyä koskeva yksityiskohtaisesti säännelty välitön prosessi on luontevinta tulevaisuudessa rakentaa toimivan ja reilun oikeudenkäynnin ja yhtenäisen käytännön takaamiseksi.

Näyttäisi siltä, että käräjäoikeuden oikeudenkäyntimenettely, joka on koeteltu käräjäoikeuksissa lasten huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa, olisi tällainen soveltuva oikeudenkäynnin järjestämisen rakenteellinen pohja tiettyjen lastensuojeluasioiden ensivaiheen käsittelylle. Käräjäoikeuksilla on myös laaja ja pitkä kokemus mainittujen asioiden välittömästä suullisesta käsittelystä. Käräjäoikeuden toiminnan perusfunktiosta ei liene erimielisyyksiä. Noissa jo vanhastaan käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluneissa asioissa näyttökysymyksen rakenne ei juurikaan eroa lastensuojeluasioiden vastaavasta (osin menneisyyden tapahtumainkulkuja, osin arvioita tulevaisuudesta). Olisi harkittava mahdollisuutta siirtää hallinto-oikeuden lastensuojeluasioiden asiantuntijajäsenet käräjäoikeuden asiantuntijajäseniksi, jos tuossa prosessissa sellaisia katsotaan tarvittavan sen jälkeen, kun

lastensuojeluviranomaisen asema tuomioistuimessa ensi asteessa käynnistyvässä oikeudenkäyntimenettelyssä vääjäämättä muuttuu.

Jo pelkkien huostaanottoasioiden siirtävän ensi asteessa tuomioistuimen ratkaistavaksi edellyttää riittävän tiheän tuomioistuinverkon asettamista osapuolten käyttöön. Oikeudenkäynti ja pääsy tuomioistuimeen on saatava mahdollisimman lähelle asianosaisten asuinpaikkaa. Sama koskee tuomioistuimelta edellytettävää neuvontapalvelua ja kansliapalveluita. Näissä asioissa oikeuden on siis käytännössäkin oltava käytettävissä mahdollisimman lähellä yksityisiä asianosaisia ja heidän oikeusavustajiaan sekä kunnan sosiaaliviranomaisen edustajia. Käräjäoikeuksia tällaiseksi tuomioistuimeksi puoltaa käräjäoikeuksien tähän tarkoitukseen riittävän tiheä verkosto verrattuna hallinto-oikeuksiin. Mahdotonta ei ole ajatella, että jotkut käräjäoikeudet erikoistuisivat lapsi- ja perheasioihin, mutta tuo palvelujen läheisyystavoite on erikoistumiseen nähden ensisijainen.

Käsittelyaikojen oletettava pituus puoltaa käsittelyä käräjäoikeuksissa. Lastensuojeluasioissa käsittelyn nopeus on ensi arvoisen tärkeää oikeussuojan kannalta. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat tällä hetkellä pitkiä oikeastaan kaikissa asiaryhmissä. Osassa hallinto-oikeuksia on ainakin joissakin asiaryhmissä ruuhkautumiselta vaikuttavaa ilmiötä. Esitettyjen lastensuojeluasioiden siirtäminen pois hallinto-oikeuksista helpottaisi hallinto-oikeuksissa olevien muiden asioiden käsittelyn tilannetta. Hallinto-oikeuksiin on jatkuvasti mennyt uusia asiaryhmiä ja tämä ilmiö tulee jatkumaan. Jos lastensuojeluasioista edes osa organisoidaan ensi asteessa alueelliseen hallinto-oikeuteen, edellyttää se huomattavaa lisäresurssien kohdentamista näihin momioismimiin ja myös KHO:een, koska lastensuojelujuttujen asiämäärät lisääntyvät ja tuon organisoinnin seurauksena välittömät oikeudenkäynnit lisääntyvät huomattavasti. Näiden asioiden käsittely uudella tavalla hallinto-oikeudessa tulisi lisäämään tarvittavaa työtä lastensuojelujuttua kohti. Tällaisia resursseja ei ole yhteiskunnassa näkyvissä olevassa tulevaisuudessa missään tapauksessa käytettävissä.

Hallinto-oikeuksien kohdalla ei ole myöskään näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa toteutettavissa mitään kehityshanketta, jolla tuota huomattavaa resurssitarvetta voitaisiin neutralisoida käytännössä ja realistisesti vaikuttavalla tavalla. Resurssiasiaa ei voida lastensuojeluasioihin liittyvien korostettujen oikeussuojatarpeiden vuoksi jättää tuomioistuinlinjaa valittaessa tarkoin selvittämättä ja ratkaisematta. Ratkaisu on tehtävä varmalla ja realistisella pohjalla tältäkin osin. Lastensuojeluasioiden uudelleenorganisoinnilla tuomioistuin-ajan ylityksestä ei vaaranneta hallinto-oikeuksien yleistä kehitystä niiden ydinosaamisalueella (kirjallinen

menettely ja tiettyjen hallinto-oikeuden erityisalueiden lainsäädännön erityisosaaminen). Tällaisia asioita näihin tuomioistuimiin riittää ilman lastensuojeluasioitakin, joissa korostuu oikeussuojan antamisen elementti eikä hallinnon toiminnan yleisen laillisuuden valvonta. Tämä ratkaisu koskisi ainoastaan tätä asiaryhmää, eikä kannanotolla ole mitään muuta tavoitetta kuin lastensuojeluasioiden ensi asteen käsittelyn uudelleenorganisointi varmallalla ja etukäteen taatulla pohjalla.

Esimerkin vuoksi voidaan todeta, että HErissä Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (263/2004 vp) on ehdotettu, että nykyisin kärjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat vangin kurinpitoa koskevat asiat siirretään alueelliselle hallinto-oikeudelle. Nämä asiat sopivat luontevasti hallinto-oikeuden ydinosaamisalueeseen ja näiden asioiden kohdalla hallintolainkäytön prosessi on luonteva. Tästäkään toimivallan siirrosta ei voida vetää sen pitemmälle meneviä johtopäätöksiä vaan kyse on normaalista järjestelystä yli tuomioistuinlaitoksen perusjaon.

Tuomioistuinlinjan valintaan vaikuttaa paitsi se, minkälainen on ensi asteen oikeudenkäynti, myös toisen tuomioistuinasteen organisatorinen asema ja sen toiminnan pääfunktio sekä niihin nivoutunut käytännön oikeudenkäynti tässä asteessa. Lastensuojeluasioissa tuomioistuinprosessissa keskeistä on taata toimiva ja reilu prosessi näyttökysymyksen käsittelyssä. Tämä oikeudenkäynti on huipennettava välittömään suulliseen oikeudenkäyntiin ensimmäisessä asteessa. Neuvottelukunnan käsityksen mukaan tilanteessa, jossa tietyt lastensuojeluasiat ratkaistaan ensi asteessa tuomioistuimessa, on myös toisessa tuomioistuinasteessa taattava ilmeisen säännömukaisesti täysimääräinen välitön oikeudenkäynti niin oikeus- kuin näyttökysymyksessä. Toisessa asteessa välitön oikeudenkäynti olisi taattava esimerkiksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa ensi asteessa todistajana esiintyneen henkilön kertomuksen luotettavuus kiistettäisiin toisessa asteessa. Myös toisen asteen osalta joudutaan miettimään prosessin erityissääntelyn tarvetta. Toista astetta koskisi myös osa ensi astetta koskevaa prosessin erityissääntelyä.

Jos alueellinen hallinto-oikeus olisi ensivaihe, toisena päätöksentekijänä oleva KHO olisi samalla viimeinen aste. KHO:lle pitää taata työrauha tärkeässä ylimmän asteen tehtävässä ja KHO:n roolia tulisi kehittää tuon roolin varassa. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että KHO:sta kehitettäisiin lastensuojeluasioissa säännömukaisesti välittömiä suullisia oikeudenkäyntejä toimittava tuomioistuin. Jos kärjäoikeus olisi tuo ensimmäinen aste, toinen aste olisi

hovi oikeus, jonka tehtäväkuvaan säännönmukaiset välittömät oikeudenkäynnit luontuvat hyvin. Hovioikeuksia olisi myös useita. Jutut jakautuisivat useisiin hovioikeuksiin ja oikeudellisten palvelujen läheisyys toteutuisi paremmin kuin jos toinen aste olisi KHO.

Edellä hahmotellut lastensuojeluasioiden tuomioistuinkäsittelyyn liittyvät oikeusturvan kannalta olennaiset rakenteelliset tekijät kokonaisuudessaan puhuvat enemmän yleisen tuomioistuimen kuin hallinto-oikeus linjan puolesta näiden asioiden käsittelypaikkana.

4 Eräitä muita oikeusturvaan vaikuttavia järjestelyjä

Edellä on viitattu siihen, että huostaanotto lastensuojelun toimintamuotona tulisi yhdenmukaistaa siten, että luovutaan erottelusta vapaaehtoiseen huostaanottoon ja tahdonvastaiseen huostaanottoon (43 §). Näiden nyt olemassa olevien eri järjestelyjen välille on vaikeata vetää asianosaisten oikeusturvan kannalta riittävän selkeää rajaa. Myös tuomiois-tuinlinjan valitseminen huostaanotoissa ensi asteeksi tukee tätä yhdentämistä. Tässä yhteydessä on myös mietittävä lakiehdotuksen 37 §:ään nojaavan avohuollon tukitoimena tapahtuvan sijoituksen asemaa ja suhdetta varsinaiseen huostaanottoon sekä avohuollon tuohon muotoon liittyviä oikeusturvatarpeita.

Edelliseen liittyen tärkeä, mutta myös asianosaisten oikeusturvan kannalta merkittävä on kysymys siitä, milloin lastensuojelun asiakkuus alkaa. Tältä osin on paljon kyse työprosessista lastensuojeluviranomaisissa. Lastensuojeluasiakkuuteen liittyvä asianosaisten kannalta tärkeä asia on se, että heitä on informoitava siitä, mitä lastensuojeluasiakkuus tarkoittaa ja miten heidän oikeudellinen asemansa saattaa ajan kuluessa muuttua palvelujen vastaanottajasta tahdonvastaisten päätösten kohteeksi. Tältä osin on ilmeisesti tehtävä muutoksia myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin koskien mm. asiakkaan ja hänen läheistensä tiedonantovelvollisuuksia.

5 Yhteydenpidon rajoittaminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 62 §:ään sisältyvä sääntely on ollut vastikään perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 5/2006 vp). Kaikkia perustuslakivaliokunnan

kannanottoja ei ole lakiehdotuksessa riittävästi huomioitu. Erityisesti tämä koskee yhteydenpidon rajoittamistoimenpiteiden välttämättömyyden ehtoa (rajoitus puuttuu sekä lapsen että hänen vanhempien tai muiden läheisten perusoikeuksiin). Välttämättömyyteen rajoituksen perustana viitataan 62 §:n 1 momentin 3 kohdassa, mutta säännöksen kirjoittamistavasta ei käy ilmi, että välttämättömyys olisi ehtona muilla perusteilla asetettaville rajoitteille. Asian voisi ratkaista esimerkiksi siten, että ehdotetussa 61 §:ssä, jossa on säännelty 62 ja 63 §:n soveltamisalasta todettaisiin, että sanottujen pykälien sallimat rajoitukset tulevat kysymykseen vain, mikäli rajoittaminen katsotaan välttämättömäksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 34/2001 vp todennut, että Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on tähdentänyt, että yhteydenpito-oikeus kattaa myös laitoksen ulkopuolelta tulevat puhelut ja muut viestit ja että toimintayksiköissä kiinnitetään huomiota yhteydenpito-oikeuden toteutumiseen käytännössä.

Sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpitoa hänen vanhempinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin voidaan rajoittaa lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentin osoittamin perustein. Tällöin myös lapsen lähettämä tai hänelle osoitettu yksittäinen kirje tai muu siihen rinnastettava viesti voidaan pykälän 2 momentin mukaan paitsi pidättää myös lukea.

Ehdotus puuttuu perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen, johon kohdistuvista välttämättömistä rajoituksista voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan säätää lailla, kun rajoitukselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

On syytä korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan perustuslain kannalta rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (ks. HE 309/1993 vp, s. 54/11). *Perustuslakivaliokunta onkin tähdentänyt, että päätös yhteydenpidon rajoittamisesta ei voi sellaisenaan perustaa toimintayksikölle oikeutta lukea kaikkia yksilön lähettämiä tai hänelle saapuvia viestejä rajoituksen aikana, vaan postin tarkastamisen tulee tällöinkin perustua yksittäistapaukselliseen harkintaan (PeVL 12/1998 vp).*

Päätöksessä yhteydenpidon rajoittamisesta on lakiehdotuksen 63 §:n 1 momentin mukaan mainittava rajoituksen syy, henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu, millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee ja missä laajuudessa se toteutetaan. *Päätöksessä tulisi myös yksilöidä, millä*

edellytyksillä luottamuksellinen viesti voidaan lukea (ks. PeVL 34/2001 vp). Rajoitusta täytäntöön pantaessa tulee muutenkin kiinnittää huomiota toimenpiteen oikeasuhtaisuuteen. Jos rajoituksen tarkoitus voidaan saavuttaa pidättämällä viesti, ei viestin lukemista voida pitää välttämättömänä, eikä siihen siten perustuslain mukaan saa ryhtyä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näin sovellettuna tämän kaltaiset säännökset eivät ole ongelmallisia perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta (Ks. PeVL 34/2001 vp).

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kertomuksessaan vuonna 2002 esittänyt selvitettäväksi, onko huostaan otettujen lasten tapaamisoikeuden rajoitusta koskevat asiat syytä edelleen säilyttää ensi asteessa hallintoviranomaisen tai lastensuojelulaitoksen päätösvallassa käytännön lastensuojelutyöhön kuuluvana, vai tulisiko nekin asian oikeussuojajamer-kityksestä johtuen ratkaista hallinto-oikeudessa.

6 Aineiden ja esineiden haltuunottoja niihin liittyvät tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 5/2006 arvioinut lastensuojelulain muutosehdotukseen sisältyntä otsikossa mainittua säännösehdotusta. Valiokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot on tältä osin otettu pääosin nyt esillä olevassa esityksessä huomioon.

Lakiehdotuksen 65 §:n 1 momentissa säädetään lapsen hallussa olevien aineiden ja esineiden ottamisesta laitoksen haltuun. Sääntelyn täsmällisyydellä on tässä yhteydessä erityistä merkitystä sen vuoksi, että hallussapitokielto vaikuttaa 66 ja 67 §:ssä tarkoitettujen tarkastus- ja katsastusvaltuuksien laajuuteen.

Lakiehdotuksen 67 §:n säännökset lapsen omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta samoin kuin 66 §:n säännökset henkilöntarkastuksen toimittamisesta ovat perustuslain kannalta ongelmattomat, jos 65 §:n osoittama kiellettyjen aineiden ja esineiden luettelo on riittävän täsmällisesti määritelty, ja sille on laissa osoitettu välttämättömät perusteet. Rajoitusten käyttöä rajataan myös lakiehdotuksen 64 §:ssä.

Lakiehdotuksen 66 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen toimittamisesta. Tällainen toimenpide merkitsee vakavaa puuttumista tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, sillä katsastus voi käsittää lapsen ruumiin tarkastamisen, puhalluskokeen ja veri-, virtsa- tai sylkinäytteen ottamisen. Ehdotus ei ole ongelmallinen siltä

osin kuin katsastus toimitetaan sen selvittämiseksi, onko lapsi päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen tai onko hänellä kehossaan tällaisia aineita tai niiden käyttöön erityisesti soveltuvia esineitä taikka potilaan tai muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta vaarantavia aineita tai esineitä. Ehdotus on näiltä osin ongelmaton ottaen huomioon myös valiokunnan aikaisempi tulkintalinja (ks. Pe VL 34/2001 vp).

7 Kiinnipitäminen ja eristäminen

Lain 68 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lapsen kiinnipitämisestä ja sen edellytyksistä. Eristämisestä puolestaan ehdotetaan säädettäväksi lain 70 §:ssä. Vastaavat säännökset olivat valiokunnan arvioitavana toteutetun lastensuojelulain muutoksen yhteydessä (PeVL 5/2006 vp) ja valiokunnan kannanotot on pääosin otettu asianmukaisesti huomioon.

Kiinnipitämisen on ehdotuksen mukaan oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinkin. Lakiehdotuksessa on esitetty kiinnipitämisen edellytykset riittävän täsmällisesti. Säännöksestä käy myös ilmi, että tähän ruumiillista koskemattomuutta loukkaavaan toimenpiteeseen voidaan ryhtyä vain, kun se on lain osoittamissa tapauksissa välttämätöntä, ja että se on lopetettava heti, kun toimenpide ei enää ole välttämätön. Pidän tätä ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Eristämisellä tarkoitetaan esityksessä lapsen eristämistä laitoksen muista lapsista. Kyseessä ei ole rangaistus, vaan eristämisen perusteet ovat hoidollisia ja suojaavia. Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen vaatimukset koskevat kuitenkin tätäkin sääntelyä. Ehdotetut eristämisperusteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja eristämisen käyttötilanteet on lueteltu säännöksessä tarkkarajaisesti. Ehdotus ei näiltä osin vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotukseen on sisällytetty eristämistä koskevan päätöksen ilmoitusmenettely lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, mutta ei valvontaviranomaiselle (71.5 §). Perustuslakivaliokunta totesi mielenterveyslain muutoksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 34/2001 vp) mm., että lain edellyttämä ilmoittaminen lääninhallitukselle on merkittävä osa eristetyksi määrätyn potilaan oikeussuojaa. Sen vuoksi ilmoitusvelvollisuus tuli valiokunnan mielestä

säätää laissa tapauskohtaiseksi siten, että ilmoitus tehdään jokaisesta potilaan eristämisestä erikseen.

Lastensuojelulain eristämistä koskevaan päätökseen on käytettävissä säännönmukainen hallintovalitus. *Eristämisen voimakkaasta perusoikeuksiin puuttuvasta luonteesta johtuen lasten oikeusturvan takaamiseksi voisi olla lisäksi perusteltua harkita oikeudellisen valvontakeinon takaavaa ilmoitusvelvollisuuden käyttöä toiminnan valvonnasta vastaavalle viranomaiselle eli lääninhallitukselle.*

8 Liikkumisvapauden rajoitukset

Lakiehdotuksen 69 §:ssä on säännökset liikkumisvapauden rajoittamisesta, minkä lisäksi ns. erityisen huolenpidon järjestelyihin sisältyy mahdollisuus rajoittaa liikkumisvapautta (ehdotetut 71-73 §).

Lakiehdotuksessa on 69 §:n mukaisessa liikkumisvapauden rajoittamisessa esitetty riittävän täsmälliset perusteet toimenpiteelle. Lakiehdotuksessa viitataan myös toimenpiteen välttämättömyyteen sen käyttämisen ehtona sekä siihen, että toimenpide on ajallisesti rajoitettu, eikä sitä saa jatkaa, jos se ei enää ole välttämätöntä laissa mainituin perustein. Kun säännökseen liittyy 89 §:n osoittama muutoksenhakumahdollisuus, sääntely on perusoikeusnäkökulmasta ongelmaton.

Erityisen huolenpidon järjestämisen edellytykset on asianmukaisesti ja täsmällisesti osoitettu 72 §:ssä. Myös tähän säännökseen liittyy muutoksenhakumahdollisuus. Erityiseen huolenpitoon on 73 §:ssä liitetty mahdollisuus estää lasta poistumasta lastensuojelulaitoksesta ilman lupaa tai valvontaa. Lakiehdotuksessa jää epäselväksi, kuka poistumiskiellon asettaa. Lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevasta säännöksestä ei liioin käy ilmi, onko tästä kiellosta mahdollisuus hakea muutosta valittamalla.

Perusoikeusnäkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että nyt 73 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen sääntely siirrettäisiin 72 §:n uudeksi 2 momentiksi, jolloin päätöksen poistumiskiellosta tekisi sama toimielin, joka päättää erityisen huolenpidon järjestämisestä, ja jolloin myös tämä päätös tulisi selkeästi muutoksenhakumahdollisuuden piiriin.

9 Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen muutoksenhakua koskeva sääntely on perusoikeusnäkökulmasta keskeinen, kun sääntelyllä on edellä sanotulla tavoin voimakkaita vaikutuksia lasten oikeuksiin. Ehdotuksen 35 a § on kirjoitettu siten, että siinä *luetellaan toimenpiteet ja päätökset, joihin saa hakea muutosta valittamalla*. Esityksen perusteluissa on laajasti tarkasteltu valituskieltojen asettamisen edellytyksiä.

Ehdotetulla tavalla muotoiltu muutoksenhakusäännös jättää jossakin määrin epäselväksi, missä tapauksissa muutoksenhaku ei tulisi kysymykseen. Lähtökohtaisesti on selvää, ettei *muutoksenhakua saa PeL 21 § huomioon ottaen estää missään sellaisessa päätöksessä, joka vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin*. Sen vuoksi muutoksenhakusäännös voisi olla yleisemmässä muodossa, jossa todettaisiin vain, millä tavalla muutoksenhaku lain nojalla tehtyihin päätöksiin tapahtuu.

13.12.2006

P/A

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

LASTENSUOJELULAKI (HE 252/2006 vp) Asiantuntijakuuleminen 14.12.2006

Lakiesityksen tavoitteet ja esityksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi lastensuojelulaki. Lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa sekä lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat palvelut ja tukitoimet. Esityksellä pyritään myös edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä lasten kasvuolosuhteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä yksittäistä lasta ja hänen perhettään koskevan lastensuojelun toteuttamisessa. Tavoitteena on myös ongelmiin puuttuminen entistä varhaisemmassa vaiheessa ja annetun tuen vaikuttavuuden parantaminen. Lisäksi esityksen tarkoituksena on parantaa lapsen ja vanhempien oikeusturvaa erityisesti lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.

Kaikki hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset kiinnittyvät keskeisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevaan 19 §:ään. Ehdotusten tarkoituksena on turvata lapsen, nuoren ja hänen perheensä tarvitseman lastensuojelun toteuttaminen ja viime kädessä perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle kaikissa elämäntilanteissa turvattu subjektiivinen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Ehdotukset myös täyttävät perustuslain 19 §:n 3 momentin perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lakiesitys liittyy keskeisesti myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ehdotuksilla on myös läheinen yhteys 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Tähän liittyen esityksen kannalta keskeinen on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 §:ään sisältyvä perhe-elämän suoja koskeva säännös.

Lakiesitykseen sisältyvät ehdotukset liittyvät myös olennaisesti oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään ja siinä säädettyyn oikeuteen hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Mainitun perustuslain 21 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Lisäksi on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa.

Lakiesityksen tavoitteena on myös perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen siten, että eri puolella Suomea asuvat lapset ja perheet olisivat keskenään nykyistä yhdenvertaisemmassa asemassa riippumatta siitä, missä päin maata he asuvat.

Tavoitteena on ollut saattaa lastensuojelulaki vastaamaan muun muassa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia. Perusoikeudet ja perusoikeuksien rajoittamisedellytykset on lakiesityksessä pyritty ottamaan huomioon kussakin säännöksessä erikseen. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitetty huomiota toimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan.

Ehdotettu uusi lastensuojelulaki on sääntelytavaltaan voimassa olevaa lastensuojelulakia huomattavasti yksityiskohtaisempi. Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden osalta on pyritty erityisesti kiinnittämään huomiota esimerkiksi siihen, että kustakin ehdotetusta säännöksestä tarvittaessa riittävän selkeästi ilmenee, kuka lastensuojelua toteutettaessa on oikeutettu käyttämään säännöksessä tarkoitettuja toimivaltuuksia ja miten toimivaltuuksia käytettäessä on meneteltävä. Säännöksistä ilmenee myös, milloin asiassa tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Myös muihin oikeusturvanäkökohtiin on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota.

Eräitä keskeisiä ehdotuksia

Lain yleisiin säännöksiin sisältyisi kaikkea lastensuojelun toimintaa ohjaavia periaatteita, joissa on pyritty erityisesti ottamaan huomioon lastensuojelun kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeudet. Keskeiset periaatteet ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteissään ennallaan. Lapsen etu on nykyiseen tapaan asetettu ensisijaiseksi periaatteeksi. Lain tarkoituksena olisi turvata lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiset lapset turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (1 §).

Lapsen suojaamista koskevien julkisen vallan velvoitteiden ohella laissa korostettaisiin lapsen huoltajien oikeutta ja velvollisuutta ensisijaisesti vastata lapsen hyvinvoinnista sekä lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten velvollisuutta tukea lapsen kasvatuksesta huolehtivia heidän tehtävässään (2 §). Nykyiseen verrattuna esityksessä korostettaisiin ehkäisevän lastensuojelun asemaa ja määrittelyä (3 §:n 1 ja 3 momentti ja 2 luku). Myös lain 4 §:n 1 momentissa painotetaan velvollisuutta perheen ongelmien ehkäisemiseen ja nykyiseen lakiin verrattuna asiallisesti uutena varhaisen puuttumisen merkitystä.

Ehdotetussa sääntelyssä on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota lapsen ja nuoren osallisuuteen eli lapsen tai nuoren ikää ja kehitystä vastaavien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lain 5 §:n mukaan lapsen ja nuoren mielipiteeseen ja toivomuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lapsen mielipiteen selvittämistä ja kuulemistä sekä lapsen puhevaltaa koskevat säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 4 lukuun (erityisesti sen 20 ja 21 §). Sääntely kiinnittyy keskeisesti perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12

artiklaan. Lisäksi niin kutsuttua lapsikeskeistä työskentelyä korostetaan lapsen tapaamista koskevalla säännöksellä (29 §).

Lapsen oikeusturvaa on tarkoitettu lisäämään myös ehdotettu 25 §:n ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen tehostaminen ja siinä erityisesti uusi 5 momentti, joka velvoittaa sosiaaliviranomaisen viipymättä ilmoittamaan lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen muuttamisesta uudelle asuinkunnalle. Sääntely kytkeytyy kiinteästi perustuslain 19 §:n 1 momenttiin.

Nykyistä yksityiskohtaisemmin ehdotetaan säädettäväksi kiireellisen huostaanoton korvaavaan kiireelliseen sijoitukseen (8 luku) ja huostaanottoon (9 luku) liittyvistä menettelyistä. Ehdotetussa 40 §:ssä tarkoitettu huostaanottoja 38 §:ssä tarkoitettu lapsen kiireellinen sijoitus kiinnittyvät perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan ja 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvan takaaminen lapselle. Huostaanoton edellytyksiä ei kuitenkaan ehdoteta nykyisestä muutettavaksi. Sääntely toteuttaa, kuten jo nykyisin, perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä olevaa suhteellisuusperiaatetta. Huostaanottoon tai kiireelliseen sijoitukseen voidaan ryhtyä vasta jos lievemmät toimenpiteet eivät ole osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi, mahdollisiksi tai riittäviksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan ehdotetun 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

Lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös nykyistä yksityiskohtaisemmin päätöksenteosta lastensuojeluasioissa (13 § sekä 14 ja 15 luku). Päätöksentekoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa hallinto-oikeus tekisi ensivaiheessa päätökset kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sijasta. Nykyisin hallinto-oikeus käsittelee mainitut asiat alistus- ja muutoksenhakuasioina. Lisäksi hallinto-oikeus päättäisi lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta. Pääsääntöisesti eli suostumukseen perustuvista ja kiireellisistä toimenpiteistä päätös tehtäisiin kunnassa viranhaltijatasolla, joka jo nykyisin on mahdollista sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaisen delegoinnin perusteella. Oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä asioissa viranhaltijan päätöksestä olisi suora muutoksenhaku-oikeus hallinto-oikeuteen. Ehdotusten tavoitteena on lapsen ja vanhempien oikeusturvan parantaminen asiantuntemuksen ja puolueettomuuden varmistamisella päätöksenteossa.

Nykyinen kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan toimielimeen perustuva päätöksentekomalli todettiin muun muassa esityksen valmisteluun liittyneissä asiantuntijakuulemisissa ongelmalliseksi erityisesti lapsen ja vanhempien oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa toimielimen päätöksenteossa saattavat painottua lastensuojelulaissa mainittujen edellytysten sijasta taloudelliset tai muut asiaan kuulumattomat näkökohdat. Nykyisellä päätöksentekomallilla ei siten pystytä takaamaan kaikissa tilanteissa lapsen perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Erityisesti huostaanottoa ja kiireellistä huostaanottoa koskevat asiat tulisi voida saattaa huomattavasti nopeammin puolueettoman elimen arvioitaviksi.

Lastensuojelulain 1 päivänä marraskuuta 2006 voimaan tulleet sijaishuollon aikaista yhteydenpitoa ja rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen lastensuojelulakiin asiallisesti muuttumattomana (11 luku). Säännöksiin on tehty

kuitenkin ehdotetusta päätöksentekojärjestelmästä aiheutuvia muutoksia, joissa on pyritty ottamaan huomioon erityisesti oikeusturvanäkökohdat.

Perustuslain 10 §:ssä turvattuun perhe-elämän suojaan ja lapsen huoltajien kasvatusvastuuseen sekä päätösvaltaan puuttuu ja samalla yksilölle perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista koskemattomuutta sivuaa myös ehdotettu tuomioistuimen lupaa lapsen tutkimiseen koskeva 28 §. Säännöksen tavoitteena on lapsen edun ja välttämättömän huolenpidon turvaaminen tilanteessa, jossa se huoltajan vastustuksen vuoksi ei ole mahdollistaja tilanne on sellainen, etteivät 40 §:ssä tarkoitetut huostaanoton edellytykset lapsen kohdalla täyty. Säännös toteuttaa lapsen perustuslaillista oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Toimenpiteen edellytykset on säännöksen suhteellisen väljästä sanamuodosta huolimatta kokonaisuudessaan kuitenkin pyritty määrittelemään niin täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi, kuin se säännöksen tarkoitus huomioon ottaen on arvioitu mahdolliseksi. Toimenpiteeseen saisi turvautua vain, kun se on ehdottoman välttämätöntä lapsen edun turvaamiseksi.

Ehdotetuista täsmennetyistä ja täydennetyistä menettelytapoja koskevista säännöksistä keskeinen on lastensuojelutarpeen selvittämistä koskeva säännös (27 §), jolla pyritään edistämään oikea-aikaista sekä lapsen ja perheen tarpeisiin vastaavaa tukea. Muita lastensuojelutyön sisältöä täsmenstäviä ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa edistämään tarkoitettuja menettelysäännöksiä ovat **muun** muassa ehdotetut asiakassuunnitelmaa (30 §), asiakkaan asiassa pidettäviä neuvotteluja (31 §), lapsen läheisverkoston kartoittamista (32 §) ja asioiden kirjaamista (33 §) koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia täsmäUiseinmin lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta (26 §).

14.12.2006

PC-i/P /o 3poo e ay/C

Dnro 3708/5/06

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys n:o 252/2006 vp Eduskunnalle lastensuojelulain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä uudistuksesta perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta

Kyseessä on vuodelta 1984 olevan lastensuojelulain kokonaisuudistus. Uudistuspaineet tulevat erityisesti vuonna 1995 toteutetusta perusoikeusuudistuksesta ja lain voimaantulon jälkeen Suomea sitoviksi tulleista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Suomi on saanut viime vuosina useita langettavia päätöksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta lastensuojelua, ja erityisesti huostaanottoa, koskevissa asioissa (tärkeimmät tuomiot on lueteltu hallituksen esityksessä, s. 43 - 45).

Ihmisoikeussopimukset on otettu uudistusehdotuksessa huomioon 1 luvun yleisissä säännöksissä ja erityisesti sen 4 §:ssä luetelluissa "lastensuojelun keskeisissä periaatteissa". Siinä on pyritty määrittelemään myös erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen korostaman "lapsen edun" sisältö lastensuojelun lähtökohtana, mitä pidän onnistuneena. Säännöksen mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioon ottamisen jne. Tämä tarkoittaa sitä, että lapsen etu toteutuu silloin, kun hänen ihmisoikeutensa toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Lastensuojelulain eräistä lasten perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta suurista epäkohdista päästiin eroon marraskuussa 2006 voimaan tulleen osittaisuudistuksen myötä (29.6.2006/583). Erityisen tärkeää oli uudistaa yhteydenpidon rajoittamista koskevat säännökset ja rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisiä edellytyksiä laitoshuollon aikana koskevat säännökset. Olin puuttunut näissä esiintyneisiin ongelmiin lukuisissa päätöksissäni (ks. HE 225/2004 vp). Näiden uudistusten käytännön merkityksestä on vaikea sanoa vielä mitään varmaa. Näihin säännöksiin ehdotetaan nyt ainoastaan päätöksentekojärjestelmää koskevia muutoksia.

Huoltosuunniteimaa koskevat säännökset ovat tähän asti olleet vain lastensuojeluasetuksessa. Pidän erittäin tärkeänä asiana, että ne siirretään nyt lakiin. Huoltosuunniteiman nimi on tarkoitus muuttaa tässä yhteydessä asiakassuunnitelmaksi (ks. 30 §).

Lastensuojeluasiakkuuden alkaminen

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tärkeää on, että lastensuojelulain 5 lukuun ehdotetaan otettavaksi asiakkuuden alkamista ja lastensuojelutarpeen selvittämistä koskevat pääosin asiallisesti uudet säännökset.

Voimassa olevassa laissa ei säädetä lastensuojeluilmoituksen kirjaamisesta eikä muutenkaan menettelystä lastensuojeluilmoituksen jälkeen. Nykyisten käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen toimintavelvollisuuden korostamiseksi lakiin ehdotetaan säännöksiä lastensuojeluilmoituksen kirjaamisesta, lastensuojeluasian vireille tulosta ja asiakkuuden alkamisesta. Lakiin ehdotetaan otettavaksi kokonaan uusi säännös määräaikaan sidotusta lastensuojelutarpeen selvityksestä lastensuojeluasiakkuuden alkaessa, mitä on pidettävä tervetulleena uudistuksena lastensuojeluasioiden viivytyksettömän hoidon näkökulmasta.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tervetulleena pidän myös ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen täsmentämistä ja ilmoitusvelvollisten piirin osittaista laajentamista (ks. 25 §). Nykyisen lainsäädännön puutteisiin tältä osin olen kiinnittänyt tänä vuonna huomiota myös erilliskertomuksessani (Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006). Ilmoitusvelvollisten piiriä määriteltäessä on pyritty erityisesti kattamaan kaikki ne palvelut, joiden yhteydessä lastensuojelun tarpeen voidaan olettaa hyvin yleisesti tulevan esille. Jotta lastensuojeluilmoitusta koskevan säännöksen tarkoitus ja tavoitteet toteutuisivat, sen velvoittavuutta ehdotetaan korostettavaksi ottamalla siihen nimenomainen maininta, jonka mukaan muussa laissa säädetty salassapitovelvollisuus ei estä lastensuojeluilmoituksen tekemistä.

Lisäksi ehdotuksen 25 §:n 4 momentin mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen olisi tehtävä lastensuojelun asiakkaana olevasta lapsesta ilmoitus lapsen uudelle asuinkunnalle. Uusi asuinkunta veloitettaisiin jatkamaan selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä. Lakiin ehdotettu lisäys on kannatettava, koska sen avulla voidaan turvata lastensuojelun tarpeessa olevien lasten katkeamaton avun ja tuen saanti.

Lapsen kuuleminen

Lapsen kuuleminen ja hänen mielipiteensä selvittäminen painottuu lakiesityksessä kiitettävällä tavalla. Esityksen perusteluissa on todettu, että erityisesti pyritään edistämään kaiken ikäisten lasten näkemysten todellista huomioon ottamista lastensuojelua toteutettaessa, ja

pienelläkin lapsella tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus ilmaista näkemyksensä häntä koskevassa lastensuojeluasiassa. Toisaalta on tärkeää, että säädetään myös tilanteista, joissa lapsen mielipide voitaisiin jättää perustellusta syystä selvittämättä tai joissa lapselle voitaisiin jättää antamatta asiaan liittyviä tietoja hänen itsensä tai muiden suojelemiseksi.

Mielipiteen selvittämisen tärkeyttä on haluttu korostaa muun muassa ehdottamalla säädettäväksi, että selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö tulee kirjata lasta koskeviin sosiaalihuollon asiakirjoihin.

