

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUKSIA
260

Virve-Maria de Godzinsky

HUOSTAANOTTOASIAT HALLINTO-OIKEUKSISSA
Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä

ENGLISH SUMMARY:
TAKING A CHILD INTO CARE
Research of decision making in administrative courts

Helsinki 2012

ISBN 978-951-704-406-6
ISSN 1797-562X
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2012

ESIPUHE

Lastensuojelulain kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Yksi lain keskeisimpiä muutoksia oli huostaanottoasioiden päätöksentekojärjestelmän uudistaminen siten, että asioiden valmistelu ja päätöksenteko erotettiin toisistaan. Vuoden 2008 alusta päätös tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa on tehty hallinto-oikeudessa sosiaalitoimen tekemän hakemuksen perusteella. Hallinto-oikeuksien kannalta kyse oli merkittävästä muutoksesta, sillä pääsääntöisesti hallinto-oikeudet käsittelevät viranomaisen päätöksestä tehtyjä valituksia. Uudistuksen keskeinen tavoite oli parantaa lasten ja vanhempien oikeusturvaa huostaanottoon liittyvässä päätöksenteossa.

Hyväksyessään uuden lain eduskunta edellytti samalla, että hallitus seuraa tarkasti uuden päätöksentekomenettelyn toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee pikaisesti esityksen uudesta päätöksentekomallista. Siinä päätöksen huostaanottoasioissa tekisi kuntarajat ylittävä, moniammatillinen toimielin.

Tällä tutkimuksella on ensisijaisesti pyritty vastaamaan Eduskunnan esittämään seurantarpeeseen. Tutkimuksessa on saatu monipuolisesti tietoa huostaanottoasioiden päätöksentekojärjestelmän toiminnasta ja mahdollisista kehittämistarpeista.

Tutkimusta ovat ohjanneet tutkimusjohtaja Jyrki Tala ja sittemmin tutkimusjohtaja Kati Rantala. Heitä, samoin kuin erikoistutkija Kaijus Ervasia kiitän käsikirjoituksen lukemisesta ja monista arvokkaista kommenteista. Aivan erityinen kiitos kuuluu niille asiantuntijoille ja perheille, joita tutkimuksessani haastattelin. Haastattelut litteroi ja kirjallisen tutkimusaineiston koodasi valt.yo Johanna Niemi. Tutkimuksen taitosta ja graafisesta ulkoasusta on vastannut osastosihteeri Eira Mykkänen.

Helsingissä 25. päivänä tammikuuta 2012

Virve-Maria de Godzinsky
tutkija

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	1
1.2 Lainsäädännön kehitys.....	4
<i>Lastensuojelun historiaa</i>	4
<i>Ensimmäinen lastensuojelulaki 1936</i>	5
<i>Vuoden 1983 lastensuojelulaki</i>	7
<i>Uuden lastensuojelulain valmistelu</i>	9
1.3 Voimassa oleva lainsäädäntö	13
<i>Keskeisiä käsitteitä</i>	13
<i>Hallinto-oikeuskäsittely</i>	17
<i>Lapsen mielipiteen selvittämisestä</i>	21
<i>Lapsen edunvalvonta</i>	23
<i>Muutokset 1.3.2010</i>	26
1.4 Perus- ja ihmisoikeudet.....	28
<i>Keskeiset säädökset</i>	28
<i>Kansainvälinen valvonta</i>	31
<i>Yleisten laillisuusvalvojien havaintoja</i>	35
1.5 Aikaisemmat tutkimukset	38
<i>Hallintoprosessia koskeva tutkimus</i>	38
<i>Huostaanottoihin liittyvä tutkimus</i>	39
<i>Tietoa huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelystä</i>	41
2 TUTKIMUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT	45
2.1 Lainsäädäntötutkimus	45
2.2 Asiakirja-aineisto	46
2.3 Asiantuntijahaastattelut.....	48
2.4 Perheiden haastattelut	50
2.5 Suullisten käsittelyjen seuraaminen.....	52
3 HUOSTAANOTTOTAPAUSTEN TAUSTAT.....	53
3.1 Tietoa lapsista ja heidän perheistään	53
<i>Sukupuoli</i>	53
<i>Ikä</i>	54
<i>Perhesuhteet</i>	54
<i>Etninen tausta</i>	56
<i>Lastensuojeluasiakkuuden kesto</i>	56
3.2 Huostaanottooperusteet.....	58
3.3 Huostaanoton vastustaminen	64

4 HALLINTO-OIKEUSKÄSITTELY	67
4.1 Lastensuojelulaki uudistui – mikä muuttui?	67
4.2 Huostaanottoasian valmistelu	70
<i>Huostaanottihakemus</i>	70
<i>Suullinen valmistelu</i>	71
<i>Kirjallinen valmistelu</i>	73
<i>Virallisperiaate</i>	74
4.3 Suullinen käsittely	77
<i>Järjestäminen</i>	77
<i>Todistajat</i>	80
<i>Merkitys</i>	81
4.4 Havainnot suullisista käsittelyistä	84
<i>Suullisen käsittelyn kulku</i>	84
<i>Ongelmakohtia</i>	85
4.5 Avustajan käyttö	87
<i>Yleisyys</i>	87
<i>Hyödyt ja haitat</i>	89
5 LAPSI PROSESSISSA	93
5.1 Lapsen suullinen kuuleminen	93
5.2 Lapsen mielipiteen merkitys	98
5.3 Lapsen etu ja edunvalvonta	101
6 PÄÄTÖKSENTEKO	105
6.1 Hallinto-oikeuden päätökset	105
<i>Hylätyt hakemukset</i>	108
<i>Sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös</i>	110
<i>Kiireellisen sijoituksen jatkopäätös ja väliaikainen määräys</i>	112
6.2 Päätösten perustelut	114
<i>Rakenne</i>	116
<i>Sisältö</i>	116
6.3 Erilliskysymyksiä	121
<i>Äänestäminen</i>	121
<i>Asiantuntijajäsenen rooli päätöksenteossa</i>	122
<i>Muutoksenhaku</i>	124
7 KÄSITTELYAJAT	127
7.1 Kokonaiskäsittelyaika	127
7.2 Päätöksentekoon kuuluva aika	130

8 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	133
8.1 Hallinto-oikeuksien toiminta	133
8.2 Lapsen etu	138
8.3 Oikeusturva.....	140
8.4 Lopuksi	143
LÄHTEET	145
LYHENTEET.....	152
LIITTEET	153
Liitetaulukot.....	153
Muuttujaluettelo.....	156
SUMMARY	161

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Lapsen huostaanotto omilta vanhemmiltaan on lastensuojelun viimesijaisin ja samalla voimakkaimmin lapsen ja vanhempien oikeuksiin puuttuva toimi. Siten on tärkeää, että huostaanottoja koskeva sääntely ja käytännön ratkaisutoiminta turvaavat parhaimmalla mahdollisella tavalla asianosaisten oikeudet.

Uusi lastensuojelulaki (LSL 417/2007) tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Lain tarkoituksena oli parantaa *lapsen oikeuksien ja edun huomioonottamista* lastensuojelussa. *Erityisesti tavoitteena oli edistää lapsen ja vanhempien tai huoltajien oikeusturvaa lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.* Tässä tarkoituksessa uudella lailla muutettiin päätöksentekomenettelyä sekä tahdonvastaisissa että suostumukseen perustuvissa huostaanotoissa.¹

Tahdonvastaisissa huostaanotoissa päätöksenteko siirrettiin kunnan sosiaalilautakunnilta hallinto-oikeuksille, joiden katsottiin lautakuntia paremmin varmistavan asianosaisten oikeusturvan toteutumisen. Kuitenkin jo lakiehdotusta hyväksyttäessä oli voimakkaasti esillä ajatus siitä, ettei hallinto-oikeuskaan välttämättä ole tarkoituksenmukaisin päätöksentekoeelin. Tästä syystä eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lapsen huostaanottoa koskevan päätöksentekomenettelyn toimivuutta ja että hallitus tarvittaessa mahdollisimman ripeästi valmistelee uuden ehdotuksen lastensuojelua tehostavan päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta. Siinä päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekisi moniammatillinen toimielin.²

Tällä tutkimuksella pyritään ensisijaisesti vastaamaan eduskunnan edellyttämään seurantarpeeseen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka uusi menettely toimii hallinto-oikeuksissa erityisesti lain tavoitteiden eli asianosaisten *oikeusturvan parantamisen* ja *lapsen edun huomioimisen* näkökulmasta.

Oikeusturva on oikeudellista turvallisuutta. Sen toteuttaminen on yksi tuomioistuimien perustehtävistä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin

¹ HE 252/2006, 77. Huostaanotto on tahdonvastainen, jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi itse vastustaa huostaanottoa.

² EV 309/2006.

elementit ovat keskeinen osa oikeusturvaa (PL 21 §, EIOS 6 art ja KP-sop 14 art). Oikeusturva liittyy läheisesti myös vaatimukseen julkisen vallan käytön lainalaisuudesta (PL 2.3 §).³ Hallintoprosessissa prosessin perustehävänä on perinteisesti pidetty oikeusturvan toteuttamista viranomaisen ja yksityisen välisessä suhteessa.⁴

Lastensuojelulakia on sen kirjoitetun historian aikana toistuvasti tarkasteltu oikeusturvan näkökulmasta. Kokoavasti voidaan todeta, että edellisen lain aikana oikeusturvaa tarkasteltiin ennen kaikkea sisällöllisesti (LSL 683/1983). Uuden lain aikana menettelylliset kysymykset ovat olleet enemmän esillä (LSL 417/2007).

Lastensuojelulaissa lähtökohtana kaikessa toiminnassa on lapsen edun ensisijaisuus (LSL 4 § 1). Siten myös huostaanoton tarkoitus on lapsen edun turvaaminen. Lapsen edulla voidaan tarkoittaa toisaalta yleistä, kaikkia lapsia koskevaa tai toisaalta konkreettista, kunkin lapsen kohdalla erikseen määriteltävää asiantilaa. Erityisesti jälkimmäisessä tapauksessa lapsen etua on mahdoton määritellä tyhjentävästi lainsäädännössä. Käytännössä lapsen edun arviointiin vaikuttavat oleellisesti muun muassa lapsen ikä, kehitystaso sekä lapsen kulloinenkin elämäntilanne.

Huostaanottoasioissa on tyypillistä, että eri tahot voivat olla hyvinkin erimielisiä siitä, mikä on lapsen etu asiassa tai mikä on oikea aika ja tapa puuttua perheen elämään. Lisäksi lapsen edun toteuttaminen tarkoittaa usein jonkun muun, tavallisesti vanhemman, oikeuksien rajoittamista. Tästä seuraa, että vaikka huostaanottopäätös on tehtävä lapsen edun mukaisesti, on myös vanhempien tarpeet ja vaatimukset riittävällä tavalla huomioitava.⁵

Näistä lähtökohdista tutkimuksessa arvioidaan erilaisten empiiristen tutkimusaineistojen avulla hallinto-oikeuksien päätöksentekomenettelyä huostaanottoasioissa. Osana oikeusturvataarkastelua tutkimuksessa on kar-

³ Oikeusturvalla on läheinen kytkös myös oikeusvarmuuteen. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan yleensä, että julkisen päätöksenteon on oltava lainmukaista, ennakoitavaa ja valvottavaa. Oikeusvarmuus edellyttää myös lainvoimaisten päätösten pysyvyyttä; viranomaisen ei voi muuttaa lopullista päätöstään, ellei siihen ole laissa säädettyä perustetta. Oikeusturva on sekä oikeusvarmuuden tae sekä keino, jolla oikeusvarmuutta voidaan toteuttaa. Hallberg 2001, 27–28, Tarukannel 2002, 61 ja Mäenpää O. 2007, 32–33.

⁴ Ks. Tarukannel 2002, 103 ja Tarukannel & Tolvanen 2010, 932 ja Mäenpää O. 2007, 1–12. Myös rikosprosessissa *oikeusturvafunktio* on ollut voimakkaasti esillä. Ks. esim. Virolainen & Pölönen 2003, 135–156, Niemi-Kiesiläinen 2003, 337–347 ja Jokela 2008, 6–7. Prosessin tehtävistä tai funktioista käyty keskustelu on koskenut etupäässä rikos- ja siviiliprosessia.

⁵ Ks. lapsen edun käsitteen problematiikasta lastensuojelussa esim. Nieminen 2004, 619, Mahkonen 2003, 43–50, Myllärniemi 2006, 108–110, Rätty 2010, 12–18 ja HE 252/2006, 15. Lapsen edusta lapsen huoltoa koskevan ratkaisun kriteerinä ks. esim. Kurki-Suonio 1999.

toitettu eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) julkaistua ratkaisukäytäntöä huostaanottoasioissa. Lasten oikeuksien toteutumisen valvonta on vuodesta 1998 lähtien kuulunut EOA:n tehtävien painopistealueeseen. Lähes puolet EOA:n vuosittain käsittelemistä lapsia koskevista asioista on lastensuojeluasioita, joiden suurimman ryhmän muodostavat huostaanotto- ja sijaishuoltopäätökset.⁶ Lisäksi tutkimuksessa on seurattu kansainvälisen lapsioikeuden kehityksen pääpiirteitä lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön valossa.

Oikeusturvatarcastelun ohella tutkimuksen tavoitteena on yleisesti tuottaa tietoa huostaanottokäsittelyistä, niiden mahdollisista ongelmakohtista sekä käsittelytapojen eroista ja yhtäläisyyksistä eri hallinto-oikeuksissa. Tällaisena tutkimuksesta on välitöntä hyötyä lainvalmistelulle. Tutkimus hyödyttää myös tuomioistuimia, jotka voivat tutkimustiedon pohjalta kehittää toimintaansa. Lisäksi on tärkeää, että kansalaiset saavat tietoa voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuvan järjestelmän toiminnasta.

Tutkimus jakautuu kahdeksaan pääjaksoon. Laajassa johdantojaksossa luodaan katsaus lastensuojelun historiaan ja erityisesti kotimaisen lastensuojelulainsäädännön kehitykseen. Lisäksi voimassa olevaan huostaanotomenettelyyn liittyvä lainsäädäntö ja sääntelyn taustalla olevat tavoitteet käydään läpi keskeisiltä osiltaan. Jakso päättyy katsaukseen aiheeseen liittyvistä aikaisemmista tutkimuksista.

Jaksossa kaksi käydään läpi tutkimuksessa käytettävät aineistot ja tutkimusmenetelmät. Jaksossa kolme esitetään myöhemmän tarkastelun pohjaksi huostaanottoasiakirjoista saatuja taustatietoja huostaanotetuista lapsista, heidän perhesuhteistaan sekä huostaanottoon vaikuttaneista syistä. Jaksossa neljästä seitsemään esitellään varsinaisten empiiristen analyysien tulokset. Analyysi on rakennettu teemoittain siten, että jakso neljä koskee hallinto-oikeuskäsittelyä, jakso viisi lapsen asemaa prosessissa, jaksossa kuusi käsitellään päätöksentekoa ja päätösten perusteluita ja jaksossa seitsemän käsittelyaikoja. Viimeisessä jaksossa (8) kerrataan keskeiset tutkimustulokset ja tehdään niiden pohjalta johtopäätöksiä.

⁶ EOA:n kertomus 2009, 217–218.

1.2 Lainsäädännön kehitys

Lastensuojelun historiaa

Yleisesti ottaen käsitys lapsesta ja lapsen asemasta sekä suhtautuminen lapsen suojeluun on vaihdellut eri aikoina.⁷ Lastensuojelun alku Suomessa voidaan yhdistää 1800-luvun kaupunki- ja maalaisköyhälistön lisääntymiseen ja näiden perheiden vaikeuksiin huolehtia lastensa toimeentulosta ja kasvatuksesta.⁸ Tuolloin alettiin puhua turvattomista lapsista, joilla tarkoitettiin etupäässä orpoja ja vanhempiensa hylkäämiä lapsia.

Lastensuojelun välttämätön edellytys oli myös sellaisten organisaatioiden syntyminen, jotka saattoivat järjestää perheen ulkopuolisen lasten huollon ja kasvatuksen. Alkujaan turvattomien lasten huollon järjestäminen oli Suomessa osa yleistä köyhäinhuoltopolitiikkaa, ja se oli seurakuntien vastuulla 1800-luvun loppupuolelle saakka.⁹ Huollon järjestämisestä oli määräykset vuosien 1855 ja 1879 vaivahoitoasetuksissa. Viimeksi mainitun asetuksen myötä vastuu huollon järjestämisestä siirtyi seurakunnilta kunnille.

Huolto järjestettiin useimmiten ns. elätehoitona eli ilman huoltoa jääneet lapset annettiin kasvateiksi hyvämaineisiin perheisiin. Isäntäperheiden velvollisuutena oli antaa lapsille riittävä ravinto, vaate- tus, uskontokasvatus sekä työn ja hyvien tapojen opetus. Lapset korvasivat useimmiten työllä hoitokulunsa ja palvelivat isäntäänsä lähtökohtaisesti täysi-ikäiseksi saakka.¹⁰

1900-luvulla yleistyivät interventiot, jotka tehtiin vanhempien tai lapsen oman ”pahantapaisuuden” vuoksi. Myös puuttumistoimet eriytyivät sen mukaan, oliko kyseessä sosiaalinen hätä vai lapsen oma, norminvastainen käytös. Vastuu turvattomien lasten huollosta oli kunnilla, kun taas pahatapaisen eli rikoksia tekevien lasten *suojelukasvatuksesta* vastasi valtio. Suojelukasvatus katsottiin valtion tehtäväksi osana kriminaalipolitiikkaa ja rikollisuuden ehkäisyä.¹¹

⁷ Ks. tarkemmin esim. Pulma & Turpeinen 1987 ja Pulma 2004, 11–20.

⁸ Tosin jo 1700-luvulla Suomessa oli havahduttu korkeaan lapsikuolleisuuteen. Sitä pidettiin kuitenkin enemmän kansantaloudellisena ongelmana kuin lastensuojelukysymyksenä. Pulma & Turpeinen 1987, 15.

⁹ Böök 1948, 19. Noin 1800-luvun puolivälissä käynnistyi myös kansalaisaktiivisuuteen perustuva hyväntekeväisyystoiminta. Esim. 1900-luvun alussa pelkästään Helsingissä yksityiset yhdistykset ja järjestöt pitivät yllä hieman yli 400 erilaista lasten hoito- tai huoltolaitosta. Pulma & Turpeinen 1987, 37–39.

¹⁰ Pulma & Turpeinen 1987, 30.

¹¹ Mahkonen 1991, 75–78, Kajava 1997, 15–17 ja Harrikari 2004, 28–37.

Vaikka jo 1800-luvun lopussa oli ymmärretty, että turvattomuus ja pahantapaisuus liittyivät usein toisiinsa, vasta 1950-luvulla lastensuojeluideologinen ja -organisatorinen ero turvattomuuden ja pahantapaisuuden välillä alkoi lientyä. Lasten ja nuorten poikkeavaa käytöstä alettiin tarkastella toisaalta psykologisemmin, toisaalta yhteydessä perheen sosiaaliin ongelmiin. Sopeutumattomuus syrjäytti terminä pahantapaisuuden. Turvattomuutta ja sopeutumattomuutta alettiin tarkastella saman ilmiön eri puolina. Vähitellen syntyi ajatus siitä, että lastensuojelullisia ongelmia voidaan poistaa tai ehkäistä erilaisilla tuilla ja palveluilla.¹² Hyvinvointivaltion kehittymisen myötä lasten oikeudet ovat nousseet keskeisesti esille. Lapset nähdään itsenäisinä ihmisinä, joilla on paitsi oikeus saada suojelua, myös oikeus tulla kuulluksi ja esittää omat mielipiteensä.¹³

Ensimmäinen lastensuojelulaki 1936

Jo 1900-luvun vaihteessa yritettiin maassamme saada aikaan lastensuojelulainsäädäntöä. Suhtautuminen sen tarpeellisuuteen oli kuitenkin vielä ristiriitaista, ja lain säätäminen kesti lopulta 30 vuotta. Ensimmäinen lastensuojelulaki (1936/52) tuli voimaan 1.1.1937.¹⁴

Nykymuotoisen huostanottosääntelyn edeltäjänä voidaan kuitenkin pitää vuoden 1898 holhouslakia, jonka mukaan: ”Vanhempia älköön kuitenkaan erotettako lapsensa kasvattamisen oikeudesta, elleivät he ole törkeästi väärinkäyttäneet sitä valtaa, joka heillä on lapsen suhteen, tahi muuten pahoin laiminlyöneet vanhemman velvollisuuksiaan, taikka siveettömällä tai pahantapaisella elämällään tahi ilmeisellä kykenemättömyydellään lasta kasvattamaan pane sen kasvatusta alttiiksi. Kun sellaista syytä ilmaantuu, ilmoittakoon holhouslautakunta sen oikeudelle.”

Lakia sovellettiin käytännössä harvoin, sillä holhouslautakunnat keskittyivät pitkälti kunnan taloudellisten asioiden hoitoon, eivät kasvatuksellisiin asioihin. Lisäksi menettely oli hidasta eikä lapsen oma käytös säännöksen mukaan oikeuttanut puuttumiseen. Järjes-

¹² Pulma & Turpeinen 1987, 149 ja 224. Ks. myös Pekkarinen 2010, 17–23.

¹³ Pulma & Turpeinen 1987, 12–13 ja Korpinen 2008, 22–23.

¹⁴ Muissa Pohjoismaissa lastensuojelulait oli säädetty jo 1900-luvun alussa: Norja 1896, Ruotsi 1902 ja Tanska 1905. Pulma & Turpeinen 1987, 106, Kajava 1997, 15–16 ja Harrikari 2004, 31. Suomessa 1930-luku oli sosiaalipolitiikan kehityksessä muutoinkin merkittävä. Lastensuojelulakia seurasi äitiysavustuslaki vuonna 1937, 1944 lait kunnallisista äitiys- ja lastenhuollon neuvoloista sekä kunnallisista terveystieteistä ja kättilöistä ja vuonna 1948 otettiin käyttöön yleinen lapsilisä.

telmää pidettiin riittämättömänä, kun vuoden 1936 lastensuojelulakia valmisteltiin.

Ensimmäisen lastensuojelulain tärkeimpiä anteja oli nimenomaan huostaanottosäännösten luominen. Laissa oli melko yksityiskohtaisesti eritelty ne perusteet, jotka edellyttivät yhteiskunnan toimenpiteitä. Tällaisia olivat tilanteet, joissa:

- 1) vanhemmat ovat kuolleet tai hylänneet lapsen,
- 2) lapsi sairauden tai muun vajavaisuuden vuoksi tarvitsee erityistä kodin ulkopuolella tapahtuvaa hoitoa,
- 3) vanhemmat sairauden, ymmärtämättömyyden, juoppouden tai muiden sellaisten syiden tai olosuhteiden takia eivät anna lapselle tarpeellista hoitoa ja kasvatusta eikä siitä muutenkaan ole pidetty huolta,
- 4) lasta pahoinpidellään kotona tai häntä uhkaa siellä muu vaara hengen, terveyden tai siveyden puolesta tai
- 5) lapsi omasta taikka vanhempiansa syystä laiminlyö oppivelvollisuuslain mukaisen koulunkäynnin taikka käytöksellään rikkoo koulun järjestystä vastaan taikka on tehnyt rangaistavan teon (LSL 1936/52, 8 §).

Huostaanottopäätökset tehtiin kuntatasolla, ensin huolto-, sittemmin sosiaalilautakunnissa (LSL 1936/52, 3 §). Lautakunnat koostuivat poliittisin perustein valituista maallikkojäsenistä muiden kunnallisten lautakuntien tapaan.

Laissa oli eroteltu suostumukseen perustuva ja tahdonvastainen huostaanotto (LSL 1936/52, 11 ja 12 §). Jälkimmäinen oli alistettava sosiaaliministeriön (sittemmin lääninhallituksen) vahvistettavaksi, jonka päätökseen tyytymättömällä oli edelleen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (LSL 1936/52, 17 §).

Vuoden 1936 lakia pidettiin jo valmistuessaan melko vanhentuneena, ja sen uudistamista alettiin valmistella pian toisen maailmansodan jälkeen. Laissa nähtiin useita *oikeusturvan* kannalta ongelmallisia kohtia, joista yksi oli huostaanoton edellytysten sitominen yksittäisiin, nimettyihin oireisiin, vaikka lastensuojelun tarve useimmiten syntyy monien syiden yhteisvaikutuksesta. Lisäksi laissa ei juurikaan säädetty ehkäisevistä tai avohuollon tukitoimenpiteistä, ja myös jälkihuolto oli kehittymätöntä. Jo ensimmäisen lastensuojelulain voimassaoloaikana palvelujen laadullisen ja määrällisen tason todettiin vaihtelevan liian paljon kuntakohtaisesti.¹⁵ Kokoavasti voi-

¹⁵ HE 13/1983, 7–8.

daan todeta, että *oikeusturvan puutteet vuoden 1936 laissa liittyivät suurelta osin sääntelyn sisällöllisiin ongelmiin.*

Vuoden 1983 lastensuojelulaki

Seuraavaa, vuoden 1983 lastensuojelulakia (683/1983) valmisteltiin useamman vuosikymmenen aikana erilaisissa työryhmissä ja komiteoissa.¹⁶ Kuten 1930-luku, myös 60-luku oli Suomessa sosiaalipoliittisesti merkittävä ajanjakso. Sosiaalipoliittikkaa pyrittiin laajentamaan sekä sosiaalisiin että erityisesti taloudellisiin syihin vedoten. Tavoitteena oli hyvinvointivaltio, jossa minimoidaan köyhyysriskit ja näin tehdään perinteinen sosiaalihuolto tarpeettomaksi. Aikakauden ajattelussa ja puheessa korostuivat yksilön vapaudet ja oikeudet.¹⁷

Tuolloin esitetty kritiikki kohdistui tahdonvastaisiin toimenpiteisiin sekä laitoshoitoon, ja tästä arvostelusta lastensuojelukin sai osansa. Huostaanotto-prosessin *oikeusturvaa* pidettiin puutteellisena. Erityisesti arvosteltiin sosiaalilautakuntien päätöksentekoa. Arvostelijoiden mukaan lastensuojelupäätökset tehtiin kunnissa keskiluokkaisista ja moralistisista arvoista lähtien ja huostaanottooperusteet olivat ainakin joissain tapauksissa liian heppoisia. Kaikkein rankin arvostelu kohdistui sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoon.¹⁸

Keskustelua käytiin myös siitä, onko erillinen lastensuojelulaki lainkaan tarpeellinen. Kansainvälinen kehitys ja *lapsen edun* mukaisen ajattelun korostuminen (joka liittyi osin yksityisoikeudellisen lapsilainsäädännön kehittämiseen) puhuivat kuitenkin lain puolesta.¹⁹

Vuoden 1983 lastensuojelulaki tuli voimaan tammikuun alussa 1984. Uudessa laissa näkökulma lapsen ja perheen ongelmiin laajeni. Samalla tiukan suojeluhenkisestä lastensuojelusta siirryttiin lapsen hyvinvointia ja etua korostavaan aikakauteen. Tässä hengessä lain tavoitteiksi asetettiin *lapsen edun huomioon ottaminen* ja *oikeusturvan lisääminen* lastensuojelussa. Keskeisinä oikeusturvakysymyksinä esillä olivat muun muassa tah-

¹⁶ Ks. KM 1946: 1, KM 1958:1, KM 1962:54, KM 1963:3, KM 1966:B2, KM 1972:B135, KM 1971 A 25, KM 1973:86, KM 1977:37, KM 1982:67. Valmistelutyö ei sujunut ilman ongelmia. Mm. kunnat ja valtio vastustivat usein itseään velvoittavia säädöksiä.

¹⁷ Kehityksen taustalla vaikutti kansainvälinen kehitys, mm. YK:n ihmisoikeuksien julistus 1948 ja YK:n lapsen oikeuksien julistus 1959. Erilaisten avohuollon tukitoimien kehitys vaikutti siihen, että toisen maailmansodan jälkeen huostaanotot vähenivät tasaisesti 1980-luvulle saakka. Pulma & Turpeinen 1987, 220.

¹⁸ Siren 1967, 85.

¹⁹ Yksityisoikeudellisen lapsilainsäädännön kehityksestä ks. esim. Kurki-Suonio 1999.

donvastaisiin toimiin ryhtymisen edellytykset sekä lastensuojelun asiakkaiden yhdenvertaisuus.²⁰

Uudella lailla pyrittiin korjaamaan niitä edellä mainittuja epäkohtia, joita vuoden 1936 lain soveltamisessa oli havaittu. Huostaanottoperusteita muokattiin Ruotsin mallin mukaisesti eli tiukasta oirekeskeisyydestä luovuttiin. Vuoden 1983 LSL:n mukaan huostaanotto voitiin perustaa joko kodin olosuhteisiin tai lapsen omaan käytökseen:

Sosiaalilautakunnan on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos:

- 1) puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään, ja
- 2) jos 4 luvussa tarkoitetut toimet (avohuolto) eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ja
- 3) sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista (LSL 683/1983, 16 §).

Päätöksenteko huostaanottoasioissa säilyi kunnan lastensuojeluviranomaisilla, yleisimmin sosiaalilautakunnalla. Merkittävää oli kuitenkin, että mikäli 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa vastusti huostaanottoa, oli päätös 30 vuorokauden aikana alistettava lääninoikeuden (sittenmin hallinto-oikeuden)²¹ vahvistettavaksi (LSL 683/1983, 17 §). Sekä suostumukseen perustuvasta että tahdonvastaisesta huostaanotosta oli mahdollista valittaa, ja valitus tuli tehdä hallinto-oikeuteen. Tällöin valitus ja alistus oli käsiteltävä yhdessä (LSL 683/1983, 39 §). Hallinto-oikeuden päätöksestä alistus- tai valitusasiassa oli edelleen valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Näin ollen vuoden 1983 laki korosti aiempaan verrattuna tuomioistuinten roolia huostaanottoasioiden käsittelyssä.*²²

Ajan mittaan vuoden 1983 lastensuojelulakiin ja useisiin lastensuojeluun liittyviin muihin lakeihin (kuten sosiaalihuoltoa, hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskeviin lakeihin) tehtiin lukuisia osittaisuudistuksia ja muutoksia. Erityisesti perusoikeusuudistus (969/1995) ja uusi perustuslaki

²⁰ HE 13/1983, 8.

²¹ Lääninoikeudet muutettiin hallinto-oikeuksiksi 1.1.1999 voimaan tulleella hallinto-oikeuslailla. Ks. HE 114/1998. Muutos oli organisatorinen, oikeudenkäyntimenettely säilyi ennallaan.

²² Taustalla vaikutti vuonna 1976 voimaan tulleen KP-sopimuksen vapaudenriistoa koskeva 9 artikla, jonka mukaan hallinnollista vapaudenriistoa koskevat asiat on voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

(731/1999) sekä 1990 luvun alussa Suomessa voimaan saatetut Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) edellyttivät kuitenkin lastensuojelulain säännösten kokonaisvaltaista uudelleen arvioimista ja täsmentämistä. Melko yleisesti katsottiin, että vuoden 1983 lailla ei oltu käytännössä onnistuttu turvaamaan lapsen ja vanhempien oikeuksien toteutumista.²³ Muutostarpeen taustalla vaikuttivat myös lastensuojelun asiakasmäärien kasvu sekä jatkuvat kuntakohtaiset erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa.²⁴

Uuden lastensuojelulain valmistelu

Lastensuojelulain uudistaminen kuului Matti Vanhasen vuoden 2003 hallitusohjelmaan osana Sosiaalialan kehittämishankkeeseen sisältyvää Lastensuojelun kehittämishanketta.²⁵ Uudistus toteutettiin kahdessa osassa. Ensimmäiseksi uudistettiin oikeusturvan kannalta erityisen kiireellisinä pidetyt, lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpitoa ja sen rajoittamista sijaishuollossa koskevat säännökset sekä lastensuojelun laitoshuoltoa koskevat säännökset (HE 225/2004). Ne tulivat voimaan 1.11.2006.²⁶ Sittemmin ne siirrettiin asiallisesti muuttumattomina uuteen lastensuojelulakiin.

Lastensuojelulain muuta valmistelua varten asetettiin työryhmä (jäljempänä *Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä*). Sen tavoite oli selkeyttää ja uudistaa lastensuojelulakia siten, että lapsen etu tulee otetuksi huomioon kaikissa tilanteissa ja että lain täytäntöönpanossa esiintyisi mahdollisimman vähän ristiriitoja ja tulkintaongelmia.²⁷

Työryhmä hyödynsi työssään aikaisempia selvityksiä ja raportteja, erityisesti Lastensuojelun kehittämishankkeen kautta saatua tietoa lastensuoje-

²³ HE 252/2006, 68.

²⁴ HE 252/2006, 6. Asiakkaiden kuntakohtainen eriarvoisuus oli ongelma jo vuoden 1936 lain soveltamisen aikana (HE 13/1983, 7–8) ja asia on edelleen ajankohtainen.

²⁵ Lastensuojelun kehittämishanketta toteutettiin vuosien 2004–2007 aikana sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Ohjelman tavoite oli parantaa lasten ja nuorten asemaa ja turvata heidän hyvinvointiaan laatimalla yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien kanssa ohjelma, joka pitkäkestoisesti ohjaa lastensuojelun toteuttamista. Kehittämishankkeen yksi osa-alue koostui huostaanotosta, sijaishuollosta ja jälkihuollosta. Ks. STM 2006:13.

²⁶ Hallituksen esitys pohjautui sijaishuollon pakkotoimityöryhmän (STM 1998:22) ehdotuksiin ja työryhmän muistioista saatuihin lausuntoihin.

²⁷ Työryhmässä olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes, oikeusministeriö, Oulun hallinto-oikeus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Helsingin ja Vantaan kaupungit, lastensuojelujärjestöt sekä Kuntaliitto.

lun nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lisäksi työryhmä kuuli valmistelun aikana laajaa joukkoa lastensuojelun asiantuntijoita.²⁸

Valmistelun kuluessa voitiin todeta, että sisällöllisesti vuoden 1983 lastensuojelulain keskeiset periaatteet ovat kestäneet hyvin aikaa, ja monilta osin voitiin tyytyä vain lainsäädännön täsmentämiseen. Sen sijaan *puutteet menettelyssä*, erityisesti huostaanottojen päätöksentekojärjestelmässä, tulivat valmistelun aikana selkeästi esiin; sosiaalilautakuntia ei pidetty riittävän asiantuntevina ja puolueettomina päätöksentekijöinä.

Vaikka vanhan päätöksentekojärjestelmän katsottiin kokonaisuudessaan täyttävän esimerkiksi EIOS:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (6 art.) koskevat vaatimukset, pidettiin yksilön oikeusturvan kannalta ongelmana sitä, että huostaanottoasian valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano kuuluvat lastensuojelussa samalla taholle eli sosiaalitoimelle. Erityisesti korostettiin sitä, että päätöksenteon on oltava tosiasiasa ja myös asiakkaan kokemuksen mukaan puolueetonta ja riippumatonta.²⁹

Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että sosiaalilautakunnan ensisijainen tehtävä on kunnan suuntaviivojen suunnittelu, ei yksittäistapausten ratkaiseminen. Kun lautakunnan on päätöksenteossaan väistämättä otettava huomioon myös kunnan taloudelliset resurssit, saattaa uhkana olla välttämättömistä toimenpiteistä luopuminen taloudellisista syistä. Toisaalta lautakunnan etuna pidettiin sitä, että paikallinen ratkaisutoiminta lisää asukkaiden luottamusta kunnan hallintoon ja tuo muutoinkin paikallistuntemusta ratkaisutoimintaan.³⁰

Uuden lain keskeisimpiä muutoksia olikin päätöksentekojärjestelmän uudistaminen. Suostumukseen perustuvissa huostaanotoissa päätöksentekotahoksi ehdotettiin sosiaalitoimen johtavaa viranhaltijaa, joka tekisi päätöksen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän esittelystä. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa ensivaiheen päätöksenteko ehdotettiin siirrettäväksi hallinto-oikeuteen. Asian valmistelisi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, ja huostaanottohakemuksen tekisi sosiaalitoimen johtava viranhaltija. Ehdotettu muutos oli merkittävä hallinto-oikeuksien toiminnan kannalta, sillä ensiasteen päätöksenteko on hallinto-oikeuksissa poikkeuksellista.

²⁸ HE 252/2006, 111–114. Tärkeitä valmisteludokumentteja olivat myös Lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietintö STM 1995:12 ja Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio STM 2001:29.

²⁹ HE 252/2006, 68 ja 77. Uudessa laissa korostettiin myös asioiden tarkan kirjaamisen tärkeyttä asianosaisten oikeusturvan kannalta. Ks. esim. säädös *lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta* (LSL 26 §) ja siihen liittyvästä määräaikaan sidotusta *lastensuojelutarpeen selvityksestä* (LSL 27 §) sekä lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle ja hänen perheelleen laadittavasta ja määräajoin tarkistettavasta *asiakassuunnitelmasta* (LSL 30 §).

³⁰ HE 252/2006, 77.

Tyypillisesti hallinto-oikeudet käsittelevät ja ratkaisevat hallintoviranomaisen päätöksestä tehtyjä valituksia.³¹

Ehdotettu päätöksentekojärjestelmä sai lausuntokierroksella melko suuren kannatuksen. Erityisesti kannatettiin tahdonvastaisten huostaanottojen ensivaiheen päätöksenteon siirtoa hallintotuomioistuimille. Hallinto-oikeuksien etuna pidettiin tuomioistuimiin yleisesti liitettyä puolueettomuutta, hallinto- ja lastensuojeluasioihin liittyvää asiantuntemusta, ja käsittelyn nopeutta. Pidettiin myös todennäköisenä, että tuomioistuimessa tapahtuva ratkaisutoiminta yhdenmukaistaisi ratkaisukäytäntöjä.³² Viimeksi mainittu edellyttää tosin sitä, että päätöksentekijät, niin eri tuomioistuinten välillä kuin saman tuomioistuimen sisälläkin, saavat tietoa toistensa ratkaisuksista.³³

Uudistuksen heikkoutena lausunnoissa pidettiin sitä, että hallinto-oikeuksien asema ja tehtävä ensiasteen päätöksentekijöinä olisi toisenlainen kuin vanhassa alustusmenettelyyn ja muutoksenhakuun perustuvassa järjestelmässä, jossa käsiteltävänä oli aina viranomaisen tekemä päätös asiassa. Muutos vaikuttaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden asemaan, sillä se olisi ensimmäinen ja samalla ainoa muutoksenhakuaste tahdonvastaissa huostaanotoissa.³⁴

Korkein hallinto-oikeus vastusti päätöksentekojärjestelmän uudistusta toisin kuin esim. hallinto-oikeudet. Lain voimaantulon jälkeen uudistusta on arvosteltu siitä, että sen valmistelussa muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden aseman muuttuminen jäivät tarpeettoman vähälle huomiolle.³⁵ Käytännössä uudistus on johtanut siihen, että lastensuojeluasioiden määrät KHO:ssa ovat lisääntyneet, ja niiden käsittelyajat ovat pidentyneet.

Muutama lausunnonantaja piti parempana päätöksentekotahona käräjäoikeutta. Yksittäisissä lausunnoissa tuotiin päätöksentekovaihtoehtoina esille myös erillinen perheoikeus ja kuntarajat ylittävä moniammatillinen asiantuntijaelin.³⁶ Käräjäoikeuden etuina pidettiin oikeudenkäyntimenettelyn ja asianosaisasemien (kantaja/vastaaja) selkeyttä, avoimuutta näytön arvioinnissa, tiheää tuomioistuinverkostoa ja käräjätuomareiden mahdollisuutta

³¹ Hakemuksella tulevat hallinto-oikeudessa vireille myös mm. hallintoriita-asiat.

³² HE 252/2006, 96 ja Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio STM 2006:25, 57–60.

³³ Ks. esim. OM 78/2010, 17, jossa todetaan päätöksistä tiedottamisen olevan tärkeää paitsi hallinto-oikeuksien toiminnan avoimuuden, myös oikeus- ja viranomaiskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Koska tahdonvastaissa huostaanotoissa KHO on ainoa muutoksenhakuaste, ovat erityisesti sen ratkaisut tärkeitä. Ks. myös Hinkkanen 2009, 88–90.

³⁴ Esim. sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ei kuitenkaan pitänyt yhtä muutoksenhakuastetta huomattavana puutteena järjestelmässä, ottaen huomioon, että ainoa muutoksenhakuaste on ylin mahdollinen. StVM 59/2006, 4. Vrt. LaVL 22/2006, 2.

³⁵ OM 78/2010.

³⁶ HE 252/2006, 113 ja Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio STM 2006:25, 57–60.

erikoistumiseen. Toisaalta epäkohtina tuotiin esiin lastensuojelun asiantuntijuuden puute, kokemattomuus hallintoasioissa, lastensuojeluviranomaisen aseman järjestäminen prosessissa sekä asiantuntijajäsenen tarve. Lisäksi pidettiin yleisesti ongelmallisena, että lastensuojeluasioiden käsittely jakaantuisi osin käräjä- ja osin hallinto-oikeuksiin.

Eduskunta hyväksyi hallituksen ehdottaman päätöksentekojärjestelmän. Lakiehdotusta hyväksyttäessä ei kuitenkaan vallinnut yksimielisyyttä siitä, että hallinto-oikeuskaan olisi välttämättä tarkoituksenmukaisin päätöksentekolin. Tästä syystä eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lapsen huostaanottoa koskevan päätöksentekomenettelyn toimivuutta ja että hallitus tarvittaessa mahdollisimman ripeästi valmistelee ehdotuksen sellaisen lastensuojelua tehostavan päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta, jossa päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekee moniammatillinen toimielin.³⁷

Lain voimaantulon jälkeen päätöksenteon siirtäminen moniammatilliselle ja kuntarajat ylittävälle elimelle on ollut esillä julkisessa keskustelussa. Vuoden 2011 alussa toimintansa päättäneen hallituksen oikeusministeri Brax on esimerkiksi todennut, että hallitus on valmis uudistamaan huostaanottoasioiden päätöksentekojärjestelmää, mikäli seurantatietojen perusteella näyttäisi siltä, etteivät joutuisan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteudu. Tällöin ensisijaisena vaihtoehtona on siirtää ensi asteen päätöksenteko eduskunnan ponsilausemassa tarkoitettulla tavalla moniammatillisille toimielimille.³⁸

Myös hallintolainkäytön tasotyöryhmä on vuodelta 2010 olevassa mietinnössään ottanut kantaa huostaanottoasioiden päätöksentekojärjestelmään. Tasotyöryhmän mukaan ”riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi tulisi harkita sitä, että päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekisi ensi vaiheessa kunnallinen, kuntarajat ylittävä tai alueellinen toimielin, johon kuuluisi eri alojen asiantuntijoita. Sen päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla alueelliselta hallinto-oikeudelta.” Moniammatillisen päätöksentekoelementin etuna on pidetty myös käsittelyn nopeutta, joustavuutta ja paikallista asiantuntemusta.³⁹

³⁷ EV 309/2006. On kohtalaisen harvinaista, että eduskunta hyväksyy tietynsisältöisen säädösehdotuksen, mutta edellyttää samalla, että hallitus tarvittaessa valmistelee joustavasti samasta asiasta toisen sisältöisen säädösehdotuksen.

³⁸ Oikeusministeri Braxin vastaus kansanedustaja Södermanin kirjalliseen kysymykseen KK 95/2008, 14.3.2008 (http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Vastauksetkirjallisiin_kysymyksiin/Kysymysarkisto/Vuoden2008kysymykset/1205254402843) ja puhe Lastensuojelupäivillä Jyväskylässä 7.10.2008 (<http://www.om.fi/1222680532432>).

³⁹ OM 78/2010, 112. Vuoden 2008 LSL velvoittaa kuntia muodostamaan yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa moniammatillisen lastensuojelun asiantuntijatyöryhmän, joka avustaa sosiaalitoimea erityisen haasteellisissa lastensuojelutilanteissa (LSL 14 §). Niiden käyttöä on tutkittu ja ryhmien toimivuudesta on tehty kriittisiä huomioita erityisesti lapsen ja vanhempien aseman sekä oikeusturvan kannalta. Heinonen 2010, 32–42.

1.3 Voimassa oleva lainsäädäntö

Keskeisiä käsitteitä

Lastensuojelussa on kyse lasten, vanhempien ja julkisen vallan välisten suhteiden järjestämisestä.

Lasta ja perhettä koskeva päätöksenteko on Suomessa osin yksityis- ja osin julkisoikeudellista. Lastensuojelussa on kyse julkisoikeudellisista hallintopäätöksistä, joiden osapuolina ovat kunnan sosiaaliviranomaiset, lapsen huoltajat ja lapsi itse. Mahdolliset erimielisyydet osapuolten välillä ratkaisee hallinto-oikeus.

Yksityisoikeudellisissa asioissa on puolestaan kyse lapsen ja tämän vanhemman välisestä oikeussuhteesta, kuten isyydestä tai lapsen huollosta, elatuksesta ja tapaamisoikeudesta. Yksityisoikeudellisista asioista vanhemmilla on lähtökohtaisesti sopimusvapaus, kuitenkin niin, ettei sopimus saa olla lapsen edun vastainen. Mikäli vanhemmat eivät pääse yksimielisyyteen lasta koskevissa asioissa, ratkaisee niitä koskevat kiistat käräjäoikeus.

Lapsia koskevassa sääntelyssä yksityis- ja julkisoikeuden puolella on paljon samankaltaisuutta. Lapsia on heitä itseään koskevissa asioissa kuultava, ja heidän mielipiteensä on otettava huomioon. Molemmissa menettelyissä lasta koskevat asiat on ratkaistava lapsen edun mukaisesti (LHL 361/1983 9 §, 10 § ja 11 §, LSL 417/2007 4 §, 5 § ja 20 §).⁴⁰

Lähtökohtaisesti lastensuojelulaki koskee kaikkia lapsia.⁴¹ Kuitenkin lain varsinaisten toimenpiteiden kohteena ovat ne lapset, joiden kasvuolot ovat vaarantuneet ja lapset, jotka omalla käyttäytymisellään vaarantavat terveytään tai kehitystään. Ensisijainen *vastuu* lapsen hyvinvoinnista on selkeästi säädetty lapsen vanhemmille tai muille huoltajille. Yhteiskunnan ja erityisesti sosiaalihuollon tehtävä on *tukea* perhettä tässä tehtävässä. Tarvittaessa viranomaisten on myös *valvottava ja kontrolloitava*, että lapsi saa perhees-

⁴⁰ Lapsia koskevat yksityis- ja julkisoikeudelliset prosessit sivuavat myös käytännössä toisiaan. Tutkimusten mukaan noin kolmasosa huoltoriitaperheistä on myös lastensuojelun asiakkaana ja 10 prosentissa huoltoriidoista lapsi on otettu huostaan. Valkama & Litmala 2006, 80–81 ja Auvinen 2006, 527.

⁴¹ Lastensuojelun kannalta tärkeitä säännöksiä on myös sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (912/2000). Lastensuojeluasioissa hallintotuomioistuimissa noudatettavat menettelysäännökset sisältyvät pääosin hallintolainkäyttölakiin (586/1996) ja hallinto-oikeuslakiin (430/1999). Lisäksi LSL:n 14 luvussa on huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelyä koskevia erityismääräyksiä. Hallintolainkäytöstä on ehdotettu säädettäväksi kokonaan uusi laki (OM 4/2011). Keskeisiä hallintoprosessin periaatteita ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa, vaan oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin.

sä hyvän kohtelun. Jos lapsen hyvinvointia ei voida turvata muilla keinoilla, on julkisen vallan *velvollisuutena* puuttua perheen tilanteeseen (LSL 2 §).⁴² Puuttuminen edellyttää aina laissa olevaa valtuutusta, ja kaikessa puuttumisessa on sovellettava lievimmän riittävän toimenpiteen periaatetta. Kaikissa lastensuojelutoimenpiteissä on lisäksi ensisijaisesti otettava huomioon *lapsen etu* (LSL 4 §).⁴³

Silloin kun perhe tarvitsee tukea lasten kasvatuksessa ja huollossa, se pyritään ensisijaisesti järjestämään *avohuollon tukitoimin*. Sosiaalihuollolla on velvollisuus järjestää tällaista tukea viipymättä silloin, kun:

- 1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka
- 2) lapsi omalla käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään (LSL 34 §).

Avohuollon tukitoimilla tarkoitetaan esimerkiksi lapsen tai nuoren tukiasumisen, toimeentulon, koulunkäynnin ja harrastustoiminnan turvaamista. Avohuollon tukitoimiin kuuluu myös koko perheen tuki ja kuntoutus. Avohuolto on korostuneesti kotikasvatusta ja kodin olosuhteita tukevaa, neuvovaa ja ohjaavaa. Avohuollon tukitoimet perustuvat suostumukseen, ja ne toteutetaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien kanssa.

Lapsen sijoitus laitokseen tai perheeseen on mahdollista myös avohuollon tukitoimena. Lapsi voidaan sijoittaa yhdessä vanhemman tai muun huoltajan kanssa tai tietyin edellytyksin myös yksin. Avohuollon sijoituksessa lapsen huollosta päättäminen säilyy kokonaan lapsen vanhemmilla. Sijoitukseen vaaditaan sekä vanhemman että 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus (LSL 37 §).

Mikäli 1) avohuollon tukitoimet eivät ole lapsen etua silmällä pitäen sopivia tai mahdollisia tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi, on viranomaisilla velvollisuus *ottaa lapsi huostaan ja järjestää tälle sijaishuolto*, 2) jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä *tai* lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Lisäksi edellytetään, että 3) sijaishuolto arvioidaan lapsen edun mukaiseksi (LSL 40 §). Kaikkien kolmen edellytyksen on täytyttävä yhtäaikaaisesti.⁴⁴

⁴² HE 252/2006, 8. Ks. myös Mahkonen 1991, 54–55.

⁴³ Ks. esim. Rätty 2010, 2.

⁴⁴ Rätty 2010, 295.

Huostaanotto tarkoittaa, että päätösvalta lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta (esim. koulutus ja terveydenhuolto) sekä olinpaikasta siirtyy sosiaalilautakunnalle (LSL 45.1 §). Huostaanotto-päätös *ei* vaikuta huoltajan asianosaisasemaan eikä asemaan lapsen edunvalvojana. Myöskään sellaiset huollon ydinalueeseen kuuluvat oikeudet kuten oikeus päättää nimestä ja uskontokunnasta eivät siirry sosiaalilautakunnalle.⁴⁵

Huostaanotto voidaan tehdä vanhempien ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumukseen perustuen. Jos vanhemmat tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustavat huostaanottoa, on kyseessä tahdonvastainen huostaanotto. Suostumukseen perustuvassa huostaanotossa päätöksen tekee sosiaalitoimen johtava viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän esittelystä (LSL 43.1 §). Viranhaltijan päätöksestä on valitusoikeus hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (LSL 417/2007, 90 ja 92 §).

Tahdonvastaisen huostaanottoasian ratkaisee hallinto-oikeus sosiaalitoimen tekemän huostaanottohakemuksen perusteella (LSL 43.2 §). Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (LSL 92 §). Tahdonvastaisissa huostaanotoissa valitusinstansseja on siten vain yksi.

Huostaanotto on aina voimassa toistaiseksi. Se on lakkautettava siinä vaiheessa, kun tarvetta siihen ja sijaishuoltoon ei enää ole. Lakkauttaminen ei kuitenkaan saa olla lapsen edun vastaista (LSL 47 §). Huostaanotto lakkaa viimeistään kun lapsi täyttää 18 vuotta. Tämän jälkeen nuorella on oikeus sosiaalitoimen järjestämään *jälkihuoltoon* siihen asti, kunnes hän täyttää 21 vuotta.⁴⁶ Huostaanotettu lapsi sijoitetaan useimmiten kodin ulkopuolelle *sijaishuoltoon*, mikä tarkoittaa lapsen kasvatuksen ja hoidon järjestämistä kodin ulkopuolella, perhe- tai laitoshoidossa.⁴⁷

⁴⁵ Tuori & Kotkas 2008, 497 ja Rätty 2010, 360–369. Lapsen asioista päätettäessä on pyrittävä yhteistoimintaan lapsen vanhempien kanssa, ja päätösten on oltava lapsen edun mukaisia.

⁴⁶ Jälkihuolto käsittää sosiaalitoimen tarjoamia erilaisia tukitoimia sijaishuollon tai avohuollon sijoituksen jälkeen. Ks. LSL 12 luku.

⁴⁷ Perhesijoitusten osuus on Suomessa kansainvälisesti vertaillen ollut varsin matala. Vuoden 2009 tilastojen mukaan (THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 2) kaikista sijoitetuista lapsista ja nuorista 33 % oli perhehoidossa, 18 % ammatillisessa perhekodissa, 35 % laitoksessa ja 14 % muussa huollossa. Tilannetta pyritään muuttamaan 1.1.2012 voimaan tulevalla LSL:n sijaishuoltopaikkaa koskevan 50 §:n muutoksella. Jatkossa perhehoito tulee lain mukaan olemaan ensisijainen sijaishuollon muoto ja lapsi sijoitetaan laitoshuoltoon, jos huoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla muualla (HE 331/2010, 4).

Tietyissä tilanteissa lapsi on mahdollista ottaa huostaan ja sijoittaa omaan kotiin. Tällainen ratkaisu on poikkeuksellinen ja voidaan tehdä, kun valmistellaan lapsen kotiin palaamista kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen tai kun se on lapsen edun kannalta muusta syystä perusteltua. Kotiin sijoitus voi kestää enintään kuusi kuukautta (LSL 49.3 §).

Kun hallinto-oikeus tekee päätöksen lapsen huostaanotosta, se päättää samalla sijaishuoltopaikasta. Paikan valinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tarpeisiin, lapsen läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Mahdollisuuksien mukaan sijoituksessa on huomioitava myös lapsen kielellinen, kulttuurinen ja uskonnollinen tausta (LSL 50 §).

Käsitteellä huostaanotto tarkoitetaan voimassa olevassa laissa aina joko suostumukseen perustuvaa tai tahdonvastaista huostaanottoa. Lapsi tai nuori on kuitenkin mahdollista *sijoittaa kiireellisesti* ilman huostaanottopäätöstä, jos lapsi on huostaanottoperusteissa mainituista syistä (kasvuolosuhteet vaarantuneet tai lapsi itse vaarantaa terveyttään tai kehitystään) *välittömässä* vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa (LSL 38 §).⁴⁸ Kiireellisestä sijoituksesta päättää ammatillisen kelpoisuuden omaava sosiaalityöntekijä ja päätös on voimassa 30 vuorokautta. Tietyn edellytyksin sitä voidaan jatkaa 30 vuorokauden ajaksi.

Lain esitöiden mukaan äkillisen sijoituksen tarve voi syntyä, jos lapsen huoltajat ovat väliaikaisesti kykenemättömiä hoitamaan lasta esimerkiksi humalatilansa vuoksi. Tarve voi syntyä myös, jos huoltajien epäillään pahoinpitelevän lasta ja asian selvittäminen vaatii välittömiä tutkimuksia tai lapsen tarvitseman hoidon järjestämistä eivätkä huoltajat tähän suostu. Myös lapsi voi käyttäytyä itsetuhoisesti käyttämällä päihteitä, syyllistymällä rikoksiin tai muutoin siten, että hänen voidaan arvioida tarvitsevan kiireellistä hoitoa tai sijoitusta. Jos lapsen ja perheen tilanne on jatkossa mahdollista turvata avohuollon tukitoimin, lapsi voidaan yleensä palauttaa kotiinsa jo muutaman päivän sisällä.⁴⁹

Tietyissä tilanteissa voi lapsen kannalta olla välttämätöntä järjestää lapsen hoito ja kasvatus kodin ulkopuolella jo asian hallinto-oikeuskäsittelyn aikana. Tästä syystä silloin, kun huostaanottoa koskeva hakemus on vireillä hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeus voi antaa *väliaikaisen määräyksen* lapsen olinpaikasta ja siitä, miten lapsen hoito ja kasvatus on tuomioistuinkä-

⁴⁸ Kiireellinen sijoitus oli mahdollinen jo vuoden 1983 lain aikana ja tuolloin siitä käytettiin termiä kiireellinen huostaanotto. Nimikkeen muutoksella haluttiin korostaa kiireellisen sijoituksen sisällöllistä ja menettelyllistä eroa suhteessa huostaanottoon. HE 252/2006, 89.

⁴⁹ HE 252/2006, 159. Kiireellisen sijoituksen poikkeuksellisesta luonteesta ks. myös Taskinen 2009, 45–46 ja Kurki-Suonio 1998, 181.

sittelyn aikana järjestettävä. Määräys voidaan antaa hallinto-oikeuden omasta aloitteesta tai lapsen tai tämän vanhemman tai huoltajan vaatimuksesta. Määräys on voimassa, kunnes tuomioistuin antaa huostaanottoasiassa päätöksen, jollei määräystä sitä ennen peruuteta tai muuteta. Väliaikainen määräys lakkaa myös, jos sen aikana tehdään lapsen kiireellistä sijoitusta koskeva päätös (LSL 83 §).

Hallinto-oikeuskäsittely

Huostaanottoasia tulee hallinto-oikeuden ratkaistavaksi sosiaalitoimen hakemuksella, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa ovat ilmoittaneet sosiaalitoimelle vastustavansa huostaanottoa (LSL 417/2007, 43.2 §). Muiden tahojen, esimerkiksi lapsen huollosta erotetun vanhemman vastustus ei tee huostaanotosta tahdonvastaista, vaan päätöksen on toimivaltainen tekemään sosiaalitoimessa johtava viranhaltija (LSL 417/2007, 43.1 §).⁵⁰

Huostaanottohakemuksen johdosta hallinto-oikeuden on kuultava *asiaan osallisia* eli lasta, tämän vanhempaa, huoltajaa sekä henkilöä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on ollut välittömästi ennen asian valmistelua (LSL 42 §).⁵¹ LSL:n 42 §:n mukaisella kuultavien joukolla on myös itsenäinen muutoksenhakuoikeus huostaanottoasioissa (ks. LSL 89 §).⁵²

⁵⁰ Lapsen huoltajia ovat useimmiten lapsen vanhemmat tai toinen heistä. Tuomioistuimen päätöksellä huolto on voitu uskoa myös kolmannelle henkilölle (LHL 3 §). Muu henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, voi olla esimerkiksi lapsen biologinen, huollosta irrotettu vanhempi, isä- tai äitipuoli tai sijaisvanhempi. Ks. Mahkonen 2007, 122, jossa puolletaan huollosta erotetun vanhemman asianosaisasemaa.

