

Johanna Kamunen
LAPSEN ASEMA
ERITYISEN HUOLENPIDON
JÄRJESTÄMISESSÄ
Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Kevät 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Lapsen asema erityisen huolenpidon järjestämisessä

Tekijä: Johanna Kamunen

Koulutusohjelma/oppiaine: Julkisoikeus

Työn laji: Pro gradu -työ_x_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 94

Vuosi: 2014

Tiivistelmä:

Erytisen huolenpidon järjestämisestä säädetään lastensuojelulain (417/2007) 72 §:ssä (88/2010). Erytisen huolenpidon järjestämistä koskevassa päätöksenteossa aktualisoi-
tuu tilanne, jossa viranomaisen muun muassa rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta
turvataksaan lapselle oikeuden välttämättömään huolenpitoon.

Tutkimustehtävänä on selvittää lapsen asema erityisen huolenpidon järjestämistä koske-
vassa arviointi- ja päätöksentekoprosessissa. Tutkimusmenetelmänä käytetään oikeus-
dogmatiikkaa eli lainoppia, joten tutkimustehtävän selvittämiseksi systematisoidaan ja
tulkitaan viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä säätelevää normistoa sekä lapsen asemaa
ja oikeuksia säätelevää normistoa.

Erytisen huolenpidon järjestämistä koskevassa päätöksenteossa keskeisin tehtävä on
määrittellä lapsen etu. Päätös perustuu moniammatillisen työryhmän tekemään arvioon,
jonka yhteydessä arvioidaan myös terveydenhuollon palveluiden soveltuvuus. Lapsi ei
ole passiivinen vallan käytön kohde, vaan lapsen edun määrittelyssä ja erityisen huolen-
pidon järjestämistä koskevassa päätöksenteossa lapsen mielipide ja näkemys on otetta-
va vakavasti huomioon.

Avainsanat:

erityinen huolenpito, lapsen etu, lapsen osallisuus, lastensuojelu, rajoitustoimenpiteet

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_

Sisällysluettelo

LÄHTEET	III
LYHENTEET	X
1. JOHDANTO	1
1.1. Tausta	1
1.2. Tutkimustehtävä ja rajaus	4
1.3. Tutkimusmenetelmä	6
1.3.1. Lainoppi metodina	6
1.3.2. Oikeusteoriat	8
1.4. Käsitteet	12
1.4.1. Erityinen huolenpito	12
1.4.2. Rajoitustoimenpiteet sijaishuollon laitoshuollossa	13
1.4.3. Lapsen etu	13
1.4.4. Sijaishuolto	14
1.4.5. Lastensuojelulaitos	14
2. VIRANOMAISEN TOIMIVALTAA JA TEHTÄVIÄ KOSKEVA SÄÄNTELY	15
2.1. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset	15
2.1.1. Euroopan ihmisoikeussopimus	15
2.1.2. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus	16
2.2. Kansalliset lait	18
2.2.1. Suomen perustuslaki	18
2.2.2. Lastensuojelulaki	21
2.2.3. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista	25
2.2.4. Hallintolaki	27
2.2.5. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta	30

3. LAPSEN ASEMAA KOSKEVA SÄÄNTELY	32
3.1. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset	32
3.1.1. Euroopan ihmisoikeussopimus	32
3.1.2. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus	32
3.1.3. KP-sopimus	34
3.2. Kansalliset lait	35
3.2.1. Suomen perustuslaki	35
3.2.2. Lastensuojelulaki	36
3.2.3. Sosiaalihuoltolaki	38
3.2.4. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista	38
3.2.5. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta	40
3.2.6. Hallintolaki	41
4. ERITYISEN HUOLENPIDON JÄRJESTÄMISEN EDELLYTYKSET	44
4.1. Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden yleiset edellytykset	44
4.2. Lapsen etu	46
4.3. Sijaishuolto lastensuojelulaitoksessa	53
4.4. Terveystieteiden palvelujen soveltumattomuus	61
4.5. Moniammatillisen työryhmän arvio	66
4.5.1. Moniammatillinen työryhmä	66
4.5.2. Arvion laatiminen ja sisältö	72
4.6. Päätöksenteko	77
5. MUUTOKSENHAKU JA VALVONTA	86
6. LOPUKSI	92

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on?. Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Araneva, Mirjam: Lapsen asema ja edunvalvojan rooli lastensuojeluasiassa. Teoksessa Lastensuojelun edunvalvonta - lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusajra n:o 15. Toimittaneet Marjomaa, Paula ja Laakso, Milja. Helsinki 2010.

Euroopan neuvoston ministerikomitea: Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäynnistä. Euroopan neuvoston ohjelma ”Euroopan rakentaminen lapsia varten ja heidän kanssaan”. Euroopan unioni 2012.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. 2. uudistettu painos. 2011.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Tampere 2008.

Husa, Jaakko ja Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Tampere 2008.

Kekoni, Taru: Erityinen huolenpito käsitteenä. Stakesin raportteja 36/2008. Kekoni, Taru; Kitinoja, Manu ja Pösö, Tarja: Erityinen huolenpito koulukodeissa. Helsinki 2008.

Kurki-Suonio, Kirsti: Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat. Helsinki 1999.

Louhiala, Pekka; Launis, Veikko: Parantamisen ja hoitamisen etiikka. Helsinki 2009.

Mahkonen, Sami: Lastensuojelu ja laki. Helsinki 2010.

- Muukkonen, Tiina; Tulensalo, Hanna: Kohtaavaa lastensuojelua. Lapsikeskeisen lastensuojelun sosiaalityön tilannearvion käsikirja. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Selvityksiä 2004:1.
- Mäenpää, Marjatta: Lapsen etu ja osallistumisoikeudet hallinto-oikeuden huostaanotto prosessissa. Lakimies 6-7-/2001 s. 1135–1142. 2001.
- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.
- Nieminen, Liisa: Raskaana olevien päihteitä käyttävien naisten tahdosta riippumaton hoito perusoikeuksien kannalta – kenen etu ratkaisee?. Lakimies 4/2010, 537–558.
- Niemivuo, Matti; Kervuori-Rusanen, Marietta; Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uudistettu painos. 2010.
- Pellonpää, Matti. Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Teoksessa Perusoikeudet: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. 2. uudistettu painos. 2011.
- Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Verkkojulkaisu, 2012.
- Pietarinen, Juhani; Launis, Veikko: Lääkintä- ja hoitoetiikan peruseriaatteet. Teoksessa Lääkärin etiikka. Joensuu 2005.
- Puustinen-Korhonen, Aila: Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2013.
- Räty, Tapio: Lastensuojelulaki –käytäntö ja soveltaminen. Helsinki 2010. (Räty 2010).
- Räty, Tapio: Lapsipotilaan hoidosta päättäminen – hoidon järjestämisen rajapinnat lastensuojelussa ja terveydenhuollossa. Lakimies 7-8/2010 s. 1204–1231. (Räty 2010(2)).
- Scheinin, Martin: Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Teoksessa Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki 2002.
- Tammi, Tiina & Lapinleimu, Otso: Lastensuojelun edunvalvonnan vaiheet. Teoksessa Lastensuojelun edunvalvonta - lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusajra n:o 15. Toimittaneet Marjomaa, Paula ja Laakso, Milja. Helsinki 2010.

Tigerstedt-Tähtelä, Elisabeth: Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Teoksessa Ihmisoi-
keudet 2000-luvulla - sopimuksia ja asiakirjoja. Haapea, Arto (toim.).Helsinki 2002.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

Toivanen, Päivi: Väliaikainen määräys huostaanottoprosessissa. Lakimies 6/2010 s. 1061-
1072. 2010.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

Tuori, Kaarlo; Kotkas, Toomas. Sosiaalioikeus. 4.painos. 2008.

Valjakka, Eeva: Lapsen asema potilaana vanhempien vastustaessa suunniteltua hoitoa. Kii-
reellinen huostaanotto. Oikeustieto 5/2000. Oikeustapauskommentti. Edilex-versio. 2000.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.
Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII s. 461, Asiantuntija-artikkeli. 2005.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Laki-
mies 5 – 6 /1996 s.788 – 815.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Perusoikeudet. Toinen uudis-
tettu painos. Helsinki 2011.

VIRALLISLÄHTEET:

Hallituksen esitys Eduskunnalle päihdehuoltolaiksi. (HE 246/1984 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslaiksi. (HE 201/1989 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
(HE 309/1993).

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
(HE 1/1998 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
(HE 137/1999 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
(HE 72/2002 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. (HE 225/2004 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. (HE 226/2004 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta. (HE 225/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6. Hallituksen esitys laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisessa. (PeVL 6/1998 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 5. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. (PeVL 5/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (PeVM 25/1994 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:9. Mielenterveyspalveluiden laatusuositus.
(STM:n oppaita 2001:9).