Ehdotetun 53 §:n 2 momentin mukaan sijaishuollossa olevalle lapselle on järjestettävä riittävä mahdollisuus tavata hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää ja keskustella häntä itseään ja sijaishuollon toteuttamista koskevista asioista. Laissa käytetty sanonta "riittävästi" jättää kuitenkin varaa tulkinnalle. Riittävänä en pidä, että lapsella on tilaisuus tulla kuulluksi esimerkiksi vain silloin, kun häntä koskevia suunnitelmia tarkistetaan, jos tarkistamisessa noudatettaisiin lain vähimmäisvaatimusta, tarkistusta kerran vuodessa.

Tärkeä maininta ehdotetussa lainkohdassa on se, että keskustelu tulisi järjestää muiden läsnä olematta. Näin esimerkiksi sijaishuolto-paikan henkilökunnan tai vanhempien läsnäolo ei rajoittaisi keskustelun kulkua ja lapsen mahdollisuuksia tuoda kokemiaan ongelmia esille. Myös ehdotuksessa säännökseksi lääninhallituksen suorittamasta muusta valvonnasta (80 §) todettaisiin ehdotuksen mukaan, että lääninhallitus voisi valvontaa toteuttaessaan varata lapselle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun lääninhallituksen edustajan kanssa.

Läheisverkoston kartoittaminen

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tärkeä uudistus on myös ehdotuksen 32 §:ään sisältyvä säännös läheisverkoston kartoittamisesta ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta mainintaa sukulaisten tai muiden lapselle läheisten ensisijaisuudesta sijoituspaikkaa valittaessa. Sijoituspaikan valinnan tulisi edelleen perustua ennen kaikkea lapsen edun mukaiseen ratkaisuun, mitä pidän perusteltuna.

Huostaanotosta päättäminen

Suurin muutos koskee huostaanottomenettelyä, joka ehdotetaan siirrettäväksi sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä (kunnalliselta lautakunnalta) suoraan viranhaltijalle lukuun ottamatta ns. tahdonvastaisia huostaanottoja (ts. jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa), jolloin päätösvalta kuuluisi hallinto-oikeudelle. Olen itsekkin puoltanut tällaista uudistusta aiemmissa puheenvuoroissani (esimerkiksi puheenvuorossani Suomen lakimiesliiton lakimiespäivillä, 3.10.2003). Mielestäni tällä tavoin voidaan vahvistaa asianosaisten oikeusturvaa. Tämä on tärkeätä, koska huostaanotolla puututaan perusoikeutena turvattuun perhe-elämän suojaan.

Yhdyn hallituksen esityksessä esiile tuotuihin perusteluihin tämän uudistuksen osalta. Hallinto-oikeudet ovat pitkään käsitelleet lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpidon rajoittamista koskevia asioita. Hallinto-oikeuksilla on siis jo kokemusta ja asiantuntemusta näiden asioiden käsittelystä. Lisäksi hallinto-oikeuksissa on lastensuojeluasioiden käsittelyä varten valmis asiantuntijajärjestelmä.

Samalla kuitenkin korostan, että hallinto-oikeuksille on turvattava toimintaedellytykset, jotta huostaanottoasioiden käsittely ei viivästy turhaan.

Lisäksi korostan lapsen henkilökohtaisen kuulemisen tärkeyttä asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä. Siitä on tarkoitus ottaa lakiin nimelliset säännökset (86 §). On tärkeää, että valitaan oikeanlainen kuulemistapa (muun muassa lapsen iästä riippuen). Lapsen kuuleminen voisi ehdotuksen mukaan tapahtua tuomioistuimen, tiloissa joko istuntosalissa tai muussa lapselle sopivassa tilassa. Kuuleminen voisi tapahtua myös esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvolassa tai lapsen sijaishuoltopaikassa. Nykyään eri hallinto-oikeuksien välillä on suuriakin eroja sen suhteen, miten paljon ne järjestävät suullisia käsittelyjä lastensuojeluasioissa (ks. hallituksen esitys, s. 55).

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavien toimielinten osalta totean vielä, että ne sopivat mielestäni melko huonosti yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien asioiden ratkaisijoiksi. Asiakkaat voivat kokea toimielimen puolueelliseksi, koska se toimii lähellä asiaa valmistelevia virkamiehiä. Lisäksi kunnalliset luottamushenkilöt voivat joissakin tapauksissa olla riippuvaisia viranhaltijoiden ammattitaidosta eivätkä ole aina kykeneviä arvioimaan itsenäisesti tehtyjen esitysten oikeellisuutta.

Vaikka huostaanoton yleiset edellytykset säilyvät pääosin ennallaan, kiireellistä huostaanottoa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Sitä ehdotetaan kutsuttavaksi lapsen kiireelliseksi sijoitukseksi. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön huomioon ottamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset lapsen ja huoltajan mielipiteen selvittämisestä ennen päätöstä kiireellisestä sijoituksesta sekä niistä tilanteista, joissa mielipide voidaan jättää selvittämättä (ks. 38 §).

Olen aiemmin korostanut, että jos kiireellisen sijoituksen edellytykset päättyvät ennen laissa mainittujen määräaikojen kulumista loppuun, on sijoituksen lopettamisesta aina tehtävä erillinen päätös. Näin ehdotetaankin (ks. 39 §).

Sijaishuollon valvonta

Päävastuu sijaishuollon asianmukaisesta toteuttamisesta on lapsen sijoittaneella kunnalla. Lakiehdotuksen 79 §:n 2 momentin mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvoisivat sijoituskunta ja lääninhallitus yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa. On hyvä, että myös hoitopaikan sijaintikunnan rooli valvontatoiminnassa näin korostuisi. Yhteistyön

toteuttamisen muodoista ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, mikä voi aiheuttaa jatkossakin nykyisenlaisia ongelmia yhteistyön toteuttamisessa.

Sijoitettaessa iapsi toisen kunnan alueelle sijaishuoltoon, ei lapsen hoitopaikan sijaintikunnalla ole nykyisin aina tietoa alueelleen sijoitetuista lapsista tai edes heidän lukumäärästään. Kunta ei näin ollen ole välttämättä osannut varautua ajoissa esimerkiksi koulunsa aloittavien sijaislasten mahdollisesti tarvitsemaan erityiseen tukeen koulunkäynnissä. On hyvä, että tämä, erityisesti perhehoitoa koskeva ongelma on otettu lakiesityksessä huomioon ehdottamalla lain 78 §:ssä säädettäväksi, että sijoittajakunnan tulisi tehdä sijoituksesta ilmoitus hoitopaikan sijaintikunnalle, jonka puolestaan olisi pidettävä rekisteriä alueelleen sijoitetuista lapsista. Tietojen saanti mahdollistaisi paremmin myös sijoituskunnan valvontatehtävän suorittamisen.

Perheen jälleenyhdistäminen

Suomi on saanut usean langettavan tuomion Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta koskien nimenomaan sitä, että perheen jälleenyhdistämiseksi ei ole huostaanottotapauksissa tehty riittävästi (ks. esim. K & T v. Suomi, 12.7.2001 ja K.A. v. Suomi, 14.1.2003). Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nykyisin laissa velvoitetaan viranomaiset omaaloitteisesti tarkistamaan huostaanoton edellytysten voimassaolo. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, joissa ei ole työskennelty aktiivisesti lapsen kotiuttamiseksi eikä huostassapidon lopettamisen edellytyksiä ole tarkistettu pitkiin aikoihin, ehkä vuosiin (s. 91). Esimerkiksi vanhempien tukemiseen ja kuntouttamiseen lap-

sen huostaanoton jälkeen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Mahdollisuudet jälleenyhdistämiseen menetetään, jos laiminlyödään vanhempien tilanteen korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet.

Koska asiakassuunnitelman (nyk. huoltosuunnitelman) sisältö ja merkitys ei ole aina täysin selvä sosiaalihuollon asiakkaille - tai edes sosiaaliviranomaisille - en ole täysin vakuuttunut siitä, että huostassapidon lakkauttaminen tulisi aina pohdittavaksi suunnitelmaa tarkistettaessa. Suunnitelma saatetaan hyväksyä rutiininomaisesti lähes muuttamattomana. Tosin asiakassuunnitelman merkitys saattaa - ja niin pitäisikin - vahvistua uuden lain myötä.

Ehdotuksen 30 §:n 3 momentin mukaan huostaanotetun lapsen vanhemmille olisi laadittava vanhemmuuden tukemiseksi erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana. Voi kuitenkin olla epävarmaa, turvaako asiakassuunnitelma riittävästi perheen jälleenyhdistämistavoitetta. Kuntien tulisi huolehtia siitä, että suunnitelmiin sisältyvät toimenpiteet myös mahdollisuuksien mukaan toteutettaisiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan korostettavaksi viranomaisten velvollisuutta huostaanoton edellytysten olemassaolon tarkistamisessa. Tarkistaminen voisi ehdotuksen mukaan tapahtua luontevasti

asiakassuunnitelmaneuvoittelujen yhteydessä (ks. 47 §). Ehdotuksen mukaan asiakassuunnitelma olisi tarkastettava vähintään kerran vuodessa (ks. 30 §). Asiakassuunnitelma ei ole sellainen hallintopäätös, joka voidaan saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Sen sijaan siinä tapauksessa, että vanhemmat tai muut huoltajat ja sosiaaliviranomaiset eivät ole yksimielisiä huostaanoton jatkumisesta, asiasta tulee tehdä suunnitelman tarkistamisen yhteydessä - ja vanhempien vaatimuksesta muulloinkin - nimenomainen valituskelpoinen päätös. Tämä ei käy selvästi ilmi lakitekstistä, vaikka muutoksenhausta on nimenomainen maininta 90 §:ssä. Käytännössä tässä saattaa ajatella esiintyvän samanlaisia ongelmia kuin yhteydenpidon rajoittamisen suhteen; aina ei asiasta tehdä nimenomaista valituskelpoista päätöstä, vaikka vanhemmat tai muut huoltajat eivät voi hyväksyä asiakassuunnitelmaan otettuja rajoituksia. Tosin vanhemmat tai muut huoltajat voivat muulloinkin hakea huostassapidon lopettamista, ja silloin asiasta on tehtävä nimenomainen, valituskelpoinen päätös.¹

Toisaalta lapsen siirtäminen biologisen perheen ja vaihtuvien hoitopaikkojen välillä tiedetään lapselle erittäin vahingolliseksi. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi säännökset avohuollon sijoituksen keston rajoittamiseksi (37 §). Avohuollon sijoitusten keston rajoittamisen lisäksi voisi harkita myös avohuollon sijoitusten määrää rajoitettavaksi yksittäisen lapsen kohdalla silloin, kun sijoitukset johtuvat esimerkiksi vanhempien ajoittaisesta runsaasta alkoholinkäytöstä tai ajoittain pa-

¹ Ks. käytännön ongelmista esim. R. v. Suomi, 30.5.2006.

henevista mielenterveysongelmista. Toistuvilla avohuollon sijoituspäätöksillä ei saisi tarpeettomasti lykätä huostaanoton tekemistä, koska pysyvyys ja elämän ennustettavuus ovat lapsen hyvinvoinnin ja kehittymisen kannalta tärkeitä.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä 252/2006 vp Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* esitän kohteliaimmin seuraavaa

Yleistä

Koska olen ottanut kantaa lastensuojelun uudistushankkeisiin sen eri vaiheissa jo useampaan otteeseen sekä asiantuntijalausunnoissa että tieteellisissä kirjoituksissani¹, keskityn tässä vaiheessa vain eräisiin keskeisiin kysymyksiin, joiden osalta lakiesitys on eräiltä osin puutteellinen tai ainakin kysymyksille altis. Erityisesti kiinnitän huomiota sellaisiin ongelmiin, joiden voidaan olettaa nousevan esille lastensuojelukäytännössä.

Hallituksen esitys on laadittu ilmeisellä kiireellä, koska asiaa valmistellut työryhmä jätti mietintönsä vasta toukokuussa. Ilmeisesti myös eduskunnalla on kiire saada laki hyväksytyksi tällä vaalikaudella. Tästä huolimatta toivon, että perustuslakivaliokunnalla on aikaa paneutua asiaan sen vaatimalla perusteellisuudella. Sen verran tärkeästä asiasta on kyse. Pelkkä lain uusiminen ei kuitenkaan riitä, vaan tärkeää on, miten se pannaan täytäntöön kunnissa. Se vaatii paljon lisäresursseja ja henkilökuntaa, samoin kuin koulutusta.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tarkoitus on monelta osin saattaa nykyiset käytännöt lain tasolle. Sen lisäksi päätöksentekomenettelyihin ehdotetaan eräiltä osin suuriakin muutoksia. Uudistuksia perustellaan lasten ja huoltajien oikeusturvan parantamistarpeella.

Toisaalta uudistuksen taustalla ovat vaikuttamassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

¹ Ks. esim. Liisa Nieminen: *Lapsuudesta vanhuuteen: Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa*, Edita Publishing, 2006.

lastensuojeluasioissa antamat päätökset. Niissä on todettu, että Suomen lainsäädäntö ei sinänsä

vaadi muutoksia, vaan ongelmana on ollut se, että käytännössä perheen suoja ei ole toteutunut. Näiltä osin joudutaan pohtimaan kuitenkin, tulisiko lakia täsmentää, jotta noista ongelmista varmasti päästään eroon. Tästä syystä vaaditaan käytäntöjen tuntemista, mikä ei välttämättä ole valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille tuttua, mutta siltä osin kuin niitä tunnen, pyrin valottamaan myös käytännön tilannetta.

Marraskuun alussa tuli jo voimaan lastensuojelulain uudistus, jonka taustalla oli erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen esittämä kritiikki. Tällä osittaisuudistuksella muutettiin esim. lapsen ja huoltajien yhteydenpidon rajoittamista koskevia säännöksiä. Tarkoituksena oli parantaa oikeusturvaa. Vielä on ennenaikaista sanoa, miten onnistuneita nämä uudistukset olivat. Toisaalta niiden tarkoituksena oli monelta osin saattaa lakitekstiin jo aiemmin käytännössä olleita toimintatapoja. Täältäkin osin eri puolilla maata oli vallalla hyvinkin erilaisia käytäntöjä, joten uudistus oli perusteltu.

Lastensuojelussa - kuten usein muissakin asioissa - ongelmana on se, että päätöksiä tehdään hyvin erilaisissa yksiköissä. On aivan eri asia, otetaanko lapsi huostaan Helsingissä, jossa huostaanottoja suoritetaan kaikkein eniten, vai pienessä kunnassa, jossa sellaista ei ehkä tehdä vuosiin. Asiantuntemus on aivan eri luokkaa noissa tapauksissa: edellisessä sosiaalilautakunnan asiantuntevilla jaostoilla on kokemusta asiasta ja myös käytettävissä päteviä sosiaalioikeuteen perehtyneitä juristeja, kun taas pienessä kunnassa ei välttämättä ole edes yhtä pätevää sosiaalityöntekijää eikä sosiaalilautakunnassakaan ole alan asiantuntijoita. En tietenkään tarkoita sitä, että tilanne olisi aina tuollainen, mutta vaikeimmissa tapauksissa erot tulevat näkyviin. Yhdenvertaisuusperiaatteenkin näkökulmasta tämä on ongelmallista. Muun muassa tästä syystä lakiesityksessä ehdotetaan organisatorisia muutoksia tahdonvastaisiin huostaanottoihin. Eräiltä osin nousee tosin esille kysymys, onko lakiesitys laadittu vain suurten kaupunkien oloja silmällä pitäen. Tosin huostaanottoistakin suuri osa tehdään suurissa kaupungeissa, minkä päättelen siitä, että Uudellamaalla kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus on suurin (1,4 %).

Julkisuudessa lastensuojelusta käytävä keskustelu on usein hyvin mustavalkoista; näin oli myös monien ihmisoikeustuomioistuimen tuomioitten osalta. Puheenvuoroja käyttivät julkisuudessa erityisesti henkilöt, jotka olivat itse olleet asiamiehinä ihmisoikeustuomioistuimessa noissa jutuissa. Valtion edustajat eivät tietenkään voineet vastata niihin salassapitovelvollisuuttaan rikkomatta. Yleensäkin keskustelu on ollut usein hyvin yksipuolista. Esim. sosiaalityöntekijöitten ammattitaidon vähättely on usein ollut epäasiallista. Kuten hallituksen esityksessäkin (s. 54)

todetaan, lastensuojelutyö on psyykkisesti raskasta. Lisäksi tuodaan esiin, miten vaikeuksissa olevat ihmiset monesti kohdistavat tunteidensa katkeruuden sosiaalityöntekijöihin, jotka joutuvat edustamaan

yhteiskuntaa ja sen kontrollijärjestelmiä. Jokainen vähänkään alaa tunteva, voi yhtyä tähän toteamukseen.

Päätöksenteon uudistamisesta

Kuten aiemmissakin vaiheissa, olen nytkin sitä mieltä että hallituksen esityksessä valittu linja on oikea. Tällä viitataan siihen, että hallitus esittää että tahdonvastaisissa huostaanotoissa päätöksenteko kuuluisi hallinto-oikeudelle. Näin on asianlaita nykyäänkin sitä kautta, että tahdonvastainen huostaanotto alistetaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, mutta muutos olisi siinä, että kunnallisen lautakunnan sijaan kunnan tasolla päätöksenteko kuuluisi viranhaltijalle (ks. 43 §). Tätä perustellaan sillä, että kunnallinen lautakunta on poliittisin perustein valittu luottamuselin, jonka jäsenillä ei välttämättä ole lainkaan sosiaalialan asiantuntemusta. Ns. paikallistuntemus ei välttämättä ole aina eduksi, pikemminkin päinvastoin. Lisäksi on huomattava, että ns. vapaaehtoisen ja tahdonvastaisen huostaanoton välinen ero ei ole aina selvä. Huoltajat hyväksyvät toisinaan huostaanoton, vaikka todellisuudessa sitä vastustavat. He eivät usko voittavansa asiaa hallinto-oikeudessa eivätkä jaksa ryhtyä toimenpiteisiin asiassa. Tilastojen mukaan vain n. 20 % huostaanotoista on tahdonvastaisia, mutta se ei ehkä kerro ihan koko totuutta asiasta.

En kommentoi tässä yhteydessä tarkemmin, mitä puutteita olisi siinä vaihtoehdossa, että päätöksenteko tahdonvastaisista huostaanotoista siirrettäisiin käräjäoikeuksiin. Yksi tärkeä hallituksen esityksessä s. 96 esiin tuotu argumentti on kuitenkin syytä toistaa: on tärkeää että tuomioistuinkäsittely pysyisi kaikkien lastensuojeluasioiden osalta yhtenäisessä linjassa. Esim. yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä valitusoikeus kulkee hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden rooli tahdonvastaisissa huostaanotoissa on tärkeä, sillä hallituksen esityksen mukaan (s. 55) 85-95 prosentissa hallinto-oikeus vahvistaa kunnallisella tasolla tehdyn päätöksen. Hallinto-oikeuksissa on myös ns. asiantuntijajäsen, jonka merkitys on käytännössä hyvin tärkeä.

Mitä tulee valitusteiden vähäisyyteen, muissakin tapauksissa on katsottu, että yksi valitusaste täyttää ihmisoikeus- ym. vaatimukset, vaikka Suomessa yleensä onkin kaksiasteinen valitustie.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen lastensuojeluasioita on tullut varsin vähän, mutta se on toisaalta tehnyt eräitä merkittäviä linjanvetoja esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan merkityksestä huostaanotoissa.

Huostaanoton perusteet

Huostaanoton perusteet eivät juurikaan muutu. Edelleen korostetaan sitä, että koska voimassa oleva laki sisältää vain niukasti huostaanottomenettelyyn liittyviä säännöksiä, ehdotetaan menettelyjä kuvattavaksi laissa tarkemmin. Sitä paitsi käytännöt poikkeavat paikkakunnittain.

Tosin on ongelmallista, jos laissa (41 §) todetaan, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Valmistelutyön tukena tulee olla käytettävissä oikeudellista asiantuntemusta ja muuta lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavaa asiantuntemusta. On jo etukäteen tiedossa, että tämä vaatimus ei toteudu kaikissa kunnissa. Mistä saadaan oikeudellinen asiantuntemus jokaiseen pieneen kuntaan? Lastensuojeluun liittyvät oikeudelliset kysymykset eivät ole jokaisen juristin vakioasiantuntemusta.

Tärkeää on, että asiakkuuden alkamisesta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen maininta lakiin (26 §). Tärkeä uudistus erityisesti käytännön näkökulmasta on myös 32 §:ssä mainittu lapsen läheisverkon kartoittaminen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että isovanhemmillä ym. läheisillä ihmisillä olisi ilman muuta oikeus saada kodin ulkopuolelle sijoitettava lapsi luokseen asumaan. Lapsen etu on aina ratkaiseva, mutta toisaalta perhe-elämän suojan nimissä voidaan puoltaa esim. isovanhempien tai muiden lähisukulaisten kotia lapsen sijoituspaikkana.

Kiireellisen huostaanoton sijaan laissa ehdotetaan käytettäväksi termiä "lapsen kiireellinen sijoitus" (8 luku). Se ehkä kuvastaa toimenpidettä tarkemmin. Kiireellinen huostaanotto on siinä suhteessa ongelmallinen, että siihen voidaan käytännössä joutua ryhtymään erittäin akuutissa tilanteessa. Sen takia sitä koskevien menettelytapojen määrittely laissa on vaikeaa. Ne eivät saa olla liian yleisluontoisia, mutta eivät toisaalta liian ehdottomia, koska toimenpiteisiin on joskus pakko ryhtyä hyvin nopeasti (lapsen henki esim. uhattuna). Laissa on kuitenkin jo nyt asetettu määräajat, joiden kuluessa huostaanottoasia on tehtävä, tai muussa tapauksessa huostaanottopäätös raukeaa.

Lisäksi ehdotetaan otettavaksi maininta siitä, että jos edellytyksiä kiireelliselle sijoitukselle ei ole enää olemassa, on asiasta tehtävä nimenomainen päätös jo ennen laissa mainitun määräajan päättymistä.

Ihmisoikeustuomioistuimen esittämän kritiikin johdosta ehdotetaan otettavaksi nimenomainen maininta lapsen ja hänen vanhempansa, huoltajansa ym. henkilön kuulemisesta ennen kiireellistä

sijoitusta (38.3 §). On kuitenkin jätetty varauma: Selvittäminen voidaan jättää tekemättä asian kiireellisyyden vuoksi tai jos se vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Käytännön tilanteita varten tämä on välttämätön, mutta sen käytön suhteen on oltava varovaisia. Kyse on aina poikkeuksesta pääsääntöön.

Ihmisoikeustuomioistuin on Suomea koskeneessa K. ja T. v. Suomi -tapauksessa nimenomaisesti korostanut, että oli esitettävä perusteet, jotka oikeuttivat kiireelliseen huostaanottoon ilman aiempaa yhteydenottoa tai neuvottelua vanhempien kanssa. Voimassa oleva laki ei sellaista ainakaan nimenomaisesti edellytä. Siten voidaan katsoa, että hallituksen esitys vastaa paremmin ihmisoikeustuomioistuimenkin asettamia vaatimuksia.

Perhe-elämän suoja ihmisoikeutena

Koska Suomi on saanut useita langettavia tuomioita joissa on katsottu loukatun Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua perhe-elämän suojaa, tarkastelen seuraavaksi, miten tämä kritiikki näkyy hallituksen esityksestä.

Tyypillistä noille tapauksille on, että ihmisoikeustuomioistuin arvosteli sitä, että viranomaiset eivät olleet ryhtyneet riittävästi toimenpiteisiin perheen jälleen yhdistämiseksi. Näin on todettu ainakin tapauksessa K. ja T. v. Suomi (12.7.2001) ja viimeksi tapauksessa R. v. Suomi (30.5.2006).

Ihmisoikeustuomioistuin korosti kuitenkin viimeksi mainitussa tapauksessa, että jos huostaanotto olisi jatkunut huomattavan pitkään, tosiasiallisen tilanteen säilyttämiseen perustunut lapsen etu saattoi syrjäyttää jälleenyhdistämiseen perustuvan vanhemman edun. Vanhemmilla ei siis ole ehdotonta oikeutta perheen jälleenyhdistämiseen, vaikka perheen olosuhteet olisivat parantuneet.

On katsottu, että Suomen lainsäädäntö ei sinänsä vaadi muutoksia noitten tuomioitten perusteella. Ongelmana sen sijaan on se, että viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin, jotta olisi olemassa edellytykset lapsen palauttamiselle perheeseen, vaan olivat päinvastoin mm. estäneet lapsen ja vanhempien tapaamiset, jotka olisivat olleet omiaan edistämään perheyhteyden uudelleenluomista.

Voimassa olevan lastensuojelulain 20 §:n mukaan sosiaalilautakunnan on lopetettava huostaanotto, kun 16 §:n mukaista huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita joissa huostassapidon lopettamisen edellytyksiä ei ole tarkistettu vuosiin. Esim.

EOA on katsonut, että jos vanhemmat tai muut huoltajat ja sosiaaliviranomaiset ovat eri mieltä asiasta, siitä pitäisi jo PeL 21 §:n nojalla tehdä aina nimenomainen valituskelpoinen päätös, vaikkei tätä lastensuojelulaissa sinänsä edellytetäkään. Käytäntö on tältä osin vaihteleva eri kunnissa.

Mm. edellä mainituista syistä johtuen hallituksen esityksessä ehdotetaan (s. 174), että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä olisi velvollisuus tarkistaa huostassapidon edellytysten olemassaolo säännöllisesti pidettävien asiakassuunnitelmaneuvoitteluiden yhteydessä. Toisaalla määrätään, että asiakassuunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Lisäksi 47.2 §:n mukaan huoltajalla, vanhemmilla ja 12 vuotta täyttäneellä lapsella olisi mahdollisuus hakea huostassapidon lopettamista. Hakemukseen annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Mielestäni epäselväksi jää tässä tilanteessa asiakassuunnitelman tarkistamistilanne. Jos vanhemmat ja sosiaaliviranomaiset ovat eri mielisiä asiasta, asiasta tulee tehdä nimenomainen päätös, johon voidaan hakea muutosta. Tätä ei sanota nimenomaisesti laissa, ja on selvää että asiassa syntyy käytännön ongelmia jos asiaa ei selkeytetä laissa. Jos vanhemmat sen sijaan allekirjoittavat asiakassuunnitelman, heidän voidaan katsoa hyväksyneen huostassapidon. Kuten s. 14 sanotaan, huoltosuunnitelma (uudessa laissa: asiakassuunnitelma) ei sen sijaan ole muutoksenhakukelpoinen päätös.

Pidän välttämättömänä, että asiakassuunnitelmaa koskevat säännökset nostetaan lain tasolle (30 §). Tätä myös eduskunta edellytti lastensuojelulakia viime vuonna muuttaessaan. Suunnitelman asema ei ole aina selvä, ja nykyiset huoltosuunnitelmat ovat usein aika vaatimattomia (usein puhutaan hoitosuunnitelmasta). Aina ei ole selvää, mitä tarkoitetaan sillä, että yhteydenpidon rajoittamisesta voidaan sopia vanhempien kanssa huoltosuunnitelmassa. Vasta jos asiasta ei päästä yksimielisyyteen, asiasta on tehtävä nimenomainen, valituskelpoinen päätös. Uudistetussa laissa asia on ilmaistu selkeästi (25 §, ja ks. ehdotuksen 62-63 §).

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus

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

Tämän voidaan katsoa edellyttävän myös sitä, että julkinen valta huolehtii myös niistä taloudellisista resursseista, jotka tarvitaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Pelkkä lainsäädännön uudistaminen ei vielä riitä.

Kutenhallituksen esityksessä todetaan, esityksen kustannusvaikutukset kunnissa ovat melkoiset: henkilöstön lisätarve kunnissa, jälkihuoltovelvoitteen laajentaminen ym. Lisäksi on turvattava hallinto-oikeuksien lisäresurssit (mm. suullisten käsittelyjen lisätarve). YK:n lapsen oikeuksien komitea on usein arvostellut sitä, että Suomessa ei lapsia kuulla siinä määrin kuin olisi toivottavaa. Nyt ehdotetaan lasten kuulemisen lisäämistä (86 §), mutta samalla tuodaan esiin, että kuulemisen ei suinkaan tarvitse tapahtua tuomioistuimessa. Se on järjestettävä lapsen ikäkin huomioon ottaen.

Ehdotuksesta käydyssä lehdistökeskustelussa on kiinnitetty huomiota juuri taloudellisten resurssien turvaamistarpeeseen. Jos sitä ei hoideta, ei uudistuksella ole toteutumismahdollisuuksia.

Lisäksi yleisellä perhepolitiikalla voidaan vaikuttaa siihen, että lastensuojeluasiakkaiden määrä ei ainakaan lisääny. Kuten hallitus toteaa, nykyinen tilanne on monelta osin seurausta lama-ajan leikkauksista.

Lopuksi

Mielestäni hallituksen esitys täyttää lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Ehdotan kuitenkin huostassapidon lopettamista koskevien säännösten täsmentämistä edellä mainituin tavoin. Näin vältetään monilta käytännön ongelmilta, vaikka sinänsä voidaan jo PeL 21.1 §:n nojalla edellyttää, että vanhempien tai huoltajien tai 12 vuotta täyttäneen lapsen huostassapidon lakkauttamista koskevaan vaatimukseen annetaan valituskelpoinen päätös, jos siihen ei voida suostua.

Perusongelma mielestäni on, miten saada aikaan laki, joka on sovellettavissa sekä suurissa kaupungeissa että pienissä kunnissa. Yksilön oikeuksien toteutuminen ei saisi vaihdella kovin paljon eri puolilla maata, kuten nykyään valitettavasti toisinaan tapahtuu. Esim. huostaanottoon ei aina ryhdytä siitä kunnalle aiheutuvista kuluista johtuen. Tällainen ei ole sopusoinnussa myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Helsingissä joulukuun 14 päivänä 2006.

Liisa Nieminen OTT,
VTM, dosentti
Pekka Lämsineva
OTT, valtiosääntöoikeuden dosentti
julkisoikeuden yliassistentti Turun yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.12.2006

Asia: Hallituksen esitys n: o 252/2006 vp laiksi lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Lastensuojelun tila perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi sisältää runsaasti tietoa lastensuojelun viimeaikaisesta kehityksestä, nykytilasta ja ongelmista. Tämän informaation perusteella välittyy kuva varsin vakavasti kriisiytyneestä yhteiskuntapolitiikan osalohkosta, jonka viime vuosien kehitys on kulkenut lasten ja perheiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta arvioituna monissa suhteissa negatiiviseen suuntaan. Hallituksen esityksestä ilmenee muun muassa, että vaikka lastensuojelun avohuolto- ja palveluiden tarvettioiden sekä huostaanotettujen lasten määrä on jatkuvasti lisääntynyt ei lastensuojelutyön emiestäänkin riittämättömiä henkilöstöresursseja ole juurikaan lisätty. Omaksutun politiikan seurauksena lastensuojelutoiminnan painopiste on viime aikoina kohdentunut erilaisten ennaltaehkäisevien tukimuotojen ja toimenpiteiden sijasta lämmä (liian) pitkälle edenneiden akuuttien kriisitilanteiden ratkaisemiseen, jolloin käytettävissä ei enää ole juuri muita keinoja kuin huostaanotto ja lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle. Hallitus kuvaa esityksessään alan arkitodellisuutta mm. seuraavasti:

"Lähes kaikissa lasten palveluissa tarpeet ylittävät huomattavasti niihin osoitetut resurssit." (s. 48/11)

"Ammatillisten perhekotien taso vaihtelee. Nykyisellään sijoittavilla kunnilla eikä lääninhalnituksilla ole tarvittavia resursseja niiden riittävään valvontaan." (s. 53/1)

Muodostunut tilanne on juridisesti ongelmallinen etenkin siksi, että edellä kuvattu negatiivinen kehitys on tapahtunut juuri perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana, ja aikana jolloin Suomi on sitoutunut kansainvälisesti mm. lasten oikeuksien yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä eräisiin muihin ihmisoikeus velvoitteisiin. Näiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta arvioituna erityisesti huostaanottojen jatkuva lisääntyminen on vakava merkki yhteiskuntapolitiikan epäonnistumisesta ja merkitsee erityisesti TSS-oikeuksiin liittyvän heikennyskieilon loukkausta. Lapsen erottaminen perheyhteydestään (yleensä ennalta määräämättömäksi ajaksi) on nimittäin aina hyvin traaginen ratkaisu, jonka vaikutukset kaikkien asianosaisten elämään voivat olla hyvin syvällisiä ja pitkäaikaisia (esim. sotilasten kokemukset) ja johon niin ollen tulisi turvautua vasta viimesijaisimpana suojelukeinona. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ensisijaisina keinoina voidaan pitää kaikkia sellaisia toimia, jotka tukevat perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, maksoi mitä maksoi. Tästä näkökulmasta keskeiseksi lainsäädännölliseksi tavoitteeksi tuleekin asettaa se, että huostaanottojen tarve ja määrä saadaan pikaisesti ja pysyvästi käännettyä kasvu-uralta selvään laskuun. Tämä puolestaan edellyttää, että lastensuojelutoiminnan painopistettä voidaan siirtää ja resursseja kohdentaa merkittä-

vaou **ny is.y** LD\,CI CLi_jvu.IOV^nxpciCiii v ctiit^oov^V^ii IJLULLI, CL ta. pvxuvv-L ocia. v <Xl id.o LV^H H\,JH\JMLJ < X

kasvatukseen liittyviin ongelmiinsa riittävää ja oikeanlaista tukea riittävän varhaisessa vaiheessa.

Samoin toiminnan painopistettä tulee pyrkiä suuntaamaan erilaisten etujen ja palvelujen turvaamisen suuntaan siten, ettei ainakaan jyrkimpiin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuviin pakkokeinoihin olisi tarpeen turvautua niin laajassa mittakaavassa kuin nykyisin.

Koko ongelmavyöhyke ei luonnollisesti ole ratkaistavissa yksinomaan lastensuojeluun liittyvien lainsäädännöllisin, budjettipoliittisin tai muin toimenpitein, vaan lisäksi voidaan tarvita monia muitakin talous- ja sosiaalipoliittisia toimia lasten ja lapsiperheiden aseman parantamiseksi.

2. Yleisiä perus- ja ihmisoikeusvaatimuksia uudistettavalle laille

Lastensuojelutoiminnan saattaminen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta edes säädyliselle tolalle edellyttää julkiselta vallalta yhtäältä mittavia positiivisia toimenpiteitä erilaisten etujen ja palvelujen turvaamiseksi kaikille apua tarvitseville lapsille ja heidän huoltajilleen sekä toisaalta, että yksilöiden ja perheiden perus- ja ihmisoikeuksia ei viranomaistoimin missään oloissa rajoiteta laajemmin kuin on aivan välttämätöntä. Nyt esitetyt muutokset lastensuojelulakiin ovat monin osin myönteisiä ja oikeansuuntaisia näistä näkökulmista arvioituna. Valtiosääntöisestä näkökulmasta on kuitenkin aiheellista kysyä erityisesti sitä, ovatko ehdotetut muutokset toimialan perus- ja ihmisoikeusongelmien vakavuuden huomioon ottaen riittävän pitkälle meneviä vai jäävätkö ne liian vaatimattomalle tasolle, sillä varsin monilta osin esitys kuitenkin rakentuu nykyisen lainsäädännön perusratkaisujen varaan. On toisin sanoen kysyttävä, riittääkö ehdotus takaamaan ja luomaan riittävän tehokkaita oikeudellisia mekanismeja sen varmistamiseksi, että erilaisia huostaanottovaihetta edeltäviä lastensuojelupalveluita on todellisuudessa riittävästi ja tasapuolisesti kaikkien tarvitsijoiden saatavilla koko maassa ja toisaalta ettei erilaisiin perusoikeusrajoituksiin voida missään tilanteissa turvautua laajernmin kuin on välttämätöntä. Luoko ehdotus toisin sanoen riittävät takeet esimerkiksi sille, ettei tarvetta huostaanottoihin turvautumiseen enää entisessä määrässä ilmenisi?