⁵¹ Kuultavien joukko on siten laajempi kuin oikeudenkäynneissä yleisesti käytössä oleva *asianosaisten* piiri, jolla tarkoitetaan niitä tahoja, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Ks. Lappalainen & Frände & Rautio 2007, 301–305 ja 314–325 ja Mäenpää O. 2007, 241–245. Lastensuojeluasioiden viranomaiskäsittelyä koskevissa säännöksissä ei käytetä asianosaisten käsitettä, vaan kunkin asian osalta on erikseen mainittu ne tahot, joita on kuultava tai joilla on puhevalta asiassa. Käytäntö on ilmeisen yleinen hallintolainkäytön saralla, ks. Tarukannel & Tolvanen 2010, 940. Artikkelissa todetaankin hallintolainkäytön osapuoliasetelmien olevan hyvin moninaisia, vaihtelevia, tilanneriippuvaisia ja usein irrallaan asianosaiskäsittelystä tai ainakin yhdenmukaisesta asianosaiskäsittelystä.

⁵² Ks. KHO 16.6.2010, jossa KHO katsoi, ettei kiireellisesti sijoitetun lapsen sijaisvanhemmat olleet sellaisia henkilöitä ”joiden hoidossa tai kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut”. Heillä ei ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevasta päätöksestä.

Kuuleminen on osa hallinto-oikeuden kirjallista valmistelua, ja siitä vastaa esittelijä.⁵³ Hakemus liitteineen lähetetään tiedoksi asiaan osallisille, jonka jälkeen heillä on määräpäivään mennessä mahdollisuus vastata hakemukseen eli antaa asiassa niin sanottu *selitys*. Mahdollinen selitys annetaan hallinto-oikeuden toimesta tiedoksi hakijalle. Selityskierroksia voi olla useita.

Kirjallinen valmistelu on usein aikaa vievin vaihe huostaanottoasian hallinto-oikeuskäsittelyssä etenkin, jos selityskierroksia on monta. Menettelyä voi hidastaa myös se, että sosiaalitoimi joutuu toimittamaan hakemuksen liiteaineistoa oikeuteen vielä jälkikäteen. Tämä johtunee pitkälti siitä, että liitteet ovat usein muiden viranomaisten antamia lausuntoja lapsesta tai vanhemmista, ja niiden saaminen voi viedä aikaa. Mahdollisuus toimittaa hallinto-oikeudelle uutta kirjallista selvitystä on puolin ja toisin voimassa koko käsittelyn ajan, vielä mahdollisen suullisen käsittelyn jälkeenkin. Hallinto-oikeus huolehtii uuden aineiston tiedoksiannosta toiselle osapuolelle.

Kirjallisen valmistelun ohella hallinto-oikeudessa voidaan järjestää myös *valmisteleva suullinen käsittely* sen selvittämiseksi, mitkä ovat asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet (LSL 84 §). Suullisen valmistelun tarkoituksena on selvittää erityisesti se, mistä asianosaiset ja sosiaalitoimi ovat erimielisiä sekä mitä todistelua vaatimusten tueksi on esitettävissä. Käsittelyssä ei oteta vastaan suullista todistelua eikä kuulla asiantuntijoita. Suullisen valmistelun järjestämisestä päättää hallinto-oikeus ja se voidaan järjestää yhden tuomarin kokoonpanossa.

Periaatteessa suullinen valmistelu oli mahdollinen jo ennen LSL:n uudistusta HLL:n 37 §:n 2 momentin *rajoitettua suullista käsittelyä* koskevan säännöksen perusteella. Lastensuojelulakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä oli tarkoitus korostaa *tuomioistuimen velvollisuutta* selvittää asiaa prosessinjohtotoimenpitein. Tavoite oli, että tuomioistuimessa tapahtuvalla entistä tehokkaammalla valmistelulla pystyttäisiin hahmottamaan oikein ja selkeästi ne kysymykset, joiden johdosta asianosaiset eivät ole suostuneet huostaanottoon. Valmistelun jälkeisen oikeudenkäynnin tulisi keskittyä riittäväksi jääneisiin kysymyksiin. Muuten on vaarana, että tuomioistuinkäsittely hajoaa ratkaisun kannalta epäolennaisten yksityiskohtien selvittelyyn ja pääkysymykset jäävät selvittämättä.⁵⁴

⁵³ Hallinto-oikeuden esittelijöitä ovat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit. Kelpoisuusvaatimuksena hallinto-oikeussihteerin virkaan on oikeustieteen kandidaatin tutkinto ja notaarin virkaan siihen soveltuva korkeakoulututkinto (HOL 10 §). Käytännössä myös hallinto-oikeustuomarit voivat toimia esittelijänä.

⁵⁴ HE 252/2006, 196.

Suullisen valmistelun jälkeen asian käsittelyä jatketaan joko kirjallisesti tai järjestetään vielä erillinen suullinen käsittely (HLL 37 ja 38 §). Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaisia, todistajia, asiantuntijoita ja hakemuksen tai päätöksen tehnyttä viranomaista sekä vastaanottaa muuta selvitystä (HLL 37 §).⁵⁵

Suullinen käsittely toimitetaan hallinto-oikeudessa tarvittaessa. Hallinto-oikeuden on kuitenkin lähtökohtaisesti järjestettävä suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää (HLL:n 38 §). Suullinen käsittely voidaan järjestää myös hallinto-oikeuden omasta aloitteesta.

Viranomaisilla ei ole ehdotonta oikeutta vaatia suullisen käsittelyn järjestämistä hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudessa vakiintuneen doktriinin ja oikeuskäytännön mukaan viranomainen ei nimittäin lähtökohtaisesti ole prosessissa varsinaisen asianosaisen asemassa, vaan se on hallintoprosessin *osapuoli*.⁵⁶ Kun viranomaisella ei katsota olevan asiassa omaa intressiä, ei hallintoprosessin osapuolten (viranomainen ja yksityinen asianosainen) myöskään katsota olevan toisilleen muodollisesti vastakkaisissa prosessuaalisissa asemissa (ns. kaksiasianosaissuhde).⁵⁷ Käytännössä viranomaisen asema kuitenkin muistuttaa melko pitkälle asianosaisen asemaa.⁵⁸

Huostaanottoasioissa vallitseva prosessiasetelma vaikuttaa väistämättä keinotekoiselta. Niissä viranomaisen intressissä on – syystä tai toisesta – poistaa lapsi perheestä, ja perheen intressissä on useimmiten säilyä eheänä. Osapuolet ovat siten yleensä varsin erimielisiä siitä, mikä on oikea ratkaisu asiassa. Lisäksi heidän väliset suhteensa ovat useimmiten hyvin tulehtuneet. Voimakas vastakkainasettelu voi istunnoissa tuntua käsin kosketeltavana; siellä taistellaan lapsesta.

Suullinen käsittely toimitetaan kolmen tuomarin kokoonpanossa. Yksi hallinto-oikeustuomari toimii puheenjohtajana, yksi niin sanottuna tarkastavana jäsenenä, ja tämän lisäksi asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäsen. Myös esittelijä on läsnä suullisessa käsittelyssä.

⁵⁵ Ulkopuolisilla ei ole oikeutta olla istunnoissa paikalla, sillä huostaanottoasiat ovat salassa pidettäviä ja myös suulliset käsittelyt istutaan suljetuin ovin. OM 4/2011, 33.

⁵⁶ Tästä on kuitenkin poikkeuksia. Esim. hallintoriitiasian käsittelyssä viranomainen on muodollisestikin asianosainen. Samoin vero- ja tullivalitusten käsittelyssä julkista valtaa edustavat vero- ja tulliasiamies ovat asianosaisia.

⁵⁷ Mäenpää O. 2007, 249–253 ja Tarukannel & Tolvanen 2010, 940. Vrt. Ruotsi, jossa hallintoprosessi on lähtökohtaisesti järjestetty kaksiasianosaissuhteen mukaisesti (FPL 7a § 1). Ks. Halila 2000, 275–278 ja Regeringens proposition 1995/96:22.

⁵⁸ Ks. edellä av 55.

Asiantuntijajäseniä on käytetty lastensuojeluasioissa vuodesta 1989 lähtien.⁵⁹ Asiantuntijajäsenet eivät osallistu asian valmisteluun, vaan tulevat mukaan käsittelyyn vasta siinä vaiheessa, kun asiassa pidetään kirjallinen päätösistunto tai suullinen käsittely.

Asiantuntijat ja heidän varajäsenensä nimittää nelivuotiskaudeksi valtioneuvosto. Tehtävää hoidetaan oman toimen ohella, mutta kuitenkin tuomarin vastuulla; asiantuntijat antavat toimeen ryhtyessään tuomarin valan tai vakuutuksen ja heillä on sama virassapysymissuoja kuin muillakin tuomareilla. Lastensuojeluasioissa asiantuntijajäsenen tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, lastensuojeluun perehtyneitä henkilöitä (HOL 8 §).

Hallinto-oikeuksien suullisen käsittelyn tarkoitus poikkeaa jonkin verran oikeudenkäynnistä yleisissä tuomioistuimissa. Suullinen käsittely on pikemminkin yksi asian selvityskeinoista kuin varsinainen oikeudenkäynti.⁶⁰ Kuvaavaa on, että hallinto-oikeuden jäsenet puhuvat itse mielellään oikeudenkäynnin sijaan *suullisesta kuulemisesta*. Hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä ei esitetä tai käydä läpi koko oikeudenkäyntiaineistoa, vaan suullisessa käsittelyssä saatu lisäselvitys lähinnä täydentää kirjallista ja usein varsin laajaa oikeudenkäyntiaineistoa. Tästäkin syystä voidaan pitää erityisen tärkeänä, että suullinen käsittely kohdentuisi vain asioihin, joista ollaan erimielisiä tai joista halutaan esittää tarkempaa selvitystä tai vastaselvitystä.

Kun asia kirjallisen valmistelun tai suullisen käsittelyn jälkeen on kypsä ratkaistavaksi, laatii esittelijä ratkaisun pohjaksi päätösesityksen. Ratkaisu tehdään erillisessä istunnossa sekä kirjallisesti käsitellyissä asioissa että asioissa, joissa on pidetty suullinen istunto. Tässä istunnossa hakija ja asiaan osalliset eivät voi olla paikalla. Päätös huostaanottoasiassa tehdään kolmen tuomarin kokoonpanossa esittelijän päätösehdotuksen pohjalta. Esittelijä ei osallistu päätöksentekoon, mutta voi jättää eriävän mielipiteen, jos asia ratkaistaan vastoin esitystä. Jos ratkaisukokoonpano on erimielinen päätöksestä, on lopputuloksesta äänestettävä. Äänestyksessä voittaa se mielipide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut (HLL 52 §).

⁵⁹ Asiantuntijajäseniä käytetään hallinto-oikeuksissa myös tietyissä kehitysvammaisten erityishuoltoon, mielenterveys- ja päihdepotilaiden pakkohoitoon liittyvissä sekä tartuntatautilaissa (1986/583) tarkoitetuissa asioissa (HOL 7 §). Käytännössä kaikissa mainituissa asioissa on kyse eriasteista tahdonvastaisia toimenpiteitä sisältävistä päätöksistä.

⁶⁰ Ks. Siitari-Vanne 2000, 1232 ja Aer 2003, 40.

Lapsen mielipiteen selvittämisestä

Lapsen mielipiteen selvittämistä, kuulemista ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset olivat pitkälti voimassa jo vuoden 1983 lain aikana. Säännöksiä täsmentämällä ja selkeyttämällä lapsen osallisuutta pyrittiin uudella lailla kuitenkin edelleen vahvistamaan. Lain keskeisiä tavoitteita oli edesauttaa lapsen aidon mielipiteen esille tulemista ja lapsen edun toteutumista. Tavoite oli varmistaa, että jokaisella lapsella olisi myös *käytännössä tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin*.⁶¹ Kuulukseksi tuleminen on nimenomaan lapsen oikeus, sillä halutessaan lapsi voi myös jättää mielipiteensä ilmaisematta.

Lapsen kuulemista ja lapsen mielipiteen huomioimista koskeva sääntely pohjautuu perus- ja ihmisoikeussopimuksien määräyksiin lapsen oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin aina kehitystään vastaavalla tavalla (PL 6.3 §, LOS 12 art.) Myös EIT on ratkaisukäytännössään korostanut kuulemisen tärkeyttä ja sitä kautta lapsen edun toteutumista.⁶²

LSL:ssa on säännökset sekä lapsen mielipiteen selvittämisestä että lapsen kuulemisesta. Lähtökohta on, että sosiaalitoimen on ennen päätöstä lapsen huostaanotosta selvitettävä kaiken ikäisten lasten toivomukset ja mielipide asiassa (LSL 20 §). Mielipide on selvitettävä hienovaraisesti ja siten, ettei siitä aiheudu haittaa lapsen ja vanhempien tai muiden lapselle läheisten ihmisten välisille suhteille. Aivan pienten lasten kohdalla mielipiteen selvittäminen voi perustua esimerkiksi lapsen ja tämän vanhemman välisen vuorovaikutuksen havainnointiin.

Lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakirjoihin, mitä kautta muun muassa hallinto-oikeus saa siitä tiedon. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä vain, jos se vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se olisi muutoin ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet ja toivomukset on myös lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla otettava huomioon asian käsittelyssä.

Mielipiteen selvittäminen on eri asia kuin lapsen varsinainen kuuleminen, joka koskee vain 12 vuotta täyttäneitä lapsia (LSL 20 § 2 ja 42 § 1). 12 vuotta täyttänyttä lasta tulee kuulla jo sosiaalitoimessa asian valmistelun

⁶¹ HE 252/2006, 83. Lapsen oikeus osallistua häntä koskevan asian käsittelyyn koostuu kaikkiaan kolmesta momentista; 1) lapsella tulee olla oikeus saada tietoa itseään koskevan asian käsittelyyn vaikuttavista seikoista, 2) lapsella tulee olla oikeus ilmaista asiasta mielipiteensä ja 3) lapsen mielipide on iän ja kehitystason mukaisesti otettava huomioon (LSL 5 §).

⁶² Ks. tarkemmin s. 33.

aikana ja lapsen vastustaessa huostaanottoa asia tulee siirtää hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

12 vuoden ikärajaan on sidottu myös lapsen itsenäisen puhevallan käyttö prosessissa. Tämä tarkoittaa, että 12 vuotta täyttäneellä lapsella on huostaanottoasian käsittelyssä täysivaltaisen asianosaisen asema ja oikeudet.⁶³

Asianosaisuudesta seuraa muun muassa se, että lapsella on kuulemisen yhteydessä oikeus saada halutessaan nähtäväksi kaikki asiaan vaikuttavat asiakirjat. Jossain tapauksissa aineisto voi sisältää lapsen kannalta varsin rankkojakin tietoja esimerkiksi lapsen vanhemmista. Tästä syystä LSL:ssa on säädetty, ettei lapselle saa mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää etua (LSL 20.4 § ja 89.1 §).

Hallinto-oikeudessa lapsella on mahdollisuus tulla kuulluksi niin kirjallisesti kuin suullisestikin. Lapsen suullisesta kuulemisesta hallinto-oikeudessa säädetään LSL:n 86 §:ssä.⁶⁴ Hallinto-oikeus (samoin kuin KHO) voi asian käsittelyn aikana kuulla lasta, jos lapsi sitä pyytää tai siihen suostuu. Lähtökohtaisesti hallinto-oikeudet kuulevat vain 12 vuotta täyttäneitä lapsia. Alle 12-vuotiastakin lasta voidaan kuulla, mutta vain, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi eikä siitä arvioida aiheutuvan lapselle merkittävää haittaa.

Lapsen suullinen kuuleminen hallinto-oikeudessa voi tapahtua joko suullisen käsittelyn yhteydessä tai muulla tuomioistuimen harkitsemalla tavalla. Lasta voidaan kuulla esimerkiksi sijaishuoltopaikassa tai tuomarin virkahuoneessa. Lakiin on sittemmin (LSL 86 §, 88/2010) otettu nimenomainen määräys siitä, että kuuleminen tulee tehdä vain yhden tai useamman tuomioistuimen jäsenen läsnä ollessa, jos se on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi. Tällöin muille asianosaisille ja sosiaalitoimelle on annettava mahdollisuus tutustua kuulemisesta tehtyyn nauhoitteeseen tai laadittuun yhteenvetoon ja lausua

⁶³ 12-vuoden ikärajaa on käytetty myös yksityisoikeudellisessa lapsilainsäädännössä; lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi sitä vastustaa (Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 619/1996, 2 §). Ks. myös KHO 5.11.201/3137.

⁶⁴ Pykälä otettiin lakiin 2008 uudistuksen yhteydessä. Aiemmin kuulemisesta säädettiin HLL:ssa, jossa ei kuitenkaan ollut erityisiä säännöksiä lapsen kuulemisesta. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä kuulemisen ikärajana oli 15 vuotta (HE 252/2006, 199). Perustuslakivaliokunta piti ikärajaa kuitenkin korkeana ja totesi, ettei se parhaalla mahdollisella tavalla toteuta lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ikäraja laskettiin 12 vuoteen (PeVL 58/2006, 4–5). Ks. samoin. StVM 59/2006, 4 ja LaVL 22/2006, 3.

siitä mielipiteensä. Tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa silloin, kun se on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai lapsen muun erittäin tärkeän edun turvaamiseksi.

Se, että hallinto-oikeudet varsin aktiivisesti kuulevat lapsia huostanottoasioissa, on poikkeuksellista, sillä lasten oikeudenkäynteihin osallistumisiin on yleensä suhtauduttu epäilevästi. Epäilyä on perusteltu mm. lasten helpolla johdateltavuudella ja lapsen kyvyttömyydellä erottaa tosi ja fantasia. Oikeudenkäyntejä on myös saatettu pitää lapsille vahingollisina.⁶⁵ Sen sijaan aikuisten on katsottu voivan edustaa lasta ja tämän etua oikeudellisissa prosesseissa. Toisaalta yleisten tuomioistuimen puolella lapsiriidoissa lapsen mielipiteen aitouden ja arvioinnin vaikeutena on pidetty juuri sitä, että lapsen kuuleminen on yleensä välillistä.⁶⁶

Lapsen edunvalvonta

Edunvalvonnasta puhuttaessa ihmiset voidaan jakaa täysivaltaisiin ja vajaavaltaisiin. Vajaavaltaisen oikeutta puhevallan käyttöön on jollain tapaa rajoitettu, kun taas täysivaltainen henkilö voi täysimääräisesti käyttää puhevaltaansa oman etunsa valvonnassa⁶⁷. 18 vuotta täyttänyt henkilö on lähtökohtaisesti täysivaltainen, kun taas alle 18-vuotiaat ovat ikänsä puolesta vajaavaltaisia. Täysi-ikäinenkin voidaan julistaa vajaavaltaiseksi, jos hänen kykynsä valvoa omaa etuaan on syystä tai toisesta heikentynyt.

Lähtökohta on, että lapsen huoltaja edustaa alle 18-vuotiasta lasta ja käyttää tämän puhevaltaa lapsen henkilöön liittyvissä asioissa (LHL 4 § 3). Lastensuojeluasioissa 12 vuotta täyttäneellä lapsella on kuitenkin huoltajan ohella itsenäinen, erillinen puhevalta. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät lapsi ja tämän huoltaja (tai muu laillinen edustaja) ole sidottuja yhteistoimintaan lastensuojeluasian käsittelyssä, vaan kumpikin muodostaa käsityksensä lapsen edusta omista lähtökohdistaan.

Myös lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on nimenomainen velvollisuus valvoa lapsen edun toteutumista lastensuojeluasiassa (LSL 24 §). Sosiaalityöntekijän rooli lapsen edun valvojana ei kuitenkaan anna sosiaalityöntekijälle toimivaltaa käyttää lapsen puolesta puhevaltaa tai muutenkaan edustaa häntä. Sen sijaan sosiaalityöntekijän velvollisuus on

⁶⁵ Hunt ym. 1999, 171.

⁶⁶ Aaltonen 2009, 252.

⁶⁷ Puhevalta on juridinen termi, joka pitää sisällään mm. oikeuden panna asia vireille, oikeuden tulla kuulluksi ja saada valituskelppoinen päätös sekä oikeuden hakea siihen muutosta.

tarvittaessa ohjata lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehtia siitä, että lapselle hankitaan LSL:n 22 §:n mukaisissa tilanteissa edunvalvoja.

Edunvalvojajärjestelmä lastensuojelussa alkoi kehittyä vuonna 2005, jolloin käynnistyi lastensuojelun edunvalvontahanke.⁶⁸ Hanke lähti liikkeelle lastensuojelun eri toimijoiden havainnoista, joiden mukaan lasta ei huomioida riittävästi häntä koskevassa päätöksenteossa, lapsen ja vanhemman edut saattavat olla ristiriidassa tai vanhemman tarpeet korostuvat lapsen edun kustannuksella. Uuteen lastensuojelulakiin otettiin nimenomainen edunvalvojaa koskeva määräys, jonka tarkoituksena on ollut vahvistaa lapsen osallistumisoikeutta itseään koskevissa asioissa.⁶⁹

Lastensuojelun edunvalvontaa ei pidä sekoittaa holhoustoimen edunvalvontaan, joka määrittelee alaikäisen edustamista hänen talouteensa liittyvissä asioissa (ks. Laki holhoustoimesta 442/1999). Huoltaja toimii holhoustoimilain mukaisena lapsen edunvalvojana ja huolehtii tämän taloudellisista asioista. Jos lastensuojelun edunvalvontaan liittyy myös sellaisia taloudellisia kysymyksiä, jotka kuuluvat yleisen edunvalvojan toimenkuvaan, haetaan lapselle talouteen liittyviin kysymyksiin tarvittaessa yleinen edunvalvoja. Onkin ehdotettu, että lastensuojelussa puhuttaisiin edunvalvojan sijaan lapsen edustajasta.⁷⁰

Edunvalvoja on määrättävä, jos on 1) *perusteltu syy* olettaa, ettei huoltaja voi *puolueettomasti* valvoa lapsen etua lastensuojeluasian käsittelyssä. Etujen ristiriidan lisäksi edellytetään, että 2) edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi (LSL 22 §). Edellytysten täytyessä määräys on pakottava.⁷¹ Edunvalvojamääräys ei poista 12 vuotta täyttäneen lapsen eikä tämän vanhemman asianosaisasemaa eli oikeutta käyttää omaa puhevaltaansa asiassa. Myöskään sosiaalityöntekijän tehtävät ja velvollisuudet eivät siirry edunvalvojalle.⁷²

Lain esitöiden mukaan yksin se, että lapsi ja huoltaja ovat eri mieltä asioista, ei vielä edellytä edunvalvojan määräämistä. Eturistiriidan on oltava objektiivisesti havaittavissa. Tällainen tilanne voi vallita esimerkiksi

⁶⁸ Hankkeessa oli mukana kuusi valtakunnallista lastensuojelun järjestöä ja toimijaa; Pelastakaa Lapset ry, Nuorten ystävät ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, SOS-lapsikylä ry, Folkhälsan Raseborg ja Helsingin diakonissalaitos.

⁶⁹ Sosiaalihuollon asiakaslaisissa (SHAL) vastaava määräys on ollut vuodesta 2001 lähtien (SHAL 10 § 3). Tähän säännökseen nähden LSL:n määräys on kuitenkin erityissäännöksen asemassa, joten sitä sovelletaan lastensuojeluasioissa riippumatta siitä, onko asia vireillä sosiaalitoimessa vai tuomioistuimessa. Ks. myös HolhL 11 § ja 32 § 2.

⁷⁰ Tammi & Lapinleimu 2011, 37.

⁷¹ Lain valmisteluvaiheessa sanamuoto oli ehdollinen (voidaan määrätä), mutta muuttui asian eduskuntakäsittelyssä. Ks. myös SHAL 10 § 3, HolhL 11 § ja 32 § 2.

⁷² Tammi & Lapinleimu 2011, 51.

silloin, kun epäillään vanhemman pahoinpidelleen lasta tai tilanteessa, jossa vanhempi ei esimerkiksi mielenterveyden häiriön vuoksi kykene valvomaan lapsen etua. Edunvalvoja olisi määrättävä myös tilanteessa, jossa 12 vuotta täyttänyt lapsi ei kykene käyttämään puhevaltaansa esimerkiksi sairauden johdosta.⁷³

Edunvalvoja voidaan määrätä minkä tahansa lastensuojeluasian yhteydessä eikä määrääminen edellytä, että asiassa on vireillä oikeudenkäynti. Jos lastensuojeluasias on vireillä hallinto-oikeudessa, edunvalvojan määrää hallinto-oikeus. Määräys voidaan antaa paitsi asianosaisten ja sosiaalitoimen hakemuksesta, myös hallinto-oikeuden omasta aloitteesta (HLL 19a §). Jos lastensuojeluasias on vireillä vain lastensuojeluviranomaisessa, edunvalvojan määrää maistraatti, mikäli kaikki asianosaiset ovat määräämisestä yksimieliset. Muussa tapauksessa edunvalvojan määrää käräjäoikeus.⁷⁴

Edunvalvojaa valittaessa on kiinnitettävä huomiota asian laatuun ja sen merkitykseen lapsen kannalta. Edunvalvojaksi voidaan määrätä esimerkiksi lapsen asioihin perehtynyt asiantuntija, asianajaja tai muu lainopillisen koulutuksen saanut henkilö. Merkitystä on myös edunvalvojaksi esitetyn taidoilla ja kokemuksella sekä sillä, että hän voi puolueettomasti arvioida lapsen etua asiassa.⁷⁵

Silloin kun edunvalvoja on määrätty, hän on 12 vuotta täytäneeseen lapseen ja tämän huoltajaan verrattavissa oleva asianosainen. Edunvalvoja käyttää lapsen puhevaltaa huoltajan sijaan (LSL 22 §), edustaa lasta ja valvoo tämän etua lastensuojeluasian käsittelyssä.

On korostettava, että edunvalvojan rooli on tarkoitettu erilaiseksi kuin oikeusavustajan rooli. Avustaja ajaa oikeudenkäynnissä päämiehensä eli tässä tapauksessa lapsen asiaa, edunvalvoja taas käyttää huoltajan sijaan lapsen puhevaltaa ja valvoo tämän etua käsiteltävässä asiassa. Toisin kuin edunvalvojalla, oikeudenkäyntiavustajalla ei ole valtuuksia päättää lapsen puolesta edunvalvojan päätettävistä asioista. Edunvalvoja ei myöskään ole sidottu lapsen tahtoon silloinkaan kun lapsella on itsenäinen puhevalta. Avustaja sen sijaan toimii valtuutuksen nojalla ja on sidottu päämiehensä tahtoon.⁷⁶

⁷³ HE 252/2006, 17 ja Rätty 2010, 171. Ks. myös HE 137/1999, 24–26.

⁷⁴ Lastensuojelun edunvalvojahankeen käytännön kokemusten mukaan useimmiten edunvalvojan määräämisestä ollaan erimielisiä eli määräyksen antaa käräjäoikeus. 2011, 46 av. 13.

⁷⁵ HE 252/2006 ja 2011, 47.

⁷⁶ Nämä seikat ottaa huomioon ns. tandem-malli, jossa edunvalvoja ja avustaja toimivat yhtä aikaa ja yhteistyössä toteuttaen kumpikin omaa tehtävänsä. Malli on käytössä mm. Englannissa. Tammi & Lapinleimu 2011, 53.

Muutokset 1.3.2010

Uuden lastensuojelulain keskeisin muutos oli tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekojärjestelmän muuttuminen. Siitä seurasi myös kaksi muuta hallinto-oikeuksien työhön merkittävästi vaikuttavaa uudistusta.⁷⁷ Ensinnäkin tahdonvastaisten huostaanottojen ensiasteen päätöksenteon siirtyminen hallinto-oikeuksiin edellytti, että lakiin sisällytettiin säännös väliaikaisen määräyksen antamisesta (LSL 83 §). Määräyksen tarkoituksena oli turvata lapsen asema asian käsittelyn ajan silloin kun lapsen, huoltajien ja lastensuojeluviranomaisten käsitykset lapsen huollon ja kasvatuksen järjestämisestä oikeudenkäynnin aikana poikkeavat toisistaan.⁷⁸

Toiseksi kiireellistä sijoitusta (entinen kiireellinen huostaanotto) koskevia säännöksiä täsmennettiin ja sen määräaikoja pidennettiin. Uudessa vuoden 2007 laissa päätöksenteko kiireellisissä sijoituksissa säilyi (sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavalla) sosiaalityöntekijällä. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa kiireellinen sijoitus oli voimassa 30 vuorokautta ja suostumukseen perustuvissa 45 vuorokautta.

Hallinto-oikeuksien kannalta merkittävä muutos oli se, että jos huostaanottohakemusta ei tässä ajassa ehditty toimittaa hallinto-oikeuteen, sosiaalitoimen piti 30 vuorokauden sisällä hakea hallinto-oikeudelta kiireellisen sijoituksen jatkopäätöstä. Hallinto-oikeus saattoi jatkaa määräaika korkeintaan 60 vuorokaudella (LSL 39.4 §).

Varsin pian uuden lastensuojelulain voimaantulon jälkeen havaittiin, että lastensuojeluasioiden määrät kasvoivat rajusti sekä hallinto-oikeuksissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vuosien 2007 ja 2008 välillä kasvu hallinto-oikeuksissa oli peräti 58 prosenttia.⁷⁹ Vaikka hallinto-oikeuksien resursseja oli uudistuksen myötä jonkin verran lisätty, hallinto-oikeudet ruuhkautuivat.

Suuri osa asiamäärien kasvusta johtui nimenomaan *kiireellisen sijoituksen jatkamista* koskevista hakemuksista. Väliaikaista määräystä koskevia hakemuksia ei kirjattu erikseen hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmään, joten niiden määristä ei ollut tarkkaa tietoa. Niidenkin työllistävä

⁷⁷ On syytä mainita myös LSL:n 28 §, jolla hallinto-oikeudet valtuutettiin myöntämään lupa lapsen tutkimiseen lääkärin tai muun asiantuntijan luona. Lupa myönnetään sosiaaliviranomaisen hakemuksesta ja se voidaan myöntää, vaikka lapsen huoltaja kieltäisi tutkimuksen tekemisen. Säännös on tarkoitettu keinoksi selvittää lapsen tilanne silloin kun lastensuojelulain mukainen työskentely ei ole lainkaan päässyt alkamaan vaikka lapsen etu sitä vaatisi. HE 252/2006, 145–146. Hallinto-oikeuksien työmäärän kannalta kyse on kuitenkin hyvin pienestä asiaryhmästä; vuonna 2009 ratkaistiin koko maassa 3 lupa-asiaa ja vuonna 2010 lupia myönnettiin 4.

⁷⁸ HE 252/2006, 195.

⁷⁹ Lähde OM tilastot.

vaikutus muodostui kuitenkin melkoiseksi, sillä huostaanottoasioiden seurantalomakkeista saadun tiedon mukaan noin joka neljännessä huostaanottoasiassa oli esitetty vaatimus väliaikaisen määräyksen antamisesta. Vaikuttivat siltä, että väliaikaisia määräyksiä vaadittiin varsin usein rutiininomaisesti. Lisäksi rajanveto kiireellisen sijoituksen ja väliaikaisen määräyksen välillä aiheutti ongelmia, kun väliaikaista määräystä haettiin myös niissä tilanteissa, joissa lapsi oli kiireellisesti sijoitettu. Eri hallinto-oikeudet myös menettelivät päätöksenteossa eri tavoin; osa antoi näissäkin tilanteissa väliaikaisen määräyksen ja osa taas hylkäsi sitä koskevan vaatimuksen.⁸⁰

Kiireellisen sijoituksen jatkopäätökset koettiin hallinto-oikeuksissa päätöksiksi, joihin ei juurikaan sisältynyt oikeudellista harkintaa. Kiireelliselle sijoitukselle haettiin tyypillisesti jatkoa tilanteessa, jossa lapsen huostaanottoa valmisteltiin, mutta hakemusta ei oltu syystä tai toisesta ehditty määrääjässä (30 tai 45 vuorokautta) toimittamaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä jatkopäätös myönnettiin lähes poikkeuksetta ja usein lain sallima enimmäismäärä, 60 vuorokautta.⁸¹

Melko pian uuden lain voimaantulon jälkeen alettiin valmistella muutoksia lastensuojelulain kiireellistä sijoitusta ja väliaikaista määräystä koskeviin säännöksiin.⁸² Muutoksia perusteltiin sillä, että perheiden oikeusturva parantuisi, kun hallinto-oikeuksien voimavarat kohdennetaan tarkoituksenmukaisesti ja nopeutetaan huostaanottoon ja sijaishuoltoon liittyvien asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Muutokset (12.2.2010/88) tulivat voimaan 1.3.2010.

Päätöksen kiireellisestä sijoituksesta tekee edelleen sosiaalityöntekijän ammatillisen pätevyyden omaava sosiaalityöntekijä. Päätös on aina voimassa 30 vuorokautta riippumatta siitä, onko kyseessä tahdonvastainen vai suostumukseen perustuva huostaanotto. Jos kiireellisen sijoituksen aikana käy ilmi, että huostaanoton edellytykset ovat olemassa, on 30 vuorokauden kuluessa tehtävä huostaanottohakemus hallinto-oikeudelle. Tällöin kiireel-

⁸⁰ HE 225/2009, 9.

⁸¹ Esim. Toivanen 2010, 1061. Tilanne oli pitkälti lainsäätäjän tahdon vastainen. LSL:n esitöiden mukaan määrääjän jatko voisi tulla kyseeseen mm. silloin, kun asian ratkaiseminen edellyttää erityisen laajaa selvitystyötä, esimerkiksi jos on syytä olettaa lapsen joutuneen pahoinpitelyn tai seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, tai kun kuultavien henkilöiden määrä on suuri. Määrääjän jatkamisen perusteena ei tulisi koskaan olla kunnan riittämätön resursointi lastensuojelutyöhön tai muut hallinnolliset perusteet tai syyt. HE 252/2006, 161–162.

⁸² Hallituksen esitys valmisteltiin virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelutyön tukena toimivat Lastensuojelun käsikirjan toimitusneuvosto ja lastensuojelun laatusuosituksia valmisteleva ryhmä. Lainvalmistelussa oli mukana epävirallinen juristiryhmä, jossa olivat edustettuina Lapsiasiavaltuutetun toimiston, Suomen Kuntaliiton, Pelastakaa lapset ry:n sekä Helsingin, Espoon ja Tampereen kaupungin lakimiehet. Lisäksi esitys kävi läpi laajan lausuntokierroksen. HE 225/2009 vp.

linen sijoitus jatkuu ilman eri päätöstä, kunnes hallinto-oikeus on tehnyt päätöksen huostaanottoasiassa tai antanut asian käsittelyn aikana väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta ja siitä, miten lapsen hoito ja kasvatusta on asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä. Kiireellinen sijoitus jatkuu ilman erillistä päätöstä myös siinä tapauksessa, että lapsen huostaanottoa koskeva asia on saatettu vireille hallinto-oikeudessa (tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa), ennen kuin päätös kiireellisestä sijoituksesta on tehty (LSL 38 §).

Kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirrettiin hallinto-oikeuksilta kunnalliselle viranhaltijalle (sosiaalitoimen johtava viranhaltija), kuitenkin niin, että sama henkilö ei voi koskaan päättää sekä kiireellisestä sijoituksesta että sen jatkamisesta. Samalla jatkopäätöksen kestoajaa lyhennettiin 30 vuorokauteen. Siten lapsi voi olla kaikkiaan kiireellisesti sijoitettuna korkeintaan 60 (30 + 30) vuorokautta. Jatkopäätöksen edellytyksenä on, että päätös on lapsen edun mukainen. Sekä kiireellisestä sijoituksesta että sen jatkamisesta on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen (LSL 90 §).

Lisäksi uudistuksella selvennettiin kiireellisen sijoituksen ja väliaikaisen määräyksen käyttöalaa poistamalla sosiaalitoimen velvollisuus vaatia väliaikaista määräystä LSL:n 39 §:n 5 momentin mukaisessa tilanteessa eli silloin, kun kiireellinen sijoitus tehdään huostaanottoasian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa. Samalla korostettiin lapsen ja tämän vanhemman tai huoltajan oikeutta hakea väliaikaista määräystä silloin, kun huostaanottoasia on vireillä tuomioistuimessa ja kun he ovat tyytymättömiä sijaishuoltopaikkaan. Hallinto-oikeus voi edelleen antaa väliaikaisen määräyksen omasta aloitteestaan.

1.4 Perus- ja ihmisoikeudet

Keskeiset säädökset

Huostaanotolla ja sijaishuoltoon sijoittamisella puututaan merkittäväällä tavalla lapsen ja koko perheen elämään ja oikeuksiin. Tarkasteltaessa huostaanottoa ja sitä koskevaa päätöksentekomenettelyä, keskeisessä asemassa ovat tämän vuoksi paitsi lastensuojelulaki, myös monet perus- ja ihmisoikeuksien määräykset.⁸³

⁸³ Perusoikeuksien kuuluminen myös lapsille ja vieläpä laitoshuollossa oleville lapsille ei ole aina ollut itsestäänselvyys, ks. Nieminen 2004.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilölle perustuslaissa turvattuja oikeuksia, jotka ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja. Ihmisoikeuksissa taas on kyse sellaisista kaikille ihmisille kuuluvista perustavanlaatuisista oikeuksista, jotka on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa. Sisällöllisesti kansallisissa perus- ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa on kyse pitkälti samoista asioista. Yhdessä ne muodostavat toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jonka turvaaminen on julkisen vallan tehtävä (PL 22 §). Velvoite kohdistuu erityisen painavasti tuomioistuimiin, mutta myös muihin valtion ja kuntien viranomaisiin.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat *suoraan sovellettavissa olevaa oikeutta* niin tuomioistuimissa kuin hallinnossakin ja kansalaiset voivat suoraan vedota niiden turvaamiin oikeuksiin.⁸⁴ Lisäksi tuomioistuinten ja myös muiden viranomaisten on ratkaisutoiminnassaan *tulkittava* lakeja ja asetuksia *perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti*, toisin sanoen annettava ratkaisun kannalta relevantin, mutta tulkinnanvaraisen säännöksen tulkinnassa etusija sille vaihtoehdolle, joka parhaiten toteuttaa asianosaisen perusoikeussuojaa.⁸⁵ Tuomioistuimilla on nykyisin myös nimenomainen velvollisuus antaa perustuslain säännökselle etusija tilanteessa, jossa sen käsiteltävänä olevassa *yksittäisessä* asiassa tietyn lain säännöksen soveltaminen olisi *ilmeisessä* ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §).⁸⁶ Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin nimenomaisena tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä (ks. tarkemmin jäljempänä).

Perusoikeudet ja Suomessa voimassa olevat ihmisoikeudet ovat lähtökohtaisesti voimassa kattavasti. Ne eivät kuitenkaan ole niin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa. Tämä liittyy usein siihen, että yksi perusoikeus on toista perusoikeutta vastassa. Kaikki perusoikeudet eivät voi toteutua yhtä aikaa maksimaalisesti ja kaikkien

⁸⁴ Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen (969/1995) myötä perus- ja ihmisoikeuksia lähennettiin toisiinsa niin sisällöltään, tulkinnaltaan kuin valvonnaltaan. Samalla lisättiin niiden suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Sitten perusoikeussäännökset siirrettiin asiallisesti muuttumattomina uuteen perustuslakiin, joka tuli voimaan 1.3.2000. HE 309/1993 ja HE 252/2006, 42.

⁸⁵ Ks. PeVM 25/1994.

⁸⁶ Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta painottuu Suomessa edelleen pitkälti lakien säätämisvaiheeseen ja on erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan vastuulla. Tuomioistuinten roolia lainsäädännön perustuslainmukaisuuden jälkikäteisessä valvonnassa on kuitenkin vähitellen lisätty. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman ennakkovalvonnan avulla ei ole katsottu olevan mahdollista varmistaa täysin kattavasti, ettei jälkikäteen ilmeneisi tilanteita, joissa lain soveltaminen on ristiriidassa perustuslain kanssa. Yleisellä tasolla ennakkoon tehtävässä kartoituksessa ei myöskään ole mahdollista tyhjentävästi ottaa huomioon kaikkia mahdollisia perustuslain kannalta ongelmallisia tulevia soveltamistilanteita. Lisäksi merkittävä osa laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Ks. PeVM 10/1998 ja HE 1/1998 ja esim. Lavapuro 2010, 12–13.

osalta. Useimpia perus- ja ihmisoikeuksia onkin mahdollista määrätyin edellytyksin rajoittaa.⁸⁷ Rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin, niiden on oltava tarkkoja ja täsmällisesti määriteltyjä ja rajoitustilanteessa on huolehdittava kohteen oikeusturvasta.⁸⁸

Perustuslaissa on useita lastensuojelun kannalta tärkeitä säännöksiä.⁸⁹ Lastensuojelulaki kokonaisuudessa ilmentää pitkälti *PL:n 19 §:ää*, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lastensuojelulaissa päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta on säädetty perheelle, ja julkisen vallan tulee turvata riittävät lastensuojelun palvelut ja tuki niitä tarvitseville (LSL 2 §). Puuttuminen perheen elämään on aina viimesijainen ja poikkeuksellinen toimenpide, joka tulee kysymykseen vain silloin, kun lapsen oikeuksia ei voida muulla tavoin turvata.⁹⁰

PL:n 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi pykälä sisältää vaatimuksen siitä, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja että heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lastensuojelulain 5 §:ssä onkin säädetty lapsen mielipiteen selvittämisestä ja sen huomioon ottamisesta päätöksenteossa. *PL:n 6 §* takaa lapsille lähtökohtaisesti samanlaiset perusoikeudet kuin muillekin kansalaisille. Lasten muita haavoittuvamman aseman johdosta lasten tasa-arvon on kuitenkin katsottu merkitsevän myös mahdollisuutta lasten positiiviseen erityiskohteluun.⁹¹

Huostaanoton kannalta erityisen merkittäviä perustuslain pykäläiä ovat *7 ja 10 pykälä*. Näistä ensin mainittu turvaa oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Vapaus ymmärretään säännöksessä laajasti; säännös suojaa paitsi fyysistä vapautta myös ihmisen tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.⁹²

PL:n 10 §:ssä säädetään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suojasta. Pykälässä ei ole erillistä mainintaa perhe-elämän suojasta (vrt. jäljempänä EIOS ja KP-sop), mutta hallituksen esityksen mukaan perhe-elämä kuuluu

⁸⁷ Tietty perusoikeussäännökset ovat kuitenkin ehdottomia. Tällaisia ovat esimerkiksi kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §) sekä taannehtivan rikoslain kielto (PL 8 §).

⁸⁸ Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä tarkemmin Viljanen 2011, 139–170 ja ihmisoikeuksien osalta Pellonpää 2005, 222–233.

⁸⁹ Tässä käsiteltävien lisäksi LSL:ssa säädetty erilaiset rajoitustoimenpiteet (LSL 11 luku) puuttuvat myös *PL:n 9 §:ssä* suojattuun liikkumisvapauteen sekä *PL:n 10 ja 15 §:ssä* turvattuihin luottamuksellisen viestin salaisuuden ja omaisuuden suojaan.

⁹⁰ HE 309/1993, 71–72.

⁹¹ HE 309/1993, 7.

⁹² HE 309/1993, 46, Huhtanen 2001, 209.

kuitenkin säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin.⁹³ Sekä oikeuskäytännössä että -kirjallisuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, että huostaanotto merkitsee voimakasta puuttumista perhe-elämän suojaan. Tästä huolimatta huostaanotto on katsottu toimenpiteenä mahdolliseksi, koska sen toteuttaminen edellyttää erityisen painavia syitä, jotka perustuvat ennen muuta lasten erityissuojelun tarpeeseen (PL 6 §) sekä perustuslain säännöksiin oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä välttämättömään huolenpitoon (PL 7 § ja 19 §).⁹⁴

Siitä, merkitseekö huostaanotto myös vapaudenriistoa, ei olla yhtä yksimielisiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että lapsen *huostaanotto merkitsee voimakasta puuttumista myös PL:n 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen*. Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta esitetty, ettei lastensuojelulain mukainen huostaanotto sellaisenaan ole vapaudenriistoa, vaan vasta laitossijoitus ja erilaiset rajoitustoimenpiteet sen yhteydessä saattavat täyttää vapaudenriiston edellytykset.⁹⁵ Samalla kannalla on ollut myös KHO. Se on ratkaisussaan KHO 2006:17 todennut, ettei huostaanotto sellaisenaan ole vapaudenriistoa, vaan lapsen hoitoa, kasvatusta, valvontaa ja huolenpitoa sekä olinpaikkaa koskevan päätösvallan siirtymistä sosiaalilautakunnalle. KHO:nkin mukaan vapaudenriiston kriteerit voivat täytyä silloin, kun sijaishuolto on järjestetty lapselle erityisrajoituksia merkitsevänä laitoshuoltona.

Kansainvälinen valvonta

Kansainvälisesti lasten oikeuksiin alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota ensimmäisen maailmansodan päättymisen jälkeen. Kansainliitto vahvisti vuonna 1924 yhteensä viisi artiklaa käsittäneen Lapsen oikeuksien julistuksen (the Geneva Declaration of the Rights of the Child). Sitä uudistettiin toisen maailman sodan jälkeen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) aloittaessa toimintansa, ja vuonna 1959 Lapsen oikeuksien julistus korvattiin YK:n lapsen oikeuksien julistuksella (the UN Declaration of the Rights of the Child). Tämä kymmenen artiklaa käsittänyt julistus oli voimassa vuoteen 1989 saakka, jolloin tuli voimaan YK:n lapsen oikeuksien yleis-

⁹³ HE 309/1993, 53, ks. myös PeVL 23/1998, samoin EOA:n kertomus 2009, 55.

⁹⁴ PeVL 58/2006, 3. Ks. myös KHO:n ratkaisu 2011:99 perhe-elämän suojasta ja hyväksyttävistä syistä puuttua siihen.

⁹⁵ PeVL 58/2006, 3, Pellonpää 1999, 274 ja 2005, 277 av. 126, samoin Huhtanen 2001, 211. Päinvastaisella kannalla Hauta-aho pro gradu työssään 2003, 21–30.

pimus (the Convention on the Rights of the Child, jäljempänä LOS, SopS 60/1991).⁹⁶ LOS tuli Suomessa voimaan vuonna 1991.

Lasten oikeuksien kannalta kansainvälistä sopimuskokonaisuuksista merkittävimpänä on kuitenkin pidetty Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIOS, SopS 18–19/1990). Näin on erityisesti siksi, että sen noudattamiseen liittyy tehokkaampi valvonta.⁹⁷ EIOS tuli Suomessa voimaan vuonna 1990.⁹⁸

PL:n 7 ja 10 pykälää vastaava sääntely löytyy EIOS:n artikloista 5 ja 8, joista ensimmäinen koskee oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen ja jälkimmäinen oikeutta yksityis- ja perhe-elämään. EIT:n ratkaisukäytännössä huostaanottotapauksia on käsitelty lähinnä 8 artiklassa taatun perhe-elämän suojan näkökulmasta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset voivat puuttua näihin vapauksiin vain lain sallimissa tapauksissa ja kun puuttuminen on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa joko:

- kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai
- epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai
- muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.⁹⁹

Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.¹⁰⁰ Valvonta pohjautuu pääasiassa ihmisoikeussopimusta koskevien valitusasioiden ratkaisuun. Valitusoikeus on paitsi Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyneellä valtiolla, myös yksittäisellä kansalai-

⁹⁶ Ks. tarkemmin esim. Mikkola 2004, 61–76 ja Mahkonen 2007, 71–72. Yleissopimukseen on tehty kaksi lisäpöytäkirjaa. Molemmat ovat vuodelta 2002 ja toinen niistä kieltää lapsen osallistumisen sotilaallisiin selkkauksiin ja toinen kieltää lasten myynnin, lapsiprostituution ja lapsipornografian.

⁹⁷ Ks. Nieminen 2002 ja 2004. Sinänsä esim. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (ns. KP-Sopimus, SopS 7/1976) sisältää pitkälti EIOS:sta vastaavat oikeudet.

⁹⁸ EIOS on perinteinen, lähinnä vapausoikeuksia sisältävä sopimus, kun taas LOS:n tärkeimpänä sisältönä on lapsille turvattavat TSS (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) -oikeudet. Ks. tarkemmin ihmis- ja perusoikeuksien jaottelusta ns. kolmeen sukupolveen Pellonpää 2005, 26. Nykyisin on kuitenkin voimakkaasti korostettu *ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatetta*, jolla tarkoitetaan sitä, ettei vapausoikeuksia ja TSS-oikeuksia voida täysin erottaa toisistaan, vaan ne nivoutuvat monin tavoin yhteen. Ks. tarkemmin Nieminen 2006, 289–310.

⁹⁹ Artiklan 2 momentin luettelo sallituista puuttumisperusteista on tyhjentävä.

¹⁰⁰ EIT on perustettu vuonna 1998, jolloin se korvasi sitä edeltäneet Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen. Ks. lähemmin Pellonpää 2005, 97–100.

sella. Käytännössä merkittävimpiä ovat yksilövalitukset. Sekä valtioiden valitukset että yksilövalitukset kohdistuvat aina valtioon, samoin kuin seuraamukset mahdollisesta sopimusrikkomuksesta.¹⁰¹ EIT:n asiassa antamat tuomiot ovat sopimusvaltioita sitovia, ja Euroopan Neuvoston ministeri-komitea valvoo niiden täytäntöönpanoa. Sopimuksen tehokas jälkivalvonta on omiaan lisäämään sopimuksen käytännön merkitystä sopimusvaltioissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen selkeän kannan mukaan huostaanotto merkitsee aina perhe-elämän suojaan puuttumista (art. 8). Jotta huostaanotto ei loukkaisi ihmisoikeussopimusta, jälkikäteisessä arvioinnissa on merkityksellistä se, onko huostaanotto perustunut 8 artiklan 2 kohdassa mainittuihin hyväksyttäviin syihin.¹⁰² Huomioon on otettava myös 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat määräykset.

Ratkaisukäytännössään EIT on katsonut, että kansallisilla viranomaisilla on laaja, kansalliseen lainsäädäntöön perustuva harkintavalta päättää siitä, onko lapsen huostaanotto tarpeellinen. Niinpä itse huostaanoton ei ole useinkaan todettu loukanneen 8 artiklaa, kunhan lapsen ja vanhempien prosessuaaliset oikeudet on riittävällä tavalla huomioitu päätöksenteossa.¹⁰³ Sen sijaan lähempään tarkasteluun on usein otettu kansallisten oikeusturvakeinojen kattavuus, erilaiset rajoitustoimenpiteet sijaishuollossa ja perheen jälleenyhdistämisen tavoite.¹⁰⁴ Lisäksi EIT on korostanut huostaanoton luonnetta lähtökohtaisesti väliaikaisena toimenpiteenä ja sitä, että kaikkien siihen liittyvien toimenpiteiden tulisi tähdätä perheen jälleenyhdistämiseen. Vaikka EIOS ei itsessään sisällä lapsen edun käsitettä, on sille kuitenkin annettu paljon painoa EIT:n ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi punnitessaan lapsen intressissä tapahtuvaa huostaanottoa puoltavia näkökohtia ja vanhempien intressissä olevaa perheen jälleenyhdistämistä, EIT on antanut *erityistä painoa lapsen edulle*, joka tapauksen luonteen ja vakavuuden perusteella saattaa olla painavampi kuin vanhemman etu.¹⁰⁵ Erityisesti EIT on katsonut, etteivät vanhemmat voi olla 8 artiklan nojalla oikeutettuja toimenpiteisiin, jotka saattaisivat haitata lapsen terveyttä ja kehitystä.¹⁰⁶

¹⁰¹ Pellonpää 2005, 107–114.

¹⁰² Ks. esim. Coillard Maugery v. Ranska 1.7.2004.

¹⁰³ Ks. esim. Kutvonen 2004, 293–295 ja Nieminen 2004, 591. Itse huostaanoton on katsottu loukanneen EIOS:n 8 artiklaa mm. tapauksissa, joissa ”muut auttavat toimenpiteet” on laiminlyöty (Saviny v. Ukraina, 18.12.2008, Emilie Wallowa & Jaroslaw Walla v. Tsekki, 26.10.2006) ja jossa huostaan otettu lapsi oli annettu adoptoitavaksi (Clemeno v. Italia, 21.10.2008).

¹⁰⁴ Suomen osalta ks. esim. H.K v. Suomi 26.09.2006, R. v. Suomi 30.05.2006, K.A v. Suomi, J.R v. Suomi 25.01.2001 ja K. ja T. v. Suomi 12.07.2001.

¹⁰⁵ Ks. Nieminen 2002 ja 2004, 594.

¹⁰⁶ Vautier v. Ranska 26.11.2009, Daniela Roda, Matteo Bonfatti, S.B v. Italia.

Myös YK:n Lasten oikeuksien sopimus korostaa nimenomaisesti *lapsen edun* merkitystä huostaanotosta päätettäessä (3 art. 1 kappale). Sopimuksen 9 (1) artiklan mukaan lapsen saa erottaa vanhemmistaan vain silloin, ”kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista.” Sopimuskohdan mukaan lapsen erottaminen vanhemmistaan saattaa olla tarpeellinen esimerkiksi, kun vanhemmat pahoinpitelevät tai laiminlyövät lasta. Sopimuksessa painotetaan myös velvollisuutta kuulla kaikkia asianosaisia silloin, kun toimivaltainen viranomainen päättää lapsen erottamisesta vanhemmistaan (9(2) art.).

Toisin kuin EIOS, Lapsen oikeuksien yleissopimus ei perusta yksilölle välittömiä oikeuksia eikä yksilövalitusmahdollisuutta, vaan valvonta perustuu valtioiden viiden vuoden määräajoin laatimiin raportteihin peruskirjan täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Raportit tutkii YK:n lapsen oikeuksien komitea. Vastauksena valtiot saavat komitealta huomautuksia ja suosituksia. Myös UNICEF ja muut YK:n lapsijärjestöt valvovat lapsen oikeuksien toteutumista.

Lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa suosituksissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa huostaan otettujen lasten suureen määrään ja korostanut vanhempien ja lasten välisen yhteyden säilyttämistä huostaanotosta huolimatta. Komitea on toistuvasti huomauttanut Suomea myös siitä, että kuntien erilaiset taloustilanteet aiheuttavat eriarvoisuutta lastensuojelu- ja perhepalveluiden saatavuudessa ja laadussa. Myös lapsen edun periaatteen soveltamisessa on nähty puutteita niin yleisesti kuin yksittäistapauksissa.¹⁰⁷

Euroopan neuvoston jäsenmaiden kesken laaditussa *Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 80/2002)* on myös lasten ja nuorten oikeuksiin liittyviä säännöksiä, erityisesti artikla 17.1 c.¹⁰⁸ Sen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat kaikkiin mahdollisiin toimiin, joiden tarkoitus on taata valtion taholta suojelu ja erityinen apu lapsille, jotka väliaikaisesti tai pysyvästi eivät saa perheensä tukea. Peruskirjan sopimusmääräysten toteutumisen valvonta perustuu pääosin valtioiden raportointimenettelyyn. Valvontatehtävää suorittava Sosiaalisten oikeuksien komitea on suosituskäytännössään korostanut, että vanhemmalle huoltajana kuuluvien oikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin ja rajoittaminen tulee kyseeseen vain siinä määrin, kun se on välttämä-

¹⁰⁷ Viimeisimmät suositukset on annettu kesällä 2011. Ks. Suomen antamat raportit ja komitean antamat suositukset <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>.

¹⁰⁸ Peruskirjan tarkoitus on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa asettamalla vähimmäisvaatimukset sopimusvaltioiden lainsäädännölle ja -käytölle. Peruskirja on vuodelta 1961 ja se on tullut voimaan Suomessa 1991. Ks. tarkemmin Peruskirjasta ja sen valvonnasta Petman 2010, 395–412.

töntä lapsen suojelemiseksi ja *lapsen edun* kannalta ja perheen kunnioittamiseksi. Ensisijaisesti lapsi tulisi sijoittaa sijaisperheeseen ja laitokseen vain silloin kun se on välttämätöntä.

Myös EU:ssa on kiinnitetty huomiota lapsen oikeuksiin. Lissabonin sopimuksen (voimaan 1.12.2009) mukaan lapsen oikeudet ovat osa perusoikeuksia, joita jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan nojalla. Lisäksi komissio hyväksyi 15.2.2011 erityisen lapsen oikeuksia koskevan toimintasuunnitelman. Komission mukaan lapsen etu on jatkossa otettava huomioon kaikessa suoraan tai epäsuorasti lapsiin vaikuttavassa päätöksenteossa EU:ssa. Suunnitelma sisältää myös 11 konkreettista toimenpidettä, jotka komissio aikoo toteuttaa lähivuosina. Tähän kuuluu mm. lapsen aseman ja suojan parantaminen oikeudenkäynneissä. Erityisesti huomiota tullaan kiinnittämään muita haavoittuvammassa asemassa oleviin lapsiin.¹⁰⁹

Yleisten laillisuusvalvojen havainnot

Oikeuskansleri (Oka) ja eduskunnan oikeusasiamies (EOA) valvovat laillisuusvalvojina muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa (PL 109 ja 108 §).¹¹⁰ Eduskunnan vuonna 1998 esittämän toivomuksen mukaisesti lasten oikeuksien toteutuminen kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueisiin, mistä johtuen lastensuojelua koskevat asiat ovat olleet enemmän esillä EOA:n toiminnassa.

Vuodesta 2005 alkaen lasten edun ja oikeuksien edistäminen yleisellä tasolla on ollut *lapsiasiavaltuutetun* tehtävänä (Laki lapsiasiavaltuutetusta, 21.12.2004/1221). Yksittäisten tapauksien arvioiminen ei kuitenkaan kuulu lapsiasiavaltuutetulle vaan edelleen eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Lastensuojeluasioissa on mahdollista kannella myös Valviraan tai aluehallintovirastoihin (ks. jäljempänä).

Keskeinen osa niin EOA:n kuin Oka:n laillisuusvalvontaa on kanteluiden tutkiminen.¹¹¹ Kantelun voi tehdä kuka tahansa, joka katsoo viranomaisen menetelleen virheellisesti tai esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien vastai-

¹⁰⁹ Toimintasuunnitelma on jatkoa vuonna 2006 alkaneelle prosessille, jolloin komissio hyväksyi tiedonannon ”Kohti EU:n lapsen oikeuksien strategiaa”.

¹¹⁰ Ylimpien laillisuusvalvojen välisestä tehtävien jaosta ks. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 21.12.1990/1224.