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:28. Väli­raportti. Toimiva lastensuojeluryhmän väli­raportti. Selvitys kuntien perhetyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämistä. (STM:n raportteja ja muistioita 2012:28).

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Toimiva lastensuojelu – selvitysryhmän loppuraportti. (STM:n raportteja ja muistioita 2013:19)

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:22. Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän muistio. (STM työryhmämuistioita 1998:22).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 3/1996. Valtioneuvoston selonteko Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. (StVM 3/1996 vp).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston valvontaohjelmia 4:2012. Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatus. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. (Valviran valvontaohjelmia 4:2012).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvityksiä 1:2013. Itsemääräämisoikeuden toteutuminen sosiaali-huollon ympärivuorokautisissa palveluissa. (Valviran selvityksiä 1:2013).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohje 2/2013. Sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Dnro 1732/05.00.00.01/2013. (Valviran ohje 2/2013).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohje 3/2013. Lasten itsemääräämisoikeuden toteutuminen lastensuojelun sijaishuollossa. Dnro 1731/05.00.00.01/2013. (Valviran ohje 3/2013).

Valtioneuvoston selonteko 2/1995. Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. (VNS 2/1995).

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (20.7.2009). CRC/CGC/12. Lapsen oikeus tulla kuulluksi.

VIII

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUT

Oikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2002 Dnro 3170/2/01. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutumisesta.

Oikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2009 Dnro 1528/2/09. Vuorelan koulukodin huumetestit eivät turvaa riittävästi lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 4.3.2010 Dnro 711/2/09. Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa. Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema ja terveyspalveluiden ulkoistaminen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2010 Dnro 4138/2/09. Yksityisessä lastenkodissa käytettiin lainvastaista rajoitustoimenpidettä.

TUOMIOISTUINRATKAISUT

EIT:n lopullinen tuomio 12.7.2001. Tapaus K. & T. v. Suomi

EIT:n tuomio 29.2.1988. Tapaus Bouamar v. Belgia.

EIT:n lopullinen tuomio 30.12.2008. R. K. ja A. K. v. Yhdistynyt kuningaskunta.

KKO: 21:2002.

KHO:530:2000.

KHO:793:2000.

KHO: 2302:2000.

KHO:13:2005.

KHO:6:2006.

KHO:85:2006.

KHO:2282:2008.

KHO: 3283:2009.

KHO:113:2011.

KHO:1266:2013.

KHO:196:2013.

Vaasan HAO 24.4.2008 08/0252/3.

INTERNETSIVUT

Lapsiasiainvaltuutettu – Lapsen oikeudet. www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet.

Viitattu 22.12.2013 ja 20.2.2014.

Unicef.fi. www.unicef.fi/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus. Viitattu 21.4.2014.

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan Neuvosto
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto
HL	Hallintolaki (434/2003)
KKO	Korkein oikeus
LHL	Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
LSL	Lastensuojelulaki (417/2007)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VnS	Valtioneuvoston selonteko

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Valtioneuvoston vuonna 1995 tehdyn selonteon mukaan ”Pieni, mutta kasvava joukko nuoria jää nykyisen palvelurakenteen ja säädösten vuoksi vaille tarvitsemaansa hoitoa ja kuntoutusta. Lastensuojelulaitoksissa ei kyetä auttamaan esimerkiksi kaikkia huumeita käyttäviä nuoria. Heitä palvelisi suljettu hoitoyksikkö, jossa yhdistyvät lastensuojelun, päihdehuollon ja lääketieteen asiantuntemus ja jonne nuori voitaisiin ääritilanteessa määrätä hoitoon tahdosta riippumatta. Samoin jotkut toistuvasti karkailevat nuoret tarvitsevat hoitokontaktin luomiseksi lyhyen jakson suljetussa hoitoyksikössä, jossa toimisi moniammatillinen ja erityisen pätevä henkilöstö”.¹

Lasten ja nuorten päihteiden käyttö on yleistynyt voimakkaasti. On myös tullut esille, että lasten syyllistyminen esimerkiksi varkauksiin ja vakaviin väkivaltarikoksiin, on saattanut joidenkin lasten kohdalla johtaa kierteeseen, minkä katkaisemiseksi ei lastensuojelulaissa ole ollut keinoja ja edellytyksiä. On nähty, että näiden lasten ”pysäyttäminen” on sekä lapsen edun että yleisen edun mukaista. Turvaamalla lapselle mahdollisuudet toimia hyvin yhteiskunnan jäsenenä aikuisena, nähtiin mahdollisuutena myös luoda säästöjä pitkällä aikavälillä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja muilla sektoreilla, kuten työvoimahallinnon tai vankeinhoidon alueilla.²

Eduskunnan oikeusasiamies tarkasti kaikki valtion kuusi koulukotia vuosina 2000–2001. Hän kiinnitti huomiota siihen, että koulukodeissa olevat lapset ovat entistä vaikeahoitaisempia. Esimerkiksi päihde- ja huumeongelmat olivat yleistyneet, kuten myös käytöshäiriöt ja mielen-terveysongelmat. Tarkastuksillaan hän myös kiinnitti huomiota siihen, että joissakin koulukodeissa lapsia hoidetaan erityisen intensiivisissä hoitajaksoissa, joita kutsutaan kriisi-, lähi- tai vierihoidoksi. Tätä erityisen intensiivistä hoitoa saatettiin antaa voimakkaasti oireileville lapsille myös erityisillä osastoilla. Oikeusasiamies katsoi, että tällainen käytäntö voi merkitä sen kestosta ja intensiteetistä johtuen puuttumista muun muassa lapsen perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Oikeusasiamiehen mukaan tällaiseen hoidosta tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, josta tulisi ilmetä, että hoito on määräaikainen sekä perustelut hoidolle. Oikeusasiamies saattoi tämän tietoon myös sosiaali- ja terveystieteiden

¹ VnS 2/1995 vp

² HE 225/2004 vp, 106.

öön, jotta ministeriö kiirehtisi lastensuojelulain lainuudistustyötä. Erityistä huolenpitoa koskevassa lainvalmistelutyössä pyrittiin huomioimaan nämä eduskunnan oikeusasiamiehen näkemykset.³

Erityisen huolenpitoa koskevat säännökset sisällytettiin lastensuojelulakiin (683/1983)⁴ vuonna 2006 voimaan tulleella lailla (583/2006)⁵. Ennen sitä lastensuojelulaissa ei ollut säännöksiä, jotka olisivat mahdollistaneet erityistä suljetun hoidon järjestämistä. Erityisen huolenpidon kaltaista toimintaa on laitoksissa ollut olemassa jo ennen erityisen huolenpidon tuloa lastensuojelulakiin.⁶ Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän kuulemien asiantuntijoiden enemmistön näkemyksen mukaan lastensuojelulaissa tuli selkeästi säätää suljetusta hoidosta, koska Suomessa on tarve erityisen voimakkaasti oireilevien nuorten hoidon tehokkaaksi järjestämiseksi.⁷

Voimakkaasti oireilevilla nuorilla tarkoitetaan lapsia, joiden hoidolliset ja huollolliset tarpeet ovat ilmenneet korostuneesti esimerkiksi karkailuna, huumeiden tai muiden päihteiden käytönä, väkivaltaisena käyttäytymisenä, pakonomaisena rikoskierteenä tai suoranaishoitoisuutena. Erityisen huolenpidon kaltaisen hoidon ja huolenpidon katsottiin tarpeelliseksi mahdollistaa lainsäädännön keinoin, jotta voitaisiin akuutissa tilanteessa tilapäisesti turvata lapsen fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen kehitys lapsen tahdosta riippumatta.⁸

Sosiaali- ja terveysministeriön mietinnössä todetaan, että huumeiden käytön tai muun itsetuhoisen käyttäytymisen vuoksi nuoren tahdosta riippumaton hoito tulee tarvittaessa voida toteuttaa tehokkaasti ja nopeasti. Samaan aikaan tulee kuitenkin huolehtia nuoren oikeusturvasta ja nuoren henkilön aseman erityisestä huomioon ottamisesta.⁹

Erityisen huolenpidon tarpeen arviointi ei välttämättä ole selkeää ja tarve voi ilmetä eri tavoin ja eri tilanteissa. Jos lapsi on jo sijoitettuna lastensuojelulaitoksessa, erityisen huolenpidon tarve näyttäytyy laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökunnalle. Tarvearviointi voi tulla kyseeseen jo huostaanottopäätöstä ja sijaishuoltoon sijoittamista valmisteltaessa esimerkiksi tilanteissa, jossa muut lievemmat lastensuojelun keinot saattavat osoittautua tehottomiksi voimak-

³ Eoak Dnro 3170/2/01 ja HE 225/2004 vp, 23–24.

⁴ Kumottu uudella lastensuojelulalla (417/2007), joka on tullut voimaan 1.1.2008.