Tässä suhteessa on aiheellista kysyä muun muassa, tarjoaako kunnallinen viranomais-organisaatio optimaalisimmat takeet sille, että asiantuntevia ja riittäviä lastensuojelun palveluja on kaikkialla saatavilla. Samoin on syytä kysyä, takaako lakiehdotus nyky muodossaan riittävän tehokkaasti erilaiset lastensuojelun avohuollon palvelut kaikille tarvitsijoille, vai tulisiko laissa turvata vielä selkeämmin yksilöllisinä ja valituskelpoisina subjektiivisina oikeuksina ainakin tiettyjen minimipalvelujen saanti, eikä vain asettaa kunnille velvoitteita ko. palvelujen järjestämiseen. Samoin on arvioitava, turvaako lakiehdotus riittävän tehokkaasti huostaanotettujen ja sijoitettujen lasten aseman ja oikeusturvan. On oltava tehokkaat valvonnalliset ja muut takeet siitä, että sijoitettavat lapset todella pääsevät "turvaan" eivätkä joudu "ojasta allikkoon".

Lakiehdotuksen yleiseen rakenteeseen liittyvänä kysymyksenä voidaan perusoikeusnäkökulmasta ja erityisesti yleisen suhteellisuusvaatimuksen kannalta läinnittää huomiota myös siihen, että uudistettavakin lainsäädäntö rakentuu yhtäältä monenlaisten vapaaehtoisten toimenpiteiden ja toisaalta hyvin jyrkkien ja pitkälle menevien pakkokeinojen varaan. Perusoikeusnäkökulmasta tuntuisi aiheelliselta selvittää, olisiko vapaaehtoisten toimien ja huostaanoton välimaastoon mahdollista lainsäädännöllä kehittää joitakin rajatumpia ja kohdennetumpia velvoitteita, jotka eivät puuttuisi lapsen ja perheen autonomiaan yhtä perustavanlaatuisella tavalla kuin huostaanotto. Tällaiset kohdennetut ja ensi sijassa kotona toteutettavat velvoitteet voisivat liittyä esimerkiksi kouhinkäynnin tai päihteiden käytön valvontaan. Samoin on syytä kysyä, eikö lainsäädäntöä olisi aiheellista kehittää EIS:n 8 artiklan turvaaman perheyhteyden merkitystä korostavan suuntaan siten, että huostaanotot olisi entistä selkeämmin tarkoitettu läliinnä vain tilapäisiksi ratkaisuiksi, ja keskeisenä tavoitteena olisi erilaisin tukimuodoin pyrkiä palauttamaan perheiden omat huolto- ja kasvatusedellytykset sellaisiksi, että lapsi voidaan turvallisesti palauttaa läheistensä huoltoon. Pysyväksi tarkoitettu huostaanotto olisi hyväksyttävissä vain sellaisissa tilanteissa, joissa kodin turvallisten kasvuolojen palauttaminen ei millään keinoin onnistu.

3. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisempaa arviointia

Lastensuojelulaki on jokseenkin kauttaaltaan varsin perus- ja ihmisoikeusherkkää lainsäädäntöä, joka koskettaa tavalla tai toisella lähes kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia. Tarkastelen seuraavassa lakiehdotusta luvuittain ja pyrin nostamaan tiivistetysti esiin niinin liittyviä keskeisimpiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Ehdotuksen 1 luku ja 2 luku

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on myönteistä kehitystä, että lakiehdotuksessa on pyritty kirjaamaan lastensuojelun keskeiset periaatteet ja korostetaan aiempaa selvem-

min lapsen vanhempien ja huoltajien ensisijaista vastuuta lapsen hyvinvoinnista (2.1 §) sekä viranomaisten velvollisuutta tukea heitä tässä tehtävässään riittävän varhaisessa vaiheessa (2.2 §). Myönteistä on myös pyrkimys luonnehtia lakitekstissä entistä selkeämmin, mitä lapsen edulla tarkoitetaan (4.2 §). Tosin on varottava vetämästä ko. kriteereistä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä esim. sen suhteen, että lainsäätäjät tai viranomaiset kykenisivät yleisellä tasolla määrittelemään, millainen kasvatus on oikeaoppista tai millainen hellyyden määrä on riittävää ja vastaavasti kuinka "kylmä-kiskoisten" vanhempien on sallittua lapsia kasvattaa. Myös hienovaraisen toiminnan korostaminen on paikallaan ainakin lasten osalta, mutta toisaalta voidaan kysyä, kuinka perusteltu lainsäädännöllinen lähtökohta se on esim. sellaisten vanhempien osalta, jotka olennaisesti laiminlyövät vastuunsa huolehtia lapsistaan. Ehkäpä juuri tämä hienovaraisuuden ideologia on pidätellyt lainlaatijaa edes harkitsemasta lapsen huoltajien oikeuksia ja vapauksia rajoittavien pakkokeinojen tai velvoitteiden mahdollistamista, vaan jokseenkin ainoana pakkokeinona ehdotetaan edelleen säilytettäväksi perinteinen lapsen huostaanotto.

3 ja 7 luku

Ehdotuksen 11 §:ssä täsmennetään jonkin verran kunnan velvollisuutta huolehtia siitä, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää tavalla ja että sitä tulee olla saatavilla vuorokaudenajasta riippumatta. Lisäksi vaaditaan, että "lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville heidän tarvitsemansa avun ja tuen" (11.2 §). Nämä säännökset (luettuna yhdessä 1 luvun säännösten kanssa) vahvistavat ainakin jonkin verran kunnan velvollisuutta tarjota riittävän varhaisessa vaiheessa riittäviä lastensuojelupalveluja niiden tarpeessa oleville perheille, mutta edelleenkin kysymys ei pääosin liene sellaisia subjektiivisia oikeuksia perustavista säännöksistä, joiden toteuttamista yksilöt voisivat vaatia kunnan varaamista määrärahoista riippumatta. Selkeästi subjektiivisena oikeutena turvataan lähinnä vain ehdotuksen 35 §:n mukaiset korjaukset toimeentulon ja asumisolojen puutteisiin. Sen sijaan epäselvemmäksi jää

ovatko perheet kaikissa tilanteissa oikeutettuja saamaan riittävästi ehdotuksen 36 §:ssä tarkoitettuja avohuollon tukitoimia, mikä olisi kuitenkin olennaisen tärkeää pyrittäessä

vähentämään huostaanottojen tarvetta. Tältä osin sääntelyä olisi aihetta selkeyttää, ettei asia jää riippumaan kuntien ko. tarkoitukseen osoittamista resursseista, sillä juuri avohuollon palvelut ovat avainasemassa, jos mm. EIS 8 artiklan korostama ajatus perheyhteyden säilyttämisen tärkeydestä ja huoltajien ensisijaisesta kasvatusvastuusta otetaan tosissaan ja jottei lastensuojelussa olisi tarpeen turvautua pidemmälle meneviin penisoikeusrajoituksiin kuin on välttämätöntä.

Useat ehdotuksen 3 luvun säännöksistä antavat viitteitä siihen suuntaan, etteivät kunnat välttämättä ole optimaalisin taho lastensuojelusta huolehtimaan, sillä voi olettaa, että esimerkiksi sadoissa kunnissa laadittavat lastensuojelusuunnitelmat (12 §) ja kuntien väliset vastuunjakokysymykset (16 §) merkitsevät mittavaa byrokraattista haastetta, joka saattaa olla pois konkreettisesta lastensuojelutyöstä. Nyt omaksutussa mallissa tällaisia säännöksiä luonnollisesti tarvitaan ja toki suunnitelmallista lastensuojelua ja moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamista voidaan sinänsä pitää myönteisinä uudistuksina.

Ehdotuksen 37 §:n mukainen sijoitus avohuollollisena tukitoimena ja sitä koskevan sääntelyn täsmentäminen on nähdäkseni oikeansuuntaista kehitystä ja kaventaa osaltaan hivenen sitä kuilua, joka pakkohuostaanoton ja vapaaehtoisten avopalvelujen välillä vallitsee.

4 luku

Lapsen osallisuutta koskevat sääntelyehdotukset ovat nähdäkseni pääosin asianmukaisia. Merkittävin ongelma tässä luvussa liittyy lähinnä ehdotuksen 24 §:ään, jossa entiseen tapaan lähdetään siitä, että lastensuojeluviranomainen valvoo lapsen edun toteutumista ja voi "tarvittaessa" ohjata hänet oikeusavun piiriin. Säännös ei ota huomioon, että lapsen ja viranomaisen välillä voi vallita mtressiristiriita ja että lapsen ja

perheen oikeusturva toteutuisi parhaiten siten, että ainakin huostaanottoasioissa olisi saatavissa säännönmukaisesti oikeusapua asian vireilletulosta lähtien, eikä vasta hal-

lintonuorisuuskäsittelyn vaiheessa. Ehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettu edunvalvonta-järjestelmä ei ole riittävä oikeusturvan tueksi. Sen sijaan oikeusavustajan mukanaan tuoma systemaattinen, puolueeton ja ulkopuolinen juridinen kontrolli toisi huostaanottoasioiden valmisteluun ja käsittelyyn muassaan aivan uudenlaisia asianmukaisuuden takeita ja varmistaisi osaltaan, ettei aiheettomia huostaanottoja toteuteta. Lapset ja vähäosaiset vanhemmat eivät välttämättä pysty itse arvioimaan vakanomaistoiminnan lainmukaisuutta ja selvitystyön asianmukaisuutta valmistelun eri vaiheissa.

5 ja 6 luvut

Ehdotukset sisältävät lukuisia oikeusturvaa kohentavia täsmennyksiä lastensuojeluasioissa noudatettaviin menettelyihin. Lastensuojeluilmoitusvelvollisuuden (25 §) laimentaminen esim. yksityisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajiin täydentää lapsen suojaa aiemmasta, mutta jossain määrin jää avoimeksi, voidaanko velvollisuuden ulottamista uskonnollisten yhdyskuntien suuntaan perustella aivan ehdotetussa laajuudessaan. Sinänsä on toki luontevaa ajatella, että perheasioiden sovittelussa ja esim. kerhotoiminnassa näiden yhdyskuntien piirissä toimivat henkilöt voivat saada merkittäviä tietoja lastensuojelutarpeista. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan myös niitä tilanteita, joissa tieto ilmoituksen tekijästä voidaan poikkeuksellisesti jättää asianosaiselle antamatta (s. 139-140). Tältä osin jää epäselväksi, voisiko uhka ilmoituksen tekijän oman turvallisuuden vakavasta vaarantumisesta muodostaa hyväksyttävän perusteen jättää tieto ilmoituksen tekijän henkilöllisyydestä antamatta.

Ehdotuksen 28 §:n mukainen lupa lapsen lääketieteelliseen tai muuhun tutkimukseen ja 29 §:n mukainen lapsen tapaamista koskeva sääntely ovat nähdäkseni perusoikeus-näkökulmasta moitteettomia. Asiakassuunnitelman laatiminen (30 §), lapsen läheisverkoston kartoittaminen (32 §) sekä asioiden kirjaamista (33 §) koskeva sääntely ovat myös perusoikeusnäkökulmasta positiivisia uudistuksia.

8, 9 ja 14 luvut

Kiireellistä sijoittamista koskevaan sääntelyyn ei liity nähdäkseni merkittäviä ongelmia. Huostaanottoa koskeva sääntely sen sijaan ei ole yhtä ongelmaton. Huostaanotto on lastensuojelulain järein yksilöiden ja perheiden perusoikeusasemaan puuttuva pakkotoimi, joten sen edellytyksistä tulisi säännellä mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Tältä osin ehdotuksessa on seurailtu aiemman lainsäädännön mukaisesti sääntelytapaa, jossa lähtökohtana on viranomaisen velvollisuus ottaa ("on otettava") lapsi huostaan. Yleensä perusoikeuksiin jyrkästi puuttuvien pakkotoimien osalta säädetään milloin niihin "voidaan" ryhtyä (esim. MielenterveysL 8 ja 9 §, Tartunta-tautiL 17 §, PäihdehuoltoL 10 §). "Voidaan"-muotoilu on asianmukaisempi ja selkeämpi tapa säännellä tällaisen pakkotoimen oikeudellisista (minimi-)edellytyksistä, enkä ole vakuuttunut siitä, puoltaako lapsen etukaan tässä yhteydessä sitä, että samaan säännökseen olisi aiheellista tunkea viranomaisen velvollisuuksia koskevia sekä pakkotoimen oikeudellisia edellytyksiä koskevia näkökohtia. Jos viranomaisten velvollisuudet eivät jo muutoin käy ilmeiseksi lain muista säännöksistä, olisi niistä kuitenkin säädettävä muualla kuin huostaanoton edellytyksiä koskevassa lainkohdassa. Sinänsä en näe ongelmaa siinä, että 40.1 §:n 1 ja 2 -kohtien mukaisissa tilanteissa on mahdollista ja aiheellista ryhtyä merMttäviinkin pakkotoimiin. Jos huostaanoton viimesijai-suutta haluttaisiin voimakkaammin painottaa, näyttäisi tarpeelliselta tiukentaa 40.2 §:n 1-kohtaa siihen suuntaan, että on täysin selvää, ettei lapsen asemaa voida millään avohuollon tukitoimilla tai huostaanottoa lievemmillä pakkokeinoilla turvata.

Huostaanottosääntelyn toinen merkittävä ongelma liittyy siihen, että huostaanotto olisi jatkossakin voimassa toistaiseksi ja sen lopettamiseen vaadittaisiin erityisiä toimia. Nähdäkseni perusoikeusnäkökulmasta olisi merkittävästi perustellumpaa säätää asiasta niin, että ainakin alkuvaiheessa huostaanottopäätös olisi verraten lyhyen ajan voimassa ja sen aikana tulisi ryhtyä hyvin aktiivisesti tukemaan ja edistämään perheen mahdollisuuksia ottaa lapsi takaisin. Toki huostaanoton uusiminen olisi uudella päätöksellä mahdollista, jos edellytyksiä lapsen palauttamiselle ei ole. Kovin pitkään tällaista

"koetusaikaa" ei väittämättä olisi tarpeen jatkaa, vaan jossain vaiheessa lapsen edun mukaista saattaa olla stabiloida olot toistaiseksi voimassaoleviksi. Silti perheen jälleenyhdistämisen tavoitteesta ei tulisi missään vaiheessa kokonaan luopua.

10 luku

Luku sisältää lukuisia parannuksia sääntelyyn muun muassa laitousyksiköissä hoidettavana olevien lasten enimmäismääristä sekä henkilöstön vähimmäismääristä. Tosin lasten aseman näkökulmasta arvioituna siirtymäsäännöksessä esitetty kolmen vuoden siirtymäaika vaikuttaa pitkähköltä.

11 luku

Tältä osin ehdotettu sääntely ei olennaisesti poikkea siitä, joka on jo ollut perustuslakivaliokunnan tutkittavana näillä valtiopäivillä (PeVL 5/2006 vp). En kuitenkaan pidä perustuslakivaliokunnan tuolloin omaksumia tulkintoja kaikin osin täysin ongelmattomina. Nähdäkseni valiokunnan tuolloin omaksuma tulkinta siitä, että kaikkia sijaishuollossa käytettävissä olevia perusoikeusrajoituksia voidaan soveltaa myös yksityisissä lastensuojelulaitoksissa, ei täysin ongelmitta istu PL 124 §:n tulkintalinjaan. Nähdäkseni mm. yhteydenpidon rajoittaminen ja eristäminen voivat merkitä sellaista merkittävää julkista vallankäyttöä, jota ei tulisi sallia lainkaan yksityisissä laitoksissa. Kriittistä näkemystäni tukee mm. se seikka, että hallituksen esityksestä ilmenee, ettei lastensuojelulaitosten kattavaan ja tehokkaaseen valvontaan ole kunnollisia resursseja, joten on varsin riskialtista sallia näin pitkälle meneviä pakkokeinoja yksityisissä laitoksissa. Siten tavoitteeksi tulisi asettaa, että lastensuojelulaitosten järjestelmää voitaisiin jollakin siirtymäajalla kehittää siihen suuntaan, (samalla kun laitoshuollon tarve muutoinkin olennaisesti vähenee avohuollon kehittyessä) että merkittävää julkista valtaa merkitseviin toimiin voitaisiin turvautua vain julkisissa laitoksissa. Lisäksi on ilmeistä, että sijaishuollossa olevien lasten tulevaisuuden ennusteet paranisivat, mikäli sijaishuollossa voitaisiin mahdollisimman laajasti turvautua perhehoitoon. Tämäkin osaltaan vähentäisi tarvetta sijoittaa lapsia yksityisiin laitoksiin.

Erityistä huolenpitoa koskevat säännösehdotukset (71-73 §) eivät myöskään lakitekstin tasolla nähdäkseni riittävän yksiselitteisesti määrittele, millaisia perusoikeusrajoituksia säännös

todellisuudessa mahdollistaa. On myös syytä huomata, ettei 66 §:n "sukupuolisääntö" sulje kattavasti pois riskejä lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä.

Perusoikeusrajoituksia koskevaa sääntelyä saattaisi olla aiheellista selvyiden vuoksi täydentää myös sellaisella säännöksellä, jossa todettaisiin, ettei muihin kuin laissa maimttuihin perusoikeusrajoituksiin ole "laitoslmin" ylläpitämisen nimissä sallittua ryhtyä. Esimerkiksi tupakan hallussapidon sallittavuuteen saattaisi olla aiheellista ottaa kantaa lakitekstissä. Sijaishuollossa olevien lapsien oikeusturvaa myös kohentaisi merkittävästi, jos heidän käytössään olisi jokin "päivystävä puhelin" tai muu sovelias tapa helposti ilmoittaa laitoksissa mahdollisesti esiintyvistä mielivaltaisuuksista.

13 ja 15 luvut

Valvonnan tehokas sääntelyjä erityisesti riittävät valvontaresurssit ovat välttämätön edellytys sille, että lasten perus- ja ihmisoikeussuoja voidaan riittävästi taata sijaishuollossa.

Lastensuojelun ja erityisesti huostaanoton legitimiisyys edellyttää, että voidaan olla varmoja siitä, etteivät sijoitetut lapset joudu (uudelleen) kokemaan laiminlyöntejä, hyväksikäyttöä tai muita heidän ruumiillista ja sielullista kehitystään vaarantavia vääryyksiä.

Jos avohuollon palvelujen saatavuutta halutaan aidosti kehittää tulisi muutoksenhaku-mahdollisuus ulottaa myös sellaisiin tilanteisiin, joissa tällaisten palvelujen järjestäminen on laiminlyöty tai ne ovat alimitoitettuja.

4. Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella voidaan tiivistää, että lakiehdotus sisältää lukuisia parannuksia mm. lastensuojeluasioissa noudatettaviin menettelyihin ja sitä kautta asianosaisten oikeusturvaan. Sisällöllisesti esitys kaipaisi kuitenkin vielä tiukennuksia ja täsmennyksiä, jotta lastensuojelutoiminnan tila saataisiin entistä paremmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia sekä niitä sitoumuksia, joihin Suomi on kansainvälisellä tasolla sitoutunut.

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä 252/2006 vp lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Käsillä on tärkeä lainsäädännön kokonaisuudistus. Sillä on yhteyksiä moniin perustuslaissa säädettyihin ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa, määrättyihin asioihin. Tärkeitä ovat tältä kannalta ainakin seuraavat perusoikeudet: lasten tasa-arvoinen kohtelu (PL 6,3 §), oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §), yksityiselämän suoja (PL 10 §), oikeus välttämättömään huolenpitoon (PL 19,1 §), julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19,3 §) ja oikeusturva (PL 21 §). Merkityksellisiä hallituksen esityksen kannalta ovat perusoikeuksien lisäksi valtiollisten tehtävien jakoa (PL 3 §), asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä (PL 80 §) sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §) koskevat perustuslain säännökset.

Yleisarvioni lausunnon kohteena olevasta hallituksen esityksestä on myönteinen: esitys on valmisteltu huolellisesti ja perusteellisesti. Perustuslain kannalta arvioituna se merkitsee monessa suhteessa selvää parannusta nykytilaan verrattuna. Tämä koskee ehkä erityisesti sääntelyn nostamista monien asioiden kohdalla asetuksesta lakiin perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla.

Lausuntoni sisältää vain kohtalaisen vähän kriittisiä havaintoja. Ne koskevat pikemmin yksityiskohtia kuin esitykseen sisältyviä perusratkaisuja. Olen jättänyt tarkastelun ulkopuolelle ehdotetun lastensuojelulain 11 luvun, jossa säädettäisiin sijaishuollossa sovellettavista rajoituksista. Viittaan näiltä osin perustuslakivaliokunnalle marraskuussa 2004 antamaani lausuntoon. Ehdotetut 11 luvun säännökset eivät merkitse asiallisia muutoksia nykytilaan verrattuna, päätöksentekojärjestelmää koskevia ehdotuksia osittain lukuun ottamatta (ks. s. 185 ja 216-218). Nykyisessä lastensuojelulaissa olevat, sijaishuollossa sovellettavia rajoituksia koskevat säännökset on uudistettu 1.11.2006 alkaen (lastensuojelulain muutos 583/2006). Perustuslakivaliokunta on antanut uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 225/2004 vp) lausunnon aikaisemmin tänä vuonna (PeVL 5/2006 vp).

Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa (lastensuojelulain 10 §)

Terveystuella ja sosiaalihuollon viranomaisten velvollisuudesta järjestää "välttämättömät palvelut" raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten "erityiseksi suojelemiseksi" säädettyihin lastensuojelulain 10 §:n 2 momentissa. Säännöksen tarkoitus on perustelujen mukaan tarjota riittävän varhainen tuki esimerkiksi odottavan äidin päihdeongelman poistamiseksi ja siitä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Tuen tarpeen voi synnyttää myös puutteellinen asuminen tai kyvyttömyys tai mahdollisuuksien puute huolehtia omasta ja syntymättömän lapsen hyvinvoinnista. Sosiaalihuollon viranomaisella tarkoitettaisiin perustelujen mukaan tässä kuitenkin erityisesti päihdehuollon viranomaisia. Kysymyksessä olisi avohuollon tukitoimi, johon ei voida ryhtyä asiakkaan tahdon vastaisesti (s. 121).

Ehdotettu säännös on kirjoitettu terveydenhuollon ja sosiaalihuollon viranomaisia velvoittavaan muotoon. Siitä ei kuitenkaan selvästi ilmene, olisiko kysymys palvelun tarvitsijan subjektiivisesta oikeudesta vai niin sanotusta kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä. Asiaan ei ole otettu kantaa esityksen perusteluissaan. Subjektiivista oikeutta perustelee tässä tapauksessa raskaana olevan naisen oikeus välttämättömään huolenpitoon silloin, kun hän ei muutoin kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa (PL 19,1 §). Lisäksi voidaan viitata ihmisarvon loukkamattomuuden periaatteeseen (PL 1,2 §), joka kuuluu perustuslain keskeiseen arvoperustaan ja joka antaa suojaa myös ennen syntymää (HE 309/1993 vp s. 24, PeVL 16/2006 vp). Säännöksen sanamuodon täsmentämistä olisi sanotusta syystä syytä harkita. Subjektiivista oikeutta tarkoittava tulkinta voitaisiin vaihtoehtoisesti kirjata säännöksen perusteluihin.

Ilmoitusvelvollisuus (lastensuojelulain 25 §)

Ilmoitusvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelulain 25 §:ssä. Lastensuojeluilmoitusta koskeviin voimassaoleviin säännöksiin liittyvät tulkintaongelmat ovat olleet vastikään esillä perustuslakivaliokunnassa oikeusasiamiehen erilliskertomuksen johdosta¹.

¹ Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006 (K 1/2006 vp) ja siihen liittyvä PeVM 7/2006 vp.

Ilmoitusvelvollisuus täsmentyisi ehdotuksen mukaan olennaisesti, mikä onkin välttämätöntä, sillä sääntelyllä puututaan lapsen ja/tai hänen perheenjäsenensä yksityiselämään (PL 10 §). Puuttumista perustelevat lapsen oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon (PL 7 ja 19,1 §). Eriyisesti ilmoitusvelvollisuuden ja -oikeuden suhde monissa eri laeissa oleviin, salassapitoja vaitiolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin täsmentyisi nykyiseen verrattuna. Ilmoitusvelvollisuus ja -oikeus olisivat ehdotuksen mukaan voimassa "salassapitosäännösten esitämättä" (1 ja 2 mom.). Poikkeuksen muodostaisi "rippiin tai muuhun sielunhoitoon" liittyvä salassapitovelvollisuus, joka ei syrjäytyisi ilmoittamisvelvollisuuden tai -oikeuden tieltä (3 mom.).

Ehdotettu 25 § täsmentäisi myös ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia tahoja. Samalla ilmoitusvelvollisten piiri laajenisi nykyisestä. Ehdotettu laajennus on nähdäkseni perusteltu. Ilmoitusvelvollisuus koskisi. 25 §:n 1 momentissa lueteltuja tahoja, "jos he tehtävässään ovat saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää, lastensuojelun tarpeen selvittämistä". Kyseinen, ilmoitusvelvollisuuden edellytykset vahvistava säännös on jossain määrin tulkinnanvarainen, minkä lisäksi se on muotoiltu kielellisesti huonosti. Aivan yksiselitteiseen säännökseen ei asian luonne huomioon ottaen ole varmaankaan mahdollista päästä, mutta täsmentämistä on syytä vielä harkita. Kielellisesti säännös tulisi muotoilla joka tapauksessa uudelleen.

Oikeusasiamies ehdotti erilliskertomuksessa sen harkitsemista, tulisiko sosiaaliviranomaisella olla jossakin tilanteessa velvollisuus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille rikosepäilystä, joka koskee lapseen kohdistunutta väkivaltarikosta tai seksuaalista hyväksikäyttöä. Hän perusteli velvollisuutta lapsen oikeusturvalla (s. 43). Sosiaaliviranomaisella ei ole nykyisin tällaista velvollisuutta. Lakivaliokunta totesi erilliskertomuksen johdosta antamassaan lausunnossa, että sosiaaliviranomaisille tulisi ainakin vakavimmissa tapauksissa säätää velvollisuus ilmoittaa poliisille epäilystä lapseen kohdistuneesta väkivaltarikoksesta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Tämä tulisi valiokunnan mukaan ottaa huomioon

7/2006 vp).

Uudessa lastensuojelulaisissa sosiaaliviranomaiselle ei ehdoteta säädettäväksi velvollisuutta ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille epäilystä lapseen kohdistuneesta rikoksesta. Tätä perustellaan sillä, että velvollisuus merkitsisi tosiasiasa lukuisten perusteettomien ja perustelemattomien tutkintapyyntöjen tekemistä poliisille (s. 85). Sosiaaliviranomaisen omasta aloitteesta tapahtuva ilmoittaminen jäisi siten edelleen viranomaisen harkintaan siten, kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 18 §:n 3 momentissa säädetään. Esitetty perustelu on jossain määrin hämmäntävä muun muassa siksi, että kyseiset epäilyt toiminevat usein perusteena lastensuojelutoimenpiteiden käynnistämiseksi ja saattavat johtaa jopa huostaanottoasian vireilletuloon. Ilmoitusvelvollisuuden säätämiseksi on olemassa hyvät perusteet Sitä puoltavat monet lapsen perusoikeudet, etenkin hänen oikeutensa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §). Asialla on toisaalta merkitystä myös epäilyyn, kuten lapsen vanhemman tai muun perheenjäsenen, oikeusturvan kannalta.

Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen (lastensuojelulain 38 ja 39 §)

Lapsen kiireellisestä sijoituksesta säädettäisiin lastensuojelulain 38 §:ssä. Kiireellinen sijoitus korvaisi nykyiseen lastensuojelulakiin perustuvan kiireellisen huostaanoton. Uuden pykälän mukaan ennen päätöstä kiireellisestä sijoituksesta olisi selvitettävä "lapsen, vanhemman, huoltajan sekä muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön mielipide ja käsitys asiasta". Selvittäminen voitaisiin jättää tekemättä "asian kiireellisyyden vuoksi tai jos se vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen" (3 mom.).

Kiireellinen sijoitus voitaisiin tehdä lapsen ja hänen huoltajansa tahdosta riippumatta. Sen oikeusvaikutukset olisivat samat kuin huostaanoton. Sijoituksesta päättäisi toimielimen määräämä sosiaalityöntekijä, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Kiireellinen sijoitus olisi määräaikainen: se kestäisi ehdotetun 39 §:n mukaan, 12 vuotta täyttäneen lapsen ja huoltajan vastustuksesta riippuen, enintään 30 tai 45 päivää. Hallinto-oikeus voisi kuitenkin hakemuksesta jatkaa kiireellistä sijoitusta enintään 60 päivää kyseisten määräaikojen päättymisestä.

Mielipiteen selvittäminen, josta 38 §:ssä säädettäisiin, ei tarkoita esityksen perustelujen mukaan hallintolain mukaista kuulemistä "ottaen huomioon päätöksen kiireellisen luonteen" (s. 160/1). Lapsen kiireellisestä sijoituksesta päättäminen ei siten edellyttäisi asianosaisten kuulemistä, vaan kuuleminen korvattaisiin pykälässä mainittujen tahojen mielipiteen ja käsityksen selvittämällä. Perusteluista ei ilmene, minkä vuoksi mielipiteen selvittäminen soveltuisi kiireelliseen sijoitukseen kuulemistä paremmin, kun siitäkin voitaisiin ehdotuksen mukaan luopua kiireellisyyden vuoksi tai jos se vaarantaa päätöksen toteutumisen.

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n mukaan yksi hyvän hallinnon tae, joka on turvattava lailla. Ehdotettu säännös merkitsisi tämän perusoikeuden rajoittamista tavalla, joka ei ole vähäinen. Kuulemisen merkitys korostuu velvoittavan ja erityisesti sellaisen päätöksen kohdalla, jolla puututaan yksityisen perus- ja ihmisoikeuksiin kuten yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kuuiemis-vaatimus sisältyy oikeutta perhe-elämään suojaavaan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan. Tahdonvastaisella huostaanotolla ja siihen rinnastuvilla toimilla puututaan 8 artiklassa turvattuun oikeuteen. Täyttääkseen ihmisoikeussopimuksen vaatimukset puuttumisen tulee muun muassa olla välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa. Tämä edellyttää, että lapsen vanhemmat voivat riittävästi vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Heille tulee antaa riittävät tiedot asian valmistelun aikana kertyneestä materiaalista ja heillä tulee olla mah-

dollisuus lausua aineiston johdosta käsityksensä. Kuulemisvaatimus ei ole ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kuitenkaan ehdoton. Siitä voidaan poiketa esimerkiksi silloin, kun kuuleminen vaarantaisi huostaanoton tarkoituksen toteutumisen (ks. esim. *K. ja T. vastaan Suomi*, 12.7.2001, kohdat 165-167). Kuulemisesta luopumista kaikkien kiireellisten sijoitusten yhteydessä ei ole esityksessä mielestäni edellä sanottuun nähden perusteltu riittävästi.

Samaan kokonaisuuteen liittyy osittain ehdotettu 39 §:n 3 momentti. Siinä säädettäisiin kiireellisen sijoituksen raukeamista koskevasta määräajasta silloin, kun huoltaja ja 12 vuotta täyttänyt lapsi suostuvat sijoituksen jatkamiseen huostaanottopäätöksen valmistelemiseksi. Tällöin sijoitus raukeaisi, jollei "huostaanottopäätöstä tai hakemusta sijoituksen jatkamisesta taikka huostaanotosta ole tehty hallinto-oikeudelle 45 päivässä sijoituksen alkamisesta". Muussa tapauksessa vastaava määräaika olisi 30 päivää (39 §:n 2 momentti). Koska asianosaisten antama suostumus vaikuttaa kiireellisen sijoituksen enimmäiskeston, pätevältä suostumukselta tulisi edellyttää ainakin sitä, että asianosaisille on annettu riittävät tiedot ja että he ovat ymmärtäneet suostumuksen kannalta merkityksellisen tiedon². Ehdotetuista säännöksistä ei ilmene, miten tämä turvattaisiin, kun otetaan erityisesti huomioon se, ettei kuulemista koskevia säännöksiä sisälly myöskään ehdotettuun 39 §:ään.

Huostaanotto (9 luku)

Lapsen huostaanotosta säädettäisiin lastensuojelulain 9 luvussa. *Huostaanoton edellytykset* vahvistettaisiin 40 §:ssä. Kyseiset säännökset vastaavat sisältönsä puolesta voimassa olevan lastensuojelulain säännöksiä. Huostaanotto olisi vapaaehtoinen, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei vastusta sitä. Jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai huoltaja vastustaa huostaanottoa, kysymys olisi tahdonvastaisesta huostaanotosta. Tahdonvastainen huostaanotto merkitsee puuttumista lapselle ja/tai huoltajalle perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan, joka on vahvistettu jokaiselle kuuluvaksi oikeudeksi muun muassa perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Huostaanottoa koskeva päätös ei nähdäkseen tarkoita vapaudenriistoa tai -menetystä, millä perusteella ihmisoikeussopimuksen 5 artikla ei tule sen yhteydessä sovellettavaksi. (Vapaudenriiston tuntomerkit täyttää sitä vastoin esimerkiksi ehdotettuun lastensuojelulain 70 §:ään perustuva eristäminen. Viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnalle antamaani lausuntoon, joka koski lastensuojelulain muuttamista tarkoittavaa hallituksen esitystä 225/2004 vp.) Tahdonvastaista huostaanottoa koskevalla päätöksellä kajotaan vapaudenmenetystä lievemällä tavalla lapsen ja/tai huoltajan henkilökohtaiseen vapauteen rajoittamalla hänen (heidän) oikeuttaan itsemääräämiseen ja tahdonvapauteen. Perustuslain 7 § on näin ollen merkityksellinen tahdonvastaisen huostaanoton yhteydessä.

Tahdonvastaisesta huostaanotosta säädettäessä on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdotettu sääntely täyttää arvioni mukaan nämä edellytykset. Hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta on olennaista, että huostaanotto on yleensä perusteltavissa lapsen (muiden) perusoikeuksien suojaamisella. Näitä oikeuksia ovat oikeus välttämättömään huolenpitoon (PL 19,1 §) sekä oikeus elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §). Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus-vaatimuksen kannalta huomio kiinnittyy erityisesti ehdotetun lastensuojelulain 40 §:n 2 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan huostaanoton ja siihen liittyvän sijaishuollon yksi edellytys on, että sijaishuollon arvioidaan olevan "lapsen edun mukaista". Lapsen etuun kohdistuva ilmaisu on

erittäin tulkinnanvarainen. Sitä kuitenkin täsmennettäisiin ehdotetussa 4 §:n 2 momentissa, jossa luettelaisiin lapsen edun arviointiin vaikuttavat näkökohdat. Vaikka tämäkin säännös sisältää runsaasti tulkinnanvaraisuuksia, se merkitsee toisaalta parannusta nykyiseen lakiin verrattuna, josta täsmenävä säännös puuttuu.

Asianosaisen ja muiden osallisten *kuulemisesta* muun muassa huostaanoton yhteydessä säädettäisiin lastensuojelulain 42 §:ssä. Kysymys siitä, vastustaako 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa huostaanottoa, nousee esiin yleensä juuri kuulemisen yhteydessä. Mahdollisella vastustuksella on merkitystä huostaanottoa koskevan päätösvallan käyttämiselle. Jos mainitut tahot eivät vastusta huostaanottoa, päätöksen tekeminen siitä kuuluisi ehdotuksen mukaan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai hänen mää-

² Vrt. informed consent -periaate terveydenhuollossa. Ks. esim. *Tuori, Kaarlo: Sosiaali oikeus (2005), s. 424.*

räämälleen muulle viranhaltijalle. Jos taas joku asianosaisista vastustaa toimenpidettä, päätösvaltaa käyttäisi hallinto-oikeus viranhaltijan tehtyä asiaa tarkoittavan hakemuksen (43 §). Laissa ei säädettäisi erikseen suostumuksen tiedustelemisesta sen enempää kuin pätevän suostumuksen kriteereistäkään. Asiaa koskevat säännökset olisivat nähdäkseen kuitenkin tarpeen asianosaisten oikeusturvan vuoksi. Laissa tulisi jollakin tavoin varmistaa se, että ennen suostumuksen antamista asianosaiset saavat asiaa koskevat riittävät tiedot ja että he ymmärtävät nämä tiedot samoin kuin suostumuksen ja vastustuksen merkityksen. Lisäksi olisi ehkä tarpeen säätää suostumuksen nimenomaisuudesta, mikä tarkoittaa, että pelkkää vastustuksen puuttumista ei olisi mahdollista tulkita suostumukseksi.