¹¹¹ Kanteluiden lisäksi molemmat laillisuusvalvojat tekevät tarkastuksia valtion virastoihin ja laitoksiin ja he voivat ottaa asioita tutkittavaksi myös omasta aloitteestaan (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 25.2.2000/193, 3 § ja Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 14.3.2002/197, 2, 4 ja 5 §).

sesti. Kumpikaan laillisuusvalvojista ei kuitenkaan voi puuttua yksittäisen ratkaisun sisältöön tai tehdä itse täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja, vaan valvonta tähtää ennen kaikkea viranomaistoiminnan ohjaukseen ja lainsäädännön kehittämiseen. Sekä EOA että Oka voivat antaa virheellisesti toimineelle virkamiehelle esimerkiksi huomautuksen ja vakavimmissa tapauksissa nostaa lainvastaisesti menetellyttä virkamiestä vastaan virkasyytteen.¹¹²

Määrällisesti suurin osa EOA:n käsittelemiä, lasten oikeuksiin liittyviä asioita on koskenut sosiaaliviranomaisten toimintaa joko lastensuojelussa tai lasten huolto- ja tapaamisriitojen yhteydessä. Lastensuojelua koskevien asioiden lukumäärä ja suhteellinen osuus on kuitenkin kasvanut erityisesti vuosina 2008 ja 2009. Vuonna 2009 jo yli puolet kaikkia lasten oikeuksia koskevista ratkaisuista liittyi lastensuojeluun. Merkille pantavaa on myös, että EOA:lle tehdyistä, lasten oikeuksia koskevista kanteluista, toimenpiteisiin (lähinnä käsitys tai huomautus), näyttää johtaneen hieman suurempi osuus (21–22 %) kuin kanteluista yleensä (15–17 %). Näin ollen lasten oikeuksia koskevassa viranomaistoiminnassa on ollut hieman tavanomaista useammin huomautettavaa. Silti on harvinaista, että virkamiehiä jouduttaisiin ojentamaan suoranaisista lainvastaisuuksista. Useimmiten kysymys on lain tulkinnan vinoutumisesta tai pitäytymisestä liian tiukkoihin sanamuotoihin.¹¹³

Huomattava osa lastensuojelua koskevista kanteluista on viime vuosina liittynyt huostaanotettujen lasten olosuhteisiin sijaishuollossa.¹¹⁴ Kanteluissa on arvosteltu esimerkiksi lasten ja heidän läheistensä puutteellista oikeutta yhteydenpitoon ja lasten yleistä kohtelua. Molemmat laillisuusvalvojat ovat useaan otteeseen huomauttaneet sijaishuoltopaikkoja muun muassa siitä, että yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä valituskelpoiset päätökset (esim. EOA 2131/4/07, 3634/4/06, 494/4/07, 3002/4/04, 875/4/06, AOK 473/1/2006, AOK 959/1/2007). Samoin on puututtu yksityisyyden suojaan (OKA 1267/1/2007) sekä perusopetuksen järjestämiseen sijaishuollossa (AOK 238/1/2008).

Sosiaalitoimen toiminnassa laillisuusvalvojat ovat puuttuneet erityisesti menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin, kuten päätösten perusteluihin (AOK 1439/1/04), käsittely- ja määräaikojen noudattamiseen (EOA 3908/04/08, EOA 1127/4/08) ja kuulemisvelvoitteisiin (EOA 3896/4/07, 2883/4/05).

¹¹² Oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2009 4 373 kantelua, joista 17 prosenttia johti toimenpiteisiin. Yleisin toimenpide oli EOA:n virkamiehelle esittämä käsitys oikeasta menettelystä (680), huomautuksia annettiin 35 eikä virkasyytteitä nostettu lainkaan. EOA:n kertomus 2009, 32–35. Oka:lle kanteluja tehtiin 1 762, ja toimenpiteisiin johti noin 16 prosenttia. Oka:n kertomus 2009, 23.

¹¹³ EOA:n kertomus 2009, 218.

¹¹⁴ Vuonna 2009 määrä oli noin kolmasosa kaikista lastensuojelua koskevista ratkaisuista. EOA:n kertomus 2009, 218.

Kantelijat ovat useissa EOA:lle tehdyissä kanteluissa arvostelleet myös huostaanottoa tai huostassapidon lopettamista koskevia päätöksiä. Niistä EOA on kuitenkin todennut, ettei lainvoimaisiin hallinto-oikeuksien tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin ole aihetta puuttua. Sen sijaan toimenpiteisiin ovat johtaneet tapaukset, joissa asian käsittely hallinto-oikeudessa on kestänyt huomattavan kauan (EOA 2963/2/04, lähes vuosi ja EOA 2316/4/04, puolitoista vuotta).

Lastensuojelun valvontatehtäviä hoitavat myös aluehallintovirastot yhdessä Valviran kanssa (Ks. niiden välisestä tehtävänjaosta Sosiaalihuoltolaki 3 §).¹¹⁵ Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaalihuollon toimintaa omilla alueillaan ja mm. myöntävät luvat yksityisille lastensuojelulaitoksille.¹¹⁶ Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja niin, että sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta ovat mahdollisimman yhdenmukaisia koko maassa.

Yksi keskeinen valvonnan muoto on kantelujen tutkiminen. Valvirassa käsitellään mm. kantelut, jotka koskevat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia asioita tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata. Muussa tapauksessa kantelu siirretään viran puolesta aluehallintovirastoon. Aluehallintovirastot puolestaan siirtävät Valviralle asiat, jotka lain mukaan kuuluvat Valviran ratkaistaviin. Sosiaalihuollon alueella iso osa kanteluista koskee lastensuojelua.¹¹⁷

Kantelu ei ole muutoksenhakukeino, joten sen johdosta hallintotoimea tai päätöstä ei voida muuttaa tai kumota. Kantelupäätöksessä voidaan kuitenkin antaa yleisiä velvoittavia määräyksiä esimerkiksi kunnalle. Muilta osin päätös sisältää ainoastaan kannanoton siihen, onko kantelun kohteena olevassa toiminnassa noudatettu lakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Mikäli niitä on rikottu, voi aluehallintovirasto tai Valvira saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä siitä, mikä on lain oikea tulkinta tai hyvän hallintotavan mukainen menettely. Viranomaiselle voidaan antaa myös huomautus vastaisen varalle.

¹¹⁵ Aluehallintovirastot ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2010. Niitä on Manner-Suomessa kuusi ja ne hoitavat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Valvira on sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen ohjaus- ja valvontaviranomainen.

¹¹⁶ Ks. yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettu laki (603/1996). Aluehallintovirastot myös valvovat lastensuojelulaitoksia oma-aloitteisen tarkastustoiminnan avulla. Lisäksi niille on säädetty erityinen velvollisuus valvoa rajoitustoimenpiteiden (LSL 11 luku) käyttöä lastensuojelulaitoksissa (LSL 79 ja 80 §).

¹¹⁷ <http://www.avi.fi/fi/Sivut/etusivu.aspx>.

1.5 Aikaisemmat tutkimukset

Hallintoprosessia koskeva tutkimus

Oikeussosiologinen tutkimusperinne tuomioistuintutkimuksessa on Suomessa vielä melko ohutta. Erityisesti hallintolainkäytön empiirinen tutkimus on ollut vähäistä. Koska sitä on perinteisesti tutkittu osana hallinto-oikeutta eikä prosessioikeutta, ei hallinto-oikeusprosessi itsenäisenä tutkimuskohteena ole saanut kovinkaan paljon huomiota. Kun käytettävissä ei ole systemaattista seurantatietoa kehityksestä, on erilaisten kehityskulkujen ja mahdollisten ongelmien arvioiminen vaikeaa.

Tilastoja hallinto-oikeuksissa ja KHO:ssa käsitellyistä asioista, eri asiaryhmien suhteellista määristä sekä niiden lopputuloksista on julkaistu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen Oikeusolot 2000 -katsauksessa.¹¹⁸ Tämän jälkeen Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on osana laajempaa prosessioikeudellista katsausta julkaistu hallintotuomareiden ja asianajajien haastatteluihin perustuva raportti hallintoprosessin keskeisistä ongelmakohdista.¹¹⁹

Myös oikeusministeriössä erilaiset työryhmät ovat laatineet tilastoihin ja kyselyihin perustuvia selvityksiä hallintolainkäytön tilasta. Näistä voidaan mainita Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmä, joka julkaisi väli- ja loppumietintönsä 2000-luvun alussa sekä Laitisen & Valjakan & Tarukan-teleen selvitys luottamuksesta hallintotuomioistuimiin. Raporteissa on arvioitu hallintolainkäytön toimivuutta ja kehittämistarpeita käytännön kokemusten ja tilastotietojen perusteella.¹²⁰

Horisontaalityöryhmän jälkeen professori Olli Mäenpään johtama työryhmä on toteuttanut kaksi kyselytutkimusta. Niistä ensimmäinen suunnattiin hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilökunnalle ja jälkimmäinen hallintotuomioistuinissa käsiteltäviä asioita hoitaville asianajo- ja oikeusaputoimistoille.¹²¹ Kyselyjen tarkoituksena oli selvittää vastaajien käsityksiä ja kokemuksia hallintolainkäytön nykytilasta ja mahdollisista kehittämistarpeista.

¹¹⁸ Litmala (toim.) 2000, 97–131.

¹¹⁹ Ervasti & Kallioinen 2003.

¹²⁰ Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän väliraportti 31.5.2000 ja loppuraportti 30.11.2002 sekä Laitinen & Tarukannel & Valjakka 2003.

¹²¹ OM 2008:18 ja OM 2009:17. Molemmissa kyselyissä vastausprosentit (24 ja 31 %) jäivät varsin mataliksi. Tämä on tavanomaista lakimiehille suunnatuissa kyselyissä ja heitä koskevissa selvityksissä onkin tyydyttävä suhteellisen alhaisiin vastausprosentteihin, vaikka tutkimuksen kannalta olisi suotavaa, että vastauksia saataisiin vähintään 50 prosenttia. Ks. vastaavista kyselytutkimuksista esim. Ervasti & Kallioinen 2003 sekä de Godzinsky 2006 ja 2008.

Tuorein hallintolainkäytön alaa koskeva selvitys on KHO:n toteuttama pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta.¹²² Tutkimuksessa selvitettiin hallintotuomioistuinten toiminnan vaikuttavuutta hallinnon tuotavuudelle sekä hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä. Tarkoituksena oli tuottaa tietoa, jolla yksilöiden oikeusturva voitaisiin entistä paremmin turvata hallintotuomioistuimissa.

Hallintolainkäytöstä tehtyjen selvitysten perusteella voidaan yhteenve-tona todeta, että yleisesti ottaen ongelmia tai vähintäänkin hankalia tulkin-tatilanteita näyttävät aiheuttavan ainakin virallisperiaatteen soveltaminen, hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema oikeudenkäynnissä, monet todisteluun ja suulliseen käsittelyyn liittyvät asiat, näytön arviointi ja siihen liittyen päätösten perustelut sekä prosessin kesto.¹²³ Kaikki mainitut teemat nousevat osin esille myös huostaanottoasioiden käsittelyssä, ja niihin pala-taan tutkimuksen analyysijaksoissa.

Huostaanottoihin liittyvä tutkimus

Lastensuojelua koskeva eri tieteenalojen tutkimus on ollut melko vilkasta, mutta hajanaista ja koordinoimatonta.¹²⁴ Varsinaisesti huostaanottomenet-telyyn liittyvää tutkimusta on vähän. Aiheesta on tehty muutamia väitöskir-joja, muita opinnäytteitä sekä käsikirjatyyppisiä perusteoksia.¹²⁵

Pitkä perinne lastensuojeluasioiden ja myös huostaanottojen tutkimisel-la on ollut Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta (Stakes). Lääninoikeudet ja sittemmin hallinto-oikeudet¹²⁶ ovat lähettäneet las-tensuojeluasioissa tekemänsä päätökset Stakesiin tilastoitavaksi vuodesta 1994 lähtien. Näiden päätösten perusteella Stakesissa on aikanaan laadittu kolme raporttia hallinto-oikeuksien käsittelemistä huostaanottoasioista.¹²⁷

¹²² KHO 1/2009. Oikeusturvan todellisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjul-kaisuja.

¹²³ Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän väliraportti 31.5.2000, 13–14 ja 15–17, Ervasti & Kallioinen 2003, 76–77, OM 2008:18, OM 2009:17 ja KHO 1/2009, 236–266.

¹²⁴ Ks. kokoavasti Eronen 2007, jossa käydään läpi vuosina 2000–2007 Suomessa jul-kaistu lastensuojeluun liittyvä tutkimus. Ks. myös Pekkarisen (2011) selvitys lastensuo-jelututkimuksen tilasta ja kriittisimmistä tutkimustarpeista.

¹²⁵ Väitöskirjoista ks. esim. Kajava 1997, Saurama 2002, Korpinen 2008, Marttunen 2008 ja Pekkarinen 2010. Mainituista teoksista vain Marttusen väitöskirja on oikeustie-teen alalta. Väitöskirja käsittelee nuorisorikosoikeutta ja siinä kartoitetaan muun ohella myös lastensuojelun rikosperusteisia huostaanottoja Suomessa. Muunlaisia opinnäytetöi-tä esim. Hauta-aho 2003 (oikeustiede), Hakoma 2003 (yhteiskuntatiede), Rasimus 2004 (oikeustiede) ja Hintikka 2010 (sosilogia).

¹²⁶ Lääninoikeudet muutettiin hallinto-oikeuksiksi 1.11.1999 (HE 114/1998, hallinto-oikeuslaki 430/1999).

¹²⁷ Heino & Rantamäki & Sallila, 2002 ja 2006 ja Heino & Korpinen & Sallila 1997.

Stakes on myös vastannut lastensuojelun asiakasmäärien tilastoinnista ja seurannasta laatimalla vuosittain julkaistavan valtakunnallisen lastensuojelutilaston. Nykyisin tästä seurannasta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka muodostettiin 1.1.2009 alkaen Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin yhdistyessä yhdeksi laitokseksi.

Tuorein THL:n selvitys lastensuojeluasioista on vuodelta 2009.¹²⁸ Siinä aineistona olivat vuonna 2008 hallinto-oikeuksissa käsitellyt tahdonvastaiset huostaanottoasiat. Niistä osa (53 %) oli vielä vanhan lain aikaisia alitus- ja valitusasioita ja osa (47 %) uuden lain mukaisia hakemus- tai valitusasioita. Tutkimuksen yksi keskeinen tavoite oli selvittää, miten uusi lastensuojelulaki (417/2007) näkyy hallinto-oikeuden käsittelyssä ja päätöksissä. Luonteeltaan selvitys on kuvaileva, ja siinä pohditaan yleisesti huostaan otettujen lasten perheiden tilanteita, lastensuojelun asiakkuutta, tahdonvastaiseen huostaanottoon liittyvää oikeusprosessia sekä huostaanoton taustalla vaikuttavia syitä. Tutkimustulosten tulkinnassa on huomioitava, että tutkimus on toteutettu varsin pian uudistuksen voimaantulon jälkeen, jolloin uusilla käytännöillä ei ole vielä ollut mahdollisuuttakaan vakiintua.

Tähän asti tehtyjen tutkimusten perusteella voidaan todeta, että viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana huostaanotettujen lasten määrä on kasvanut 2–5 prosentin vuosivauhtia vuoteen 2008 asti. Erityisesti kasvussa on ollut *tahdonvastaisesti huostaanotettujen lasten osuus*.¹²⁹ Myös hallinto-oikeuksien tekemien huostaanottoratkaisujen ja niiden kohteena olleiden lapsien määrä on ollut kasvussa.

Vuonna 2009 lastensuojelun asiakkaana oli kaikkiaan yli 70 000 lasta tai nuorta. Kodin ulkopuolelle heistä oli sijoitettuna 16 643¹³⁰ lasta, ja näistä huostaanotettuna oli 9 357 lasta. Tahdonvastaisesti huostaan otettujen lasten osuus oli 20 % (1 872 lasta).¹³¹ Voidaan näin todeta, että suurin osa huostaanotoista (n. 80 %) perustuu suos-

¹²⁸ Hiitola & Heinonen 2009.

¹²⁹ Vuonna 2009 huostassa olleiden lasten lukumäärä väheni ensimmäistä kertaa lastensuojelun tilastoidussa historiassa. Sen sijaan kiireellisesti sijoitettujen lasten määrät jatkoivat edelleen kasvuaan. THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 1–2. Kehitys näyttää samalta myös yksityisoikeuden puolella. Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat riidat ovat lisääntyneet käräjäoikeuksissa voimakkaasti aina vuoteen 2005, jonka jälkeen kasvu on hieman taittunut Valkama & Litmala 2008, 11, Tilastokeskus.

¹³⁰ Luvussa ovat mukana myös 18–20-vuotiaat nuoret, jotka ovat lastensuojelun jälkihuollon asiakkaina.

¹³¹ THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 2. Kuntakohtaiset erot lastensuojelun avo- huollon asiakkaiden määrissä (0,1–14,7 %), samoin kuin on kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja huostaanotettujen lasten määrissä (0,4–10,4 %) ovat kuitenkin huomattavat. Ks. myös Hiitola & Heinonen 2009, 8–9. Tutkimustietoa erojen syistä ei juuri ole. Lukuihin voivat vaikuttaa muun muassa erilaiset huostaanottokäytännöt ja erot kuntien taloudellisissa resursseissa.

tumukseen. Tuhansia lapsia on kuitenkin vuosittain sijoitettuna kotinsa ulkopuolelle ilman omaa tai vanhempien suostumusta.¹³²

Tutkimusten perusteella huostaan otetuista lapsista tiedetään, että he ovat keskimääräistä useammin lähtöisin yksinhuoltajaperheistä.¹³³ Poikia otetaan huostaan jonkun verran enemmän kuin tyttöjä. Iältään taas eniten huostaan otetaan pieniä, alle kolmivuotiaita lapsia sekä yli 12-vuotiaita lapsia. Erityisesti jälkimmäiseen ryhmään kohdistuvat huostaanotot ovat lisääntyneet viime vuosina.¹³⁴

Huostaanottojen syyt eivät ilmene lastensuojelutilastoista, mutta niitä on käsitelty aiheeseen liittyvässä tutkimuskirjallisuudessa.¹³⁵ Huostaanottojen taustalla on harvoin vain yhtä määräävää syytä, vaan useimmiten varsin paljon kasautuneita ongelmia.¹³⁶ Erityisesti esille ovat nousseet vanhempien, varsinkin äitien, päihteidenkäyttö ja mielenterveysongelmat, jotka korostuvat kaikkein nuorimpien huostaan otettujen lasten kohdalla. Vanhemmilla huostaan otetuilla lapsilla huostaanoton taustalla on usein lapsen oma, asosiaalinen käytös, ja erityisesti päihteiden käyttö ja mielenterveysongelmat näyttävät lisääntyneen nuorten keskuudessa. Vaikka huostaanotettujen lasten taustoissa voidaan nähdä samankaltaisia ja yhdistäviä tekijöitä, on tutkimuksissa kuitenkin korostettu jokaisen perheen ja lapsen ainutlaatuisuutta; jokainen tilanne on omanlaisensa.¹³⁷

Tietoa huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelystä

Kuten edellä todettiin, huostaanottoasioiden tilastoinnista ja tutkimuksesta on pitkälti vastannut Stakes ja nyttemmin THL. Näihin tutkimuksiin on sisällytynyt tietoa myös huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelystä.

Määrät. Lastensuojelun asiakasmäärien kasvu on näkynyt myös hallinto-oikeuksien toiminnassa; huostaanottoasioiden määrä niissä on viimeisen

¹³² Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 13 ja Hiitola & Heinonen 2009, 9. Huostaan otettujen lasten lisäksi kodin ulkopuolelle on vuosittain sijoitettuna tuhansia lapsia kiireellisesti sekä avo- tai jälkihuollon sijoituksena.

¹³³ Jo perinteisesti aviottomat lapset ovat olleet oleellinen osa lastensuojelun työkenttää. Ks. lastensuojelun historiallisesta taustasta Pulma & Turpeinen 1987.

¹³⁴ THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 2 ja Hiitola & Heinonen 2009, 18–19.

¹³⁵ Lastensuojelun asiakkuuden syytiedot poistettiin virallisista tilastoista 1980-luvulla tulkinnanvaraisina ja yksityisyyttä loukkaavina. Ks. syyperusteista esim. HE 252/2006, 49, Myllärniemi 2006, liitetaulukko 3, Heino & Rantamäki & Sallila 2002, 16–17 ja Hiitola & Heinonen 2009, 47–59 sekä Marttunen 2008, 379–388.

¹³⁶ Pösö 2010, 329–330.

¹³⁷ Esim. Korpinen 2008, 115.

viidentoista vuoden aikana lisääntynyt. Kun vuonna 1995 hallinto-oikeuksissa käsiteltiin 312 lapsen huostaanottoasiaa, vuonna 2010 vastaava luku oli 743.¹³⁸

Käsittelyajat. Huostaanottoasioiden käsittelyajoissa on ollut jonkun verran vaihtelua, mutta ennen uuden LSL:n voimaantuloa käsittelyajat olivat vaihtuneet siten, että noin viidennes asioista ratkaistiin alle kolmessa kuukaudessa, 40 prosentissa käsittely vei 3–6 kuukautta, ja 40 prosentissa ratkaisun saamiseen meni yli puoli vuotta. THL:n tuoreimman selvityksen mukaan *uuden lastensuojelulain mukaisessa menettelyssä tehtyjen päätösten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2008 vain noin kolme (3) kuukautta.*¹³⁹

Suulliset käsittelyt. Lähtökohtaisesti päätöksenteko hallinto-oikeuksissa perustuu kirjalliseen käsittelyyn. Asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely on kuitenkin yleensä järjestettävä. Lisäksi hallinto-oikeudet voivat järjestää suullisen käsittelyn omasta aloitteesta.

Eniten suullisia käsittelyjä järjestetään lastensuojeluasioissa ja niissä erityisesti huostaanottoasioissa. *Uuden lastensuojelulain voimaantulon myötä suullisten käsittelyjen osuus näyttäisi edelleen yleistyneen.* Esimerkiksi vuonna 2008 uuden lain mukaisissa huostaanottoasioissa suullisten käsittelyjen osuus oli 34 prosenttia, kun vuonna 2004 suullinen käsittely järjestettiin noin joka neljännessä (23 %) huostaanottoasiassa. Hallinto-oikeuksien kesken on kuitenkin eroja siinä, kuinka usein suullinen käsittely järjestetään.¹⁴⁰

Hylkäävät päätökset. Hallinto-oikeudet ovat huostaanottoasioissa pääsääntöisesti olleet samaa mieltä sosiaalitoimen kanssa. *Näyttäisi kuitenkin siltä, että huostaanoton hylkääminen on uuden lastensuojelulain mukaisessa menettelyssä jonkin verran yleisempää.* Tulos on uuden lain tavoitteiden mukainen, sillä sosiaaliviranomaisen kynnys tehdä huostaanottihakemus oletettiin pienemmäksi kuin viranomaisen oman päätöksenteon kynnys. Toisaalta myös oikeusavustajan käytöllä on tutkimuksissa todettu olevan yhteys huostaanottohakemusten hylkäämiseen.¹⁴¹

¹³⁸ OM tilastot.

¹³⁹ Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 28. Käsittelyajat on laskettu viranomaisen tekemästä huostaanottopäätöksestä hallinto-oikeuden päätökseen. Vuoden 2008 osalta Hiitola & Heinonen 2009, 34.

¹⁴⁰ Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 23 ja Hiitola & Heinonen 2009, 39.

¹⁴¹ Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 25–27 ja Hiitola & Heinonen 2009, 33 ja 39.

Päätösten perustelut. Hallinto-oikeuden päätöksiä ja niiden perusteluja kohtaan on esitetty kritiikkiä. Päätökset ovat olleet asiasisällöltään osin puutteelliset, ja perustelut ovat liian usein sosiaalitoimen asiakaskertomuksen toistoa. *Näyttää kuitenkin siltä, että uuden lain mukainen menettely on jonkin verran parantanut hallinto-oikeuksien päätösten perusteluja lastensuojeluasioissa.* Tutkimuksen mukaan erityisesti silloin, kun asiassa on järjestetty suullinen käsittely ja vanhemmat ovat olleet aktiivisesti mukana asian käsittelyssä, hallinto-oikeudet näyttävät aidosti arvioineen asiassa esitettyä näyttöä. Päätökset, joissa suullista käsittelyä ei ole järjestetty tai vanhemmat eivät ole toimittaneet oikeudelle selvityksiä, jäivät vähemmälle perustelulle. Heikoimmillaan perustelut oli kopioitu suoraan sosiaaliviranomaisten tuottamasta tekstistä.¹⁴²

¹⁴² Marttunen 2008, 379–385 ja Hiitola & Heinonen 2009, 44–45. Ks. myös jakso 6.2.

2 TUTKIMUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT

2.1 Lainsäädäntötutkimus

Lainsäädäntötutkimus on viime vuosina ollut yksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen painopistealueista. Karkeasti jaotellen tällainen tutkimus voidaan jakaa kahteen pääalueeseen a) lainsäädäntöä kokonaisuutena, instituutiona, koskevaan tutkimukseen ja b) yksittäisiin laki- tai säädöshankkeisiin kohdistuvaan tarkasteluun. Jälkimmäisessä tutkimusnäkökulmassa on kyse siitä, miksi ja miten säädökset syntyvät tai miten säädökset toteutuvat ja vaikuttavat. Tällainen yksittäistä säädöshanketta koskeva tarkastelu voi kattaa periaatteessa säädöksen koko elinkaaren, lainvalmistelun, päätöksenteon sekä säädöksen toteutumisen ja vaikutukset.¹⁴³ Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastelun näkökulma on suppeampi ja keskittyy siihen, miten uusi lastensuojelulaki on määrätyiltä osiltaan toteutunut käytännössä.

Yksittäisen lakiuudistuksen vaikutuksia voidaan tarkastella eri näkökulmista. Varsin tyypillistä on tarkastelu joko 1) päätöksentekijän (ylhäältä alas) tai 2) oikeusääntelyn kohdetahon (alhaalta ylös) näkökulmasta.¹⁴⁴ Tässä tutkimuksessa on pyritty hyödyntämään molempia näkökulmia. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, mitä vaikutuksia uudistuksella on ollut viranomaisten, erityisesti hallintotuomioistuimien toimintaan. Muutosten merkitystä tarkastellaan kuitenkin asianosaisnäkökulmasta. Tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, miten asianosaisten asema ja oikeudet uudessa menettelyssä toteutuvat.

Tämän tyyppiin kysymyksiin ei voi vastata perinteisen normien tulkintaan ja systematisointiin perustuvan tutkimuksen avulla, vaan niiden selvittäminen edellyttää yhteiskuntatieteellisten menetelmien käyttöä. Siten vaikka tutkimuskysymykset määräytyvät pitkälti oikeustieteen maailmasta käsin, tutkimusote on yhteiskuntatieteellinen ja perustuu sekä laadullisten että määrällisten tutkimusaineistojen- ja menetelmien käyttöön. Erilaisten aineistojen ja menetelmien yhdistämisellä on pyritty saamaan huostaanotomenettelystä jonkin verran laajempi ja tarkempi kuva, kuin mitä yhteen

¹⁴³ Ks. esim. Tala 2004, 387–389 ja Tala 2005.

¹⁴⁴ Ks. tarkemmin eri tarkastelutavoista ja niihin liittyvistä ongelmista Tala 2001, 38–41.

menetelmään sitoutuminen tarjoaisi. Aineistot ja menetelmät on valittu sen mukaan, miten tietystä aiheesta ylipäänsä on saatavissa tietoa ja mikä tieto tutkijan näkemyksen mukaan parhaiten kertoo aiheesta. Seuraavassa tarkemmin esiteltävien empiiristen tutkimusaineistojen lisäksi tutkimuksessa on käytetty hyväksi lainvalmisteluasiakirjoja sekä olemassa aiheesta olemassa olevaa tutkimustietoa ja tilastoja.

2.2 Asiakirja-aineisto

Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa kävi melko pian ilmeiseksi, että monitahoisuudessaan aihe edellyttää useiden rinnakkaisten tutkimusaineistojen käyttämistä. Tutkimuksen taustamateriaaliksi kerättiin huostaanottoasioita koskeva asiakirja-aineisto Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Oulun, Kuopion, Vaasan, Rovaniemen ja Kouvolan hallinto-oikeuksista.¹⁴⁵ Asiakirja-aineisto käsittää 15.2.–14.5.2010 välisenä aikana näissä hallinto-oikeuksissa *ratkaistut asiat*, joissa on ollut kyse joko *tahdonvastaisesta huostaanotosta* (LSL 43 § 2) tai *valituksesta suostumukseen perustuvassa huostaanotossa* (LSL 43 § 1).

Alun perin lupaa haettiin ratkaistujen asioiden kaikkiin asiakirjoihin. Suurimpien hallinto-oikeuksien kohdalla tämä olisi kuitenkin tarkoittanut tuhansien sivujen laajuista aineistoa. Koska hakemusten liitteet eivät ole päätöksentekomenettelyä koskevan tutkimuksen kannalta ehdottoman tarpeellisia, rajattiin aineisto *huostaanottohakemukseen tai valitukseen ja hallinto-oikeuden päätökseen asiassa*. Poikkeuksena olivat Turun ja Kouvolan hallinto-oikeudet, jotka ehtivät postittaa aineiston ennen rajausta.¹⁴⁶

Koska huostaanottoa koskevat asiat ovat salaisia, pyydettiin jokaiselta hallinto-oikeudelta lupa asiakirjojen saamiseen ja tutkimiseen. Kaikki hallinto-oikeudet myönsivät luvat hakemuksen mukaisesti. Pääsääntöisesti hallinto-oikeudet lähettivät kopiot asiakirjoista postitse. Poikkeuksena oli-

¹⁴⁵ Ahvenanmaalla on oma hallintotuomioistuimensa Ålands förvaltningsdomstol, joka toimii käräjäoikeuden yhteydessä. Förvaltningsdomstol ei ollut mukana tutkimuksessa. Lastensuojeluasioita käsitellään Ahvenanmaalla hyvin vähän, vuoden 2010 aikana Ahvenanmaalla ratkaistiin OM:n tilastojen mukaan ainoastaan 7 lastensuojeluasiaa. Jatkossa hallinto-oikeuksien lukumäärää on ehdotettu vähennettäväksi kahdella hallinto-oikeudella. OM 17/2011. Ehdotusta valmistelleen toimikunnan mukaan tuomioistuinten tulisi olla asia- ja henkilömääriltään mahdollisimman samankokoisia, jotta niillä olisi yhtäläiset edellytykset ratkaista maan eri alueilla asuvien asiat mahdollisimman laadukkaasti, nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin.

¹⁴⁶ Mainittujen hallinto-oikeuksien osalta aineisto käsittää siten kaikki tapaukseen liittyvät asiakirjat. Asiakirjat luettiin läpi, ja niistä saatu tieto on vaikuttanut tutkimuksen tausta-aineistona. Liiteasiakirjoista saatuja tietoja ei kuitenkaan koodattu.

vat Vaasan ja Kuopion hallinto-oikeudet, joissa tutkija (Vaasa) tai tutkimusavustaja (Kuopio) kopioi tarvittavat asiakirjat.

Jos asiasta oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, oli osassa tapauksia käytössä vain hallinto-oikeuden päätös asiassa, sillä hakemus oli toimitettu valituksen mukana korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Osa hallinto-oikeuksista oli ottanut hakemuksesta kopion ennen asiakirjojen lähettämistä KHO:een, ja tällöin myös hakemus oli käytettävissä tutkimuksessa.

Kolmen kuukauden seurantajakson aikana hallinto-oikeudet ratkaisivat 152 tahdonvastaista huostaanottoasiaa ja seitsemän valitusta sosiaalitoimen tekemästä huostaanottopäätöksestä. Yhteensä ratkaistuja tapauksia oli 159, joissa tehdyt päätökset koskivat 205 lasta. Kun vuonna 2010 ratkaistiin OM:n tilastojen mukaan yhteensä 743 lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa asiaa, käsittää tämän tutkimuksen aineisto noin 28 prosenttia koko vuonna ratkaistuista huostaanottoasioista.

Asiakirjoista saadut tiedot koodattiin SPSS-tilasto-ohjelmaan erillisen muuttujaluettelon mukaisesti.¹⁴⁷ Asiakirja-aineiston avulla saatiin perustietoa huostaanottotapauksista, niiden taustoista ja tietyltä osin myös menettelystä (esim. suullinen kuuleminen, asiamiesten käyttö, todistelu). Koodattua aineistoa analysoitiin tutkimuksessa määrällisesti.

Tutkimusaineisto koodattiin sekä juttu- eli perhekohtaisesti (N=159) että lapsikohtaisesti (N=205).¹⁴⁸ Lähtökohtaisesti tutkimusaineiston tarkastelu on juttukeskeistä. Tätä puoltaa se, että saman perheen lapsia koskevat asiat on myös tosiasiallisesti käsitelty hallinto-oikeudessa yhtenä kokonaisuutena. Osa tutkittavista asioista on kuitenkin tarkasteltu asian luonteesta johtuen lapsikohtaisesti. Näin on tehty muun muassa tutkimuksen jaksossa 3.1, jossa tarkastellaan huostaanotettujen *lasten taustatietoja* (esim. sukupuoli, ikä) tai jaksossa 3.2, jossa tarkastellaan *lapsen tai nuoren omaan käyttäytymiseen liittyviä huostaanottooperusteita*. Sen sijaan jos huostaanottooperusteet ovat liittyneet vanhempiin, esimerkiksi heidän väkivaltaisuuksiensa tai päihteiden käyttöön, tarkastelu on ollut perhekohtainen, jotta toistuvuus ei häiritse syyperusteiden tulkintaa. Tämä tarkoittaa, ettei esimerkiksi yhden vanhemman väkivaltaisuus tulisi tulkituksi viiden vanhemman väkivaltaisuudeksi viisilapsisen perheen päätöksissä.

¹⁴⁷ Muuttujaluettelo on tutkimuksessa liitteenä 1.

¹⁴⁸ Hallinto-oikeudet tilastoivat huostaanottoasiat lapsikohtaisesti ja jokainen lapsi saa oman diaarinumeron. Sen sijaan hallinto-oikeuksissa oli vaihtelevaa käytäntöä siinä, olivatko saman perheen lapsia koskevat päätökset samalla vai eri asiakirjalla. Helsingissä, Kouvolassa ja Turussa oli jokaisesta saman perheen lapsesta tehty oma päätös. Sen sijaan Rovaniemellä, Hämeenlinnassa, Kuopiossa ja Oulussa oli tehty vain yksi päätösasiakirja. Vaasassa kaikki seuranta-aikana tehdyt ratkaisut koskivat vain yhtä lasta.

2.3 Asiantuntijahaastattelut

Asiakirja-aineisto ei käytännössä kerro paljoakaan siitä, kuinka toimiva päätöksentekojärjestelmä hallintotuomioistuimissa on tai mitä mahdollisia ongelmia menettelyyn liittyy. Tämän selvittämiseksi tutkimuksessa haastateltiin huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelyyn osallistuvia henkilöitä. Haastatteluihin osallistui hallinto-oikeuden lainkäyttöhenkilökuntaa, asiantuntijajäseniä, huostaanottoasioita hoitavia lakimiehiä sekä sosiaalityöntekijöitä.

Yhteensä viranomaisen tai asiantuntijan roolissa haastateltavia henkilöitä oli 41. Valtaosa haastatteluista tehtiin keväällä 2010 ja muutamia haastatteluja syksyllä 2010. Pääsääntöisesti haastattelut tehtiin kasvotusten ja kaksi puhelinhaastatteluna. Osa haastatteluista tehtiin parihaastatteluna ja yksi ryhmähaastatteluna. Haastattelut kestivät tunnista kolmeen tuntiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja purettiin analyysiä varten sanatarkasti paperille. Raportissa käytettyjä lainauksia on joissakin tapauksissa hieman muokattu luettavuuden parantamiseksi. Puhekielenomaisuutta ei kuitenkaan ole häivytetty, ja muutoinkin muokkaus oli hyvin varovaista, jottei sanotun merkitys muuttuisi. Ennen käsikirjoituksen painoon menoa haastatelluille annettiin mahdollisuus lukea käsikirjoitus ja kommentoida sanomisiaan.

Hallinto-oikeushenkilökunnan haastattelut tehtiin Helsingin, Hämeenlinnan, Vaasan ja Kuopion hallinto-oikeudessa. Haastateltavat valikoituivat siten, että ensin otettiin yhteyttä kunkin hallinto-oikeuden ylituomariin, ja haastateltavat nimettiin hallinto-oikeuden puolesta. Lähtökohtaisesti kaikista hallinto-oikeuksista haastateltiin kahta tuomaria, kahta esittelijää ja kahta asiantuntijajäsentä. Helsingin hallinto-oikeudesta haastateltiin kuitenkin yhtä tuomaria ja kolmea esittelijää ja Vaasan hallinto-oikeudessa haastateltavia tuomareita oli kolme.

Tutkimuksessa haastateltiin myös 13 asianajajaa tai muuta avustajajana toiminutta lakimestä (jäljempänä avustajaa) eri puolilta Suomea. Näin heillä oli kokemusta eri hallinto-oikeuksien käsittelytavoista. Mukana oli sekä avustajia, jotka edustavat pääsääntöisesti sosiaalitoimea että avustajia, jotka useimmiten avustavat perheitä. Haastateltavat valikoituivat siten, että tutkimuksen puolesta oltiin yhteydessä avustajiin, joiden tiedettiin hoitavan huostaanottoasioita. Haastatelluilta avustajilta saatiin tietoa muista avustajista, joilla on kokemusta huostaanottoasioista ja jotka voisivat näin sopia haastateltaviksi.

Sosiaalityöntekijöitä haastateltiin ainoastaan viisi. Usean kunnan johtaville sosiaalityöntekijöille lähetettiin haastattelupyyntö, mutta vain yhdestä kunnasta tuli vastaus. Muut haastatellut sosiaalityöntekijät saatiin haastatte-

luun pyytämällä sitä heiltä suoraan niissä hallinto-oikeuksien suullisissa käsittelyissä, joissa tutkija oli mukana. Haastatellut sosiaalityöntekijät olivat Helsingistä (1), Espoosta (2) ja Lohjalta (2). Myös osa hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenistä edusti sosiaalitoimea, ja heidänkin kautta välittyi sosiaalitoimen näkemyksiä ja kokemuksia hallinto-oikeuksien huostaanottokäsittelyistä.

Haastatteluissa käsiteltävät aiheet oli listattu teemoittain, mutta listaa ei seurattu orjallisesti, vaan tutkittavien annettiin puhua hyvinkin vapaasti.¹⁴⁹ Listaa käytettiin lähinnä sen varmistamiseksi, että kaikki käsiteltävät teemat tulivat käydyiksi läpi kunkin haastateltavan kanssa. Osa kysymyksistä liittyi hyvinkin konkreettisesti menettelyyn hallinto-oikeudessa, esimerkiksi kysymys suullisten valmisteluistuntojen järjestämisestä tai menettelyta-voista lapsen kuulemisessa hallinto-oikeudessa. Toisaalta haastatteluilla selvitettiin myös yleisesti haastateltavien mielipiteitä ja kokemuksia huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelystä. Teemat poikkesivat jonkun verran toisistaan eri ammattiryhmien kesken. Esimerkiksi avustajien tai sosiaalityöntekijöiden kanssa ei keskusteltu huostaanottoasian valmistelusta tai päätöksen syntyprosessista, koska heillä ei ole siitä omakohtaista kokemusta tai havaintoja. Yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta haastattelun teemat oli lähetetty haastateltaville etukäteen.

Kaikki haastateltavat vaikuttivat suhtautuvan haastatteluihin myönteisesti ja kertoivat varsin avoimen oloisesti ajatuksistaan ja kokemuksistaan. Muutamaa haastateltavaa lukuun ottamatta haastatteluilla oli varsin pitkä kokemus lastensuojelu- ja huostaanottoasioiden käsittelystä. Huostaanottoasioiden päätöksentekoprosessiin ammattinsa puolesta osallistuvat tahot pystyivät hyvin kuvaamaan hallinto-oikeuksien työtapoja ja -käytäntöjä ja ottamaan esille myös menettelyn ongelmallisia kohtia. Erityisesti avustajien haastatteluissa asiakasnäkökulmakin tuli näkyviin.

Asiantuntijahaastatteluille tyypilliseen tapaan analyysi alkoi alustavasti jo ennen varsinaisia haastatteluja.¹⁵⁰ Toisin sanoen haastatteluja edelsi huolellinen perehtyminen lainvalmisteluasiakirjoihin, aikaisempaan tutkimukseen ja osin myös tutkimuksen asiakirja-aineistoon. Tämä auttoi muun muassa tarkentavien kysymysten esittämisessä haastateltaville.

Haastatteluaineiston lopullinen analyysi rakennettiin haastatteluteemojen varaan. Teknisesti se tapahtui niin, että yhden teeman alle sijoitettiin sitä käsittelevät tekstiosiot kustakin haastattelusta. Niitä läpikäymällä aineistosta tuli esiin erilaisia näkökulmia, joiden vastaavuuksia ja eroja tar-

¹⁴⁹ Haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä 2. Ks. teemahaastatteluista yleisesti esim. Hirsjärvi & Hurme 2001.

¹⁵⁰ Alestalo & Åkerman 2010, 378.

kasteltiin niin eri ammattiryhmien sisällä kuin näiden välillä. Osin aineistosta nousi esiin yllättäviäkin näkökulmia etukäteen valittujen teemojen ulkopuolelta.

Aineiston analyysia ohjasi faktanäkökulma; kiinnostus kohdistui ennen kaikkea tosiasiallisiin tuomioistuinkäytäntöihin.¹⁵¹ Tällöin erityistä merkitystä on sillä, että haastateltavat tuovat rehellisesti esille haastatteluteemoihin liittyviä seikkoja, myös siltä osin, kuin ne haastateltavan omasta näkökulmasta ovat negatiivisia. Haastattelujen kautta saadun kuvan luotettavuutta pyrittiin varmistamaan muun muassa sillä, että haastateltavia oli riittävän paljon ja eri ammattiryhmistä, jolloin haastateltavat arvioivat menettelyä hieman eri näkökulmista.

Analyysin havainnollistamiseksi tutkimuksessa on käytetty lainauksia haastatteluista. Valitut lainaukset ovat kuvailevia esimerkkejä keskusteluista teemoista. Jokainen tehdyistä haastatteluista on ollut tässä raportissa tuotetun tiedon pohjana, vaikka joistakin haastatteluista saatetaan esittää enemmän lainauksia kuin toisista. Valitut lainaukset havainnollistavat selkeällä ja kuvaavalla tavalla käsiteltävää tutkimusteemaa.

Haastateltaville kerrottiin, ettei heidän henkilöllisyyttään paljasteta tulosten raportoinnin yhteydessä. Tästä syystä lainausten yhteydessä haastateltaviin viitataan ainoastaan ammattinimikkeellä T (tuomari), E (esittelijä), AT (hallinto-oikeuden asiantuntijajäsen), AA (avustaja) ja S (sosiaalityöntekijä) sekä järjestysnumerolla (esim. T1).

2.4 Perheiden haastattelut

Asiantuntijahaastattelujen lisäksi tutkimuksessa haastateltiin neljää perhettä, jotka olivat käyneet läpi huostaanotto-prosessin. Haastateltavien perheiden yhteystiedot saatiin avustajilta. Perheet olivat kotoisin eri puolilta Suomea, ja heistä osallistui haastatteluun seuraavat henkilöt:

- 1 huostaanotetun lapsen äiti ja isäpuoli (lapsi oli myös paikalla, mutta ei halunnut osallistua haastatteluun),
- 2 äiti, isä ja huostaan otettu lapsi,
- 3 äiti ja huostaan otettu lapsi,
- 4 isä ja äiti.

¹⁵¹ Alestalo & Åkerman 2010, 377. Tällaisten tapahtumainkulkujen tai prosessien kuvaus on tutkimuksellisesti mielekästä silloin, kun kuvaus antaa aineksia lisätä ymmärrystä ilmiön yhteiskunnallisesta merkityksestä

Haastatteluista kaksi tehtiin perheiden kotona, yksi tutkijan työpaikalla ja yksi hotellin kokoustilassa. Haastattelut tehtiin kasvotusten, ja ne olivat kestoltaan usean tunnin mittaisia. Kaikki haastatteluihin osallistuneet lapset olivat teini-ikäisiä. Perheiden haastatteluissa haastateltavien annettiin aluksi hyvin vapaasti kertoa oman tapauksensa taustoista ja niistä kokemuksista, joita heillä on ollut kohtaamisissa eri viranomaisten kanssa. Haastattelujen kuluessa haastateltaville esitettiin tarpeen mukaan tarkentavia kysymyksiä erityisesti hallinto-oikeuskäsittelystä. Myös näissä haastatteluissa tunnelma oli vapautunut ja haastateltavat puhuivat avoimen oloisesti.

Perheitä yhdisti se, että kaikissa tapauksissa huostaanoton perusteena oli pitkälti ollut nuoren oma oireilu pikemminkin kuin vanhemmuuden ongelmat. Sen sijaan perheiden tilanteet ja kokemukset kokonaisuudessaan olivat erilaisia, mikä sopii aikaisempien tutkimusten havaintoon siitä, että tietyistä yhtäläisyyksistä huolimatta jokainen huostaanottotapaus on omanlaisensa. Kahden perheen osalta tapauksen asiakirjat sisältyivät tutkimuksen asiakirja-aineistoon. Perheet olivat tästä tietoisia. Perheiden haastattelut ja asiakirjat antoivat hyvin samanlaista tietoa siitä, millaisia interventioita ja koska perheiden elämään oli tehty. Näin eri aineistot vahvistivat toistensa luotettavuutta. Muilta osin haastatteluja ja asiakirja-aineistoa ei kuitenkaan analysoitu yhdessä.

Tässä tutkimusjulkaisussa perheiden haastatteluja on käytetty lähinnä tutkimuksen tausta-aineistona. Tämä johtuu tutkimuksen suhteellisen tiukasta aikataulusta käytettyjen aineistojen lukumäärään ja laajuuteen nähden. Haastattelujen tärkein anti on ollut rakentaa yhdessä asiakirja-aineiston ja asiantuntijahaastattelujen avulla mahdollisimman tarkka kuva hallinto-oikeuksien toimintatavoista huostaanottoasioissa. Perheiden kokemukset ansaitisivat kuitenkin tulla kerrotuksi laajemmin kuin tämän tutkimuksen tavoitteet ja aikataulu ovat antaneet myöden.

Haastatteluja tullaankin hyödyntämään Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa syksyllä 2011 käynnistyvässä tutkimushankkeessa, joka koskee *koettua oikeudenmukaisuutta tuomioistuimissa*. Tutkimuksessa tarkastellaan asianosaisten kokemuksia oikeudenmukaisuuden toteutumisesta siviiliprosessissa ja hallinto-oikeusprosessissa.¹⁵²

¹⁵² Asetelmat ja lähtökohdat rikosprosessissa poikkeavat niin paljon muista prosessilajeista, että sitä on syytä tutkia jatkossa erikseen.

2.5 Suullisten käsittelyjen seuraaminen

Tutkimuksessa havainnoitiin myös hallinto-oikeuksien suullisia käsittelyjä huostaanottoasioissa. Käsittelyjä seurattiin syksyn 2010 aikana yhteensä seitsemän (Helsinki 3, Hämeenlinna 2, Vaasa 1 ja Kuopio 1).¹⁵³ Suullisten käsittelyjen seuraamiseen pyydettiin mainituilta hallinto-oikeuksilta erikseen lupa, jonka kaikki hallinto-oikeudet myönsivät. Istuntojen seuraaminen edellytti lupaa myös asianosaisilta. Kahdessa käsittelyssä lupa tiedusteltiin etukäteen asianosaisten avustajan välityksellä. Muilla kerroilla puheenjohtaja kysyi lupaa istunnon alkaessa. Kaikilla suunnitelluilla istuntonkerroilla asianosaiset antoivat luvan istunnon seuraamiseen. Istuntoja ei nauhoitettu, vaan niiden etenemisestä tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Jälkikäteen tutkijalle annettiin tiedoksi hallinto-oikeuden päätös asiassa. Tutkimuksen aiheen mukaisesti istuntoja seurattaessa kiinnosti erityisesti hallinto-oikeuden jäsenten sekä mahdollisten avustajien toiminta eivätkä niinkään ne kertomukset, joita käsittelyn kuluessa tuli esiin.

Istunnoissa käsiteltiin yhteensä kymmenen lapsen huostaanottoa. Kahdessa istunnossa lapsi oli paikalla. Toinen lapsista oli 12- ja toinen 17-vuotias. Muut lapset olivat selvästi nuorempia. Viisi perheistä oli suomalaisia, yksi maahanmuuttajaperhe ja yksi monikulttuurinen perhe (isä suomalainen ja äiti ulkomaalainen). Useammassa jutussa tapaukseen liittyi myös liitännäisasiota kuten sijaishuoltopaikan muutos, yhteydenpidon rajoitus tai kiireellinen sijoitus. Suulliset käsittelyt keskittyivät kuitenkin varsinaiseen pääasiaan eikä liitännäisasiota juurikaan otettu esille suullisessa istunnossa. Kaikki käsittelyt olivat melko pitkiä, useamman tunnin mittaisia.

Huostaanottojen hallinto-oikeuskäsittelyä on tässä tutkimuksessa asiakirjaaineiston ohella tarkasteltu monipuolisen haastatteluaineiston avulla sekä havainnoimalla omakohtaisesti suullisia käsittelyjä huostaanottoasioissa. Tutkimustulokset raportoidaan tutkimusteemoittain. Teemasta riippuen joku tutkimusaineistoista voi olla muita määräävämmässä asemassa. Mahdollisuuksien mukaan aineistoja on pyritty analysoimaan yhdessä. Näin erilaiset aineistot ovat tukeneet toinen toisiaan ja niiden avulla on rakentunut kuva huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelyn vahvuuksista ja heikkouksista.

¹⁵³ Aikaisemmin tuomioistuimien toimintaa ovat tutkineet havainnoinnin avulla mm. Vaula Haavisto (2002) ja Johanna Korpinen (2008).

3 HUOSTAANOTTOTAPAUSTEN TAUSTAT

Tässä jaksossa tarkastellaan huostaan otettujen lasten taustoja, heidän perhesuhteitaan ja huostaanottoperusteita. Tiedot on saatu tutkimuksen asiakirja-aineistosta.

3.1 Tietoa lapsista ja heidän perheistään

Sukupuoli (N=205)

Perinteisesti poikien osuus huostaan otetuista ja sijoitetuista lapsista on ollut tyttöjen osuutta hieman suurempi.¹⁵⁴ Tässä aineistossa tilanne oli päinvastainen eli huostaan otettujen tyttöjen osuus oli poikia suurempi. Myös Tilastokeskuksen mukaan nuorten tyttöjen huostaanottojen määrä on kasvanut selvästi viime vuosina.¹⁵⁵

Taulukko 1 Huostaanotetun lapsen sukupuoli

Lapsen sukupuoli	N	%
Tyttö	106	51,7
Poika	99	48,3
Yhteensä	205	100,0

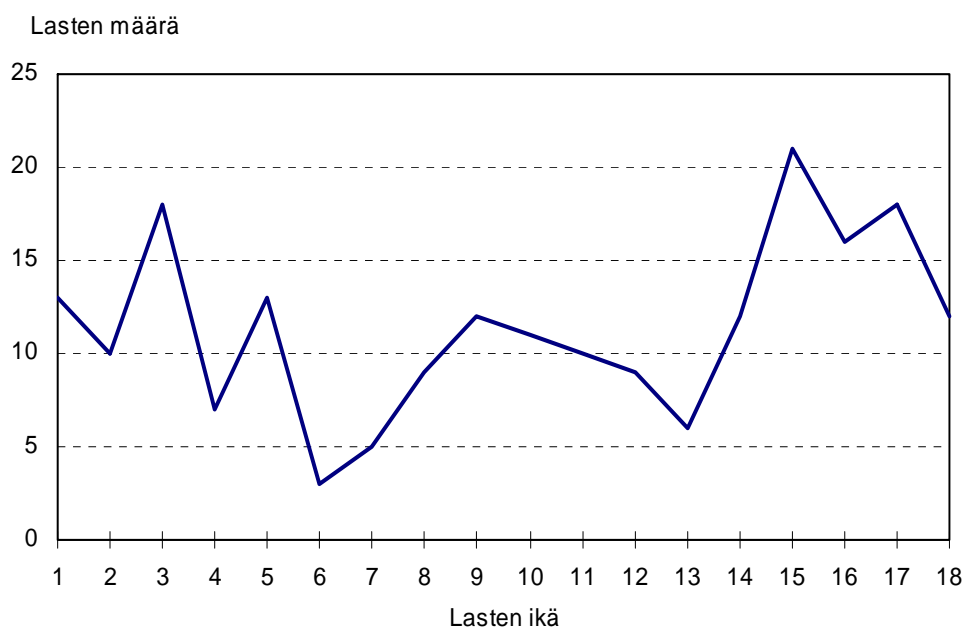
Tyttöjen osuus oli poikia suurempi kaikissa ikäluokissa. Alueellisesti tyttöjen osuus oli poikia suurempi Helsingissä, Turussa, Kuopiossa, Vaasassa ja Kouvolassa.

¹⁵⁴ Ks. Esim. Hiitola & Heinonen 2009, 19–20 ja THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 6. Paikallista ja ikään liittyvää vaihtelua on kuitenkin ollut, ks. esim. Myllärniemi 2006, 49, jossa tyttöjen osuus pääkaupunkiseudulla 2002–2005 huostaanotetuista lapsista oli 52 prosenttia.

¹⁵⁵ http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/2011/tiedote_009_2011-09-14.html.

Ikä (N=205)

Tutkimusaineiston nuorimmat lapset olivat ialtaan vain muutaman kuukauden ikäisiä vauvoja ja vanhimmat 17 vuotta täyttäneitä nuoria. Eniten aineistossa oli otettu huostaan 14-vuotiaita. Muutoinkin suurin huostaan otettujen lasten ryhmä olivat teini-ikäiset (13–17-vuotiaat). Noin kolmannes aineiston lapsista oli alle kouluikäisiä ja reilu neljännes ala-asteikäisiä. Alle kouluikäisistä selvästi eniten huostaan otettiin aivan pieniä, 0–2-vuotiaita lapsia, joita oli viidennes koko aineistosta.¹⁵⁶ Tutkimuksen tulos on yhdenmukainen muiden viimeaikaisten selvitysten kanssa, joiden mukaan erityisesti 13–17-vuotiaiden nuorten huostaanotot ovat lisääntyneet.¹⁵⁷



Kuvio 1 Lasten ikäjakauma

Perhesuhteet (N=205)

Lapsen huoltosuhteet määräytyvät lapsen syntymän perusteella ja lähtökohdaisesti lapsen huoltajina toimivat tämän vanhemmat tai toinen heistä (LHL 3 §). Tämän lisäksi lapsen huolto voidaan tuomioistuimen päätöksellä uskoa vanhempien sijasta tai ohella yhdelle tai useammalle henkilölle, joka on antanut tähän suostumuksensa (LHL 9 §). Tällöin puhutaan sijais- tai oheishuoltajista. Huoltosuhteen uudelleen määrittäminen tulee usein

¹⁵⁶ Liitetaulukko 6. Ks. samoin Hiitola & Heinonen 2009, 18–19.

¹⁵⁷ Ks. esim. Myllärniemi 2005, 49–51, THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 2 ja Hiitola & Heinonen 2009, 18–19.

ajankohtaiseksi avioerotilanteessa. Tällöin vanhemmat voivat sopia, että he vastaavat edelleen yhdessä lapsen huollosta tai vaihtoehtoisesti, että huolto uskotaan yksin jommallekummalle vanhemmista (LHL 7 §).

Aineiston lapsista hieman yli puolella huoltajina toimivat asiakirjojen mukaan molemmat vanhemmat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lapsi välttämättä asuisi huostaanottohetkellä niin sanotussa ydinperheessä, sillä useimmiten molempien vanhempien huoltajuus jatkuu avioeronkin jälkeen yhteishuoltajuutena.¹⁵⁸ Avioerotilanteessa asiakirjojen merkintä yhteishuoltajuudesta ei myöskään kerro siitä, kuinka tiivistä lapset tosiasiasa ovat yhteydessä etähuoltajaansa, eli siihen vanhempaan, jonka luona he eivät vakituisesti asu. Aikaisempien tutkimusten ja myös tämän tutkimuksen asiakirjojen perusteella vaikutti siltä, että varsin usein lapsen biologiset vanhemmat olivat eronneet.¹⁵⁹

Taulukko 2 Lapsen huoltajat

Huoltajat	N	%
Molemmat	111	54,1
Äiti	89	43,4
Isä	3	1,5
Huoltaja + oheishuoltaja	1	,5
Ei tietoa	1	,5
Yhteensä	205	100,0

Hyvin yleinen oli myös tilanne, jossa lapsella oli vain yksi huoltaja (45 %). Näissä tapauksissa huoltajana toimi miltei aina äiti (97 %). Kolmella lapsella huoltajana toimi yksin isä.

Useimmissa tapauksissa (79 %) perheestä otettiin huostaan yksi lapsi. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ollut kyse yhden lapsen perheistä, vaan asiakirjoista saattoi käydä ilmi, että huostaan otetun lapsen toinen tai muut sisarukset olivat jääneet kotiin tai että heidät oli otettu huostaan jo aikaisemmin. Näitä tietoja ei kuitenkaan koodattu, sillä ne näyttivät käyvän asiakirjoista ilmi sattumanvaraisesti. Reilu viidennes tapauksista oli sellaisia, jossa samalla kertaa perheestä otettiin huostaan kaksi tai useampia lap-

¹⁵⁸ Valkama & Litmala 2006, 21.

¹⁵⁹ Ks. esim. Hiitola & Heinonen 2009, 22, jossa huostaan otettujen lasten perhesuhteita on tarkasteltu sen mukaan, missä lapsi on asunut huostaanottohetkellä. Yleisin perhemuoto oli yhden vanhemman perhe, jossa vanhempaan toimi äiti (45 %). Seuraavaksi yleisin oli ydinperhe (31 %). Isä toimi yksin vanhempaan 9 prosentissa tapauksista. Myös historiallisesti tarkasteltuna huomattavan suuri lastensuojeluasiakkuuden ryhmä on ollut yksinhuoltajaäitien lapset, ks. esim. Pulma & Turpeinen 1987, 73 ja Mahkonen 1991, 25.

sia. Aineistossa oli kaksi tapausta, joissa samalla kertaa huostaan otettiin perheen viisi lasta.¹⁶⁰

Etninen tausta (N=159)

Etniseltä taustaltaan aineiston perheet olivat valtaosin (86 %) suomalaisia. Kokonaan ulkomaalaisia, yleisimmin maahanmuuttajataustaisia, perheitä oli aineistossa 11 (5,7 %) ja 17 perhettä (8,8 %) luokiteltiin monikulttuuriseksi. Tällöin vanhemmat ovat edustaneet eri kansalaisuuksia. Useimmiten kyseessä oli tilanne, jossa toinen vanhemmista oli suomalainen ja toinen ulkomaalainen.¹⁶¹

Etnisestä taustasta oli useimmiten erillinen maininta hakemuksessa silloin, kun kyseessä oli maahanmuuttaja tai muutoin ulkomaalais-taustainen perhe. Muissa tapauksissa arvioinnissa lähdettiin liikkeelle perheenjäsenten nimistä. Silloin kun nimet olivat selvästi suomalaisia (esim. Pekka Virtanen) oletettiin perhe suomalaiseksi. Muutamat nimien perusteella ulkomaalaisiksi luokitellut perheet eivät tuottaneet luokitteluvaikeuksia; näissä tapauksissa nimet viittasivat selkeästi Suomen ulkopuoliseen kulttuuriin. Kahden lapsen kohdalla vanhempien nimiä ei mainittu asiakirjoissa, joten heidän etnisestä taustastaan ei saatu tietoa.