⁵ Kumottu uudella lastensuojelulalla (417/2007), joka on tullut voimaan 1.1.2008.

⁶ Stakes 2008, 3 ja 7.

⁷ STM työryhmämuistioita 1998:22, 58.

⁸ STM työryhmämuistioita 1998:22, 60.

⁹ StVM 3/1996 vp, 4.

kaan päihde- tai rikoskierteen tai muun lasta itseään vahingoittavan käyttäytymisen katkaisemiseksi.¹⁰

Erityinen huolenpito tulo lakiin on siis lähtenyt tarpeesta säätää lailla lapsen perusoikeuksiin puuttuvasta julkisen vallan väliintulosta tilanteesta, jossa erityisesti lapsen oma käyttäytyminen on erityisen haitallista hänen fyysiselle, psyykkiselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Etenkin suuremmissa kaupungeissa on lapsia, joita ei ole kyetty suojelemaan lastensuojelun toimintamallein ennen erityistä huolenpitoa. Lastensuojelulaitoksilla ei ole ollut tarvetta vastata lapsen hoidollisiin ja huollollisiin tarpeisiin esimerkiksi laajentamalla eristämismahdollisuuksia. Sen sijaan oli tarve luoda edellytykset aivan erityiselle hoidolle ja huolenpidolle, jossa joudutaan rajoittamaan lapsen perustuslaillisia oikeuksia laajemmin kuin lastensuojelulaki on aikaisemmin sallinut. Vaikka erityisellä huolenpidolla puututaan syvästi lasten perusoikeussuojaan, ei kyse ole pelkästä liikkumavapauden rajoittamisesta kriisitilanteen ratkaisemiseksi, vaan kyse on aina kokonaisvaltaisesta lapsen elämäntilanteeseen vaikuttamisesta.¹¹ Erityisen huolenpidon tavoitteena tulee pitää lapsen itsetuhoisen tai muutoin tuhoisan käyttäytymisen katkaisemista sekä parantaa lapsen valmiutta sitoutua vastuulliseen ja itsenäiseen omien asioiden hoitamiseen¹².

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000¹³, myöhemmin asiakaslaki) turvatus itsemääräämisoikeuden rajoittaminen on huomioitu hallituksen esityksessä, jossa on nostettu esiin tahdosta riippumaton sosiaalihuolto. Tahdosta riippumattomaan huoltoon määrääminen ja tahdosta riippumattomat toimenpiteet merkitsevät voimakasta puuttumista asiakkaan vapauteen, yksityisyyteen ja itsemääräämisoikeuteen. Vaikka henkilö olisikin tahdosta riippumattoman sosiaalihuollon kohteena, tulee häntä kohdella inhimillisen arvokkuuden mukaan ja ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon hänen toiveensa ja mielipiteensä. Hallituksen esityksessä nostetaan myös esiin se, että tahdosta riippumattomassa huollossa on kyse henkilön perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on välttämätöntä, jotta voidaan turvata muita vielä vahvemmiksi arvioituja perusoikeuksia. Jotta rajoittaminen voi tulla kysymykseen, tulee erityislainsäädännössä säännellä edellytyksistä, määräajoista, oikeusturvakeinoista ja päätöksentekomenettelystä näissä tilanteissa.

¹⁰ STM työryhmämuistioita 1998:22, 94.

¹¹ HE 225/2004 vp, 105–107.

¹² HE 225/2004 vp, 107.

¹³ Laki on tullut voimaan 1.1.2001.

Tahdosta riippumattomasta sosiaalihuollosta on erityissäännöksiä päihdeongelmallisista, kehitysvammaisista ja lasten osalta.¹⁴

Vapaudenmenetys tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan järjestelyä, jolla henkilöä estetään tai kielletään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta.¹⁵ Vapaudenmenetyksellä ei tarkoiteta pelkästään ihmisen sulkemista vankilaan, vaan vapaudenriistoksi voidaan katsoa myös lievemmat rajoitukset. Oleellista vapaudenriiston määrittelyssä on rajoituksen kesto, aste ja sosiaalisten kontaktien estymisen luonne. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen terveydenhuollossa tarkoittaa aina vapaudenmenetystä, vaikka potilas/asiakas voisi liikkua vapaasti laitoksen alueella ja tiloissa. Puolestaan lastensuojelulain mukaisen huostaanoton ei katsota olevan vapaudenriistoa, mutta jos lapsen sijaishuolto paikka on lastensuojelulaitoksessa ja hän on lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden kohteena, kysymyksessä voi olla vapaudenmenetys.¹⁶

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) teki vuonna 2012 selvityksen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta muun muassa lastensuojeluyksiköissä. Selvitys toteutettiin kyselyllä. Selvityksestä kävi ilmi, sosiaalihuollon itsemääräämisoikeuden rajoittamisen edellytyksiin liittyi epätietoisuutta. Epätietoisuuden katsottiin johtuvat osittain esimerkiksi siitä, että rajoitustoimenpiteitä koskeva ohjeistus on osittain vanhentunutta ja ohjeistus on ollut riittämätöntä.¹⁷

1.2. Tutkimustehtävä ja rajaus

Erityinen huolenpito on säädetty lastensuojelulaissa rajoitustoimenpiteeksi¹⁸, mutta se on myös lasten hyvinvointiin tähtäävä sijaishuollon huolenpito- ja hoitokäytäntö¹⁹. Tässä tutkielmassa tutkitaan lainopillisesti erityisen huolenpidon järjestämistä lastensuojelulaissa säädettyinä rajoitustoimenpiteinä. Valitusta tutkimusmenetelmästä johtuen esimerkiksi erityisen huolenpidon psykologisia, kasvatuksellisia ja sosiaalisia vaikutuksia lapseen ei tässä tutkita eikä oteta kantaa.

¹⁴ HE 137/1999 vp, 22–23.

¹⁵ HE 309/1993 vp, 48.

¹⁶ Pellonpää, PL 7 – Ulkomaalaiset, lapset, vangit.

¹⁷ Valviran ohje 2/2013, 1.

¹⁸ Lastensuojelulaissa aikaisemmin käytetyt käsitteet pakote, rajoitus ja erityinen rajoitus korvattiin käsitteellä rajoitustoimenpide. Käsitteen rajoitustoimenpide katsottiin kuvaavan paremmin toimenpiteiden luonnetta ja tavoitetta eli toisaalta pyrkimystä turvata huostaanoton tarkoituksen toteutumista sekä samalla lapsen itsensä tai toisen henkilön suojaamista. HE 225/2004, 4.

¹⁹ Kekoni 2008, 16.

Päätös erityisen huolenpidon aloittamisesta ja jatkamisesta perustuu erityisen huolenpidon järjestämistä varten tehtyyn lapsen tilanteen moniammatilliseen arvioon. Moniammatillinen yhteistyö ei ole uutta sosiaalihuollossa, mutta uutta on se, että moniammatillisen yhteistyön vaatimus on kirjattu lakiin ja erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan päätöksen edellytetään pohjautuvan työryhmän tekemään arvioon. Moniammatillinen arvio perustuu kasvatukselliseen, sosiaalityön, psykologiseen ja lääketieteelliseen arviointiin. Tässä tutkielmassa selvitetään moniammatillisen työryhmän tekemän arvion roolia ja merkitystä lopullisessa päätöksenteossa. Lisäksi tarkastellaan, mitä vaatimuksia asiantuntijan pätevyydelle ja osaamiselle on asetettu eli kuka on pätevä toimimaan työryhmän jäsenenä.

Tutkielmassa pyritään myös selvittämään, milloin lapsen tilanteen korjaamiseksi soveltuvat sosiaalihuollon käytettävissä olevat keinot ja ammattitaito ja milloin lasta tulisi auttaa terveydenhuollon käytettävissä olevilla keinoilla ja ammattitaidolla. Tämä rajapintatarkastelu on erittäin ajankohtaista, sillä on osoittautunut, että lapsia on sijoitettuna lastensuojeluun, vaikka lapsen todellinen avun tarve on terveyteen liittyvä²⁰. Mutta kuka arvioi ja päättää siitä, kuuluuko lapsi sosiaalihuollon vai terveydenhuollon avun piiriin? Näistä syistä tutkielmassa tarkastellaan lainsäädäntöä sekä sosiaaioikeuden että lääkintäoikeuden oikeudenaloilla.