Huostassapidon kestosta ja lakkaamisesta ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelulain 47 §:ssä. Huostaanottopäätöstä ei ehdoteta määräaikaiseksi, vaan se olisi nykyiseen tapaan voimassa toistaiseksi. Huostassapidon määräaikaisuuteen ja pysyvyyteen liittyvät ongelmat ovat olleet esillä joissakin Suomea koskeneissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa. Kun kysymys on tahdonvastaisesta huostaanotosta, tuomioistuin on lähtenyt siitä, että viranomaisen tulee ajoin selvittää, ovatko huostaanoton edellytykset edelleen olemassa ja onko perheen jälleenyhdistäminen mahdollista. Erityinen painoarvo jälleenyhdistämisen mahdollisuutta harkittaessa tulee antaa lapsen edulle (esim. *K. ja T. vastaan Suomi, 12.7.2001, kohdat 178 ja 179*).

Esityksen mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulisi arvioida huostassapidon jatkamisen edellytykset "asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muuten osoittautuu tarpeelliseksi" (47 §:n 2 mom.), Asiakassuunnitelmaa koskevan 30 §:n mukaan kyseinen suunnitelma olisi tarkistettava "tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa" (2 mom.). Viranomaiselle asetettava velvollisuus selvittää huostassapidon edellytysten täyttyminen vähintään kerran vuodessa olisi uusi ja merkitsisi kohennusta nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Pykälään tulisi oikeusturvasyistä lisätä säännös, jonka mukaan edellytysten tarkistamisen johdosta on aina tehtävä hallintopäätös.

Päätöksentekojärjestelmä (lastensuojelulain 43§)

Tärkeä uudistus olisi se, että päätösvalta huostaanottoa koskevassa asiassa ei kuuluisi enää sosiaalihuollosta vastaavalle kunnan monijäseniselle toimielimelle. Päätösvaltaa käyttäisi useimmissa lastensuojelulain 9 luvussa (huostaanotto) tarkoitetuissa asioissa viranhaltija. Tahdonvastaisesta huostaanotosta päättäminen ehdotetaan annettavaksi hallinto-oikeudelle

(43,2 §). Hallinto-oikeudelle kuuluvasta ensi asteen päätösvallasta säädettäisiin myös lastensuojelulain 28 §:ssä (tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen) ja 39 §:ssä (kiireellisen sijoituksen lakkaaminen).

Päätöksentekojärjestelmään ehdotettuja muutoksia on esityksessä perusteltu laajasti ja monipuolisesti. Perusteluissa viitataan päätöksentekijän riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseen etenkin tahdonvastaisissa huostaanotoissa sekä yksityisen oikeusturvan ja toisaalta myös päätöksentekijän asiantuntemuksen varmistamiseen (s. 95-98).

Tahdonvastaista huostaanottoa koskevan päätösvallan siirtämistä kunnan viranomaiselta hallinto-oikeudelle on arvioitava vallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Päätös lapsen ottamisesta huostaan on hallintopäätös. Kysymys on siten ensi asteessa hallintoasiasta, ei lainkäyttöasias-ta. Valtiosäännön lähtökohtiin kuuluu, että hallintotehtäviä hoitavat hallintoviranomaiset, kun taas riippumattomien tuomioistuimien tehtävänä on tuomiovallan käyttö (PL 3 §). Julkisten tehtävien kolmijakoa ei ole perustuslaissa edellytetty kuitenkaan toteutettavan puhtasoppisesti. Perustuslain esitöiden mukaan valtiollisia perustehtäviä ei ole pyritty perustuslain 3 §:ssä "täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille". Mainittu pykälä ilmaisee "vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä" (HE 1/1998 vp s. 75/I).

Ottaen huomioon perustuslain väljyyden tässä suhteessa ja selostetut, perustuslain 3 §:ään liittyvät (niukat) perustelut, ei ole mielestäni mahdollista sanoa, että ehdotettu järjestely olisi ristiriidassa julkisten tehtävien kolmijakoa koskevien perustuslain säännösten kanssa. Tähän vaikuttaa sekin, että hallintotehtäviä on vanhastaan ja myös nykyisen perustuslain aikana pidetty mahdollisena osoittaa tavallisella lailla tuomioistuimille. Esimerkiksi voimassaolevan lastensuojelulain mukaan kunnan viranomaisen on alistettava tahdonvastaista huostaanottoa koskeva päätöksensä hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hallintopäätöksen vahvistamisesta päättäminen on sekin luonteeltaan hallintoasia.

Hallinto-oikeuden etuna on hallituksen esityksen perustelujen mukaan hallintoja lastensuojeluasioiden asiantuntemus, jos vertailukohteena pidetään erityisesti käräjäoikeutta (s. 96/1). Tähän näkemykseen on syytä yhtyä. Perusteluissa viitataan lisäksi puolueettomuusnäkökohtiin, lastensuojelun asiantuntijajäsenen kuulumiseen jo nyt hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon, hallinto-oikeuksien pitkään kokemukseen lastensuojeluasioiden käsittelyssä, käsittelyn nopeuteen sekä oikeusturvan edellyttämään tarpeeseen erottaa asioiden valmistelu ja päätöksenteko toisistaan tahdonvastaisen huostaanoton yhteydessä (s. 96/I).

Koska tahdonvastaisiin huostaanottoasioihin liittyy "erityinen oikeussuojan tarve", ensi vaiheen päätöksen tekeminen on esityksen mukaan perusteltua siirtää hallintoviranomaiselta tuomioistuimelle. Perusteluissa viitataan tältä osin muun muassa perustuslain 21 §:ään (s. 97/II). Ehdotettu muutos merkitsee toisaalta yhden valitusportaan vähenemistä: kunnan viranomaisen päätöksestä, joka koskee tahdonvastaista huostaanottoa, on nykyisin mahdollisuus valittaa ensin hallinto-oikeuteen, joka toimii kyseisessä asiassa myös alustusviranomaisena, ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uudessa järjestelmässä valitusportaita olisi vain yksi: hallinto-oikeuden päätöksestä tahdonvastasta huostaanottoa koskevassa asiassa valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusturvan kannalta tämä merkitsee heikennystä nykytilanteeseen. Järjestely täyttäisi kuitenkin perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vähimmäisvaatimukset, joiden mukaan yksityisellä tulee olla oikeus saattaa oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Ehdotettu päätöksentekojärjestelmän uudistus on siten mielestäni mahdollista toteuttaa tavallisella lailla, joskin sitä vastaan voidaan esittää vallanjakoon ja oikeusturvaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Muut tahdosta riippumattomat toimenpiteet

Lastensuojelulakiin ehdotetaan otettavaksi joitakin nykyisestä laista poikkeavia tai siihen nähden uusia säännöksiä, joissa myös on kysymys tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai ainakin niitä läheisesti muistuttavista toimista. Niitä ovat:

- tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen huoltajan kieltäessä tutkimuksen tekemisen; "erityisen painavasta syystä" lupa voitaisiin antaa, vaikka huoltajaa tai 15 vuotta täyttänyttä lasta ei ole voitu kuulla (28 §)
- sosiaalityöntekijän oikeus määrätyn edellytyksin tavata lapsi ilman huoltajan suostumusta (29,3 §)
- sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuus toteuttaa avohuollon tukitoimia "mahdollisuuksien mukaan" yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa (34,3 §)
- lapsen sijoittaminen avohuollon tukitoimena toisen huoltajan tahdosta riippumatta (37,4 §)

Ensin mainitusta asiasta säädettäisiin lastensuojeluasiakkuuden alkamista koskevassa lastensuojelulain 5 luvussa, toisesta menettelysäännöksiä sisältävässä 6 luvussa ja kahdesta jälkimmäisestä avohuoltoa koskevassa 7 luvussa. Jokainen mainittu säännös antaa mahdollisuuden puuttua rajoittavasti yksityisen, yleensä huoltajan, perus- ja ihmisoikeuksiin, ennen muuta hänen yksityis- ja perhe-elämän suojaansa. Puuttumisen intensiteetti tosin vaihtelee säännösten välillä. Toimenpiteiden edellytykset on muotoiltu väljästi, eivätkä ainakaan kaikki täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Oikeusturvan kannalta pulmallisena voidaan pitää myös sitä, että mainitut säännökset näyttävät hämärtävän vapaaehtoisuuteen perustuvien ja tahdosta riippumattomien toimenpiteiden välistä rajaa. Tämä koskee etenkin kahta jälkimmäistä säännöstä, jotka on sijoitettu avohuollon tukitoimista säätävään 7 lukuun. Kyseiset tukitoimet ovat sosiaalipalveluja, joiden antamisen tulisi perustua aina asianosaisen suostumukseen.

Tampereella 13. joulukuuta 2006

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori

Veli-Pekka Viljanen

HE 252/2006 vp LASTENSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.12.2006

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lastensuojelulain kokonaisuudistusta. Hallituksen esitys on erityisen merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Sillä on lukuisia kiinnekohtia perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Lastensuojelulain taustalla on lasten positiivisen erityiskohtelun ajatus, joka perustuu osittain perustuslain 6 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lastensuojelulaki toteuttaa myös perustuslain 19 §:n 3 momentin julkiselle vallalle asetettua toimeksiantoa turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Osittain lastensuojelulla toteutetaan myös perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista jokaisen oikeutta välttämättömään huolenpitoon, jos hän ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Osa lastensuojelutoimenpiteistä voidaan nähdä juuri ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavina tukijärjestelminä (ks. HE 309/1993 vp, s. 69).

Perustuslaissa lähdetään julkisen vallan harjoittajan lastensuojelun viimesijaisuudesta lapsen oikeuksien turvaamisessa. Perusoikeusuudistuksen esitöissä korostuu perheen merkitys lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lain mukaan lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (HE 309/1993 vp, s. 71).

Lastensuojelulakia säädettäessä on otettava huomioon myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi erityistä huomiota ansaitsee Euroopan ihmisoikeussopimus ja erityisesti sen yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskeva 8 artikla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lukuisissa ratkaisuisaan joutunut arvioimaan eri maiden lastensuojelutoimenpiteiden suhdetta juuri 8 artiklan turvaamaan perhe-elämän suojaan. Suomea vaataan on tehty lukuisia yksilövalituksia ihmisoikeusmomioistuimeen lastensuojeluasioissa, ja Suomi on saanut niiden johdosta toistaiseksi kolme ihmisoikeustuomioistuimen langettavaa päätöstä (*K. ja T. v. Suomi*, 12.7.2001 [suuri jaosto], *K.A. v. Suomi*, 14.1.2003 ja *R. v. Suomi*, 30.5.2006). Näissä kaikissa on ollut kyse Suomen valtion puutteellisista toimista perheen jälleenyhdistämisen turvaamisessa huostaanottotoimenpiteiden jälkeen. Tapauksessa *K. ja T. v. Suomi* oli lisäksi kyse tavasta, jolla kiireellisen huostaanotto pantiin toimeen. Arvioni mukaan langettavat päätökset eivät ole olleet niinkään seurausta lastensuojelulainsäädäntömme ongelmista yleisellä tasolla, vaan se soveltamiskäytännöstä. Vastaavanlaisia ongelmia on ollut esimerkiksi Ruotsilla, mikä viittaa siihen, että pohjoismainen julkisen vallan roolia korostava sosiaalivaltioideologia voi joutua melko herkästi ongelmiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ilmentämän perhekäsityksen kanssa.

Yleisellä tasolla lastensuojelulain ratkaisut ovat nähdäkseni varsin hyvin sopuinnassa perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen asettamien lähtökohtien kanssa. Tosin tämä edellyttää, että myös viranomaiskäytännössä otetaan kattavasti huomioon perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista johtuvat rajoitukset laissa säädetyn toimivallan käytölle. Esimerkiksi huostassapidon kestoa ja lakkaamista koskevan 47 §:n säännös, jonka mukaan huostassapitoa ei saa lopettaa, vaikka sen edellytykset muutoin olisivat lakanneet, jos "lopettaminen on selvästi vastoin lapsen etua", sisältää potentiaalisen riskin suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaan koskien perheen jälleenyhdistämistä.

Hallituksen esityksessä lastensuojelua koskevaa keskeistä päätöksentekoa siirretään olennaisessa määrin hallinto-oikeuksien tehtäväksi. Tältä osin on syytä korostaa, että perustuslain 21 §:n säännökset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttävät tuomioistuimilta sekä oikeusturvavaatimukset täyttävää että joutuisaa käsittelyä. Lastensuojelulaki ehdotuksesta seuraava hallinto-oikeuksien työmäärän lisäys on hyvin merkittävä (ks. esim. HE, s. 108). Näin merkittävän järjestelmämuutoksen yhteydessä on välttämätöntä perustuslain 21 §:n mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten turvaamiseksi huolehtia hallintotuomioistuinten resurssien riit-

tävydestä uusien tehtävien hoitamiseen ilman, että samalla hallintolainkäytön joutuisuus ja korkea laatutaso muiltakaan osin kärsivät.

2. Lapsen huostaanotto

Lakiehdotuksen 40 §:n mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet vakavasti vaarantavat lapsen terveyttä tai kehitystä; tai jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla mihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Huostaanotto puuttuu hyvin voimakkaasti sekä lapsen että hänen vanhempiensa tai muiden huoltajiensa perusoikeuksiin. Lapsen osalta on kyse erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §) sekä yksityis- ja perhe-elämään (PL 10 §) puuttumisesta, vanhempien ja muiden huoltajien osalta lähinnä yksityis- ja perhe-elämään puuttumisesta. Toisaalta huostaanotolla turvataan lapsen perusoikeuksia, muun muassa oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §) sekä oikeutta välttämättömään huolenpitoon (PL 19 § 1 mom.).

Vaikka huostaanoton taustalla on painavia perusoikeuksien turvaamiseen palautuvia intressejä, on huostaanotto toisaalta niin voimakkaasti perusoikeuksia rajoittava toimenpide, että sen sääntelyssä tulee olla korostetun täsmällinen ja kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvavaatimuksiin.

Lakiehdotuksen 40 §:n mukaan huostaanotto tulee kyseeseen vain, jos avohuoltotoimenpiteet eivät ole "tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi". Lisäksi sijaishuollon edellytyksenä on, että sen arvioidaan olevan "lapsen edun mukaista".

Huostaanoton edellytykset on sinänsä rajattu tilanteisiin, joissa huostaanotolla suojattavat intressit ovat "vakavasti vaarantuneet". Pykälän 2 momentin täydentävistä vaatimuksista tiettyä väljyyttä sisältyy lähinnä siihen, milloin avohuolto voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena. Säännöksen perustelujen mukaan avohuollon tukitoimet voivat olla epätarkoituksenmukaisia, jos niiden avullakaan ei voitaisi puuttua lapsen ongelmiin, esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsi on syyllistynyt vakavaan rikokseen (ks. HE, s. 163). Näin tulkittuna epätarkoituksenmukaisuus-kriteeri ei kuitenkaan juuri eroaisi säännöksen niin ikään sisältämästä riittämättömyys-kriteeristä. Kun otetaan huomioon ajatus huostaanotosta viimesijaisena keinona turvata lapsen etua ja oikeuksia, olisi

syystä vielä harkita, tarvitaanko 40 §:n 2 momentissa erikseen edellytyksenä vaatimusta avohuollon epätarkoituksenmukaisuudesta.

Oikeusturvan kannalta on merkittävää, että lakiehdotuksessa on yksityiskohtaiset säännökset huostaanoton ja sijaishuollon valmistelusta ja asiaan osallisten kuulemisesta. Perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimusten kannalta huomiota kiinnittävät kuitenkin lakiehdotuksen 42 §:n 3 momentin säännökset siitä, milloin kuuleminen voidaan jättää suorittamatta. Tältä osin ongelmallinen voi olla lähinnä säännös, jonka mukaan kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos kuulematta jättämistä voidaan pitää perusteltuna lapsen ja kuultavan puuttuvan yhteydenpidon vuoksi, eikä kuulemisen voida olettaa olevan tarpeen asian selvittämiseksi. Kun otetaan huomioon huostaanoton poikkeuksellinen luonne perusoikeuksiin erityisen voimakkaasti puuttuvana toimenpiteenä, tulisi poikkeuksiin kuulemisvaatimuksesta suhtautua varsin pidättyvästi. Esityksen perusteluissa tosin poikkeusta tulkitaan hyvin suppeasti. Niiden mukaan säännös ei koskisi tilanteita, joissa lapsen toinen vanhempi on pitänyt yhteyttä lapseen vain harvakseltaan, esimerkiksi kerran tai kaksi vuodessa (ks. HE, s. 166). Säännös itsessään kuitenkin näyttäisi mahdollistavan väljemmänkin tulkinnan.

Lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentin mukaan huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ratkaisee riippumaton tuomioistuin, hallinto-oikeus silloin, jos "12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa" vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista. Säännös on kirjoitettu sanamuotonsa mukaisesti niin, että hallinto-oikeus ratkaisi asian huoltajan vastustaessa vain silloin, jos huollettavana oleva lapsi on täyttänyt 12 vuotta. Tämä ei liene tarkoituksena, vaan huoltajan vastustus johtaisi aina päätöksenteon siirtymiseen hallinto-oikeuden lapsen iästä riippumatta (vrt. HE:n perustelut, s. 168). Säännöksen sanamuotoa on syytä tältä osin tarkistaa.

Jos säännöstä tarkistetaan tällä tavoin, ei huostaanottoa koskeva päätöksentekomenettely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta, koska asian ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa liittyy jo sellaisenaan lainkäyttömenettelyyn kuuluvia oikeusturvatakeita.

Huostassapidon kestoa ja lakkaamista koskevan 47 §:n osalta viitataan jo edellä mainitsemaani potentiaaliseen ongelmaan, jonka mukaan huostassapitoa ei saa lopettaa, jos lopettaminen on selvästi vastoin lapsen etua. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä juuri huostaanoton jälkeisissä perheen jälleenyhdistämisissä ilmenneet ongelmat ovat olleet syynä Suomen saamille edellä mainituille langettaville

päätöksille. Lähtökohtana tulisi selvästi olla huostassapidon ja sijaishuollon lakkaaminen sen jälkeen, kun niiden tarvetta ei enää ole.

3. Rajoitukset sijaishuollossa

Perustuslain kannalta merkityksellisiä perusoikeuksien rajoituksia sisältyy erityisesti lakiehdotuksen 11 luvun säännöksiin rajoituksista sijaishuollosta. Tältä osin säännösehdotukset perustuvat kuitenkin lähes sellaisenaan tuoreeseen lakiin lastensuojelulain muuttamisesta (583/2006), joka käsiteltiin eduskunnassa tavallisen lain säätämisyksityksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2006 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan eräitä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, jotka sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on mietinnössään ottanut tekemäni tarkastuksen mukaan asianmukaisesti huomioon (ks. St VM 7/2006 vp). Tavallisen lainsäätämisyksityksen käyttämisen edellytyksenä perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksen aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevan 31 §:n 3 momentin täsmentämistä esimerkiksi sitomalla aineiden ja esineiden haltuun ottaminen perusteltuun epäilyyn vakavan haitan aiheuttamisesta laitoksen yleiselle järjestykselle taikka sijaishuollossa olevien lasten hoidon tai kasvatuksen järjestämiselle (PeVL 5/2006 vp, s. 5). Tältä osin sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta otti perustuslakivaliokunnan kannan huomioon eräänlaisella minimimuutoksella lisäämällä vaatimuksen haitan vakavuudesta aineiden ja esineiden poisottamisen edellytykseksi. Tämän muutoksen lienee kuitenkin katsottava täyttäneen perustuslakivaliokunnan asettamat vähimmäisvaatimukset, jotta lakiehdotus oli käsiteltävissä tavallisena lakina.

Verrattuna tuolloin käsiteltyihin perusoikeuksien rajoitusta merkitseviin säännöksiin on eräissä 11 luvun säännöksissä eroja voimassa oleviin lastensuojelulain vastaaviin säännöksiin päätöksentekomenettelyn osalta (ks. HE, s. 216-217). Nämä erot johtuvat päätöksentekotason muuttamisesta virkamiestasolla ratkaistaviksi. Käsitteiden mukaan muutoksilla ei ole valtiosääntöoikeudellista merkitystä säännösten arvioinnin kannalta.

Näin ollen katson, että lakiehdotuksen 11 luvun säännökset ovat sopuosin nassa perustuslain kanssa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 5/2006 vp esitetyin perustein. Valiokunnan tuoreen lausunnon vuoksi en ole ryhtynyt tässä yksityiskohtaisesti arvioimaan erikseen kutakin 11 luvun säännöstä.

4. Lapsen kuulemista koskevat säännökset

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi on yksi niistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, joista on säädettävä laissa.

Lakiehdotukseen sisältyy useita lapsen kuulemista koskevia, osin päällekkäisiäkin säännöksiä. Ehdotuksen 5 §:n mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää mielipiteensä. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa, lasta tai nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä ja lastensuojelua toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tai nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Tarkemmin lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta ehdotetaan säädettäväksi 20 §:ssä. Sen 2 momentin mukaisesti 15 vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa ja 12 vuotta täyttäneelle lapselle huostaanottoa, sijaishuoltoa, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpitoa koskevassa asiassa. Lapsen mielipide voidaan 3 momentin mukaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen perusteltua.

Kun otetaan huomioon, että lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti on turvattu lapselle perusoikeutena perustuslain 6 §:n 3 momentissa, tulee poikkeuksiin lapsen mielipiteen selvittämissä vaatimuksesta suhtautua erittäin tiukasti. Tältä kannalta ehdotetun 20 §:n 3 momentin säännös on ongelmallisen väljä siltä osin kuin se mahdollistaa lapsen mielipiteen selvittämättä jättämisen, "jos se on muutoin ilmeisen perusteltua". Esityksen perustelujen mukaan tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun käsiteltävänä oleva hakemus tai vaatimus on selvästi perusteeton (ks. HE, s. 131). Tämäntapainen soveltamistilanne ei luonnollisestikaan ole yleensä lapsen kannalta ongelmallinen, mutta säännöksen muotoilu näyttäisi mahdollistavan lapsen kuulematta jättämisen yleisemminkin "ilmeisen perusteltua" -kriteerin perusteella. Katson, että lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin säännöstä tulisi tältä osin täsmentää ja rajata poikkeukset lapsen mielipiteen selvittämisvelvollisuudesta ehdotettua ahtaammin.

Lakiehdotuksen 86 §:n mukaan alle 15-vuotiasta lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Kuuleminen voi tapahtua vain, jos lapsi tähän suostuu ja on ilmeistä, että kuulemisesta ei saata aiheutua lapselle vaaraa.

Säännös merkitsee itse asiassa sitä, että alle 15-vuotiaan henkilökohtainen kuuleminen häntä itseään koskevassa asiassa hallinto-oikeudessa ymmärretään jonkinlaiseksi poikkeustapaukseksi, joka voi tulla kyseeseen vain silloin, kun se on asian ratkaisemiseksi välttämätöntä ja asianomaisen suostumuksella. Tällöinkin tulee vielä täyttää ikään kuin todistustaakka sen osalta, ettei kuulemisesta aiheudu lapselle vaaraa. Mielestäni näin ahtaasti rajattu kuulemissäännös muodostuu alaikäisen oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi tilanteessa, jossa esimerkiksi päätöksen hallinto-oikeuden tehtävänä on päättää lapsen huostaanotosta. Tällaisessa tilanteessa hallinto-oikeus olisi sidottu valmisteluvaiheessa tuomioistuimen ulkopuolella syntyneeseen aineistoon ml. lapsen mielipiteen selvittäminen ilman, että hallinto-oikeus voisi itse kaikissa tilanteissa kuulla lasta. Tämä voi muodostua ongelmaksi myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta.

Alle 15-vuotiaan lapsen henkilökohtaisen kuulemisen rajoitukset ovat siltäkin kannalta mielestäni erikoisia, että lakiehdotuksen 89 §:ssä säädetään 12 vuotta täyttäneelle lapselle itsenäinen muutoksenhakuoikeus lukuisissa lastensuojeluasioissa. Tähän nähden ainakin 12-15 -vuotiaisiin lapsiin kohdistuvat kuulemisrajoitukset hallintotuomioistuimissa vaikuttavat varsin epäloogisilta.

Lapsen henkilökohtaiselle kuulemiselle lakiehdotuksen 86 §:ssä asetettuja rajoituksia tulisikin perustuslain 6 §:n 3 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä olenaisesti väljentää. Hallintotuomioistuinten aseman kannalta riippumattomina tuomioistuimina olisi perusteltua, että näiden harkintavaltaa lasten kuulemisen osalta lisättäisiin verrattuna lakiehdotuksen 86 §:ssä ehdotettuun menettelyyn.

Myös lakiehdotuksen 28 §:n (tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen) osalta olisi syytä harkita lapsen kuulemisen ikärajan laskemista 12 vuoteen.

5. Muutoksenhakua koskevat säännökset

Lakiehdotuksen 89 §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta. Pykälän 1 ja 3 momentissa 12 vuotta täyttäneellä lapsella olisi erikseen muutoksenhakuoikeus, pykälän 2 ja 4 momentissa muutoksenhakuoikeus olisi erikseen vasta 15 vuotta täyttäneellä. Syytä ehdotettuun ikärajaan aporrastukseen on vaikea hahmottaa. Muutoksenhakua koskevat eri

momentteihin jaetut asiaryhmät eivät ole sillä tavoin toisistaan poikkeavia, että se perustelis eri ikärajan omaksumista itsenäisen muutoksenhakuoikeuden olemassaoloon. Perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta perusteltua olisi omaksua kaikilta osin 12 vuoden ikäraja.

Ehdotettuun 92 §:n 3 momenttiin sisältyy jatkovalituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden antamaan muuhun kuin pykälän 1 momentin sisältämässä luettelossa tarkoitettuun lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevaan päätökseen. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, joka on turvattava lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin hyväksytty vähäiset poikkeukset pääsäännöstä. Kun hallinto-oikeuden oikeusturvanäkökulmasta keskeisimmät lastensuojelua koskevat päätökset ovat muutoksenhaun piirissä 1 momentin perusteella, ei 3 momentin valituskielto muodostu perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Lakiteknisenä huomautuksena mainitsen, että ehdotetuissa 89, 90 ja 92 §:ssä oleva viittaus 62 §:n 3 momenttiin on tarpeeton, koska 62 §:n 3 momentin yhteydenpidon rajoitus sisältyy jo viittaukseen 63 §:ään.

6. Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa

Lastensuojelulakiehdotuksen 10 §:n mukaan kun aikuisella annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, erityisesti päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja, tai kun aikuinen on kodin ulkopuolella laitospaikoissa olosuhteissa, on selvítettävä ja turvattava myös hänen hoidossaan ja kasvatuksessaan olevan lapsen hoidon ja tuen tarve. Ehdotetussa muodossaan säännös on kirjoitettu selvästi tarkoitustaan laajemmalle ulottuvaksi velvollisuudeksi selvittää lapsen hoidon ja tuen tarve. Sanamuodonmukaisesti tulkittuna velvollisuus syntyisi aina, kun aikuisille annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käsite on kuitenkin hyvin laaja alkaen aina normaalista terveyskeskuskäynnistä (vaikkapa näöntarkastuksessa tai hammashoidossa) ja päättyen mielenterveyspotilaiden suljettuun laitoshoidon. On selvää, että ehdotetussa muodossaan säännös puuttuu henkilön perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen vastaisella tavalla. Pidän myös selvänä, ettei säännöksellä ole ajateltu niin pitkälle menevää velvollisuutta kuin sanamuoto näyttäisi merkitsevän, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta silmällä on

pidetty juuri esimerkkeinä mainittuja päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja. Tällaisten palvelujen yhteyteen liitettynä velvollisuus ei ole ongelmallinen. Perusoikeuksien rajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen kannalta on kuitenkin välttämätöntä rajata velvollisuus lapsen hoidon ja tuen tarpeen selvittämiseen jo säännöksen sanamuodossa sellaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen antamiseen, joihin voi liittyä palveluja saavan aikuisen kyvyttömyys huolehtia täysipainoisesti hoidossaan ja kasvatuksessaan olevasta lapsesta.

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LASTENSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE252/2006 vp)

1. Lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan uutta lastensuojelulakia nykyisen lain (683/1983) tilalle. Perusteluissa on todettu (s. 68), että nykyinen lastensuojelulaki oli aikanaan "perusajatuksiltaan ja ratkaisuiltaan varsin moderni ja että lain keskeiset periaatteet ovat kestäneet hyvin aikaa". Siten uuden lastensuojelulain säätämällä ei ole erityistä kiirettä, varsinkin kun kunta- ja palvelurakennetta nyt laajemminkin ollaan uudistamassa ja kun lastensuojelu keskeisesti kuuluu juuri kuntien vastuualueeseen.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta suurimman uudistamisen tarpeen onkin katsottu kohdistuneen lastensuojelulain sijaishuollon aikaista yhteydenpidon rajoittamista ja lastensuojelulaitoksissa sovellettavia rajoituksia koskeviin säännöksiin. Nämä säännökset on jo uudistettu 1.11.2006 voimaan tulleella lailla (583/2006), jonka esityksestä perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (PeVL 5/2006 vp/ HE 225/2004 vp). Siten nyt tarkasteltavan esityksen osalta ei tule esille enää vastaavia sääntelyn tarkkarajaisuutta, perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä tai henkilöön kohdistuvia rajoituksia koskevia kysymyksiä. Vaikka hallituksen esityksen pääpaino näyttää olevan päätöksentekojärjestelmän ja menettelysäännösten uudistamisessa, on esitystä syytä arvioida laajemmista lähtökohdista, lastensuojelun tavoitteiden sekä siihen liittyvän hallinnon ja lainkäytön johdonmukaisen kehittämisen kannalta.

Esityksen keskeisin uudistus koskee lastensuojelun järeintä keinoa lapsen huostaanottoa ja siihen liittyvää päätöksentekojärjestelmää. Perusteluissa (ss. 38-46 ja 76-77) todetaan, että nykyinen huostaanottoasioiden menettely alistuksineen hallinto-oikeudelle täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja perusoikeusäännösten vaatimukset. Sosiaalilautakunnan huostaanottopäätösten alistamista nykyisessä lastensuojelulaissa hallintotuomioistuimelle (tuolloin läänioikeudelle) perusteltiin lähinnä kansainvälisillä velvoitteilla (YK:n KP-sopimuksen 9 artiklalla, SoVM 2/HE 13/1983 vp). Järjestelmän perusteissa ei ole ongelmia eikä sen muuttamista perustella perus- tai ihmisoikeusvelvoitteilla.

Hallituksen esityksessä (s. 77) perusteeksi tahdonvastaisten huostaanottoasioiden ensivaiheen päätöksenteon siirtämiselle lautakunnilta hallinto-oikeuksiin on esitetty vain arvio, että "sosiaalihuollosta vastaava kunnan toimielin sopii huonosti yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevien asioiden ratkaisijaksi". Lausuma heijastaa epäluottamusta kuntatason toimivuuteen, vaikka sosiaalioikeuden säännösten soveltaminen muutoin on pääosin kunnallisen päätöksenteon varassa.

Ehdotettu sääntely antaa aiheen vakaviin epäilyihin päätöksentekojärjestelmän toimivuuden kannalta: 1) Oikeusturvan kannalta ei voida perustella sellaista ratkaisua, että huostaanottoa ja siihen liittyvää

sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekee vain yksi viranhaltija nykyisen monijäsenisen asiantuntijamenettelyn sijasta. 2) Toiminnallinen ongelma liittyy myös siihen, että lapsen tai hänen huoltajansa vastustaessa huostaanottoa, ensiasteena asian ratkaisisi hallinto-oikeus arvioiden myös asiakassuunnitelmia, läheisverkostoa, sijaishuoltopaikkaa, yhteydenpitokysymyksiä tms. asioita, jotka perinteisesti ovat kuuluneet hallintoviranomaisille ja sosiaalihuoltoon. 3) Periaatteellinen ongelma liittyy siihen, että korkein hallinto-oikeus jäisi järjestelmässä ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Tällaista ratkaisua ei voida mitenkään perustella.

2. Perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset

Esityksen perusteluissa on arvioitu ehdotusten suhdetta perustuslakiin ottaen erityisesti huomioon perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja sääntelyn täsmällisyydelle asetettavat vaatimukset (s. 209 ss. ks. PeVL 8/1995 vp). Keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat oikeus sosiaaliturvaan ja erityisesti julkisen vallan velvoite tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19 §), oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), oikeus yksityiselämän suojaan (10 §), oikeusturva (21 §), velvoite säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (80 §), liikkumisvapaus (9 §) ja omaisuuden suoja (15 §) sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoite (22 §).

Näiden perusoikeusvaatimusten tarkasteluun, viitaten aikaisempaan ns. rajoitustoimi valtaa koskevaan laajaan hallituksen esitykseen ja perustuslakivaliokunnan siitä antamaan lausuntoon (PeVL 5/2006 vp/HE 13/2004 vp) ei ole tässä yhteydessä aihetta.

Päätöksentekojärjestelmän osalta tarkasteltavassa esityksessä tehdään kuitenkin seuraavat yksioikoiset, ehkä siviiliprosessin kaksiasianosaissuhteesta kehitellyt päätelmät (s. 77): 1) "Yksilön oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan asioiden valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano kuuluvat lastensuojelussa samalla taholle eli kunnan toimielimelle". 2) "Toimielimen asema yksittäisen tahdonvastaisen huostaanoton ratkaisijana on pulmallinen myös taloudellisten sidosten vuoksi". Kun sosiaalioikeuden alalla nimenomaan kunnan toimielimet pääsäännön mukaisesti valmistelevat, päättävät ja toimeenpanevat keskeiset tukipäätökset (toimeentulotuki, vammaishuolto jne.), kunnan yleisen talousvastuun tarkastelu eräänlaisena jääviysperusteena muulle päätöksenteolle on todella vierasta.

Päätelmien taustalla on se virheellinen käsitys, että kunnan toimielin, lähinnä sosiaalilautakunta valmistelisi huostaanottopäätökset. Asioiden valmistelu kuuluu nykyisin viranhaltijoille. Samoin lastensuojelulain 42 §:ssä tarkoitettu, useissa kunnissa perustettu tukiryhmä avustaa lautakuntaa. Esityksen mukaisessa järjestelmässä, kun pääosa huostaanottoasioista keskitettäisiin lakisääteisesti yhdelle viranhaltijalle, valmisteluja päätöksenteko nykyisestä poiketen nimenomaan yhdistyisi.

Esitettyä uudistusta onkin syytä tarkastella laajemmista lähtökohdista. Uudistuksia ei yleensä tulisi arvioida vain yksittäisten perus- tai ihmisoikeuksien minimivaatimusten kannalta. Uudistuksia tulee selvittää toiminnallisista lähtökohdista. Tällöin on kiinnitettävä huomiota hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin todellisiin edellytyksiin ja käytännön olosuhteisiin. Perustuslakivaliokunta on viime aikojen lausunnoissaan korostanut hyvän hallinnon (PeVL 11/2006 vp ja 48/2006 vp) vaatimuksia samoin kuin kunnallisen päätöksenteon edellytysten (PeVL 50/2001 vp ja 37/2006 vp) merkitystä, joskin esitetyn kaltaista päätöksentekojärjestelmän uudistamista ei ole ollut tarkasteltavana. Kysymys on nyt sosiaalioikeuden yhdestä keskeisestä säännöstöstä, jonka toteuttamisvastuu kuuluu kuntatasolle. Sen vuoksi arvioitaessa ehdotettua päätöksentekojärjestelmää on otettava huomioon laajemminkin julkisen vallan käytölle asetettavat vaatimukset. Valtiosääntömme yleisiä perusteita (PL 1 §), kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteita (2 §), hallintorakenteita, erityisesti kuntien asemaa (121 §) sekä tuomioistuineläytöksen asemaa ei voida tarkastelussa sivuuttaa. Näistä lähtökohdista on olennaista,

miten hallinnollisen päätöksenteon ja oikeudenkäytön johdonmukainen kehittäminen on mahdollistaja miten lastensuojelun keskeiset periaatteet ovat kokonaisuutena parhaiten turvattavissa. Seuraavassa arvioin ehdotettua päätöksentekojärjestelmää näistä lähtökohdista.