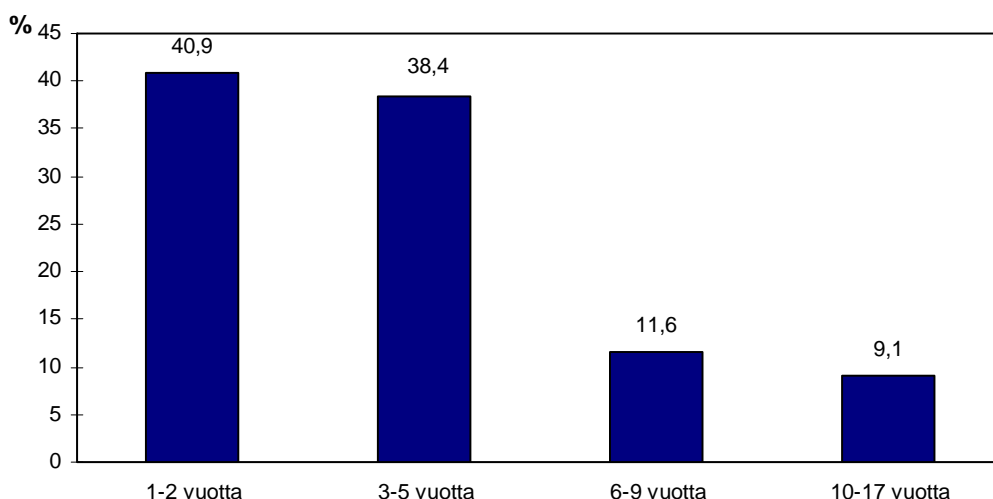
Lastensuojeluasiakkuuden kesto (N=205)

Tutkimuksessa selvitettiin myös, kuinka kauan lapsi tai perhe oli ollut lastensuojelun tukitoimenpiteiden kohteena ennen huostaanottoa. Aika laskettiin vuosina ensimmäisestä merkinnästä lastensuojelun asiakaspapereissa hallinto-oikeuden ratkaisuun.

Keskimäärin lapset olivat olleet lastensuojelun asiakkaita 3 vuotta (mediaani) ennen hallinto-oikeuden huostaanottopäätöstä. Useimmiten (n=53) lapsen asiakkuus oli kestänyt 2 vuotta.

¹⁶⁰ Liitetaulukko 4.

¹⁶¹ Liitetaulukko 5.



Kuvio 2 Lastensuojeluasiakkuuden kesto vuosina

Tämän tutkimuksen aineistossa lasten keskimääräiset ajat lastensuojelun asiakkaana ennen huostaanottoa olivat jonkun verran lyhyemmät kuin aikaisemmissa tutkimuksissa.¹⁶² Selittäviä tekijöitä voi olla useampia. Taustalla voivat vaikuttaa niin kuntien taloudelliset resurssit vastata avohuollon toimista kuin mahdolliset muutokset huostaanottokynnyksessä. Tällöin sosiaalitoimen kynnyksessä tehdä huostaanottohakemus olisi matalampi kuin ennen lakimuutosta. Näissä tilanteissa asia saatettaisiin viedä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi aikaisempaa herkemmin erityisesti ”hankalina” pidettyjen asiakkaiden kohdalla. Tämän suuntaisesta muutoksesta tarvittaisiin kuitenkin pidempää seurantaa ja osin myös erilaista tutkimusaineistoa.

Lastensuojeluasiakkuuden kestoissa oli myös merkittävää vaihtelua. Lyhimmillään huostaanotto tapahtui jo muutamien kuukausien kuluessa ensimmäisestä asiakkuusmerkinnästä, kun taas pisimmillään asiakkuus oli kestänyt 17 vuotta.

Tapauksia, joissa lastensuojelun asiakkuus oli kestänyt alle vuoden, oli 27. Pääosassa nopeaan puuttumiseen johtaneista tilanteista oli kyse joko 1) pienen vauvan huostaanotosta päihdeongelmalliselta vanhemmalta (n=10) tai 2) teini-ikäisestä nuoresta, joka laiminlöi koulunkäynnin ja käyttäytyi muutenkin asosiaalisesti (n=6). Muutamissa nopeaan huostaanottoon liittyvissä tapauksissa oli kyse siitä, että lapsi oli joutunut kotona pahoinpidellyksi.

Myös tapauksia, joissa lastensuojeluasiakkuus oli kestänyt pitkään (yli 10 vuotta), tarkasteltiin lähemmin (n=17). Ennako-oletuksen mukaan pitkää asiakkuutta olisi voinut selittää esimerkiksi se, että lapsesta tai perhe-

¹⁶² Ks. Hiitola & Heinonen 2009, 23 ja Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 18, joissa keskimääräiset asiakkuusajat olivat noin 4 vuotta. Viimeksi mainitussa tutkimuksessa on todettu asiakkuusajkojen pidentyneen 2000-luvulla.

tä olisi jokin varhainen merkintä, jonka jälkeen tilanne on saattanut olla pitkään rauhallinen. Näin ei kuitenkaan ollut. Kaikissa pitkän asiakkuuden tapauksissa oli kyse siitä, että perheen yleensä lukuisat ongelmat ja riskitekijät lasten kannalta olivat olleet tiedossa vuosikausia. Lastensuojeluilmoituksia perheestä oli tehty säännöllisesti ja perheitä oli tuettu erilaisin avo- huollon tukitoimin. Huostaanottoon oli ryhdytty kuitenkin vasta, kun lapsi tai nuori itse oli alkanut oirehtia. Pitkän asiakkuuden lapset olivat iältään 10–17-vuotiaita.

Tässä ryhmässä huomiota kiinnittivät 16–17-vuotiaat nuoret, joita oli kuusi. Sosiaalitoimen hakemuksista ei selvinnyt, mistä syystä huostaanottoon oli heidän kohdallaan ryhdytty vasta ”viime metreillä”. On mahdollista, että ajatuksena on ollut nuoren jälkihuoltomahdollisuuden turvaaminen (LSL 75 §). Miltei täysi-ikäisen nuoren huostaanotto herättää kuitenkin väistämättä kysymyksen toimenpiteen vaikuttavuudesta, etenkin kun kaikki nuoret itse suhtautuivat siihen kielteisesti.

3.2 Huostaanottoperusteet

Tutkimuksessa tarkasteltiin huostaanottoon johtaneita syitä hallinto-oikeuksien ratkaisujen avulla. Sosiaalitoimen hakemuksessa huostaanotto- perusteet eivät ole välttämättä olleet täysin yhtenevät hallinto-oikeuksien ratkaisujen kanssa. Huostaanotto- perusteiden tarkastelu hallinto-oikeuden päätöksistä puoltaa kuitenkin paikkaansa sikäli, että päätöksessä tulisi näkyä kaikki ne perusteet, joita tuomioistuimien on pitänyt 1) huostaanottokyn- nyksen ylittävinä ja 2) toteennäytettyinä.

Yleisesti huostaanottoon johtaneista syistä voi todeta, että huostaanoton taustalla vaikutti vain harvoin yksi ainoa tekijä. Useimmiten oli kyse monen tekijän yhteenkietoutumisesta ja yhteisvaikutuksesta. Keskimäärin huostaanotto- perusteita oli yhdessä jutussa 2,3. Koska yhtä selkeää pääsyytä oli usein vaikea määritellä, koodattiin jokaisen lapsen osalta kaikki ratkai- sussa mainitut huostaanotto- perusteet.

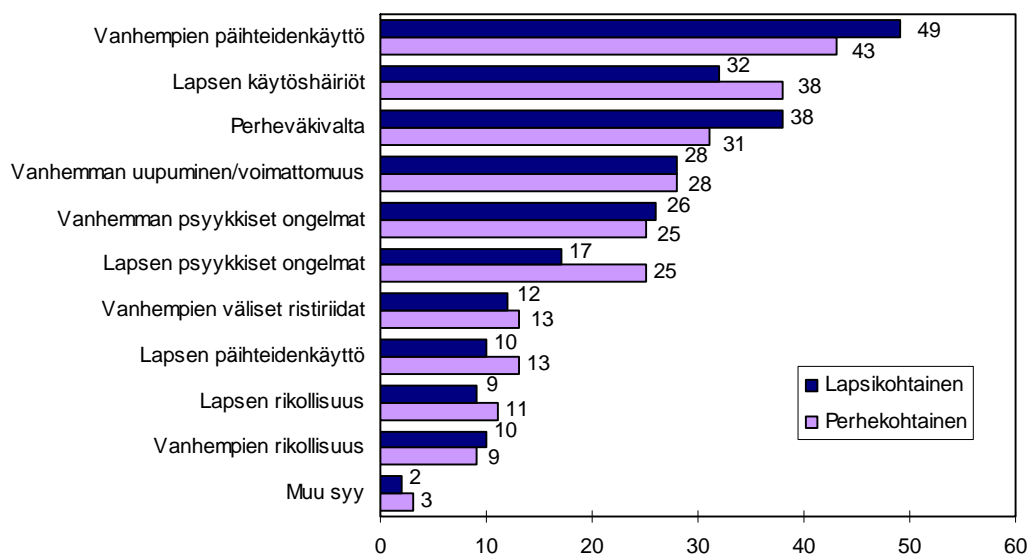
Vajaa viidennes (n=29) tapauksista oli sellaisia, joissa huostaanoton taustalla näytti hallinto-oikeuden päätöksen mukaan olleen vain yksi syy. Tällöin olivat useimmiten kyseessä lapsen psyykkiset ongelmat tai häiriökäyttäytyminen (n=8), vanhempien/vanhemman päihteiden- käyttö (n=7) tai vanhemman psyykkiset ongelmat (n=5).

LSL:n mukaan huostaanotto- perusteet voidaan jakaa vanhempiin liittyviin syihin (”puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat

vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä”) ja lapseen itseensä liittyviin syihin (”lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään”). Tämän lisäksi huostaanotto edellyttää, että avohuollon toimet eivät ole lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista. Viimeksi mainittuja edellytyksiä ei tarkasteltu tässä yhteydessä.

Tutkimuksessa vanhempiin liittyviä huostaanottoperusteita tarkasteltiin seuraavien muuttujien avulla: Vanhemman tai vanhempien 1) päihteidenkäyttö, 2) psyykkiset ongelmat, 3) uupuminen tai kyvyttömyys kasvatustehtävässä, 4) rikollisuus ja 5) vanhempien väliset ristiriidat. Lapsen omaan käyttämiseen perustuvia syitä jaoteltiin seuraavasti: Lapsen tai nuoren 6) päihteidenkäyttö, 7) rikollisuus, 8) psyykkiset ongelmat, ja 9) käytöshäiriöt.

Edellä mainitun lisäksi analyysissä käytettiin kahta muuta jaottelua, jotka olivat 10) perheväkivalta ja 11) muu syy. Perheväkivaltilanteissa ei välttämättä ollut aina kyse vanhemman lapsen kohdistamasta väkivallasta, vaan kyseessä saattoi olla myös aggressiivisen nuoren vanhempaansa kohdistama väkivalta. Muu syy koodattiin huostaanottoperusteeksi niissä siinänsä harvalukuisissa tilanteissa, joihin mikään edellä mainituista huostaanottoperusteista ei soveltunut.



Kuvio 3 Huostaanottoperusteet

Huostaanottoon johtaneiden syiden osalta tämän tutkimuksen tulokset seurasivat odotetusti aikaisempia tuloksia.¹⁶³ Kuvioista on nähtävissä, *että viidestä yleisimmästä huostaanottooperusteesta kolme* (vanhempien päihteidenkäyttö, uupuminen ja psyykkiset ongelmat) *liittyy selvästi vanhempien ongelmiin*. Myös perheväkivaltatilanteissa on useimmiten kyse vanhemman lapsen kohdistamasta väkivallasta. Vanhempien päihteidenkäyttö ja psyykkiset ongelmat korostuivat erityisesti pienten lasten (0–6 vuotta) huostaanottooperusteena. Lapsen omien psyykkisten ongelmien ja käytöshäiriöiden osuus taas kasvoi sitä mukaa, mitä vanhemmista lapsista oli kysymys. On syytä todeta, että osassa hakemuksia viitattiin perheen heikkoon taloudelliseen tilanteeseen ikään kuin yhtenä huostaanottooperusteena, vaikka taloudelliset vaikeudet eivät voi olla peruste huostaanotolle.¹⁶⁴

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin yksittäisiä huostaanottooperusteita. Vanhempiin liittyvien syiden osalta tarkastelu on juttukohtainen (N=159) ja lapsiin liittyvien syiden osalta lapsikohtainen (N=205).

1) Vanhemman päihteidenkäyttö

Tutkimusaineistossa yleisin huostaanottojen taustalla vaikuttava syy (43 %) oli vanhempien tai vanhemman päihteidenkäyttö. Useimmiten sekin esiintyi yhdessä muiden perhe-elämän ongelmien kanssa. Päihteidenkäytössä on voinut olla kyse joko alkoholin- tai huumeidenkäytöstä tai niiden sekakäytöstä. Vanhempien päihteidenkäyttö huostaanottooperusteena korostui selvästi nuorimman ikäluokan eli 0–6-vuotiaiden lasten kohdalla.

2) Vanhemman psyykkiset ongelmat

Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu sekä vanhempien että lasten psyykkisten ongelmien merkityksen kasvaneen huostaanottooperusteena.¹⁶⁵ Tässä aineistossa noin viidesosassa tapauksia huostaanoton taustalla vaikuttivat vanhemman psyykkiset ongelmat. Tämä huostaanottooperuste koodattiin, kun vanhemmalla oli diagnoosi tai hän oli saanut sairauteensa hoitoa tai lääkitystä. Kuitenkin raja kohdan kolme perusteen eli vanhemman uupumisen kanssa on joissain tilanteissa voinut olla häilyvä. Vanhemman uupumisen, voimattomuuden tai kyvyttömyyden taustalla voi hyvin olla diagnosoimattomia mielen ongelmia. Myös vanhemman psyykinen oireilu oli kaikkein yleisintä pienten lasten kohdalla ja syyperusteen merkitys väheni sitä mukaa, mitä vanhemmasta lapsesta oli kysymys.

¹⁶³ Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 16 ja Hiitola & Heinonen 2009, 49.

¹⁶⁴ HE 252/2006, 18 ja esim. EIT:n ratkaisu Emilie Wallova & Jaroslav Walla v. Tsekki 26.10.2006.

¹⁶⁵ Ks. esim. Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 16. Tämän syyperusteen yleistymisen tuli esille myös hallinto-oikeushenkilökunnan haastatteluissa.

3) *Vanhemman uupuminen/kyvyttömyys kasvatus-tehtävässä*

Huostaanottoperusteena vanhemman uupuminen tai kyvyttömyys kasvatus-tehtävässä pitää sisällään monenlaisia tilanteita, joita ei ole aina helppo tarkkarajaisesti määritellä. Siinä voi olla kyse esimerkiksi vanhemman vaikeuksista asettaa rajoja niitä koettelevalle nuorelle tai laajemmin vanhemman kaikilla elämänalueilla ilmenevästä uupumuksesta ja jaksamattomuudesta sekä muista yleisen arjen- ja elämänhallinnan ongelmista. Huostaanottoperusteena tämänkaltaiset ongelmat ovat nousseet esille erityisesti viime vuosikymmenien aikana. Tässä aineistossa niitä esiintyi viidesosassa tapauksia.

Toisin kuin vanhemman psyykkisten ongelmien kohdalla, vanhemman uupuminen/kyvyttömyys nousi syyperusteena esille sitä selvemmin, mitä vanhemmasta lapsesta oli kyse. Helposti ajateltava selitys voisi olla se, että vanhemmat väsyvät oireilevaan nuoreensa. Aineiston perusteella tästä ei kuitenkaan ollut kyse, sillä vain seitsemässä tapauksessa nuoren käytöshäiriöt tai nuoren psyykinen oireilu esiintyi yhtä aikaa vanhemman uupumisen tai kyvyttömyyden kanssa.

4) *Vanhemman rikollisuus*

Myös vanhempien rikollinen elämäntapa oli osassa tapauksia mainittu huostaanottoperusteena (9 %). Hallinto-oikeuden päätöksiin rikollisuus näytti päätyvän, kun se oli ollut pitkään jatkuvaa tai vakavaa tai mahdollisesti molempia. Vanhemman rikollisuus ei koskaan ollut ainoa huostaanottoperuste, vaan huostaanoton taustalla oli myös muita tekijöitä, kuten runsasta päihteidenkäyttöä ja väkivaltaa.

5) *Vanhempien väliset ristiriidat*

Huostaanottoperusteena vanhempien väliset ristiriidat tarkoittivat muun muassa kasvatuserimielisyyksiä, toisen vanhemman mustamaalaamista jne. Nämä tilanteet liittyivät usein vanhempien avio- tai avoeroon ja ne vaikuttivat 20 tapauksen (13 %) taustalla huostaanottoon johtavana syynä.

Syyperuste eroaa kohdan 10 mukaisesta perusteesta eli perheväkivallasta siinä, etteivät ristiriidat ainakaan asiakirjojen mukaan olleet purkautuneet fyysisinä tekoina. Osassa tapauksia (n=10) huostaanottoperusteeksi on kuitenkin koodattu sekä vanhempien väliset ristiriidat että perheväkivalta.

6) *Lapsen päihteidenkäyttö*

LSL:n mukaan lapsi voidaan ottaa huostaan, ”jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä”. Lapsen päihteidenkäyttö esiintyi huostaanottoperusteena vain teini-ikäisten lasten (13–17 vuotta) kohdalla. Tässä ryhmässä se mainittiin yhtenä huostaanottoperusteena 21

nuoren (28 %) kohdalla. Nuoren päihteidenkäyttö saattoi sisältää niin alkoholia, huumausaineita kuin erilaisia lääkkeitä tai kaikkia yhdessä. Aineistossa oli kaksi nuorta, joille oli diagnosoitu vakava päihderiippuvuus.

Hallinto-oikeuden perusteluissa nuoren päihteidenkäyttöä käsiteltiin hyvin eri tavoin. Joskus siitä oli vain maininta perusteluissa muiden ongelmien ohella, joskus taas nuoren päihdehistoriaa käytiin läpi useamman tekstikappaleen verran. Monissa tapauksissa nuori itse tai tämän vanhemmat olivat kertoneet päihteidenkäytöstä.

7) Lapsen rikollisuus

Myös lapsen oma rikollinen käyttäytyminen on LSL:n mukaan huostaanotoperuste. Lapsi on otettava huostaan ”jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon”. Lain esitöiden mukaan ”muulla kuin vähäisellä teolla” tarkoitetaan rikosta, josta voi seurata ankarampi rangaistus kuin sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta.¹⁶⁶ Raja on sama kuin rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalan yläraja eli huostaanotto on lähtökohtaisesti mahdollinen rikoksissa, joita ei voi enää käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, vaan jotka edellyttävät tuomioistuinkäsittelyä. Jos rikos kuitenkin osoittaa vain vähäistä moitittavuutta, voidaan se tässä suhteessa katsoa vähäiseksi, vaikka mainittu yleinen peruste täytyisikin. Toisaalta usein toistuessaan vähäisempikin rikollisuus voi muodostaa huostaanoton perusteen.¹⁶⁷

Hallinto-oikeuden perusteluihin nuoren rikollinen käyttäytyminen näytti esitöiden mukaisesti päätyvän silloin, kun nuori oli syyllistynyt rikoksiin toistuvasti tai kyse oli vakavammasta rikollisuudesta. Tyypillisimpiä nuorten rikoksia olivat omaisuus- ja väkivaltarikokset.¹⁶⁸ Rikollisuus mainittiin hallinto-oikeuden päätöksissä 18 nuoren kohdalla. Rikoksiin syyllistyneiden nuorten ikä vaihteli 11 ja 17 vuoden välillä. Alle 15-vuotiaita rikoksiin syyllistyneitä nuoria oli 7.

Myös rikollisuutta käsiteltiin hallinto-oikeuden päätöksissä hyvin eriasteisesti. Se saattoi jäädä vain maininnaksi nuoren rikollisesta elämäntavasta, kun taas joissakin päätöksissä oli hyvinkin tarkasti tietoa rikollisista teoista. Hallinto-oikeuden päätöksistä kävi ilmi, että osa nuorista oli itse kertonut rikoksiin syyllistymisestään. Vain yhden nuoren kohdalla

¹⁶⁶ HE 13/1983, 25–26.

¹⁶⁷ Ks. tältä osin HE 13/1983, 25. Uudessa laissa huostaanoton perusteisiin ei puututtu. Oikeuskirjallisuudessa on painotettu, että rikosoikeudellisen moitittavuuden tulee aina yhdistyä lastensuojelulliseen moitittavuuteen. Ks. Rätty 2007, 231–232 ja Marttunen 2008, 373.

¹⁶⁸ Kaikki nuorten huumausaineiden käyttöä koskevat tilanteet koodattiin syykohtaan päihteidenkäyttö, sillä yhdenkään nuoren osalta huumausaineidenkäyttöä ei tuotu esille poliisiasiana.

hallinto-oikeuden päätöksessä viitattiin käräjäoikeuden rikosasiassa antamaan tuomioon.¹⁶⁹

7) Lapsen psyykkiset ongelmat

Lapsen psyykkiset ongelmat, oireilu ja käytöshäiriöt koodattiin erillisinä muuttujina. Raja lapsen psyykkisen oireilun ja käytöshäiriöiden välillä ei kuitenkaan ollut aina vaikeuksista vedettävissä. Periaate kuitenkin oli, että jos lapsella oli diagnoosi (esim. ADHD, lapsuusiän masennus, tarkkaavaisuushäiriö yms.) tai hän oli saanut psykiatrasta hoitoa, syyksi koodattiin psyykkinen oireilu. Kun nämä kriteerit eivät täyttyneet, vaan kyse oli esimerkiksi koulupinnaamisesta, sääntöjen noudattamatta jättämisestä tai muusta vastaavasta, syyksi koodattiin lapsen käytöshäiriöt. Samoin kuin vanhempien kohdalla myös lapsen käytöshäiriöiden takana on voinut olla diagnosoimaton psyykkinen häiriö.

Lapsen tai nuoren psyykkinen oireilu mainittiin huostaanottoperusteena noin joka viidennen lapsen kohdalla. Psyykkinen oireilu oli sitä yleisempää, mitä vanhemmasta lapsesta oli kyse. 12 lapsen kohdalla huostaanottoperusteeksi oli koodattu sekä psyykkinen oireilu että käytöshäiriö. Näissä tapauksissa ainakin osa lapsen oireilusta ulospäin on voinut johtua myös psyykkisestä sairaudesta.

Lapsen psyykkiseen oireiluun huostaanottoperusteena voi liittyä myös vaikeita rajanveto ongelmia; lähtökohtaisesti nämä lapset kuuluisivat nimitäin kunnallisen terveydenhuollon piiriin ja siellä hoidettaviksi. Toinen keskeinen ja lisätutkimusta vaativa kysymys on, miten lasten ja nuorten psykiatrinen hoito tosiasiallisesti toteutuu lastensuojelulaitoksissa.

9) Lapsen käytöshäiriöt

Lapsen käytöshäiriö oli huostaanottoperusteena jonkun verran varsinaista psyykkistä oireilua yleisempi. Kuten edellä on todettu, rajanveto näiden syyperusteiden välillä hallinto-oikeuksien päätösten valossa ei aina ollut helppoa. Myös käytöshäiriöt olivat sitä yleisempiä, mitä vanhemmasta lapsesta oli kysymys. Teini-ikäisten kohdalla kyse oli jo varsin merkittävästä huostaanottoperusteesta (67 %). Käytöshäiriöt olivat tyypillisesti koulupinnaamista, aggressiivista käyttäytymistä ja tyttöjen kohdalla myös ikätasolle epätyypillistä seksuaalista käyttäytymistä.

¹⁶⁹ Mm. huostaanottotyöryhmä on katsonut, että jo rikosepäily ja hyvin suoritettu esitutkinta voivat muodostaa huostaanottoperusteen. Huostaanottotyöryhmä 25.10.2004, 9. Marttunen on pitänyt tätä periaatteellisesti epäilyttävänä, mutta käytännön kannalta järkevänä; rikosprosessin lopputuloksen odottaminen veisi aikaa useita kuukausia, mutta rikoskierre edellyttää usein pikaista väliintuloa. Marttunen 2008, 373–374.

10) Perheväkivalta

Perheväkivalta huostaanoton perusteena piti sisällään monenlaisia väkivaltatilanteita. Siinä saattoi olla kyse jommankumman vanhemman toiseen kohdistamasta väkivallasta, vanhemman lapseen kohdistamasta väkivallasta tai seksuaalisesta väkivallasta. Väkivalta eri muodoissa ja asteisena oli huostaanottojen taustalla miltei kolmanneksessa tapauksia.

11) Muu syy

Lähes kaikki tutkimusaineiston tapaukset oli kohtalaisen helppoa luokitella huostaanottoperusteiden mukaan. Aineistossa oli kuitenkin viisi tapausta, joihin valitut syyperusteet eivät tuntuneet sopivan. Tapauksia yhdisti se, että niihin kaikkiin liittyi vanhempien tai vanhemman kyvyttömyys hallita omaa elämäänsä ja huolehtia riittäväällä tavalla lapsen fyysisestä tai henkisestä perushoivasta tai molemmista. Jokaisessa tapauksessa oli kuitenkin myös omia erityispiirteitä, joihin asiakirjoissa viitattiin usein epäsuorasti. Yhden tapauksen taustalla näytti esimerkiksi vaikuttavan narsistisesta luonnehäiriöstä kärsivä vanhempi, joka manipuloi lapsia, toisessa taas asiakirjat antoivat viitteitä siitä, että lapsen vanhemmilla oli voimakas uskonnollinen vakaumus, jolla oli epäedullisia vaikutuksia lapseen. Paikoin vaikutti siltä, että viranomaisilla on ollut vaikeuksia nimetä ongelmaa. Voi myös olla, että tämäntyyppisiä ongelmia on hankala avata asiakirjoissa.

3.3 Huostaanoton vastustaminen

Huostaanottoasia siirtyy hallinto-oikeuden ratkaistavaksi vain 12 vuotta täyttäneen lapsen tai tämän huoltajan vastustaessa huostaanottoa (LSL 34 § 2). Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi lapsen huollosta erotetun vanhemman vastustus ei tee huostaanotosta tahdonvastaista, vaan päätöksen on tällöin toimivaltainen tekemään sosiaalitoimessa johtava viranhaltija. Tähän päätökseen huollosta erotetulla vanhemmalla on muutoksenhakuoikeus.

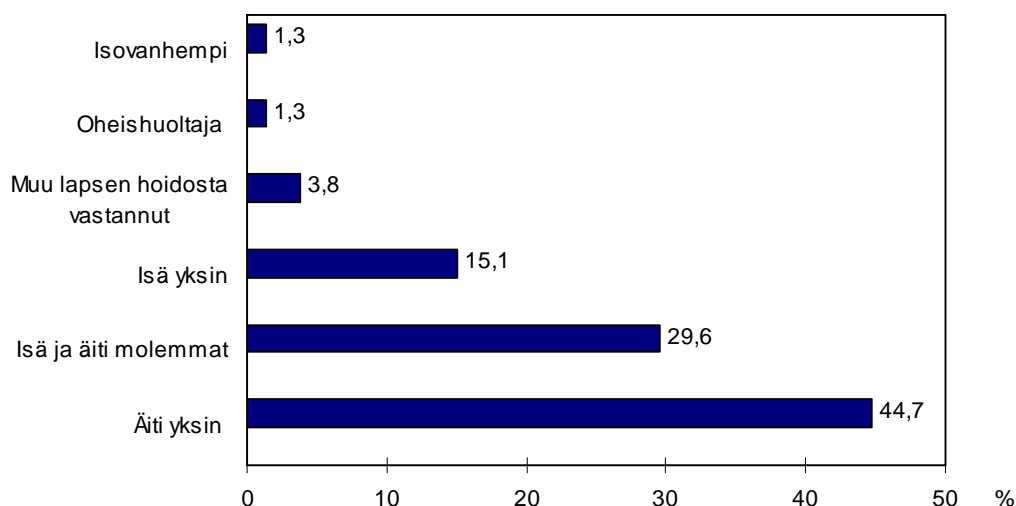
Tutkimusaineistossa oli tapaus, jossa sosiaalitoimi oli tehnyt huostaanottohakemuksen tilanteessa, jossa lapsen huoltajana toimiva vanhempi X ja 12 vuotta täyttänyt lapsi eivät vastustaneet huostaanottoa. Lapsen huollosta erotetun vanhemman, Y:n kuulemisen osalta todetaan sosiaalitoimen hakemuksessa seuraavasti:

”Y ei saapunut toimistolle kuulemistilaisuuteen. Hänelle soitettiin samana päivänä ja pyydettiin tulemaan. Y kertoi olevansa väsynyt ja ettei hän jaksanut tulla toimistolle. Hän olisi halunnut lykätä kuulemistä tonnemmaksi. Y:lle kerrottiin, ettei myöhempi aika sovi, koska kii-

reellisen sijoituksen määräaika menee umpeen. Tässä vaiheessa Y sulki puhelimen. Y:n mielipidettä ei voitu selvittää. Niissä tilanteissa, joissa hänen kanssaan on keskusteltu, voidaan vetää johtopäätös, että hän vastustaa huostaanottoa.”

Hallinto-oikeus jätti hakemuksen tutkimatta todeten, ettei sillä ollut toimivaltaa käsitellä asiaa, koska 12 vuotta täyttänyt lapsi eikä hänen ainoa huoltajansa X olleet vastustaneet huostaanottoa. (nro 4)

Huostaanottohakemuksen johdosta on kuitenkin kuultava laajempaa joukkoa. Kuulemisvelvollisuus koskee lasta, tämän vanhempaa, huoltajaa sekä henkilöä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut (LSL 42 §). Tutkimuksessa tarkasteltiin näiden tahojen suhtautumista huostaanottoon. Lapsista tarkastelun kohteena olivat ainoastaan 12 vuotta täyttäneet lapset.



Kuvio 4 Huostaanoton vastustaminen (N=159), lapset eivät ole mukana tässä kuviossa

Lapsen vanhemmista äidit vastustivat huostaanottoa kaikkein aktiivisimmin. Tulos on yhdenmukainen niiden tutkimushavaintojen kanssa, joiden mukaan useimmiten lapsen lähivanhempana (eli vanhempana, jonka luona lapsi asuu) ja samalla huoltajana toimii äiti.¹⁷⁰ Vajaassa kolmanneksessa tapauksista huostaanottoa vastustivat isä ja äiti yhdessä. Isät vastustivat huostaanottoa ainoana vanhempana 24 tapauksessa (15 %).

Kaikkein aktiivisemmin huostaanottoa vastustivat kuitenkin 12 vuotta täyttäneet lapset (n=85), joista peräti 82 prosenttia suhtautui huostaanottoon kielteisesti. Yli 12-vuotiaat lapset siis vastustivat huostaanottoa suh-

¹⁷⁰ Ks. myös Hiitola & Heinonen 2009, 22.

teessa enemmän kuin vanhempansa.¹⁷¹ Yli puolet näistä lapsista vastusti huostaanottoa yhdessä toisen tai molempien vanhempien kanssa. Yksin, ilman vanhempia huostaanottoaan vastusti 44 prosenttia (n=37) 12 vuotta täyttäneistä lapsista.¹⁷²

Teini-ikäisten lasten huostaanottojen perusteista ja huostaanotolla saavutettavista tuloksista on viime aikoina käyty julkisuudessa vilkasta keskustelua. Tutkimusten perusteella vaikuttaa siltä, ettei myöhäisillä puuttomisilla välttämättä saada aikaan pysyviä muutoksia nuoren elämässä.¹⁷³ *Olisi tärkeää, että erityisesti tätä ikäryhmää koskevia tapauksia tarkasteltaisiin jatkossa tarkemmin.*

¹⁷¹ Ks. samoin Hiitola & Heinonen 2009, 35.

¹⁷² Keväällä 2011 julkisuudessa virisi vilkas keskustelu uusperheistä huostaan otetuista teini-ikäisistä lapsista. Keskustelu sai alkunsa Vantaan kaupungin lastensuojelun avopalveluiden palvelupäällikön Jaana Vilppaan lausunnoista, joiden mukaan osa uusperheiden vanhemmista on valmiita luopumaan aiemmasta liitosta syntyneistä lapsistaan vapaaehtoisesti keskittyäkseen uuteen perheeseen. Ks. http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2011/04/lapsia_annetaan_huostaan_uuden_perheen_tielta_2540933.html.

¹⁷³ Heino & Johnson 2010, 266–293.

4 HALLINTO-OIKEUSKÄSITTELY

4.1 Lastensuojelulaki uudistui – mikä muuttui?

Vuoden 2008 lastensuojelulaki muutti merkittäväällä tavalla päätöksentekomenettelyä tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Hallinto-oikeudet eivät juurikaan tee ensiasteen päätöksiä, vaan ratkaisevat asioita valituksen perusteella. Poikkeuksellista on myös, että tahdonvastaisissa huostaanotoissa KHO on ainoa muutoksenhakuaste.

Haastatteluissa hallinto-oikeuden tuomarit ja esittelijät korostivatkin uudistuksen suurta *periaatteellista merkitystä*. Samalla puheesta välittyi kuitenkin se, ettei muutos ollut hallitsematon. Siihen oli valmistauduttu huolellisesti ja asiat ovat sujuneet jopa odotettua paremmin.

Uudistus toi mukanaan myös *konkreettisia muutoksia* hallinto-oikeuksien työssä. Näitä olivat erityisesti suullisten käsittelyjen sekä erilaisten oheisprosessien ja hallinto-oikeuden välitoimien voimakas lisääntyminen. Niiden työllistävä vaikutus hallinto-oikeuksissa on tuomareiden ja esittelijöiden mukaan merkittävä.¹⁷⁴

”Ensinnä tulee hakemus ja siihen liittyvät sivutoimet, väliaikaiset määräykset ja muut...Tällaisia sivujuonteita on hirveästi, joskus tuntuu, että se prosessi on kohtuuton ja poikii sivujuonteita, ei päästä itse asiaan.” E2

”Sitten ne liitännäisprosessit...niitä on vaikea hallinnoida saatikka että asianosaiset, viranomaiset ja asiamiehet pysyis yhtä tarkoin perillä, milloin puhutaan mistäkin prosessista. Ne on ihan huikeita sotkuja parhaimmillaan ne.” T1

¹⁷⁴ Oheisprosesseilla tarkoitetaan sitä, että huostaanottoon liittyen hallinto-oikeudessa voi olla vireillä useita, samaa lasta koskevia prosesseja. Lapsen asiassa voi huostaanottohakemuksen ohella olla vireillä esimerkiksi hakemus väliaikaisesta määräyksestä, valitus kiireellisestä sijoituksesta, kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksestä ja yhteydenpidon rajoittamisesta. Välitoimilla taas tarkoitetaan hallinto-oikeuden huostaanottoasian ja oheisprosessien käsittelyn aikana tekemiä toimenpiteitä kuten kuulemiset, tiedoksiannot, kutsut ja päätökset.

Sosiaalitoimen ja avustajien työssä muutos ei ole vaikuttanut yhtä voimakkaana. Koska huostaanoton perusteita ei muutettu uudistuksessa, avustajien ja sosiaalitoimen kannalta vain ratkaisupaikka muuttui. Sisällöllisesti jutut säilyivät samanlaisina. On kuitenkin selvää, että oheisprosessien lisääntyminen näkyy myös avustajien ja sosiaalityöntekijöiden työssä. Asioista tulee vaikeasti hallittavia.

”Ei se (prosessi) pysy kasassa. Asiakkaat ei ymmärrä, välistä mäkin meen sekaisin. Kerran oli niin, että oli kiireellinen sijoitus ja sen jatkopäätös, molemmista valitettiin. Sitten oli yhteydenpidon rajoituspäätös, siitä mä valitin ja sit oli se huostaanotto. Ja sit oli vielä sijaishuoltopaikan muutos. Kyllä tuppas menemään asiat sekaisin.” AA3

Näistä ilmiöistä huolimatta kaikissa haastatelluissa ammattiryhmissä pidettiin tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksenteon siirtoa hallinto-oikeuksiin yleisesti ottaen positiivisena asiana. Haastateltujen suhtautuminen aikaisempaan päätöksentekotahoon eli kunnan sosiaalilautakuntiin vaikutti olevan kriittistä. Erityisesti esille nousivat päätöksenteon puolueettomuus ja asiantuntemus lautakunnissa.

”Kyllä me pidettiin sitä askeleena parempaan suuntaan ehdottomasti, koska nähtiin, ettei nää luottamuselimet voi ratkaista tällaisia ristiriitaisia tunteita herättäviä ja kovaa asiantuntemusta vaativia asioita. Tiedettiin prosessin vaikeus meillä, mutta ajateltiin, että se on kokonaisuuden kannalta olennaista ja palvelee asianosaisten oikeusturvaa.” T5

”X on näin iso paikkakunta, täällä luottamushenkilöt luotti siihen, mitä viranhaltijat valmisteli. Ajattele jotain pienempää kuntaa, jossa ollaan saman metsästysseuran jäseniä tai kuulutaan samaan lionsclubiin...mä olin hirveän mielissäni siitä, että se (pätöksenteko) siirtyi sosiaalilautakunnilta pois.” AA1

”Muutos parempaan ehdottomasti. Sen (lautakunnan) heikkous oli sen inhimillisyyden ja se, että se on altis sen tyyppisille vaikutuksille, jotka on tai joiden pitäis olla epärelevantteja päätöksenteossa. Eli siis tämmöinen ulkoinen habitus, käyttäytyminen, nimekkäät tai pelottavat asianajat. Väitän, että niillä oli merkitystä. Sellaista merkitystä, mitä niillä ei nyt tasan tarkkaan voi katsoa olevan.” AA13

”Mun mielestä on jotenkin hyvä et se meni hallinto-oikeuteen. – Se keskustelu mitä joskus käytiin siitä lapsesta, niin – se meni joskus sellaiseen triviaaliin, että alettiin puhua jostain koulunkäynnistä, vaikka se ongelma ei ollut koulunkäynti, vaan ehkä joku perheessä, lasta ei hoidettu tai ei pidetty huolta...Tää on muuttunut asiallisemmaksi jotenkin.” S3

Uuden lain aikana huostaanottoja on hylätty hieman aikaisempaa enemmän. Tämän on arveltu johtuvan siitä, että hakemuksen tekemisen kynnyks olisi sosiaalitoimessa alhaisempi kuin huostaanottopäätöksen tekemisen.¹⁷⁵ Näin varmasti onkin. Inhimillisesti ajatellen erityisesti ns. hankalat tapaukset siirtynevät helpommin hallinto-oikeuksien päätettäväksi. Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että myös hallinto-oikeuksissa suhtaudutaan ratkaisijan rooliin eri tavalla. Aikaisemmin kynnyks puuttua jo tehtyyn huostaanottoon on ollut korkeampi. Asianosaisten oikeusturvan kannalta kyseessä on tärkeä muutos.

”Huostaanotto oli tehty ja lapset laitettu sijaisperheeseen. Siinä vaiheessa se on niin voimakas ja ratkaiseva tekijä se olosuhteiden säilyminen ennallaan. Vaikka siinä asia ratkaistaiskin ja näkis, et ei olisi pitänyt huostaanottaa, niin siitä huolimatta se tilanne jätettiin lähes aina ennalleen, jos lapset oli hyvin uudessa paikassa pärjänneet. Aikaa ehti väistämättä kulua niin paljon, että ne ehtii sinne asettua. Vanhaan aikaan ratkaisut muuttui hyvin harvoin.” E3

”Jos asianosaiset eivät vastanneet, niin se oli melkein kuin myöntäminen, hyvin paljon vähemmällä aineistolla niitä vahvistettiin kuin nyt.” T2

”Aikaisemmin oli varmaan isompi kynnyks valittaa, ja ne asiat kesti niin kauan ennenkö ne tuli sinne (hallinto-oikeuteen), et niitä oli vaikee kääntää enää sellasiks, et olis toisia vaihtoehtoja.” AT2

On syytä korostaa, että tätä koskevaa asiaa ei suoraan kysytty haastateltavilta, vaan he ottivat sen itse esille toisistaan riippumatta. Myös avustajat olivat tehneet samansuuntaisia havaintoja.

”Aiemmin aika pitkälle, näin oletan, oli sellainen hiljainen oletus, että päätöshän on ok ja valittaja oli se (jonka piti näyttää toisin), näinhän se ei sais olla, mutta väitän että oli.” AA13 (sosiaalitoimen avustaja)

”Mutta se mikä yllätti, että vaikka vaan prosessi muuttui – huostaanoton perusteet säilyi samana – niin hallinto-oikeuden päätöksistä katos mun mielestä jollain lailla ennustettavuus. Aiemmin uskalsin sanoa asiakkaille, että tää menee 100 prosenttisella varmuudella läpi, no problem, enää en uskalla sitä tehdä. Mä en tiedä mistä se johtuu. Oletettavasti siitä, että ennen se lapsi oli jo sen lautakunnan päätöksellä sijoitettu.” AA2 (sosiaalitoimen avustaja)

¹⁷⁵ Hiitola & Heinonen 2009, 32.

4.2 Huostaanottoasian valmistelu

Huostaanottohakemus

Tahdonvastainen huostaanottoasia tulee hallinto-oikeudessa vireille sosiaalitoimen hakemuksesta. Lastensuojelulain 44 §:n säännös sisältää luettelon niistä seikoista ja asiakirjoista, jotka huostaanottohakemuksen tulee sisältää. Keskeistä on, että hakemuksesta ilmenee hakijan *vaatimus* ja *vaatimuksen perusteet*.

Tämän lisäksi hakemuksen tulee sisältää 1) asiakassuunnitelma, 2) selvitys tehdyistä tai tarjotuista avohuollon tukitoimista, 3) selvitys lapsen läheisverkoston kartoituksesta, 4) selvitys sijaishuoltopaikasta, 5) suunnitelma yhteydenpidon toteuttamisesta lapsen ja tämän läheisten välillä, 6) selvitys tai suunnitelma lapsen terveydentilan tutkimisesta, 7) selvitykset asiaan osallisten kuulemisesta ja mielipiteen selvittämisestä sekä tarvittaessa muita lausuntoja tai päätöksentekoon vaikuttavia selvityksiä ja asiakirjoja.

Asiakirjojen perusteella näyttää siltä, että hakijat käyttävät varsin usein valmista hakemuspohjaa, joka pitkälti ohjaa tekemään hakemuksen muodollisesti oikein.¹⁷⁶ LSL:n 44 pykälä ja yhteisesti käytettävä hakemuspohja ovatkin yhdenmukaistaneet hakemuksia. Hakemukset liitteineen muodostavat kuitenkin usein laajan asiakirja-aineiston, jonka käsittely on aikaa vievää. Sisällöllisesti hakemukset eivät myöskään aina täytä niitä kriteerejä, joita hallinto-oikeudet hakemukselta odottavat. Erityinen ongelma hakemuksissa näyttäisi olevan vaatimuksen perusteiden esittäminen. Perusteet eivät joko ilmene suoraan hakemuksesta tai ne jäävät jäsentymättömiksi.

”Onko se sitten resurssipulaa vai tietämättömyyttä vai mitä, mutta kovin on monipuoliset ja laaja-alaiset ne puutteet, mitä tässä tuomioistuimenmenettelyssä pulpahtaa. – Toki he pyytää lausuntoja laajasti koulusta, neuvolasta, terveystoimesta ym. ja sitten matsku isketään tähän, mutta mitään sellaista sosiaalitoimen kokoavaa yhteenvedoa tai sellaista työstettyä näkemystä, että tämän selvityksen nojalla (vaaditaan huostaanottoa), se on puutteellinen.” T1

”Jotenkin sitä oletti, että siinä hakemuksessa näkyis sosiaalityön ammattitaito, et hän on yhdistänyt eri lausunnot ja muodostanut oman käsityksen siitä, mikä on perheen tilanne nyt. Semmonen puuttuu monesti, kaikki on vaan sekaisin siinä ja sit me lähetään koamaan se.” E2

¹⁷⁶ www.sosiaaliportti.fi/lastensuojelunkäsikirja.

”Ne vaihtelee hirveesti, osa kirjoittaa ja laatii hyvin, osa huonosti. Ja ne (erot) ei oo kuntakohtaisia, ne on henkilökohtaisia. Se on kiinni sosiaalityöntekijän henkilökohtaisesta orientaatiosta ja ymmärryksestä asiakirjojen merkityksestä päätöksenteossa.” AT3

”Niin tähän se on se ongelma, se sössö aineisto, joka siirtyy hallinto-oikeuteen ja muodostuu oikeudenkäyntiaineistoks. Ja sit kun tämän heikkotasaisen – senhän myöntää sosiaalitoimikin, että heillä on ongelmia – kun tämä mössö sitten siirtyy oikeudenkäyntiaineistoksi ja tuomioistuim ei siihen vaadi esim. faktapuolen osalta täsmennystä, ei pidä sitä prosessin kohdetta kirkaana, niin eihän se lopputulos voi olla muuta.” A12

Huostaanottoasioissa hakijan vaatimus on useimmiten harvinaisen selvä. Riitaista huostaanottoasioissa on useimmiten se, täytyvätkö huostaanoton edellytykset vaiko eivät. Nämä vaatimuksen perusteet ovat asian käsittelemisen ja ratkaisun kannalta aivan oleelliset. Paitsi hallinto-oikeuden, etenkin hakemukseen vastaavan asianosaisen kannalta on erityisen tärkeää, että huostaanoton *konkreettiset perusteet* olisivat jo hakemuksessa selkeästi ja avoimesti esillä. Viimeistään ne on selvitettävä kirjallisen valmistelun aikana. Muutoin on vaarana, että epäselvyydet seuraavat suulliseen käsittelyyn ja jopa päätöksentekoon asti.¹⁷⁷

Mitä hallinto-oikeudet sitten käytännössä voivat tehdä tilanteessa, joissa perusteet eivät ole selvät? Ensisijainen toimi on luonnollisesti pyytää hakijaa täsmentämään hakemustaan. Jos pyyntö ei tuota tulosta, olisi hakemus tämän jälkeen mahdollista hylätä. Asian luonteesta johtuen hylkääminen tullee käytännössä vain harvoin kysymykseen.¹⁷⁸ Sen sijaan LSL:n 84 §:n mukainen suullinen valmisteluistunto saattaisi näissä tilanteissa olla toimiva vaihtoehto.

Suullinen valmistelu

Lastensuojeluasioissa voidaan järjestää *valmisteleva suullinen käsittely* sen selvittämiseksi, mitkä ovat asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet (LSL 84 §). Uuteen lastensuojelulakiin otetulla nimenomaisella säännöksellä oli tarkoitus korostaa *tuomioistuimen velvollisuutta* selvittää asiaa prosessinjohtotoimenpitein. Tavoite oli, että tuomioistuimessa tapahtuvalla entistä tehokkaammalla valmistelulla pystyttäisiin hahmottamaan oikein ja

¹⁷⁷ Ks. myös jaksot 4.4 ja 6.2.

¹⁷⁸ Ks. HelhaO 11/0689/5, jossa Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi puutteellisesti perustellun hakemuksen. Hakemusta ei oltu hallinto-oikeuden pyynnöstä huolimatta täydennetty. Hakemus oli puutteellinen sijaishuoltopaikan ja läheisverkoston kartoituksen osalta.

selkeästi ne kysymykset, joiden johdosta asianosaiset eivät ole suostuneet huostaanottoon.

Käytännössä suullisia valmisteluja ei juurikaan järjestetä. Tutkimusaineiston tapauksissa suullinen valmistelu pidettiin ainoastaan yhdessä jutussa.

Kyseessä oli tapaus nro 86. Suullisen valmistelun toimittivat hallinto-oikeuden yksi lainoppinut jäsen yhdessä asiantuntijajäsenen kanssa. Käsittelystä laaditun pöytäkirjan mukaan hallinto-oikeus on kuullut valmistelussa hakijaa sekä lapsen huoltajien asiamiehiä niistä seikoista, joista he ovat erimielisiä, siitä mihin erimielisyys perustuu sekä nimettyjen todistajien kuulemisen tarpeellisuudesta suullisessa käsittelyssä.

Käsittelyn päätteeksi isän avustaja luopui yhdestä todistajasta. Lisäksi hallinto-oikeus katsoi neljän todistajan kuulemisen tarpeettomaksi ottaen huomioon heidän antamansa asiakirjaselvitys. Myöhemmin järjestetyssä varsinaisessa suullisessa käsittelyssä kuultiin vielä 7 todistajaa.

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta suulliset valmisteluitunnot ovat varsin työläisiä ja lähtökohtaisesti turhia huostaanottoasioissa, koska niissä on ”harvinaisen selvää, mistä ollaan erimielisiä”. Silloin kun niitä on järjestetty, on useimmiten ollut kyseessä tilanne, jossa yksityinen asianosainen on ilmoittanut erittäin suuren määrän henkilötodistajia ja suullisessa valmistelussa on kartoitettu kaikkien todistajien tarpeellisuutta.

Ainakin Vaasan hallinto-oikeudessa on järjestetty suullisia valmisteluituntoja myös tilanteissa, joissa ei asianosaisten lisäksi oteta vastaan muuta henkilötodistelua. Tällöin asianosaiset on kuultu suullisessa valmistelussa, jonka jälkeen asian käsittelyä on jatkettu kirjallisesti eikä varsinaista suullista käsittelyä ole ollut tarpeen järjestää.

Suullinen valmistelu on varsinaista suullista käsittelyä kevyempi, sillä se voidaan toimittaa joko yhden lainoppineen tuomarin tai lainoppineen tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa (LSL 85 §). Toisaalta tällöin sen heikkous on, että asianosaisten kertoma välittyy ratkaisevalle kokoonpanolle pahimmassa tapauksessa vain yhden jäsenen kautta. Tämä on ongelmallista, sillä haastatteluissa useat hallinto-oikeuksien jäsenet korostivat nimenomaan asianosaisten henkilökohtaisen kuulemisen merkitystä ratkaisun tekemisen kannalta.

Suullinen valmistelu voitaisiin toteuttaa myös kevyemmin kuin erillisenä istuntona. Sille voidaan varata tietty aika esimerkiksi välittömästi ennen varsinaisen suullisen käsittelyn aloittamista. Tuona aikana käsittelyssä sel-

vitettäisiin ne seikat, jotka ovat huostaanoton perusteena ja mahdolliset muut epäselvät asiat. Tämä edellyttää puheenjohtajalta aktiivista prosessinjohtoa. Varsinaista suullista käsittelyä ei kuitenkaan tulisi aloittaa, ennen kuin selvillä ovat niin huostaanoton perusteet kuin se, miltä osin ja millä perusteilla ne kiistetään. Jos hallinto-oikeudella, hakijalla ja asianosaisilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, millä perusteilla sosiaalitoimi vaatii lasten huostaanottoa, ei asianosainen voi myöskään vastata vaatimukseen tai vastaus annetaan asian vierestä. Tällöin asian käsittelyssä ei päästä varsinaisiin riitaisiin kysymyksiin ja hallinto-oikeuden rooli saattaa jäädä puhtaasti muodollisen oikeusturvan vartijaksi

Kirjallinen valmistelu

Pääsääntöisesti huostaanottoasian valmistelu hallinto-oikeudessa on edelleen kirjallista. Valmistelusta vastaa useimmiten esittelijä. Huostaanottohakemus liitteineen lähetetään tiedoksi asiaan osallisille, jonka jälkeen heillä on mahdollisuus tiettyyn määräpäivään mennessä antaa kirjallinen vastineensa eli selitys hakemuksesta (HLL 34 ja 35 §).

12 vuotta täyttäneen lapsen asianosaisasemasta seuraa muun muassa, että lapsella on tässä yhteydessä halutessaan oikeus saada kaikki asiaan vaikuttavat asiakirjat. Osa niistä voi olla lapselle traumatisoivia. Jos tällainen tieto vaarantaa lapsen kehitystä tai on muutoin vastoin lapsen etua, ei sitä saa antaa lapselle (LSL 20 § 4 ja 89 § 1).

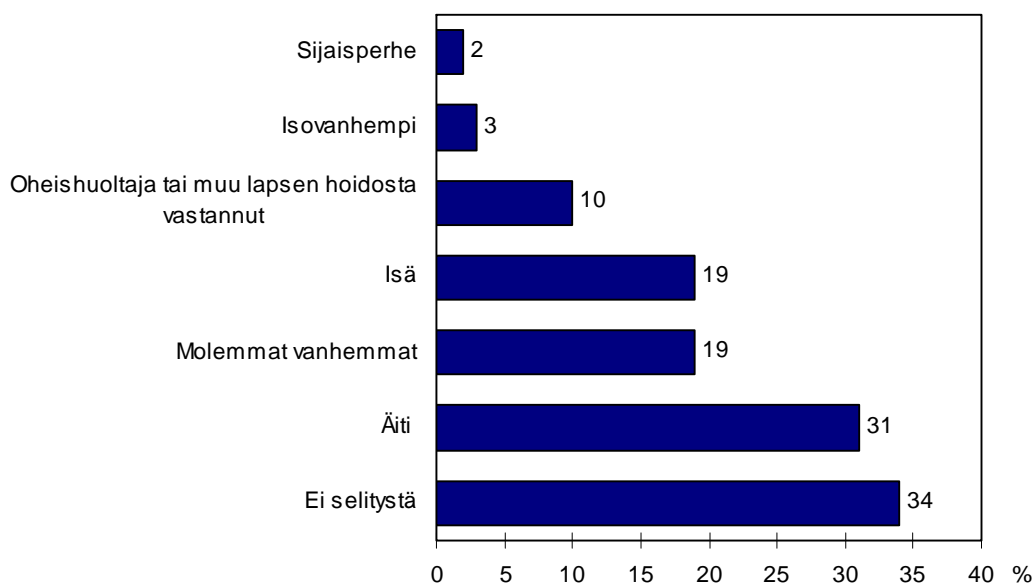
Ainakin osassa hallinto-oikeuksia lasta on pyritty suojaamaan niin, ettei hakemuksen liiteaineistoa ole selityspyynnön yhteydessä lähetetty lapselle. Aineisto on luetteloitu ja todettu, että se on saatavilla hallinto-oikeudessa. Joissakin hallinto-oikeuksissa selityspyyntö toimitetaan pääsääntöisesti aikuisen, tilanteesta riippuen lapsen avustajan, edunvalvojan, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai sijoituslaitoksen johtajan kautta.

Tutkimushavaintojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät sosiaalitoimi ja hallinto-oikeus välttämättä toimi yhdenmukaisesti. Sosiaalitoimi on esimerkiksi voinut näyttää liiteasiakirjat lapselle siellä suoritetun kuulemisen yhteydessä. Tällöin hallinto-oikeuden lasta suojaava toiminta menettää luonnollisesti merkityksensä. Käytännöt voivat myös olla vaihtelevia eri paikkakunnilla.

Kaikissa tapauksissa selitystä ei anneta, vaikka huostaanottoa on vastustettu. Tutkimusaineistossa kirjallinen selitys oli annettu 105 tapauksessa (66 %). Tämä tarkoittaa, että hieman yli kolmasosassa jutuista kukaan asiaan osalli-

sista ei antanut minkäänlaista vastinetta. Näissä tapauksissa kellaan asianosaisista ei myöskään ollut avustajaa. On mahdollista, että osa heistä on asian käsittelyn aikana muuttanut kantaansa huostaanoton suhteen. Toisaalta on todennäköistä, että mukana on myös perheitä, joille on vaikeaa huolehtia paitsi kasvatustehtävistä, myös omasta edusta. Tällaisille henkilöille kirjallisen vastineen laatiminen ilman avustajaa on vaativaa.

Samoin kuin huostaanoton vastustamisessa, myös selityksen antamisessa äidit olivat isiä aktiivisempia. Äiti oli antanut selityksen 50 ja isä 16 juttussa.



Kuvio 5 Kirjallisen selityksen antaja (N=159), lapset eivät ole mukana tässä kuviossa

Kaikkiaan kolmekymmentä lasta oli antanut selityksen omaa huostaanottoaan koskevassa asiassa. Määrä on 43 prosenttia huostaanottoa vastustaneista lapsista (n=70). Myös lasten kohdalla selityksen anteiden lukumäärä on selvästi alhaisempi kuin huostaanottoa vastustaneiden 12 vuotta täyttäneiden lasten määrä (88 %).

Virallisperiaate

Huostaanottoasian valmistelun ja selvittämisen kannalta keskeinen säädös on HLL:n 33 §, joka koskee hallintoprosessissa käsiteltävänä olevan asian selvitysvastuun sisältöä ja jakautumista. Sen mukaan

”Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa sen on osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.”

Virallisperiaatteen korostaminen tarkoittaa, ettei asian selvittäminen hallintoprosessissa perustu yksin toisilleen vastakkaisten asianosaisten esittämään selvitykseen kuten esimerkiksi siviiliprosessissa. Hallintotuomioistuimen vastuulla on arvioida, onko asiassa esitetty näyttö riittävää päätöksenteon kannalta ja tarvittaessa hankittava myös itse näyttöä. Pohjimmiltaan sääntelyllä turvataan julkisen intressin toteutuminen; hallinto voi toimia vain lainmukaisten ratkaisujen varassa. Samalla virallisperiaatteen on katsottu suojaavan myös yksittäisten asianosaisten oikeusturvaa.¹⁷⁹

Käytännössä ensisijainen selvitysvastuu on hallintoviranomaisella ja asianosaisella.

Hallintoprosessin osapuolten välillä lähtökohta selvitysvastuun jakautumisessa on, että prosessin vireillepanijan eli sosiaalitoimen on esitettävä selvitystä ja pyydettyä lisäselvitystä omien vaatimustensa perusteista. Jos asianosainen kiistää hakijan vaatimukset, on hänen lähtökohtaisesti esitettävä samanlaajuisia ja -tasoista selvitystä omista kiistämisen perusteistaan.