Erityisellä huolenpidolla rajoitetaan lapsen perus- ja ihmisoikeuksia, mutta sillä myös turvataan lapselle tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksia. Tutkielman pääasiallisena tutkimustehtävä on siis selvittää, mitkä ovat ne erityisen huolenpidon järjestämisen lastensuojelulakiin kirjatut edellytykset, joilla lapsen perus- ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa ja mitkä ovat lapsen oikeudet ja hänen roolinsa tässä häntä itseään koskevassa päätöksentekoprosessissa. Vastauksien saamiseksi tarkastellaan sekä viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä säätelevää normistoa sekä lapsen asemaa ja oikeuksia säätelevää normistoa. Lapsen aseman selvittäminen erityisen huolenpidon järjestämisessä on erityisen perusteltua, koska lastensuojelulain mukaisista rajoitustoimenpiteistä erityinen huolenpito rajoittaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksia eniten. Lisäksi Valviran selvityksen mukaan lastensuojelulaitoksissa on esiintynyt epätietoisuutta rajoittamisen edellytyksistä²¹.

Koska erityistä huolenpito voidaan järjestää lapsen tai hänen huoltajansa tahdosta riippumatta, on lapsen aseman selvittäminen tärkeää hänen oikeusturvansa kannalta. Huoltajan oikeuksia

²⁰ Katso esimerkiksi uutisointi Vantaan Sanomissa ”Uusi ilmiö lastensuojelussa – laitoksista tuli sairaalahoidon korvaajia”. 16.2.2014.

²¹ Valviran ohje 2/2013, 1.

ja asemaa ei tässä tutkielmassa erityisesti tutkita tai oteta kantaa, mutta on huomioitavaa, että huoltajan oikeuksia ja asemaa ei voida kokonaan sivuuttaakaan.

Erityisestä huolenpidosta löytyy vähän valmista tutkimusaineistoa. Lainopillisesta näkökulmasta katsottuna esimerkiksi erityisen huolenpidon järjestämiseen liittyvää hallinto-oikeuden ratkaisua ei ole vielä annettu ja oikeuskirjallisuutta on niukasti. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt yhtä erityistä huolenpitoa koskevaa asiaa. Lainopillisesti on tutkittu lapsen asemaa laitoshuollossa ja lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä käytettäessä, mutta lapsen asemaa nimenomaan erityisen huolenpidon järjestämisessä ja toimeenpanossa ei ole tutkittu lainopillisesti vielä lainkaan.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) on laatinut erityisestä huolenpidosta raportin vuonna 2008. Raportin tehtävänä oli ”tämentää erityisen huolenpidon käsitettä ja paikkaa osana suomalaista lastensuojelua ja muuta lasten ja nuorten palvelujärjestelmää sekä kuvata sen laajuutta, toimintaa ja perussitoumuksia”. Raportin aineisto koostui muun muassa ryhmähaastatteluista ja sijoitettujen nuorten asiakirjoista, mutta lainopillista lähdemateriaalia ei raportissa käytetty.

Valvira on antanut ohjeen lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta lastensuojelun sijaishuollossa. Ohjeessa tuotiin esille itsemääräämisoikeuden perusta ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat yleiset periaatteet. Ohjeessa ei kuitenkaan käyty läpi lastensuojelulaissa olevien rajoitustoimenpiteiden erityisiä edellytyksiä, joita tässä tutkielmassa pyritään avaamaan nimenomaan erityisen huolenpidon järjestämisen osalta.²²

1.3. Tutkimusmenetelmä

1.3.1. Lainoppi metodina

Tutkielmassa käytetään tutkimusotteena oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainoppi on yleisin oikeustieteellisessä tutkimuksessa käytetty metodi. Lainopin avulla selvitetään oikeusjärjestystä ja lainsäädännön sisällön yhteyttä tutkimusongelmaan.²³ Lainopilla on siis kaksi ydintehtävää: oikeussäännösten tulkinta ja oikeussäännösten systematisointi.²⁴

²² Valviran ohje 3/2013, 1-7.

²³ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.

²⁴ Aarnio 1978, s 52.

Lainoppi on siis ensinnäkin lainsäädännön tulkitsemista. Lainoppi pyrkii tulkinnan avulla selvittämään oikeussäännösten sisältöä, sillä normisto on usein väljään muotoon kirjoitettua, oikeudelliset käsitteet voivat olla vaikeasti ymmärrettäviä tai sisältää monia eri merkityksiä.²⁵ Oikeussäännösten sisällön selvittäminen tapahtuu esittämällä kannanottoja, miten säännöksiä tulisi erilaisissa tyyppitilanteissa selvittää²⁶. Oikeussäännösten tulkinnassa käytetään apuna esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoja, joista selvitetään lainsäätäjän tavoitteet ja tarkoitus sekä perustelut. Muita tulkintaa tukevia lähteitä ovat esimerkiksi viranomaisratkaisut (eritoten tuomioistuinten) tai oikeuskirjallisuudessa esitetyt mielipiteet.²⁷ Kansallisten säännösten lisäksi tulkinnan kohteena on EY-oikeus. Laintulkinnassa tulee ottaa huomioon esimerkiksi se, että EY:n tuomioistuinten ratkaisut ovat sitovia oikeuslähteitä.²⁸ Tarkoituksena tulkinnassa on etsiä kaikki mahdollinen tieto asiasta, josta tekee tulkinnan, jonka jälkeen esitetään perustelut (argumentaatio) päädyttyyn tulkintaan²⁹.

Toiseksi lainopin tehtävänä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen, jota kutsutaan systematisoinniksi. Systematisointia käytetään kokonaiskuvan saamiseksi oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista sekä löytämään etsimänsä säännökset.³⁰ Systematisoinnin kohteena on Suomessa kaksi eri oikeusjärjestelmää: kansallinen sekä EY:n oikeusjärjestelmä³¹. Systematisoinnissa tarvitaan luovuutta, jottei se olisi vain yksittäisten säännösten sisällöstä kiistelyä. Käsitteitä ja säännöksiä pyritään yhdistämään suuremmaksi kokonaisuudeksi ja yritetään löytää jopa uusia ajatuksia.³² Systematisoinnin ja tulkinnan avulla pyritään tekemään säännöksistä mahdollisimman ymmärrettäviä ja johdonmukaisia tutkimusongelmaa käsiteltäessä, jotta voimassa olevaa oikeutta osataan soveltaa käytännössä³³.

Oikeustieteen tehtävänä on tarkastella järjestelmien tuotoksia kriittisesti, jotta syntyisi perusteltuja käsityksiä siitä, mikä olisi paras tai perustelluin tulkinta. Lainoppi on tiedettä, joka tavoittelee vakuuttavasti perusteltuja kannanottoja. Kannanottojen tueksi esitetyt argumentit

²⁵ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 25.

²⁶ Timonen 1998, 12

²⁷ Aarnio 1978, 100.

²⁸ Timonen 1998, 25. Vertaa kansallisten tuomioistuinten päätökset.

²⁹ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 25.

³⁰ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20–21 ja Aarnio 1978, 74.

³¹ Timonen 1998, 25.

³² Aarnio 1978, 280–281.

³³ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008,

on yhdistettävä toisaalta oikeudelliseen lähdeaineistoon, sekä toisaalta ainakin osaksi arvope-
rusteisiin käsityksiin siitä, mikä tulkintavaihtoehto ja millä perusteilla tulisi omaksua.³⁴

Perustuslain perussoikeudet ovat voimassa syntymästä kuolemaan, mistä johtuen myös ala-
ikäiselle kuuluvat oikeudet, kuten oikeus liikkua vapaasti, oikeus päättää itseään koskevissa
asioissa ja oikeus yksityisyyteen. Yhteiskunnan yhtenä tärkeänä perustehtävänä on suojella
jokaisen ihmisen elämää. Nykykulttuurin ajattelutapaan liittyen, tehtävänä on siten suojella
myös lasta kaikelta häntä vahingoittavalta käyttäytymiseltä. Lapsen edun nimissä, lasta suo-
jellaan myös häntä itseään vahingoittavalta käyttäytymiseltä. Tässä tutkielmassa lainoppia
tutkimusmetodina käyttäen pyritään selvittämään, miten alaikäisen oikeuksia tuetaan lainsää-
dännön keinoin ja millä edellytyksillä tähän alaikäisen oikeuspiiriin saadaan puuttua sekä mil-
loin viranomaisen pitää puuttua. Lisäksi erityisesti selvitetään se, että kun alaikäisen oikeus-
piiriin puututaan, mikä on alaikäisen asema ja oikeudet tällaisessa tilanteessa. Tämän selvit-
tämiseksi tulee ymmärtää oikeusnormiston systematiikka ja selvittää eri oikeuksien keskinäi-
nen suhde.