3. Huostaanottoa koskeva päätöksentekojärjestelmä

Lapsen huostaanotto on raskas asia sekä lapsen että hänen vanhempiansa ja muiden läheistensä kannalta. Huostaanotosta päättäminen on usein myös päätöksentekijälle vaikea asia. Täytyvätkö lastensuojelulaissa säädetty huostaanoton edellytykset? Olisivatko oikein valitut avohuollon tukitoimet sittenkin riittäviä? Huostaanottoon liittyy aina kysymys sijaishoitopaikasta. Huostaanottopäätöksen yhteydessä ei kuitenkaan aina voida tehdä lopullista päätöstä sijaishoitopaikasta, vaan tämä ratkaisu joudutaan tekemään myöhemmin.

Päätöksenteon eri vaiheissa on kulloinkin ajankohtainen tilanne otettava huomioon. Tämä ilmenee myös nykyisen lastensuojelulain 16 §:ssä säädetystä huostaanoton edellytyksistä, jotka asiallisesti sellaisinaan, säännöstä vain selkiyttäen ehdotetaan uuden lain 40 §:ään. Edellytykset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai lapsi itse vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään; 2) avohuollon tukitoimet eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia; ja 3) sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Riittämätön toimeentulo tai puutteellinen asuminen ei missään tilanteessa voi olla peruste lapsen huostaanottamiselle. Tätä toimeentulon ja asumisen turvaamista koskevaa kohtaa (esityksen 35 §) avohuollon tukitoimissa jossain määrin tarkennetaan, kun asetetaan kunnalle velvoite viivytyksettä järjestää riittävä taloudellinen tuki sekä korjata asumisoloihin liittyvät puutteet. Velvoitteen merkitys jää käytännön varaan, mikä myös osoittaa vaikeuksia arvioida avohuollon riittävyttä huostaanoton edellytyksissä.

Siitä, millaisessa menettelyssä huostaanotosta tulee päättää, on käyty paljon keskustelua. Asia on ollut esillä monissa toimikunnissa ja komiteoissa. Keskeisin kysymys on ollut, minkä viranomaisen tulisi tehdä ensiasteen huostaanottopäätös. Tähän on liittynyt olennaisesti kysymys siitä, voiko huostaanotomenettely olla erilainen riippuen siitä, vastustetaanko huostaanottoa vai ei. Varsinkin lastenpsykiatrien lausunnoissa on usein tuotu esille se seikka, että lapset saattavat jälkikäteen kovinkin arvostella vanhempiaan suostumisesta huostaanottoon koettuaan sen eräänlaiseksi lapsesta luopumiseksi. Suostumuksen tai vastustuksen ilmaisemisen asettaminen toimivallan ja päätöksentekomenettelyn erottelun perusteeksi aiheuttaa ongelmia ja on lisäksi käytännön tilanteissa epäselvä rajanveto.

Vuoden 1936 lastensuojelulain mukaan huostaanotto oli mahdollista toimittaa tavallaan kahdella eri tavalla, niin sanottuna vapaaehtoisena huostaanottona tai pakkohuostaanottona. Vapaaehtoisessa huostaanotossa vanhemmat allekirjoittivat erityisen huostaanluovutussopimusasiakirjan, jolla he luovuttivat lapsen lautakunnan huostaan (lain 11 §). Sosiaalilautakuntien päätösten perustelut olivat näissä tapauksissa vähäisiä. Usein vain todettiin huostaanluovutus. Jos tällaista sopimusta ei saatu aikaan, asia oli käsiteltävä niin sanottuna pakkohuostaanottona (lain 12 §). Pakkohuostaanottoa koskeva päätös alistettiin sosiaaliministeriön ja myöhemmin sosiaalihallituksen tultua perustetuksi vuonna 1968, sosiaalihallituksen vahvistettavaksi. Vuonna 1976 säädetyllä lastensuojelulain muutoksella alistusasioiden käsittely siirrettiin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastolle.

Nykyisen lastensuojelulain selvä lähtökohta on, että huostaanottamista koskeva asia tulee käsitellä samassa menettelyssä ja yhtä perusteellisesti riippumatta siitä, miten asianomaiset siihen suhtautuvat. Lastensuojelulakia valmisteltaessa tämä oli itsestään selvää. Olin kuultavana sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (SoVM 2/HE 13/1983 vp). Tuohon aikaan ei tunnettu edes kunnan sisällä päätösvallan delegointimahdollisuuksia, jotka avautuivat vasta vapaakuntakokeilun myötä. Kuntalain (365/1995) 14 §:n 3 momentissa on rajoitus, että toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä,

voidaan siirtää vain toimielimelle - ei siis yksittäiselle viranhaltijalle (ks. kuntalain 17 §:n 1 momentti). Sosiaalihuoltolain 12 § on antanut tähän väljemmän mahdollisuuden.

Huostaanotosta päätetään nykyisen lastensuojelulain mukaan siis ensiasteessa sosiaalilautakunnassa. Se, miten asianosaiset suhtautuvat huostaanottoon, vaikuttaa siihen, onko päätös alistettava vai ei. Mikäli lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista vastustetaan, sosiaalilautakunnan päätös tulee alistaa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Nykyjärjestelmässä ei ole osoitettu periaatteellisia ongelmia. Tavoitteena on tietysti taata käsittelyn perusteellisuus, järjestää yhä enemmän myös suullisia käsittelyjä ja samalla huolehtia lainkäytön joutuisuudesta.

Päätösvallan delegointi viranhaltijatasolle on nykyisin mahdollista sosiaalihuoltolain mukaisesti tahdonvastaisia päätöksiä lukuun ottamatta. Jos päätösvalta on delegoitu, päätökseen kohdistuva oikaisuvaatimus käsitellään sosiaalilautakunnassa. Esityksen mukaan päätösvalta osoitettaisiin lakisääteisesti yhdelle viranhaltijalle vapaaehtoisissa huostaanotoissa ja myös huostassapidon lakkaamista koskevissa asioissa. Se on oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Oikaisuvaatimusta sosiaalilautakunnalle ei enää olisi. Kunnan toimielin olisi kokonaan sivussa tästä päätöksenteosta, vaikka lakiesityksen 3 luvun mukaan kunnan on huolehdittava lastensuojelun järjestämisestä. Lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin, jolle kuuluu sitten huostaano-tetun lapsen huoltoa koskevia tehtäviä (45 ja 46 §). Toimivalta- ja päätöksentekojärjestelmä ei ole johdonmukainen.

Käytännön olosuhteiden kannalta on myös huomattava, että huostaanotossa on kysymys raskaasta, vaativasta ja monipuolista harkintaa edellyttävästä päätöksenteosta. Lapsen, hänen vanhempiensa ja sosiaalityöntekijöiden välit ovat usein tulehtuneet ja mahdollinen vastustus epäselvää. Parasta olisi, jos ensiasteen päätöksenteko kuuluisi monijäseniselle toimielimelle, jolla on riittävä asiantuntemus ja toimivalta antaa lapsen ja hänen perheensä kannalta usein ensiarvoisen tärkeitä avohuoltoa koskevia määräyksiä. Yhteistyö ja yhteisymmärrys vanhempien kanssa on tärkeää. Tästä huolimatta on syytä monesti epäillä, pitkitetäänkö huostaanottoa liiaksi vain vanhempien tai lapsen vastustamisen johdosta. Esityksen toteutuessa voidaan myös ennakoida sellaisten tapausten lisääntyminen, joissa huostaanotto lopetetaan verraten kevyin perustein yksittäiseen viranhaltijaan kohdistuvan painostuksen vuoksi. Monissa kunnissa ei ole saatavissa näihin vastuullisiin tehtäviin riittävän koulutettuja viranhaltijoita, minkä vuoksi päätöksenteon uskominen lakisääteisesti yhdelle viranhaltijalle on ongelmallista.

Esityksessä edellytetään moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamista sosiaalityöntekijän käyttöön ja hänen päätöksentekonsa tueksi (14 §). Tällainen tukiryhmä, joka avustaa sosiaalilautakuntaa, on nykyisenkin lain 42 §:n mukaisesti mahdollinen. Tällaisen moniammatillisen asiantuntemuksen tarve on nyt entistä selkeämmin todettu ilmeiseksi. Kolleginen asiantuntemus tulisi taata jo varsinaisessa päätöksentekomenettelyssä eikä vain lausuntoja hankkimalla taikka myöhemmin hallinto-oikeudessa, jossa ei itsessään edes ole tällaista moniammatillista asiantuntemusta.

Nykyjärjestelmän pohjalta, mikä jo alistuksineen täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja perustuslain vaatimukset, kehiteltävä malli olisi Suomen oloissa lasten ja heidän perheittensä sekä hallinnon ja hallintolainkäytön toimivuuden kannalta paras päätöksentekomenettely.

Esitystä valmisteltaessa oli esillä useita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Näitä olivat ainakin nykyisen järjestelmän säilyttäminen tai sen kehittäminen, kokonaan uuden kunnallisen tai seutukunnallisen päätöksentekomallin kehittäminen tai päätöksenteon siirtäminen käräjäoikeuksille. Kunta- ja palvelurakennetta nyt uudistettaessa olisi hyvä tilaisuus vahvistaa kuntatason päätöksentekojärjestelmää.

Eräs vaihtoehto olisi perustaa viisijäseninen lautakuntatyypinen asiantuntijaelin, joka päättäisi kolmen jäsenen kokoonpanossa huostaanottoasioista. Se olisi kunnallinen toimielin. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuessa ja kuntatason päätöksenteon vahvistuessa myös lastensuojeluasioissa on mahdollista turvata

ammattillista osaamista toimielimiin. Päätöksistä olisi nykyiseen tapaan alistus- tai muutoksenhaku hallinto-oikeuteen.

Käräjäoikeusmalli ei tule kysymykseen, koska lapsen huostaanottoon liittyy monenlaista muutakin päätöksentekoa kuin varsinainen huostaanotosta päättäminen (avohuolto, sijoituspaikkaa koskevat ratkaisut, huostassapitämisen lopettaminen, jälkihuolto jne). Päätösvaltaa ei voida eriyttää, vaan sen tulee pysyä hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Hallinto-oikeuksien asema ja rooli ensiasteen päätöksentekijänä ja monien väliaikaismääräysten antajana olisi täysin toinen, kuin mitä se on hallinto-oikeuden toimiessa alistus- ja valitusviranomaisena. Menettely monimutkaistuisi ja päätöksenteko etäännyisi liiaksi paikallistasosta. Hallinto-oikeudet eivät ole oikea instanssi tekemään ensiasteen päätöksiä asioissa, joissa on keskeistä lastensuojelutyö, etenkin kun muita toimivimpia vaihtoehtoja on.

Tarkasteltaessa sosiaali-oikeuden yleistä kehitystä havaitaan hallinto-oikeuksille kuuluvan, hallintoriita-asioiden ohella vain poikkeuksellisesti ensiasteen päätösvaltaa. Tahdonvastaisia päätöksentekotilanteita ovat vain tartuntatautilain nojalla annetut määräykset jatkaa henkilön eristämistä yli kuuden kuukauden määräajan sekä päihdehuoltolain hoitomääräykset lyhytaikaisen hoidon osoittaututtua riittämättömäksi. Näissäkin tapauksissa ensimmäisen vaiheen päätöksenteko kuuluu kunnan terveydenhuollon toimielimelle. Oikeusturvan kannalta sosiaali-oikeudessa pääsääntönä on valitusoikeus kunnan toi-

mi^iiiu^ii paanjrvacaia ja anteli juiiiaviii Cm^iäaiuma, iv.ui.cii jului lauvjiiivaiaiaia lapaaii iuvjaiaaiiuiua

koskevissa asioissa alistusvelvollisuus hallinto-oikeudelle. Nyt esitetty uudentyyppinen päätöksente-kojärjestelmä poikkeaa merkittävästi hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista.

Muutoksesta aiheutuisi ongelmia lasten aseman, perheiden, asianosaisten kuulemisen ja suullisten kä-sittelyjen kannalta. Oikeusturvan kannalta asioiden hoito vaikeutuisi merkittävästi, jos vastentahtoiset huostaanotot koottaisiin Suomen kunnista kautta maan kahdeksaan hallinto-oikeuteen. Matkat pitenisivät, lähituntemus vähenisi. Voidaan olettaa, että lakiesityksen 44 §:n mukaisissa hakemuksissa huostaanotosta olisi lukuisia puutteita, mahdollisesti selvittämättömiä kysymyksiä.

Hallinto-oikeuksissa on järjestettävä kuuleminen viranhaltijan hakemuksista ja hankittava mm. järjes-tetystä avohuollosta ja toimeentulon edellytyksistä lisäselvitystä, joka koottaisiin kuntatasolla. Näitä prosessin perusperiaatteita, kuten kuulemisvelvoitetta aina myös alistus tapauksissa, on korostettu kor-keimman hallinto-oikeuden ratkaisuisa. On selvää, että hallinto-oikeus ei voisi jäädä ennalta asetellun aineiston varaan myöskään hakemusasioissa (ks. myös PeVL 16/2000 vp - HE 15/2000 vp). Lasten-suojelun käytännön toimivuuden kannalta olisi aivan olennaista, että huostaanoton tarvetta ratkaistaessa voitaisiin vielä arvioida välttämättömien tukitoimien, mm. toimeentulon ja asumisen turvaamista sekä antaa tätä koskevia velvoitteita myös vastaisen varalle.

Uudet tehtävät aiheuttaisivat hallinto-oikeuksille huomattavan suuren lisäresurssien tarpeen ensiasteen päätöksenteosta ja suullisten käsittelyjen lisääntymisestä johtuen. Vaikka tällaiset voimavarakysymykset olisivatkin ratkaistavissa, joskin niistä ei ole vielä riittäviä laskelmia, uudet kiireelliset tehtävät eivät voisi olla vaikuttamatta muihin hallinto-oikeuksien käsiteltäviin asioihin ja niiden käsitelyaikoi-hin. Tämä heijastuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan saatavuuden yleisiin edellytyksiin. Siten esitys ei ole johdonmukainen eikä perusteltu oikeudenkäytön kehittämisen kannalta.

4. Muutoksenhaku

Periaatteellisempi ongelma liittyy siihen, että korkein hallinto-oikeus jäisi ehdotetussa järjestelmässä ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi tahdonvastaisten huostaanottojen ollessa kyseessä. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää tuomiovaltaa ylimpänä tuomio-

istuimena. Hallintolainkäytössä onkin ollut tavoitteena kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, mikä esityksen perusteluissa (s. 219) on todettu. Kaksiportainen hallintotuomioisminjärjestelmä on pääosin saavutettu 1.12.1996 voimaan tulleella hallintolainkäyttölailalla ja useilla sen jälkeisillä erityislakien muutoksilla.

Nurinkurista on, että esityksen mukaan kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä olisi käytettävissä, kun kysymys on viranhaltijan tekemästä huostaanottopäätöksestä, sijaishuoltoon sijoittamisesta, sijais-huoltopaikan muuttamisesta tai huostassapitämisen lakkaamisesta. Nimenomaan tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa muutoksenhakujärjestelmän tulisi olla kaksiportainen. Vasta ensiasteen päätös antaa aiheen muutoksenhakuun.

Käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa vanhemmat eivät tätä ennen, asian ollessa käsittelyvaiheessa ole käyttäneet edes tilaisuutta tulla kuulluksi, vaan vasta valitusvaiheessa reagoivat päätökseen ja hankkivat usein myös asiamiehen ja esittävät valitusviranomaiselle uutta selvitystä. Tämä osoittaa samalla, miten vaikea on käytännössä erottaa, milloin kysymys on vastentahtoisesta huostaanotosta. Kysymys on samalla suuresta menettelyllisestä erosta, tekeekö päätöksen yksi viranhaltija vai hake-muksesta hallinto-oikeus. Painopisteen tulisi olla kuntatasolla ensiasteen päätöksenteossa ja hallinto-oikeuksien toimiessa valitus- tai alistusviranomaisena.

Ensiasteen päätöksenteon säätäminen hallinto-oikeuksien tehtäväksi ei ole linjassa perustuslaissa säädettyjen valtioelinten perustehtävien johdonmukaisen kehittämisen kanssa. Hallinto-oikeudet ovat yleisiä hallintotuomioistuimia, hallinnon tasoja oikaisujärjestelmät huomioon ottaen väliasteen muu-toksenhakutuomioistuimia. Viime vuosina näihin periaatteisiin on kiinnitetty erityistä huomiota, kun hallinto-oikeuksien asemaa perustuslaissa on vahvistettu.

Muutoksenhaun osalta on syytä muutoin todeta, että lakiehdotuksen 92 §:ssä luetellaan ne asiat, joissa jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee kysymykseen. Lakiehdotuksen 92 §:n 1 momentissa luetelluissa yksilöä koskevissa asioissa jatkomuutoksenhaku on perusteltu. Tosin mukana on myös sellaisia päätöksiä, kuten hallinto-oikeuden antamaa lapsen tutkimislupaa koskevat päätökset (28 §), joissa tilanne saattaa olla kiireellinen ja huonosti muutoksenhaussa arvioitavissa. Nämä samoin kuin huostaanottomenettelyyn liittyvät väliaikaiset toimet, jotka esityksessä on osoitettu hallinto-oikeudelle, ovat luonteeltaan kuntatasolle ja lastensuojelun lähipiiriin kuuluvia tehtäviä.

On perusteltua, että nykyisestä ilmaisusta "kiireellinen huostaanotto" on luovuttuja korvattu se ilmaisulla "kiireellinen sijoitus". Kiireellistä sijoitusta koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin ei ole tarpeen säätää jatkomuutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kiireellinen sijoitus tulee kysymykseen useimmiten akuutissa kriisitilanteessa ja päätös kunnassa on tehtävä nopeasti. Tilanne saattaa kuitenkin korjaantua pian ja määrääjätkin ovat lyhyet. Sen selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi, onko tilanne ollut niin vaikea, että lapsen edun turvaamiseksi on jouduttu päättämään kiireellisestä sijoituksesta, ei tarvita kahta tuomioistuinastetta.

5. Kuntien väliset riita-asiat

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään siitä, mille kunnalle lastensuojelun järjestäminen kuuluu ja kuntien välisestä korvausvastuusta. Näiden asioiden sääntely on tärkeä hallinnon ja hallintolainkäytön kannalta. Kysymys on myös siitä, miten paljon aikaa ja voimavaroja on syytä laittaa usein hyvinkin epäselvien ja tulkinnanvaraisten korvauskysymysten selvittämiseen ja ratkaisemiseen.

Kuten esityksen perusteluistakin käy ilmi, lapsen vanhemmat saattavat muuttaa kunnasta toiseen vain lastensuojelutoimenpiteitä välttääkseen. Muuttoja saattaa olla useita peräkkäin. Sen ratkaiseminen, missä

kunnassa huostaanoton ja sijaishuollon järjestämisen tarve on syntynyt, on monesti hyvin vaikeaa eikä oikeudenmukaista ratkaisua välttämättä löydy. Valituslupajärjestelmä sopii asioiden luonteen vuoksi nimenomaan kuntien välisiin korvausasioihin. Muutoksenhaku on ollut luvanvaraista jo pitkään. Erityisesti on syytä todeta, että nykyiseen lakiin valituslupajärjestelmä tuli silloisen sosiaalivaliokunnan mietinnön perusteella (SoVM 2/HE 13/1983 vp).

Valituslupajärjestelmä kuntien välisissä riita-asioissa on syytä säilyttää. Lakiehdotuksen 92§:n 1 momentin loppuosa voisi kuulua esim. seuraavasti: "Tämän lain 16§:ssä tarkoitettua kuntien välistä järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan." Valituslupaperusteet määräytyisivät tällöin sosiaalihuoltolain 49§:n 3 momentista poiketen hallintolainkäyttölain 13 §:n 2momentin mukaisesti. Tämä tulisi ilmeisesti merkitsemään sitä, että valituslupia myönnettäisiin jossain määrin aikaisempaa enemmän, koska lupaperusteet laajenisivat.

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan paitsi kustannuksista myös sijaishuollon järjestämisestä vastaisi se kunta, jossa lapsen huostaanottamisen ja sijaishuollon järjestämisen tarve on syntynyt. Säännös oikeuttaa perimään sijaishuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset vastuussa olevalta kunnalta. Eesityksen perusteluissa on todettu, että säännös mahdollistaa myös sen, että se kunta, jonka olisi pitänyt ottaa lapsi huostaansa, ottaa tällaisessa tilanteessa vastuun lapsen sijaishuollon järjestämisestä itselleen. Perustelutkin huomioon ottaen jää epäselväksi, mitä vastuun ottaminen sijaishuollon järjestämisestä tarkoittaa. Lapsen edun turvaamiseksi olisi tärkeää, että sen jälkeen kun lapsi on otettu huostaan ja sijoitettu kodin ulkopuolella hoidettavaksi ja kasvatettavaksi, kunnat voisivat riidellä vain sijaishuollon kustannuksista eivätkä enää sijaishuollon järjestämisestä. Säännöksen tulisi olla tältä osin mahdollisimman selvä.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa viitataan sosiaalihuoltolain 42 §:n 1 ja 3 momenttiin, mutta ei mainitun pykälän 2 momenttiin. Jos lakiin ei tule viittausta sosiaalihuoltolain 42 §:n 2 momenttiin, tämä merkitsee sitä, että kunnat voisivat panna vireille lastensuojelukustannusten korvaamista koskevia riita-asioita kenties vuosienkin jälkeen siitä, kun sijaishuoltoa on alettu antaa. Tätä ei voida pitää perusteltuna. Kunnan, joka katsoo, että korvausvastuu kuuluu jollekin toiselle kunnalle, on edellytettävä voivan selvittää asia mahdollisimman nopeasti.

Vanhoiden kenties vuosien takaisten kustannusten selvittäminen ja korvausten vaatiminen ei ole kenenkään edun mukaista. Sosiaalihuoltolain 42§:n 2momentti aiheuttaa sitä paitsi vain sen, että jos hakemusta ei panna vireille pykälän edellyttämässä kuuden kuukauden määräajassa, kunta menettää oikeuden saada korvausta kustannuksista huollosta, jonka se on antanut ennen hakemuksen vireille panoa. Selkeyden kannalta on olennainen puute, että laissa ei ole tältä osin voimaantulosäännöksiä. Erityisesti on syytä vielä todeta, että perusteettoman edun palautusta koskevat opit, joihin usein viitataan, eivät sovi kuntien välisiin korvausasioihin.

6, Muita huomautuksia

Lasta kuultaessa hallintotuomioistuimessa (esityksen 86 §) voi joissain tapauksissa tulla esille erittäin arkaluontoisia tietoja. Laissa tulisi olla mahdollisuus rajoittaa asianosaisjulkisuutta lapsen suojaamiseksi ja hänen etunsa turvaamiseksi niin, että asianosaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada tietoonsa sitä, mitä lapsi on asianosaisen läsnäolematta luottamuksellisesti kertonut. Lakiehdotuksen 86 §:n 2 momenttia on tarpeen täydentää.

Eesityksen 14 luku sisältää säännöksiä asian käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Niissä ei ole uutta hallintolainkäyttölain säännöksiin verrattuna. Väli aikaista määräystä koskeva 83 § osoittaa, miten en-

siasteena hakemuksesta ratkaistava huostaanottoasia nykyisiin huostaanottoasioihin verrattuna aiheuttaa uudentyyppisiä vaatimuksia myös hallinto-oikeuksissa. Siten ensiasteen päätöksentekoa ei tulisi ollenkaan säätää hallinto-oikeuksiin. Väliaikaisten määräysten osalta ehdotetun päätöksentekojärjestelmän ongelmat osoittautuvat vieläkin selkeämmin. Säännösehdotus valmisteleavasta suullisesta käsittelystä (84 §) on tarpeeton, kun suullisten käsittelyjen valmistelutoimia voidaan nykyisin järjestää hallintolainkäyttölain pohjalta ja kun niitä tarvitaan monissa muissakin asiaryhmissä. Säännösehdotukseen ei liity sinänsä periaatteellisia ongelmia.

7. Lopputoteamuksia

Uuden lastensuojelulain säätäminen vaatii vielä periaatteellista pohdintaa huostaanottoa koskevan päätöksenteon kannalta. Mikäli asiaa vielä esittämieni huomautusten johdosta harkitaan, olen valmis toimittamaan perustuslakivaliokunnalle luettelon niistä säännöskohdista, jotka olisi muutettava. Tarvittaessa on käytettävissä myös luonnoksia moniammatillisen kuntatason toimielimen perustamiseksi huostaanottoasioita varten.

Huomautusteni lähtökohtana eivät ole hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä koskevat seikat vaan huoli siitä, onko lapsen oikeudet, etuja hyvinvointi otettu lakiluonnoksessa huomioon nykyajan vaatimusten mukaisesti. Avohuolto, jälkihuolto ja perheen kuntoutus sekä niihin tarvittavien resurssien saamisen takaaminen ovat jääneet varsin vähälle huomiolle.

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina puuttunut lainvalmistelun ongelmiin ja lainsäädännön laatuun. Tähän nähden esitän, että lastensuojelun kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia arvioitaessa voitaisiin kiinnittää huomiota lainsäädännön toimivuuteen, myös kuntatason vastuun ja päätöksenteon kehittämiseen sekä hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiin. Nämä ovat lasten etuun nähden vain menettelyä koskevia kysymyksiä, mutta kuitenkin osajärjestelmän toimivuuden takaamista. Johtopäätöksenä esitän, että ilman tällaista arviointia ja esityksen ainakin olennaisia tarkistuksia ehdotetun uudistuksen toteuttamiseen ei ole kestäviä perusteita.

l/P /OgyääööC £f

Matti Mikkola 12.01.2007
Työoikeuden professori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 252/2006 vp

Käsiteltävät kysymykset

Tässä lausunnossa tullaan käsittelemään kolmea kysymystä:

1. Huoltajuuden uskomista lapsen huolenpidosta palkkiota saavalle sijaishuoltajalle,
2. Tahdonvastaisen huostaanoton päätösvallan siirtoa sosiaalilautakunnalta hallinto-oikeudelle ja
3. Lapsen kuulemista ja puhevallan käyttöä koskevan vähimmäisikärajan asettamista pääsääntöisesti 15 ikävuoteen.

1. Huoltajuuden uskomisen lapsesta palkkiota saavalle sijaishuoltajalle

Huoltajuus on mahdollista uskoa sijaishuoltajalle, perhehoitajat mukaan lukien, teoriassa jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Palkkio- ja eläke-etuuksia ei kuitenkaan ole voitu maksaa pelkkien vanhempien oikeuksien (so. Huoltajuuden) siirron perusteella, mikä on merkinnyt, ettei lapsesta maksettava palkkion ja eläke-etujen suorittaminen ole enää tullut kysymykseen huostaanoton purkautumisen jälkeen.

Tässä lakiesityksessä palkkion maksaminen ja muut siihen liittyvät etuudet halutaan maksettavaksi myös huostaanoton purkautumisen jälkeen, mikä merkitsee, että perhehoitaja saisi vanhempien oikeudet ja sijaisvanhemmalle kuuluvat etuudet mutta välttyisi vanhemmuuden synnyttämältä vastuulta

(elatusvelvollisuus, lapsen perintöoikeus) ja siitä, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimisi lapsen edun valvojana nykyisellä tavalla.

Kun vanhempien tahdon vastaisen huostaanottopäätöksen tekee esityksen mukaan hallinto-oikeus, kuuluisi yksityisoikeudellisen huollon siirtoa koskevan päätöksen tekeminen käräjäoikeudelle, mikä merkitsee, että kodin ulkopuolelle sijoittamista koskevia päätöksiä tehtäisiin kahdessa tuomioistuimessa joko suksessiivisesti tai päällekkäin.

Lapsen kannalta yksityisoikeudellisella huollon siirtoa koskevalla päätöksellä jatkettaisiin lapsen sijoitusta kodin ulkopuolelle vielä senkin jälkeen, kun huostaanotto on päättynyt. Lasta ei palautettaisi vanhemmilleen, mikä avaa mahdollisuuden ihmisoikeusloukkauksille lasta ja vanhempia kohtaan.

Huollon siirron tarpeellisuutta on perusteltu hallituksen esityksessä perhehuoltajien kiintymyksellä ja lapsen edulla. Näillä perusteilla siirrot ovat mahdollisia jo nykyisenkin lain mukaan. Näitä suhteita ei ole kuitenkaan syntynyt, kun palkkiota ei ole voitu maksaa.

Lapsi ei saisi perhehoitajan kodissa muihin lapsiin verrattavaa asemaa sen enempää huolenpidon jatkuvuuden kuin perheoikeudellisen asemansa puolesta. Perhehoitajain mukaan hänet voitaisiin mm. edelleenkin sijoittaa muualla hoidettavaksi aikana, jolloin perhehoitajat tai muu perhe viettää lomaansa (perhehoitajain 6 §).

Esityksellä synnytetään perheasemaltaan uusi lapsikategoria, jonka kohtelun yhdenvertaisuutta on syytä tarkastella Perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

1.1. Nykyinen laki

Vanhempainoikeuksiin, joita huoltajuuden konsepti ilmentää, kuuluvat primääristi oikeus määrätä lapsen olinpaikasta sekä oikeus kasvattaa ja edustaa lasta. Oikeuksien vastapainona siihen kuuluu vastuu lapsen huolenpidosta ja elatuksesta, joista viimeksi mainitun vastuun katkaisee

vain elatusvelvollisen kuolema tai lapsen adoptointi toiseen perheeseen, jolloin elatusvelvollisuus siirtyy vakuutuslaitokselle (perhe-eläke) tai adoptiovanhemmille. Tätä vastuuta yhteiskunta kompensoi osittain perhekustannuksia tasaamalla (lapsilisät) tai tukemalla vanhempia niiden huolenpitotehtävissä (päivähoito ja hoitokorvaukset).

Vanhemmuuden vastuun kantamisesta ei kuitenkaan makseta palkkiota. Adoptiotilanteita silmällä pitäen tästä periaatteesta on haluttu pitää kiinni jopa tavallista korostuneemmin. - Tuomioistuin ei saa vahvistaa adoptiosuhdetta, mikäli sen synnyttämiseen tai ylläpitämiseen liittyy taloudellisia korvauksia tai hyvityksiä (lapseksiottamislain 3 §).

Adoptiota ei myöskään voida perustaa vastoin lapsen vanhemman tahtoa kuin erittäin painavista syistä (9 §). Lapseksi otetulla on ottovanhemmalta tulevan elatuksen lisäksi oikeus perintöön tämän jälkeen.

Nykyisen lastensuojelulain (683/83) mukaan osa huoltajuudesta (olinpaikan määrääminen, kasvatusvastuu, iapsen asioiden hoito ym.) siirtyy

sosiaalilautakunnalle mutta eivät kuitenkaan kaikki vanhempainoikeudet. Vanhempien ja lasten välistä tapaamisoikeutta on voitu rajoittaa vain, jos tapaamisista on arvioitu aiheutuvan vaaraa lapselle tai kolmannelle henkilölle. Lapsen nimen tai uskontokunnan muuttaminen ei ole sekään ole käytännössä tullut kysymykseen, kun se ei ole ollut välttämätöntä huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi (19 §). Asiaan on vaikuttanut myös huostaanottojen väliaikainen luonne.

Sosiaalilautakunta ei ole voinut siirtää sille siirtyneitä huoltajan oikeuksia kolmannelle osapuolelle muutoin kuin jokapäiväisen asianhoidon ja kasvatusvastuun osalta, mistä on sovittu lautakunnan ja sijaishuoltajan välillä, solmitussa toimeksiantosopimuksessa.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (36/83) on kuitenkin mahdollistaneet lapsen huollon siirron vanhempien oheilla tai jopa vanhempien sijaan ulkopuoliselle henkilölle, joita ovat olleet pysyvästi lasta hoitaneet sukulaiset (kasvattivanhemmat) tai uusperheen vanhemmat. Ei ole tiedossa, että huollon siirtoja olisi tehty huostaanoton kestäessä lasten sijaisvanhemmille, perhehoitajille.

Lapsen huostaanoton jälkeen lapsi on voinut jatkaa asumistaan sijaisperheessä, mistä perhehoitajalle on korvattu lapsen aiheuttamat kulut jälkihuoltona lastensuojelulain 34 §:n mukaisesti. Palkkiota huostaanoton jälkeisestä huolenpidosta ei kuitenkaan ole maksettu vaan sen on katsottu osin rinnastuvan huolen pitämiseen kasvatti- ja ottop lapsesta, mistä ei myöskään ole maksettu palkkiota.

Huollon siirto perhehoitajalle lisää tämän päätösvaltaa suhteessa kunnan sosiaalitoimeen ja suhteessa lapsen biologisiin vanhempiin. Ongelmana on ollut epätietoisuus siitä, miten käy lapsen huolenpidosta saatavan palkkion, eläkkeen ja lomaoikeuden, jos perhehoitajasta tulee vanhempien päätösvaltaa käyttävä huoltaja.

Nyt esitetty laki aikaansaa tähän nähden merkittävän periaatteellisen muutoksen. Siinä ehdotetaan, että palkkiota ym. etuuksia maksettaisiin perhehoitajalle myös huollon siirryttyä hänelle. Samaan asemaan ehdotetaan asetettavaksi kasvattivanhemmat, jotka ovat ilman sosiaalilautakunnan myötävaikutusta ottaneet huollettavakseen toisen perheen lapsen. Ottopvanhemmille näitä etuuksia ei kuitenkaan esitetä maksettavaksi.

1.2. Esitetyt säännökset

Uudistuksessa ehdotetaan säädeltäväksi lakiesityksen pykälissä 36 ja 46. Ensimmäinen on niistä on otsikoitu: *Lapsen läheisverkoston kartoittaminen*, ja jälkimmäinen: *Lapsen huollosta päättäminen huostaanoton aikana*. Asiat, joista mainitussa säännöksissä säädetään, ovat:¹

- 32,2 §: sosiaalihuollon vastaavan toimielimen (sosiaalilautakunnan) velvollisuus ryhtyä järjestämään huollon siirtoa, kun se on lapsen edun kannalta *aiheellista*. - Säännös herättää mielikuvan, että huollon siirtoon ryhtyminen saattaisi tulla useinkin kysymykseen;

¹Molemmat otsikot ovat osin harhaanjohtavia. 32,3 § sisältää myös etuuskion maksamisen kasvattivanhemmille ja 46,2 sisältää säännöksen huollon siirron jatkumisesta myös huostaanoton jälkeen.

- 32,3 §: perhehuoltajalle kuuluvat oikeudet (korvaus, palkkio, eläke ja loma lapsesta) tulee tarvittaessa antaa myös yksityisesti eli ilman sosiaalilautakunnan myötävaikutusta sijoitetun lapsen (kasvattiapsesta) huolta pitävälle henkilölle. - Säännös koskee lähinnä perhehoitajain henkilöpiiriä ja olisi tullut säätää perhehoitajain muutoksena.
- 46,1 §: lapsen huollon siirto voidaan päättää tuomioistuimessa huostaanoton aikana. - Säännös vahvistaa mielikuvaa, että huollon siirto on useinkin mahdollinen. Säännöksessä on kuitenkin myös viittaus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin, jossa siirto on mahdollista vain kun siirrolle on *erittäin painavat syyt* (9,2 §).
- 46,2 §: palkkion maksaminen huollon saaneelle sijaishuoltajalle huostaanoton aikana ja sen jälkeenkin. - Perustelujen mukaan huollon siirtämisen yksi funktio olisi tällöin, että huostaanotosta voitaisiin luopua.

Ehdotetuissa säännöksissä on ensisijaisesti kysymys lasta koskevan määräysvallan siirtämisestä perhehoitajille ilman, että nämä menettäisivät vanhempien sijaan astuessaan sijaishuoltajille maksettavat palkkaetunsa. Huostaanoton purkaminen ja huollon siirto sijaisvanhemmille rajaisi samalla sosiaalilautakunnan roolia lapsen edun valvojana.

Toisaalta lakiehdotus perustuu ajatukseen, että lapsen huolenpito jatkuisi sijaishuollon tavoin, joskin yksityisoikeudelliseen huoltoon perustuen mutta kunnalta tulevien etuuksien vähentymättä.

1.3. Ihmisoikeuksien näkökulmasta tehtävä arvio

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta arviota ei tehdä ensisijaisesti perhehoitajien etua vaan lapsen ja hänen biologisten vanhempiensa oikeuksia siimalla pitäen.