Hallinto-oikeuksien oma, aktiivinen selvitysvelvollisuus on toissijaista ja toteutuu vasta, jos esitetty selvitys vaikuttaa puutteelliselta. Tällöin hallinto-oikeudet ensisijaisesti ohjaavat viranomaista tai asianosaista hankkimaan puuttuvan selvityksen. Tämä on järkevää, sillä viranomaisella ja asianosaisilla on yleensä tiedossa parhaat todistelulähteet asiassa. Se, kuinka aktiivinen hallinto-oikeus on tai kuinka paljon asianosaisilta edellytetään, vaihtelee asiaryhmittäin.

Huostaanottoasioissa hallinto-oikeuden oma-aloitteista selvitysvastuuta on oikeuskirjallisuudessa korostettu ja asianosaisen selvitysvastuuta pidetty normaalia suppeampana. Lastensuojeluasioissa asian laadun, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden on katsottu edellyttävän, että hallinto-oikeus

¹⁷⁹ Halila 2000, 274. Selvitysvastuun jakautumista koskeva sääntely poikkeaa rikos- ja siviiliprosessista, jossa menettelyä on säädelty huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Todisteiden ja näytön sijaan hallintoprosessissa puhutaan selvityksestä ja todistustaakan sijaan asian selvitysvastuusta. Sääntelyn yleisluonteisuudella on tavoiteltu ennen kaikkea joustavuutta hallintoprosessissa käsiteltävien erilaisten asioiden käsittelyyn. Yksittäisissä tapauksissa siitä voi kuitenkin seurata ongelmia oikeusvarmuuden, menettelyn ennakoitavuuden ja prosessuaalisen tasapuolisuuden kannalta. Näitä mahdollisia haittoja onkin pyrittävä prosessijohtotoimin minimoimaan menettelyn aikana. Ks. Mäenpää O. 2007, 359 ja Tarukannel & Tolvanen 2010, 946–947.

hankkii lapsen etua puoltavan selvityksen, ellei lapsi itse sitä esitä.¹⁸⁰ Lastensuojeluasioissa viranomaisella on esimerkiksi erittäin laajat tiedonsaantioikeudet muilta viranomaisilta ja tätä kautta melkoinen tiedollinen ylivalta prosessissa. Näin ollen tuomioistuimen on kiinnitettävä erityistä huomiota yksityisen asianosaisen mahdollisuuksiin osallistua prosessiin tasavertaisesti.¹⁸¹

Vaikka virallisperiaatteen soveltaminen on joustavaa ja asiatyypistä riippuvaa, tulisi sen kuitenkin samanlaisissa asioissa olla samanlaista niin hallinto-oikeuksien sisällä kuin välilläkin. Haastattelujen perusteella virallisperiaatteen soveltamiseen suhtaudutaan kuitenkin eri tavoin paitsi eri hallinto-oikeuksissa myös saman hallinto-oikeuden sisällä.

”Ei olla kyllä itse pyydetty (selvitystä).” E7

”Huostaanottohakemuksissa aika vähän. Ollaan varovaisia, usein sen käyttö johtaisi sosiaalitoimen hyväksi, kun se informaation lisätarve tulee heidän selvityksistään.” E4

”Onhan se selvä, että jos ajattelee oikeudenkäyntiä ja tasapuolisuutta, niin onhan se vähän outoa, että tuomioistuin lähtee sitte itse (selvittämään)...” E3

”Kyllä periaatteessa kun lastensuojelussa pitää ajatella lapsen etua, niin virallisperiaate on aika vahva, pyydetään täydentämään hakemusta ja asianosaista täydentämään joltain osin.” E2

”Se on aktiivisesti käytössä ja ihan jokapäiväinen työkalu.” T1

”Meillä on vahva virallisperiaatteen perinne näissä lastensuojeluasioissa. Läheisverkoston kartoitus on esimerkiksi sellainen, johon puututaan viran puolesta. Esitetty sijaishuoltopaikkakin voidaan ottaa tarkasteluun. Ei välttämättä hakemusta hyväksytä vaan sijoitetaan muualle kuin on esitetty.” T5

Näin kirjava suhtautuminen voi luonnollisesti asettaa huostaanottoasioiden asianosaiset varsin eriarvoiseen asemaan. Vaikuttaa siltä, että erityisesti perheiden kannalta tärkeiden asioiden eli sijaishuoltopaikkojen ja läheis-

¹⁸⁰ Hallberg 2001, 65, Mäenpää M. 2001, 1135 ja Mäenpää O. 2007, 373. Kannat ovat ajalta ennen lastensuojelulain vuoden 2008 uudistusta, mutta soveltunevat myös voimassa olevaan lakiin, koska sillä ei puututtu selvitysvastuun jakautumiseen. Ks. myös OM 4/2011, 122.

¹⁸¹ Yksilön erityisen suojan tarpeen tunnustamisen voitaneen katsoa kuuluvan hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuusajattelun itsestään selviin lähtökohtiin. Kyse on ns. fair balance -ajattelusta, jolla tähdätään viranomaistahon lähtökohtaisesti vahvemman aseman neutralisoimiseen. Ks. esim. Lehtimaja 1995, 191, Ervo 2005, 142 ja 2008, 158 ja Halila 2000, 234–235.

verkostojen kartoittamiseen liittyen hallinto-oikeuksien puuttumisvalmiudet ja -toimet voivat olla hyvin erilaiset.

Avustajien kanta siihen, kuinka aktiivisesti hallinto-oikeudet virallisperiaatetta käyttävät, oli huomattavan yhtenäinen. Heidän kokemuksensa mukaan hallintotuomioistuimet eivät sovelle virallisperiaatetta lastensuojeluasioissa. Kokemus ei ollut riippuvainen siitä, oliko kyseessä hakijaa vai yksityistä asianosaista edustava avustaja.

”Mun kokemus on – ei koskaan (sovelleta virallisperiaatetta).” AA2

”Ei ollenkaan (sovelleta virallisperiaatetta).” AA3

”Hallinto-oikeustuomarit ei halua sinne avustajii, koska se prosessi on niin hämää. Hehän kertoo sen näin, että kyllä tässä nyt hoidetaan tää kun meillä on tää virallisperiaate. Jos sitä mainostetaan ja se lakiin kirjattu, niin miksi se ei näy?” AA12

Avustajien kokemuksia voi selittää se, että hallinto-oikeudet soveltavat virallisperiaatetta enemmän jutuissa, joissa avustajat eivät ole mukana. Lisäksi lisäselvitystä pyydetään ilmeisesti useammin sosiaalitoimelta ja pyyntö saatetaan esittää suoraan lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle eikä sosiaalitoimen avustajalle.

4.3 Suullinen käsittely

Järjestäminen

Hallinto-oikeuksien suullisesta käsittelystä säädetään HLL:ssa eikä sitä koskevaa sääntelyä muutettu LSL:n uudistuksen yhteydessä. Suullinen käsittely toimitetaan hallinto-oikeudessa tarvittaessa. Käsittelyssä voidaan asianosaisten lisäksi kuulla todistajia, asiantuntijoita ja hakemuksen tai päätöksen tehnyttä viranomaista sekä vastaanottaa muuta selvitystä (HLL:n 37 §). Hallinto-oikeuden on lähtökohtaisesti järjestettävä suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää (HLL:n 38 §). Suullinen käsittely voidaan järjestää myös hallinto-oikeuden omasta aloitteesta.

Hallintoprosessissa suulliset käsittelyt eivät ole yleisiä, vaikkakin niiden järjestäminen on viime vuosina lisääntynyt. Määrällisesti eniten suullisia käsittelyjä järjestetään lastensuojeluasioissa.¹⁸² Tutkimusaineiston tapauksis-

¹⁸² OM 78/2010, 71.

sa suullinen käsittely järjestettiin 58 (37 %) jutussa, mikä on jonkin verran enemmän kuin esimerkiksi vuonna 2008.¹⁸³

Taulukko 3 Suulliset käsittelyt tutkimusaineiston tapauksissa

Suullinen käsittely järjestetty	N	%
Kyllä	58	36,5
Ei	101	63,5
Yhteensä	159	100,0

Suullisten käsittelyjen lisääntymisellä on oletettu olevan yhteys avustajien käytön yleistymiseen, sillä suullisia käsittelyjä järjestetään useimmiten silloin, kun jollakulla asianosaisella on avustaja.¹⁸⁴ *Tässäkään tutkimusaineistossa ei järjestetty yhtään suullista käsittelyä ilman, etteikö jollain asianosaisella olisi ollut avustajaa.* Sen sijaan aineistossa oli tapauksia (n=11), joissa avustaja oli mukana jutun käsittelyssä, mutta suullista käsittelyä ei järjestetty.

Useimmiten suullista käsittelyä ei tällöin oltu edes pyydetty tai pyyntö oli peruttu (n=9). Yhdessä tapauksessa hallinto-oikeus oli hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä (nro 137) ja yhdessä tapauksessa sosiaalitoimi oli käsittelyn aikana peruuttanut huostaanottohakemuksen (nro 20). Pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä hylättiin huostaanottovalituksessa, jossa juttu palautettiin kuulemisvirheen takia uudelleen sosiaalitoimen käsiteltäväksi. Päätös sisälsi määräyksen siitä, että sosiaalitoimen tekemä lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai viranomainen määrää toisin.

Kaikki suulliset käsittelyt oli järjestetty jonkun asianosaisen pyynnöstä eli hallinto-oikeudet eivät seuranta-aikana järjestäneet suullisia käsittelyjä omasta aloitteestaan. Vaikuttaa siltä, että kynnys suullisen käsittelyn järjestämiseen viran puolesta on korkealla.

Suullisten käsittelyjen pyytämässä äidit olivat kaikkein aktiivisimpia; puolet suullisista käsittelyistä järjestettiin äidin pyynnöstä. Kaksi kertaa suullista käsittelyä pyysi lapsi.¹⁸⁵

Molemmissa tapauksissa oli kyseessä lähes täysi-ikäisen (17-vuotiaan ja pian 17 vuotta täyttävän) nuoren huostaanotto. Kummallakin nuorella oli asian käsittelyssä apuna avustaja. Toinen huostaanottohakemuksista hyväksyttiin (nro 66) ja toinen (nro 132) hylättiin.

¹⁸³ Hiitola & Heinonen 2009, 38–39.

¹⁸⁴ OM 78/2010, 71 ja Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 23–24.

¹⁸⁵ Liitetäulukko 9.

Kuten jo todettiin, hallinto-oikeuden on lähtökohtaisesti järjestettävä suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, jossa vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai suullisen käsittelyn toimittaminen on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta (HLL 38 §).¹⁸⁶

Aineiston tapauksissa asianosaisen pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä hylättiin kolme kertaa. Kaikissa tapauksissa oli kyse siitä, että hallinto-oikeus katsoi suullisen käsittelyn järjestämisen ilmeisen tarpeettomaksi.

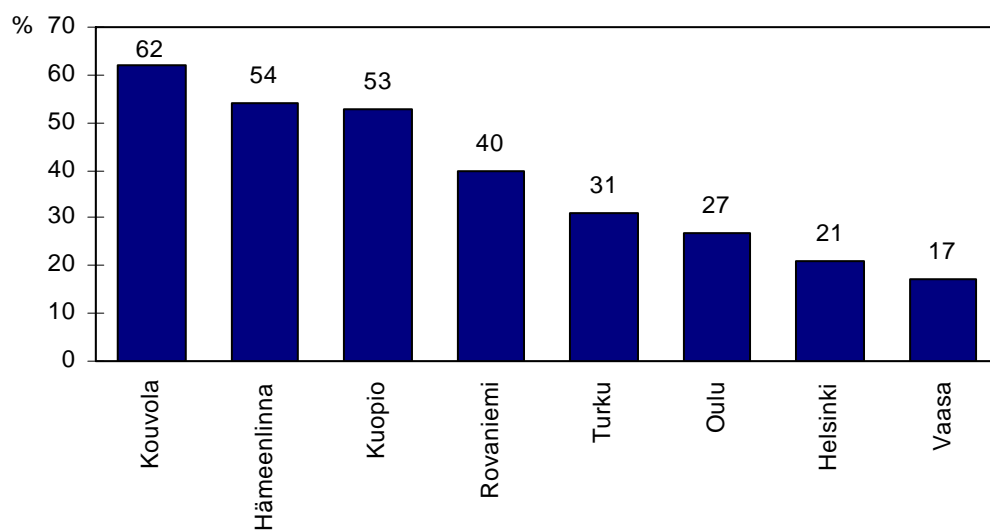
Ensimmäisessä tapauksessa oli kyseessä tilanne, jossa nuori oli sijoitettu omasta pyynnöstään. Vanhemmat vastustivat huostaanottoa ja toinen heistä pyysi suullisen käsittelyn järjestämistä. Suullisen käsittelyn pyynnön perusteena olevat seikat koskivat sijaisperheen valintaan liittyviä kysymyksiä, joiden osalta hallinto-oikeus katsoi, että ”suullisen käsittelyn toimittaminen on niiden luonne huomioiden ilmeisen tarpeetonta”. Hallinto-oikeuden perustelut olivat siten varsin niukat, mutta asiakirjojen perusteella näytti siltä, että kyse oli muun muassa sijaisperheen uskonnollisesta vakaumuksesta. (nro 106)

Tapauksessa nro 137 suullisen käsittelyn toimittaminen kävi ilmeisen tarpeettomaksi, kun asia palautettiin kuulemisvirheen takia takaisin hallintoon. Kolmannessa tapauksessa pyyntö suullisen käsittelyn toimittamisesta hylättiin, kun huostaanottoa vastustanut ja suullista käsittelyä pyytänyt vanhempi hyväksyi kesken käsittelyn huostaanottohakemuksen. (nro 138)

Suullisten käsittelyjen järjestäminen hallinto-oikeuksittain vaihteli merkittävästi. Määrällisesti eniten suullisia käsittelyjä järjestettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa (n=14). Jos suullisten käsittelyjen määrät suhteutettiin kussakin hallinto-oikeudessa ratkaistujen tapausten kokonaismäärään, eniten suullisia istuntoja järjestettiin Kouvolan hallinto-oikeudessa (62 %) ja vähiten Vaasassa (17 %). Suullisten käsittelyjen osuus oli suuri myös Hämeenlinnassa ja Kuopiossa.

Koska hallinto-oikeudet järjestävät suullisia käsittelyjä lähinnä asianosaisten omasta pyynnöstä, luku ei varsinaisesti kerro hallinto-oikeuden aktiivisuudesta suullisten käsittelyjen järjestämisessä. Lisäksi seuranta-aika oli lyhyt etenkin niiden hallinto-oikeuksien kohdalla, jotka olivat kolmen kuukauden aikana käsitelleet vain vähän huostaanottoasioita (erityisesti Vaasa).

¹⁸⁶ Huostaanottoasiassa suullisen käsittelyn toimittaminen saattaa olla tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa välittömästi huostaanoton vahvistamisen jälkeen haetaan huostaanoton lopettamista ja huostaanotto-oikeudenkäynnissä on järjestetty suullinen käsittely. Harkinta on kuitenkin aina tapauskohtainen.



Kuvio 6 Suullisten käsittelyjen suhteelliset osuudet eri hallinto-oikeuksissa

Todistajat

Suullinen käsittely järjestetään hallinto-oikeuksissa lähtökohtaisesti asianosaisten pyynnöstä. Heidän henkilökohtainen kuulemisensa onkin yksi suullisen käsittelyn tärkeimmistä tehtävistä. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuitenkin kuulla myös ulkopuolisia todistajia.

Taulukko 4 Suullisissa käsittelyissä (n=58) kuullut todistajat

Todistajat suullisessa käsittelyssä	N	%
1–3 todistajaa	27	46,6
4–6 todistajaa	14	24,1
Ei todistajia, vain asianosaiset	11	19,0
Yli 7 todistajaa	5	8,6
Ei tietoa	1	1,7
Yhteensä	58	100

Todistajien käyttö vaikuttaa yleiseltä, sillä 80 prosentissa suullisista käsittelyistä kuultiin yhtä tai useampaa todistajaa. Noin viidesosassa tapauksia suullinen käsittely järjestettiin ainoastaan jutun asianosaisten kuulemiseksi. Myös asianosaisia on mahdollista kuulla totuusvakuutuksen nojalla (OK 17:61). Aineiston tapauksissa totuusvakuutusta ei asiakirjojen perusteella ollut käytetty.

Todistajien lukumäärä vaihteli yhdestä kahdeksaan. Keskimäärin suullisessa käsittelyssä kuultiin kolmea todistajaa. Vaikutti siltä, että nimenomaan perheet toivat ulkopuolisia todistajia suullisiin käsittelyihin (38 %).

Valitettavan usein asiakirjoista puuttui kuitenkin tieto (n=14, 30 %) siitä, kenen todistajasta oli kyse.¹⁸⁷

Taulukko 5 Ketä todistajat olivat

Todistaja	N	%
Asiantuntija	22	37,9
Asiantuntija ja yksityishenkilö	16	27,6
Ei todistajaa	11	19,0
Yksityishenkilö	8	13,8
Ei tietoa	1	1,7
Yhteensä	58	100,0

Erilaiset asiantuntijat olivat todistajina selvästi yleisempiä kuin yksityishenkilöt. Pääsääntöisesti asiantuntijat olivat lääketieteen tai lastensuojelun alalta, yksityishenkilöt taas asianosaisten sukulaisia tai tuttavina. Sosiaali-toimen todistajat olivat aina asiantuntijatodistajia, mutta myös asianosaiset turvautuivat yllättävän usein asiantuntijatodisteluun; yli puolessa (55 %) niistä tapauksista, joissa perheet esittivät ulkopuolista henkilötodistelua, mukana oli myös asiantuntijatodistaja.

Kaikkia asiantuntijoita oli asiakirjojen perusteella kuultu todistajina (OK 17:18) eli he olivat ns. *asiantuntevia todistajia*. He kertoivat asiantuntemuksensa perusteella ja hoitosuhteen pohjalta havaitsemistaan juttuun liittyvistä faktoista (esimerkiksi lapsen psyykkisestä oireilusta tai vanhemman päihdeongelmasta). Muutamissa tapauksissa hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista kävi ilmi, että asiantunteva todistaja oli samalla kertonut myös yleisemmin jutun kannalta relevanteista kokemussäännöistä.¹⁸⁸

Merkitys

Asiantuntijahaastatteluissa kartoitettiin sitä, millainen käsitys hallinto-oikeuden jäsenillä on huostaanottoasioiden suullisen käsittelyn merkityksestä asian ratkaisemisen kannalta. Yleisesti ottaen hallinto-oikeuksissa pidettiin suullisia käsittelyjä työläinä mutta lähes poikkeuksetta tärkeinä. Suullinen käsittely sai haastatteluissa monenlaisia merkityksiä ja samat merkitykset toistuivat useissa haastatteluissa. Eroja vastaajien välillä löytyi enemmänkin siitä, mitä merkitystä he erityisesti painottivat.

¹⁸⁷ Ks. liitetaulukko 12.

¹⁸⁸ Todistajan erottaa asiantuntijasta se, että todistajaa kuultaessa selvitys kohdistuu toiseikastoon, kun taas asiantuntijalta (OK 17:44) haetaan selvitystä relevanteista kokemussäännöistä. Ks. tarkemmin henkilötodistelusta esim. Lappalainen & Frände 2007, 526–570.

Ehkä kaikkein voimakkaimmin haastateltavien puheessa korostui suullisen käsittelyn tärkeys *perheen kannalta*. Suullisessa käsittelyssä lapsella ja vanhemmilla on mahdollisuus saada oma äänensä kuuluville.

”Ne (suulliset) tuo vanhempien näkökulmaa asiaan, ihan ehdottomasti. Siellä on se tila, missä he saa puhua vapaasti. Et sosiaalitoimi jyrää asiakirjojen kautta kyllä ihan täysin.” E7

”Asiakirjoissa painottuu se sosiaalitoimen osuus, asianosaisten omaa kertomusta siellä on vain se heidän valituksensa tai vastineensa. Suullisessa he pääsee sit itse kertomaan. Kyllähän se kuulluks tulemisen mahdollisuus on suullisissa isompi.” AT1

”Eihän asiakirjoihin kuitenkaan tallennu kuin se marginaalinen osa, jonka kirjoittaja on päättänyt valita. – Kyllähän se (suullinen) monipuolistaa sitä kuvaa ihan hirveästi ja lisää keskustelun rikkautta mitä käydään niiden jälkeen.” AT 3

Hakemusasiakirjat sisältävät usein vain vähän perheen puolesta puhuvaa materiaalia ja jos suullista käsittelyä ei pidetä, lapsen ja vanhempien ääni voi jäädä ohueksi. Suullisissa käsittelyissä perhe pääsee itse mahdollisten todistajien ohella kertomaan siitä, mitä perheessä on tapahtunut ja mikä on tilanne nyt. Tällöin voi tulla esille myös aidosti huostaanottohakemusta vastaan puhuvaa näyttöä.

”Se (suullinen) on minusta ollut hyvä, tosi hyvä. Ensinnäkin se on selvittänyt huomattavasti sitä asiaa riippumatta siitä, miltä asiakirja-aineisto on alun perin näyttänyt. Siinä on kyllä selvinnyt, että moni asia on itse asiassa ollut eri tavalla kuin mihin asiakirja-aineisto on viitannut.” E3

”Mä ajattelen siis sillä tavalla, että niillä (suullisilla) on iso merkitys. Usein kun on lukenut pelkät paperit ja tuun sinne istuntoon ja ajattelen, että juujuu, tää on ihan selvää hommaa. Sit kun siinä on todistajat ja ne ihmiset itse, niin se alkaakin näyttäytyy erilaiselta kun kuulee mitä ihmiset kertoo.” AT5

”Muistaakseni kerran oli niin, et mä olin ihan varma lopputuloksesta, mut sit kun suullinen oli pidetty, mä olin ihan toista mieltä. Ja esimerkiks mun kaks viimeistä suullista on kääntyneet vanhempien eduksi. Toinen suoraan ja toinen toisen vanhemman, kun sijoitettiin lapsi sinne, vaikka sosiaalitoimi ja toinen vanhempi vastusti.” E7

”Se on melkein jokaisessa jutussa sama juttu. Et kun lukee asiakirjat, niin asia on ihan selvä. Perusteet löytyy ja pitää tehdä niin kuin viranomaisen esittää. Ja sitten kun on suullinen, niin on sellainen

olo, että mitä ihmettä toi lautakunta tossa touhuua, eihän tässä oo mitään perusteita. Ja sit vasta kun uudelleen palaa ja ajattelee, niin löytyy se lopputulos.” AT7

Toisaalta suullinen käsittely voi myös vahvistaa huostaanotolle esitettyjä perusteita. Näissä tilanteissa suullinen käsittely helpottanee niin päätöksen kuin perustelujenkin syntymistä.

”Yleensä se käsitys mikä papereidenkin perusteella on (eli huostaanottoa puoltava), vahvistuu.” E8

”Mun kokemuksen mukaan se, että asianosaisia on nähty ja aidosti kuultu ilman asiamiehen välitystä on vahvistanut sen käsityksen, että tässä on huostaanoton paikka. Jos avustaja kirjoittaa jonkun vastineen, niin tietysti se kirjoittaa sen paljon asiallisemmin kuin asianosaiset. Kun he itse pääsee kertomaan oman mielipiteensä, niin se on monesti heidän haitaksi melkein.” E5

Etenkin näissä tapauksissa suullinen kuuleminen toimii pitkälti *menettelyllisen oikeudenmukaisuuden* takaajana. Lapsi tai tämän vanhemmat tulevat kuulluiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tavalla.

”On sellaisia tilanteita, että se (suullinen) on puhtaasti vaan se oikeudenmukainen oikeudenkäynti, ne saa tilaisuuden kohdata tuomioistuimen ja esittää asiansa suullisesti vaikka ei siinä olennaisesti mitään asiaan vaikuttavaa tule. Ei ne minusta turhia suullisia ole, vaikka kuultais pelkästään ihmistä itseään, ainahan siinä joku lisäarvo sille asialle on.” T1

”Luulen, että niillä (suullisilla) on pikemminkin merkitys näille asianosaisille. He kokevat, että he tulevat oikeasti kuulluiksi. En näe kauheasti merkitystä oikeuden toteutumisen suhteen, kyllä nää kirjalliset aineistotkin antaa saman tiedon mitä suullisetkin.” AT4

Tahdonvastaisessa huostaanottoasiassa osapuolet eivät voi sopia asiaa muutoin kuin siinä merkityksessä, että asianosaiset suostuvat huostaanottoon tai hakija vetäytyy vaatimuksestaan. Muutamassa haastattelussa tuli kuitenkin esille, että toisinaan osapuolten kasvokkain kohtaaminen voi lieventää jyrkintä vastakkainasettelua. Erityisesti näin voi käydä sijaishuolto paikan valinnan suhteen. On mahdollista, että osapuolet kokevat hallinto-oikeuden neutraalina paikkana ja tilanteena, jota johtaa kolmas, ulkopuolinen taho eli hallinto-oikeus. Tällainen asetelma voi auttaa keskusteluyhteyden aikaansaamisessa.

4.4 Havainnot suullisista käsittelyistä

Tutkimuksen aikana seurattiin seitsemää hallinto-oikeuden suullista käsittelyä tahdonvastaisessa huostaanottoasiassa. Havainnointi kohdistui tuomioistuimenmenettelyyn ja hallinto-oikeuden jäsenten sekä mahdollisten avustajien toimintaan.¹⁸⁹ Tässä jaksossa käsitellään lyhyesti keskeisimpiä esiin tulleita havainnot.

Suullisen käsittelyn kulku

Menettelyllisesti istunnot etenivät varsin yhdenmukaisesti. Istuntojen alussa puheenjohtajat esittelivät käsittelevän kokoonpanon. Useimmiten puheenjohtajat myös kertoivat muutamalla sanalla siitä, mitä asiaa ollaan käsittelemässä.

Aina näin ei kuitenkaan tapahtunut, ja muulloinkin se jäi vain mainintaan siitä, että kyseessä on X lapsen huostaanottoasia. Jotta suullisen käsittelyn tarkoitus toteutuisi parhaalla mahdollisella tavalla, saattaisi olla hyödyllistä, että puheenjohtaja tekisi käsittelyn alussa lyhyen yhteenvedon siitä, mitkä ovat puheenjohtajan käsityksen mukaan keskeiset huostaanottooperusteet ja miltä osin ne ovat riittävät tai epäselvät. Viimeistään tässä vaiheessa käsittelyä kaikkien osapuolten on nimittäin syytä olla yksimielisiä riitaisista ja epäselvistä seikoista, sillä niiden selvittämistä varten suullinen käsittely on järjestetty.¹⁹⁰ Osapuolia voi myös muistuttaa siitä, että käsittelyn keskittyminen mainittuihin seikkoihin on heidän etunsa mukaista.

Puheenjohtajilla on käsittelyn alussa tapana korostaa asiassa esitetyn asiakirja-aineiston olemassaoloa ja sen merkitystä asian ratkaisussa. Siitä on toki hyvä muistuttaa, mutta ainakin ulkopuoliselle syntyy helposti se vaikutelma, että asiakirja-aineisto olisi ikään kuin koskematon. Näin ei tietenkään ole, vaan myös asiakirjan sisältö on voitu ja voidaan riitauttaa.

Ensimmäinen varsinainen puheenvuoro istunnoissa on hakijalla, joka esittää vaatimuksensa ja sen perusteet. Tämän jälkeen puheenvuoro on asianosaisilla. Alkupuheenvuoroja seuraa asianosaisten ja todistajien kuuleminen. Havaintojen mukaan puheenjohtajat huolehtivat varsin tunnollisesti siitä, että kaikilla tahoilla on mahdollisuus kommentoida toistensa puheenvuoroja tai esitettyä todistelua. Puheenjohtajilla oli selkeä vastuu

¹⁸⁹ Ks. aineistosta tarkemmin jakso 2.4.

¹⁹⁰ Ks. edellä jakso 4.2 *Suullinen valmistelu*.

istunnon ulkoisesta etenemisestä, mutta myös osa asiantuntijajäsenistä käytti kyselyoikeuttaan hyvin aktiivisesti.

Jos lapsi oli paikalla istunnossa, hänet kuultiin ensimmäisenä. 17-vuotias nuori kuultiin istunnossa kaikkien läsnä ollessa ja 12-vuotiaan kuulemisessa paikalla oli hallinto-oikeuden kokoonpano ja lapsen edunvalvoja. Molemmat kuulemistilanteet olivat varsin luonteivia. Asiantuntijat ja puheenjohtajat puhuivat lapsille hyvinkin henkilökohtaisesti ja lämpimästi. Puhuttelu oli myös ikätason mukaista. Jo miltei täysi-ikäisen nuoren kanssa keskusteltiin selvästi eri tavalla kuin 12-vuotiaan. Toki koko hallinto-oikeuskenttää ajatellen vaihtelua varmasti esiintyy. Lapsen kohtaamisessa ja kuulemisessa on pitkälti kyse tuomioistuimen jäsenten henkilökohtaisista ja persoonallisuuteen liittyvistä ominaisuuksista.¹⁹¹

Todistajien kuulemisen jälkeen molemmat osapuolet antavat loppulausuntonsa asiasta, jonka jälkeen istunto päättyy. Käsittelyn lopuksi puheenjohtajat antoivat arvion siitä, milloin asiassa annetaan päätös.

Ongelmakohtia

Ilmapiiriltään hallinto-oikeuden käsittelyt olivat rankasta aiheesta huolimatta avoimen asiallisia ja suhtautuminen asiaosaisiin oli kohteliasta.

Paikoin hienotunteisuus voi jopa haitata asian käsittelyä. Käytäntö näytti olevan, ettei hakijaa tai asianosaisia esimerkiksi juurikaan ohjata pysymään asiassa silloinkaan, kun siihen olisi todellista tarvetta. Huostaanottoasioiden käsittelyt ovat usein muutoinkin pitkiä, ja turhat puheenvuorot vievät aikaa ja voimia varsinaisen asian käsittelystä. Eräässä tapauksessa puheenjohtaja oli juuri pitänyt alkupuheenvuoron ja korostanut, ettei jutun asiakirja-aineistoa ole tarvetta käydä suullisesti läpi, koska kaikki läsnä olevat ovat siihen tutustuneet. Välittömästi tämän jälkeen sosiaalitoimen asiamies piti miltei puolen tunnin alkupuheenvuoron, joka käsitti yksinomaan hakemuksen ja sen liitteiden lukemista ääneen.

Yleisesti ottaen lakimiesten ja myös hallinto-oikeuden jäsenten kielenkäyttö on usein kankeaa ja virallispainotteista jopa silloin, kun sitä yritetään keventää. Asianosaisille hallinto-oikeuden suullinen käsittely on tilanteena ainutkertainen ja pelottavakin. Oikeudenkäynnin ammattilaisten puheen olisi syytä olla korostetun yksinkertaista, ystävällistä ja rauhallista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vaikeista ja hankalista asioista olisi vaiettava. Päinvastoin, ratkaisun kannalta relevantit perusteet on otettava esille, kui-

¹⁹¹ Ks. myös Korpinen 2008, 143.

tenkin niin, että kiinnitetään huomiota tapaan, jolla niistä puhutaan. Tämä koskee myös niitä käsittelyjä, joissa lapsi on mukana. Onkin mahdollista ja samalla ongelmallista, jos lapsen mukana olo käsittelyssä estää vaikeiden asioiden esille ottamisen. Tästä syystä voidaan pitää toimivina niitä käytäntöjä, joissa lasta kuullaan oikeudenkäynnin ulkopuolella tai lapsi poistuu salista oman kuulemisen jälkeen.¹⁹²

Myös sosiaalityöntekijät saattavat piiloutua oman ammattiterminologiansa taakse. Tästä seuraa se, että huostaanottoasioiden suullisissa käsittelyissä puhutaan paljon käsitteillä. Käsitteet ovat usein monimerkityksisiä, niiden sisältö voi vaihdella tapauksittain ja eri henkilöt voivat käsittää ne eri tavoin. Mitä merkitsevät esimerkiksi ”erityislapsi”, ”tarvitsevuus”, ”suuri huoli”, ”rajaaminen” tai ”jaksamattomuus” käsiteltävänä olevan lapsen tai perheen kohdalla käytännössä ja konkreettisesti. Se jää istunnoissa usein selvittämättä. Tässä suhteessa puheenjohtajissa oli kuitenkin eroja. Osa heistä ei antanut sosiaalityötoimelle mahdollisuutta käyttää yleisen tason käsitteitä, vaan he esittivät hyviä, tarkentavia kysymyksiä käsiteltävänä olevaan yksittäistapaukseen liittyen.

Toinen istunnoissa esille tullut ongelma oli, että keskustelu ajautui varsin usein sivuraiteille. Tämä liittyy osin aiemmin mainittuun havaintoon siitä, ettei oikeudenkäynnin kohde ole välttämättä selkeä. Puhe kääntyy väärään suuntaan useimmiten joko perheen tai perheen avustajan toimesta. Tässä suhteessa avustajissa oli selkeitä eroja. Osa piti käsittelyä hyvin asiassa, ja ohjasi asianosaisia pysymään siinä. Osalle avustajista varsinaisen riidan kohteen hahmottaminen taas näytti tuottavan ongelmia, ja he keskittyivät sellaisiin tapauksen yksityiskohtiin, joilla ei ollut merkitystä päätöksenteon kannalta. Esimerkkeinä voidaan mainita muutamissa istunnoissa pitkät keskustelut siitä, onko lapsella ollut täitä viisi vuotta sitten ja onko niihin hankittu lääkettä vai ei, tai syökö lapsi iltapalaksi useinkin litran jogurttia.

Tämäntasoisten asioiden nouseminen käsittelyn keskipisteeksi voi helposti johtaa perhettä harhaan, etenkin jos ilmenee, että täiöngelma on tullut hoidetuksi tai jogurttia on syöty vain silloin tällöin. Viimekätinen vastuu siitä, että käsittely pysyy asiassa, on puheenjohtajalla. Puheenjohtajalle pitää olla selvää, mitkä ovat hakemuksen perusteet ja miltä osin ne on riitautettu tai miltä osin niissä on epäselvyyttä. Prosessinjohtotoimin varmistetaan, että käsittely keskittyy mainittuihin seikkoihin.

Käsittelyn keskittyminen sivujuonteisiin näkyi myös siinä, että erityisesti sosiaalityötoimen loppulausunnot tulivat tutkijalle usein yllätyksinä. Vastaus niissä saattoi ulkopuoliselle selvittää, mikä asiassa on tosiasiasa ollut riitasta tai epäselvää. Yhdessä tapauksessa kävi ilmi, että huostaanoton taustalla vaikutti keskeisesti lapsen psyykinen terveys, vaikka asiaa ei oltu

¹⁹² Asianosaisena lapsella on kuitenkin halutessaan oikeus olla läsnä koko istunnon ajan.

edes sivuttu istunnon aikana. Toisessa istunnossa käsittelyn lopuksi selvisi, että riittävä asia oli erityisesti avohuollon tukitoimien tarjoaminen ja niiden riittävyys. Niistä ei istunnossa kuitenkaan keskusteltu. Nämä seikat ovat luonnollisesti ilmenneet juttujen asiakirjoista. Kuvaavaa on, että eräässä istunnossa hakija totesi loppulausunnossaan nimenomaisesti: ”asiakirjojen perusteella kun katsotaan, niin huomattavasti vaikeammasta tilanteesta on ollut kyse kuin täällä tänään on keskusteltu.”

4.5 Avustajan käyttö

Yleisyys

Hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön yhtenä tavoitteena on vanhas-taan ollut, että yksityinen asianosainen voisi yleensä hoitaa asiansa hallinto-oikeudessa ilman asiamiestä tai avustajaa. Huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelyssä avustajien käyttö on kuitenkin yleistynyt viime vuosina vaihdellen 26–36 prosentin välillä.¹⁹³ Perheet saattavat nykyisin turvautua avustajaan jo siinä vaiheessa, kun huostaanottoa vasta valmistellaan sosiaalitoimessa.

Tällä hetkellä avustajana hallinto-oikeudessa saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu (HLL 20 §). Eduskunta on kuitenkin hyväksynyt lakiesityksen, jonka mukaan hallinto-oikeuksien huostaanottoasioissa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana voisi vastaisuudessa toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Uudistus tulee voimaan vuoden 2013 alusta.¹⁹⁴

Tässä tutkimusaineistossa avustajan käyttö oli hieman yleisempää kuin aikaisempien tutkimusten perusteella. Aineiston tapauksista 43 prosentissa (n=69) joku asianosaisista käytti avustajaa. Yleisimmin avustajaa käyttivät äidit

¹⁹³ Hiitola & Heinonen 2009, 39 ja Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 26–27.

¹⁹⁴ HE 318/2010 vp. Ks. myös OM 55/2010 ja OM 17/2009. Lakiehdotus sai laajaa kannatusta. Ainoastaan *Suomen Oikeusapulakimiehet ry* katsoi, etteivät lastensuojeluasiat muodosta sellaista hallintolainkäyttöasioiden erityisryhmää, jossa oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja -avustajilta tulisi edellyttää poikkeavaa kelpoisuutta muihin asiaryhmiin verrattuna. *Rovaniemen hallinto-oikeus* ehdotti lisäksi harkittavaksi, voitaisiinko oikeudenkäyntiasiamieheksi tai -avustajaksi lastensuojeluasioissa hyväksyä myös henkilö, joka on suorittanut jonkin muun alan tutkinnon kuin oikeustieteellisen tutkinnon (esimerkiksi tutkinnon sosiaalitieteiden alalta) ja jolla on hyvä perehtyneisyys nimenomaan lastensuojeluasioihin

(n=45), jotka muutenkin olivat aktiivisempia asian käsittelyssä. 24 isällä oli avustaja mukana jutun käsittelyssä. Lisäksi viidessä jutussa lapsen isällä ja äidillä oli yhteinen avustaja ja yhdessä jutussa koko perheellä (äiti, isä, lapsi) oli yhteinen avustaja. Silloin, kun yksityiset asianosaiset käyttävät avustajaa, on tyypillistä, että asiassa järjestetään suullinen käsittely. Myös valittaminen on yleisempää, kun avustaja on mukana jutun käsittelyssä.¹⁹⁵

Myös sosiaalitoimi käyttää aiempaa useammin avustajaa etenkin suullisissa käsittelyissä. Osin tämä johtunee siitä, että huostaanottoasioiden käsittelyssä juridiikan merkitys on lisääntynyt muun muassa perus- ja ihmisoikeussääntelyn kasvavan merkityksen johdosta. Tällöin sosiaalityöntekijät voivat kokea asiantuntemuksensa riittämättömäksi. Merkitystä on varmasti myös sillä, että yksityisellä puolella avustajien käyttö on koko ajan lisääntynyt.

Tämän tutkimuksen aineistossa sosiaalitoimella oli avustaja 33 (20 %) jutussa. Useimmiten (n=31) oli kyseessä juttu, jossa järjestettiin suullinen käsittely ja jossa myös yksityisellä asianosaisella oli avustaja. Isoimmilla kaupungeilla avustajana toimii yleisimmin sosiaalitoimen oma lakimies ja muualla kaupungin lakimies tai yksityinen avustaja ostopalveluna. Sosiaalitoimen näkökulmasta ongelma on, että mahdollisuus käyttää avustajaa voi riippua rahasta ja näin vaihdella kunnittain.

”Sit on valitettavasti aina raha, esimiehet ei anna käyttää. Et mullakin tohon maksulliseen konsultaatiopuhelimeen sosiaalityöntekijät soittaa omasta kännykästään, kun esimiehet on kieltäneet....vaikka laki velvoittaa, et pitäis olla mahdollisuus.” AA2

Myös lapsella voi olla oma oikeusavustaja lastensuojeluasian tuomioistuin-käsittelyssä. Aineiston lapsista vain yhdeksällä oli oma avustaja.¹⁹⁶ Asiakirjojen perusteella näytti siltä, että asianosaiset olivat itse hankkineet avustajan lapselle. Kaikki lapset, joilla oli oma avustaja olivat teini-ikäisiä (14–17 vuotta). Näissä tapauksissa oli myös aina järjestetty suullinen käsittely.

¹⁹⁵ Ks. jakso 7.3.

¹⁹⁶ Luku on lapsikohtaisesta (n=205) aineistosta.

Hyödyt ja haitat

Hallintotuomioistuimien näkökulmasta siitä, että asianosaisilla on avustaja, on useimmiten etua asian käsittelylle.¹⁹⁷ Kirjallisen käsittelyn vahva perinne hallinto-oikeuksissa näkyi kuitenkin siinä, että hallinto-oikeuden jäsenet korostivat edelleen yksityisen asianosaisen mahdollisuutta käydä prosessia ilman avustajaa. Tätä he perustelivat sillä, että hallinto-oikeuden on joka tapauksessa huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi (HLL 33 §).

Erityisesti haastatteluissa tuli esiin, että monista menettelyyn liittyvistä seikoista (esim. suullinen istunto, todistajien kuuleminen yms.) on helpompia sopia avustajan kanssa. Kirjallisissa lausumissa avustajat osaavat selkiyttää asianosaisten näkemyksiä, joita asianosaiset itse harvoin kykenevät analysoimaan riittävän laajasti ja eritellen. Suullisissa käsittelyissä avustajat ohjaavat asianosaisia pysymään asiassa oman kuulemisen aikana ja esittävät todistajille asian käsittelyn ja ratkaisun kannalta relevantteja kysymyksiä.

”Kyllä avustaja parhaimmillaan tietenkin edesauttaa sitä oikeudellisen puolen selvittämistä, että puhutaan oikeista asioista ja kohdistetaan väitteet ja vaatimukset oikeisiin asioihin.” T1

”Silloin kun on hyvä asianajaja ja kyllä mäkin tän alueen asianajajia tiedän, niin totta kai siitä on apua. Se on joku tuki, ei ehkä moraalinen mutta henkinen, onhan se oikeuteen meno aina pelottavaa. Jos on asiansa osaava niin kyllä se osaa vedättää sitä asiaa oikealla tavalla.” AT4

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta avustajan käyttö on ongelma silloin, kun avustajalta puuttuu hallintoprosessin ja lastensuojelun tuntemus. Tuomareiden arvion mukaan pahimmillaan siitä voi olla jopa haittaa asianosaisille. Tästä myös haastatellut avustajat olivat samaa mieltä.

”Pahimmillaan kyllä sitten on toinen ääripää, että saatetaan sekoittaa siihen asiaan tietämättömyyttään tai tahallisesti sellaista, mikä siihen ei kuulu.” T1

”Sen olen huomannut, että valtava ero on asianajajien tasossa. Kyllä on hirveän paljon todella huonoja asianajajia, jotka vaan aivan sel-

¹⁹⁷ Tältä osin hallinto-oikeustuomareiden mielipiteet avustajista näyttäisivät muuttuneen hieman suopeimmiksi vajaan kymmenen vuoden aikana, ks. *Ervasti & Kallioinen 2003, 80–85*. Tähän lienee vaikuttanut se, että avustajat ovat entistä useammin osallistuneet suullisiin käsittelyihin hallinto-oikeuksissa ja osapuolet ovat puolin ja toisin tottuneet toisiinsa. Avustajat todennäköisesti myös hallitsevat hallintoprosessin tänä päivänä paremmin.

västi haittaa. Monesti kun neuvotteluissa ollaan tuomareiden kanssa, niin vähän niinkun naureskellaan, että oma asianajaja piti huolen siitä, että varmasti menee huostaan.” AT4

”Sitten on sellaisia ääripään kokemuksia, että on ollut joku ihan käsittämätön tyyppi asiamiehenä ja oon kysynyt, et voiko asianajovaltakirjan saada R-kioskilta, on ollut niin karuja.” AT 5

Perheiden kannalta avustajan mukanaololla on todennäköisesti myös suuri henkinen merkitys. Vain harva ihminen joutuu elämänsä aikana asioimaan tuomioistuimessa, ja avustajan läsnäolo voi merkittävästi helpottaa tilannetta. Perheiden kannalta epäkohta on se, ettei oikeusapua ainakaan toistaiseksi saa huostaanottoasian hallintovaiheen käsittelyyn (OikApuL 2002/257, 13 § 2).

”Hallinnon puolella, asiahan on kyllä niin, että asia selvitetään siellä jo aika pitkälle, ja asianajaja pystyy perehtymään asiaan siellä ja saa sen hallintaansa. Tavallaan se perustava työ on tehty siellä, josta sitten ei korvata mitään. Minun oikeudentajuni sanoo, että näin ei saisi olla. Siinä on sitten vähän vaikea mennä ruksimaan, mutta ei auta.” T8

”Meillä on suuri ongelma, ettei oikeusapua saa alkuvaiheen neuvotteluihin. Siellä saa ne suurimmat voitot avustajan käytöstä. – Koska näähän on paniikissa olevia perheitä, kun niillä on napit vastakkain sosiaalitoimen kanssa. Mutta avustajan täytyy tuntea lastensuojelu, muuten voi tulla alusta alkaen liian tiukka vastakkainasettelu.” AA12

”Erityisesti huostaanoton valmistelussa ihmiset tarvitsis apua. Siinä nähän myös säästää, sit se juttu on tuttu. Mutta se avustaja voi myös tuoda uusia näkökulmia siinä vaiheessa. Tai sit voi perheen kanssa, joka on kieltäytynyt avohuollon tukitoimista, keskustella et oisko kuitenkin syytä suostua.” AA3

Erityisesti suullisissa käsittelyissä myös sosiaalitoimen avustajat koettiin hyödyllisiksi. Sosiaalityöntekijät eivät ole juristeja, eikä yksittäinen sosiaalityöntekijä välttämättä asioi hallinto-oikeudessa kovinkaan usein, jolloin asioiden tuomioistuin käsittelyyn ei synny rutiinia.¹⁹⁸

”Sitten on kyllä hyötyä siitäkin, jos viranomaisellakin on asianajaja. Se paremmin selkeyttää sitä asiaa, että pysytään niissä oikeudellisesti relevanteissa asioissa ja sillai se on jotenkin jäsenyeneempi ja täs-

¹⁹⁸ Tämä näkyi myös niissä istunnoissa, joita tutkimuksen kuluessa seurattiin. Ilman avustajaa sosiaalitoimen oli hankala tiivistää ja kiteyttää hakemuksen perusteita ja myös todistajan kuulustelu vaikutti paikoin kömpelöltä.

mentyneempi ja siinäkin se todistajien kuulustelu on selvästi jotenkin parempi.” T2

”Jos ei sosiaalitoimella oo avustajaa, niin eivät oikein saa asiaansa esitettyä. – Monesti on niin, et ilman avustajaa sosiaalitoimi vaan vahvistaa kirjallisesti lausutun eikä siellä sitten tuu mitään uutta.” AT1

”On jo joitain kokeneita sosiaalijohtajia, jotka selviytyy ihan hyvin istunnossa, mutta ei heillä sellaista, ihan kyselytaktiikka ja tällaiset, ei ne oo tietysti hallinnassa niinkun asianajajilla, että miten saat tietoa. Jos on sosiaalityöntekijä ilman avustajaa, niin monesti rooli on aika passiivinen.” E2

”Jos on pieni paikkakunta ja sieltä tulee pelkkä sosiaalityöntekijä, niin kyllä se tuppaa olemaan tumpulointia. Oikeuden pitää sit auttaa ja neuvoo, ja se ei kyllä sovi nykyprosessiin. Toivoisin kyllä, et sosiaalitoimi käyttäis enemmän lakimiehiä.” AA3

Tämän lähinnä oikeudenkäynnin sujumiseen liittyvän tehtävän ohella sosiaalitoimen avustajilla katsottiin olevan myös ”suodattimen” rooli. Tällä tarkoitettiin sitä, että avustaja voi ottaa istunnossa esille perheen kannalta ikäviäkin asioita. Avustajalla ei ole perheen kanssa samanlaista tiivistä asiakassuhdetta eikä hänen myöskään odoteta työskentelevän perheen kanssa suullisen käsittelyn jälkeen.

”Ja se helpottaa siinäkin mielessä, kun siellä salissa täytyy välillä sanoa vähän ikäviäkin asioita, niin parempi, että se avustaja sanoo ne eikä se sosiaalityöntekijä. Sen täytyy kuitenkin jatkaa työntekoo perheen kanssa sitten myöhemmin.” E4

”Se on tärkeä näkökohta, että se vähentää perheen ja sosiaalityöntekijän välistä vastakkainasettelua. Siinä on vähän kuin puskurina. Sosiaalityöntekijöiden täytyy hoitaa asiaa eteenpäin, he ei voi olla riitakumppaneita sillä tavalla. Asianajaja voi tätä erimielisyyttä hoitaa paremmin.” T5

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta sosiaalitoimen tärkein rooli on kuitenkin olla asiantuntija oikeudenkäynnin kohteena olevan jutun ja lapsen osalta. Jos sosiaalitoimen avustaja on hyvin aktiivinen, se voi pahimmillaan vaikeuttaa tämän roolin toteutumista.

”Ei paraskaan juristi ehkä ole niin syvällisesti, vaikka kuinka olis papereihin perehtynyt, niin ainahan se viranomainen, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tuntee sen asiasisällön ehkä sit kuitenkin

parhaiten. Jos osaa täällä sen esille tuoda tai papereiden välityksellä.” T2

”Valtaosassa, jos (sosiaalitoimella) on avustaja, niin se hoitaa sen puhumisen ja sosiaalityöntekijät on siellä ihan hiljaa, yhtä tuomaria lainatakseni ne on lampunvarjostimia. Se on musta sääli.” AT3

5 LAPSI PROSESSISSA

Tutkimuksessa tarkasteltiin lapsen asemaa menettelyssä. Keskiössä olivat erityisesti lapsen kuulemisen erilaiset käytännöt ja lapsen äänelle annettava merkitys. Kuulemista tarkasteltiin toisaalta teknisenä toimenpiteenä, jolloin huomio kiinnittyi erilaisiin kuulemiskäytäntöihin. Toisaalta kuulemista pohdittiin myös siitä näkökulmasta, kuinka luotettavasti lapsen mielipide voidaan tuomioistuinprosessissa selvittää ja mikä merkitys sillä asian ratkaisun kannalta on.

5.1 Lapsen suullinen kuuleminen

Uudella lastensuojelulaille pyrittiin täsmentämään ja selkeyttämään lapsen kuulemista koskevia säännöksiä ja näin vahvistamaan lapsen osallisuutta oman asiansa käsittelyssä. Tavoite oli turvata lapsen osallisuus sekä ikätason ja kypsyyden mukainen vaikutusmahdollisuus häntä itseään koskevissa asioissa.¹⁹⁹

Hallinto-oikeudessa lapsella on mahdollisuus tulla kuulluksi niin kirjallisesti kuin suullisestikin. Lapsen suullisesta kuulemisesta hallinto-oikeudessa säädetään LSL:n 86 §:ssä. Hallinto-oikeus (samoin kuin KHO) voi asian käsittelyn aikana kuulla lasta, jos lapsi sitä pyytää tai siihen suostuu. Lähtökohtaisesti hallinto-oikeudet kuulevat vain 12 vuotta täyttäneitä lapsia. Alle 12-vuotiastakin lasta voidaan kuulla, mutta vain, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi eikä siitä arvioida aiheutuvan lapselle merkittävää haittaa.

Tutkimusaineiston tapauksissa järjestettiin 58 (36 %) suullista käsittelyä, joissa käsiteltiin yhteensä 75 lapsen huostaanottoasiaa. Näistä lapsista 23 oli täyttänyt 12 vuotta. Hallinto-oikeudet kuulivat kaikkiaan 21 lasta, eli

¹⁹⁹ HE 252/2006, 83.

käytännössä miltei kaikki (21/23) 12 vuotta täyttäneet lapset ovat halunneet ja myös saaneet tulla kuulluiksi huostaanottoaan koskevassa asiassa.²⁰⁰

Pyyntö lapsen kuulemisesta hylättiin kahdessa tapauksessa. Hylkäämispäätös koski yhteensä viittä lasta, sillä toisessa tapauksessa oli kyse perheen neljän lapsen huostaanottamisesta.

Mainitussa tapauksessa perheen kaikki lapset olivat alle 10-vuotiaita. Lasten äidin asiamies oli pyytänyt, että hallinto-oikeuden asiantuntijajäsen kuulisi lapsia. Hallinto-oikeus totesi, että sosiaali-toimi on selvittänyt lasten mielipiteen LSL 20 §:n ja 42 §:n mukaisesti. Lasten ikä tuki hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sitä, ettei asiantuntijajäsenen suorittamalla kuulemisella saataisi asiaan lisäselvitystä eikä lasten kuulemista pidetty muutenkaan välttämättömänä asian ratkaisemiseksi. Vanhimman lapsen osalta hallinto-oikeus totesi vielä, että lapsen äidin esiintuomat lapsen luonteenpiirteet eivät puolla lapsen kuulemista. (nro 52)

Toisessa tapauksessa taas oli kyseessä jo 16-vuotias nuori. Asiassa oli lapsen isän pyynnöstä järjestetty suullinen käsittely, jossa isää oli kuultu. Suullisen käsittelyn jälkeen isä oli pyytänyt, että hallinto-oikeus kuulisi vielä ennen asian ratkaisemista nuorta henkilökohtaisesti.

Hallinto-oikeus totesi erillisessä käsittelyratkaisussaan, että nuorelle oli varattu tilaisuus tulla kuulluksi kirjallisesti ja että hänet oli kutsuttu asiassa järjestettyyn suulliseen käsittelyyn. Nuori ei ollut käyttänyt kumpaakaan tilaisuutta hyväkseen. Hallinto-oikeus totesi edelleen, että nuoren isä ja tämän avustaja olivat painokkaasti tuoneet esille nuoren mielipiteet asiassa, eikä hallinto-oikeudella ollut syytä epäillä niiden paikkansa pitävyyttä. Lisäksi nuori oli suullisen käsittelyn jälkeen toimittanut hallinto-oikeudelle kirjelmän omista näkemyksistään huostaanotosta. Näillä perusteilla hallinto-oikeus ratkaisi asian ilman, että nuorelle varattiin erikseen tilaisuutta tulla kuulluksi. (nro 55)

Vaikka hallinto-oikeudet lähtökohtaisesti kuulevat 12 vuotta täyttäneitä lapsia heidän niin halutessaan, oli haastatelluilla hyvinkin poikkeavia käsi-

²⁰⁰ Yksi lapsista oli kuulemishetkellä vielä 11-vuotias, mutta täyttämässä pian 12 vuotta (nro 135). Lapsen kuuleminen hallintotuomioistuimissa on selvästi yleisempää kuin yleisissä tuomioistuimissa. Haastateltujen avustajien näkemys esimerkiksi oli, että käräjäoikeudessa lapsia ei useinkaan haluta kuulla, vaikka sitä nimenomaisesti tarjotaan. LHL:n mukaan edellytykset lapsen kuulemiselle tuomioistuimissa ovatkin tiukat: ”Lasta voidaan kuulla henkilökohtaisesti tuomioistuimissa, jos tämä on painavista syistä välttämättömäntä asian ratkaisemisen kannalta. Kuuleminen voi tapahtua vain, jos lapsi tähän suostuu ja on ilmeistä, että kuulemisesta ei saata aiheutua lapselle haittaa” (LHL 15 §). Lapsen kuuleminen yksityisoikeudellisissa lapsiriidoissa on siten tarkoitettu selvästi poikkeukselliseksi menettelyksi. Ks. Aaltonen 2009, 258.

tyksiä siitä, miten oikeaan osunut ikäraja käytännössä on. Osa haastatelluista oli sitä mieltä, ettei lasten kuuluisi lainkaan olla salissa:

”Suullisissa, tää on tietysti ihan henkilökohtainen mielipide, niin mä en haluis tänne yhtään lasta. Jos ei olis pakko. Eli 12 vuotta on liian alhainen. En tiedä, kuinka monta ihan aitoo mielipidettä me ollaan saatu tuolla suullisissa lapselta ikinä.” E4

”Mä koen, että niitä lapsia ei saa päästää sinne saliin. 12-vuotias ei ole täysi-ikäinen eikä missään tapauksessa kypsä päättämään itseään koskevasta asiasta, ei vaikka olis kuinka hyvin kehittynyt. Ja nää lastensuojelun asiakkaat harvemmin on. Käytännössä ei koskaan.” AA3

”Se on kyllä hyvin vaikea asia tää lapsen henkilökohtainen kuuleminen. Henkilökohtaisesti en näe sitä hyvänä vaihtoehtona. – Hirveen hienotunteisestihan hallinto-oikeuden käsittely etenee kaikkien asianosaisten kannalta. Et siinä mielessä en usko, et se on lapsen kannalta vahingollistakaan. Paitsi että lapsi vielä vahvemmin kokee vastuun siitä päätöksestä.” AT1

Osa vastaajista taas katsoi, että ikäraja on toimiva ja joissakin tapauksissa jopa liian korkeakin:

”Mitä enemmän oon tätä työtä tehnyt, sitä enemmän olen sillä kannalla, että raja on oikeassa paikassa. 12-vuotiaalla on mun mielestä kognitiivinen kapasiteetti ymmärtää se prosessi, mistä siellä puhutaan.” AT2

”...siellä (hallinto-oikeudessa) kauheesti pitäydytään niissä ikärajoissa, kun taas omasta työstään tietää, että esim. 6-vuotias lapsi pystyy ihan hyvin kertomaan minkälainen hänen elämäntilanteensa on ja mitä hän ajattelee, millainen äiti ja isä on.” AT5

”Tää on nyt varmaan vastoin kaikkea mitä muut sanoo, mutta kyllä ne on pystyneet hyvin sanomaan mielipiteensä. Ne on olleet siinä pyöryksessä niin kauan, että ne on kyllä kuulleet siitä asiasta. Itse he on halunneet tulla. En pidä sitä liian pienenä.” T3

”Kyllä mä suhtaudun hyvin myötämielisesti siihen, ei ainakaan pitäis korottaa. Enemmänkin, että pitäiskö vieläkin madaltaa, se on kyllä aika radikaali ajatus kun kattoo koko taustaa vasten.” T8

LSL:n 86 pykälässä on määräyksiä myös siitä, kuinka lapsen kuuleminen tulee suorittaa. Sääntelyllä on pyritty siihen, että hallinto-oikeudella olisi käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja erilaisiin tilanteisiin.²⁰¹ Lain mukaan

²⁰¹ HE 252/2009, 39–40.

lasta voidaan kuulla joko suullisessa käsittelyssä tai muulla tuomioistuimen harkitsemalla tavalla. Jos lapsen suojaamisen tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamisen kannalta on tarpeen, tulee kuuleminen ensisijaisesti toteuttaa siten, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi ovat paikalla kuulemisessa (LSL 86 §, 88/2010). Asianosaisille ja sosiaalitoimelle on kuitenkin varattava tilaisuus tutustua kuulemisen johdosta laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua siitä mielipiteensä. Asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin on mahdollista rajoittaa, jos se on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai lapsen muun erittäin tärkeän edun turvaamiseksi.