1.3.2. Oikeusteoriat

Kaarlo Tuorin kriittinen oikeuspositivismi erottaa kolme eri oikeuden tasoa: pintataso, oike-
uskulttuuri ja syvätaaso. Pintatasolla on säädännäinen oikeus eli voimassa oleva oikeus. Pinta-
tasolla tapahtuu muutoksia paljon ja nopeasti. Pintatason liikehdintää vaimentaakseen ja
yleensäkin voimassaolevan oikeuden ymmärtämiseen tarvitaan kahta alempaa tasoa eli oike-
uskulttuuria ja syvätaasoa. Oikeuskulttuurin tasolle kuuluvat muun muassa eri oikeusalojen
oikeusperiaatteet. Syvärakenne on oikeuden vakain rakenne, jonka käsitteistöön kuuluvat
esimerkiksi hyvinvointivaltio tai oikeussubjekti. Näillä kahdella alimmalla tasolla oleva tie-
tämys auttaa hallitsemaan ja ymmärtämään pintatasoa. Lainopin metodin hallinta edellyttää
tässä tutkielmassa näiden eri tasojen ymmärrystä ja tietämystä. Eli kahdella alimmalla tasolla
oleva tietämys tulee olla hallinnassa, jotta ylimmän eli pintatason oikeusnormistoa pystytään
tulkitsemaan ja systematisoimaan.³⁵

Jokainen voi lukea lastensuojelulaista erityistä huolenpidon järjestämistä koskevan pykälän
72 eli tällöin liikutaan Tuorin esittelemällä pintatasolla. Pykälä voi lukijalle esiintyä selvänä,
jäsenneltyenä ja tarkkana. Pykälän sisällön syvempi ymmärtäminen kuitenkin vaatii tietoa ja

³⁴ Timonen 1998, 15-18.

³⁵ Tuori 2000, kts esim. 212-216. Tarkemmin Tuori keskittyy oikeuskulttuurin tason ja oikeustieteen tehtäviin
oikeuskulttuurin muotoilemisessa ja kehityksessä teoksessa Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

perehtyneisyyttä lainopillisesti, jotta voi ymmärtää pykälän koko sisällön ja tavoitteet. Tällöin täytyy osata tunnistaa tarkempaa määrittelyä koskevat käsitteet, kuten mitä on ”lapsen etu” tai mitä tarkoitetaan ”sijaishuollolla”. Lisäksi täytyy osata ymmärtää, että erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva päätös on hallintopäätös, mutta on myös osattava vastata kysymykseen ”Mikä on hallintopäätös?”. On myös tunnistettava ja hallittava se asia, että lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden käyttöä ohjaavat myös oikeusperiaatteet ja osattava vastata, miten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate liittyvät lastensuojeluun. Tällaisten kokonaisuuksien ja määrittelyjen hallinta vaatii lainopissa Tuorin oikeuskulttuurin ja syvärakenteen tasojen tietoa, ymmärrystä ja hallintaa.

Aulis Aarnio on esitellyt teoriansa ensimmäisen kerran 1982 (*Oikeussäännösten tulkinnasta*), mutta tässä pohjalla on vuonna 1989 julkaistu teos *Laintulkinnan teoria*. Aarnio jakaa oikeuslähteet niiden velvoittavuuden mukaan. Ensimmäisenä hän erottaa vahvasti velvoittavat oikeuslähteet. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat voimassa oleva laki ja tapaoikeus. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin pitää vedota ja niiden sivuuttamisesta seuraa virkavastuu. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat hallituksen esitykset Eduskunnalle ja tuomioistuinten ratkaisut. Näiden sivuuttamisesta ei seuraa virkavirhettä, mutta niiden sivuuttaminen tulee olla ratkaisussa perusteltua. Kolmanneksi Aarnio erottaa sallitut oikeuslähteet, joita ovat muun muassa oikeustiede, oikeusperiaatteet, arvot ja moraaliperiaatteet. Sallittuja oikeuslähteitä käytetään argumentoinnin tueksi eli sallittuihin oikeuslähteisiin ei liity velvoittavuutta ja virkavastuuta, vaan niihin saa vedota.³⁶ Lakitekstien sisäistä etusijajärjestystä määrittelevät standardit *lex superior derogat legi inferiori* (hierarkkisesti ylempi säädös syrjäyttää alemman), *lex posterior derogat legi priori* (myöhempi säännös kumoaa aikaisemman), *lex specialis derogat legi generali* (erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen) ja *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* (myöhemmin säädetty yleissäännös ei kumoa aikaisemmin säädettyä erikoissäännöstä)³⁷.

Aarnion laintulkinnan teoria on oleellinen hallita, jotta kykenee luotettavasti argumentoimaan väitteensä. Esimerkiksi tässä tutkielmassa katsotaan yhtäältä lapsen oikeuksia sääntelevää normistoa ja toisaalta viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä sääntelevää normistoa. Kumpaakin säännellään sekä kansainvälisellä että kansallisella sääntelyllä. Nämä säännökset tulevat muun muassa eri viranomaisten tahoilta asetuksina, ohjeina ja ohjelmina ja niin edelleen. Tällöin on

³⁶ Aarnio 1989, 222–250.

³⁷ Aarnio 1989, 254.

kyettävä tekemään selkoa sääntelyviidakosta, jossa systematisoitavana on hierarkkiselta tasoltaan eriarvoisia säännöksiä. Vastaan tulee tilanteita, joissa lapselle tulisi turvata jokin oikeus, mutta samalla myös joudutaan rajoittamaan toista yhtä tärkeää oikeutta.

Varsinaisia tulkintaperiaatteita Aarnio esittelee teoksessaan viisi kappaletta. Ensimmäkin kielipiillisen tulkinnan periaatteeseen kuuluu esimerkiksi ajatus, ettei lakitekstiä saa tulkita siten, että jokin sen osa jää tarpeettomaksi tai merkityksettömäksi. Toiseksi supistavaa tulkintaa sovelletaan silloin, kun lakitekstiä tulkitaan tiukemmin kuin sen ”normaalitulkintainen” sanamuoto edellyttäisi eli toisin sanoen säännöksen merkitysaluetta redusoidaan. Kolmanneksi *argumentum a fortiori* ryhmän päätelmiä on kahta tyyppiä. *Argumentum a maiore ad minus* on päätelmä suuremmasta pienempään eli jos laki sallii teon A, tulee sen sallia myös teko B, joka on ”pienempi paha” kuin A. *Argumentum a minore ad maius* on päinvastoin edelliseen päätelmä pienemmästä suurempaan. *Argumentum ab absurdum* tarkoittaa, ettei päätelmä voi johtaa mahdottomaan tulokseen. Neljäs tulkintaperiaate on analogiapäätely. Analogiaa voidaan käyttää oikeuslähteenä (tapausten samankaltaisuus) tai päättelymuotona, jolloin analogiapäätelyä käytetään tyypillisimmin aukkoa täytettäessä. Viimeisenä ja viidentenä tulkintaperiaatteena otetaan esiin laventava tulkinta. Laventavalla tulkinnalla sovelletaan lakitekstiä sen luonnollisen merkityssisällön ulkopuolelle. Laventava tulkinta on lähellä analogista tulkintaa, Aarnion mukaan analogia alkaa, mihin laventavan tulkinnan raja loppuu.³⁸

Aarnion tulkintaperiaatteiden hallinta on oleellista tilanteissa, joissa suoranaista sääntelyä ei esimerkiksi ole juuri kyseissä tilanteissa tai tulkinnat ovat muuttuneet ajan myötä. Esimerkiksi tässä tutkielmassa lapsen edun käsite on sellainen, joka on eri aikoina ymmärretty eri lailla. Lapsen etua voidaan arvioida eri tavalla eri tilanteissa, mutta tavoitteiltaan asia voi kuitenkin olla sama. Toiseksi erityisen huolenpidon järjestämisessä voi olla kyse tahdosta riippumattomasta toimenpiteestä. Tällöin voidaan tarkastella tahdosta riippumattomia toimenpiteitä myös esimerkiksi terveydenhuollossa. Tarkoituksena on siis katsoa samanlaisia ilmiöitä erilaisissa konteksteissa ja pyrkiä löytämään esimerkiksi terveydenhuollon käytänteistä ja näkökulmista jotain, mitä voisi soveltaa sosiaalihuollon käytäntöihin tai asioiden tarkasteluihin.

³⁸ Aarnio 1989, 256–259.

Hannu Tolosen näkökulmaa oikeuslähteisiin pidetään tässä tutkielmassa keskeisenä. Hän ei sanojensa mukaan pyri romuttamaan Aarnion teoriaa, vaan kehittämään sitä.³⁹ Tolosen ajatus lähtee oikeuslähdekäsityksistä, joiden tehtävänä on jäsentää oikeudellinen materiaali sovellutusta, tulkintaa tai systematisointia varten sekä osoittaa suuntaviivoja konkreettista ratkaisua varten. Kolmanneksi oikeuslähdekäsitteiden tehtävänä on osoittaa, miten oikeusjärjestys säilyttää yhtenäisyytensä ja yhdistää oikeuden eri toiminnot, joita ovat lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja oikeustiede. Oikeuslähdekäsityksiä on kolme erilaista, jotka kaikki ovat Tolosen mukaan oikeudellisesti merkityksellisiä. Oikeuslähdekäsitykset on yleensä ymmärretty suuntaantavina, mistä johtuen niitä voidaan tarkastella ja kehittää toistensa rinnalla. Oikeuslähde-teoriat puolestaan on perinteisessä asettelussa toistensa vastakohtia ja kehittyvät saamastaan kritiikistä. Tolonen näkee oikeuslähde-teoriat oikeuslähdekäsitteiden jatkumona.⁴⁰ Tästä syystä tässä esitellään kolme oikeuslähdekäsitystä, jotka kaikki esiintyvät tutkielmassa.