Euroopan (Neuvoston) Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan *vanhempien oikeuksien rajoittaminen*, mikä koskee erityisesti lapsen huollon siirtämistä pois vanhemmilta, on mahdollista 1) jos siitä on säädely parlamentin antamalla lailla, 2) jos rajoittaminen on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa, 3) kansallisen tai yleisen turvallisuuden, maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojelemiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

- 1) kyseenalaista on, ovatko nyt esitetyt säännökset niin selkeitä ja tunnusmerkeiltään niin yksiselitteisiä, että ne voidaan katsoa riittäväksi oikeusperusteiksi huollon siirroille pois vanhemmilta;
- 2) toiseksi on pitkälle menevää väittää, että demokraattisessa yhteiskunnassa olisi välttämätöntä siirtää huostaan otetun lapsen huolto vanhemmilta pysyvästi kolmannelle henkilölle. Onhan huostaanotto yleensä ymmärretty väliaikaiseksi olotilaksi, jonka lopettamiseksi yhteiskunnalta edellytetään erityisiä kuntouttavia toimia.
- 3) Vanhempien oikeuksien täysimittainen rajoittamiseen huostaanoton kestäessä, mitä huollon siirto kolmannelle merkitsee, ja sen jatkaminen huostaanoton purkaannuttua ei ole perusteltua myöskään Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa lueteltujen hyväksyttävien

rajoltusedellytysten valossa. Siksi lakiesitys avaa tältä osin mahdollisuuden lasten ja heidän vanhempiansa vastaisille ihmisoikeusloukkauksille.

Kyseisen artiklan valossa vakavana ihmisoikeusloukkauksen uhkana voidaan pitää sitä, ettei *lasta palauteta takaisin vanhemmille huostaanoton päättyessä vaan että sijoitusta jatketaan yksityisoikeudellisen huollon siirron pohjalta*. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on lukuisia ratkaisuja siitä, että sijoitusta kodin ulkopuolelle on pidettävä väliaikaistoimena, ei pysyväksi tarkoitettuna asiantilana. Samalla tavoin on ymmärretty Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17-1c artiklan säännös lasten julkisesta huollosta.

1.4. Yhdenvertaisuus

Esitystä tulee arvioida myös Suomen Perustuslain 6,1 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen valossa siksi, että lainmuutoksella synnytetään *perheasemaltaan uusi lapsiryhmä*, joka ei saa muihin lapsiin nähden yhdenvertaista asemaa perheessä, johon se on huollon siirron johdosta sidottu.

Huostaanoton johdosta ja yksityisoikeudellisen huollon siirron kautta sijaisperheeseen ankkuroidut lapset muodostavat perheasemaltaan uuden lasten kategorian,

- jossa huoltajuus on siirtynyt henkilölle, joka pitää huolta lapsesta palkkiota ja siitä karttuvaa eläkettä vastaan,
- jolla samalla on myös oikeus lomaan lapsesta ja
- jolla on myös mahdollisuus luopua tehtävästään niin halutessaan, Lapsi

puolestaan ei saisi perheessä normaalin lapsen asemaa. Lapsella ei olisi adoptioon verrattavaa varmuutta tuon suhteen jatkuvuudesta eikä hänellä ei olisi lakisääteistä oikeutta saada elatusta uudelta huoltajalta eikä perintöä hänen jälkeensä.

Sijaishuoltajan huollossa olevan lapsen oikeudellinen asema rinnastuisi au-lasten asemaan ennen 1970-luvulla tapahtuneita lapsilainsäädännön muutoksia.

Lakia, joka johtaa tällaisen muita huonommassa asemassa olevan lapsiryhmän syntymiseen ei voitane pitää PL 6,1 §:n mukaisena.

1.5. Nimi ja uskontokunta

Pyrkimys lapsen huolion pysyvään siirtoon synnyttää myös kysymyksen lapsen sukunimen, kansalaisuuden ja uskontokunnan muuttamisesta vastaamaan huoitajaperheen nimeä, kansalaisuutta ja uskontokuntaa, joihin lainmuutos antaa avoimen mahdollisuuden mutta joiden tarkoituksenmukaisuuden ja vaikutusten arviointi on jäänyt valmistelussa tekemättä.

Lakiesityksen muutosvaikutukset joudutaan erityisesti arvioimaan sitä vasten, ettei huostaanoton aikana tapahtuvaa pysyvää huollon siirtoa pidetä hyväksyttävänä perheeseen kohdistuvana interventiona. Tällöin myös nimen ja

kansallisuuden muuttaminen joudutaan arvioimaan EIOS 8 §:n vaatimuksia vasten.

Jos lapsen uskontokunnan muuttamisesta aiheutuu ristiriita, voi tuomioistuin antaa asiassa päätöksen uskonnonvapauslain (267/22) 6 ja 7 §:n mukaisesti ilman, että muutokselle on asetettu tarkempia ehtoja. Tämäkin voi olla ongelmallista sekä Perustuslain 11 §:n että ihmisoikeussopimuksen EIOS 8 §:n kannalta.

2. Päätösvallan järjestelyt

Lakiehdotuksessa lähdetään edelleen siitä, että päävastuu lastensuojelun järjestämisessä on edelleen kunnan sosiaalitoimella. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa päätösvalta kuitenkin siirtyisi hallinto-oikeudelle. Juristit saisivat ratkaisevan aseman päätettäessä sosiaalityön vaikeimmista kysymyksistä ilman, että oikeustieteen opintoihin kuuluisi nyt tai lähitulevaisuudessakaan psykososiaalista opetusta.

Olen antanut asiasta päätösvallan siirron tarkoituksenmukaisuutta koskevan lausunnon Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 9.1.2007. Keskityn tässä lyhyesti vain käsittelemään päätöksenteon hajauttamisen aiheuttamia kysymyksiä kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Kahden eri organisaation toimesta tehtävät samaa asiaa, lapsen huostaanottoa koskevat päätökset voivat johtaa samankaltaisissa asioissa erilaisiin ratkaisuihin. Toisaalta erilaista voi olla asennoituminen myös huostaanottojen purkamiseen. Jää vain arvattavaksi, purkavatko sosiaalityöntekijät pidättyvämmiin tuomioistuimen vahvistamat huostaanotot kuin sosiaalitoimistossa aikaansaadut ratkaisut vai päinvastoin!

Vaikka lakiesityksen 46 §:stä asia ei käy suoraan ilmi, kuuiuu päätöksenteko huollon siirtoa koskevissa asioissa yleiselle alioikeudelle, kärjäoikeudelle, mikä tuo ne kolmanneksi päätöksentekijäksi kodin ulkopuolista huoltoa koskevissa asioissa.

Kun päätöksenteko jakautuu kolmelle lainkäyttöelimelle, sosiaalilautakunnalle, hallinto-oikeudelle ja kärjäoikeudelle on sekä lapsen että vanhempien oikeusturvan kannalta tärkeätä, että oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua on riittävästi saatavilla. Kun lakiehdotuksessa ei ole kiinnitetty tähän asiaan huomiota, on kyseenalasta, toteutuko oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin mahdollisuus EIOS:n 6 artiklan edellyttämällä tavalla.

3. Lapsen kuuleminen ja puhevallan käyttö

Lastensuojelulakiin vuonna 1990 tehtyjen muutosten myötä 12-vuotias lapsi sai oikeuden käyttää puhevaltaansa huoltajan rinnalla hänen huoltoaan syvimmin koskevissa asioissa. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevassa laissa (619/96) jopa alle 12-vuotiaan lapsen

mielipiteelle tulee antaa ratkaiseva merkitys, mikäli lapsen katsotaan olevan riittävän kehittynyt mielipiteensä ilmaisemaan (2 §). Myös potilaan oikeuksia ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia koskevissa laeissa puhevallan käyttö tulee ratkaista lapsen kypsyysasteen mukaisesti.

Nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa lasta tulee kuulla ja hänellä on itsenäinen oikeus puhevaltansa käyttöön pääsääntöisesti vasta 15 ikävuodesta alkaen. ikärajan nostamisella 15 ikävuoteen ei näyttäisi olevan perusteita muualla lainsäädännössä kuin se toiminnallinen peruste, että tätä nuorempaa ei haluta osalliseksi tuomioistuinkäsittelyyn.

Vaikka 15 vuoden alaikäraja olisikin hyväksyttävää tuomioistuimessa tapahtuvan asiain käsittelyn kannalta, näyttää se vaatimuksena olevan mitä ilmeisimmin jopa PL 6,3 §:n vastainen, jossa siinäkin lasten vaikutusmahdollisuus on sidottu lapsen kehitystasoon.

HE 252/2006 vp
PeVP 108/2006 VP/C 6

Hallituksen esitys HE 252 / 2006 vp lastensuojelulaiksi
Asiantuntijoiden kuuleminen / oik.tri Sami Mahkonen

Perustuslakivaliokunta
12.1.2007

Lastensuojelulaki ja sen uudistaminen

Säännösvolyymia on ehdotettu lisättäväksi. Kun vuoden 1983 LSL:ssä on vuoden 2006 lopulla ollut kaikkiaan 63 pykälää, uuteen lakiin niitä on ehdotettu otettavan 32 lisäpykälää. Volyymin kasvu ei kuitenkaan tarkoita välttämättä sitä, että asiallisesti uusien säännösten määrää olisi laajamittaisesti lisätty. Hankkeessa on kysymys säännösten selkiyttämisestä, ajankäytännön täydentämisestä ja täydentämisestä. Kysymys on siitä, että vanhastaan joko asetustasoisien normien tai hallinnollisesti vakiintuneisiin menettelytapoihin pohjautuvat käytännöt on ehdotettu legalisoitavaksi laintasoisina määräyksinä uudessa laissa. - Jonkinlaisen kokonaiskuvan asiasta saa verraten nopeasti tutustumalla kansanedustajia varten laatimaani pelkistykseen (liite s. 6 ss.).

Uudet määräykset

Sisällöllisesti kokonaan uusia määräyksiä on lukuisia. On jossain määrin makuasia mennä yksioikoisesti toteamaan, mitä ne ovat. Katson että uusina säännöksinä voidaan pitää lähinnä niitä jotka koskevat lapselle määrättävää (1) *edunvalvojaa*, lastensuojelun (2) *asiakkuuden alkamista* ja siihen liittyvää määräaikaan sidottua (3) *lastensuojelutarpeen selvitystä*, (4) *lupaa hallinto-oikeudelta lapsen tutkimiseen* ja lapsen (5) *läheisverkoston kartoittamista*. Uutuus olisi myös se, että (6) *tahdonvastaisia huostaanottoasioita* koskevat päätökset tehtäisiin *ensivaiheessa hallinto-oikeudessa* ja että (7) *sopimusperusteisissa huostaanotoissa* päätöksen tekee *viranhaltija*. Samoin uutuus on se, että (8) *jälkihuolto* olisi järjestettävä mm. myös avohuollon tukitoimena tapahtuneen sijoituksen päättymisen jälkeen.

Näkökulma

Perustuslakivaliokunnan toimialaa silmällä pidettäessä on luontevaa ottaa mahdollisimman pelkistetyksi kantaa siihen, missä suhteessa ehdotetut säännökset ovat yhtäältä Suomen vuonna

1990 varaumitta ratifioimaan YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (1989; LOS) ja toisaalta Suomen perustuslakiin (1999; PL). Tällöin on aiheellista pitää silmällä uusia määräyksiä eli niitä, jotka eivät vielä tammikuussa 2007 ole lain- tai asetuksentasoisina voimassa. Tästä syystä on mahdollista ohittaa kokonaisuudessaan 1.11.2006 voimaan tulleet säännökset (29.6.2006/ 583).

Lapsen oikeuksien sopimus

- a. on kansainvälinen lapsen ihmis- ja erityisoikeuksien kodifikaatio
- b. korostaa ihmisarvon, yhdenvertaisuuden ja diskriminoinnin kiellon tärkeyttä
- c. perustuu lapsen oikeuteen tulla suojelluksi ja kuulluksi sekä lapsen oikeuteen saada hoivaa osakseen
- d. hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20. päivänä marraskuuta 1989
- e. tuli kansainvälisesti voimaan 2. päivänä syyskuuta 1990; ratifioitiin Suomessa 31. päivänä toukokuuta 1991
- f. kumosi YK:n lapsen oikeuksien julistuksen vuodelta 1959
- g. pohjautuu lapsen edun ensisijaisuuden periaatteelle
- h. käsittää yhteensä 54 artiklaa; on jaettu kolmeen osaan; osa I käsittää lapsen oikeudet, osat II ja III sisältävät hallinnollisia määräyksiä
- i. on sitova lapsen oikeuksien instrumentti; lapset ovat alle 18-vuotiaita henkilöitä
- j. koskee lapsen asemaa niin kotona, kunnassa kuin valtiossa
- k. perustuu lainsäädäntöteknisesti päällekkäisyyteen, toistuvuuteen ja epäsystemaattisuuteen 1. käsittää pääsääntöjä, niistä poikkeuksia ja myös poikkeuksen poikkeuksia m. on kollektiivinen instrumentti; ei salli yksilöllistä oikeudenkäyttöä konkreettisessa yksittäisjutussa
- n. fokuoitetu lapsen - joskin perheen/ vanhempjen/ huoltajjen merkitys on toistettu lukuisaan eri otteeseen o. ei ole ainostaan sellaisenaan voimassa; on olemassa kaksi lisäpöytäkirjaa: toinen kieltää lapsten osallistumisen aseellisiin selkkauksiin (kansainvälisesti voimaan 21.2.2002), toinen lasten myynnin, lapsiprostituution ja lapsipornografian (18.1.2002) p. sallii varaumien ja selitysten tekemisen

Keskeistä perustuslakivaliokunnan näkökulmasta katsottuna on, että LOS perustuu normitusteknisesti päällekkäisyyteen, toistuvuuteen ja epäsystemaattisuuteen samoin kuin se että LOS käsittää pääsääntöjä, niistä poikkeuksia ja myös poikkeuksen poikkeuksia. Näin ollen on erittäin hankalaa lähestyä uutta lastensuojelulakiehdotusta LOS:in näkökulmasta. Kuitenkin kahta yksityiskohtaa on aiheellista sivuta; tämä tapahtuu LOS 9(1) artiklan ja 12(1) artiklan välityksellä.

LOS 9(1) artikla edellyttää määrättyjä toimenpiteitä silloin, kun lapsi erotetaan vanhemmistaan tahdonvastaisesti. Perusajatuksena on että kun erottaminen on ratkaistu toimivaltaisen viranomaisen päätöksin, vanhemmilla on oikeus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Suomen 1983 LSL täyttää tämän edellytyksen. Asian voi ilmaista myös toisin päin: jos katsotaan, että lapsen edun

mukaista on siirtää tahdonvastaiset interventiot ensiasteena suoraan tuomioistuimen ratkaistavaksi, LOS 9(1) ja muun muassa LOS 41 artikla sallivat myös tämän vaihtoehdon.

Soveltamisalaltaan laajin lapsen kuulemista koskeva oikeusperiaate sisältyy lapsen oikeuksien yleissopimukseen (12 artikla). Hieman vastaavanlaisia säännöksiä on monessa kansallisessa laissamme. Hyvä näin. Ja on tietysti hyvä, että uudessa lastensuojelulaki-ehdotuksessa on lukuisa joukko säännöksiä, jossa edellytetään lapsen oman mielipiteen selvittämistä. Tämä koskee muun muassa ehdotuksen 42.1 §:ää.

Todetusta huolimatta olen tyytymätön voimassa olevaan lainsäädäntöön, myös ehdotuksen 42 §:ään. Siinä painoa pannaan korostuneesti, ellei peräti yksinomaisesti, tiedolliselle ja samalla vain rationaaliselle puolelle. Lasta kuullaan kuin aikuista ikään eli esittämällä ensiksi kysymyksiä ja sitten odottamalla niihin juridisesti mallikelpoisia vastauksia.

Näkökulma on kapea. Se on kapea, koska samalla lapsella on yhtäaikaisesti neljä ikää ja kehitysvaihetta, (1) fyysinen, (2) kognitiivinen, (3) emotionaalinen ja (4) sosiaalinen ikä. Ehdotuksen 42 §:ssä on ehdotetun 20 §:n tapaan ohitettu emotionaalinen ja sosiaalinen ikä. Tämä näkyy siitä, että lapselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi hänen mielipiteensä selvittämiseksi.

Ei ole kaavailtu sellaista järjestelyä, jossa lasta kuultaisiin myös non-verbaalisesti eikä ainoastaan rationaalisesti. Kuuleminen on mielestäni paljon muuta kuin kysymysten esittämistä ja niihin rationaalisten vastausten saamista. Kuuleminen on lapsen sisäiseen maailman pääsemistä.

Perustuslaki

Kun PL 6.3 §:ssä edellytetään, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, kysymys ei ole kuulemisesta, vaan lähinnä myötämääräämisoikeudesta. Voisi ajatella niin, että toisin kuin LOS Suomen perustuslaki normittaa epäsuorasti lapsen *puhevallan* käyttöä. Jos tästä ollaan samaa mieltä, silloin on perusteltava miksi puhevallan käytön osalta uudessa lastensuojelulaissa painotetaan fyysistä eli biologista tai *kronologista ikää* psykososiaalisen iän sijaan. Tämä voisi johtua siitä, että todennettavissa olevat ja samallaa kronologiseen ikään ankkuroidut ikärajat (kuten 15 & 12 vuotta tai 16 & 13 vuotta taikka 14 & 11 vuotta) ovat hallinnollisesti käteviä toisin kuin perin tulkinnanvaraiset psyko-sosiaaliset ikärajaräjäykset.

Asia on liian suuri tässä yhteydessä aukirevittäväksi. Jossain vaiheessa on kuitenkin syytä käydä periaatekeskustelu siitä, kuinka tärkeää on ymmärtää lapsen iän eri ulottuvuuksia ja ottaa ne kaikki neljä oikeudellisessa sääntelyssä huomioon - myös lapsen puhevaltaa normittavissa.

PL 2 luvun määräysten valossa lienee selvää, että edunvalvojaa, lastensuojelun asiakkuuden alkamista ja siihen liittyvää määräaikaan sidottua lastensuojelutarpeen selvitystä, lupaa hallinto-oikeudelta lapsen tutkimiseen ja lapsen läheisverkoston kartoittamista sekä jälkihuoltoa ja sopimusperusteisia huostaanottojärjestelyjä koskevat ehdotukset ovat linjassa PL:n määräysten kanssa. Näitä ovat erityisesti ne, jotka koskevat yhdenvertaisuutta (PL 6 §), integriteettiä (7 §), oikeutta yksityisyyteen (10 §), uskonnon ja omantunnonvapautta (11 §), sivistyksellisiä oikeuksia (16 §) ja kulttuuria oikeuksia (17 §) sekä sosiaalisia oikeuksia (19 §).

Tosin käytännössä saattaa sekä avohuollon että sijaishuollon yhteydessä joitakin kielellisiä ongelmia (vrt. PL 17 § ja esim. ehdotettu 50 §, joka edellyttää "mahdollisuuksien mukaan" kielellisten seikkojen huomioon ottamista sijashuoltoapaikkaa valittaessa). PL 17 §:n täysymääräisen toteutumisen vajeet eivät kuitenkaan johdu LSL-ehdotuksen säännöksistä sinänsä.

Oikeusturva

On ajateltavissa, että ehdotettua hallinto-oikeusmallia pidetään ongelmallisena joko teoreettisessa tai puhtaasti käytännöllisessä mielessä.

Teoreettisesti ottaen kaksiportaisuus kolmiportaisen järjestelmän sijaan on ongelmallinen, koska po. asia voidaan viedä vain KHO:een. Suomessa ollaan aina 1.1.1937 lähtien totuttu siihen, että tahdonvastaiset huostaanotot voidaan käsitellä ensiksi etupäässä poliittisin perustein muodostetussa ja sen jälkeen kahdessa muussa instanssissa. Tästä syystä kolmiportaisesta järjestelmästä kaksiportaiseen siirtyminen tuntuu ehkä teoreettisesti oudolta ratkaisulta.

Käytännöllisessä mielessä ehdotusta on mahdollista arvostella siitä, että toteutuessaan se varmaankin lisää niin hallinto-oikeuksien kuin KHO:n jo entisestäänkin raskasta työtaakkaa. Yhtä hyvin asia on käännettävissä toisinpäin: Päätöksentekojärjestelmän tulee olla sellainen, että kansalaisten oikeusturva ei ole sidoksissa siihen missä he sattuvat asumaan.

Olennaista on että tahdonvastaisten interventioiden kysymyksessä ollen asianosaiset kokevat saavansa "fair trialin" (muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja) PL 21 §:n tarkoittamassa mielessä.

Mitä pidempi epävarmuuden ja eräänlaisen odottelun aika kuluu, sitä huonompi jo muutoinkin dramatisoituneelle lapselle.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan toimialaa ajatellen ehdotukset eivät sisällä sellaisia tekijöitä, jotka ehdottomasti vaatisivat lastensuojeluudistus-hankkeen ottamista uuteen lukemiseen. Sen sijaan on olemassa valtaisa määrä erilaisia tekijöitä jotka puoltavat lainsäädäntöprosessin etenemistä siitäkin huolimatta, että tämäkin uudistusehdotus tarjoaisi pienehköön arvosteluun mahdollisuuksia.

Tämä voisi koskea vaikkapa sitä, mistä juuri oli puhetta: Olisi mahdollista antaa sellainen kuva, että kun ehdotuksen mukaan tahdonvastaisia huostaanottoasioita koskevat päätökset tehtäisiin ensivaiheessa hallinto-oikeudessa, tämä olisi jotenkin perustuslaillisessa mielessä arveluttavaa. Ehdotettuja säännöksiä PL 21 §:ssä säädettyyn verrattaessa kuitenkin havaitaan, että ensivaiheen päätäntävällän siirtäminen hallinto-oikeudelle ei ole missään katsannossa perustuslain vastaista. Jos toisin olisi, Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla olisi syytä huoleen. Nyt ei ole.

Espoossa 10. päivänä tammikuuta 2007

Kunnioittavasti

Sami Mahkonen

Liite

ESITYS UUDEKSI LASTENSUOJELULAIKSI

HE 2006:252

Yleiset säännökset 1-6 §

- tarkoituksena turvata erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiset lapsen oikeudet
- erityinen suojelu tilanteissa, joissa lapsen hyvinvointi uhkaa vaarantua.
- pyritään määrittelemään "lapsen edun" käsite

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen 7-10 §

- kunnan eri viranomaisia koskevat tehtävät lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä
- ehkäisevää lastensuojelua kunnan lapsille ja perheille suunnatuissa peruspalveluissa.
- raskaana oleville naisille räätälöity päihdekuntoutus (ainoastaan raskaana olevan naisen suostumukseen perustuen)

Lastensuojelun järjestäminen 11-19 §

- kunnan velvollisuuksia lastensuojelun järjestämisessä täsmennetään
- lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle
- pahoinpitelyn tai seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut kiireellisinä

Lapsen osallisuus 20-24 §

- yleisenä puhevallan käytön ikärajana 15 vuotta; huoltajilla rinnakkainen puhevalta
- 12 vuotta täyttäneellä lapsella oikeus käyttää erikseen puhevaltaansa huoltajan ohella kiireellistä sijoitusta, huostaanottoa, sijaishuoltoa, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpitoa koskevassa asiassa
- erityissäännös edunvalvojan määräämisestä huoltajan sijaiseksi tilanteissa, joissa huoltajan ei voida katsoa voivan puolueettomasti edustaa lasta

Asiakkuuden alkaminen ja lastensuojelutarpeen selvitys 25-28 §

- lastensuojeluilmoitusta koskeva sääntely selkiytettäminen
- lakiin uusi säännös määräaikaan sidotusta lastensuojelutarpeen selvityksestä lastensuojeluasiakkuuden alkaessa
- uutena keinona hallinto-oikeudelle mahdollisuutta antaa sosiaaliviranomaisen hakemuksesta lupa lapsen lääketieteellisiin tai muun asiantuntijan tutkimuksiin lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi

Menettelysäännöksiä 29-33 §

- asiakassuunnitelman avulla suunnitellaan, arvioidaan ja seurataan lapsen sekä hänen perheensä tarvitsemaa tukea ja palveluja
- lapsen läheisverkoston kartoittaminen ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle
- asiakastietojen kirjaaminen ja asiakasasiakirjojen ylläpito (erityisesti asiakkaan oikeusturvan kannalta)

Avohuollon tukitoimet 34-37 §

- avohuollon tukitoimien sisältö esimerkinomaisena luettelona
- avohuollon tukitoimena tapahtuva lapsen sijoitus; päätettäessä tulisi aina arvioida sijoituksen tavoitteet ja arvioitu kesto
- ei ehdotonta enimmäisaikarajaa lapsen sijoitukselle yksin

Lapsen kiireellinen sijoitus 38-39 §

- kiireellistä huostaanottoa vastaavaa toimenpidettä ehdotetaan nimitettäväksi lapsen kiireelliseksi sijoitukseksi
- voimassa 30 vuorokautta, elleivät sen edellytykset lakkaa ennen tätä
- jos kiireellisen sijoituksen jälkeen valmistellaan huostaanottoa, jota huoltaja ja lapsi vastustavat, hakemus saatettava 30 vuorokauden kuluessa sijoituksen alkamisesta hallinto-oikeuden ratkaistavaksi

Huostaanotto 40-48 §

- edellytykset pääpiirteissään asiallisesti vuoden 1983 lastensuojelulakia vastaavina - "kodin olosuhteiden" sijasta "kasvuolot"
- tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa päätöksen tekee hallinto-oikeus viranhaltijan hakemuksesta ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian
- huostassapidon lopettamisen edellytykset vastaavina kuin vuoden 1983 laissa

Sijaishuolto 49-60 §

- tarkoitetaan huostaanotetun tai kiireellisesti sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella
- sijaishuolto edelleen joko perhehoitona tai laitoshuoltona
- vähimmäiskriteerit laitosten toimitiloista, laitoksissa sovellettavasta paikkaluvusta, henkilöstön määrästä ja koulutuksesta

Rajoitukset sijaishuollossa 61-74 §

- 1 päivänä marraskuuta 2006 voimaan tulleet lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpitoa sijaishuollon aikana ja sen rajoittamista sekä lastensuojelulaitoksissa sovellettavia rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset sisällytetään lähes sellaisenaan uuteen lastensuojelulakiin
- kyseisiä säännöksiä, lukuun ottamatta yhteydenpidon rajoittamista, sovelletaan edelleen ainoastaan laitoshuollossa oleviin huostaanotettuihin tai kiireellisesti sijoitettuihin lapsiin

Jälkihuolto 75-77 §

- 1983 lastensuojelulain mukaan kunnan velvollisuus järjestää jälkihuoltoa koskee ainoastaan sijaishuollossa olleita lapsia
- myös avohuollon tukitoimena sijoitettu lapsi ja nuori sekä hänen perheensä tarvitsevat yleensä erilaisia tukitoimia sijoituksen päätyttyä
- ehdotettu laajennettavaksi jälkihuoltoon oikeutettujen lasten piiriä myös avohuollon tukitoimena sijoitettuihin lapsiin

Valvontaa koskevat säännökset 78-81 §

- erityissäännös perhehoitoon ja laitoshuoltoon sijoitettujen lasten hoidon sekä sijaishuoltopaikkojen toiminnan valvonnasta
- säännös lääninhallitusten suorittamasta lastensuojelulaitosten valvonnasta (kaikkia lastensuojelulaitoksia riippumatta siitä, onko kunnan tai yksityisen tahon ylläpitämä).

Asian käsittely hallintotuomioistuimessa 82-88 §

- päätöksenteon siirtäminen tahdonvastaisissa lastensuojeluasioissa hallinto-oikeuteen
- korkein hallinto-oikeus hallinto-oikeuden ensivaiheessa päättämässä asioissa ainoa valitusaste
- yleisten säännösten lisäksi lastensuojelulain 14 lukuun lastensuojeluasioiden hallintotuomioistuinkäsittelyä koskevia erityissäännöksiä

Muutoksenhaku 89-92 §

- säädetään ensinnäkin muutoksenhakuun oikeutetuista henkilöistä ja tähän liittyen lapsen puhevallan käyttämisestä tuomioistuimessa
- lapselle lastensuojelulaissa säädetyillä edellytyksillä määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa
- huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön, jos täytäntöönpanon siirtäminen uhkaa lapsen terveyttä tai kehitystä



19.1.2007

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

Hallitussihteeri Eeva Kangasniemi
Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HE 252/2006 - STM:N LISÄSELVITYS LIITI

Huostaanotetun lapse

jaettu
PeU:lle

He

Lastensuojelulakiesityk
sen huollon siirtämisen
huollosta ja tapaamisoi!

P-

Lapsen huollosta päättämistä huostassapidon aikana koskevassa ehdotetussa 46 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, vaikuttaako lapsen huostaanotto yleisen tuomioistuimen kelpoisuuteen päättää lapsen huollosta ja edunvalvonnasta. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 19 §:n 3 momenttia. Sen mukaan lapsen huoltoa koskevat päätökset tekisi käräjäoikeus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti.

Lapsen huoltoa koskevan määräyksen antaminen voisi tulla kuten nykyisinkin kyseeseen esimerkiksi joissakin tapauksissa pitkään perhehoidossa olleen lapsen kohdalla. On huomattava, ettei ehdotus lainkaan koske sitä, millä edellytyksillä lapsen huolto voidaan siirtää vanhemmilta muulle henkilölle. Asiasta säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan tällainen siirto on mahdollinen vain, jos siihen on lapsen kannalta erittäin painavia syitä.

Lastensuojelulain valmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijat toivat esille, että pitkissä perhehoitosijoituksissa saattaa olla lapsen edun mukaista siirtää lapsen arkeen liittyvistä käytännön asioista päättäminen viranomaistaholta eli sosiaalityöntekijältä perhehoitajalle. Ehdotetun 46 §:n 2 momentissa säädetään perhehoitajien taloudellisesta tukemisesta lapsen hoidossa huollon siirron jälkeen. Säännös vastaa asiallisesti muutoin voimassa olevan lastensuojelulain 34 §:n 2 momenttia, mutta siinä ehdotetaan mahdollistettavaksi hoitoa ja ylläpitoa koskevan korvauksen lisäksi palkkion maksaminen siinäkin tapauksessa, että lapsen huolto siirretään lapsen sijaishuollosta vastanneelle perhehoitajalle. Muun muassa oikeusministeriön ja useiden lapsioikeuden asiantuntijoiden käsityksen mukaan tämä on tervetullut uudistus, sillä se takaa osaltaan sitä, että rahan liittyvät kysymykset eivät estä huollon järjestämistä lapsen edun mukaisesti. Käytännössä lapsen huoltoa ei nykyisin ole

19.1.2007

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HE 252/2006 - STM:N LISÄSELVITYS LIITTYEN ASIAOTUNTIJAKUULEMISIIN

Huostaanotetun lapsen huollon siirto vanhemmalta perhehoitajalle

Lastensuojelulakiesitykseen ei sisälly asiallisesti uusia säännöksiä lapsen huollon siirtämisestä, vaan siitä säädettäisiin jatkossakin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa.

Lapsen huollosta päättämistä huostassapidon aikana koskevassa ehdotetussa 46 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, vaikuttaako lapsen huostaanotto yleisen tuomioistuimen kelpoisuuteen päättää lapsen huollosta ja edunvalvonnasta. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 19 §:n 3 momenttia. Sen mukaan lapsen huoltoa koskevat päätökset tekisi käräjäoikeus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti.

Lapsen huoltoa koskevan määräyksen antaminen voisi tulla kuten nykyisinkin kyseeseen esimerkiksi joissakin tapauksissa pitkään perhehoidossa olleen lapsen kohdalla. On huomattava, ettei ehdotus lainkaan koske sitä, millä edellytyksillä lapsen huolto voidaan siirtää vanhemmilta muulle henkilölle. Asiasta säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan tällainen siirto on mahdollinen vain, jos siihen on lapsen kannalta erittäin painavia syitä.

Lastensuojelulain valmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijat toivat esille, että pitkissä perhehoitosijoituksissa saattaa olla lapsen edun mukaista siirtää lapsen arkeen liittyvistä käytännön asioista päättäminen viranomaistaholta eli sosiaalityöntekijältä perhehoitajalle. Ehdotetun 46 §:n 2 momentissa säädetään perhehoitajien taloudellisesta tukemisesta lapsen hoidossa huollon siirron jälkeen. Säännös vastaa asiallisesti muutoin voimassa olevan lastensuojelulain 34 §:n 2 momenttia, mutta siinä ehdotetaan mahdollistettavaksi hoitoa ja ylläpitoa koskevan korvauksen lisäksi palkkion maksaminen siinäkin tapauksessa, että lapsen huolto siirretään lapsen sijaishuollosta vastanneelle perhehoitajalle. Muun muassa oikeusministeriön ja useiden lapsioikeuden asiantuntijoiden käsityksen mukaan tämä on tervetullut uudistus, sillä se takaa osaltaan sitä, että rahaan liittyvät kysymykset eivät estä huollon järjestämistä lapsen edun mukaisesti. Käytännössä lapsen huoltoa ei nykyisin ole

taloudellisista syistä johtuen aina voitu järjestää lapsen edun mukaisesti, sillä pienituloiset perhehoitajat ovat saattaneet laskea taloutensa osin sen varaan, että he saavat lapsen hoitamisesta palkkiota.

Lasten yhdenvertaisen kohtelun kannalta voidaan myös pohtia, onko pitkään sijaisperheessä olleen lapsen edun mukaista, että hänen arkielämäänsä koskeva käytännön päätöksenteko (esim. koulunkäyntiin liittyvien asiapapereiden allekirjoitukset ym.) pysytetään viranomaistaholla. Huoltoa koskevalla päätöksellä hänet voitaisiin saattaa käytännössä yhdenvertaisempaan asemaan muiden, syntymäkodissaan asuvien lasten kanssa.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että Ruotsin lainsäädännössä sosiaaliviranomaiset velvoitetaan huollon siirron tarpeellisuuden arviointiin kun on kyse pitkään jatkuneilta perhesijoituksista. Ruotsin sosiaalihuoltolain mukaan sosiaaliviranomaisten on arvioitava tarve lapsen huollon siirtoa koskevan määräyksen hakemiseen silloin, kun lapsi on ollut sijoitettuna samaan perheeseen kolme vuotta (sosiaalihuoltolain 6 luvun 8§).

Lapsen tilanteen pysyvyyden ja läheisten ihmissuhteiden jatkuvuuden turvaamiseksi muutamat lakiesityksen valmistelun kuluessa kuullut asiantuntijat ehdottivat lastensuojelulakiin säännöksiä myös vanhempien tahdonvastaisesta adoptiosta. Adoptiosta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi jatkossakin lapseksiottamisesta annetussa laissa.

Adoptioon verrattuna huollon siirto rajoittaa huomattavasti vähemmän vanhemman oikeuksia. Huoltoa koskeva määräys on lähtökohtaisesti voimassa lapsen täysi-ikäisyyteen saakka, mutta sitä voidaan tätä ennen muuttaa. Vaikka lapsen huolto siirrettäisiin perhehoitajille, on vanhemmilla edelleen lähtökohtaisesti oikeus tavata lasta, sillä käräjäoikeus ratkaisee tällöinkin lapsen tapaamista koskevat asiat lapsenhuolto-lain mukaisesti. Lapsen juridinen yhteys sukuunsa ei katkea, ja lapsella säilyy siten muun muassa perintöoikeus biologisten vanhempiensa omaisuuteen.

Lapsen läheisverkoston kartoittaminen ja siihen liittyvä huollon siirto

Lastensuojelulakiin ehdotetussa lapsen läheisverkoston kartoittamista koskevassa 32 §:n 2 momentissa säädettäisiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen 11 §:n 2 momenttia asiallisesti vastaavasti sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi vanhempien välisellä sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä, jos tätä on lapsen edun kannalta pidettävä aiheellisena. Huollon siirtämisen edellytykset määräytyisivät kuten nykyisinkin lapsenhuoltolain perusteella ja vaatisivat siten erityisesti muun kuin vanhemman ollessa kyseessä erittäin painavia syitä (lapsenhuoltolain 9 §:n 2 momentti).