Tutkimusaineiston asiakirjoissa (suullisen käsittelyn pöytäkirja ja hallinto-oikeuden päätös asiassa) oli hyvin vaihtelevasti tietoa siitä, miten lasten kuuleminen oli suoritettu. Kuuden lapsen kohdalla oli maininta siitä, että lasta oli kuultu vain hallinto-oikeuden jäsenten läsnä ollessa, ja yhden kerran lasta oli kuultu sijaishuoltopaikassa. Muissa tapauksissa (n=14) lapsen kuuleminen referoitiin hallinto-oikeuden päätöksissä vastaavalla tavalla kuin muiden asianosaisten ja mahdollisten todistajien kuulemiset ilman erillistä mainintaa kuulemistavasta.²⁰² Tutkimushaastatteluissa kävi ilmi, että varsin usein lapsia kuullaan suullisen käsittelyn yhteydessä, ja voitaneenkin olettaa, että näin on ko. tapauksissa menetelty.

Siihen missä ja millä kokoonpanolla lasta kuullaan vaikuttavat muun muassa lapsen ikä ja yksittäisen tapauksen olosuhteet. Myös lapselta itseltään voidaan tiedustella, miten hän haluaa tulla kuulluksi. Varsin usein lapsia kuullaan suullisen käsittelyn yhteydessä, kuitenkin niin, että vanhemmat eivät lähtökohtaisesti ole paikalla. Lasta voidaan kuulla myös istunnon ulkopuolella joko hallinto-oikeuden tiloissa tai tarvittaessa muuallakin.

”Yli 12-vuotiaat kutsutaan käsittelyyn ja heille lähtee ihan oma lähete sen normaalin kutsun lisäksi. Siinä kerrotaan ihan selvin sanoin, että joku on pyytänyt suullista käsittelyä, ja voit tulla paikalle, mutta ei ole pakko, ja voit lähettää vastauksen myös kirjeellä ja laitetaan vielä palautuskuori mukaan. Ja joskus meille tulee kirje. Nyt viimeksi lapsi tuli paikalle ja asiantuntija esitti ne kysymykset. Muut jäsenet on paikalla, muut poistetaan. Jos lapsella on tukihenkilö, niin se voi jäädä. Asiantuntija sitten referoi lapsen kertomuksen. Sit 2 kertaa oon käynyt alle 12-vuotiasta lasta kuulemassa sijoituspaikassa. Vanhempien aloitteesta. Toinen videoitiin ja näytettiin suullisessa käsittelyssä ja toinen äänitettiin ja äänite lähetettiin asiamiehille.” E7

Haastateltujen mukaan silloin, kun lasta kuullaan oikeudenkäynnin ulkopuolella, useimmiten asiantuntijajäsen suorittaa kuulemisen. Jos lasta kuul-

²⁰² Liitetaulukko 10.

laan suullisen käsittelyn yhteydessä, kuulemisen aloittaa joko lapsen oma avustaja tai se osapuoli, joka on halunnut kuulla lasta. Oikeuden jäsenet käyttävät kyselyoikeuttaan tämän jälkeen. Haastattelujen perusteella syntyi kuva siitä, että lasten kuulemiseen kiinnitetään hallinto-oikeuksissa erityistä huomiota ja heitä kohdellaan tuomioistuimessa asiallisesti ja lapsen kehitystasoa vastaavasti. Puheenjohtajat eivät juurikaan joudu puuttumaan siihen, että esimerkiksi joku avustaja esiintyisi hyökkäävästi lasta kohtaan.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa myös siltä, että hallinto-oikeudet käyttävät harkintaa sen suhteen, miten ja missä lasta kuullaan. Avustajien ja sosiaalitoimen näkökulmasta erilaiset käytännöt voivat kuitenkin vaikuttaa sekavilta, ellei niistä tiedoteta riittävän selvästi.²⁰³

”No, uuden lain myötä tilanne on muuttunut hyvin hämäräksi. Oon joutunut sellaisiin tilanteisiin, et hallinto-oikeus poistaa avustajan, poistaa kaikki salista ja kuulee lasta itse. Tästä on sitten eri versioita. – X hallinto-oikeudessa oltiin (kaikki avustajat) ihan ihmeissämme siitä, että lapsen määrätty avustaja poistettiin salista. Ja X hallinto-oikeudessa, – mä paheksun tätä – niillä ei ole nauhoituslaitteita, siellä on joko koko se raati tai sitten asiantuntijajäsen, jotka tekee omat muistiinpanonsa. Se ei minusta toteuta sitä mitä pitäis lapsen kuulemisen olla. X hallinto-oikeudessa peräti kiellettiin esittämästä kysymyksiä lapselle, kun siinä yritettiin lapselta onkia tietoja oliko vanhemmat miten käyttäytyneet häntä kohtaan. – On tilanteita, joissa ihan selkeästi, kun asiantuntijajäsen referoi mitä hän on saanut tältä lapselta, niin se ei pidä yhtä sen kanssa mitä minä kuulen sen lapsen sanovan.” AA12

”Sit yhdessä tapauksessa oli sillain, et lapsi oli kuultu etukäteen, kerrottiin vaan et hänet kuultiin siellä aamulla, niin sit ei voinut muuta kun et – aha –.”

H: Referoitiinko lapsen kertoma sit muille?

”Jossain määrin joo, mut ei se oo sit sama. Eikä mitään kysymyksiä voinut esittää.” AA6

On selvää, että tuomioistuin voi ja sen kuuluukin käyttää harkintavaltaa siinä, miten ja missä lasta kuullaan. Yhtä lailla laki kuitenkin edellyttää, että muut asianosaiset saavat tiedon kuulemisen sisällöstä ja tilaisuuden kommentoida sitä. Tästä voidaan poiketa vain lapsen suojaamisen tarkoituksessa. Eräs haastateltava kertoi kuitenkin tapauksesta, jossa lapsen oma edunvalvoja oli poistettu salista lapsen kuulemisen ajaksi, kun taas vanhempien ja sosiaalitoimen avustajat olivat jääneet paikalle (S4). Kuulemisen käytännöt ja siinä tehtävät ratkaisut ovat menettelyllistä prosessinjohtoa, josta huolehtiminen ja tiedottaminen kuuluvat puheenjohtajan velvollisuuksiin.

²⁰³ Ks. myös Ervasti & Kallioinen 2003, 92–95.

5.2 Lapsen mielipiteen merkitys

Lapsen kuulemisen tarkoituksena on selvittää, mikä on lapsen mielipide omaa huostaanottoaan koskevassa asiassa. Huostaanottoasioissa lapsen mielipiteestä ja lapsen edusta saatetaan esittää toisistaan poikkeavia kantoja, ja tällöin lapsen oman mielipiteen selvittämisen merkityksen voidaan ajatella korostuvan. Tämän ohella kuulemisella toteutetaan myös lapsen oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuulluksi tuleminen on lapsen oikeus. Toisaalta lapsella ei ole mitään velvollisuutta kertoa kantaansa asiaan, vaan hän voi myös kieltäytyä siitä.

Lapsen kannalta kuuleminen on varsin poikkeuksellinen ja jännittävä tilanne. Lisäksi lapsi ei useinkaan voi vaikuttaa siihen, mistä salissa puhutaan, vaan keskustelu syntyy ja tieto rakentuu pitkälti lapselle esitettyjen kysymysten kautta.²⁰⁴ Asiantuntijahaastattelussa keskusteltiin siitä, tuleeko lapsen aito mielipide aidosti esille suullisen kuulemisen kautta ja mikä merkitys sillä asiassa on. Se, miten päätöksentekijä suhtautuu mahdollisuuden selvittää lapsen mielipide, vaikuttaa myös päätöksentekoon. Jos jo lähtökohtaisesti ajattelee, ettei lapsen mielipide ole prosessissa luotettavasti selvitettävissä, sille ei voi panna painoa ratkaisutoiminnassakaan. Esikysymyksenä tälle on luonnollisesti se, pystyykö lapsi ylipäänsä muodostamaan käsityksen siitä, mikä on hänen etunsa asiassa. Vasta tämän jälkeen aktualisoituu tässä käsitelty kysymys siitä, pystyykö lapsi ilmaisemaan mielipiteensä vapaasti.

Haastateltujen näkemykset siitä, kuinka luotettavasti lapsen mielipide on mahdollista selvittää hallinto-oikeuden toimesta, vaihtelivat huomattavasti. Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että lapsen mielipide on selvitettävissä. Vaikutti myös siltä, että ne haastatellut, jotka pitivät mahdollisena lapsen todellisen mielipiteen selvittämistä hallintoprosessissa, luottivat ylipäänsä lapsen kykyyn muodostaa oma mielipide käsiteltävässä asiassa.

”Nää on tuntemuksia, mutta kyllä musta tuntuu, että nää nuoret ker-
too miten asiat on ja kuinka he kokevat tilanteen. On erittäin vaikea
tietää ja se vaatii tiettyä silmää, mutta siinä auttaa se, että täytyy he-
rättää luottamus tähän nuoreen, siitä se lähtee.” T8

””Kyllä se minusta aika hyvin tulee, kun meillä asiantuntijajäsen ky-
selee. Hänellä on taito selvittää se oikea mielipide, vaikka olis sugge-
roitu jollain tavalla. Se voidaan tavalla tai toisella saada selville.” T5

²⁰⁴ Ks. myös Korpinen 2008, 148.

”Mulla on itsellä ehkä vähän ylioptimistinenkin käsitys, mutta musta se on mahdollista. Mä aattelin, et se on sen tuomioistuimenmenettelyn sensitiivisyydestä kiinni.” AT2

Osa haastatelluista suhtautui puolestaan epäillen siihen, että lapsen mielipide saataisiin prosessissa luotettavasti selvitettyksi. Olisi mielenkiintoista tietää, tuleeko ja millä tavalla tämä erilainen suhtautuminen esiin esimerkiksi hallinto-oikeuksien ratkaisuneuvotteluissa.

”Lapsesta riippuu kauheesti. Mut en usko millään et sen yhden keran aikana kukaan, edes asiantuntija, pystyy luomaan sellaisessa tilanteessa, tuomioistuimessa, neljä ihmistä pöydän takana, et se oikeesti uskaltais puhua.” E7

”Siihen (suullinen kuuleminen oikeudessa) kyllä ei paljon muuta liitykään kuin ongelmia. Oikeudessa kun 12-vuotias on, niin yleensä ne on ihan sekaisin ja sitten kun ei tunne ja se on ensimmäinen kerta, niin kyllä se on aika hyödyttömän tuntuista saada selville mitä oikeasti... Pitää olla aika räikeä tapaus, että näkee selvästi, että näin on.” AT4

”Hyvin harvoin tulee (lapsen mielipide luotettavasti esille). Mä nään siit lapsesta, et se sanoo noin jostakin syystä, mitä mä en tiedä. Joskus on kyllä sellainen olo, et tää on nyt ihan oikein.” AT7

LSL:ssa ei ole säännöksiä siitä, mikä merkitys ja painoarvo lapsen mielipiteelle on ratkaisussa annettava. Asiaa ei ole säädelty myöskään yksityisoikeudellisessa lapsilainsäädännössä. Huostaanottopäätöstä tehtäessä keskeinen ratkaisuperuste on lapsen etu. Lapsen etu ei kuitenkaan ole sama asia kuin lapsen tahdon toteutuminen eikä lapsen mielipide voikaan olla päätöksentekoa ohjaava kriteeri ainakaan niissä tilanteissa, joissa muu oikeudenkäyntiaineisto puolueettomasti osoittaa muuta.²⁰⁵ Lapsella tulee myös olla oikeus olla lapsi myös prosessissa eikä huostaanottoasian ratkaisu voi olla lapsen vastuulla. Useimmissa hallinto-oikeuden jäsenten vastauksissa korostuikin lapsen suullisen kuulemisen muodollinen merkitys.²⁰⁶

”Ehkä siinä lapsi tuo oman käsityksensä ilmi, mikä se on, se otetaan sellaisenaan vastaan. Lapsen mielipiteellä on merkitystä, mutta aikuiset ratkaisevat nämä asiat. Lapselle luulen, että se on hyvä kokemus, kun hän pääsee kertoon niille, jotka tämän ratkaisevat” E2

²⁰⁵ Auvinen 2009, 258.

²⁰⁶ Tältä osin prosessi ei ilmeisesti ole muuttunut verrattuna vanhan lain aikaiseen tilanteeseen. Ks. esim. Mäenpää M. 2001, 1139–1142, jossa Mäenpää toteaa, että lapsen kuulemisessa on kyse ennen kaikkea lapsen vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisesta.

”Lapsen kuuleminen on enemmän sellainen, että lapsikin saa oman mielipiteensä sanoa, olipa se mikä tahansa. Siinä ei välttämättä ole sellaista intressiä taustalla, että meidän pitäisi kuulustelemalla saada tietynsuuntainen mielipide...olipa se mikä tahansa, niin se se on.” T1

”Uskoisin, että lapsilla on kuitenkin sellainen tunne, et heidät on kuultu ja he toki tietää, et se heidän toive ei välttämättä toteudu. On hyvä, et meidän yhteiskunnassa lapsilla on tää kuulemisoikeus. Se on tärkeä viesti lapselle, että hänenkin mielipiteensä kuullaan. Silti voi olla, et aikuiset tekee toisenlaisen ratkaisun.” AT1

Myös sosiaalitoimea on kritisoitu aikuis- ja vanhempikeskeisestä työtavasta ja lasten sivuuttamisesta työprosesseissa. Vaikka aiheeseen on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota, kertoivat tässä hankkeessa haastatellut sosiaalityöntekijät, että lastensuojelun työprosessi pyörii edelleen pitkälti aikuisten kautta ja ympärillä. Lasta tavataan prosessin aikana pahimmillaan vain kerran tai kaksi ja lisäksi lapsen vastaava sosiaalityöntekijä voi vaihtua usein.

”Kyllä se väistämättä aina hukkuu melkein sitten, riippuu tietysti mikä on esim. vanhemman problematiikka, esim. päihdeongelmainen vanhempi pyörii aina oman itsensä ympärillä. Siitä on vaikea, vaikka kuinka yrittäis nostaa että mitä tää lapsi nyt tässä...menee ne asian käsittelyt vaan sen oman ongelman poisselvittämiseksi.” S4

”Usein on niin, että mitä tulehtuneemmaks se prosessi menee, siinä on jo asianajajatkin, sitä enemmän se lapsi jää paitsioon.” S3

”Voi kuvitella, vaikka joku 11–12-vuotias lapsi, tietää ihan kaiken mitä perheessä on, mutta tuleeko hän jollain tavoin siinä prosessissa näkyville, sitä oon miettinyt. Kuntien sosiaalityö ja lastensuojelu on ihan monelta osin jumissa, ei ne pysty hirveästi työskentelemään lasten kanssa.” AT5

Kaiken kaikkiaan tutkimushaastattelujen perusteella välittyi kuva, että lapsi tai nuori huomioidaan hallinto-oikeusprosessissa muodollisesti hyvin eikä oikeusturva tältä osin vaarannu. Sen sijaan huostaanotto-prosessissa ei näyttäisi olevan sellaista tahoja, joka aidosti keskittyisi lapseen.²⁰⁷ Suomessa

²⁰⁷ Ks. myös Saurama 2002, Korpinen 2008, 276 ja Kaivosoja 1996, 131. Kaivosojan tutkimuksessa selvitettiin mielenterveyshäiriöistä kärsivien, huostaan otettujen sekä rikoksiin syyllistyneiden nuorten prosessikokemuksia. Tutkimuksen mukaan nuoret rikostentekijät näyttivät olevan huomattavasti paremmin perillä oikeuksistaan kuin huostaan otetut ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät nuoret. Viimeksi mainitut tunsivat tulleen viranomaisprosesseissa ohitetuiksi. He kokivat, ettei heitä oltu kuultu, asioista ei oltu tiedotettu riittävästi ja että he olivat jääneet vaille apua.

lapselle määrätään edelleen harvoin edunvalvojaa tai omaa avustajaa huostaanottoprosessiin.²⁰⁸ Lapsen aseman kannalta prosessia olisi syytä tarkastella tulevaisuudessa lähemmin.

”Koko tän prosessin ongelmahan on, että se lapsen tosiasiallinen tilanne jää ihan jalkoihin tässä jutussa. Et se on se ongelmallisin juttu, et jos meillä on tuomioistuinlaitos, joka ei kykene toteuttamaan lapsen tilannetta niin, että tehtäis toimenpidevertailu, että missä sen on hyvä, kehnossa kodissa vai kaltoin kohtelevassa laitoksessa. Ja lapsi tulee sinne kertomaan, et hänellä ei ole ketään kenen kanssa keskustella, hänelle on määrätty masennuslääke ja hänet on siirretty mukautettuun opetukseen, vaikka on älykäs nuori tai hänet eristetään jatkuvasti, niin sillä ei oo mitään merkitystä. Niin minkälaisen kuvan se prosessin johtotähti, sitähän lapsen tulis olla, saa koko tästä yhteiskunnasta, jos sen sanomisilla ei oo merkitystä, et tuomioistuin antais hänelle suojaa.” AA12

5.3 Lapsen etu ja edunvalvonta

Huostaanottoasioissa keskeinen ratkaisukriteeri on lapsen etu. Varsin tyyppillistä on, että osapuolilla on eriäviä näkemyksiä siitä, mikä on lapsen edun mukainen ratkaisu asiassa. Tällainen etujen ristiriitatilanne on asian käsittelyn kannalta herkkä. Vanhemmilla, toisin kuin lapsilla, on myös ennistä useammin lainopillinen avustaja mukana huostaanottoasian käsittelyssä, ja avustajat ovat toimessaan sitoutuneet ajamaan päämiehensä etua asiassa.²⁰⁹ Eturistiriidan tuomasta paineesta asian käsittelyyn keskusteltiin myös haastatteluissa. Osa avustajista oli selvästi joutunut pohtimaan asiaa, osa avustajista taas hieman väisti kysymystä vastaamalla asian vierestä. Ristiriitatilanteet ovat kiinnittäneet myös hallinto-oikeuden jäsenten huomion.

”Tuleehan sitä (eturistiriitaa). Toisaalta jos avustan vanhempia, niin silloin se ei oo mun ongelmakaan kauheesti. – Toki jos olisi joku

²⁰⁸ Mäenpää M. 2001, 1139 ja Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 27. Tämän tutkimuksen asiakirja-aineistossa edunvalvoja oli määrätty 7 lapselle (3 %) ja avustaja oli 9 lapsella 8 (4 %). Esimerkiksi monissa anglo-amerikkalaisissa maissa on tapana määrätä lapselle lastensuojeluasiassa sosiaaliviranomaisista ja muista asianosaisista riippumaton edustaja, jonka tehtävänä on välittää tuomioistuimelle lapsen näkemystä. Bilson & White 2005.

²⁰⁹ Asianajajien osalta tämä mainitaan nimenomaisesti hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Niiden kohdassa 3.1 todetaan, että ”Asianajajan on oltava asiakkaalleen lojaali. Asianajaja on velvollinen lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen parhaan kykynsä mukaan valvomaan asiakkaansa etua ja oikeutta.” Ks. myös AAL 5 § 1 ja Laki valtion oikeusaputoimistoista 2002/258, 6 § 1. Toisaalta avustajilla voidaan katsoa olevan tiettyjä velvollisuuksia myös jutun toisia osapuolia kohtaan (ns. bona fides -velvollisuudet). Ks. esim. HE 318/2010, 4 ja Peltonen 2006, 54.

räikeä tilanne, niin kyllähän sitä yrittäisi puhua päämiehelle realistisesti ja järkeä.” AA11

“Vanhempien kannalta se voi olla tragedia, jos menettää sen lapsen. Mutta lapsen kannalta se voi olla mahdollisuus. Avustajan roolissa tää voi olla kauheen vaikee sanoo päämiehelle.” E1 (avustajatausta)

”Jotenkin tuntuu, että avustajat menee niin kauheasti päämiehen mukana asiaan, että eikö ne ollenkaan ajattele lapsen tilannetta. Esimerkiksi jos huostaanoton tarve tosiaan on olemassa, niin epärealistisesti jotenkin ajaa sen vanhemman asiaa. En tiedä kuuluuko se niin asianajajan rooliin, ettei ne voi ajatella sitä toiselta kannalta. Joskus tuntuu pahaltakin kuunnella niiltä.” T4

”Tulee (eturistiriita). Mutta nythän meillä on tää edunvalvojan sijainen, joka on loistava juttu. Sen voi hakee vanhempikin. Ja mä voin avustajana suositella, että tekkää näin.” AA3

Lähtökohtaisesti huoltaja edustaa lasta ja käyttää tämän puolesta puhevaltaa myös silloin, kun he ovat erimielisiä asian ratkaisusta. (LHL 4 §.) Tietyissä tilanteissa lapselle on lastensuojeluasian käsittelyssä määrättävä edunvalvoja. Tätä koskeva nimenomainen määräys otettiin lastensuojelulakiin tarkoituksena vahvistaa lapsen osallistumisoikeutta itseään koskevissa asioissa.²¹⁰ Edunvalvojan määrääminen edellyttää, että on 1) *perusteltu syy* olettaa, ettei huoltaja voi *puolueettomasti* valvoa lapsen etua asiassa. Etujen ristiriidan lisäksi edellytetään, että 2) edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi (LSL 22 §).

Tutkimusaineistossa edunvalvoja oli määrätty viidessä tapauksessa, yhteensä seitsemälle lapselle.²¹¹ Yksi tapauksista koski kolmen saman perheen lapsen huostaanottoa. Edunvalvojia oli aineistossa määrätty kaikenikäisille (0–17) lapsille. Osassa näitä tapauksia oli pidetty suullinen käsittely (n=3), joissa myös edunvalvojat olivat mukana. Kuudella lapsella tehtävää hoiti asianajaja tai julkinen oikeusavustaja ja yhdellä lapsella yleinen edunvalvoja.²¹² Lakimiehen koulutus ei ole tehtävän edellytys, vaan valinnassa on

²¹⁰ Sosiaalihuollon asiakaslaissa (SHAL) vastaava määräys on ollut vuodesta 2001 lähtien (SHAL 10 § 3). Tähän säännökseen nähden LSL:n määräys on kuitenkin erityissäännöksen asemassa, joten sitä sovelletaan lastensuojeluasioissa riippumatta siitä, onko asia vireillä sosiaalitoimessa vai tuomioistuimessa. Ks. myös HolhL 11 § ja 32 § 2.

²¹¹ Luku on lapsikohtaisesta (n=205) aineistosta.

²¹² Oikeusaputoimistot ovat vuoden 2009 alusta vastanneet myös yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Ks. Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Oikeusaputoimistoissa tehtävää hoitavat yleiset edunvalvojat ja heitä avustava henkilökunta. Osa toimistoista on ostanut palvelun joko kokonaan tai osittain muilta palveluntuottajilta kuten kunnilta, yhdistyksiltä tai yrityksiltä. Kaikkien edunvalvojien toimintaa valvoo maistraatti.

kiinnitettävä huomiota asian laatuun ja sen merkitykseen lapsen kannalta. Merkitystä on myös edunvalvojaksi esitetyn taidoilla ja kokemuksella sekä sillä, että hän voi puolueettomasti arvioida lapsen etua asiassa.²¹³

Aineistossa tyypillisin edunvalvojan määräämiseen johtanut tilanne oli sellainen, jossa toista tai molempia vanhempia epäiltiin lapsen pahoinpitelystä (n=3). Yhdessä tapauksessa oli kyseessä huoltajien pitkittynyt, eron jälkeinen huoltoriita, jossa lapsi oireili erittäin voimakkaasti. Kolmen saman perheen lapsen huostaanottoa koskevassa asiassa syy ei ilmennyt asiakirjoista, eikä sitä myöskään voinut päätellä asiakirjojen teksteistä. Niiden perusteella tapaus näytti hyvin tavanomaiselta huostaanottotilanteelta: kyseessä oli kolmen lapsen yksinhuoltajaäiti, jolla oli ongelmia alkoholinkäytön ja jaksamisen suhteen.

Hallinto-oikeus oli määrännyt edunvalvojan kahdessa tapauksessa ja kahdessa muussa tapauksessa määräyksen oli antanut kärjäoikeus, eli määräys oli haettu jo asian ollessa vireillä sosiaalitoimessa. Yhden tapauksen osalta asiakirjoista ei selvinnyt, missä edunvalvoja oli määrätty.

Vaikka edunvalvojan rooli on tarkoitettu erilaiseksi kuin oikeusavustajan, käytännössä molemmat tahot kuitenkin toimivat pitkälti samaan tapaan. Esimerkiksi pelkkää oikeudenkäyntiä seuraamalla on hyvin vaikea sanoa, onko lapsella käsittelyssä mukana avustaja vai edunvalvoja.²¹⁴ Koska edunvalvojainstituutio lastensuojelussa on vielä nuori, eivät myöskään edunvalvojen työnkuva ja sisältö ole kaikin osin selviä. Laintasolla edunvalvojan tehtäviä ei myöskään ole tarkemmin määritelty.

Erytisesti tahdonvastaisissa huostaanotoissa ulkopuolinen, hakijasta ja vanhemmista riippumaton avustaja tai edunvalvoja, saattaisi vahvistaa lapsen asemaa prosessissa. Tästä olisi myös käytännön hyötyä, kun huostaanotto prosessiin liittyvä asiakirjaliikenne voisi kulkea avustajan tai edunvalvojan kautta.²¹⁵

²¹³ HE 252/2006 ja Tammi & Lapinleimu 2011, 47.

²¹⁴ Tämä johtunee osin siitä, että edunvalvojiksi on määrätty paljon juridisen koulutuksen saaneita oikeusavustajia, mikä on järkeväkin silloin, kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa.

²¹⁵ Esimerkiksi useissa anglo-amerikkalaisissa maissa jonkinlainen edustajajärjestelmä on olemassa. Ks. Bilson & White 2005. Edunvalvoja instituutioiden kehittymiseen on useissa tapauksissa vaikuttanut LOS:n ratifioiminen (ks. erit. LOS 3 ja 12 art.) Suomessa on kuitenkin ollut vallalla päinvastainen ajattelumalli, jossa lasten edunvalvonta on nähty hyvin rajattuna, juridisena toimintana, jota tulisi käyttää vain poikkeustilanteissa. Marjomaa & Lapinleimu & Laakso 2011, 11.

6 PÄÄTÖKSENTEKO

6.1 Hallinto-oikeuden päätökset

Tutkimuksen asiakirja-aineisto koostui 15.2.–14.5.2010 hallinto-oikeuksissa ratkaistuista huostaanottoasioista. Tuona aikana hallinto-oikeudet ratkaisivat yhteensä 159 huostaanottoasiaa. Ratkaistut asiat jakautuivat hallinto-oikeuksien kesken seuraavasti:

Taulukko 6 Ratkaistut asiat hallinto-oikeuksittain (N=159)

Hallinto-oikeus	N	%*	%**
Helsinki	39	24,5	19
Turku	26	16,4	26
Hämeenlinna	26	16,4	20
Oulu	22	13,8	32
Kuopio	17	10,7	22
Kouvola	13	8,2	23
Rovaniemi	10	6,3	18
Vaasa	6	3,8	13
Yhteensä	159	100,0	

* %-osuus tutkimusaineiston tapauksista

** %-osuus ko. hallinto-oikeudessa koko vuonna ratkaistuista huostaanottoasioista

Ennen LSL:n muutosta 1.1.2008 tehdyissä tilastollisissa tarkasteluissa on havaittu, että hallinto-oikeudet useimmiten vahvistivat sosiaalilautakunnan tekemän päätöksen.²¹⁶ Hiitola ja Heinonen ovat tutkimuksessaan tarkastelleet huostaanottoasioissa tehtyjä ratkaisuja vuodelta 2008, jolloin aineisto on sisältänyt sekä uuden että vanhan lain mukaisia tapauksia (N=500). Tarkastelun tulos oli, että vanhan lain mukaisissa alistuksissa hakemuksista hyväksyttiin 98 %, kun vastaava luku uuden lain mukaisissa päätöksissä oli 92 %. Vaikka valtaosa hakemuksista oli hyväksytty, vaikutti kuitenkin siitä, että hakemusten hylkääminen on jonkin verran yleisempää uuden lain mukaisissa päätöksissä. Tulos oli lakiuudistuksen tavoitteiden mukainen, sillä hakemuksen tekemisen kynnyksellä oletettiin alhaisemmaksi kuin varsinai-

²¹⁶ Vuonna 1998 vahvistettiin 85 prosenttia päätöksistä ja vuonna 2004 prosentti oli 95. Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 3.

sen päätöksenteon kynnys.²¹⁷ Myös nyt käsillä olevassa tutkimuksessa hallinto-oikeudet hyväksyivät valtaosan huostaanottohakemuksista (90 %).

Taulukko 7 Hallinto-oikeuden ratkaisut tahdonvastaisissa huostaanotoissa (N=152)

Hallinto-oikeuden päätös hakemusasiassa	N	%
Hakemus hyväksytty	136	89,5
Hakemus hylätty	8	5,3
Rauennut/sillensä	5	3,3
Jätetty tutkimatta	1	0,7
Hyväksytty osittain	2	1,3
Yhteensä	152	100,0

Hakemuksista hylättiin viisi prosenttia (n=8). Hylättyjä hakemuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä. Lisäksi viisi hakemusta jäi sillensä, kun sosiaalitoimi oli peruuttanut hakemuksen. Yksi hakemus jätettiin tutkimatta.

Tutkimatta jätettyä tapausta (nro 4) on käsitelty jo sivulla 64. Siinä lapsen isä (huoltaja) ja lapsi eivät vastustaneet huostaanottoa. Äitiä, joka ei ollut lapsen huoltaja, ei oltu tavoitettu kuulemista varten. Hallinto-oikeus totesi, että koska 12 vuotta täyttänyt lapsi tai tämän huoltaja eivät olleet vastustaneet huostaanottoa, ei hallinto-oikeudella ollut toimivaltaa ratkaista asiaa, ja asia palautettiin sosiaalitoimeen uudelleen käsiteltäväksi.

Osittain hyväksytyissä tapauksissa (n=2) oli kyse siitä, että hakemus oli hyväksytty huostaanottoa koskevilta osin, mutta hylätty sosiaalitoimen vaatiman sijaishuoltopaikan osalta.

Toisessa tapauksessa lapsi sijoitettiin äidin vaatimuksen mukaisesti äidin vanhempien luo. Lapsi oli hyvin pieni, vain vuoden ikäinen. Sosiaalitoimi oli pitänyt suurimpana esteenä isovanhempien luo sijoittamisessa isovanhempien ikää (58 vuotta). Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että isovanhemmat ovat ikäänsä nähden pirteitä ja hyväkuntoisia. Näin ollen isovanhempien ikää ei voitu hallinto-oikeuden mukaan pitää esteenä sijoittamiselle. Myös perheen jälleenyhdistämisen tavoite puolsi sukulaissijoitusta (nro 99).

Toisessa tapauksessa lapsi sijoitettiin äidin luokse. Ratkaisussa oli nimenomaisesti huomioitu lapsen oma toive kotiin sijoittamisesta. Tätä ratkaisua tuki hallinto-oikeuden mukaan se, että lapsen käytöksessä ja kodin olosuhteissa oli huostaanoton jälkeen tapahtunut merkittävää parantumista. Hallinto-oikeus totesi, että lastensuojeluviranomaisten tulee väliaikaisen kotiin sijoittamisen aikana tarvittaessa järjestää tukitoimia perheelle ja seurata tiivistä lapsen ja hänen

²¹⁷ Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 25 ja Hiitola & Heinonen 2009, 32.

perheensä tilannetta sekä selvittää, voidaanko huostaanotto lopettaa vai onko sitä syytä jatkaa ja sijoittaa lapsi sijaishuoltoon kodin ulkopuolelle (nro 152).

Molemmissa tapauksissa asiassa oli järjestetty suullinen käsittely ja asianosaisilla oli avustaja.

Taulukko 8 Hallinto-oikeuden päätös valitusasiassa

Hallinto-oikeuden päätös valitusasiassa	N	%
Valitus hylätty	5	71,4
Kumottu ja palautettu	1	14,3
Jätetty tutkimatta	1	14,3
Yhteensä	7	100,0

Aineistossa oli mukana myös seitsemän ns. valitusasiaa. Näissä tapauksissa huostaanottoa ei ollut vastustettu ja sosiaalitoimi oli tehnyt huostaanotto-päätöksen, josta oli kuitenkin valitettu. Valituksista 5 hylättiin, eli sosiaalitoimen tekemä päätös huostaanotosta pysyi voimassa. Yhtään valitusta ei hyväksytty. Yksi huostaanottopäätös kumottiin, ja asia palautettiin takaisin hallintoon, ja yksi valitus jätettiin tutkimatta.

Kumotussa tapauksessa oli kyseessä tilanne, jossa lapsen huoltaja ei ollut määräaikaan mennessä ilmoittanut *sosiaalitoimelle* kantaansa huostaanottoon. Sen sijaan vastustusilmoitus oli määräajassa toimitettu *hallinto-oikeudelle*. Hallinto-oikeus katsoi, ettei johtava viranhaltija ollut ollut toimivaltainen tekemään huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa päätöstä, vaan asia olisi tullut saat-taa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tällä perusteella hallinto-oikeus kumosi viranhaltijan päätöksen ja palautti asian hallintoon uudelleen käsiteltäväksi (nro 81).

Valitus jätettiin tutkimatta tilanteessa, jossa isovanhemmat valittivat lapsenlapsensa huostaanottoa koskevasta päätöksestä. Koska lapsi ei ollut välittömästi ennen huostaanottoa ollut isovanhempien kasvatuksessa ja hoidossa, hallinto-oikeus katsoi, ettei heillä ollut valitus-oikeutta asiassa (nro 136).

Huostaanottoasiassa tehty ratkaisu voidaan määrätä heti täytäntöönpan-tavaksi, jos täytäntöönpanoa ei voida lapsen terveyttä tai kehitystä vaaranta-matta siirtää (LSL 91 §). Tutkimusaineisto osoitti tämän olevan pääsään-töinen käytäntö. Kaikki nyt tarkastellut päätökset oli määrätty täytäntöön-pantaviksi heti, vaikka sosiaalitoimi oli vain osassa hakemuksia esittänyt tätä koskevan vaatimuksen.

Hylätyt hakemukset

Hylättyjä hakemuksia oli aineistossa 8 kappaletta (5 %). Näitä hakemuksia yhdisti se, että yhtä poikkeusta lukuun ottamatta niissä oli pidetty suullinen käsittely ja että asian käsittelyssä oli ollut mukana avustaja ainakin yhdellä jutun asianosaisista (lapsi/hoitajat).²¹⁸

Poikkeuksen muodosti tapaus nro 107, jossa ei järjestetty suullista käsittelyä eikä kenelläkään asianosaisella ollut myöskään avustajaa. Tapauksessa oli kyse teini-ikäisen lapsen huostaanotosta. Nuori itse samoin kuin hoitajat (isä ja äiti) vastustivat huostaanottoa. He kaikki antoivat hallinto-oikeudelle kirjallisen selityksen, mutta kukaan ei pyytänyt suullisen käsittelyn järjestämistä.

Hallinto-oikeus piti käytössä olevaa asiakirjaselvitystä luotettavana ja asian ratkaisemisen kannalta riittävänä. Asiassa oli hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan riidatonta se, ettei lapsi omalla käyttäytymisellään ollut vaarantanut terveyttään tai kehitystään, vaan hakemuksen keskeinen peruste oli vanhemman psyykinen sairaus ja sen vaikutus lapseen. Sen osalta hallinto-oikeus totesi, että tilanne oli lääkityksen johdosta *kohentunut verrattuna aikaan, jolloin huostaanottihakemus tehtiin*. Ottaen vielä huomioon lapsen iän ja tämän oman mielipiteen hallinto-oikeus katsoi, etteivät kasvuolosuhteet kotona vakavasti vaaranna lapsen terveyttä ja kehitystä ja hylkäsi huostaanottohakemuksen.

Kaikkiaan *muuttuneet olosuhteet huostaanottohakemuksen tekemisen jälke-* *keen* mainittiin keskeisenä hylkäämisen perusteena viidessä tapauksessa.²¹⁹

Aikaa huostaanottohakemuksen tekemisestä hallinto-oikeuden päätökseen oli näissä tapauksissa kulunut vaihtelevasti kolmesta kuukaudesta 10 kuukauteen. Kahdessa hylätyssä tapauksessa hallinto-oikeus katsoi, etteivät huostaanoton edellytykset olleet alun perinkään täyttyneet.²²⁰

Hylätyssä tapauksessa (nro 67) oli pidetty suullinen käsittely ja hoitaja oli muutenkin ollut hyvin aktiivinen asian käsittelyssä. Keskeinen huostaanottooperuste oli hoitajan psyykinen vointi. Hallinto-oikeus katsoi asiakirjojen ja suullisessa käsittelyssä esille tulleen perusteella, että lapsi (X) oli ikänsä mukaisesti hyvin kehittynyt ja että tälle oli syntynyt vahva kiintymyssuhde hänestä huolta pitä-

²¹⁸ Ks. samansuuntaisesti Hiitola & Heinonen 2009, 39. Hylätyissä hakemuksissa pääasiallinen huostaanottooperuste oli nimenomaan vanhempiin liittyvä. Kyseessä olivat joko vanhemman psyykkiset ongelmat, yleinen jaksamattomuus/kyvyttömyys vanhempana tai parisuhteen ristiriidat.

²¹⁹ Tapauksissa nro 43, 57, 107, 132 ja 140.

²²⁰ Ks. huostaanoton päätösharkinnassa huomioon otettavista seikoista esim. Taskinen 2009, 50–53.

neeseen huoltaja Y:hyn. Tätä voitiin hallinto-oikeuden mukaan sellaisenaan pitää osoituksena siitä, että Y oli kyennyt ongelmistaan huolimatta huolehtimaan lapsestaan niin, ettei tämän terveys ja kehitys ole LSL:n tarkoittamalla tavalla vaarantunut. Näin ollen huostaanotolle ei ollut edellytyksiä ja hakemus hylättiin.

Myös toisessa tapauksessa (nro 92) toinen huoltajista oli hyvin aktiivinen asian käsittelyssä. Hylkäävän päätöksen perusteluissa hallinto-oikeus katsoi, että *vaikka lapsen kasvuolosuhteet edelleen vakavasti vaarantavat lapsen terveyttä ja kehitystä, eivät kaikki LSL 40 §:ssä säädetyt edellytykset huostaanotolle ja sijaishuoltoon sijoittamiselle täyty, ja näin ollen hakemus on hylättävä.*

Päätöksen johtopäätösosio on hyvin niukka ja jonkin verran jää arvailujen varaan, mitä hallinto-oikeus päätöslausumallaan tarkoitti. Todennäköisesti tapauksessa on kyse siitä, että hallinto-oikeus on katsonut avohuollon tukitoimet vielä riittäviksi ja mahdollisiksi. Tätä tukee hallinto-oikeuden lausuma, jonka mukaan ”lastensuojelun tulee tarjota perheelle kotiin arjen sujumiseksi ja lapsen ja vanhempien vuorovaikutuksen turvaamiseksi lapsen terveyden ja kehityksen kannalta tarpeelliset tukitoimet”. Lisäksi hallinto-oikeus otaksuu päätöksessään, että ”huoltajat kykenevät ottamaan vastaan tarjotun tuen, etenkin kun tässä tilanteessa niiden osoittautuessa mahdottomiksi vaihtoehtona on lapsen mahdollinen huostaanottaminen ja sijaishuoltoon sijoittaminen”.²²¹

Yhdessä hylkäävässä päätöksessä hallinto-oikeus korosti lapsen etua ratkaisukriteerinä.

Tapauksessa lapsi ja toinen huoltajista vastustivat huostaanottoa. Huostaanottooperusteena olivat vanhempien väliset ristiriidat ja kasvatuserimielisyydet sekä lapsen käytöshäiriöt. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että huolimatta vanhempien riitaisuuksista lapsen kasvatuksessa sekä ongelmista rajojen asettamisessa, ei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka uhkaisivat vakavasti vaarantaa lapsen terveyden ja kehityksen. Lisäksi hallinto-oikeus piti avohuollon tukitoimia edelleen tarkoituksenmukaisina ja mahdollisina. Huostaanotto ei näin ollen ollut lapsen edun mukaista ja hakemus hylättiin. (nro 123)

²²¹ Sosiaalitoimi valitti hylkäävästä päätöksestä. Ks. KHO:n ratkaisu asiassa s. 125.

Sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös

Kun hallinto-oikeus päättää lapsen tahdonvastaisesta huostaanotosta, tekee se useimmiten samalla päätöksen myös siitä, mihin lapsi sijoitetaan. Tavallisimmin huostaan otettu lapsi sijoitetaan laitos- tai perhehoitoon.²²²

Uutta lastensuojelulakia valmisteltaessa tiedossa oli, ettei hyviä, lapsille sopivia sijaishuoltopaikkoja ole riittävästi. Huolta oli myös siitä, miten voidaan taata hoidon laatu kaikissa sijaishuoltopaikoissa. Molemmat ovat asioita, joihin ei voida vaikuttaa yksin lainsäädännön keinoin, mutta uudessa lastensuojelulaissakin korostettiin sijaishuoltopaikan tärkeyttä lapsen kannalta. Sen valinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tarpeisiin (LSL 50 §). Erityisen tärkeää olisi välttyä siltä, että lapsen sijaishuoltopaikka valitaan käytännössä vain sillä perusteella, mitä paikkoja kunnalla sattuu sijoitusta tehtäessä olemaan vapaana ja käytettävissä.²²³

Sijaishuoltopaikka ja siihen liittyvä päätöksenteko olivat esillä myös haastatteluissa ja haastattelujen perusteella siihen näyttää liittyvän ongelmia. Käytännössä ongelmat ovat osin yhteydessä *huostaanottohakemusten laatuun* (ks. niistä jakso 4.2). Hakemuksissa sijaishuoltopaikkoja koskevat selvitykset ovat usein päätöksenteon kannalta puutteellisia tai selvitykset tulevat hyvin myöhäisessä vaiheessa prosessia.

”Se (sijaishuoltopaikka) voi jäädä ihan köykäisen selvittämisen vaaraan, joskus on vasta siinä hallinto-oikeusprosessin aikana alkanut kirkastumaan se mikä on se paikka ja perusteet ja sitten asianosaisetkin yhtäkkiä herää ja pyytävät selvittämään jotain sukulaispaikkaa tai muuta. Ollaan hyvinkin hankalissa ratkaisutilanteissa muutamia kertoja oltu sijoituspaikan osalta.” T1

”Musta tuntuu, et meillä ei oo riittävästi tietoo niistä sijoituspaikoista, et se on hyvin pintapuolista. Et sosiaalityöntekijöiden päätökseen on aika paljon pitäydyttävä siinä asiassa. Ja luotettava et he on sen asian harkinnut ja kattonut. Se on niin kirjava kenttä.” AT1

”Niissä kohdin (sijaishuoltopaikka) juuri saattaa olla puutetta, ettei oo selvitetty milainen paikka on.” E1

Heikon selvityksen perusteella päätöstä sopivasta sijoituspaikasta ei aina ole helppo tehdä. Hallinto-oikeuksilla ei myöskään ole tehokkaita keinoja velvoittaa sosiaalitoimea tekemään selvitystä. Lähinnä kyseeseen tulee ha-

²²² Verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin, lasten laitossijoitusten osuus on Suomessa merkittävä. LSL:n sijaishuoltopaikkaa koskevaa 50 §:ää ollaan muuttamassa siten, että jatkossa perhehoito tulee lain mukaan olemaan ensisijainen sijaishuollon muoto. Eduskunta on hyväksynyt lakimuutoksen ja se tulee voimaan 1.1.2012. Ks. HE 331/2010, 4.

²²³ HE 252/2006, 164.

kemuksen hylkääminen puutteellisen selvityksen johdosta. Tämä taas ei pääsääntöisesti voi olla lapsen edun kannalta paras ratkaisu.

Vaikka sijaishuoltopaikkaa koskeva asia saattaa olla hankala selvitettävä, on selvää, että lapsen ja perheen tulevaisuuden kannalta kyseessä on merkittävä päätös. Näin on erityisesti silloin kun lapsi tarvitsee sijaishuoltopaikkaa erityistä hoitoa tai kun hoitopaikka sijaitsee kaukaa kotoa. Tutkimuksen asiakirja-aineistosta kävi ilmi, että vanhemmat tai lapsi kiinnittävät varsin usein huomiota sijaishuoltopaikan laatuun tai sijaintiin. He saattavat vaatia eri paikkaa kuin mitä sosiaalitoimi on ehdottanut tai sukulaissijoitusta.

Taulukko 9 Mihin huostaanottohakemuksen vastustus kohdistui

Mitä vastustettiin/mihin valitus kohdistui	N	%
Vain huostaanottoa	80	50,3
Huostaanottoa ja sijaishuoltopaikkaa	72	45,3
Vain sijaishuoltopaikkaa	7	4,4
Yhteensä	159	100

Puolessa tutkimusaineiston tapauksista vastustus kohdistui ainoastaan huostaanottoon, ja esitetty sijaishuoltopaikka sinänsä hyväksyttiin.²²⁴ Lähes yhtä yleistä (45 %) oli kuitenkin sekä huostaanoton että esitetyn sijaishuoltopaikan vastustaminen. Muutamissa tapauksissa vastustus kohdistui ainoastaan esitettyyn sijaishuoltopaikkaan ja huostaanotto sinänsä hyväksyttiin.

Esimerkiksi tapauksessa nro 78 huoltajana toimiva äiti ei vastustanut huostaanottoa eikä sijaishuoltopaikkaa. Sen sijaan nuori itse vastusti esitettyä sijaishuoltopaikkaa ja halusi pysyä paikassa, jonne hänet oli kiireellisesti sijoitettu.

Nuori sijoitettiin hallinto-oikeuden päätöksellä sosiaalitoimen esittämään sijaishuoltopaikkaan. Perusteluissaan hallinto-oikeus ei juurikaan ota kantaa siihen, miksi lapsen mielipidettä sijaishuoltopaikasta ei ole otettu huomioon. Kun tapauksessa oli kyse myös nuoren psyykkisestä oireilusta, on mahdollista, että syy valittuun sijaishuoltopaikkaan on ollut psykiatrisen osaamisen tarve nuoren hoidossa.

Tapauksessa nro 149 nuori itse ja hänen isänsä vastustivat sosiaalitoimen esittämää sijaishuoltopaikkaa. Nuoren mielestä se oli liian kaukana kotoa. Isä taas olisi toivonut perheenomaisempaa paikkaa. Nuori sijoitettiin hallinto-oikeuden päätöksellä sosiaalitoimen esittämään sijaishuoltopaikkaan. Tässä tapauksessa hallinto-oikeus otti

²²⁴ Osassa näitä tapauksia vanhemmat voivat olla sosiaalitoimen kanssa hyvinkin yksimielisiä siitä, että lapsi tarvitsee sijaishuoltopaikan tarjoamaa hoitoa, mutta he ovat erimielisiä huostaanoton tarpeellisuudesta. Lapsen sijoitus avohuollon tukitoimena on mahdollista, mutta sen ehdot ja aikarajat ovat hyvin tiukat. Ks. LSL 37 § ja 37 a §.

perusteluissaan nimenomaisesti kantaa sijaishuoltopaikan valintaan ja totesi, että esitetty sijaishuoltopaikka on erikoistunut psyykkisesti oireilevien lasten hoitoon. Lisäksi hallinto-oikeus otti huomioon, että tilanne oli muuttunut sijoituksen jälkeen. Nuori itsekin oli alkanut kotiutua sijaishuoltopaikkaan ja tilanne rauhoittua.

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että päätöksentekoon liittyvistä vaikeuksista huolimatta hallinto-oikeuksissa tiedostetaan sijaishuoltopaikan tärkeys ja että nimenomaan niitä koskevat ratkaisut saattavat erityisesti suullisen käsittelyn aikana muuttua. Kuntatason päätöksissä voikin piillä tietty vaara siitä, että sijoitus tehdään tai siihen vaikuttavat muut seikat kuin huostaan otetun lapsen tarpeet. Asianosaisten oikeusturvan kannalta merkittävä asia on, että hallinto-oikeudet näyttävät kiinnittäneen huomiota ja puuttuneen sijaishuoltopaikkoihin liittyneisiin epäkohtiin. Ongelmallista on se, että hallinto-oikeuksien aktiivisuus asian selvittämisessä (HLL 33 §) näyttää vaihtelevan hallinto-oikeuksittain, kun virallisperiaatetta sovelletaan hyvin eri tavoin eri hallinto-oikeuksissa.²²⁵

Joissakin haastatteluissa tuomarit pohtivat sitä, voisiko hallinto-oikeus sijoittaa lapsen muuhun paikkaan kuin mitä hakija tai asianosaiset ovat esittäneet. Asian luonne huomioon ottaen hallinto-oikeus ei voine olla sidottu esitettyihin sijaishuoltopaikkoihin. Tämä seuraa siitä, että kyseessä on asia, jossa ratkaisu tehdään ensisijaisesti lapsen etu huomioon ottaen (LSL 4 §, ks. myös sijaishuoltopaikan valintaa koskeva LSL 50 §). Hallinto-oikeus ei siten voine päättää sijaishuoltopaikasta tavalla, joka ratkaisevan kokoonpanon käsityksen mukaan on lapsen edun vastainen.

Vrt. tutkimusaineiston tapaus nro 28. Kyseessä oli tilanne, jossa sosiaalitoimi vaati lapsen huostaanottoa ja sijoittamista kotiin äidin luokse. Huostaanottoperusteena oli lapsen äidin alkoholinkäyttö, jonka katsottiin vaarantavan lapsen terveyden ja kehityksen. Hallinto-oikeus sijoitti lapsen äidin luo hakemuksen mukaisesti ja totesi ratkaisuaan tukevan ”myös sen oikeudellisen näkökohdan, että jos sijoituspaikaksi määrättäisiin kodin ulkopuolinen sijoituspaikka, hallinto-oikeus itse asiassa käyttäisi toimivaltaansa tavalla, jota sen enempää hakija kuin yksityinen asianosainenkaan ei ole vaatinut.”

Kiireellisen sijoituksen jatkopäätös ja väliaikainen määräys

Uuden LSL:n säännöksiä kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksestä sekä väliaikaisesta määräyksestä muutettiin melko pian lain voimaantulon jälkeen.

²²⁵ Ks. virallisperiaatteen soveltamisesta s. 77.

Näiden asioiden määrä hallinto-oikeuksissa oli lisääntynyt merkittävästi uudistuksen jälkeen ja aiheuttanut osaltaan hallinto-oikeuksien ruuhkaantumista.²²⁶ Muutokset tulivat voimaan 1.3.2010 lähtien.

Kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirrettiin hallinto-oikeuksilta takaisin kunnan sosiaalitoimeen. Voimassa oleva lain mukaan viranomaisen päättää siis niin kiireellisestä sijoituksesta kuin sen jatkamisestakin. Molemmista päätöksistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen (LSL 38 § ja 90 §). Odotusten mukaisesti kaikki haastatellut pitivät etenkin kiireellistä sijoitusta koskevaa muutosta positiivisena asiana.

”Kyllä tää muutos oli hyvä muutos. Kun sitä jatkoa haetaan sitä varten, että asiaa voidaan selvittää lisää ja saadaan hakemus valmisteltua, niin tavallaan eihän hallinto-oikeudessa voida sanoa, että ei se oo tarpeen, jos sosiaalitoimessa sanotaan, että on.” E8

”Musta se niinkun helpottaa työtä et se (kiireellisen sijoituksen jatkosta päättäminen) on täällä. En sit tiedä jos joku aattelee kansalaisten oikeusturvan kannalta et onks se sitten hyvä, mut meidän työn kannalta.” S3

”Musta se oli ainoa mahdollisuus, ettei ne (hallinto-oikeudet) ole jatkuvasti tukossa. Siinä ei enää oikeusturva välttämättä toteudu kun kesto on myös yks seikka.” AA13

Väliaikais määräyksen osalta haastattelujen ajankohta (kevät 2010) vaikutti siihen, ettei muutoksen käytännön vaikutuksista ollut vielä riittävästi kokemusta. Ilmeisesti väliaikais määräykset olivat vähentyneet jonkin verran jo ennen lakimuutosta, kun sosiaalitoimen toimintatapoja oltiin saatu yhtenäistettyä ohjauksen ja koulutuksen avulla. Nähtäväksi jää, missä määrin asianosaiset tulevat jatkossa niitä pyytämään. Myös kiireellisen sijoituksen osalta muutoksen lopullinen merkitys hallinto-oikeuksien työmäärän kannalta nähdään vasta, kun selviää, kuinka aktiivisesti niistä tullaan valittamaan.

Kiireellisten sijoitusten osalta on ratkaisupaikan ohella syytä kiinnittää huomiota niiden määrään ja edellytyksiin. Nykyään yhä useamman lapsen huostaanotto alkaa kiireellisellä sijoituksella.²²⁷ Tätä tutkimusta varten kerätyn asiakirja-aineiston lapsista peräti *87 prosenttia oli sijoitettuna huostaanottohakemuksen tullessa vireille*. Kiireellisesti oli sijoitettu 78 prosenttia ja avohuollon sijoituksena kahdeksan prosenttia.

Lähtökohtaisesti kiireellisen sijoituksen edellytykset ovat tiukat; lapsen on oltava huostaanottoperusteissa mainituista syistä eli kasvuolosuhteistaan

²²⁶ Ks. tarkemmin jakso 1.3 ja HE 225/2009, 9–10.

²²⁷ THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009, 2–3.

tai oman käytöksensä johdosta *välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa* (LSL 38 §). Myös lain esitöissä on korostettu toimenpiteen poikkeuksellista luonnetta.

Tiukkoihin edellytyksiin nähden kiireellisten sijoitusten määrät ovat varsin korkeita. Sekä haastattelujen että asiakirja-aineiston perusteella vaikuttaa myös siltä, että kiireelliset sijoitukset jatkuvat säännönmukaisesti huostaanottokäsittelyn ajan eivätkä lapset juurikaan palaudu kotiin odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua. Väistämättä herää kysymys, onko kaikissa tapauksissa todella kyse vakavasta vaaratilanteesta vai onko kiireellisestä sijoituksesta tullut huostaanottomenettelyn käynnistävä automaatti. Tästä näkökulmasta lakimuutokseen voidaan suhtautua myös kriittisesti:

”Täähän on ihan naurettava tää uuden LSL:n systeemi, et se (kiireellinen sijoitus ja sen jatko) virkamiestyönä häthätää saadaan aikaiseks. Ikään kuin tää paranis sillä, että sossun kaveri tekee päätöksen, niin ei.” AA12

6.2 Päätösten perustelut

Huostaanottoasian hallinto-oikeuskäsittelyssä erityisesti perheellä on tiettyjä odotuksia paitsi tuomioistuinkäsittelyn, myös ratkaisun sisällön ja sen perustelujen suhteen.²²⁸

Tärkein asia asianosaisten kannalta lienee aina hallinto-oikeuden päätös, sen sisältö ja laatu.²²⁹ Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu yhtenä elementtinä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PL 21 §).²³⁰ Päätöksestä tulisi ilmetä sen sisältö sekä ne perustelut, joilla ratkaisuun päädyttiin (HLL 53 §). Perusteluilla voi olla merkitystä myös lopputuloksen ymmärtämisen ja hyväksymisenkin kannalta.

²²⁸ Tarukannel on kiteyttänyt tämän sanomalla, ettei oikeus toteudu itsestään, vaan prosessin kautta. Prosessi takaa oikeusvarmuuden ja pakottaa tuomioistuimen toimimaan niin, että niiden toiminta on ulkopuolisenkin kontrolloitavissa. Tarukannel 2002, 67.

²²⁹ Tarukannel & Jukarainen 2001, 209, Siitari-Vanne 2000, 1212 ja Mäenpää O. 2007, 92. Vrt. yleinen prosessi, jossa yhden ainoan oikean ratkaisun periaate on etenkin näytöllisesti tai juridisesti vaikeissa jutuissa saanut väistyä *prosessuaalisen totuuden* tieltä. Aineellinen totuus on toki etenkin rikosoikeudenkäynneissä tavoitteena. Tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan pidetä sen ratkaisemista, vastaako esitetty näyttö aineellista totuutta, vaan sen *mitä jutussa on siinä esitetyn näytön perusteella pidettävä totuutena* (OK 17:2.1). Ks. aiheeseen liittyvästä keskustelusta esim. Jokela 2000, 16–17, Virolainen & Pölönen 2003, 171–172, Huovila 3003, 165–191 ja Tarukannel & Tolvanen 2010, 933–934.

²³⁰ EIOS:n 6 artikla ei mainitse perusteluja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana, mutta EIT on useissa ratkaisuissaan todennut näin olevan. Esim. Almos Albert v. Romania (16.02.2010), Antonio Jose Laranjeira Marques da Silva v Portugal (19.01.2010), Ilias Kyriakides v. Kypros (16.10.2008) ja Meltex Ltd ja Mesrop Movsesyan v. Armenia (17.06.2008).

Tässä kappaleessa käsitellään hallinto-oikeuksien päätösten perusteluja huostaanottoasioissa. Ensin käsitellään päätösasiakirjojen rakennetta ja lopuksi perustelujen sisältöä. Tarkastelua varten jokainen asiakirja-aineistoon kuuluva huostaanottohakemus ja hallinto-oikeuden päätös asiassa on luettu läpi vähintään kerran, monet useamminkin. Lähempään tarkasteluun (useita läpilukukertoja) otettiin joka neljännen asiakirja-aineiston päätös. Yhteensä näitä päätöksiä oli 39.

Hallinto-oikeuden päätöksiä on tarkasteltu myös Hiitolan & Heinosen tutkimuksessa.²³¹ Tutkimusaineistona olleet ratkaisut olivat vuodelta 2008, ja tällöin päätösasiakirjat ovat sisältäneet niin vanhan lain (1983) mukaisia päätöksiä kuin uuden lastensuojelulain mukaan tehtyjä päätöksiä. Hiitolan ja Heinosen tutkimuksen mukaan päätökset olivat kaikkiaan huomattavasti kattavampia uuden lastensuojelulain mukaisissa päätöksissä kuin vanhan lain mukaisissa.

Vanhan lain mukaisissa päätöksissä lapsen ja vanhempien kuulemiskäytäntöjä ei esimerkiksi oltu eritelty. Perustelutekstit olivat hyvin lyhyitä, eikä niistä välttämättä saanut käsitystä päätöksen taustalla olleista tekijöistä. Sen sijaan uuden lain mukaisissa päätöksissä tekstiä oli runsaammin, ja niissä oli eritelty yhteenvedot kaikista asiaan vaikuttaneista selvityksistä.