Formaalisen oikeuslähdekäsityksen mukaan oikeudella ei ole arvoa, moraalialta tai ideologiaa, vaan oikeus on puhtaasti oma ”oikeudellinen” järjestelmänsä irrallaan yhteiskunnallisesta tai erityisesti poliittisesta ajattelusta. Formaalin katsomuksen mukaan oikeus rakentuu sanktioille eli valtion pakkotoimille eli tietystä teosta seuraa rangaistus. Oikeusjärjestyksessä formaalinen tarkoittaa ennakoitavuutta, puolueettomuutta ja johdonmukaisuutta. Oikeuslähdeopillisesti on vain yksi peruste, josta kaikki oikeuslähteet voidaan johtaa: laki. Lain säätää suvereeni valta eli Suomen Eduskunta.⁴¹

Sisällöllinen oikeuslähdekäsityksessä keskeistä on oikeuden sisältö. Oikeus on oikeusajatuksia tai oikeusperiaatteita, joihin sisältyy harkintaa⁴². Tarkastelun kohteena ovat erityisesti oikeusperiaatteet. Oikeusperiaate on väljä normi, joka jättää soveltajalleen harkinnanvaraa. Oikeusperiaatteisiin liittyy arvoja ja arvostuksia. Oikeusperiaatteet ovat oikeudenalakohtaisia, mitkä tunnustavat oikeudenalan tärkeän arvon tai tavoitteen. Formaalisen oikeuslähdekäsitteen mukaan oikeuslähteellä tulee olla oikeudellinen auktoriteetti, mikä voi olla vain laki tai siitä johdettu oikeudellinen lähde. Materiaalisen oikeuslähteen kannalta oikeuslähteellä tulee olla institutionaalinen tuki eli oikeusperiaatteella on oltava kiinnekohta oikeudellisessa systeemissä. Näitä kiinnekohtia voivat olla laki, oikeuskäytäntö tai lakien esityöt.⁴³

³⁹ Tolonen 2003, 27–28.

⁴⁰ Tolonen 2003, 69–70.

⁴¹ Tolonen 2003, 29–33.

⁴² vertaa formaalisen oikeuskäsityksen mukaan oikeus on käskyjä, normeja tai lainsäätäjän tahdon ilmaisua.

⁴³ Tolonen 2003, 35–44.

Reaaliset oikeuslähteet tulevat kysymykseen, sillä oikeus syntyy yhteiskuntaan suuntautuvista tarkoituspäristä ja oikeusnormia aina sovelletaan tiettyyn yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Koska oikeustiede systematisoi ja tulkitsee oikeuskäytännön ratkaisuja, liikkuu myös oikeustiede tapauksen toimintaympäristössä, pyrkien antamaan yleisiä ja johdonmukaisuuteen pyrkiviä tulkintasuosituksia.

Tämä tutkielma elinkaari on pyritty rakentamaan Tolosen oikeuslähdekäsityksen ympärille. Lapsen asemaa sekä viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä koskevia sääntelyjä käsittelevät luvut on rakennettu formaalisen oikeuslähdejattelu ympärille. Kyseessä olevissa luvuissa karotetaan asiaa koskeva sääntely kansainvälisellä ja kansallisella tasolla eli hierarkkisesti otetaan huomioon vain ylemmän tason sääntely, jotka muodostavat niin sanotun rungon myöhemmälle systematisoinnille ja tulkinnalle. Sisällöllinen oikeuslähdejattelu tulee esiin luvussa, joka käsittelee erityisen huolenpidon järjestämisen edellytyksiä. Kyseissä luvussa mennään pintaa syvemmälle eli runkoa pyritään pystyttämään ja saamaan seinät ympärille. Reaalinen oikeuslähdejattelu tulee esiin tilanteissa, joissa on kysymys ”Miksi ja miten tähän on tultu ja kuinka me haluamme tästä jatkettavan?”.

1.4. Käsitteet

1.4.1. Erityinen huolenpito

Lastensuojelulain 71 §:ssä (12.2.2010/88) määritellään erityinen huolenpito seuraavasti:

”Erityisellä huolenpidolla tarkoitetaan sijaishuollossa olevalle 12 vuotta täyttäneelle lapselle lastensuojelulaitoksessa järjestettävää erityistä, moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa, jonka aikana lapsen liikkumisvapautta voidaan hänen hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttämässä laajuudessa rajoittaa siten kuin jäljempänä 72 ja 73 §:ssä säädetään”.

Erityinen huolenpito on lastensuojelulaissa säädetty rajoitustoimenpide, joka kohdistuu lastensuojelulaitoksessa olevaan alaikäiseen, joka on täyttänyt 12 vuotta. Erityisen huolenpidon tavoitteena on katkaista lasta itseään vahingoittava käyttäytyminen eli suojeltava kohde on lapsi itse. Vahingoittavalla käyttäytymisellä tarkoitetaan muun muassa toistuvaa karkailua, rikoskierrettä, huume- tai muuta päihdeongelmaa. Erityinen huolenpito on luvanvaraista, suljettua laitoshoidoa eli sitä ei voida käyttää muualla kuin lastensuojelulaitoksessa. Koska eri-

tyistä huolenpitoa käytetään lastensuojelulaitoksessa, perustuu se huostaanottoon, mistä johdun päätös erityisestä huolenpidosta voi olla lapsen tahdosta riippumaton tai suostumukseen perustuva.⁴⁴

Erityisen huolenpidon aikana lapselle järjestetään erityistä, moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa, sekä lapsen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa siinä määrin, mikä on tarkoituksenmukaista tavoitteen toteutumisen kannalta. Moniammatillisuus tarkoittaa, että lapsen hoitoon ja huolenpitoon osallistuvat edustavat lääketieteellistä, psykologista, sosiaalityön ja kasvatuksellista asiantuntemusta. Tämä ryhmä toteuttaa lapsen hoitoa ja huolenpitoa tapaamalla lasta säännöllisesti sekä osallistumalla erityisen huolenpidon suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin.⁴⁵

1.4.2. Rajoitustoimenpiteet sijaishuollon laitoshuollossa

Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteistä säädetään lastensuojelulain 11 luvussa. Rajoitustoimenpiteitä laitoshuollossa ovat aineiden ja esineiden haltuunotto (65 §), henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus (66 §), omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen, lähetysten luovuttamatta jättäminen (67 §), kiinnipitäminen (68 §), liikkumisvapauden rajoittaminen (69 §), eristäminen (70 §) ja erityinen huolenpito (71 §, 12.2.2010/88).

Vanhat käsitteet ”pakote” ja ”rajoitus” korvattiin vuoden 2006 lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä käsitteellä ”rajoitustoimenpide”. Rajoitustoimenpiteitä on täsmennetty ja lisätty vuosien 2006 ja 2010 lastensuojelulain muutosten yhteydessä. Hallituksen esityksessä rajoitustoimenpiteiden keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin pyrkimys osaltaan turvaamaan huostaanoton tarkoituksen toteutuminen ja samalla lapsen itsensä tai toisen henkilön suojaaminen.⁴⁶

1.4.3. Lapsen etu

Lapsen edun turvaaminen on kansainvälisen ja kansallisen lastensuojelun lähtökohta ja lastensuojelun tärkein periaate. Lapsen edun arvioinnissa ei ole yleispätevää kaavaa, jota seuraamalla lapsen etu voidaan määritellä. Lapsen edun on yksilökohtaista kokonaisarviointia eli voidaan sanoa, että jokaisella lapsella on oma, räätälöity lapsen etu.⁴⁷ Täytyy muistaa, että lapsen etu ei ole yhtä kuin yhteiskunnan etu tai vanhempien etu. Lisäksi lapsen itsensä mielestä viranomaisten johtopäätös lapsen edusta ei välttämättä vastaa lapsen omaa käsitystä omasta

⁴⁴ Kekoni 2008, 13–15 ja 26–27.

⁴⁵ Kekoni 2008, 13–15.

⁴⁶ HE 252/2006 vp, 29.

⁴⁷ HE 252/2006 vp, 117.

edusta. Näistä syistä lapsen edun määrittäminen on haastavaa ja aukoton määrittäminen jopa mahdotonta.