Ehdotettu lastensuojelulain 32 §:n 3 momentti olisi asiallisesti voimassa olevan lastensuojeluasetuksen 7 §:ää vastaava. Kyseisen säännöksen tarkoituksena on turvata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastuun ottavalle henkilölle eli lapselle määrätyle huoltajalle taloudelliset mahdollisuudet vastata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Säännöksen ottamisella lakiin pyritään korostamaan lapsen ja hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan huolehtivien henkilöiden oikeutta yhteiskunnan tukeen näissäkin tilanteissa, joissa mahdollisesti voidaan välttyä jopa siltä, että lapsi muutoin jouduttaisiin ottamaan huostaan.

Sen sijaan poiketen perustuslakivaliokunnalle annetusta asiantuntijalausunnosta (Mikkola), lastensuojelulakiin ei esitetä säännöstä, jonka mukaan perhehoitajalain mukaiset korvaukset ja palkkio tulisi maksaa myös yksityisesti sijoitetusta lapsesta. Yksityisesti sijoitetun lapsen hoitoonsa ottaneelle henkilölle olisi järjestettävä ehdotetun 81 §:n 3 momentin mukaisesti tarvittaessa 7 luvussa tarkoitettuja avohuollon tuki-

q

toimia lapsen hoidon ja kasvatuksen edistämiseksi. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lastensuojeluasetuksen 17 §:n 2 momenttia.

Perustuslakivaliokunnalle annetun asiantuntijalausannon (Mikkola) mukaan huostaanotetun lapsen huollon siirto perhehoitajalle olisi vastoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Tässä yhteydessä on kuitenkin myös huomattava, että huostaanoton ja perhehoito-sijoituksen jatkuessa useita vuosia, ihmisoikeustuomioistuin on katsonut lapsen edun voivan syrjäyttää vanhemman edun mukaisen perheen jälleenyhdistämisen vaatimuksen (ks. HE 252/2006 s. 44). Lapsen edun kuten lapsen läheisten ja pysyvien ihmissuhteiden turvaaminen voi siten johtaa siihen, että iaⁿsi voi joissakin tilanteissa jäädä perhehoitajan luokse asumaan käytännössä pysyvästi, vaikka huostaanoton edellytykset muutoin lakkaisivatkin vanhemman kuntouduttua.

Päätöksentekojärjestelmä

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 14.12.2006 asiantuntijat totesivat varsin yksimielisesti lakiesityksessä ehdotetun tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksentekomallin olevan sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukainen.

Ohessa tiedoksi STM:n lakivaliokunnalle antama lisäselvitys nykyisen ja lakiesityksessä ehdotetun päätöksentekomallin eroista.

Lapsen kuuleminen ja puhevallan käyttö

Lakiesityksessä korostetaan lapsen osallisuutta (ehdotettu 5 §) ja lapsen mielipiteen selvittämistä iän ja kehitystason mukaisesti kaikissa häntä koskevissa lastensuojeluasioissa (ehdotetun 20 §:n 1 momentti). Lisäksi 12 vuotta täyttäneellä lapsella olisi lapsen kannalta merkittävimmissä lastensuojeluasioissa myös oikeus tulla kuulluksi ja nähdä asiaan vaikuttavat asiakirjat hallintolain 34 §:n mukaisesti. Muissa asioissa hai-

lintolain mukainen kuuluminen koskisi 15 vuotta täyttäneitä lapsia (ehdotetun 20 §:n 2 momentti). Vastaavasti 12 vuotta täyttäneellä lapsella olisi itsenäinen oikeus käyttää puhevaltaansa huoltajan ohella samoissa lapsen kannalta merkittävimmissä asioissa, joissa häntä on myös kuultava hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa edellytetään, että lapsi saa vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lakiesityksen valmistelun sekä eduskuntakäsittelyn kuluessa saadut selvitykset ja asiantuntijalausunnot poikkeavat merkittävästi toisistaan siltä osin, katsotaanko edellä mainitun edellyttävän jo 12 vuotta täyttäneiden lasten kuulemista nimenomaan hallintolain mukaisesti. Myös lapsen itsenäisen puhevallan käytön ikärajoista on esitetty hyvin paljon toisistaan poikkeavia kannanottoja. Hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset ovat STM:n näkemyksen mukaan lapsen edun ja ikätason mukaisen osallistumisoikeuden turvaava kompromissi esitetyistä eri näkemyksistä.

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Eeva Kangasniemi

MUISTIO

5.1.2007

Eduskunnan lakivaliokunta

PÄÄTÖKSENTEKO HUOSTAANOTTOASIOISSA

- **Nykyisen ja ehdotetun uuden lastensuojelulain (HE 252/2006) päätöksentekomallien vertailua**

Nykyinen päätöksentekomalli tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa

Lastensuojelua koskeva päätöksenteko on lastensuojelulaissa (683/1983) osoitettu sosiaalilautakunnalle, jolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentin mukaista kunnan monijäsenistä toimielintä. Sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin perusteella toimielin voi siirtää johtosäännöllä päätösvaltaansa alaiselleen viranhaltijalle henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin mukaan sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavalla viranhaltijalla, jonka toimielin on tehtävään määrännyt, on oikeus tehdä kiireellistä huostaanottoa koskevat päätökset. Lastensuojelua koskeva päätöksenteko voidaan siten nykyisin delegoida kunnassa viranhaltijatasolle lukuun ottamatta niin kutsuttuja tahdonvastaista huostaanottoa koskevia päätöksiä, jotka on tehtävä toimielimessä. Tahdonvastaisilla huostaanottoasioilla tarkoitetaan huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista koskevia päätöksiä, joita huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa.

Lastensuojeluasioiden päätöksenteko on nykyisin järjestetty varsin eri tavoin eri kunnissa. Se, kuinka paljon toimielimen päätösvaltaa on delegoitu, vaihtelee kunnittain. Myös päätöksenteko toimielimessä poikkeaa kunnittain muun muassa sen suhteen, missä kokoonpanossa lastensuojelua koskevat asiat käsitellään. Ainakin suurimmissa kunnissa on perustettu yksilöasioiden käsittelyä varten erillisiä jaostoja. Menettelytavat vaihtelevat myös asianosaisten kuulemisessa. Lastensuojelulaissa edellytetty asiaan osallisten kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen tapahtuu viranhaltijoiden toimesta asian valmistelun kuluessa. Tämän lisäksi myös toimielin voi kuulla suullisesti asiaan osallisia, mutta heillä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta tulla kuulluksi toimielimen kokouksessa. Toimielin ei myöskään kuule todistajia eikä asiaan osallisilla ole oikeutta olla läsnä toimielimen kutsumia asiantuntijoita kuultaessa.

Lastensuojelulakia koskevan lakiesityksen valmisteluun liittyvissä kuulemistilaisuuksissa tuotiin esille useita nykyiseen toimielimen päätöksentekoon liittyviä ongelmia. Luottamushenkilöistä koostuvassa toimielimessä ei ole välttämättä riittävästi lastensuojelullista tai oikeudellista asiantuntemusta ja tällöin päätökset voivat käytännössä perustua ainakin osittain muihin kuin lastensuojelulain mukaisiin perusteisiin. Toimielin saattaa päätyä asiaan liittymättömin, esimerkiksi taloudellisiin perusteisiin, ettei viranhaltijan esittämää tahdonvastaista huostaanottoa tehdä. On myös tilanteita, joissa huostaanottoa

vastustavat vanhemmat uhkailevat toimielimen jäseniä siten, etteivät nämä uskalla tehdä tahdonvastaista huostaanottopäätöstä. Lapsi jää tällöin elämään sellaisen vanhemman hoidossa, jolta joukko aikuisia ei uskalla ottaa häntä huostaan. Tällöin asia ei nykyisin lainkaan etene hallinto-oikeuden arvioitavaksi, koska asiaan osallisilla ei yleensä ole intressiä valittaa itselleen myönteiseksi katsomastaan päätöksestä. Erityisesti tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa toimielintä ei myöskään pidetä riittävän puolueettomana päätöksentekotahona. Tästä johtuen asiaan osalliset saattavat pysyä varsin passiivisina ensivaiheen päätöksenteon yhteydessä, ja aktivoitua tuomaan esille näkökantojaan vasta asian käsittelyn edetessä hallinto-oikeuteen.

Lastensuojelulain 17 §:n 2 momentin mukaan kaikissa tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa toimielimen tekemä päätös on alistettava 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Lastensuojelulain 17 §:n 1 momentissa mainituilla asiaan osallisilla on alustusmenettelyn lisäksi ja siitä riippumatta oikeus valittaa toimielimen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Sama huostaanottoasia voi siten tulla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi sekä alustus- että valitusasiana. Käytännössä hallinto-oikeudessa odotetaan ennen alitusasian käsittelyn aloittamista päätöksen tiedoksiannosta alkavan 30 vuorokauden valitusajan kulumista loppuun, jotta kaikki mahdolliset samaa asiaa koskevat valitukset ovat tuomioistuimen tiedossa. Tämä käytäntö viivästyttää hallinto-oikeuden päätöksen tekemistä.

Alistusmenettelystä hallinto-oikeudessa ei ole erityissäännöksiä, mutta siihen sovelletaan soveltuvin osin hallintolainkäyttölain (586/1996) valitusasioiden käsittelyyn tarkoitettuja yleissäännöksiä. Asioiden käsittely hallinto-oikeudessa on nykyisin pääosin kirjallista, erityisesti alitusasioissa. Käsittely alkaa yleensä kirjallisena, mutta voi jatkua sekä alitus- että valitusasioissa suullisella käsittelyllä. Hallinto-oikeuksien kesken on eroja siinä, kuinka usein alitusasioissa järjestetään suullisia käsittelyjä. Korkeimman hallinto-oikeuden uusimman ratkaisukäytännön mukaan suullisia käsittelyjä edellytetään kuitenkin myös alitusasioissa. Alistusasioiden käsittely vaihtelee hallinto-oikeuksittain myös sen suhteen, kuinka perusteellisesti asia käsitellään. Jotkut hallinto-oikeudet tutkivat alitusasiat jopa huomattavasti pemsteellisemmin kuin valitusasiat, joissa keskitytään pääasiassa valituksen kohteena oleviin seikkoihin.

Lastensuojeluasioita käsitellään hallinto-oikeudessa kokoonpanossa, jossa on mukana asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeusiain (430/1999) 8 §:n 2 momentin mukaan asiantuntijajäsenten tulee

olla tehtävään soveltuvan ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneita, lastensuojeluun perehtyneitä henkilöitä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voi edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siten lopullisen päätöksen saaminen huostaanottoa koskevassa asiassa voi kestää hyvinkin pitkään. Koko tämän ajan lapsen tilanne on lähtökohtaisesti auki, eikä yleensä jo toimielimen päätöksen perusteella täytäntöönpannun sijoituksen lainmukaisuudesta ja jatkuvuudesta ole varmuutta. Tämä on merkittävä epäkohta ottaen huomioon perusoikeudet ja Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset sekä näiden asioiden erityisen herkästä luonteesta johtuvan lapsen ja hänen läheistensä korostuneen oikeusturvan tarpeen.

Erityisesti lapsen, mutta yleensä myös muiden asiaan osallisten etu on, että lopullinen huostaanottopäätös saadaan aikaan mahdollisimman pian, ja että epävarmuuden tila kestää mahdollisimman lyhyen aikaa. Merkittävä osa huostaanotetuista lapsista tarvitsee kuntoutuukseen jonkinlaista terapiaa tai psykiatrista hoitoa. Ensimmäinen ehto terapian ja hoidon aloittamiselle on kuitenkin usein se, että lapsi ensin sijoitetaan paikkaan, jossa hänen elämänsä ja ihmissuhteensa ovat lapsen kannalta turvalliset ja vakiintuneet. Jo tällainen olosuhteen muutos itsessään korjaa monesti osan haavoittuneen lapsen psyykkisistä oireista. Koska epävarmuuden lisäksi toistuvat muutokset ja katkokset lapsen kiintymyssuhteissa ovat tämänhetkisen lapsen psyykkistä kehitystä koskevan tieteellisen tiedon mukaan hänen kehitykselleen ja tunne-elämälleen tuhoisia, on tavallista, että lapsi odottaa nykyisin tilapäisessä sijaishuoltopaikassa vähintäänkin hallinto-oikeuden päätökseen saakka. Toisinaan riitaisissa ja tulehtuneissa tilanteissa odotetaan korkeimman hallinto-oikeudenkin päätöstä, ennen kuin lapsi sijoitetaan pysyvämmiin itselleen sopivampaan perheeseen tai laitokseen.

Nimenomaisesti myös lainvalmistelijoita ja -sääätäjiä velvoittaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artikla, jonka mukaan kaikissa lasta koskevissa asioissa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Lapsen edun ja oikeusturvan kannalta nykyisen tieteellisen tiedon perusteella ei voida liikaa korostaa pikaisen ja lopullisen, "fair trial" -periaatteet täyttävän päätöksen merkitystä.

Ehdotettu päätöksentekomalli tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa

Ehdotetussa päätöksentekomallissa lapsen ja vanhempien oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä lastensuojeluasioita ei enää käsiteltäisi sosiaalilautakunnassa tai vastaavassa kunnan monijäsenisessä toimielimessä. Näissä asioissa on k}se luonteeltaan yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi rinnastettavista oikeuksista, joita koskeva päätöksenteko on varsin lakisidonnaista. Päätöksenteko ei siten edellytä luottamushenkilöistä koostuvalle toimielimelle luonteenomaista tarkoituksenmukaisharkintaa. Päätöksentekomallin uudistamisen tavoitteena on ennen kaikkea parantaa lapsen ja perheen oikeusturvaa. Erityisesti tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa pyritään myös nopeuttamaan lopullisen päätöksen saamista.

Päätöksenteko niin kutsutuissa tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa, joissa huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, ehdotetaan siirrettäväksi jo ensivaiheessa kunnan toimielimeltä hallinto-oikeuteen. Näissä asioissa lapsen ja perheen oikeusturva edellyttää asian käsittelemistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa puolueettomassa tuomioistuimessa.

Riippumatta siitä, mikä lastensuojelulaissa säädettäisiin päätöksentekotahoksi, perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset velvoittaisivat ainakin tahdonvastaisten huostaanottoasioiden viemistä edelleen tuomioistuimen käsiteltäviksi. Kaikki tahdonvastaiset huostaanottoasiat käsitellään nykyisin hallinto-

oikeuksissa alistusasioina ja lisäksi valitusasioina silloin, kun toimielimen päätöksestä on valitettu. Ehdotetussa päätöksentekomallissa päätöksentekomenettelyä pyritään selkiyttämään luopumalla nykyisestä alistusmenetelmästä.

Tahdonvastaiset huostaanottoasiat tulisivat hallinto-oikeudessa vireille kunnan sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan hakemuksesta ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Lastensuojelulaissa säädettäisiin lisäksi muun muassa asioiden valmistelusta parityönä ja tarvittavan muun asiantuntemuksen turvaamisesta valmistelussa. Lastensuojeluasioita käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa nykyiseen tapaan kokoonpanossa, jossa on mukana asiantuntijajäsen.

4(7)

Ehdotettu päätöksentekomalli ei käytännössä eroa juurikaan asiallisesti nykyisestä. Hallinto-oikeuksille toimitetaan jo nykyisin ehdotettua huostaanottohakemusta ja sen liitteitä vastaava asiakirja-aineisto alistettavien huostaanotto päätösten yhteydessä. Hallinto-oikeus tekee päätökseen liitetyn ja tarvittaessa muun hankkimansa aineiston pohjalta oikeudellisen arvion siitä, täytyvätkö asiassa lastensuojelulaissa mainitut edellytykset. Hakemusmenettely ei siten tuo hallinto-oikeuksien pohdittavaksi sellaisia uusia kysymyksiä, joita ne eivät jo nykyisin ratkaisisi käsitellessään huostaanottoasioita. Hallinto-oikeudet eivät jatkossakaan tekisi lastensuojeluviranomaisten puolesta tarvittavia selvityksiä esimerkiksi lapsen tilanteesta ja tuen tarpeesta tai mahdollisesta sijaishuoltokäytännöstä. Sen sijaan huostaanottoasioiden ensivaiheen päätöksenteon hallinto-oikeudessa arvioidaan pikemminkin edistävän huostaanottoasioiden nykyistä huolellisempaa valmistelua kunnissa. Tätä nimenomaan painotetaan hallinto-oikeudelle tehtävää hakemusta koskevassa 44 §:ssä, jossa ehdotetaan vaadittavaksi sosiaaliviranomaisilta varsin perusteellisia selvityksiä huostaanottohakemuksen perusteluksi. Säännös on voimassa olevaan lastensuojelulakiin verrattuna uusija vasta siinä tarkoitettujen selvitysten tultua tehdyksi voidaan hakemus hallinto-oikeudelle tehdä. Vastuu asian valmistelusta ja erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen selvittämisestä kuuluisi siten kokonaisuudessaan edelleen kunnan lastensuojeluviranomaisille.

Tahdonvastaisten huostaanottoasioiden ensivaiheen päätöksenteon siirtyessä hallinto-oikeuteen korkeimmasta hallinto-oikeudesta tulisi näissä asioissa ensimmäinen ja ainoa valitusaste. Yksilön oikeusturvan kannalta asiantuntemuksen ja riippumattomuuden takaamisella jo ensivaiheen päätöksenteossa voidaan lakiehdotuksen valmisteluun liittyneiden laajojen asiantuntijakuulemisten perusteella arvioida olevan enemmän merkitystä kuin valitusasteiden määrällä. Jäljellejäävä yksi valitusaste täyttää edelleen ihmisoikeussopimuksissa asetetut oikeusturvavaatimukset.

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee viran puolesta huolehtia, että niissä lastensuojelupäätösten valmistelun yhteydessä selvitetään ja päätöksenteossa otetaan huomioon myös alkuperäisen päätöksen jälkeen ilmenneet seikat ja tapahtumat. Hallintotuomioistuinten ratkaisut perustuvat siten kulloinkin vallitsevaan tosiasialliseen tilanteeseen. Tästä kuitenkin seuraa se epäkohta, että tuoreimpia faktoja lapsen ja hänen huoltajansa tai sijaishuoltopaikan tilanteesta selvitetään ja käsitellään ehkä vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jos asia palautettaisiin tällöin alempien päätöksenteokolmansien käsittelyyn muuttuneen tilanteen vuoksi, asiaan osallisten oikeusturva heikkenisi entisestään epävarman tilanteen pitkittyessä. Kun ensivaiheen päätöksenteko ehdotetaan siirrettäväksi hallinto-oikeuteen, voi korkeimman hallinto-oikeuden asema valitusasteena helpottua tältä osin, sillä tällöin ensivaiheen päätöksestä

ei ole vielä ehtinyt kulua niin pitkää aikaa, että lapsen ja perheen tilanne olisi ehtinyt merkittävästi muuttua asian tullessa käsiteltäväksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Lakiesitykseen sisältyy myös lastensuojeluasioiden hallinto-oikeuskäsittelyä koskevia säännöksiä. Säännösten tarkoituksena on edistää erityisesti huostaanottoa koskevien hakemusasioden joustavaa ja nopeaa käsittelyä hallinto-oikeudessa sekä yhdenmukaistaa hallinto-oikeuksien käytäntöjä myös muiden lastensuojeluasioiden käsittelyssä. Hakemusasian käsittelyn aikana hallinto-oikeus voisi antaa väliaikaisia määräyksiä lapsen hoidon järjestämisestä. Asian kirjallisen valmistelun ohella tai sen sijasta hallinto-oikeus voisi myös järjestää valmistelevalle suullisen käsittelyn, jossa käytäisiin erityisesti läpi niitä seikkoja, joissa asiaan osalliset ovat erimielisiä. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta ratkaista yhden hallinto-oikeuden tuomarin kokoonpanossa tietyt asiat kuten huostaanottoasiassa annettava väliaikaista määräystä koskeva asia. Nämäkin asiat voitaisiin kuitenkin tuomioistuimen harkinnan mukaan ratkaista myös täydessä kokoonpanossa, esimerkiksi jos asiantuntijajäsenen läsnäolo katsottaisiin asian ratkaisemiseksi tarpeelliseksi. Lisäksi esitetään kaikkia lastensuojeluasioita koskevia uusia säännöksiä lapsen kuulemisesta ja avustamisesta hallintotuomioistuimissa. Niiden tarkoituksena on turvata lapsen asemaa hallinto-oikeuskäsittelyssä ja yhdenmukaistaa eri hallinto-oikeuksien nykyisin hyvin vaihtelevia käytäntöjä.

Huolimatta edellä mainituista huostaanottoasioiden käsittelyä nopeuttavista menettelysäännöksistä ehdotettu päätöksentekojärjestelmä edellyttää lisäresursseja hallinto-oikeuksiin. Lastensuojeluasioissa nopea päätöksenteko on erityisen tärkeää. Hallituksen esityksessä hallinto-oikeuksien lisävoimavarojen tarpeeksi on arvioitu 12-14 henkilötyövuotta, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien menoja yhteensä miljoona euroa vuodessa.

Päätöksenteko muissa huostaanottoasioissa

Nykyisin niin kutsutuissa suostumukseen perustuvissa huostaanottoasioissa, joissa huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei vastusta huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, toimitellaan päätöksenteon sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin perusteella viranhaltijatasolle. Mikäli asianosainen on tyytymätön viranhaltijan tekemään päätökseen, hän voi saattaa asian 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista oikaisuvaatimuksella toimielimen arvioitavaksi. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lastensuojeluasioiden päätöksenteko ehdotetaan osoitettavaksi lastensuojelulaissa toimielimen sijasta suoraan viranhaltijatasolle. Päätöksenteon ohjaaminen laissa nimenomaisesti suoraan viranhaltijalle korostaisi asiantuntemuksen merkitystä yksilöasioita koskevassa päätöksenteossa.

Lapsen ja vanhempien oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä asioissa päätöksenteko ohjattaisiin ehdotetun lastensuojelulain 13 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan johtosäännön mukaan määrättyväälle sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai hänen määräämälleen viranhaltijalle. Päätöksen valmistelusta vastaisi ammatillisen kelpoisuuden omaava sosiaalityöntekijä. Asian valmistelun ja päätöksenteon erottamisella näissä asioissa pyritään edistämään asiakkaan oikeusturvaa ja päätösten yhdenmukaisuutta kunnassa sekä toisaalta takaamaan näissä usein varsin vaativissa ja ristiriitaisissa asioissa johdon tuki asiaa valmistelevalle sosiaalityöntekijälle.

Edellä tarkoitettuja lapsen ja vanhemman oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä asioita olisivat ensinnäkin suostumukseen perustuvat huostaanotot ja niihin liittyvä sijaishuoltoon sijoittaminen. Kun asiaan osalliset ja sosiaaliviranomaiset ovat huostaanotosta yksimielisiä, päätökseen ei liity sellaista oikeusturvan tarvetta, joka vaatisi asian käsittelyä ensi vaiheessa riippumattomassa tuomioistuimessa. Tällöin riittävänä oikeusturvan takeena asiaan osallisille olisi mahdollisuus aiemmasta suostumuksestaan huolimatta valittaa viranhaltijan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Suostumukseen perustuvien huostaanottoasioiden ohella muita lapsen ja vanhemman oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä asioita olisivat sijaishuoltopaikan muuttamista, huostassapidon lopettamista sekä erityistä huolenpitoa koskevat päätökset. Kaikissa edellä mainituissa asioissa päätöksen tekisi siten kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija ammatillisen kelpoisuuden omaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian.

Ehdotetussa lastensuojelulain 90 §:ssä erikseen luetelluissa lapsen ja perheen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä lastensuojeluasioissa kunnan viranhaltijan päätöksestä ei tarvitsisi tehdä nykyiseen tapaan ensin oikaisuvaatimusta toimielimelle, vaan siitä saisi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Näitä asioita olisivat kiireellistä sijoitusta, huostaanottoa ja sijaishuoltoa, huostassapidon lopettamista, yhteydenpidon rajoittamista sekä eräitä rajoitustoimenpiteitä koskevat asiat. Kyseessä olevissa asioissa oikaisuvaatimusmenettelyn luottamushenkilöpohjaisessa toimielimessä ei voida katsoa tuovan lapsen ja perheen oikeusturvan kannalta merkittävää lisäarvoa, vaan päinvastoin viivästyttävän mahdollisuutta saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa.

Päätöksenteko kiireellisestä huostaanotosta ja kiireellisestä sijoituksesta

Nykyisin kiireellistä huostaanottoa koskevat päätökset on kunnissa delegoitu ammatillisen kelpoisuuden omaaville sosiaalityöntekijöille. Sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentin mukaan sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavalla viranhaltijalla, jonka toimielin on tehtävään määrännyt, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä. Lastensuojelulain 18 §:n 1 momentin mukaan kiireellistä huostaanottoa koskevaa päätöstä ei tarvitse alistaa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Siitä on kuitenkin mahdollista tehdä oikaisuvaatimus toimielimelle sekä valittaa toimielimen päätöksestä hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lastensuojelulain 18 §:n 2 momentin mukaan kiireellinen huostaanotto lakkaa viimeistään 14 päivässä päätöksen tekemisestä, jollei sitä sanottuna aikana oteta huostaanottoasiana käsiteltäväksi. Huostaanottoasia on tällöin käsiteltävä viivytyksettä ja viimeistään 30 päivän kuluessa kiireellisen huostaanoton tekemisestä tai muussa tapauksessa kiireellistä huostaanottoa koskeva päätös raukeaa. Erittäin painavasta syystä voidaan määräaika jatkaa enintään 30 päivää. Käytännössä näin tehdään lähes säännönmukaisesti. Kun toimielin on tehnyt päätöksensä huostaanotosta ja se on annettu todisteellisesti tiedoksi asianosaisille, alkaa kulu 30 päivän pituinen valitusaika hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus aloittaa asian käsittelyn aikaisintaan valitusajan kuluttua loppuun. Mahdollinen asiaan osallisen aiemmin tekemä kiireellistä huostaanottoa koskeva valitus käsitellään käytännössä yhdessä huostaanottoasian kanssa. Viranhaltijan tekemästä kiireellisestä huostaanottopäätöksestä kuluu siten käytännössä vähintään kolme kuukautta ennen kuin asiaa koskeva päätös tulee hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Tämä aika on merkittävän pitkä ottaen huomioon toimenpiteen luonteen; sillä puututaan voimakkaasti perheen ja lapsen yksityis- ja perhe-elämän suojaan.

Lapsen kiireelliseen sijoittamiseen kodin ulkopuolelle liittyy erityinen oikeusturvan tarve. Ehdotetun uuden lastensuojelulain 13 §:n 2 momentin mukaan kiireellistä huostaanottoa asiallisesti vastaava lapsen kiireellinen sijoitus olisi toimenpiteen kiireellisen luonteen vuoksi kuitenkin edelleen mahdollista tehdä viranhaltijan päätöksellä. Kiireellistä sijoitusta koskevan ensivaiheen päätöksen tekisi siten asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momenttia vastaavasti ammatillisen kelpoisuuden omaava tehtävään määrätty sosiaalityöntekijä. Sen sijaan uutta olisi se, että asiaan osallisten vastustaessa kiireellisen sijoituksen jatkamista asia tulisi saattaa ehdotetun 39 §:n 2 momentin mukaisesti 30 päivän määräajassa sijoituksen tekemisestä hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Hallinto-oikeus voisi tällöin jatkaa kiireellistä sijoitusta huostaanoton valmistelemiseksi määräajaksi, joka voisi olla enintään 60 päivää (ehdotettu 39 §:n 4 momentti). Kiireellisen sijoituksen jatkamisen edellytykset arvioitaisiin siten nykyistä huomattavasti nopeammin puolueettomassa tuomioistuimessa.

Kiireellinen sijoitus olisi mahdollista tehdä myös niissä tilanteissa, joissa tahdonvastaista huostaanottoa koskeva hakemus on jo hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Tämä on tarpeen lapsen aseman turvaamiseksi silloin, kun lapsen tai perheen tilanne muuttuu hakemuksen tekemisen jälkeen niin, että ilmenee kiireellisen sijoituksen tarve. Tällöin huostaanotto-hakemusta käsittelevältä hallinto-oikeudelta on haettava asiassa väliaikaista määräystä, jonka antamisen jälkeen kiireellinen sijoitus raukeaa (ehdotettu 39 §:n 5 momentti).

19.1.2007

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 252/2006 vp)

Eduskunnan sosiaalivaliokunnassa 12.12.2006 ja perustuslakivaliokunnassa 12.1.2007 olen esittämis-säni lausunnoissa perustellut, että esitystä uudeksi lastensuojelulaiksi olisi tarkasteltava huostaanottoa koskevan päätöksenteon osalta.

Lastensuojelu on keskeinen osa sosiaalihuoltoa ja kuuluu perinteisesti kuntien hoidettavaksi ja vastuu-alueeseen. Valiokunnissa asiantuntijakuulemisen aikana käydyssä keskustelun ja esitettyjen toivomusten mukaisesti on nyt laadittu säännösehdotukset sellaisiksi muutoksiksi, joilla voidaan nykyiseltä pohjalta kehittää päätöksentekoa kuntatasolla ja turvata hallituksen esityksessä tavoiteltu moniammatillinen asiantuntemus lasten huostaanoton valmistelussa.

Toinen vaihtoehto olisi turvata moniammatillinen asiantuntemus itse päätöksenteossa asettamalla kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle tai sen jaoston kokoonpanolle tätä tarkoittavia kelpoisuusehtoja. Tähän vaihtoehtoon, joka on aikaisemminkin tunnettu, on myöhemmin paremmat edellytykset varsinkin pienempien kuntien osalta vireillä olevien kunta- ja palvelurakenteen uudistusten toteutuessa.

Näillä perusteilla esitän jäljempänä seuraavia muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Ne on pyritty laatimaan mahdollisimman tarkoin seuraten hallituksen esitystä ja siten lakiteknisesti helposti tässä vaiheessa toteutettaviksi.

Esitän kunnioittavasti esittämiäni muutosten ottamista käsiteltäväksi ja tällä tavoin tämän koko sosiaalihuollon kannalta keskeisen uudistuksen toteuttamiseksi lastensuojelun tavoitteiden ja vastuun sekä kunnallishallinnon ja oikeudenkäytön kokonaisuuden kannalta rakentavassa hengessä.

13 §

Lastensuojelutoimenpiteistä päättäminen

Tämän lain mukaisista lastensuojelutoimenpiteistä päättää sen mukaan kuin jäljempänä tässä laissa tarkemmin säädetään kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija taikka muu kuin 2 momentissa tarkoitettu sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n mukaisen sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaava viranhaltija.

2 mom. kuten esityksen 3 mom.

14 §

Moniammatillisen asiantuntemuksen turvaaminen

Kunnan on huolehdittava siitä, että sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä ja lapsen asioita käsittelevillä sosiaalityöntekijöillä on käytettävissä lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta.

2 mom. kuten esitys

16 §

Lastensuojelun järjestämisestä vastuussa oleva kunta

Kunnan velvollisuudesta järjestää lastensuojelua on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 14 §:ssä ja 15 §:n 1 momentissa säädetään. Mitä mainitun lain 15 §:n 2 momentissa sekä 42 §:ssä säädetään, sovelletaan myös tämän lain nojalla järjestettävään perhehoitoon sekä laitoshuoltoon. Sen estämättä, mitä edellä on säädetty, vastaa lapsen sijaishuollon järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista se kunta, jossa lapsen huostaanottamisen ja sijaishuollon järjestämisen tarve on syntynyt. Jäljempänä 12 luvussa tarkoitetun jälkihuollon on velvollinen järjestämään se kunta, joka on ollut vastuussa sijaishuollon järjestämisestä.

2 ja 3 mom. kuten esitys

20 §

Lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen 1

mom. kuten esitys Kaksitoista vuotta

täyttäneelle... 3 ja 4 mom. kuten esitys

21 §

Lapsen puhevallan käyttö

Kaksitoista vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaansa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

2 mom. poistetaan

2 mom. kuten esityksen 3 mom.

28 §

Lupa lapsen tutkimiseen

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi antaa luvan lasta koskevaan lääkärin tai muun asiantuntijan suorittamaan tutkimukseen, jos tutkimus on lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi välttämätön, mutta huoltaja kieltää tutkimuksen tekemisen. Ennen hakemuksen tekemistä on selvitettävä lapsen mielipide, jollei se lapsen ikä, kehitystaso tai muut olosuhteet huomioon ottaen ole mahdotonta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lupa annetaan määräajaksi. Ennen luvan antamista toimielimen on kuultava lapsen huoltajaa ja 12 vuotta täyttänyttä lasta. Erityisen painavasta syystä lupa voidaan antaa, vaikka kuulemista ei ole voitu suorittaa.

Toimielin voi päättäessään luvan antamisesta samalla määrätä, että luvan mukainen tutkimus saadaan tehdä muutoksenhausta huolimatta.

Lapsen tutkimista koskevaa lupaa koskevan päätöksen noudattamiseksi huoltajalle asetettavista velvoitteista on soveltuvien osin voimassa, mitä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (619/1996) säädetään.

38 §

Lapsen kiireellinen sijoitus

1 mom. kuten esitys

Kiireellisestä sijoituksesta päättää sen mukaisesti kuin johtosäännössä määrätään viranhaltija, jolla on 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu kelpoisuus.

3 ja 4 mom. kuten esitys

39 §

Kiireellisen sijoituksen lakkaaminen

Kun peruste kiireelliselle sijoittamiselle on lakannut tai sijoitus on rauennut, on välittömästi tehtävä päätös sijoituksen lakkaamisesta.

Kiireellinen sijoitus raukeaa viimeistään 30 päivän kuluttua sijoituksen alkamisesta, jollei asiaa ole sitä ennen otettu huostaanottoasiana käsiteltäväksi. Painavasta syystä määräaikaa voidaan jatkaa enintään 60 päivää.

3,4 ja 5 mom. poistetaan

Huostaanottoa, sijaishuoltoa ja huostassapidon lakkaamista koskevan asian valmistelu

Lapsen huostaanottoa, huostassapidon lakkaamista ja sijaishuoltoa koskevat asiat sekä lapsen huoltoa koskevat lausunnot valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa yhdessä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lapsen kasvun ja kehityksen sekä terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa.

2 mom. kuten esitys

43 §

Päätöksenteko huostaanotosta, huostassapidon lakkaamisesta sekä sijaishuoltoon sijoittamisesta

Huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista sekä huostassa pidon lakkaamista koskevan päätöksen tekee edellä 11 §:n 3 momentissa tarkoitettu kunnan toimielin. Toimielimen on huolehdittava siitä, että sillä on käytettävissään tarvittava 14 §:ssä tarkoitettu ammatillinen asiantuntemus.

Sijaishuoltopaikan muuttamisesta päättää 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä.

Jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa vastustaa 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista taikka jos asiassa ei ole voitu suorittaa 42 §:ssä tarkoitettua kuulemistä, päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi 30 päivän kuluessa. Päätöstä ei kuitenkaan tule alistaa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, jos kuulemistä ei ole voitu suorittaa sen johdosta, ettei kuultavan asuin- tai oleskelupaikkaa voida kohtuullisin toimenpitein selvittää tai jos lapsen ja kuultavan puuttuvan yhteydenpidon vuoksi kuulematta jättämistä voidaan pitää perusteltuna.

44 §

Toimielimelle esitettävä selvitys

Päätöksentekoa varten toimielimelle tulee esittää selvitys

1) Huostaanoton tai muun kysymyksessä olevan toimenpiteen perusteista

2-10 kohta esitys

2 mom. pois

46 §

Lapsen huollosta päättäminen huostassapidon aikana

Huostassapidon aikana käräjäoikeus voi päättää siitä, kenelle lapsen huolto tai edunvalvonta on uskottava siten kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa tai holhoustoimesta annetussa laissa säädetään.

47 §

Huostassapidon kesto ja lakkaaminen

Huostaanotto on voimassa toistaiseksi. Kun 40 §:n mukaista huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole, lapsen huostassapitäminen on lopetettava. Huostassapitoa ei kuitenkaan saa lopettaa, jos lopettaminen on selvästi vastoin lapsen etua.

2 ja 3 mom. kuten esitys

83 §

Asianosaisten kuuleminen

Huostaanottoa koskevaa alustus- tai valitusasiaa käsitelleessään hallinto-oikeuden on varattava 42 §:n 2 momentissa mainituille henkilöille tilaisuus tulla kuulluksi ja samalla ilmoitettava mahdollisuudesta järjestää hallinto-oikeudessa suullinen käsittely.