Päätösasiakirjojen rakenteet vaihtelivat eri hallinto-oikeuksien välillä ja myös saman hallinto-oikeuden sisällä. Myös erot päätösasiakirjojen tietosisältöjen välillä olivat suuria. Joissain päätöksissä esitettiin kaikki lain vaatimat selvitykset ja arvioitiin näyttöä monipuolisesti. Osa päätöksistä oli kirjattu siten, ettei itse oikeuden prosessia kuvattu eikä selvitysten sisältöjä esitetty lainkaan. Jossain tapauksissa näytti myös siltä, että sosiaalitoimen laatima asiakaskertomus oli leikattu ja kopioitu suoraan oikeuden perusteluksi.

Yleisemmin päätökset jutuissa, joissa oli järjestetty suullinen käsittely ja joiden käsittelyssä vanhemmat olivat aktiivisesti mukana, näyttöä arvioitiin kattavimmin. Päätökset jutuissa, joissa suullista käsittelyä ei oltu järjestetty tai vanhemmat olivat muuten olleet passiivisia, jäivät vähemmälle käsittelylle.²³²

²³¹ Hiitola & Heinonen 2009.

²³² Hiitola & Heinonen 2009, 44–45.

Rakenne

Hallinto-oikeuksien päätöksissä oli edelleen jonkin verran rakenteellisia eroja, mutta tyypillisesti ne jakautuivat kolmeen osioon:

1) Tiedot asianosaista ja hakijasta

Päätöksen alussa kerrotaan, mitä asiaa päätös koskee ja päätöksen kohteena olevan lapsen henkilötiedot. Hieman vaihtelevasti päätöksissä oli tietoja myös lapsen vanhemmista ja mahdollisesti muista asianosaisista ja kuultavista. Poikkeuksena oli Rovaniemen hallinto-oikeus, jonka päätöksissä asianosaisten tietoja ei esitetty erikseen. Asianosaisia koskevien tietojen jälkeen päätöksessä ilmoitettiin usein hakija ja tämän esittämä huostaanottovaatimus keskeisine perusteluineen.

2) Käsittelytiedot

Asianosaisia ja hakijaa koskevien tietojen jälkeen käydään päätöksessä yleensä läpi asiassa esitetty selvitys (esimerkiksi kirjalliset kuulemiset ja hakemuksen tekemisen jälkeen asiassa saadut lausunnot) sekä se, mitä mahdollisia ratkaisuja hallinto-oikeus on asiaan liittyen antanut (esim. väliaikaiset määräykset). Jos asiassa on pidetty suullinen käsittely, siitä on yleensä maininta erikseen.

3) Hallinto-oikeuden päätös ja sen perustelut

Käsittelytietoja seuraa hallinto-oikeuden päätös asiassa. Se on aina muotoiltu niin, että ensin hallinto-oikeus ilmoittaa, hyväksyykö vai hylkääkö se hakemuksen. Tämän jälkeen ratkaisuisa kirjoitetaan auki ne lastensuojelulain pykälät, joita ratkaisussa on sovellettu. Osassa ratkaisuja pykälistä mainittiin ainoastaan LSL 40 §, toisissa pykäläviittauksia oli enemmän. Ratkaisuisaan hallinto-oikeudet olivat soveltaneet ainoastaan lastensuojelulakia. Yksikään päätös ei sisältänyt viittauksia KHO:n tai EIT:n ratkaisuihin, lakien esitöihin tai oikeuskirjallisuuteen. Kuitenkin yleisesti ottaen ainakin niin sanotuissa kiperissä tapauksissa erilaisten ratkaisuun vaikuttavien periaatteiden välistä painoarvoa joudutaan punnitsemaan.²³³

Sisältö

Viimeisenä päätösasiakirjassa tulevat ratkaisun perusteet. Varsinaisen päätöslauselman ohella ne ovat jutun asianosaisten kannalta päätöksen tärkein

²³³ Ks. Tarukannel & Jukarainen 2001, 293.

osio. Paitsi asianosaiselle myös ulkopuoliselle lukijalle tulisi selvitä, mitkä ovat ne syyt, joiden vuoksi lapsi on otettu huostaan. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun huostaanottoperusteet on perustellusti kiistetty.²³⁴

Viranomaisen esittämiltä perusteilta edellytetään paitsi lainmukaisuutta, myös tasapuolisuutta ja puolueettomuutta (HL 6 §). Se, että virkamies toimii virkavastuulla (PL 118 §), ei automaattisesti tee viranomaisen selvityksestä julkisesti luotettavaa. Hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu saadun selvityksen arviointi. Arviointi perustuu myös viranomaisen esittämän selvityksen osalta vapaaseen harkintaan (HLL 51 §).²³⁵

Yleisesti ottaen voi todeta, että perustelut vaikuttivat perusteellisemmilta silloin, kun jutussa oli mukana avustaja ja kun jutussa oli järjestetty suullinen käsittely. Perustelujen laajuuteen vaikutti myös se, vastustivatko kaikki asianosaiset vai vain joku heistä huostaanottoa. Jos vain joku asianosaisista vastusti huostaanottoa, olivat perustelut yleisesti ottaen suppeammat.

Toisaalta juuri ne jutut, joissa suullinen käsittely on järjestetty ja joissa avustaja on ollut mukana, voivat jo alun perin olla vaikeampia tapauksia. Joka tapauksessa oikeudenkäyntiaineistoa niissä on kertynyt huomattavasti enemmän, ja jo tästä syystä tuomiosta tulee pidempi. Toisaalta niissä jutuissa, joissa asianosaiset ovat olleet passiivisia (eli kirjallisia selityksiä ei ole annettu eikä suullista käsittelyä pidetty), ei lapsen tai vanhempien ääni tule päätöksessä juurikaan esille.

On myös syytä korostaa, ettei se, kuinka paljon tekstiä päätöksessä määrällisesti on, välttämättä kerro lainkaan siitä, kuinka hyvin päätös on perusteltu:

Tästä hyvänä esimerkkinä on tutkimusaineiston juttu nro 44. Lapsen äidillä oli avustaja, ja asiassa järjestettiin suullinen käsittely. Hallinto-oikeuden päätös on kaikkiaan 10 sivun mittainen. Siinä kerrotaan ensin pitkään asiassa saatu kirjallinen ja suullinen selvitys, jonka perusteella hallinto-oikeus tekee seuraavat arviot ja johtopäätökset:

”X:n (äidin) psyykinen vointi on hahmottamatta, hänen päihteiden ja lääkkeiden mahdollista väärinkäyttöä ei ole saatu luotettavasti selvitettyksi, ja hänen taloudellisestakin tilanteesta saadut tiedot ovat ristiriitaisia. Sosiaaliviranomaisilla ei ole kuitenkaan ollut luottamusta X:n jaksamiseen ja toimintaan. X:n elämän ajoittaisesta epätasapainosta ja voinnin vaihtelusta johtuvat kodin kasvuolosuhteet ovat uhanneet vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä. Avohuol-

²³⁴ Vrt. KHO:n muistio päätöksen perusteleminen 1996, 6 ja siitä kriittisesti Virolainen & Martikainen 2003, 276–291.

²³⁵ Mäenpää O. 2007, 372 ja Ervo 2008, 158 ja 265. Ks. myös HE 217/1995, 59.

lon tukitoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi eikä X:n sitoutumiseen avohuollon tukitoimiin ole edelleenkaan luottamista. Lapsi on ilmaissut haluavansa asua kotona. Vaikka lapsen mielipide ei voi olla ratkaisevassa asemassa päätöstä tehtäessä, se voi vaikuttaa osana kokonaistilanteen arvioinnissa. Sijaishuoltoon sijoittaminen on edellä mainitut seikat huomioon ottaen lapsen edun mukaista.”

Näin perustellen hallinto-oikeus päätyi huostaanottoon. Päätöksessä hallinto-oikeus on arvioinut näyttöä sikäli, että se toteaa, että huostaanotto-perusteista esitetty selvitys on jäänyt ristiriitaiseksi ja luotettavasti selvittämättä. Tästä seuraava hallinto-oikeuden johtopäätös jokseenkin yllättäen on, että huostaanoton edellytykset ovat olemassa, avohuollon tukitoimet riittämättömiä ja huostaanotto lapsen edun mukaista.

Ratkaisun perustelut jakautuivat usein kahteen osaan: ensin esitetään asiassa saatu selvitys, jota seuraa hallinto-oikeuden arvio ja johtopäätökset asiassa. Ensin mainittu osa (asiassa saatu selvitys) on usein selvästi pidempi kuin jälkimmäinen osio (hallinto-oikeuden arviointi ja johtopäätökset). Jos asiassa on pidetty suullinen käsittely, on suullisesti ja kirjallisesti saatu selvitys useimmiten eroteltu toisistaan. Joissakin päätöksissä esitetty selvitys oli lisäksi jaoteltu teemoittain (esimerkiksi kodin olosuhteet, vanhempien välinen väkivalta jne.).

Asiassa saatu selvitys sisältää usein suoraan sosiaalitoimen hakemuksesta kopioitua tekstiä.²³⁶ Osittain tämä on ymmärrettävää, onhan kyseessä nimenomaan asiassa esitetty selvitys eikä vielä selvityksen arviointi, ja hallinto-oikeuden siitä tekemät johtopäätökset. Sosiaalitoimen asiassa esittämä selvitys olisi kuitenkin vähäisellä lisätyöllä mahdollista esittää myös tuomioistuimen omin sanoin. Pahimmillaan sosiaalitoimen hakemuksen teksti toistuu hallinto-oikeuden päätöksessä kaksi kertaa; ensin osiossa ”Hakemuksen perusteet” ja sittemmin kohdassa ”Asiassa esitetty selvitys”. Asianosaisille käytäntö ei anna hyvää kuvaa tuomioistuimen toiminnasta.

Hallinto-oikeuden arviointia ja johtopäätöksiä koskeva osio on puolestaan usein hyvin suppea. Vasta tämä osio sisältää kuitenkin ratkaisun varsinaiset perustelut. Siitä tulee selvitä, *miten ja millä perusteilla* hallinto-oikeus on päätenyt tekemäänsä ratkaisuun asiassa.²³⁷ Suppeimmillaan hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut ovat silloin, kun on ensin kirjoitettu auki asiassa esitetty näyttö, jonka jälkeen todetaan lyhyesti, että ”perheen tilanteesta esitetyn, edellä kerrotun selvityksen perusteella voidaan todeta, että lapsen

²³⁶ Ks. myös Hiitola & Heinonen 2009, 44.

²³⁷ Ks. HE 252/2006, 164, jossa todetaan, että ”Huostaanottopäätöksen perusteita kirjatessa tulee aina varmistua siitä, että esimerkiksi puutteet lapsen huolenpidossa tai haitalliset seikat kasvuolosuhteissa, joihin huostaanotto tai huostaanottoa koskeva hakemus perustuu, ovat todellisia”.

kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään ja kehitystään.” Tällainen ratkaisu ei arvioi lainkaan esitettyä näyttöä, vaan jättää lukijan arvailtavaksi, mihin seikkoihin huostaanotto perustuu. Perusteluosiot sisälsivät myös hyvin vähän eri suuntaan puhuvien todisteiden arviointia, vaikka varsin tyypillistä oli, että tällaista ristikkäistä näyttöä oli esitetty.

Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa tilanne, jossa vanhempien ja sosiaalitoimen välillä vallitsee erimielisyys siitä, millainen on vanhemman psyykinen vointi lapsen kannalta. Asiasta on saatettu esittää niin vanhempaa vastaan kuin puolesta puhuvaa selvitystä, joka sinänsä tuodaan yleensä hyvin esille päätöksessä. Sen sijaan päätöksissä ei juurikaan analysoida selvitysten mahdollisia epäjohdonmukaisuuksia tai vertailla esimerkiksi todistajanlausuntojen luotettavuutta suhteessa asiakirjojen teksteihin saatikka oteta kantaa siihen, millä perusteella tietty todistelu on luotettavin.

Eri toimenpidevaihtoehtojen vertailu lapsen edun kannalta puuttuu päätöksistä lähes kokonaan. Tämä koskee muun muassa sen arvioimista, millä tavoin ja miksi kodin ulkopuolelle sijoittaminen turvaa lapsen kehityksen paremmin kuin kotiin jääminen.²³⁸

Myös keskeinen ratkaisuperuste eli lapsen etu jää poikkeuksetta arviomatta. Ratkaisun todetaan sinänsä olevan lapsen edun mukainen, mutta päätöksestä ei selviä, miten tähän johtopäätökseen on päädytty.²³⁹ Laissa on lueteltu seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon lapsen etua arvioitaessa. Koska oikeudenkäynnissä on kyse tietyistä lapsesta, on tärkeää, että käsittelyn aikana on selvitetty, mikä on juuri tämän lapsen kannalta paras ratkaisu. Arviointia vaikeuttaa se, että siinä on huomioitava myös ratkaisun tulevaisuuteen kohdistuvat vaikutukset.²⁴⁰ Ongelmallisissa tulkintatilanteissa ohjenuorana voidaan pitää sitä, että päätöksentekijän tulee valita se ratkaisu, joka hänen mielestään parhaiten vastaa lapsen elämän ja tulevaisuuden kannalta parasta tai ainakin vähiten huonoa vaihtoehtoa.²⁴¹

²³⁸ YK:n Lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan todennut olevansa huolissaan siitä, ettei lapsen edun periaatetta riittävästi ymmärretä ja oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Komitea toteaa, että *kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätöstensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen*. CRC/C/FIN/CO/4.

²³⁹ Samansuuntaisia havaintoja Marttunen 2008, 380–385 ja Marttunen & Kuula 2009, 22–23. Ks. myös Taskinen 2009, 53.

²⁴⁰ Lyhyellä aikavälillä merkkejä lapsen edun mukaisesta ratkaisusta voivat olla vaikkapa lapsen rauhoittuminen, psyykkisten tai käytösoireiden lieventyminen, ja kyky keskittyä koulukäyntiin. Pitkällä aikavälillä huostaanoton tulisi varmistaa lapsen kasvaminen tasapainoiseksi ja vastuulliseksi aikuiseksi, joka kykenee läheisiin ihmissuhteisiin ja työnteokseen. Huostaanottotyöryhmä 25.10.2004, 3.

²⁴¹ Huostaanottotyöryhmä 31.1.2006, 12–14 ja Taskinen 2009, 53–54.

Hallinto-oikeuksissa kirjallisen käsittelyn perinne on vahva, ja on mahdollista, ettei suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen analyysiin ole vielä riittävästi rutiinia erityisesti suhteessa kirjalliseen aineistoon. Varsin yleinen käytäntö hallinto-oikeuksissa vaikutti olevan, että suullisen käsittelyn jälkeen ratkaiseva kokoonpano jää istuntosaliin hetkeksi keskustelemaan asiasta ja erityisesti siitä selvityksestä, jota suullisessa käsittelyssä on saatu. Tällöin saatetaan jo tehdä päätös siitä, mihin suuntaan esittelijä alkaa ratkaisua kirjoittaa. Tällainen käytäntö todennäköisesti edesauttaa suullisen selvityksen huomioon ottamista päätöksessä, ja sellaisena sitä voidaankin pitää suositeltavana.

Puutteet hallinto-oikeuden päätöksissä voivat kertoa myös siitä, ettei asian valmistelu ole onnistunut. Asian valmistelun aikana kaikille osapuolille (hakijalle, asianosaisille ja myös tuomioistuimelle) pitäisi käydä selväksi, mitkä ovat huostaanoton perusteet ja mikä selvitys osoittaa sen. Vastaavasti tulee olla selvää, miltä osin perusteet kiistetään ja millä näytöllä. Tästä eteenpäin asian käsittely voi ja sen tulee keskittyä ainoastaan riitaisiin kohtiin. Keskeisessä asemassa ovat suullinen valmistelu ja suullinen istunto.

Niiden antamia mahdollisuuksia asian selvittämiseen ei tutkimushavaintojen mukaan kuitenkaan täysimääräisesti hyödynnetä.²⁴² Tällaisia tilanteita ilmeni päätöksissä useita. Esimerkkeinä voidaan mainita tutkimusaineiston tapaukset nrot 68 ja 92. Niissä molemmissa oli pidetty suullinen käsittely. Päätöksissä tulee kuitenkin esille, ettei epäselväksi jääneitä asioita ole tuomioistuimen kyselyoikeutta käyttämällä selvitetty.

Tapauksessa nro 68 on ollut kyse alakouluikäisen lapsen huostaanotamisesta, koska huoltaja ei kykene asettamaan lapselle rajoja. Perhettä ei ole hakemuksen mukaan voitu tukea avohuollon tukitoimin, koska huoltaja ei ole niihin sitoutunut. Avohuollon tukitoimet ovat olleet keskustelun kohteena myös suullisessa käsittelyssä. Tästä huolimatta päätöksessä todetaan: ”Epäselväksi jää, mikä on se avohuollon tuki, jota äiti tarvitsisi ja jota hän ottaisi vastaan.”

Tapauksessa nro 92 on kyseessä vastasyntyneen huostaanotto. Asian käsittelyssä on tullut esille, että vanhemmille erityisen tärkeää on määrätynlaisen ruokavalion noudattaminen. Aivan pienelle lapselle ravinnon määrällä ja laadulla on elintärkeä merkitys. Tästä huolimatta hallinto-oikeus toteaa päätöksessään: ”Asiassa on jäänyt epäselväksi, millaisesta dieetistä on kysymys”.

²⁴² Ks. samansuuntaiset havainnot Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 169/2008, 9, jossa todetaan, ettei kyselyin ja haastatteluin hankittu tarkastusaineisto kaikin osin tukenut hallinto-oikeuksien omaa käsitystä siitä, että aineellisesta prosessinjohtosta olisi erityisesti ja riittävästi huolehdittu.

Jos hakemuksen ja sen kiistämisen perusteet jäävät epäselviksi, ei päätös voi olla selkeä ja johdonmukainen. Hyvänä pidettävä tekniikka onkin päätöksen alussa todeta ne seikat, jotka ovat riidattomia ja mitkä ovat riitaisia. Varsinainen näytön arviointi keskittyy viimeksi mainittuun.

Päätöksissä oli toki eroja sen suhteen, miten esitettyä näyttöä oli arvioitu. Erot eivät kuitenkaan vaikuta hallinto-oikeuskohtaisilta, vaan lähinnä juttu- ja henkilökohtaisilta eroilta. Edellä on jo todettu, että yleisesti ottaen jutuissa, joissa vanhemmat ovat toimineet aktiivisesti, myös päätös on perusteellisempi. Tämän ohella päätöksen sisältöön vaikuttavat myös sen kirjoittajan henkilökohtaiset taidot ja ominaisuudet. Myös hallinto-oikeuden jäsenet itse vaikuttivat pitävän päätösten perustelemista vaikeampana kuin itse päätöksentekoa.

”Eihän se juuri koskaan täysin itsestään selvä ole, vaikka lopputulos oliskin itsestään selvä jollain tapaa ja tietäis heti että tämä se on, mutta totta kai se perustelu ja sen muotoilu ja mitä seikkoja siinä nostetaan esiin ja millä tapaa kirjoitetaan. Se perustelu on se vaikea osuus.” T1

”No mun kokemus on se, että lopputulos löydetään aika helposti, mutta päätöksen kirjoittaminen onkin vaikea asia. Sen pitää olla selkeä ja tiivistetty, riittävästi perusteltu ja siinä pitää olla kaikille tahoille riittävät perusteet. Jos varsinkin suullinen on pidetty niin se on aika työläs tehtävä sen jälkeen kirjoittaa päätös.” T5

6.3 Erilliskysymyksiä

Äänestäminen

Päätös huostaanottoasiassa tehdään kolmen tuomarin kokoonpanossa esittelijän päätösehdotuksen pohjalta. Monijäsenisessä kokoonpanossa on mahdollista, että jäsenet ovat erimielisiä ratkaisusta. Tällöin päätöksestä on äänestettävä (HLL 52 §).²⁴³ Äänestäminen huostaanottoasioissa on hallinto-oikeuksissa hyvin harvinaista. Tutkimusaineistossa kaikki hallinto-oikeuden tekemät ratkaisut niin hakemus kuin valitusasioissakin (N=159) oli tehty yksimielisesti.

Myös haastattelujen mukaan äänestäminen on käytännössä hyvin harvinaista. Päätöksenteko ei aina ole helppoa, mutta haastatteluista välittyi se

²⁴³ Äänestyksessä voittaa se mielipide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. (HLL 52 §). Päätökseen osaa ottavia jäseniä on kolme. Esittelijä ei osallistu päätöksentekoon, mutta voi jättää eriävän mielipiteen, jos päätös tehdään esittelyn vastaisesti.

vaikutelma, että päätöstä tehtäessä ratkaisusta ja sen perusteista keskustellaan varsin avoimesti ja perusteellisesti:

”Päätöksistä kyllä keskustellaan ihan niin paljon kun on tarpeen. Ja ei se aina ihan selkeetä oo, mutta yleensä hyvinkin äkkiä päästään siihen lopputulokseen. Monesti on täysin selkeetä, ehkä suurimmassa osassa. On sitte sellasiakin, mitä mietitään vähän pitempään. Omasta kokemuksesta voi sanoa, että aika yksimielisiä ollaan kyllä päätöksistä. Ei taida olla yhtään äänestysratkaisua.” E8

”Äänestykseen asti meillä ei oo kauheen usein menty, mut paljon on keskusteltu. Mehän jäädään suullisen jälkeen heti siihen, siinä saat-
taa mennä tuntikin, et puhutaan vaan ne ensivaikutelmat.” E4

”Normaalisti on helppo tehdä päätös, hankalissa tapauksissa, jotka on rajatapauksia, koitetaan neuvotella loppuun. Siellä voi tiettyjä kompromisseja löytyä, esim. niin että tällä hetkellä voidaan hyväksyä hakemus mutta sijoitetaankin kotiin koemielessä. Se voisi olla jonkinlainen kompromissi. Se ei oo varmaan hyvä, että täällä aletaan äänestämään, se voi lietsoa riitaa jollain tavalla.” T5

”Useimmiten on helppoo, kyllä se on niin selkeetä se näyttö. Aina se ei oo helppoo, ja aina keskustellaan, asiakirja-aineistosta ja suullisesta, että kyllä kaikki tulee käytyä läpi. Muutamia kertoja on äänestettykin, mikä on minusta hyvä. Että on sellainen henki, että ei tarvii olla yhtä mieltä, että jokainen voi sen oman mielipiteensä sanoa.” AT1

Asiantuntijajäsenen rooli päätöksenteossa

Huostaanottoasioissa tuomarikokoonpano koostuu kahdesta lakimieskoulutuksen saaneesta tuomarista ja yhdestä asiantuntijajäsenestä. Asiantuntijatehtävää hoidetaan päätyön ohella, mutta tuomarin vastuulla. Lastensuojeluasioissa asiantuntijoina toimivat ovat lähinnä lääkäreitä (erityisesti psykiatreja), psykologeja tai sosiaalialan ammattilaisia. Asiantuntijajäsenen merkitystä pidettiin tärkeänä, kun päätöksenteko siirrettiin hallinto-oikeuksiin.

Hallinto-oikeuksien lainoppineet jäsenet pitivät asiantuntijajäsenen osallistumista päätöksentekoon poikkeuksetta positiivisena asiana. Useimmiten heidän kuivailtiin olevan tärkeänä *tukena* ratkaisutoiminnassa. Eri-laisen ja eritasoisen psyykkisen oireilun lisääntymisestä niin lapsilla kuin vanhemmillä on seurannut se, että erityisesti psykiatrin koulutuksen saaneiden asiantuntijoiden tarve vaikuttaa olevan suuri.

”Se (asiantuntijajäsen) on tärkeä. Varsinkin jos lapsella on jotain mielenterveysongelmia tai jos on vanhemmista kysymys ja sitä pitää arvioida, niin eihän ilman lääketieteellistä koulutusta ole mitään edellytyksiä ottaa siihen kantaa. Asiantuntijajäsen usein pystyy esittämään kysymyksiä, joita ei välttämättä tuu mieleen.” E6

”Pidän tosi tärkeänä (asiantuntijajäsentä). Erilaiset mielenterveysongelmat on ainakin meidän näkökulmasta lisääntyneet sekä lapsilla että vanhemmilla, et niitten arvioiminen ihan maallikkonäkökulmasta – vaikka paljon tässä työssä on oppinut – on vaikeaa.” E4

”Asiantuntijan rooli on kyllä tärkeä ja varsinkin terveydenhuollon eli psykiatrin puolen asiantuntemus korostuu. Ei niinkään sitä sosiaalityön asiantuntemusta, vaikka sitäkin tietysti tarvitaan.” T1

”Kyllä se on tärkeä. Joskus erittäinkin tärkeä, jos on hankalia nuoria ja on kaikkia diagnooseja niiden käyttäytymisestä. Varsinkin just mun mielestä nuorten kanssa on tärkeä. Riippuu tietysti asiantuntijan koulutuksestakin, mikä se on.” T3

Monissa hallinto-oikeuksissa asiantuntijajäsen pyritään valitsemaan käsiteltävänä olevan jutun erityispiirteiden mukaan. Aina se ei kuitenkaan ole mahdollista.

”Yleensä me pyritään vähän kattoon, kun tiedetään heidän taustat ja koulutukset, ja sit aina kyseinen tapaus, et ois sitten asiantuntijuutta just siitä. Jos on ihan selvä juttu, sillä ei oo niin isoo merkitystä. Mutta mitä hankalampi juttu, sitä enemmän yritetään saada osuun se asiantuntijan osaaminen.” E4

Asiantuntijajäsenenä toimii paljon sosiaalialan asiantuntijoita. He ovat usein esimiesasemassa olevia virkamiehiä, joilla on pitkä kokemus sosiaalityöstä. Päätyönsä johdosta heillä saattaa olla hyvinkin vahva kytkös käytännön sosiaalityöhön. Tätä ei kuitenkaan hallinto-oikeuksissa näytetty pidettävän ongelmana. Kuopion hallinto-oikeudessa asiantuntijajäsenenä toimiva sosiaalitoimen edustaja on asiantuntijakaudellaan jopa istunnoissa edustanut hakijaa.²⁴⁴ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta tällainen kaksoisrooli on arveluttava eikä missään tapauksessa voi lisätä asianosaisten luottamusta hallinto-oikeusmenettelyä kohtaan.²⁴⁵

²⁴⁴ Luonnollisesti asiantuntijajäsenenä on tuolloin ollut joku muu. Käytännöstä on sittemmin luovuttu ilmeisesti siksi, että avustajat ovat puuttuneet asiaan. Asiantuntijajäsenen haastattelu 19.4.2010.

²⁴⁵ ”Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.” Ks. EIT:n ratkaisu Delcourt (1970, A 11).

Muutoksenhaku

Hallinto-oikeuden huostaanottoasiassa tekemään päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutosta voivat hakea kaikki henkilöt, joilla on oikeus tulla kuulluiksi huostaanottohakemuksen johdosta eli 12 vuotta täyttänyt lapsi ja tämän vanhempi ja huoltaja sekä muu sellainen henkilö, jonka hoidossa tai kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut (LSL 89 §). Myös viranomaiselle eli sosiaali-toimelle on poikkeuksellisesti säädetty muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä (LSL 92.2 §).

HLL:n mukaan viranomaisella on muutoksenhakuoikeus, jos laissa niin säädetään tai silloin, kun se on ”viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen” (HLL 6.2 §). Yleisen muutoksenhakuoikeuden puuttuminen johtuu siitä, ettei viranomaisella lähtökohtaisesti ole asianosaisen asemaa hallintoprosessissa.²⁴⁶

Suostumukseen perustuvissa huostaanotoissa muutoksenhakutie on perinteinen; sosiaalitoimen päätöksestä valitetaan ensin hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä on edelleen mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan tahdonvastaisissa huostaanotoissa hallinto-oikeus tekee asiassa ensiasteen päätöksen, joten KHO on ainoa valitusinstanssi. Ilmeisesti ainakin osittain tästä johtuen huostaanottovalitukset KHO:ssa ovat lisääntyneet ja niiden käsittelyajat pidentyneet.²⁴⁷

Osin kehitykseen voivat vaikuttaa myös lastensuojelun yleinen juri-disoituminen ja avustajien käytön lisääntyminen. Lainoppineet avustajat paitsi osaavat pyytää suullista käsittelyä asiassa voivat vaikuttaa myös siihen, valitetaanko jutussa vai ei.

²⁴⁶ Ks. myös s. 19. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana silloin, kun se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2005 vp, 3/I, PeVL 4/2004 vp, 10/I). Sen sijaan viranomaisen yleistä muutoksenhakuoikeutta valiokunta on pitänyt ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädellyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan kokea asianosaisen mahdollisena vastapuolena (PeVL 4/2004 vp, 10/I, PeVL 36/2004 vp, 4/II, PeVL 37/2004 vp, 3/II ja PeVL 45/2006, 3). Lastensuojeluasioissa viranomaisen muutoksenhakuoikeuden on kuitenkin katsottu ”asioiden luonne huomioon ottaen” olevan hyväksyttävää (PeVL 58/2006, 5).

²⁴⁷ OM 78/2010, 110–111. Ko. työryhmä on osana laajempaa hallintolainkäytön kehittämishanketta ehdottanut, että valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een rajoitettaisiin nykyistä useammissa asiaryhmissä. Tällä hetkellä noin 40 % KHO:een saapuvista asioista kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin. Lastensuojeluasioihin valituslupajärjestelmää ei kuitenkaan kaavailla, mt. mietintö, 136.

On myös mahdollista, että vaikeasti ratkaistavissa olevat ns. rajatapaukset olisivat uudistuksen myötä jonkun verran lisääntyneet, mikä voi osaltaan nostaa valitusprosenttia.

Tarkkoja tilastotietoja lastensuojeluasioiden muutoksenhakuprosenteista ei ole saatavilla. Uutta lastensuojelulakia koskeneessa hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu, että noin 15 prosenttia hallinto-oikeudessa käsiteltävistä *lastensuojeluasioista* menisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti.²⁴⁸

Tässä tutkimusaineistossa neljäsosassa (25 %) hallinto-oikeuden päätöksiä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁴⁹ Valituksista kaksi koski suostumukseen perustuvaa huostaanottoa ja loput olivat tahdonvastaisia huostaanottoja.

Taulukko 10 Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Valitettu KHO	N	%
Ei	120	75,5
Kyllä	39	24,5
Yhteensä	159	100,0

Avustajan käyttö näyttäisi vaikuttavan valitusvilkkauteen. Jutuissa, joissa valitettiin, 77 prosentissa jollakin asianosaisella oli avustaja, kun avustajien osuus koko aineistossa oli 43 %. Myös suullisen käsittelyn järjestäminen oli selvästi yleisempää (69 %) muutoksenhakuun päätyvissä jutuissa kuin koko aineistossa (36 %).

Useimmiten muutosta haettiin sen johdosta, että hallinto-oikeus oli hyväksynyt huostaanottohakemuksen tai hylännyt huostaanottoa koskevan valituksen. Kahdessa tahdonvastaisessa huostaanottoasiassa tehtiin valitus, vaikka huostaanottohakemus oli hylätty.

Toisessa tapauksessa (nro 67) valittaja oli todennäköisesti lapsen biologinen isä, jonka luokse lapsi oli kiireellisesti sijoitettu ja jonka sosiaalitoimi olisi halunnut myös lapsen sijaishuolto paikaksi. Hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi hakemuksen, ja lapsi palasi kotiin äidin luokse.

Toisessa tapauksessa (nro 92) valittaja oli sosiaalitoimi (ks. edellä s. 109). Tässä tapauksessa KHO katsoi, samoin kuin hallinto-oikeus, että lapsen kasvuolosuhteisiin liittyneet tekijät kokonaisuutena uhkasivat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä. Sen sijaan

²⁴⁸ HE 252/2006, 54. Luku koskee kaikkia lastensuojeluasioita, joista toki suurin osa on huostaanottoja.

²⁴⁹ Vertailun vuoksi voi todeta, että lasten huoltoriidoissa valitusprosentti on 2000-luvulla vaihdellut 17–20 prosentin välillä. Valkama & Litmala 2008, 12.

KHO arvioi toisin kuin hallinto-oikeus avohuollon tukitoimien mahdollisuutta ja riittävyttä.

KHO:n mukaan avohuollon tukitoimien mahdollisuutta ja riittävyttä tulee arvioida kokonaisuutena, jolloin huomioon on otettava mm. lapsen ikä, kehitys ja mahdolliset erityistarpeet. Koska kyseessä oli aivan pieni lapsi, jolla oli erityistarpeita, KHO katsoi, etteivät mitta-
vatkaan tukitoimet ole riittäviä, koska vanhemmat eivät kokonaisvaltaisesti sitoudu tarjottuun tukeen. Kun vanhemmat ja sosiaalitoimi eivät kyenneet lainkaan yhteistyöhön lapsen asiassa, olivat tukitoimet mahdottomia. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja otti lapsen huostaan (KHO 712/2/10).

Myös avustajat ovat kiinnittäneet huomiota vaihteluun hallinto-oikeuksien perusteluissa. Tärkeä näkökulma on se, että tyhjentävällä ja hyvin perustellulla päätöksellä voi olla merkitystä myös perheen ja sosiaalitoimen jatko-työskentelyn kannalta. Myös puutteet KHO:n perusteluissa tulivat esille. Epäkohtana pidetään sitä, ettei KHO perustele lainkaan niitä ratkaisuja, joissa hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.

”Parhaimmillaan niissä on aukikirjoitettuna että mikä mistäkin joh-
tuu ja mikä johtaa johonkin ja miksi se on lapsen edun mukaista tai
vastaista. Mutta sitten on näitä, missä se ei aukee. Ja paha niitä on
munkaan avata, kun niitä ei oo kirjoitettu. Hyvin kirjoitettu ratkaisuh-
an olis myös sosiaalitoimelle tukena sitten jatkossa kun tehdään
asiakassuunnitelmia, siellähän pitäis olla osio perheen yhdistämises-
tä. Tätä palvelis, jos hallinto-oikeudet kirjoittais ajatuksensa auki.”
AA3

”KHO viittaa vaan hallinto-oikeuden päätökseen ja ei syytä muuttaa
ja se on musta, se on mua ärsyttänyt koko ajan. Mä en usko, et hei-
dän ratkaisuun johtava ajatusprosessi voi olla yks yhteen hallinto-
oikeuden kanssa, etenkin kun sinne toimitetaan koko ajan uutta sel-
vitystä. Se on äärimmäisen turhauttavaa. Etenkin kun laki muuttui ja
selkeesti ennustettavuus on kadonnut, olis tosi, tosi tärkeätä, et KHO
perustelis päätöksiään. Et miks he katsoo, et päätöstä ei pidä muut-
taa. – Yksityisen oikeusturvan kannalta tosi valitettavaa. Ei vastaa
mun käsitystä siitä mitä hallintolainkäyttölaki edellyttää päätösten
perusteluista.” AA2

7 KÄSITTELYAJAT

Lain mukaan lastensuojeluasiat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisinä (LSL 88 §).²⁵⁰ Kyseessä on asiaryhmä, jonka ratkaisulla on erityisen suuri merkitys yksityisille asianosaisille, ja käsittelyyn kuluva aika on siten yksi keskeinen tekijä asianosaisten oikeusturvataustatarkastelun kannalta.

Huostaanottoasioissa käsittelyajat ovat vaihdelleet eri aikoina. Ennen uuden LSL:n voimaantuloa käsittelyajat olivat kuitenkin 2000-luvulla vaihtuneet niin, että noin viidennes asioista ratkaistiin alle kolmessa kuukaudessa, 40 prosentissa käsittely vei 3–6 kuukautta ja 40 prosentissa ratkaisun saamiseen meni yli puoli vuotta.²⁵¹ Hiitolan & Heinosen selvityksen mukaan vuonna 2008 uuden lain mukaiset huostaanottoasiat käsiteltiin hallinto-oikeudessa vireilletulosta keskimäärin kolmessa kuukaudessa (mediaani), ja vanhan lain mukaiset alustus- ja valitusasiat ratkaistiin 6–7 kuukaudessa (mediaani).²⁵² Oikeusministeriön tilastojen mukaan keskimääräinen käsittelyaika huostaanottoasioissa oli 5,6 kk vuonna 2009 ja 5,1 kk vuonna 2010.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kahdenlaisia käsittelyaikoja. Toisaalta laskettiin aika *asian vireilletulosta hallinto-oikeuden päätökseen (kokonaiskäsittelyaika)* ja toiseksi aika *suullisesta käsittelystä hallinto-oikeuden päätökseen (päättökseen kuluva aika)*.

7.1 Kokonaiskäsittelyaika

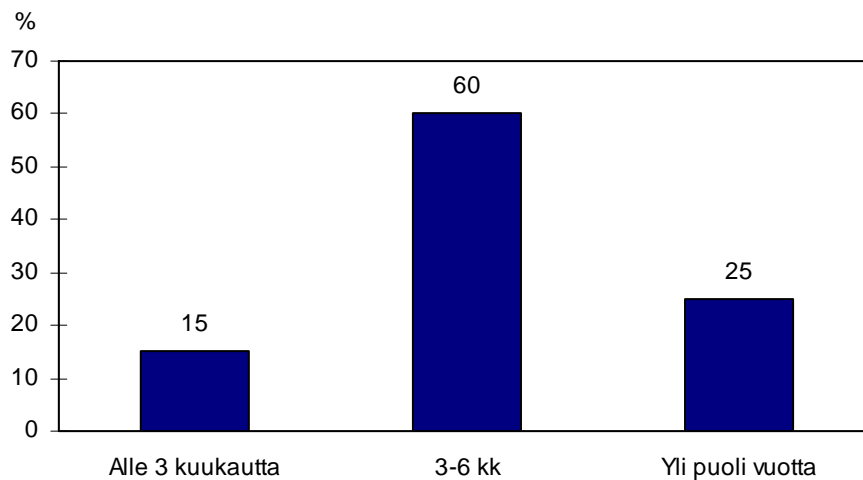
Tässä tutkimuksessa huostaanottoasioiden kokonaiskäsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli noin viisi kuukautta (mediaani 19 vko, keskiarvo 21 vko). Aika on selvästi pidempi kuin Hiitola & Heinosen selvityksessä saatu kolmen kuukauden keskiarvoinen käsittelyaika (mediaani). Kesto vastaa kui-

²⁵⁰ Hallinto-oikeudessa on monia muitakin asiaryhmiä, jotka on lain mukaan käsiteltävä kiireellisenä, esimerkiksi monet sosiaaliturvaa koskevat asiat sekä asiakirjan julkisuutta ja tietyt asemakaavaa koskevat asiat.

²⁵¹ Ajat on laskettu viranomaisen tekemästä päätöksestä hallinto-oikeuden päätökseen. Heino & Rantamäki & Sallila 2006, 28.

²⁵² Hiitola & Heinonen 2009, 34.

tenkin oikeusministeriön omaa huostaanottoasioiden käsittelyaikojen seuranta.



Kuvio 7 Huostaanottoasioiden kokonaiskäsittelyajat hallinto-oikeuksissa

Jos käsittelyaikoja vertaa edellä mainittuihin selvityksiin 2000-luvulta voidaan todeta, että toisaalta niiden asioiden määrä, jotka ratkaistaan erityisen nopeasti (alle 3 kuukautta) on hieman pienentynyt (muutos 20 % → 15 %). Toisaalta entistä harvemmin asian käsittely kestää yli puoli vuotta (muutos 40 % → 25 %). Asioiden käsittelyajat näyttävät siten hieman vakiintuneen. Asian käsittelyn pitkittyminen on kuitenkin edelleen yleisempää kuin asian nopea ratkaiseminen.²⁵³

Aineiston lyhin käsittelyaika oli alle viikko (nro 136), mikä selittyi sillä, että ko. asiassa tehtiin päätös asian tutkimatta jättämisestä.

Pisin käsittelyaika oli jutussa nro 141, jossa hallinto-oikeuskäsittely kesti kaikkiaan vuoden ja yhden kuukauden. Asiassa ei pidetty suullista käsittelyä, mutta kirjallinen valmistelu oli huomattavan pitkä.

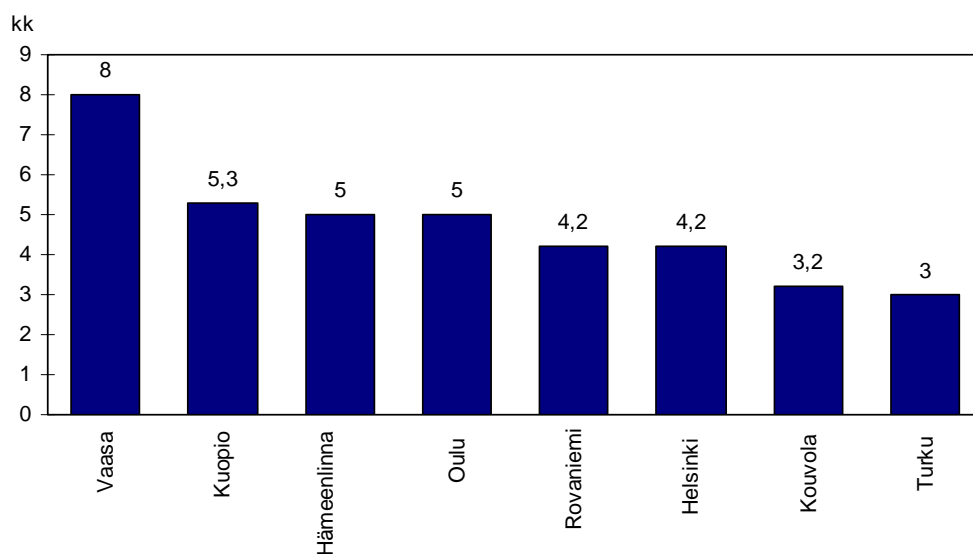
Asianosaiset olivat ensin antaneet normaaliin tapaan selitykset sosiaalitoimen huostaanottohakemuksen johdosta. Tämän jälkeen asianosaiset olivat toimittaneet vielä lisäselityksen. Lisäselitys oli toimitettu hakijalle, joka oli antanut lausunnon sen johdosta, samoin kuin lapselle määrätty edunvalvoja. Näihin lausuntoihin asianosaiset olivat antaneet vastineensa. Sosiaalitoimi oli täydentänyt hakemustaan kolme kertaa, ja täydennykset lähtivät selitykselle asianosaisille ja lapsen edunvalvojalle. Kaikki myös antoivat selitykset. Käsittelyn aikana

²⁵³ Hallinto-oikeuden pitkät käsittelyajat on tuotu epäkohtana esiin myös Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentia ry:n selvityksessä vuodelta 2008. Selvityksessä on kerätty tietoa lastensuojelun työntekijöiden käsityksistä mm. lastensuojelun toteutumisesta, resurssien riittävydestä sekä LSL:n muutostarpeista. Ks. Ristimäki & Sariola & Seppälä & Varsa 2008, 30–31.

hallinto-oikeus oli lisäksi antanut väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta sekä määrännyt lapselle edunvalvojan. Edunvalvojamääräystä muutettiin vielä myöhemmin hallinto-oikeuden päätöksellä kesken asian käsittelyn.

Suullisen käsittelyn järjestäminen pidensi aineistossa käsittelyaikoja selvästi. Jos asiassa oli pidetty suullinen käsittely, keskimääräinen käsittelyaika (6 kk) oli noin kaksi kuukautta pidempi, kuin asioissa, joissa suullista käsittelyä ei järjestetty (4 kk). Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, etteivät käsittelyajat kokonaisuudessaan ole pidentyneet aikaisempaan verrattuna, vaikka suullisten käsittelyjen määrä onkin koko ajan lisääntynyt. Todennäköisesti hallinto-oikeudet ovat samaan aikaan kehittäneet toimintatapojaan ajan käytön suhteen tehokkaammiksi.

Hallinto-oikeuskohtaiset käsittelyajat vaihtelivat jonkin verran. Kaikkein lyhimmat käsittelyajat olivat Kouvolan ja Turun hallinto-oikeudessa. Selvästi pisimpään käsittely kesti Vaasan hallinto-oikeudessa. Tosin Vaasan hallinto-oikeudessa ratkaistiin seuranta-aikana ainoastaan kuusi juttua. Lisäksi niistä yhdessä käsittelyaika oli varsin pitkä (1 vuosi 1 kuukautta).



Kuvio 8 Kokonaiskäsittelyaikojen mediaanit hallinto-oikeuksittain

Huostaanottoasioiden toteutuneisiin kokonaiskäsittelyaikoihin vaikuttavat monet tekijät, kuten asian laatu ja laajuus, asian vaatima selvitystyö, tuomioistuimen työtilanne sekä käytettävissä olevat resurssit. Käsittelyaikaa voi pidentää myös se, että kirjallinen valmistelu pitkittyy (ks. edellä tapaus nro 141). Ulkomaalaisten asioissa asiakirjojen käännettäminen voi viedä aikaa.

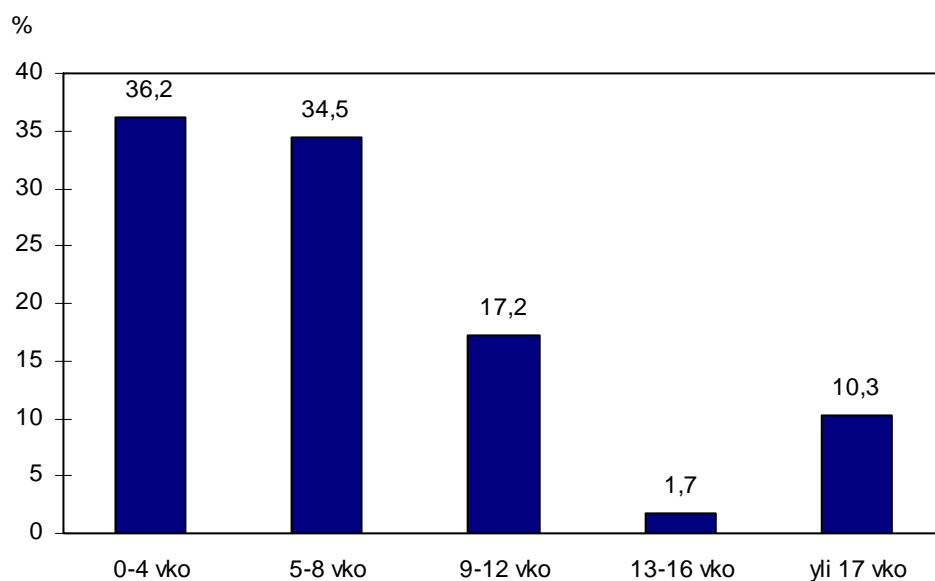
Ulkomaalaisten asemaan tuomioistuinprosesseissa voi liittyä lukuisia erityislaatuisia ongelmia ja tätä asiaa olisikin syytä selvittää tarkemmin. Esimerkiksi ammattitaitoisten tulkkien saatavuus saattaa vaihdella ja asiakirjojen käännettämisessä voi olla erilaisia käytäntöjä. Yleisten tuomioistuimien puolella on esimerkiksi käynyt ilmi, etteivät rikosasioiden vastaajat kaikissa tapauksissa välttämättä saa haastetta tiedoksi äidinkielellään.²⁵⁴ Suullisissa istunnoissa kielimuurin lisäksi kohtaavat erilaiset kulttuurit eikä niiden yhteensovittamisessa välttämättä auta parhainkaan tulkki.

Vaikutusta lienee väistämättä myös sillä, että huostaanottoasioissa hallinto-oikeudessa voi olla vireillä useita eri juttuja samaan lapseen ja samaan asiakokonaisuuteen liittyen. Kyseessä voi olla vaikkapa tilanne, jossa lapsi on kiireellisesti sijoitettu ja sijoituksesta on valitettu. Samassa asiassa vanhemmat ovat pyytäneet väliaikaista määräystä. Sosiaalitoimi taas on toimitanut hallinto-oikeuteen huostaanottohakemuksen. Sijaishuoltopaikassa on voitu vielä tehdä yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös, josta on valitettu. Näin käsiteltävänä on jo neljä samaan lapseen liittyvää asiaa. Jokaisessa niissä on oma menettelynsä kuulemisineen yms. prosessitoimineen. Sinänsä jokainen asia ja oikeus hakea muutosta ovat tärkeitä. Tosiasia kuitenkin on, että erinäiset liitännäisprosessit vievät väistämättä aikaa huostaanoton ratkaisulta.

7.2 Päätöksentekoon kuluva aika

Kokonaiskäsittelyajan lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin myös aikaa, joka hallinto-oikeudella kuluu suullisen käsittelyn järjestämisestä ratkaisun antamiseen asiassa. Vaihtelu oli suurta, mutta keskimäärin ratkaisu tehtiin suullisen käsittelyn jälkeen 6 viikossa (mediaani, keskiarvo 7 viikkoa).

²⁵⁴ Ks. de Godzinsky 2010, 36–37. Ulkomaalaisten asemaan huostaanottoprosessissa on kiinnittänyt huomiota myös Johanna Hiitola. Hiitolan tätä kirjoitettaessa julkaisemattoman väitöskirjan mukaan maahanmuuttajaperheitä ja kantaväestöön kuuluvia kohdellaan eri tavoin hallinto-oikeudessa huostaanottoasioiden käsittelyissä. Hiitolan havaintojen mukaan hallinto-oikeuksien käsittelyt voivat olla epäoikeudenmukaisia ulkomaalaisille eivätkä tukitoimet kohdistu oikein. Ks. <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Tutkimus+Maahanmuuttajaperheit%C3%A4+kohdellaan+tylysti+huostaanotoissa/1135266911365>.

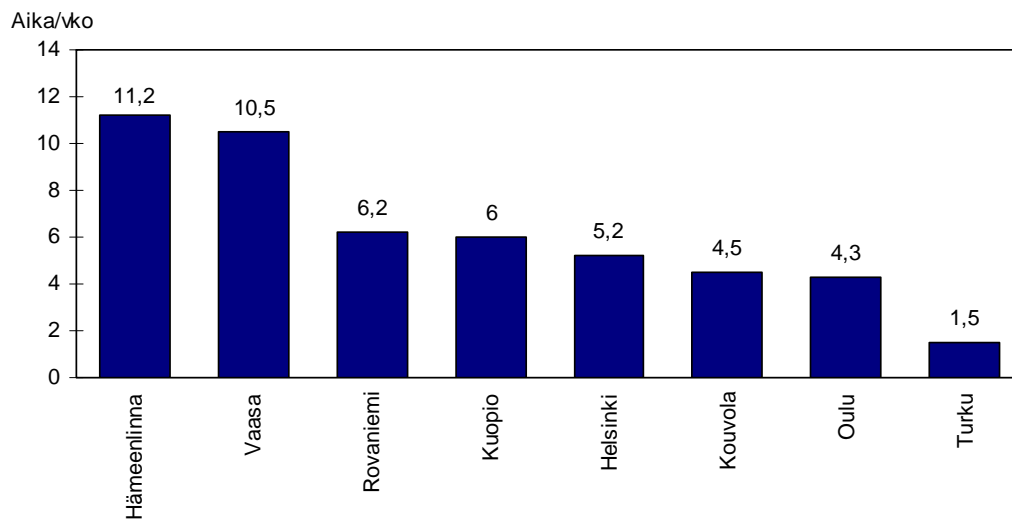


Kuvio 9 Käsittelyaika suullisesta käsittelystä hallinto-oikeuden ratkaisuun

Aika on melko pitkä. Osittain ajan kuluminen on ymmärrettävää. Ratkaisu tehdään monijäsenisessä kokoonpanossa. Kokoonpanoon kuuluu lisäksi asiantuntijajäsen, joka ei fyysisesti ole läsnä hallinto-oikeudessa muutoin kuin istunnoissa. On myös selvää, että päätettävänä olevat asiat ovat usein monitahoisia ja hankalia, ja tällöin perustelujen kirjoittaminen voi viedä aikaa. Lisäksi lastensuojelusasioita käsittelevät jaostot käsittelevät usein paljon asioita, jotka on lain mukaan ratkaistava kiireellisesti. Tällaisessa tilanteessa töiden priorisointi voi olla hankalaa.

Toisaalta voidaan esittää, että hallinto-oikeuden päätös on mahdollista valmistella hyvin pitkälle jo ennen suullista käsittelyä. Suullisen käsittelyn jälkeen asian taas tulisi lähtökohtaisesti olla ratkaisukypsä, olkoonkin, että kirjallista selvitystä saa toimittaa hallinto-oikeudelle vielä suullisen käsittelyn jälkeen.

Se, mistä asianosaiset ovat huostaanottoasioissa erimielisiä ja mikä asia hallinto-oikeuden tulee ratkaista, on useimmiten varsin selvä. Kysymys on huostaanoton edellytysten täyttymisestä. Suullisen käsittelyn on keskityttävä niiden selvittämiseen. Tältä osin asia on puheenjohtajan vastuulla. Jos asian käsittely karkaa huostaanoton ratkaisemisen kannalta vähemmän merkityksellisiin asioihin, on selvää, että ratkaisun tekeminen ja perusteleminen voi olla vaikeaa ja aikaa vievää.



Kuvio 10 Keskimääräiset (mediaani) käsittelyajat hallinto-oikeuksittain

Myös käsittelyajat suullisesta käsittelystä hallinto-oikeuden ratkaisuun vaihtelivat paljon hallinto-oikeuksittain. Erityisen lyhyet käsittelyajat olivat Turun hallinto-oikeudessa ja huomattavan pitkät Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudessa. Asiakirjojen perusteella eroihin ei saada vastausta. Asiaan voivat vaikuttaa hallinto-oikeuksien erilaiset toimintakäytännöt.

8 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Uudella lastensuojelulaille (417/2007) päätöksenteko tahdonvastaisissa huostaanotoissa siirrettiin hallinto-oikeuksille. Tämän tutkimuksen tarkoitus on ollut tuottaa tietoa siitä, kuinka uusi päätöksentekojärjestelmä toimii käytännössä. Tutkimuksessa on selvitetty hallinto-oikeuksien tehtäviä ja toimintaa ja mahdollisia muutoksia niissä. Tutkimustuloksia on tarkasteltu kahdesta näkökulmasta. *Hallinto-oikeusnäkökulmasta* on pyritty selvittämään, miten hallinto-oikeudet toimivat huostaanottoasioissa, miten uusi lastensuojelulaki on vaikuttanut toimintaan ja kuinka yhdenmukaista menettely on eri hallinto-oikeuksissa. *Asianosaisnäkökulmassa* on kyse ennen kaikkea siitä, miltä hallinto-oikeuksien toiminta näyttää *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin* viitekehyksessä. Keskeinen kysymys tällöin on, miten asianosaisten *oikeusturva* ja *lapsen etu* toteutuvat prosessissa. Tässä jaksossa käydään näistä lähtökohdista läpi tutkimuksen keskeisiä havaintoja ja tehdään niiden perusteella johtopäätöksiä

8.1 Hallinto-oikeuksien toiminta

Hallinto-oikeuksien kannalta lastensuojelulain uudistus merkitsi isoa muutosta, joka vaikutti monin tavoin hallinto-oikeuksien rooliin ja tehtäviin. Hallinto-oikeudet käsittelevät tavallisesti viranomaisen päätöksistä tehtyjä valituksia, mutta uudistuksen seurauksena hallinto-oikeus tekee ensiasteen päätöksen tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa. Lakiuudistusta valmisteltaessa yhtenä huolenaiheena olivatkin tästä johtuvat hallinto-oikeuksien aseman ja tehtävien muutokset.

Tässä jaksossa käydään tarkemmin läpi hallinto-oikeusprosessin eri vaiheita tutkimustulosten valossa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että hallinto-oikeudet ovat omaksuneet uuden menettelyn varsin tyydyttävällä tavalla. Toisaalta eri hallinto-oikeuksien toimintatavoissa on paikoin selkeitä eroja, millä voi olla merkitystä asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Myös prosessinjohtossa ja päätösten perustelemisessä on puutteita.

Suulliset käsittelyt. Hallintoprosessissa asiat ratkaistaan pääasiallisesti kirjallisessa menettelyssä, mutta tarvittaessa hallinto-oikeudessa voidaan järjestää sekä suullinen valmisteluistunto (LSL 84 §) että varsinainen suullinen käsittely (HLL 37 §).

Suullinen valmisteluistunto oli periaatteessa mahdollinen jo aikaisemman lain aikana, mutta sitä koskeva nimenomainen säännös otettiin uuteen lastensuojelulakiin. Säännöksellä oli tarkoitus korostaa hallinto-oikeuden velvollisuutta selvittää asiaa prosessinjohtotoimenpitein (HE 252/2006, 196).

Suullisia valmisteluistuntoja järjestetään kuitenkin käytännössä erittäin harvoin, eikä niiden asema materiaalisen prosessinjohton välineenä ole näin ollen toteutunut niin kuin lakia laadittaessa on tarkoitettu. Hallinto-oikeuksissa suulliset valmisteluistunnot koetaan työläiksi ja turhiksi, koska lastensuojelusasioissa on ”harvinaisen selvää, mistä ollaan erimielisiä”. Hakijan vaatimuksen osalta tämä pitäneeikin paikkansa. Tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että vaatimuksen perusteet voivat olla epäselvät vielä suullisen käsittelyn jälkeenkin.

Hallinto-oikeuksien suullisen käsittelyn toimiessa ennen kaikkea asianlisäselvityskkeinona olisi tärkeää, että siellä keskityttäisiin erityisesti asioihin, joista ollaan erimielisiä tai joista halutaan esittää tarkempaa selvitystä tai vastaselvitystä. Lain esitöiden mukaan on muutoin vaarana, että varsinainen suullinen käsittely hajoaa ratkaisun kannalta epäolennaisten yksityiskohtien selvittelyyn. Myös tältä osin esitöissä esiin tuodut huolet näyttävät paikoin toteutuneen. Tämä liittyy osin siihen, ettei asiaa ole riittävästi valmisteltu. Ennen suullista käsittelyä vähintäänkin tuomarikokouksen puheenjohtajalle on oltava selvää, mitkä ovat hakemuksen perusteet ja miltä osin ne on riitautettu. Prosessinjohtotoimin varmistetaan, että käsittely keskittyy mainittuihin seikkoihin.

Toinen suullisiin istuntoihin liittyvä ongelma on, että suullisissa käsittelyissä saatetaan piiloutua erityisesti sosiaalitoimen käyttämien käsitteiden taakse, vaikka käsitteet ovat usein monimerkityksisiä ja lisäksi eri henkilöt saattavat ymmärtää ne eri tavalla. Myös nämä tilanteet vaativat usein puhetta johtavalta tuomarilta selventävää prosessinjohtoa. Jatkossa hallintotuomareiden koulutuksessa onkin syytä kiinnittää huomiota prosessinjohtoon suullisissa käsittelyissä.

Toisin kuin suulliset valmistelut, ovat varsinaiset suulliset käsittelyt selvästi lisääntyneet hallinto-oikeuksissa viime vuosina. Eniten niitä järjestetään lastensuojelusasioissa. Suullisten käsittelyjen suhteelliset osuudet vaihtelevat huomattavasti hallinto-oikeuksittain. Koska hallinto-oikeudet järjestävät suullisia käsittelyjä lähinnä asianosaisten pyynnöstä, eivät osuudet kerro hallinto-oikeuksien aktiivisuudesta suullisten käsittelyjen järjestämisessä.