1.4.4. Sijaishuolto

Sijaishuollosta säädetään lastensuojelulain 49 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai 83 §:ssä tarkoitetun väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.

1.4.5. Lastensuojelulaitos

Lastensuojelulaitoksista säädetään lastensuojelulain 57 §:ssä. Pykälän mukaan lastensuojelulaitoksissa järjestetään lastensuojelulain mukaista sijaishuoltoa. Säännökseen ei ole listattu yksityiskohtaista luetteloa lastensuojelulaitosten nimikkeistä, vaan pykälässä lastensuojelulaitoksiksi on määritelty ”*lastenkodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset*”.

Yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamiseen vaaditaan lastensuojelulain 80 §:n 2 momentissa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettu lupa. Luvan myöntää yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan toimialueen aluehallintovirastolta tai jos palvelun tuottaja toimii useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella, lupaa haetaan Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolta (Valvira).

Valtion tai kunnan ylläpitämiltä lastensuojelulaitoksilta ei lupaa edellytetä. Valtion ylläpitämät lastensuojelulaitokset ovat valtion koulukoteja. Kunnat ylläpitävät erimuotoisia ja -tasoisia yksiköitä, joissa tosiasiaissa annetaan laitoshuoltoa. Hoidettavien lasten määrä sekä annettavan hoidon ja huollon sisältö vaikuttavat siihen, tuleeko toimintayksikköä pitää laitokseksi.⁴⁸

⁴⁸ Rätty 2010, 410–411. Ks. tarkemmin Stakesin raportteja 36/2008, 28–57, jossa on lueteltu erityistä huolenpitoa antavia yksiköitä Suomessa. Manu Kitinoja toteaa, että tarkkuudella ei voida sanoa, paljonko erityistä huolenpitoa antavia yksiköitä on. Tämä johtuu monesta tekijästä, esimerkiksi jotkin lastensuojeluyksiköt ilmoittavat, että toimintayksikössä toimii ns. erityisen huolenpidon yksikkö, vaikkei sijoituksia yksikköön tehdäkään erityisen huolenpidon päätöksillä. Toisaalta joihinkin toimintayksiköihin sijoitetaan lapsia erityisen huolenpidon päätöksellä, vaikkei toimintayksikössä ole erityisen huolenpidon yksikköä tai hoitopaikkoja. Stakesin raportteja, 36/2008, 45.

2. VIRANOMAISEN TOIMIVALTAA JA TEHTÄVIÄ KOSKEVA SÄÄNTELY

2.1. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

2.1.1. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (SopS 18–19/1990, myöhemmin vain tässä luvussa yleissopimus) on muodostunut esikuva ihmisoikeuksien kansainväliselle sääntelylle. Perustan tälle on luonut yleissopimuksen pääasiallisena valvontamuotona oleva yksilövalitusmenettely, minkä kautta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on voinut kehittää yleisesti käytetyn ja arvostetun tulkintakäytännön sopimuksen sisällöstä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myötä yleissopimuksen asema on vahvistunut kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisten työskentelyssä.⁴⁹

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sopimus on samassa asemassa kuin lait yleensä, mutta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta Suomi on yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden sitoma. Sekä tuomioistuimien että viranomaisten tulisi ottaa huomioon sopimusmääräykset sekä vakiintunut tulkintakäytäntö. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan korosti sitä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen^{50, 51}.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 2 kohta 1 edellyttää, että lailla suojataan jokaisen oikeutta elämään⁵². Tämän oikeuden katsotaan olevan perustavaa laatua eli siitä ei voida poiketa missään muussa tilanteessa, paitsi jos kyseessä on laillisista sotateoimista johtuva kuolemantapaus⁵³. Sopimuksen artikla 3 kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rankaisemisen.

Yleissopimuksen artiklassa 5 säädetään oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklan kohdassa 1 on lueteltu tyhjentyvästi tapaukset, jolloin tähän ihmisoikeuteen voidaan puuttua.

⁴⁹ Scheinin 2002, 17.

⁵⁰ Jukka Viljasen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta voidaan ymmärtää, että ihmisoikeusystävällinen tulkinta tarkoittaa ensinnäkin sitä, että tulkintatilanteessa tulee valita se vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa ihmisoikeuksien toteutumista. Toiseksi ihmisoikeusystävällinen tulkinta tarkoittaa sitä, että ihmisoikeussopimuksen määräysten lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut on otettava lainsoveltamistilanteessa huomioon. Viljanen 2005, 471–472.

⁵¹ PeVL 2/1990 vp, 2-3.

⁵² Vertaa PL 7 §:n 1 momentti.

⁵³ Pellonpää, Gullans, Pölönen ja Tapanila 2012, 317.

Lastensuojelun näkökulmasta sovellettavaksi tulee kohta d), jonka mukaan alaikäiseltä voidaan riistää vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi ja hänen saattamiseksi toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi⁵⁴. Toinen sosiaalihuollossa sovellettava kohta on e), joka oikeuttaa vapauden riiston lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi.⁵⁵

Yleissopimuksen artiklan 8 kohdassa 2 rajoitetaan viranomaisia puuttumasta oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta (8 artikla (1)). Jos viranomainen puuttuu tähän oikeuteen, tulee edellytyksen olla laissa sallittu ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Erityisen huolenpidon järjestämisen näkökulmasta olennaisin edellytys on, lailla säättämisen vaatimuksen lisäksi, että rajoittamisella suojataan terveyttä tai moraalia.

Rajoittamislistaa ei voida kuitenkaan lukea tyhjentävästi tavalla, että yleissopimuksen rajoitusperusteet olisivat hyväksyttäviä perusteita myös rajoittaa kirjaimellisesti samalla tavalla kansallisessa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta. Rajoitusperusteiden lista on kirjoitettu niin väljään muotoon, ettei yleissopimus täytä rajoitusperusteen perustuslakivaliokunnan kirjaamaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Koska yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä on perusoikeuden ydinalueeseen puuttumattomuus, voidaan ihmisoikeussopimuksen listausta käyttää tulkinta-apuna ydinalueen määrittelyssä.⁵⁶

2.1.2. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Suomi on ratifioinut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59–60/1991, myöhemmin lapsen oikeuksien sopimus) 20.6.1991. Ratifioimalla⁵⁷ sopimuksen Suomi sitoutui muuttamaan lakinsa ja toimintansa lakia vastaavaksi, joten Eduskunnan säätämät lait eivät saa olla ristiriidassa tämän yleissopimuksen kanssa. Lapsen oikeuksien

⁵⁴ Bouamar-tapauksessa tuomioistuimien katsoi yleissopimuksen d-kohtaa rikotun, koska alaikäisen toistuva sijoittaminen Belgian lastensuojelulainsäädännön nojalla tutkintavankilaan ei voinut palvella kasvatuksellisia tarkoituksia sopimusmääräyksen edellyttämällä tavalla, koska muun muassa vankilasta puuttui kasvatusalan koulutuksen saanut henkilökunta. Bouamar v. Belgium (1998). näin myös Pellonpää, Gullans, Pölönen ja Tapanila 2012, 418.

⁵⁵ Tuori & Kotkas 2008, 411.

⁵⁶ Viljanen 1996, 804–806.

⁵⁷ Ratifioimalla sopimuksen sopijavaltioiden tulee kunnioittaa ja edistää sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista sekä ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin oikeuksien toteuttamiseksi. Hallituksen tehtävänä on suojella ja edistää sekä turvata lapsen kaikki oikeudet. Lisäksi hallitusten tulee huolehtia sopimuksen oikeudellisesta statuksesta, viranomaisten koulutuksesta sekä tiedottaa sopimuksesta kaikille lapsille. Hakalehto-Wainio 2011, 513–514.

sopimus velvoittaa Suomessa monia eri tahoja, kuten valtiota, kuntia ja lasten vanhempia. Lapsen oikeuksien sopimuksen yhtenä funktiona on velvoittaa viranomaisia ottamaan huomioon sopimuksessa suojatut oikeudet toimissaan. Viranomaisten on otettava huomioon toimimensa vaikutukset lapseen, lapsen etu sekä kuunneltava lasta häntä koskevassa päätöksenteossa. Voidaan siis todeta, että lapsen oikeudet ovat aikuisten velvollisuuksia.⁵⁸

Lapsen oikeuksien sopimuksessa on neljä yleisperiaatetta: syrjinnän kieltä (artikla 2), lapsen edun huomioiminen (artikla 3), oikeus elämään ja edellytykset henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (artikla 6) sekä velvollisuus lapsen näkemysten huomioimiseen (artikla 12)⁵⁹.