85 §

Hallinto-oikeuden päätös kaltaisuus

Asiassa, joka koskee 28 §:ssä tarkoitettua lupaa lapsen tutkimiseen tai lapsen 38 tai 39 §:ssä tarkoitettua kiireellistä sijoitusta, hallinto-oikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen/Muutoin hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta säädetään hallinto-oikeuslaissa (430/1999).

86 §

Lapsen kuuleminen hallintotuomioistuimessa

Alle 15-vuotiasta lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Kuuleminen voi tapahtua vain, jos lapsi tähän suostuu ja on ilmeistä, että kuulemisesta ei saata aiheutua lapselle haittaa.

Lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti myös siten, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi ovat läsnä, jos tuomioistuin harkitsee tämän soveliaaksi ja menettely on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi. Asianosaisille ja hakemuksen tai päätöksen tehneelle viranomaiselle on varattava tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua mielipiteensä sen sisällöstä. Mikäli asiassa on arkaluonteisia tietoja, asianosaisten oikeutta tietojen saamiseen voidaan rajoittaa lapsen suojaamiseksi ja hänen etunsa turvaamiseksi.

Lapsen henkilökohtainen kuuleminen voi tapahtua suullisessa käsittelyssä tai muulla tuomioistuimen harkitseamalla tavalla.

89 §

Muutoksenhakuoikeus

Muutosta 38 ja 39 §:ssä tarkoitetussa kiireellistä sijoitusta, 43 §:ssä tarkoitetussa huostaanottoa sekä sijaishuoltoa ja 47 §:ssä tarkoitetussa huostassapidon lakkaamista koskevassa asiassa saa hakea erikseen 12 vuotta täyttänyt lapsi, lapsen vanhempi ja huoltaja sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut.

Muutosta 37 §:ssä tarkoitettua sijoitusta avohuollon tukitoimena koskevassa asiassa saa hakea erikseen 12 vuotta täyttänyt lapsi ja lapsen huoltaja.

Muutosta 62 §:n 3 momentissa ja 63 §:ssä tarkoitetussa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa saa hakea erikseen 12 vuotta täyttänyt lapsi sekä lapsen vanhempi ja huoltaja sekä muu henkilö, jonka yhteydenpitoa lapseen päätöksellä on rajoitettu.

Muutosta 65 §:ssä, 67 §:n 4 momentissa, 69, 70 ja 72 §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä koskevassa asiassa saa hakea erikseen 12 vuotta täyttänyt lapsi ja lapsen huoltaja.

Muilta osin muutoksenhakuoikeudesta ja puhevallan käyttämisestä on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

90 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeudelle niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemästä päätöksestä sijaishuoltoa, kiireellistä sijoitusta- 63 §:ssä tarkoitettua yhteydenpidon rajoittamista sekä 65 §:ssä, 67 §:n 4 momentissa, 69, 70 ja 72 §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä koskevassa asiassa valitetaan samoin hallinto-oikeudelle.

Muun henkilön kuin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen 11 luvussa tarkoitetuissa rajoituksia ja rajoitustoimenpiteitä koskevissa asioissa valitetaan hallinto-oikeudelle. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoin muutoksenhakuun sovelletaan sosiaalihuoltolain 7 luvun säännöksiä ellei tässä laissa tai hallintolainkäyttölaissa toisin säädetä.

92 §

Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tämän lain 43 §:ssä tarkoitettua lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa, 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lakkaamista, 62 §:n 3 momentissa ja 63 §:ssä tarkoitettua yhteydenpidon rajoittamista, 35 §:ssä tarkoitettua toimeentulon ja asumisen turvaamista, 75 ja 76 §:ssä tarkoitettua jälkihuoltoa, 81 §:n 5 momentissa tarkoitettua kieltoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallinto-oikeuden antamaan muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, ei kuitenkaan saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tämän lain 16 §:ssä tarkoitettua kuntien välistä järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

\$

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO */2006 vp**

**Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 252/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- professori Raija Huhtanen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsä
- oikeustieteen tohtori, dosentti Sami Mahkonen
- professori Matti Mikkola
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut —
professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi lastensuojelulaki. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on kehittää lainsäätelyä lapsen oikeuksien ja etujen turvaamisesta lastensuojelua toteutettaessa samoin kuin sääntelyä lasten ja heidän perheidensä tarvitsemista palveluista ja tukitoimista. Rakenteeltaan nykyistä lastensuojelulakia selkeämpi ja laajempi lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä, lastensuojelun järjestämisestä kunnissa, lastensuojeluasian vi-reilletulosta ja lapsen osallisuudesta hänen asioidensa käsittelyyn samoin kuin esimerkiksi avohuollosta ja lapsen kiireellisestä sijoittamisesta sekä huostaanotosta, sijaishuollosta ja jälkihuollosta. Päätöksenteko tahdonvastaisesta huostaanotosta ehdotetaan siirrettäväksi kunnan toimielimeltä hallinto-oikeudelle. Esitys sisältää ehdotukset myös laeiksi kansanterveyslain muuttamisesta, erikoissairaanhoidon lain muuttamisesta, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 50 §:n muuttamisesta sekä nimilain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2008. Ehdotus laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 50 §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2008.

Esityksen varsin laajoissa säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Oikeudesta sosiaaliturvaan annettujen perustuslain 19 §:n säännösten lisäksi tarkastelu pohjautuu muun ohella perustuslain 7 ja 10 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta samoin kuin perustuslain 6 §:n säännöksiin yhdenvertaisuudesta. Lakiehdotuksen yksittäisiä säännöksiä perusteluissa arvioidaan asiaan kulloinkin kuuluvan perusoikeussäännöksen kannalta, kuten perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan tai 10 §:ssä vahvistetun luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Sääntelyä tarkastellaan myös perustuslain 21 §:n säännösten kannalta oikeusturvasta. Lisäksi perusteluissa sivutaan perustuslain useita muita

kohtia, kuten 80 §:n säännöksiä lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksenantovallasta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, on hallitus pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus lastensuojelulain kokonaisuudistukseksi on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkittävä. Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Lisäksi perustuslaissa on erityissäännöksiä lasten perusoikeuksista. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/1) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle.

Lastensuojelulakiehdotus toteuttaa näitä lähtökohtia samoin kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Hyvinvoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä laajasti lapsen aineellista ja henkistä hyvinvointia. Perustuslakisääntelyyn sisältyy myös yleinen ajatus lapsen turvallisista kasvuoloista ja korostus lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta. Hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72/1, PeVM 7/2006 vp, s. 2/1).

Lakiehdotuksen säännökset toisaalta mahdollistavat puuttumisen lapsen itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen sekä perustuslain 10 ja 15 §:ssä turvattuihin luottamuksellisen viestin salaisuuden ja omaisuuden suojaan. Lisäksi lakiehdotuksen perusteella voidaan puuttua perustuslain 10 §:n 1 momentissa säänneltyyn yksityiselämän ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän (HE 309/1993 vp, s. 53/1) suojaan.

Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perusoikeussäännösten esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 7/II).

Ehdotettua lähtökohdiltaan hyväksyttävää sääntelyä on kaiken kaikkiaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Niihin kuuluvat sääntelyn hyväksyttävyyden lisäksi vaatimukset rajoitusten tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteina olevien oikeusturvaan.

Lakiehdotus on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta.

Lakiehdotuksen 1 luvussa ovat perustuslain kannalta asianmukaiset säännökset lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten lähtökohtaisesta tehtävästä tukea ja auttaa vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia lapsen huolenpidossa ja kasvatuksessa. Ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista kuuluu lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan lapsen vanhemmille ja muille huoltajille. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on toisaalta 4 §:n 1 momentin perusteella otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu, kuten lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleessa edellytetään. Lapsen edun arvioimisessa huomioon otettavista keskeisistä seikoista säädetään 4 §:n 2 momentissa. Lastensuojelutoimenpiteiden oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellinen 4 §:n 3 momentti.

Sen mukaan lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi.

Lakiehdotuksen 64 §:ssä ovat säännökset laitoshuollossa olevaan lapseen kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä. Lapseen saa pykälän mukaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin huostaanoton tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka kussakin rajoitussäännöksessä erikseen mainitun edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen. Säännöksessä painotetaan aivan oikein tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä rajoitettaessa lapsen oikeuksia käytännön tilanteissa. Tämä merkitsee muun ohella sitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää rangaistuksina (PeVL 5/2006 vp, s. 2/II).

Lapsen huostaanotto ja sijaishuolto

Huostaanoton edellytykset. Lapsi on lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin perusteella otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja hänelle on järjestettävä sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikoksen tai muulla näihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Lisäedellytyksenä 2 momentin mukaan on, että lakiehdotuksen 7 luvussa tarkoitettujen avohuollon toimenpiteet eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan 4 §:ssä tarkoitettujen lastensuojelun keskeisten periaatteiden kannalta lapsen edun mukaista.

Lapsen huostaanotto merkitsee voimakasta puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa säänneltyyn yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Toisaalta huostaanotto voidaan ehdotetun sääntelyn nojalla toimeenpanna vain hyvin painavista syistä, jotka perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta kiinnittyvät ennen muuta iasten erityissuojelun tarpeeseen samoin kuin perustuslain 7 ja 19 §:n säännöksiin oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä välttämättömään huolenpitoon.

Lapsen oikeuksia turvaavan sääntelyn on hyväksyttävyyden lisäksi täytettävä myös muut perusoikeusrajoituksia koskevat yleiset edellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Rajoitukset eivät säädöstasollakaan saa mennä pidemmälle kuin lasten suojelemiseksi on perusteltua, ja toisaalta mitä vakavammasta lapsen oikeuksien vaarantumisesta on kysymys, sitä pidemmälle menevät toimenpiteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta sallittuja (PeVM 7/2006 vp, s.

' Lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin säännökset huostaanoton ja sijaishuollon järjestämisen edellytyksistä ovat riittävän tarkkarajaisia. Edellytyksenä momentin mukaan on lapsen terveyteen tai kehitykseen säännöksessä mainittujen olosuhteiden tai käyttäytymisen takia kohdistuva "vakava" vaara tai sen uhka. Huostaanoton viimesijaisuus lapsen suojelemiseksi välttämättömänä toimenpiteenä ei sen sijaan käy avohuollon tukitoimien epätarkoituksenmukaisuutta koskevasta 2 momentin 1 kohdan maininnasta parhaalla mahdollisella tavalla ilmi. Avohuollon toimet eivät esityksen perustelujen mukaan ole säännöksessä tarkoitettussa mielessä "tarkoituksenmukaisia", jos niiden avulla ei voida puuttua lapsen ongelmiin hänen esimerkiksi syyllistyttyään vakavaan rikokseen. Tämä on sinänsä asianmukainen ja hyväksyttävä huostaanottoharkinnassa huomioon otettava seikka. Perustelumaininnassa on valiokunnan mielestä kuitenkin kysymys ennen muuta siitä, että avohuollon toimenpiteet voidaan arvioida lapsen suojelemisen kannalta "riittämättömiksi", vaikka ne eivät sellaisiksi olisi vielä käytännössä osoittautuneetkaan. "Tarkoituksenmukaisuudella" sen sijaan voidaan ainakin kielellisesti viitata moniin muihinkin viranomaisen harkinnan piiriin kuuluviin seikkoihin. Valiokunta pitää sääntelyn tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten takia huostaanoton kaltaisen voimakkaan toimenpiteen yhteydessä tärkeänä, että 40 §:n 2 momentin 1 kohdan sanamuoto tarkistetaan vastaamaan ehdotettua paremmin esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta.

Huostassapidon kesto ja lakkaaminen. Huostassapito on lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentin mukaan voimassa toistaiseksi, ja se on lopetettava, kun tarvetta huostassapidolle ja sijaishuollolle ei enää ole. Huostassapitoa ei kuitenkaan saa lopettaa, jos lopettaminen on selvästi vastoin lapsen etua. Harkittaessa lapsen etua on 47 §:n 3 momentin perusteella otettava huomioon paitsi 4 §:n 2 momentissa mainitut seikat myös sijaishuollon kestoai-

lapsen ja sijaishuoltoa antavan välillä vallitsevan suhteen laatu, lapsen ja hänen vanhempiansa välinen kanssakäyminen sekä lapsen mielipide.

. Perustuslain 10 §:n 1 momentin lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa jokaisen oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on artiklan soveltamiskäytännössä korostanut lapsen huostaanoton luonnetta väliaikaisena toimenpiteenä, joka on lopetettava niin pian kuin olosuhteet sen sallivat ja jonka aikana käytettävien erityistoimenpiteiden tulee olla sopusoinnussa perheen jälleenyhdistämiseen tähtäävän perimmäisen päämäärän kanssa. Viranomaisten velvollisuus toimia perheen jälleenyhdistymisen helpottamiseksi vahvenee huostaanoton jatkuessa, mutta niin, että velvollisuutta punnitaan kaikissa tilanteissa suhteessa lapsen etuun. Huostaanoton kestänyt pitkään voivat lapsen elämäntilanteen uusia muutoksia vastaan puhuvat seikat painavampina syrjäyttää hänen vanhempiansa edun saada perhe jälleen yhdistettyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi näistä lähtökohdista tarkemmin huostaanoton aikana toimeenpantuja lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpitoon kohdistuvia rajoituksia kuin itse huostaanottoa, josta päättävillä sopimusvaltion viranomaisilla on parhaat edellytykset harkita toimenpiteen välttämättömyyttä. Perheen jälleenyhdistämispäämäärään liittyvä vähimmäisvaatimus tuomioistuimen mukaan on, että viranomaiset arvioivat aika ajoin uudelleen, onko perheen tilanne parantunut huostaanoton aikana.²

Lakiehdotuksen 47 §:n säännökset huostaanoton kestosta ja lakkaamisesta eivät sinänsä ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa ongelmallisia. Viranomaisen harkittavissa kuitenkin on, jatketaanko huostassapitoa lapsen etuun tukeutuvilla perusteilla tilanteessa, jossa 40 §:n mukaisia huostaanoton edellytyksiä ei enää ole käsillä. Säännöksessä asetetaan toimenpiteen jatkamiselle korkeahko kynnys. Huostassapitoa voidaan jatkaa vain, jos toimenpiteen lopettaminen on "selvästi" lapsen edun vastaista. Esityksen perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomion käytännöstä johtuvat vaatimukset perheen jälleenyhdistämisen ja lapsen edun välisestä punninnasta, mikä käy ainakin välillisesti ilmi myös 47 §:n 3 momentissa

² Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot tapauksissa K. ja T. v. Suomi (12.7.2001), tuomion kohdat 155 ja 178, K.A. v. Suomi (14.1.2003), tuomion kohdat 138—139, R. v. Suomi (30.5.2006), tuomion kohdat 89—90.

olevasta säännöksestä lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Näin ymmärrettyinä ja sovellettuna sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

On kuitenkin /onkin asteinen puute, että perheen jälleenyhdistämisen päämäärää ei mainita 47 §:ssä tai muualla lakiehdotuksen säännöksissä oikeudellisena seikkana, joka on otettava huomioon harkittaessa huostaanoton kestoja ja sen aikana toimeenpantavissa olevia rajoituksia. Periaatteen ilmaiseminen sopivalla tavalla laissa on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää. Tätä puoltaa myös se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevissa langettavissa tuomioissa on ollut kysymys ennen muuta viranomaisten laiminlyönnistä toimia jälleenyhdistämispäämäärän riittävästi huomioon ottavalla tavalla.³

Huostassapidon jatkamisen edellytyksiä on 47 §:n 2 momentin mukaan arvioitava uudelleen asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä samoin kuin lapsen tai huoltajien tilanteesta. Asiakassuunnitelman tarkistamista koskevasta 30 §:n 2 momentin säännöksestä johtuu, että huostassapidon jatkamisen edellytykset on arvioitava uudelleen vähintään kerran vuodessa.

Huostassapidon jatkamisesta ei asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä ole ehdotuksen perusteella välttämättä tehtävä päätöstä, josta olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tämä ei sellaisenaan muodostu asianosaisten oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi, koska lapsen huoltaja tai 12-vuotias lapsi voi ehdotetun sääntelyn perusteella aina hakea huostassapidon lopettamista ja hakemuksen johdosta annettavaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Viranomaistoiminnan oikeudellisten valvontamahdollisuuksien näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua edellyttää huostassapidon jatkamisesta tehtäväksi asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä valituskelppoinen hallintopäätös ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen ja asianosaisten välillä on eri mieltä. Sääntelyä on valiokunnan mielestä aiheellista tarkistaa tällä tavoin.

Päätöksenteko. Huostaanotosta ja sijaishuollosta päättää lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei kumpikaan vastusta huostaanottoa ja siihen liittyvää

³ K. ja T. v. Suomi (12.7.2001), tuomion kohta 179, K.A. v. Suomi (14.1.2003), tuomion kohdat 142—146, R. v. Suomi (30.5.2006), tuomion kohdat 91—94.

sijaishuoltoon sijoittamista. Muussa tapauksessa asian ratkaisee 43 §:n 2 momentin nojalla hallinto-oikeus momentissa tarkoitetun viranhaltijan hakemuksesta.

Päätöksillä lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta puututaan merkittäväällä tavalla lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin. Siksi on perustuslain 21 §:stä johtuvien oikeusturvavaatimusten näkökulmasta mahdollista säätää toimivalta tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa ehdotetulla tavalla tuomioistuimille, vaikka perustuslaki ei tätä suorastaan edellytäkään. Kysymys on lähtökohtaisesti kuitenkin hallintoasioista, joista ensi vaiheessa päättää yleensä hallintoviranomainen.

Ehdotus on merkityksellinen myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten samoin kuin perustuslain 21 §:n I momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Ensi asteen päätöksenteon siirtäminen kuntien viranomaisilta maassa nykyisin olevalle kahdeksalle hallinto-oikeudelle edellyttää merkittävien lisäresurssien osoittamista hallinto-oikeuksille ja ehdotuksen perusteella ainoaksi muutoksenhakuasteeksi jäävälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle, jotta voidaan turvata asioiden joutuisa ja samalla moniammatilliseen asiantuntemukseen perustuva sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttävä käsittely. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskusten tulee ottaa nämä näkökohdat huomioon ehdotusta ja sen käytännön toimeenpanoa harkitessaan.

Lapsen kiireellinen sijoitus. Lapsi voidaan lakiehdotuksen 38 §:n nojalla sijoittaa kiireellisesti esimerkiksi perhehoitoon tai laitoshuoltoon, jos hän on huostaanoton edellytyksiä koskevassa 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Kiireellinen sijoitus on määräaikainen toimenpide. Säännökset määräajoista ovat 39 §:ssä. Sääntelystä ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa.

Lapsen ja asiaan osallisten kuuleminen

Lapsen kuuleminen. Lasten tulee perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin, momentin mukaan lailla

turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa on määräyksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapselle on artiklan 2 kappaleen mukaan annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lakiehdotuksessa on useita säännöksiä lapsen mielipiteen selvittämisestä ja hänen oikeudestaan tulla kuulluksi. Lapselle on 5 §:ään sisältyvien yleissäännösten perusteella turvattava hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota lastensuojelun tarvetta arvioitaessa, lasta koskevaa päätöstä tehtäessä ja lastensuojelua toteutettaessa. Lapsen toivomukset ja mielipide on 20 §:n 1 momentin mukaan selvitettävä ja otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Tällainen lapsen iän ja kehitystason huomioon ottamiseen perustuva joustava sääntely vastaa hyvin perustuslain 6 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan lähtökohtia.

Lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lapsen kuulemisesta eri tavoin lapsen iästä riippuen. Sen mukaan 15-vuotiaalle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa lastensuojeluasioissa, mutta 12 vuotta täyttäneelle lapselle vain huostaanottoa, sijaishuoltoa, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpitoa koskevissa asioissa. Lakiehdotuksen 86 § on vastaavasti muotoiltu niin, että vain 15-vuotta täyttäneelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi tuomioistuimessa. Alle 15-vuotiasta lasta voidaan pykälän 1 momentin mukaan kuulla henkilökohtaisesti hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi.

Ehdotus 15 vuoden ikärajaan perustuvasta kuulemissääntelystä ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi ikäraja on valiokunnan mielestä verraten korkea tällaisessa yhteydessä, jossa ikärajasääntely sopii kaavamaisuudessaan kaiken kaikkiaan huonosti yhteen

perustuslain ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lähtökohtien kanssa.⁴ Myös yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on arvostellut kaavailua vain 15 vuotta täyttäneelle lapselle taattavasta oikeudesta tulla tuomioistuimessa kuulluksi. Komitea onkin kehottanut Suomea ryhtymään lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistaakseen yleissopimuksen 12 artiklan määräysten täysimääräisen toteutumisen erityisesti niin, että lapsella on häntä koskevia päätöksiä tehtäessä oikeus esittää käsityksensä suoraan tuomioistuimelle.⁴

Valiokunta pitää näistä syistä tärkeänä lakiehdotuksen 20 ja 86 §:n tarkistamista ainakin niin, että oikeus tulla kuulluksi on ehdotetusta poiketen jo 12 vuotta täyttäneellä lapsella. Samoin lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin ja 89 §:n säännökset 15-vuotiaan oikeudesta tulla kuulluksi tai hakea muutosta tulee tarkistaa koskemaan 12 vuotta täyttäneitä lasta. Näiden lähtökohtien mukaisesti on tarkistettava myös 21 §:n säännöksiä lapsen puhevallan käytöstä.

Lapsen mielipide voidaan lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin perusteella jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos selvittämättä jättäminen on muutoin ilmeisen perusteltua. Viimeksi mainitusta tilanteesta voi esityksen perustelujen mukaan olla kysymys esimerkiksi silloin, jos käsiteltävänä on selvästi perusteeton hakemus tai vaatimus. Näin ymmärrettynä ehdotus vastaa hallintolain 34 §:n sääntelyä asian ratkaisemisesta asianosaista kuulematta eikä muodostu sinänsä asianmukaisena poikkeuksena pääsäännöstä perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Ehdotettua sanontaa ("ilmeisen perusteltua") on kuitenkin yhtenäisen lainkirjoittamistavan vuoksi ja tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi syytä tarkistaa vastaamaan hallintolain 34 §:n 5 kohdassa saman kaltaisesta asiasta käytettyä ilmaisua ("ilmeisen tarpeetonta").

Asiaan osallisten kuuleminen. Lakiehdotuksen 42 §:ssä on säännöksiä asiaan osallisten kuulemisesta valmisteltaessa päätöstä lapsen huostaanotosta, sijaishuollosta ja huostaspidon lakkaamisesta. Kuuleminen voidaan pykälän 3 momentin nojalla jättää suorittamatta,

Esimerkiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 11 ja 15 §:n säännökset lapsen kuulemisesta eivät perustu muodollisiin ikärajoihin. Eivät myöskään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:n säännökset alaikäisen potilaan asemasta eivätkä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10 §:n säännökset alaikäisen asiakkaan asemasta.

jos kuulematta jättäminen on perusteltua lapsen ja kuultavan puuttuvan yhteydenpidon vuoksi eikä kuulemisen voida olettaa olevan tarpeen asian selvittämiseksi.

Lapsen oikeuksien komitean päätelmät: Suomi, 30.9.2005 CRC/C/15/Add.272, kohdat 22 ja 23.

Puuttuvalla yhteydenpidolla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan asianomaisen henkilön omaan valintaan perustuvaa, lähes kokonaan puuttuvaa yhteydenpitoa. Siitä ei vielä ole kysymys, vaikka yhteydenottoja sinänsä olisikin harvakseltaan, esimerkiksi yksi tai kaksi kertaa vuodessa. Tällä tavoin supistavasti tulkittuna ja sovellettuna sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta.

Kuuleminen kiireellistä sijoitusta koskevassa asiassa. Päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta valmisteltaessa on lakiehdotuksen 38 §:n 3 momentissa olevan pääsäännön mukaan selvitettävä lapsen samoin kuin hänen vanhempansa ja huoltajansa sekä lapsen hoidosta ja kasvatuksesta mahdollisesti vastaavan muun henkilön mielipide ja käsitys asiasta. Selvittäminen voidaan kuitenkin jättää tekemättä asian kiireellisyyden vuoksi tai selvittämisen vaarantaessa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Tällaisesta tilanteesta ^oi esityksen perustelujen mukaan olla kysymys, jos lapsi on esimerkiksi välittömän terveydenhuollon tarpeessa tai jos on perusteltua syytä epäillä selvittämisen johtavan lapsen piilotteluun tai muihin vastaaviin toimiin kiireellisen sijoituksen estämiseksi. Sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että asianosaisten kuulematta jättäminen voi olla puheenaolevan kaltaisissa tilanteissa perusteltua ja hyväksyttävää.⁵

Ehdotus vastaa asiallisesti hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohtaa asian ratkaisemisesta asianosaista kuulematta. Maininta selvittämättä jättämisestä asian "kiireellisyyden vuoksi" jää ehdotetussa säännöksessä kuitenkin jossain määrin avoimeksi, kun otetaan huomioon, että kysymys on kaiken kaikkiaan "kiireellisestä" toimenpiteestä. Säännös on tältä osin aiheellista pyrkiä muotoilemaan hallintolain mainitussa kohdassa käytettyjä sanontoja ja rakennetta vastaavasti.

Lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentti. Lainkohta ei sanamuotonsa mukaan koske lainkaan alle 12-vuotiaan lapsen huoltajaa, vaikka säännöksen on epäilemättä tarkoitettu koskevan myös häntä (ks. PeVL 5/2006 vp, s. 8/1). Säännös on muotoiltava sen tarkoitusta vastaavaksi.

Muita seikkoja

Rajoitukset sijaishuollossa. Lastensuojelulakiehdotuksen 11 luvun säännökset sijaishuollossa olevaan lapseen kohdistettavista rajoitustoimenpiteistä vastaavat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2006 vp) vastikään säädetyn lastensuojelulain muutoslain asiasisältöä. Lakiehdotuksesta ei ole näiltä osin perustuslain kannalta huomautettavaa. Valiokunta kuitenkin viittaa edellä olevaan lausumaansa perheen jälleenyhdistämispäämäärän mainitsemisesta laissa.

Tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen. Hallinto-oikeus voi lakiehdotuksen 28 §:n nojalla antaa luvan lasta koskevaan lääkärin tai muun asiantuntijan suorittamaan tutkimukseen, jos tutkimus on lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi välttämätön, mutta huoltaja kieltää sen tekemisen.

Säännös mahdollistaa puuttumisen lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lisäksi se rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslain säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta (PeVL 39/2001 vp, s. 2/1). Ehdotetulle sääntelylle on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät lastensuojeluun tukeutuvat painavat perusteet. Ehdotus täyttää muutenkin perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset eikä näin ollen muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Ilmoitusvelvollisuus. Lakiehdotuksen 25 §:ssä on säännöksiä erinäisten viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle lapsesta, jos lapsen hoidon ja huolenpidon tarve tai pykälän 1 momentissa mainitut muut seikat edellyttävät lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lastensuojeluilmoitukseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä eduskunnan oikeusasiamiehen asiaa koskevasta erilliskertomuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM

7/2006 vp). Säännös ilmoitusvelvollisuudesta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asiakassuunnitelma. Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle laadittavasta asiakassuunnitelmasta on säännöksiä lakiehdotuksen 20 §:ssä. Lapsen ja hänen perheensä tilanteen kokonaisvaltaisen arvioimisen sekä riittävän pitkäjänteisen tuen turvaamisen kannalta tärkeä suunnitelma ei ole luonteeltaan sitova asiakirja. Lakiehdotuksen joissakin säännöksissä käytettyjen ilmaisujen takia suunnitelma kuitenkin näyttäisi saavan oikeudellisesti velvoittavia ja lain säännöksiä syrjäyttäviäkin piirteitä. Esimerkiksi 36 §:n 1 momentin ja 76 §:n 1 momentin sanontojen mukaan lainkohdissa tarkoitettut toimenpiteet toteutetaan "asiakassuunnitelman perusteella". Säännösten ilmaisuja on aiheellista tarkistaa niin, että suunnitelman luonne yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy niistä ehdotettua paremmin ilmi (PeVL 20/2005 vp, s. 4).

Muutoksenhaku. Lakiehdotuksen 90 §:n 1 momentissa lueteltuihin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Viranhaltijan muihin päätöksiin sovelletaan pykälän 4 momentin perusteella sosiaalihuollosta annetun lain 7 luvun säännöksiä mahdollisuudesta saada päätös sosiaalihuollosta vastavan toimielimen käsiteltäväksi ja oikeudesta hakea vasta toimielimen asiassa antamaan päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 5/2006 vp, s. 7— 8).

Muutoksenhausta on 90 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen perusteella "muutoin" voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 2 momentti koskee muun henkilön kuin 1 momentissa tarkoitettun viranhaltijan päätöksiä 11 luvussa tarkoitetuista rajoituksista. Maininta ei siksi näyttäisi ulottuvan pykälän 1 momentin mukaiseen muutoksenhakuun. Sääntely muodostuu näiltä osin kaiken kaikkiaan vaikeasti avautuvaksi, koska muutoksenhakuun sovelletaan lisäksi pykälän 4 momentin nojalla "muutoin" sosiaalihuoltolain 7 luvun säännöksiä, jollei ehdotetussa laissa tai hallintolainkäyttölaissa toisin säädetä. Sääntelyä on aiheellista pyrkiä näiltä osin selkeyttämään.

Lakiehdotuksen 92 §:n 3 momentin jatkovalituskielto muihin kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin hallinto-oikeuden päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvana vähäisenä rajoituksena ongelmallinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 54/2001 vp, s. 5/II).

Hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (ks. esim. PeVL 45/2006 vp, s. 3). Lastensuojeluasioissa viranomaisen muutoksenhakuoikeutta voidaan kuitenkin asioiden luonne huomioon ottaen pitää hyväksyttävänä.

Lakiehdotuksen 90 §:n 1 momentissa oleva viittaus 62 §:n 3 momenttiin on asiallisesti päällekkäinen 63 §:ää koskevan viittauksen kanssa ja siksi tekniseltä kannalta tarpeeton. Sama huomautus koskee vastaavia viittausmainintoja 89 §:n 3 momentissa ja 92 §:n 1 momentissa.

Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa. Aikuisen hoidossa olevan lapsen hoidon ja tuen tarve on lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan selvitettävä ja turvattava, kun aikuiselle annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, erityisesti päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja, tai kun aikuinen on kodin ulkopuolella laitospaikoissa olosuhteissa.

Selvittämis- ja turvaamisvelvoite on säännöksen sanamuodon perusteella varsin laaja, sillä se koskee kaikenlaisia — arkielämässä tarvittavia tavanomaisiakin — sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Tällaista laajuutta ehdotuksella tuskin on kuitenkaan tavoiteltu. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän suojan kannalta. Ehdotetun säännöksen sanamuotoa on siksi tarpeen tarkistaa vastaamaan ehdotettua paremmin oikeasuhtaisuuden vaatimuksia rajaamalla selvitys- ja turvaamisvelvollisuus esimerkiksi tilanteisiin, joissa sosiaali- ja terveyspalveluja saava aikuinen ei kykene täysipainoisesti huolehtimaan hoidossaan ja kasvatuksessaan olevasta lapsesta.

Palkkio lapsen huollosta. Perhehoitajalaissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen tehneelle perhehoitajalle voidaan lakiehdotuksen 46 §:n 2 momentin perusteella maksaa nykyisessä laissa mainitun korvauksen lisäksi tarvittaessa myös palkkiota sellaisessakin tapauksessa, että lapsen huolto uskotaan vanhempien sijasta ehdotuksessa tarkoitetulle perhehoitajalle.

Säännöksestä voi syntyä mielikuva mahdollisuudesta siirtää lapsen huolto vanhemmilta muille henkilöille palkkiota vastaan. Päätös lapsen huollosta tehdään kuitenkin vastaisuudessakin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n nojalla. Tuomioistuin voi sen 2 momentin perusteella uskoa lapsen huollon vanhempien sijasta yhdelle tai useammalle henkilölle vain, jos tähän on lapsen kannalta erittäin painavia syitä. Päätös edellyttää näin ollen verraten korkealle asetetun kynnyksen ylittymistä. Asiaa harkitessaan tuomioistuimen tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset perhe-elämän suojasta. Tähän nähden ehdotetussa säännöksessä käytetystä ilmaisusta "sen jälkeen, kun lapsen huolto on uskottu" voi välittyä virheellinen käsitys huollon siirron tavanomaisuudesta. Säännöksen sanamuotoa on siksi aiheellista tarkistaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain
säättämisjärjestyksessä.*

Helsingissä XX päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok vpj.
Arja Alho /sd jäs. Heidi
Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /X
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /X
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

HE 252/2006 VP
P. VP 116/2006 VP / A 3 §

RESERVATION

Motivering

Konstitutionella principer

Ett centralt tema i den västerländska demokratiuppbyggnaden är maktdelningsläran i de tre från varandra sä fristående som möjligt beslutandenivåerna, den lagstiftande makten, den förvaltande regeringsmakten och den dömande makten (Montesquieu).

Finlands statsskick har denna maktdelningslära som central princip formulerad i grundlagens § 3. Avseende den lagstiftande nivan detaljregleras den i grundlagens 3-4 kapitel. Avseende utövandet av den förvaltande makten, regeringsmakten, är grundlagens 11 kapitel förklarande gällande förvaltning på statlig och andra nivåer. Avseende den dömande makten redogörs i grundlagens 9 kapitel för dess uppgifter och organisation.

I grundlagens 11 kapitel regleras statsförvaltningen i § 119 och den kommunala förvaltningen i § 121.

Bedömning av förslaget iförhållande tili grundlagen

I föreliggande förslag tili barnskyddslag föreslår regeringen i det första lagförslagets 43 § 2 moment att en del av den socialförvaltning som enligt § 121 i grundlagen hittills hänförs tili kommunalförvaltningen nu skall handhas av en sådan statlig instans varom stadgas i grundlagens kapitel 9, § 98 moment 2, nämligen "de regionala förvaltningsdomstolarna".

Detta förslag bör bedömas utgående från grundlagens § 3 och § 121 samt kapitel 9.

Statliga förvaltningsuppgifter har tidigare överförts tili domstolsväsendet i någon utsträckning. Dessa fall kan dock kritiserats utifrån grunderna för maktfördelningen i vårt statsskick.

Veterligen har dock inte tidigare helt kommunala förvaltningsuppgifter av denna art och i denna omfattning överförts tili domstolsväsendet för att dessa som första instans skall handha både beredning och beslutsfattande.

Barnskyddet som en kommunalförvaltningsfråga

Omhändertagande av barn är en central familjepolitisk fråga. Barnets bästa ur socialpolitiskt hänseende skall bedömas och utgöra grund för besluten. Uppgiften har inget med de dömande funktionerna att göra. Barnet döms inte tili något eller för något.

Kunskapen i vårt samhälle om familjepolitik finns inom det kommunala socialväsendet. Där finns för frågorna särskilt utbildad och erfaren personal. I kommunerna finns också förtroendevalda beslutsfattare som känner tili de lokala förhållandena utgående från familjepolitiska värderingar.

Förvaltningsdomstolarnas dömande funktion

Förvaltningsdomstolarna främsta uppgift är att bedöma huruvida de kommunala besluten inom denna sektor har tillkommit i laga ordning. Någon socialpolitisk kompetens har inte förutsatts när denna del av domstolsväsendet uppbyggt. Domstolarnas uppgift är primärt att tolka lag. Ändamålsenlighetsprövningar inom social sektor är primärt en kommunal förvaltningsuppgift.

Utgående från principerna i grundlagens 3 § och dess förhållande till 121 § och de kapitel i grundlagen som rör förvaltning respektive domstolsväsende är det inte möjligt att göra den föreslagna maktöverföringen av kommunal förvaltningskompetens till det statliga domstolsväsendet i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag

Såsom sitt utlåtande framför grundlagsutskottet

att det första lagförslaget 43 § 2 moment kan godkännas endast under förutsättning att det stiftas i den ordning som stadgas i grundlagens 73 §, 1 eller 2 moment.

Helsingfors den 26 januari 2007

JÖ*

Roger^fansion/sv