Suullisia käsittelyjä koskevat määräykset ovat HLL:n 37 ja 38 pykälissä eikä niitä muutettu LSL:n uudistuksen yhteydessä. Siten suullisten käsittelyjen lisääntyminen ei ole yhteydessä LSL:n uudistukseen. Huostaanottoasioiden käsittelyssä on yhä useammin mukana avustaja ja tutkimuksen perusteella näyttikin siltä, että avustajan käytöllä on selvä yhteys suullisten käsittelyjen järjestämiseen.

Avustajan käyttö. Uutta lastensuojelulakia valmisteltaessa oikeusavustajien rooli ei ollut keskeisesti esillä. Hallintolainkäytössä lähtökohtana on ollut, että yksityinen asianosainen voisi yleensä hoitaa asiansa hallinto-oikeudessa ilman asiamiestä tai avustajaa. Huostaanottoasioissa avustajan käyttö on kuitenkin lisääntynyt viime vuosina. Tässä tutkimuksessa avustaja oli mukana 43 prosentissa tapauksia. Avustajia on otettu mukaan jo ennen tuomioistuinvaihetta eli huostaanottoasian valmistelussa sosiaalitoimessa. Myös sosiaalitoimella saattaa olla oma avustaja etenkin huostaanottoasioiden suullisissa istunnoissa. Voitaneen siis todeta, että avustajien rooli on selvästi kasvanut lastensuojeluasioissa.

Tutkimuksen perusteella avustajan käytöllä vaikuttaisi olevan selvä yhteys niin suullisten käsittelyjen järjestämiseen kuin päätöksestä valittamiseen. Molempien osuus on huomattavasti korkeampi niissä jutuissa, joissa avustaja on ollut mukana asian käsittelyssä. Yleisimmin avustaja on aikuisella, joko lapsen huoltajilla tai jommallakummalla heistä. Lapsilla omaa avustajaa on edelleen vain harvoin. (Ks. tarkemmin jakso 8.2 Lapsen etu.) Myös hallinto-oikeuden päätökset ovat keskimääräistä paremmin perusteltuja silloin, kun jutussa on mukana avustaja.

Asiantuntijajäsenen rooli. Asiantuntijajäsen on osallistunut lastensuojeluasioiden päätöksentekoon hallinto-oikeuksissa vuodesta 1989. Heidän rooliaan pidettiin tärkeänä, kun perusteltiin tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksenteon siirtoa hallinto-oikeuksiin (HE 252/2006, 96). Lasten ja vanhempien psyykkisen oireilun lisääntymisestä huostaanottoperusteena on seurannut se, että hallinto-oikeudet kokevat kasvavaa tarvetta *psykiatrisen asiantuntemuksen* lisäämiseen asiantuntijakokoonpanoissa.

Tällä hetkellä asiantuntijajäsenenä toimii paljon sosiaalialan asiantuntijoita. He ovat usein esimiesasemassa olevia sosiaalitoimen virkamiehiä, joilla on pitkä kokemus sosiaalityöstä ja usein päätyönsä johdosta hyvinkin vahva kytkös käynnissä olevaan käytännön sosiaalityöhön. Tätä ei kuitenkaan hallinto-oikeuksissa näytetty pidettävän ongelmana. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta tällainen kaksoisrooli on arveluttava eikä asetelmallisesti voi missään tapauksessa lisätä asianosaisten luottamusta hallinto-oikeusmenettelyä kohtaan.

Käsittelyajat. Huostaanottoasian käsittelyajoilla on suuri merkitys jutun yksityisten asianosaisten kannalta. Käsittelyyn kuuluva aika on myös yksi keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Kun hallinto-oikeudet ratkaisevat huostaanottoasian ensiasteena, lyhenee asian käsittelyyn kuuluva aika, kun lautakuntavaihe jää pois. Lisäksi tuomioistuimia pidetään myös yleisesti ripeinä päätöksentekijöinä.

Jos tämän tutkimuksen käsittelyaikoja vertaa selvityksiin 2000-luvulta, voidaan todeta, että niiden asioiden määrä, jotka ratkaistaan erityisen nopeasti (alle 3 kuukautta) on hieman pienentynyt (muutos 20 % → 15 %), mutta entistä harvemmin asian käsittely kestää yli puoli vuotta (muutos 40 % → 25 %). *Asioiden kokonaiskäsittelyajat* (aika asian vireilletulosta hallinto-oikeuden päätökseen) näyttävät siten hieman vakiintuneen. Kuitenkin asian käsittelyn pitkittyminen on edelleen yleisempää kuin asian nopea ratkaiseminen. Lisäksi käsittelyajat vaihtelevat huomattavasti hallinto-oikeuksittain. Tällä tutkimuksella ei saatu tietoa käsittelyaikojen eroihin vaikuttavista tekijöistä. Osin taustalla vaikuttanevat eri hallinto-oikeuksien juttumäärät ja työtavat.

Käsittelyaikoja pidentää selvästi suullisten käsittelyiden järjestäminen. Vaikka niiden määrä on viime vuosina lisääntynyt, käsittelyajat eivät kuitenkaan ole pidentyneet aikaisempaan nähden. Todennäköisesti hallinto-oikeudet ovatkin samaan aikaan kehittäneet omia työtapojaan. Käsittelyaikoja pidentäneenä myös se, että erilaiset oheisprosessit ja hallinto-oikeuden välitoimet asian käsittelyssä ovat lisääntyneet uuden lastensuojelulain myötä. Tämä seuraa siitä, että lapsen huostaanottoon liittyen hallinto-oikeudessa voi olla vireillä useita, samaa lasta koskevia prosesseja. Huostaanottoon voi liittyä esimerkiksi hakemus väliaikaisesta määräyksestä, valitus kiireellisestä sijoituksesta, kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksestä ja yhteydenpidon rajoittamisesta. Jokainen on vireillä omana juttunaan ja vaatii omat käsittelytoimenpiteet kuten kuulemiset, tiedoksiannot, kutsut ja päätökset.

Päätöksentekoon kuuluva aika (aika suullisen käsittelyn järjestämisestä päätöksen antamiseen) vaihteli suuresti, mutta keskimäärin ratkaisu tehtiin suullisen käsittelyn jälkeen 6 viikossa (mediaani, keskiarvo 7 viikkoa). Myös päätöksentekoaajoissa oli eroja hallinto-oikeuksien välillä.

Päätöksentekoon kuuluva aika on verrattain pitkä. Ajan kulumiseen vaikuttanee ainakin se, että ratkaisu tehdään esittelystä useampijäsenisessä kokoonpanossa. Lisäksi yksi ratkaisukokoonpanon jäsenistä on asiantuntijajäsen, joka hoitaa tehtävänsä oman toimensa ohella eikä näin ollen ole fyysisesti paikalla hallinto-oikeuden tiloissa juuri muutoin kuin istuntopäivinä. Osa huostaanottoasioista on myös sellaisia, että ne edellyttävät vaativaa näytön arviointia. Jos asiassa on lisäksi esitetty vaatimuksia, joiden perusteet ovat asian käsittelyn jälkeen jääneet epäselviksi (ks. edellä *suulli-*

set käsittelyt), voi päätöksen kirjoittaminen osoittautua hankalaksi ja aikaa vieväksi tehtäväksi.

Kiireellinen sijoitus. Kiireellinen sijoitus oli keskeisesti esillä kun lastensuojelulakia valmisteltiin. Huomio kiinnittyi kuitenkin lähinnä päätöksentekotahoon ja sijoituksen aikarajoihin. Tämän tutkimuksen perusteella on syytä nostaa esille myös kiireellisten sijoitusten määrät ja edellytykset. Lapsen kiireellinen sijoittaminen edellyttää, että lapsi on huostaanottope-
rusteissa mainituista syistä eli kasvuolosuhteistaan tai oman käytöksensä johdosta *välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa*. Lain esitöiden mukaan kiireellinen sijoitus on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi.

Käytännössä huostaanotto alkaa yhä useammin kiireellisellä sijoituksella. Tätä tutkimusta varten kerätyn asiakirja-aineiston lapsista peräti *78 prosenttia oli kiireellisesti sijoitettuna huostaanottohakemuksen tullessa vireille*. Poikkeukselliseksi tarkoitettu menettely näyttää siten muuttuneen pääsääntöiseksi. Haastattelujen ja asiakirja-aineiston perusteella vaikuttaa lisäksi siltä, että kiireelliset sijoitukset jatkuvat varsin säännönmukaisesti huostaanottokäsittelyn ajan eivätkä lapset juurikaan palaudu kotiin odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua.

Kiireellisen sijoituksen varsin tiukkoihin edellytyksiin nähden niiden koko ajan kasvava määrä tuntuu oudolta. Väistämättä herää kysymys, onko kaikissa tapauksissa todella kyse vakavasta vaaratilanteesta vai onko kiireellisestä sijoituksesta tullut huostaanottomenettelyn käynnistävä automaatti. Näitä tapauksia olisi jatkossa tärkeä tutkia tarkemmin.

Sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös. Päätäessään lapsen huostaanotosta, hallinto-oikeus päättää samalla lapsen sijaishuoltopaikasta. Lastensuojelulakia valmisteltaessa tiedossa oli, että suurimmat ongelmat sijaishuoltopaikoissa liittyvät niiden määrään ja annetun hoidon laatuun. Vaikka näihin kysymyksiin ei voida vaikuttaa yksin lakia muuttamalla, korostettiin lapselle sopivan sijaishuoltopaikan valintaa myös lastensuojelulaissa.

Lapsen ja perheen kannalta sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös on merkittävä. Näin on erityisesti silloin, kun lapsi tarvitsee erityistä hoitoa tai sijaishuoltopaikka on kaukana kotoa. Tähän päätöksentekomenettelyyn näyttäisi liittyvän ongelmia, jotka ovat pitkälti sidoksissa huostaanottohakemusten laatuun ja hallinto-oikeuksien mahdollisuuksiin selvittää asiaa. Sosiaalitoimen hakemuksissa sijaishuoltopaikkoja koskevat selvitykset ovat usein päätöksenteon kannalta puutteellisia tai selvitykset tulevat hyvin myöhäisessä vaiheessa prosessia. Hallinto-oikeuksilla ei myöskään ole tehokkaita keinoja velvoittaa sosiaalitoimea toimittamaan selvitystä.

8.2 Lapsen etu

Yksi uuden lastensuojelulain keskeisiä tavoitteita oli *huomioida aikaisempaa paremmin lapsen oikeudet ja etu lastensuojelussa*. Monet lapsen asemaan hallintoprosessissa liittyvät normit (esimerkiksi kuulemista, oikeusavustajaa ja edunvalvojaa koskeva sääntely) olivat olemassa jo aikaisemman lastensuojelulain aikana. Uudella lastensuojelulailla lapsen asemaa prosessissa pyrittiin vahvistamaan täsmentämällä ja selkeyttämällä näitä säännöksiä.

Lapsen suullinen kuuleminen hallinto-oikeudessa. Lapsen mielipiteen selvittämistä, kuulemista ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset olivat pitkälti voimassa jo vuoden 1983 lain aikana. Uuden lastensuojelulain keskeinen tavoite oli täsmentää säännöksiä siten, että lapsen aito mielipide saataisiin myös todellisuudessa selville. (HE 252/2006, 83.)

Uuteen lakiin otettiin myös erillinen, lapsen kuulemista hallinto-oikeudessa koskeva pykälä (LSL 86 §). Sen mukaan hallinto-oikeudet voivat asian käsittelyn aikana kuulla lasta, jos lapsi sitä pyytää tai siihen suostuu. Lähtökohtaisesti hallinto-oikeudet kuulevat 12 vuotta täyttäneitä lapsia. Varsin usein lapset itse haluavat tulla kuulluiksi eivätkä hallinto-oikeudet juurikaan hylkää asiaa koskevia pyyntöjä. Alle 12-vuotiastakin voidaan kuulla, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi eikä siitä arvioida aiheutuvan lapselle merkittävää haittaa. Käytännössä alle 12-vuotiaiden kuuleminen ei ole yleistä.

Lain mukaan hallinto-oikeudella on harkintavaltaa sen suhteen, miten lasta oikeudessa kuullaan. Lasta voidaan kuulla muun muassa istunnossa tai istunnon ulkopuolella, esimerkiksi tuomarin työhuoneessa tai sijaishuolto-paikassa. Kuuleminen voidaan tehdä myös erilaisissa kokoonpanoissa. Siihen, missä ja millä kokoonpanolla lasta kuullaan vaikuttavat muun muassa lapsen ikä ja yksittäisen tapauksen olosuhteet. Yleisintä näyttäisi olevan lapsen kuuleminen suullisen käsittelyn yhteydessä.

Lapsen avustaja ja edunvalvoja. Lapsella voi lastensuojeluasian käsittelyssä olla paitsi oma lainopillinen avustaja, myös edunvalvoja. Molempien määrääminen on ollut mahdollista jo aikaisemminkin, mutta edunvalvojaa koskeva nimenomainen säädös otettiin lastensuojelulakiin 2008 uudistuksen yhteydessä tarkoituksena parantaa lapsen asemaa prosessissa (LSL 22 §). Erityisesti määräyksellä on ollut tarkoitus turvata itsenäistä puhevaltaa vailla olevien eli alle 12-vuotiaiden lasten asemaa.

Lain mukaan edunvalvoja on määrättävä silloin, kun lapsen ja vanhemman edut asiassa ovat puolueettomasti arvioiden ristiriidassa keskenään. Käytännössä edunvalvoja ei juurikaan määrätä. Ristiriitaedellytystä arvioidaan ilmeisen tiukasti, sillä edunvalvoja määrätään lähinnä tilanteissa, joissa vanhempaa epäillään lapsen kohdistuvasta rikoksesta.

Lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä lakiin otettiin nimenomainen määräys myös siitä, että hallinto-oikeus voi määrätä lapselle avustajan lastensuojeluasian tuomioistuinkäsittelyyn. Määräys voidaan antaa lapsen tai tämän laillisen edustajan pyynnöstä ja tarvittaessa myös hallinto-oikeuden omasta aloitteesta, jos hallinto-oikeus pitää sitä tarpeellisena (LSL 87 §). Lain esitöissä säännöstä pidettiin tärkeänä lapsen oikeusturvan kannalta ja todettiin avustajan määräämisen olevan perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa lapsen ja vanhemman etu näyttävät olevan ristiriidassa keskenään.

Tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että lapsilla on edelleen harvoin oma avustaja huostaanottoasian käsittelyssä. Silloin kun näin on, on usein kyseessä yli 12-vuotias nuori, joka itse osallistuu hallinto-oikeuden suulliseen käsittelyyn.

Lakiin otetuista nimenomaisista määräyksistä huolimatta lapsilla ei juurikaan ole prosessissa omaa avustajaa tai edunvalvojaa. Tällöin erityisesti nuoremmat lapset voivat jäädä prosessissa hyvin näkymättömiksi. Avustajan tai edunvalvojan määrääminen voisi olla mielekästä paitsi lapsen aseman vahvistumisen, myös prosessin monien käytännön järjestelyiden kannalta.

Avustajan ja edunvalvojan roolit eivät myöskään ole täysin selvät. Lakimieskoulutus ei esimerkiksi ole edellytys edunvalvojaksi määräämiselle, mutta tutkimusaineistossa määrätyt edunvalvojat olivat yhtä lukuun ottamatta lakimiehiä. Asiakirjoihin perehtymällä ja istuntoja seuraamalla onkin hyvin vaikea sanoa, onko lapsen apuna käsittelyssä avustaja vai edunvalvoja.

YK:n Lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan ollut huolissaan siitä, ettei lapsia kuulla riittävästi huostaanottoasioissa.²⁵⁵ Tämän tutkimuksen perusteella välittyi kuva siitä, että lasten kohdalla muodollinen oikeusturva (oikeus osallistua prosessiin, oikeus tulla kuulluksi jne.) toteutuu hallinto-oikeuksissa. Sen sijaan kysymys siitä, tuleeko lapsi aidosti kuulluksi, jää vastausta vaille. Näyttäisi myös siltä, ettei huostaanottoprosessissa ole sellaista tahoja, joka aidosti keskittyisi lapseen.

²⁵⁵ <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>.

8.3 Oikeusturva

Toinen LSL:n uudistuksen keskeinen tavoite oli *edistää lapsen ja vanhempien oikeusturvaa lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa*. Tässä jaksossa hallinto-oikeusprosessia tarkastellaan oikeusturvan näkökulmasta. Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä ennen kaikkea oikeudellista turvallisuutta ja tällöin tarkastelun viitekehyksenä ovat *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin* elementit.

Prosessin kesto. Edellä jaksossa 8.1 on todettu, että huostaanottoasioiden käsittelyajat vaihtelevat huomattavasti hallinto-oikeuksittain. Koska huostaanotossa on kyse voimakkaasti lapsen ja vanhempien oikeuksiin puuttuvasta toimesta, on asia käsiteltävä kohtuullisessa ajassa. Asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää, ettei päätöksen saamiseen kuluva aika vaihtele kohtuuttoman paljon riippuen siitä, missä hallinto-oikeudessa asia käsitellään.

Edellä on myös todettu, että erilaiset oheisprosessit ja välitoimet pidentävät osaltaan huostaanottoasioiden käsittelyaikoja. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että he voivat hakea muutosta jokaisesta viranomaisen huostaanottoasian yhteydessä tekemästä päätöksestä. Käytännössä oikeusturvan toteutuminen voi kuitenkin jäädä hyvin muodolliselle tasolle. Usein oheisprosessit jäävät nimittäin pääasian eli huostaanottoasian käsittelyn jalkoihin, jopa niin, että ratkaisu oheiskysymyksiin saatetaan antaa vasta huostaanottoasian ratkaisun yhteydessä. Näin siitä huolimatta, että näissä asioissa ajan kulumisella on suuri merkitys. Viivästyneellä ratkaisulla vaikkapa kiireellistä sijoitusta tai yhteydenpidon rajoittamista koskevaan asiaan ei useinkaan ole asianosaisten kannalta enää merkitystä.

Kiireellisen sijoituksen määrät ja edellytykset. LSL:n esitöiden mukaan lapsen kiireellinen sijoitus on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi. Tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että lasten huostaanotot alkavat lähes pääsääntöisesti kiireellisellä sijoituksella. Vaikuttaa myös siltä, että kiireelliset sijoitukset jatkuvat varsin säännönmukaisesti huostaanottokäsittelyn ajan eivätkä lapset juurikaan palaudu kotiin odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua. Hallinto-oikeuksilla on kiireellisestä sijoituksesta tehtyjen valitusten kautta mahdollisuus ja myös velvollisuus tutkia, ovatko tehdyn kiireellisen sijoituksen edellytykset todella täyttyneet. Ongelmallista on, että nämä asiat tuntuvat jäävän pääasian eli huostaanoton käsittelyn jalkoihin. Jos hallinto-oikeudet poikkeuksetta vahvistavat viranomaisen tekemät päätökset, kiireellisen sijoituksen rajoja osoittavaa ratkai-

sukäytäntöä ei synny lainkaan. Asianosaisten oikeusturvan kannalta olisi ehdottoman tärkeää, että kiireellisen sijoituksen käyttöala määriteltäisiin oikeuskäytännön kautta.

Sijaishuoltopaikkaa koskeva päätös. Sijaishuoltopaikkaa koskevaan päätöksentekoon hallinto-oikeudessa liittyy ongelmia. Lapsen ja perheen kannalta kyse on kuitenkin varsin merkittävästä päätöksestä. Päätöksentekomenettelyyn liittyvistä vaikeuksista huolimatta vaikuttaa siltä, että hallinto-oikeuksissa kysymys sijaishuoltopaikasta on otettu vakavasti ja hakemuksissa havaittuihin epäkohtiin on virallisperiaatteen mukaisesti puututtu. Ongelmallista on se, että hallinto-oikeuksien aktiivisuus virallisperiaatteen soveltamisessa näyttää vaihtelevan suuresti. Sillä, kuinka aktiivisesti hallinto-oikeudet selvittävät lapselle sopivinta sijaishuoltopaikkaa, on merkitystä asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Hallintolainkäytön tasotyöryhmä (OM 78/2010) on katsonut, että sijaishuoltopaikan valintaa koskeva ratkaisu on luonteeltaan hallinnollista harkintaa. Tästä syystä se ei kuulu ainakaan ensi asteessa tuomioistuimessa ratkaistavaksi, vaan lastensuojeluviranomaisten tulisi päättää siitä. Mikäli tahdonvastaiset huostaanottoasiat ratkaistaan jatkossakin ensiasteessa hallinto-oikeudessa, olisi kuitenkin järkevää, että hallinto-oikeus päättäisi myös sijaishuoltopaikasta niissä tapauksissa, joissa siitä ollaan erimielisiä. Riittaiset tapaukset päätynevät nimittäin hallinto-oikeuteen joka tapauksessa valituksen kautta.

Prosessin johto. Tutkimuksessa kävi ilmi, että huostaanottoasian selvittämiseen tähtäävässä aineellisessa prosessinjohdossa on puutteita. Nämä puutteet vaikuttavat siihen, millaisen aineiston perusteella päätös tehdään ja millainen päätöksestä tulee. Siihen, kuinka oikeita hallinto-oikeuden päätökset sisällöllisesti ovat, ei tämän tutkimuksen aineiston perusteella ollut mahdollista ottaa kattavasti kantaa.

Tutkimuksen perusteella myös menettelyllisessä prosessinjohdossa oli heikkouksia. Esimerkiksi lapsen kuulemisen käytännöt ja siinä tehtävät ratkaisut ovat osa menettelyllistä prosessinjohtoa, josta huolehtiminen ja tiedottaminen kuuluvat puheenjohtajan velvollisuuksiin. Oikeudenkäynnin muiden osapuolten näkökulmasta valituista kuulemisen tavoista ei aina tiedoteta riittävän ajoissa ja selvästi. Osapuolten oikeus esittää lapselle kysymyksiä ei myöskään aina toteudu.

Päätösten perustelut. Oikeus saada perusteltu päätös on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PL 21 §). Lisäksi perusteluilla on tärkeä merkitys asianosaisille lopputuloksen ymmärtämisen ja hyväksymisenkin kannalta.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin myös hallinto-oikeuksien päätösten perusteluja huostaanottopäätöksissä. Uuden LSL:n esitöissä perustelut eivät olleet erityisesti esillä, mutta oikeus perusteltuun päätökseen on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Yleisesti ottaen tuomioistuimen perusteluja voitaneen myös pitää laadukkaimpina kuin lautakuntien.

Huostaanottoasioissa hallinto-oikeuksien päätösten perusteluissa oli selvää vaihtelua. Erot eivät kuitenkaan ole hallinto-oikeuskohtaisia, vaan kyse on kirjoittajien henkilökohtaisesta osaamisesta. Osassa päätöksiä näyttöä oli arvioitu varsin kattavasti ja selkeästi. Heikoimmillaan perustelut oli kopioitu suoraan sosiaalitoimen huostaanottohakemuksesta. Vaikka viranomaisen hakemuksen perustelut olisivatkin perusteelliset, arvioi tällainen ratkaisu vain harvoin monipuolisesti esitettyä näyttöä ja jättää usein lukijan arvailtavaksi, mihin seikkoihin huostaanotto perustuu.

Perusteluosiot sisältävät hyvin vähän eri suuntaan vaikuttavien todisteiden arviointia, vaikka varsin tyypillistä on, että tällaista ristikkäistä näyttöä esitetään. Myös keskeinen ratkaisuperuste eli lapsen etu näyttää jäävän arvioimatta. Ratkaisun saatetaan sinänsä todeta olevan lapsen edun mukainen, mutta päätöksestä ei selviä, miten tähän johtopäätökseen on päädytty. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös YK:n Lapsen oikeuksien komitea, joka nimenomaisesti toteaa viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan, että kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten oikeudelliset perustelut tulee perustaa lapsen edun periaatteeseen.²⁵⁶

Myös eri toimenpidevaihtoehtojen vertailu puuttuu perusteluista usein lähes kokonaan. Tämä koskee muun muassa sen arvioimista, millä tavoin ja miksi kodin ulkopuolelle sijoittaminen turvaa lapsen kehityksen paremmin kuin kotiinjäminen.

Puutteet perusteluissa voivat johtua siitä, että hallinto-oikeuksissa kirjallisen käsittelyn perinne on vahva, ja on mahdollista, ettei suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen analyysiin ole vielä riittävästi rutiinia erityisesti suhteessa kirjalliseen aineistoon. Toisaalta puutteelliset perustelut voivat olla merkki myös siitä, ettei asian valmistelu ole onnistunut. Tutkimuksessa kävi ilmi, että sosiaalitoimen huostaanottohakemukset ovat usein perusteiltaan puutteellisia tai epäselviä. Jos näitä puutteita ei asian käsittelyn aikana onnistuta prosessinjohtotoimenpitein poistamaan, näkyvät epäselvyydet väistämättä lopputuloksessa.

Muutoksenhaku ja KHO:n asema. Suomessa muutoksenhakuoikeuden on perinteisesti katsottu kuuluvan oikeussuojajärjestelmän perusteisiin ja nyttemmin oikeus on kirjattu lakiin osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä

²⁵⁶ <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>.

(PL 21 §).²⁵⁷ Vuoden 2008 uudistuksen yhtenä heikkoutena pidettiin sitä, että KHO olisi ensimmäinen ja samalla ainoa muutoksenhakuaste tahdonvastaisissa huostaanotoissa (HE 252/2006, 96).

Asianosaisten oikeusturvan kannalta yhden muutoksenhakuasteen järjestelmän on katsottu täyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Käytännössä uudistus on kuitenkin johtanut siihen, että KHO:ssa valitukset lastensuojeluasioista ovat lisääntyneet ja niiden käsittelyajat ovat pidentyneet.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valitusten kasvua selittävät muutkin tekijät kuin LSL:n uudistus. Esimerkiksi avustajan käyttö vaikuttaa selvästi valitusaktiivisuuteen ja avustajien käyttö on taas koko ajan yleistynyt. Lisäksi tahdonvastaisissa huostaanotoissa osapuolten välit ovat usein varsin riitaiset, mikä tyypillisesti nostaa valitusprosenttia.

Huostaanottokynnys. Oikeusturvakysymyksenä on lopuksi syytä nostaa esille huostaanottokynnys. Haastatteluissa kävi nimittäin ilmi, että hallinto-oikeuksien kynnys puuttua tehtyyn huostaanottoon on aikaisemman lain aikana ollut korkeammalla. Kun huostaanotto oli tehty ja aikaa kulunut, ei ratkaisua helposti lähdetty muuttamaan. Uuden lain aikana huostaanottoja onkin hylätty hieman aikaisempaa enemmän. Tämän on arveltu johtuvan siitä, että hakemuksen tekemisen kynnys olisi sosiaalitoimessa alhaisempi kuin huostaanottopäätöksen tekemisen. Näin varmasti onkin. Inhimillisesti ajatellen erityisesti ns. hankalat tapaukset siirtynevät helpommin hallinto-oikeuksien päätettäväksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että myös hallinto-oikeuksissa suhtaudutaan ratkaisijan rooliin eri tavalla kuin aikaisemmin. Asianosaisten oikeusturvan kannalta kyse on tällöin merkittävästä muutoksesta.

8.4 Lopuksi

Kokoavasti voitaneen todeta, että hallinto-oikeudet huolehtivat varsin hyvin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta, kuten erilaisista määrääjoista ja kuulemisista. Nämä ovat asioita, joihin esimerkiksi yleiset laillisuusvalvojat ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat ratkaisuisaan herkästi puuttuneet. Toisaalta on muistettava, ettei lainmukaisuus yksin riitä menettelyn laadun takeeksi ja tässä suhteessa hallinto-oikeusprosessissa on

²⁵⁷ KP sopimuksen 14 artiklan 5 kappaleessa on vastaava määräys rikosasioiden osalta, samoin EIOS:n 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. EIOS:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa 6 artiklassa oikeutta muutoksenhakuun ei mainita.

vielä monia parantamisen paikkoja. Yleisesti ottaen on kuitenkin kyse asioista, joihin voidaan vaikuttaa ennen kaikkea esittelijöitä ja tuomareita kouluttamalla.

Uutta lastensuojelulakia valmisteltaessa oli ja on edelleen yhtenä päätöksentekomallina ollut vahvasti esillä moniammatillinen asiantuntijatyöryhmä. Sen yhteydessä on korostettu paikallistuntemusta, nopeutta ja erityisesti asiantuntemuksen merkitystä huostaanottoasioiden päätöksenteossa. Kaikki ovat asioita, joilla aikanaan perusteltiin tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksenteon siirtoa hallinto-oikeuksiin. Mainittujen seikkojen lisäksi hallinto-oikeuksien vahvuutena pidettiin tuolloin myös päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta ja tätä kautta asianosaisten oikeusturvan vahvistumista. Nämä argumentit näyttävät nyt jääneen taka-alalle.

Erityisestä asiantuntijuudesta voidaan todeta, ettei uuden lastensuojelulain voimaantulon jälkeen ole toistaiseksi tuotu esiin tutkimustuloksia, joiden mukaan hallinto-oikeuksien asiantuntemus lastensuojeluasioiden käsittelyssä olisi kyseenalaistettu, eikä sellaista tullut esille tässäkään tutkimuksessa. Moniammatillisen elimen paikallistuntemuksen taso riippuu luonnollisesti siitä, kuinka tiheä verkosto niistä muodostetaan. Tähän, samoin kuin moniammatillisen toimielimen etuina myös pidettäviin nopeuteen ja joustavuuteen, vaikuttavat ennen kaikkea resurssikysymykset. Riittävät resurssit taas näyttävät olleen kompastuskivi koko lastensuojelun lailla säädellyn historian ajan ja lain tarkoituksen toteutuminen lienee edelleen tiukasti riippuvainen ennen kaikkea taloudellisista ja henkilöstövoimavaroista.²⁵⁸

Jotta moniammatillinen järjestelmä täyttäisi perus- ja ihmisoikeuksien oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset, tulisi tahdonvastaista huostaanottoa koskeva päätös vahvistaa tuomioistuimessa. Tahdonvastaisten huostaanottojen kohdalla ensiasteen päätöksenteko moniammatillisessa asiantuntijatyöryhmässä tarkoittaisikin perheen kannalta ennen kaikkea epävarmuuden ajan pidentymistä, vaikka huostaanottoasioissa asian käsittelyyn kuuluva aika on perheiden kannalta olennaisen tärkeä.

Tuomioistuinkäsittelyä puoltaa nähdäkseni myös se, että huostaanotossa a) hallintoviranomainen puuttuu merkittäväällä tavalla perheen elämään ja b) toimenpiteellä on poikkeuksellisen pitkät vaikutukset sen kohteena olevaan perheeseen. Hyvä vertailukohta löytyy poliisihallinnon pakkokeinojen käyttöoikeuksista. Mitä voimakkaammin kohteen oikeuksiin puuttuvasta pakkokeinosta on kyse, sitä korkeammalla tasolla oikeusturvatakeiden näkökulmasta tehdään päätös sen käytöstä. Kaikkein voimakkaimmin yksilön oikeuksiin puuttuvista pakkokeinoista päättää aina tuomioistuin.

²⁵⁸ HE 13/1983, 7–8, HE 252/2006, 6. Ks. myös YK:n lasten oikeuksien komitean Suomalaisille antamat suositukset <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=68142>.

LÄHTEET

- Aaltonen, Anna-Kaisa: Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa. Edita Publishing Oy, Helsinki 2009.
- Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintoasioissa, 5–62. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVI. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Jyväskylä 2003.
- Alestalo, Marja & Åkerman, Maria: Asiantuntijahaastattelun analyysi; faktojen jäljillä, 372–392. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.): Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere 2010.
- Auvinen, Maija: Huoltoriidat tuomioistuimissa. Sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2006.
- Bilson, Andy & White, Sue: Representing Children's Views and Best Interests in Court: An International Comparison. Child Abuse Review Vol. 14/2005, 220–239.
- Böök, Einar: Suomen huolto-oikeus. Werner Söderström Osakeyhtiö, 1948.
- de Godzinsky, Virve-Maria: Selvitys asianajajien halukkuudesta hakeutua tuomarinuralle. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 72. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2006.
- de Godzinsky, Virve-Maria: Selvitys syyttäjien halukkuudesta hakeutua tuomarinuralle. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 85. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2008.
- de Godzinsky, Virve-Maria: Kirjallinen menettely rikosasioissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 102. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2010.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009.
- Eduskunnan oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009.
- EV 309/2006 vp. Eduskunnan vastaus 309/2006 vp hallituksen esityksestä Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Eronen, Tuija: Katsaus 2000-luvulla julkaistuun suomalaiseen lastensuojelututkimukseen. Stakes, Sosiaaliportti 6.9.2007. Verkkojulkaisu.
- Ervasti, Kaijus & Kallioinen, Hertta: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2003.
- Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY, Vantaa 2005.
- Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus -käsikirja lainkäyttäjälle. WSOYPro, Juva 2008.
- Haavisto, Vaula: Court Work in Transition. University of Helsinki, Department of Education, Helsinki 2002.
- Hakoma, Riitta: Huostaan otettujen lasten taustamuuttajat sosiaalilautakunnan pöytäkirjojen perusteella. Pro Gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto 2003.
- Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 2000.
- Hallberg, Pekka: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 2001.

- Harrikari, Timo: Tahdon vahvistamisesta tarpeen tyydytykseen. Suomalaisen koulukodin lainsäädäntöhistoriaa 1860–1980, 21–59. Teoksessa Jahnu-kainen, Markku & Kekoni, Taru & Pösö, Tarja: Nuoruus ja koulukoti. Nuorisotutkimusseura, Helsinki 2004.
- Hauta-aho, Hanna: Huostaanottoa prosessia sääntelevät perus- ja ihmisoikeudet. Pro Gradu -tutkielma Helsingin yliopisto 2003.
- HE 13/1983 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeus-säännösten muuttamisesta.
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.
- HE 331/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 318/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heino, Tarja & Johnson, Marianne: Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina 266–193. Teoksessa Hämäläinen, Ulla & Kangas, Olli: Perhepiirissä. Kellan tutkimusosasto, Sastamala 2010.
- Heino, Tarja & Rantamäki, Raija & Sallila, Seppo: Hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa 1994–2000. Stakes 6/2002.
- Heino, Tarja & Rantamäki, Raija & Sallila, Seppo: Hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa 2000–2004. Stakes 14/2006.
- Heino, Tarja & Korpinen, Johanna & Sallila, Seppo: Tutkimus lääninoikeuksien tekemistä ratkaisuista lastensuojeluasioissa. Stakes 36/1997.
- Heinonen, Hanna: Lastensuojelulain edellyttämien moniammatillisten asiantuntijaryhmien ja yhteistyörakenteiden toiminnan käynnistyminen ja juurtuminen. Teoksessa Moniammatilliset ohjaus- ja palveluverkostot lasten ja nuorten suojelussa. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 4/2010.
- Hiitola, Johanna & Heinonen, Hanna: Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko. Hallinto-oikeuksien ratkaisut huostaanottoasioissa. Stakes 46/2009.
- Hinkkanen, Ville: Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 92. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2009.
- Hintikka, Kaisa: Varhainen puuttuminen valtasuhteena. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2010.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsingin yliopisto 2001.

- Huhtanen, Raija: Huostaanotosta, henkilökohtaisesta vapaudesta ja perhe-elämän suojasta, 203–242. Teoksessa Juhlakirja Esko Rieppula. Tampere 2001.
- Jokela, Antti: Rikosprosessi. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2008.
- Kaivosoja, Matti: Pakko auttaa. Tutkimus mielenterveyslain säätämisen heijastumisesta alaikäisten pakkoauttamiskäytäntöihin vuosina 1991–1993. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996.
- Kajava, Mirja: Lapsen etu huostaanotto-prosessissa. Oulun yliopisto 1997.
- KHO:n muistio 1996. KHO:n 20.2.1996 täysistunnossa hyväksymä, presidentti Pekka Hallbergin laatima muistio tuomion perustelemisesta. Julkaistu KHO:n vuosikirjassa 1996.
- KHO 1/2009. Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja.
- Korpinen, Johanna: Istuntoja institutionaalisen katseen alla. Lastensuojelun suulliset käsittelyt hallinto-oikeudessa. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityönlaitos, Tampere 2008.
- Kurki-Suonio, Kirsti: Asianosainen lapsen huostaanotossa, 171–243. Oikeustiede Jurisprudentia XXI. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1988.
- Kurki-Suonio, Kirsti: Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1999.
- Kutvonen, Vilja: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä lapsiasioissa, 293–295. Defensor Legis 2/2004.
- Kuula, Tarja & Marttunen, Matti: Laitoksessa rikosten vuoksi. Selvitys alaikäisenä vastentahtoisesti huostaan otetuista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 89. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2009.
- Laitinen, Ahti & Tarukannel, Veijo & Valjakka, Eeva: Luottamus hallintotuomioistuimiin. 2003. Julkaistu osana Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomusta toiminnastaan vuosilta 2002–2003 (OM 2003:4).
- Lappalainen, Juha & Fände, Dan: todistelu, 526–570. Teoksessa Lappalainen, Juha & Frände, Dan & Havansi, Erkki & Koulu, Risto & Niemi-Kiesiläinen, Johanna & Nylund, Anna & Rautio, Jaakko & Sihto, Juha & Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. WSOYPro, Saarijärvi 2007.
- Lappalainen, Juha & Fände, Dan & Rautio, Juha: Asianosaiset ja prosessuaalinen edustus, 346–361. Teoksessa Lappalainen, Juha & Frände, Dan & Havansi, Erkki & Koulu, Risto & Niemi-Kiesiläinen, Johanna & Nylund, Anna & Rautio, Jaakko & Sihto, Juha & Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. WSOYPro, Saarijärvi 2007.
- Lavapuro, Juha: Suomalainen perustuslakikontrolli ja uusi valtiosääntöistyminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.
- LaVL 22/2006 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Lehtimaja, Lauri: Lakimies ja ihmisoikeudet, 183–192. Lakimies 2/1995.
- Litmala, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2000.
- Mahkonen, Sami: Voidaanko lasta lailla suojella? Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1991.
- Mahkonen, Sami: Lastensuojeluilmoitus. Edita Publishing Oy, Jyväskylä 2003.
- Mahkonen, Sami: Lastensuojelu ja laki. Edita Publishing Oy, Helsinki 2007.

- Marjomaa, Paula & Lapinleimu, Otso & Laakso, Milja: Löytöretki lastensuojelun edunvalvontaan. Teoksessa Marjomaa, Paula & Laakso, Milja (toim.): Lastensuojelun edunvalvonta – lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Käsikirja lastensuojelun edunvalvonnasta. Pelastakaa lapsen ry:n julkaisusarja n:o 15.
- Marttunen, Matti: Nuorisorikosoikeus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 236. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2008.
- Mikkola, Matti: Lastensuojelu ja Eurooppalaiset ihmisoikeudet, 61–76. Teoksessa Puonti, Annamaija & Saarnio, Tuula & Hujala, Anne: Lastensuojelu tänään. Tammi, Helsinki 2004.
- Myllärniemi, Annina: Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla. SOCCAn ja Heikki Waris -instituutin julkaisusarja 7/2006.
- Mäenpää, Marjatta: Lapsen etu ja osallistumisoikeudet hallinto-oikeuden huostaanotto-prosessissa, 1135–1142. Lakimies 6–7/2001.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. WSOYPro, Juva 2007.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Rikosprosessin malleista ja funktioista. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Juhlakirja Professori Jyrki Virolainen. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta, Rovaniemi 2003.
- Nieminen, Liisa: Mänsliga rättigheter och omhändertagande av barn i Finland, 23–42. Retfaerd 1/2002.
- Nieminen, Liisa: Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia, 591–621. Lakimies 4/2004.
- Nieminen, Liisa: Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita Publishing, Helsinki 2006.
- OM 31.5.2000. Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän väliraportti. Oikeusministeriö.
- OM 30.11.2002. Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriö.
- OM 2003:4. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriö.
- OM 2008: 8. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä.
- OM 2009:17. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille.
- OM 78/2010. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö.
- OM 55/2010. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Lausuntotiivistelmä.
- OM 4/2011. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.
- OM 17/2011. Oikeusministeriön työryhmämietintö. Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen.
- Pekkarinen, Elina: Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu. Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura Julkaisuja 102, Helsinki 2011.
- Pekkarinen, Elina: Lastensuojelun tieto ja tutkimus. Asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisuja 51/2011.

- Pellonpää, Matti: Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §), 281–301. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOY-Pro 2011.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2005.
- Peltonen, Jukka: Ammattietiikka ja laki asianajotoiminnan perustana, 29–68. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankeksen työryhmäraportteja VII. Saarijärvi 2006.
- Petman, Jarna: Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmä: ihmisoikeusjärjestelmä? Teoksessa Ojanen, Tuomas & Suviranta, Outi & Sakslin, Maija & Koivisto, Ida (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpään 60-vuotisjuhlakirja. Edita Publishing Oy, Helsinki 2010.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 23/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 36/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- PeVL 37/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 45/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle lastensuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Pulma, Panu & Turpeinen, Oiva: Suomen lastensuojelun historia. Lastensuojelun keskusliitto, Kouvola 1987.
- Pulma, Panu: Lastensuojelun kehityslinjoja, 11–20. Teoksessa Puonti, Annamaija & Saarnio, Tuula & Hujala, Anne: Lastensuojelu tänään. Tammi 2004.
- Pösö, Tarja: Lastensuojelun institutionaalinen raja, 324–335. Janus 4/2010.
- Rasmus, Suvi: Lapsen perheestä poistamisen oikeutus ennen ja nyt. Vertailumaina Suomi ja Yhdysvallat. Pro Gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2001.
- Regeringens proposition 1995/96:22. Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
- Ristimäki, Tero & Sariola, Heikki & Seppälä, Janne & Varsa, Marjo: Lastensuojelulain toteutuminen. Lastensuojelun Keskusliitto ja sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia. 2008.
- Räty, Tapio: Uusi lastensuojelulaki. Edita Publishing Oy 2007.
- Räty, Tapio: Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Edita Publishing Oy 2010.

- Saurama, Erja: Vastoin vanhempien tahtoa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002.
- Siitari-Vanne, Eija: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä 1212–1236. *Lakimies* 7–8/2000.
- Sijaishuollon pakkokeinotyöryhmän muistio 1998:22. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Siren, Pirkko: Ei kotia ei koulua, 78–107. Teoksessa Lars D. Eriksson: Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki 1967.
- STM 1995:12. Lapsioikeudellista päätöksentekoa selvittäneen toimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 1998:22. Sijaishuollon pakkotoimityöryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2001:29. Lastensuojelun yksityisten palvelujen valvontatyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 25.10.2004. Huostaanottotyöryhmän muistio. Dokumentoinnin kehittämisen huostaanotossa. Kartoitusta ja kehitystarpeita. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 31.1.2006. Huostaanottotyöryhmän muistio. Esitys toimenpiteistä huostaanottomenettelyn kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2006:25. Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2006:13. Lastensuojelun kehittämisohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä.
- StVM 59/2006 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle lastensuojelulain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 177. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2001.
- Tala, Jyrki: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista?, 378–395. *Oikeus* 4/2004.
- Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005.
- Tammi, Tiina & Lapinleimu, Otso: Lastensuojelun edunvalvonnan vaiheet. Teoksessa Marjomaa, Paula & Laakso, Milja (toim.): Lastensuojelun edunvalvonta – lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Käsikirja lastensuojelun edunvalvonnasta. Pelastakaa lapsen ry:n julkaisusarja n:o 15.
- Tarukannel, Veijo & Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos, Saarijärvi 2001.
- Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Talentum Media Oy, Vantaa 2002.
- Tarukannel, Veijo & Tolvanen, Matti: Asian selvittäminen ja todistelu riitaasioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa?, 931–953. *Lakimies* 6/2010.
- Taskinen, Sirpa: Lastensuojelulaki (417/2007). Soveltamisopas. Stakes 2009.
- THL 29/2010. Lastensuojelutilasto 2009.
- Toivanen, Päivi: Väliaikainen määräys huostaanotto-prosessissa, 1061–1072. *Lakimies* 6/2010.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. WSOYPro, Helsinki 2008.

- Valkama, Elisa & Litmala, Marjukka: Lasten huoltoriidat käräjäoikeuksissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 224. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2006.
- Valkama, Elisa & Litmala, Marjukka: Lasten huoltoriidat hovioikeuksissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 234. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2008.
- Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomukset 169/2008. Hallinto-oikeudet. Helsinki 2008.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen, 139–170. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYPro 2011.
- Virolainen, Jyrki & Martikainen, Petri: Pro & Contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Talentum Media Oy, Saarijärvi 2003.
- Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi: Rikosprosessin perusteet. WSOY, Jyväskylä 2003.

LYHENTEET

AAL	Laki asianajajista
EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeus tuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
FPL	Förvaltningsprocesslag (Ruotsi)
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki
HOL	Hallinto-oikeuslaki
HolhL	Laki holhoustoimesta
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KM	Komitean mietintö
KP-Sop.	Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LOS	Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus
LHL	Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta
LSL	Lastensuojelulaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
OikApuL	Oikeusapulaki
OK	Oikeudenkäymiskaari
OM	Oikeusministeriö
Oka	Oikeuskansleri
SHAL	Sosiaalihuollon asiakaslaki
SopS	Sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
THL	Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
YK	Yhdistyneet kansakunnat

LIITETAULUKOT

Taulukko 1

Hallinto-oikeus	N	%*	%**
Helsinki	39	24,5	19
Turku	26	16,4	26
Hämeenlinna	26	16,4	20
Oulu	22	13,8	32
Kuopio	17	10,7	22
Kouvola	13	8,2	23
Rovaniemi	10	6,3	18
Vaasa	6	3,8	13
Yhteensä	159	100,0	

* %-osuus tutkimusaineiston tapauksista

** %-osuus ko. hallinto-oikeudessa koko vuonna ratkaistuista huostaanottoasioista

Taulukko 2

Lapsen sukupuoli	N	%
Tyttö	106	51,7
Poika	99	48,3
Yhteensä	205	100,0

Taulukko 3

Huoltajat	N	%
Molemmat	111	54,1
Äiti	89	43,4
Isä	3	1,5
Huoltaja + oheishuoltaja	1	,5
Ei tietoa	1	,5
Yhteensä	205	100,0

Taulukko 4

Huostaanotettuja lapsia/perhe	N	%
1 lapsi	125	78,6
2 lasta	27	17
3 lasta	4	2,5
5 lasta	2	1,3
4 lasta	1	0,6
Yhteensä	159	100

Taulukko 5

Perheen etninen tausta	N	%
Suomi	134	84,3
Monikulttuuri	14	8,8
Ulkomaat/maahanmuuttaja	9	5,7
Ei tietoa	2	1,3
Yhteensä	159	100,0

Taulukko 6

Lasten ikäluokat	N	%
0-6	69	33,7
7-12	57	27,8
13-17	79	38,5
Yhteensä	205	100,0

Taulukko 7

Mihin vastustus tai valitus kohdistui	N	%
Huostaanottoon	80	50,3
Huostaanottoon ja sijaishuoltopaikkaan	72	45,3
Sijaishuoltopaikkaan	7	4,4
Yhteensä	159	100

Taulukko 8

Suullinen käsittely järjestetty	N	%
Kyllä	58	36,5
Ei	101	63,5
Yhteensä	159	100,0

Taulukko 9

Kuka pyysi suullista	N	%
Äiti	29	50,0
Isä	9	15,5
Lapsi	2	3,4
Vanhempi tai vanhemmat ja lapsi	2	3,4
Molemmat vanhemmat	9	15,5
Ei tietoa	7	12,1
Yhteensä	58	100,0

Taulukko 10

Miten lasta kuultu	N	%
Ei tietoa	14	66,7
Vain hallinto-oikeuden jäsenet	6	28,5
Sijaishuoltopaikassa	1	4,8
Yhteensä	21	100,0

Taulukko 11

Todistajat suullisessa käsittelyssä	N	%
1-3 todistajaa	27	46,6
4-6 todistajaa	14	24,1
Ei todistajia, vain asianosaiset	11	19
Yli 7 todistajaa	5	8,6
Ei tietoa	1	1,7
Yhteensä	58	100

Taulukko 12

Kumman osapuolen todistaja	N	%
Perheen	18	38,3
Ei tietoa	14	29,8
Molempien	9	19,1
Sosiaalitoimen	6	12,8
Yhteensä	47	100,0

Taulukko 13

Todistaja	N	%
Asiantuntija	22	46,8
Molempia	16	34,0
Yksityishenkilö	8	17,0
Ei tietoa	1	2,1
Yhteensä	47	100,0

Taulukko 14

Asianosainten avustajat	N	%
Ei lainkaan	90	56,6
Avustaja ainakin yhdellä asianosaisella	69	43,4
Yhteensä	159	100

Taulukko 15

Hallinto-oikeuden päätös hakemusasiassa	N	%
Hakemus hyväksytty	136	89,4
Hakemus hylätty	8	5,3
Rauennut/sillensä	5	3,3
Hyväksytty osittain	2	1,3
Jätetty tutkimatta	1	,7
Yhteensä	152	100,0

Taulukko 16

Hallinto-oikeuden päätös valitusasiassa	N	%
Valitus hylätty	5	71,4
Kumottu ja palautettu	1	14,3
Jätetty tutkimatta	1	14,3
Yhteensä	7	100,0

Taulukko 17

Valitettu KHO	N	%
Ei	120	75,5
Kyllä	39	24,5
Yhteensä	159	100,0

MUUTTUJALUETTELO

Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa

1 Asianro

2 Hallinto-oikeus

1=Helsinki

2=Turku

3=Hämeenlinna

4=Oulu

5=Kuopio

6=Vaasa

7=Rovaniemi

8=Kouvola

3 Diaarinro

4 Saman perheen lapsilla sama diaarinro

1=kyllä

2=ei

5 Asia

1=huostaanottohakemus

2=valitus

6 Vireilletulo päivämäärä

7 Päätöspäivämäärä

8 Kesto vireille-ratkaisu kk

9 Kesto vireille-ratkaisu vko

10 Suullinen valmistelu järjestetty

1=kyllä

2=ei

11 Suullisen käsittelyn päivämäärä

12 Suullisen pyyntö hylätty

1=kyllä

13 Suullinen käsittely

1=kyllä

14 Kuka pyysi suullista

1=äiti

2=isä

3=lapsi

4=sosiaalitoimi

5=HaO omasta aloitteesta

6=vanhempi ja lapsi

7=vanhemmat yhdessä

8=ei tietoa

15 Kesto suullinen-ratkaisu vko

16 Kesto suullinen-ratkaisu pv

17 Lasta kuultu suullisessa käsittelyssä

1= kyllä

2= ei

3 =pyyntö hylätty

18 Miten lasta kuultu

1= vain hallinto-oikeuden jäsenet

2=sijaishuoltopaikassa

3=ei tietoa

19.a Avustaja lapsi

1 =kyllä

2= ei

3 =edunvalvoja

19.b Avustaja äiti

1 =kyllä

2= ei

19 c. Avustaja isä

1 =kyllä

2 =ei

19 d. Avustaja vanhemmat (yhdessä)

1 =kyllä

2 =ei

19 e. Avustaja koko perhe

1 =kyllä

2 =ei

19 f. Avustaja sosiaalitoimi

1 =kyllä

2 =ei

20 Todistajien lukumäärä

21 Kumman osapuolen todistaja

- 1 =perhe
- 2 =sosiaalityöntekijä
- 3 =molemmat
- 4 =ei tietoa

22 Todistaja oli

- 1 =yksityishenkilö (sukulainen tai ystävä)
- 2 =asiantuntija
- 3 =molemmat

23 Lapsi sijoitettuna välittömästi ennen huostaanottohakemusta

- 0=ei sijoitusta
- 1=kiireellinen sijoitus
- 2=avohuollon sijoitus
- 3= sijoitettuna, mutta ei tietoa kumpi

24 Lapsen syntymäaika

25 Lapsen ikä

26 Lapsen sukupuoli

- 1 =tyttö
- 2 =poika

28 Lapsen huoltajat

- 1= äiti
- 2 =isä
- 3 =molemmat
- 4 =huoltaja + oheishuoltaja
- 5 =ei tietoa

29 Perheen etninen tausta

- 1= suomi
- 2 =ulkomaat/maahanmuuttaja
- 3 =monikulttuuri
- 4 =ei tietoa

30 Huostaanoton syy

- 30.1 Vanhempien päihteidenkäyttö
- 30.2 Lapsen päihteidenkäyttö
- 30.3 Lapsen rikollisuus
- 30.4 Vanhemman psyykkiset ongelmat
- 30.5 Lapsen psyykkiset ongelmat
- 30.6 Lapsen käytöshäiriöt
- 30.7 Vanhemman uupuminen/voimattomuus/avuttomuus
- 30.8 Muu syy

30.9 Vanhemman/vanhempien rikollisuus

30.10 Vanhempien väliset ristiriidat

30.11 Perheväkivalta

31 Kuka vastusti huostaanottoa

31.1 Isä ja äiti molemmat

31.2 Isä yksin

31.3 Äiti yksin

31.4 Lapsi

31.5 Oheishuoltaja (tai muu lapsen hoidosta vastaava)

31.6 Isovanhempi

32 Mihin vastustus kohdistui

1= huostaanottoon

2= sijaishuoltopaikkaan

3 = molempiin

4 = epäselvä

33 Kirjallinen selitys annettu

1 =kyllä

2 =ei

34 Kuka antanut

34.1 Isä ja äiti molemmat

34.2.Isä yksin

34.3 Äiti yksin

34.4 Lapsi

34.5 Oheishuoltaja

34.6 Isovanhempi

34.6 Sijaisperhe

35 Avohuollon tukitoimia taustalla

1 =kyllä

2 =ei

3 =ei tietoa

36 Lastensuojeluasiakkuuden alku (vuosi)

37 Läheisverkoston kartoittaminen

1 =kyllä

2 =ei

3 =ei tietoa

38 Moniammatillinen asiantuntijatyöryhmä käsitellyt asiaa

1 =kyllä

2 =ei

3 =ei tietoa

39 Hallinto-oikeuden päätös huostaanottoasiassa

1 =huostaanottohakemus hyväksytty

2 =huostaanottohakemus hylätty

3 =jätetty tutkimatta

4 =rauennut/sillensä

5 =valitus hylätty

6 =valitus hyväksytty

7 =sosiaalitoimen päätös kumottu

8 =hyväksytty osittain

40 Hakemuksessa vaadittu täytäntöönpanoa heti

1=kyllä

2=ei

41 Määrätty täytäntöönpano heti

1=kyllä

2=ei

42 Valitettu KHO

1 =kyllä

2 =ei

43 Erityistä

TAKING A CHILD INTO CARE

Research of decision making in administrative courts

This research is an empirical study of how administrative courts function in the field of child protection. The study is based on different research evidence. All administrative courts in Finland were asked for documentary material of all care orders during the time period of 15.2.–14.5.2010. Seven oral hearings, in cases where a child had been taken into care, were observed in administrative courts. In addition, 41 experts in the field of administrative procedure and child welfare were surveyed. Also four families, in which the child had been taken into care, were surveyed. By using different research evidence, the study aims to create a comprehensive picture of decision making in care orders in administrative courts.

1 Duty to take a child into care and provide substitute care

Taking a child into care is always the last resort in child protection. Its aim is to change the child's and his or her family's situation for the better. The Municipal Social Welfare Board has the responsibility to take a child into care if the child's health and development are seriously threatened or endangered, and if open-care services have proven inadequate for improving the child's life circumstances. Taking a child into care has to always be in the child's best interest.

If both the child and his or her custodian/s accept taking the child into care (voluntary care order), the municipal officeholder makes the decision to proceed. If a child is over 12 years of age and his or her custodian/s oppose the taking into care (involuntary care order), the decision is made by the administrative court on application by a municipal officeholder.

2 Reform of Child Welfare Act 2008 (417/2007)

The Child Welfare Act was reformed at the beginning of 2008. One of the key reforms focused on the decision making in involuntary care orders. Earlier, the decision was made by the Municipal Social Welfare Board and the Board's decision had to be approved by the administrative court. Since the reform in 2008, administrative courts make the decision on application by a municipal officeholder. Decisions by administrative courts may be appealed to the Supreme Administrative Court. This means that there is only one opportunity to appeal for care orders.

The main purpose of the reform was to improve children's and their custodians' *legal safety* in the decision-making of care orders. In improving legal safety, the administrative courts were considered more effective than Municipal Social Welfare Boards.

3 The function of administrative courts in the light of the empirical data

Administrative courts function reasonably satisfactorily in making decisions in care orders, but there are also defects. The way administrative courts handle the case may differ depending on where the case is being handled, and this might endanger the equality of the parties. There are also defects in the conduct of the proceedings and in the reasons of administrative courts decisions.

Oral hearings in administrative courts. The procedure in administrative courts is usually written. When needed, and especially when a private party asks for it, an oral hearing must be held. Preparatory oral hearing is also possible.

The number of oral hearings in administrative courts has increased in recent years, especially in child protection cases. However, this is not a result of the Child Welfare Act Reform because it did not amend the sections dealing with oral hearing. According to the study, it seems that when private parties use a legal adviser, it is more likely that oral hearing is being held.

One aim of the Child Welfare Act Reform was to increase the amount of preparatory oral hearings. They are considered important as means of establishing the case by judge's active conduct of the proceeding. According to the study, preparatory oral hearings are remarkably rare and thus the intention of law reform has not been realized.

Legal advisers. The right to use a legal adviser in court is considered to be one requirement of due process, although in Finland there is no obligation to use a legal adviser but one can represent him/herself in court. Especially in administrative courts people have, by tradition, not used legal advisers. However, in child protection cases the use of legal advisers has increased in the last years. Using legal advisers appears to have an influence on the outcome of these cases.

Firstly, the study shows that oral hearings are more common when private party or parties have a legal adviser. Secondly, appeals are more common when a lawyer participates in the case. In this research there was a lawyer present in all cases where the application to take a child into care was dismissed. Finally, it seems that reasons for the administrative court's decisions were more thorough if private party had a lawyer. One can thus say that the use of a legal adviser has influence on legal safety of the parties.

A child in legal procedure. The majority of regulation concerning children in the child protection process was valid even before the reform but there was a need to clarify and expand the existing regulation. By doing so, the aim was to improve children's position in the court procedure. For example, it was considered important that children could increase their chances of having a guardian or they own legal assistant. The other aim was to ensure that every child has an actual chance to be heard in the court.

Unfortunately, it seems that children very rarely have a lawyer or a guardian. Especially young children (under 12 years of age) are in danger of being left without attention in the procedure. Overall it appears that there is no such instance in child protection that would truly focus on children's wellbeing. Besides that, the roles of the guardians and legal advisors are quite unclear. In this respect, the regulation needs to be made more precise.