Artiklan 3 kohdassa 1 velvoitetaan julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa, tuomioistuimia, hallintoviranomaisia sekä lainsäädäntöelimiä ottamaan huomioon lapsen etu kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia. Tässä tulee huomioida, että artikla ei siis velvoita vanhempia, mutta velvoittaa viranomaisten lisäksi yksityisiä tahoja, jotka hoitavat viranomaiselle säädettyjä tehtäviä. Lapsen edun toteutumiseksi edellytetään sopimuksessa sitä, että lasta kuullaan häntä koskevissa asioissa ja hänen esittämänsä näkemykset huomioidaan. Jos vanhemmat laiminlyövät lapsen edun toteutumisen, tulee viranomaisten valvoa lapsen etua (artikla 18). Lapsen etua ei määritellä yleissopimuksessa, mutta voidaan todeta, että kaikkien lapsen oikeuksien turvaaminen on lapsen edun mukaista.⁶⁰

Artiklan 3 kohta 2 sitouttaa sopimusvaltiot takaamaan⁶¹ lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Vaikka tässä tutkielmassa erityisen huolenpidon järjestämisessä katsotaankin erityisesti lapsen oikeuksia, ei se kuitenkaan tarkoita sitä, ettei asiaan liity myös muiden tahojen oikeuksia. Lapsen ja viranomaisten lisäksi myös vanhempien tai muiden laillisten huoltajien intressit ja oikeusasema liittyvät läheisesti tarkasteltavaan asiaan. Tutkielman rajauksesta johtuen vanhempien ja muiden laillisten huoltajien oikeusasemaan ei tulla tarkemmin paneutumaan, mutta tässä halutaan korostaa, ettei niitä voida kokonaan ohittaaakaan.

⁵⁸ Lapsiasiavaltuutettu – Lapsen oikeudet. Viitattu 22.12.2013.

⁵⁹ www.unicef.fi/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus. Viitattu 21.4.2014.

⁶⁰ Tigerstedt-Tähtelä 2002, 677.

⁶¹ Termi ”takaavat” on juridisesti voimakas termi, joka ei jätä sopimusvaltiolle harkinnanvaraa. Toisin sanoen sopimusvaltioilla on ehdoton velvollisuus toteuttaa tätä oikeutta lainsäädännössä että oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimusta koskeva huomautus nro 12 (2009), 8.

Saman artiklan 3 kohdassa 3 sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. Lastensuojelulaitoksia valvotaan sekä ennakkovalvonnalla että jälkikäteisvalvonnalla. Ensinnäkin kunnat valvovat lastensuojelulaitoksia, sillä kuntien viranhaltijat tekevät päätökset lasten sijoittamisesta lastensuojelulaitoksiin. Lupa- ja valvontaviranomaisia ovat aluehallintoviranomaiset sekä Valvira.

Artiklassa 4 sopimusvaltiot veloitetaan ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Artikla 4 siis osaltaan vielä vahvistaa artiklassa 3 säädettyä lapsen edun toteuttamista ja huomioonottamista.

Lapsen oikeuksien sopimuksen artikla 9 takaa sen, ettei lasta eroteta vanhemmastaan vastoin tahtoa, paitsi jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Tällaiset päätökset tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Sopimusvaltioiden tulee taata lapselle oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja molempiin vanhempiinsa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista.

2.2. Kansalliset lait

2.2.1. Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin perustuslaki) 1 § ilmaisee yleisellä tasolla valtiosäännön perusperiaatteet: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa.⁶²

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin (oikeusvaltioperiaate, lainalaisuusperiaate). Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaiset eivät voi päätöksiä, jotka sisältävät julkista vallan käyttöä, jollei viranomaiselle ole säädetty laissa siihen oikeuttavaa toimivaltaa. Tästä johtuen julkisen vallan käyttöä ei voida delegoida lakia alemman tasoisilla säännöksillä. Viranomaisen on toimissaan noudatettava lakia ja päätösten on perustuttava lakiin.⁶³

⁶² Hallberg 2011, 29.

⁶³ Mäenpää 2008, 60.

Perustuslain 3 §:n 3 momentissa annetaan valtuutus, että eduskunnan säätämällä lailla voidaan kuitenkin säännellä välttämättömiä toimenpiteitä, joilla turvataan perusoikeuksien toteutuminen tai rikosten selvittäminen.

Perustuslain 6 §:n 3 momentti säätelee lapsen itsemääräämisoikeudesta. Säännöksen mukaan lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 7 §:n 2 momentissa kielletään tuomitseminen kuolemaan, kidutus ja ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain 7 §:n 3 momentissa täsmennetään pykälän 1 ja 2 momentissa turvattuja oikeuksia. Perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetään, että vain tuomioistuimella on oikeus määrätä rangaistuksen, joka sisältää vapaudenriiston. Muun kuin rangaistusluonteisen vapaudenriiston laillisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Lisäksi 7 §:n 3 momentissa säädetään, että vapautensa menettäneen oikeudet tulee turvata lailla. Toisin sanoen momentissa kielletään puuttumasta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapaudenriistoon mielivaltaisesti tai ilman laissa säädettyä perustetta. Säännöstä luonnehditaan niin sanotuksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi⁶⁴.

Huomioitavaa perusoikeussäännöksissä on se, etteivät ne ehdottomasti kiellä puuttumasta henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen⁶⁵. Perusoikeuksiin puuttuminen ei kuitenkaan saa olla perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan mielivaltaista ja puuttumiselle tulee löytyä laista edellytykset. Perustuslain 7 §:n mukainen mielivallan kieltäminen sekä lailla säätämisen vaatimus kohdistuvat lainsäätäjään ja toimeenpanevaan viranomaiseen eli lainsoveltajaan⁶⁶. Lainsoveltajan tulee varmistaa, että oikeuksien rajoittamiseen löytyy laista edellytykset. Lainsoveltajan tulee myös soveltaa erityislakeja sopusoinnussa mielivallan kiellon kanssa. Suhteellisuusperiaate on vahvasti sidoksissa mielivallan kieltoon. Vaikka perusoikeuteen puuttumisen edellytykset tulee löytyä laista, tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate eli perusoikeusrajoitusten tulee olla oikein mitoitettuja tavoiteltavaan päämäärään. Mielivallan kieltäminen ja lailla säätämisen vaatimus ovat ainoita selviä sisällöllisiä perusteita, joiden nojalla vapaudenriisto voidaan laissa sallia.⁶⁷

Perustuslain 7 §:n säännöksellä on kaksi ulottuvuutta. Vertikaalitasolla julkisen vallan tulee itse pidättäytyä loukkaamasta perusoikeutta ja horisontaalitasolla sen tulee luoda olosuhteet,

⁶⁴ HE 309/1993 vp, 49.

⁶⁵ Tuori & Kotkas 2008, 411.

⁶⁶ HE 309/1993 vp, 48.

⁶⁷ Pellonpää 2011, 290–291.

joilla suojataan myös perusoikeuden loukkaamattomuus yksityisten välillä.⁶⁸ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 7 §:ssä turvatuilla oikeuksilla on vahva painoarvo perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa. Muiden perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä on ollut helpompi arvioida, jos rajoituksen tarkoituksena on ollut suojata perustuslain 7:ssä turvattuja oikeuksia.⁶⁹

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistetävä väestön terveyttä. Julkisen vallan velvollisuutena on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälä tuli uutena säännöksenä perustuslakiin⁷⁰. Säännös edellyttää, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, mutta vain lailla tai lain nojalla. Säännöksen tarkoituksena on siis rajoittaa julkista valtaa sisältävien hallintotehtävien antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle⁷¹. Jos julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee huolehtia, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkista valtaa ei voida antaa muille kuin viranomaisille. Lain esitöissä merkittäväksi julkiseksi vallan käytöksi tulee käsittää esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin⁷².

Perustuslain 124 §:ssä viitataan hyvän hallinnon vaatimukseen. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa. Hallintolain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta eli pykälän 2 momentissa luetellaan viranomaiset (valtion viranomainen, kunnallinen viranomainen, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia). Pykälän 3 momenttiin on lisätty valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityisen niiden hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

⁶⁸ Pellonpää, PL 7

⁶⁹ PeVL 6/1998 vp.

⁷⁰ HE 1/1998 vp, 178.

⁷¹ HE 1/1998 vp, 178.

⁷² HE 1/1998 vp, 179.

2.2.2. Lastensuojelulaki

Lastensuojelulain 2 §:ssä säädetään vastuusta lapsen hyvinvoinnista. Pykälän 1 momentissa määritellään lapsen vanhemmille ja muille huoltajille ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista. Heidän tehtävänsä on turvata lapselle tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi siten kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa säädetään.

Lastensuojelulain 2 §:n 2 momentissa veloitetaan lasten ja perheiden kanssa toimivia viranomaisia tukemaan vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja pyrkimään tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain sekä ohjaamaan lapsi ja hänen perheensä tarvittaessa lastensuojelun piiriin. Pykälän 3 momentti mukaan lastensuojelun on tuettavana vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluja ja tukitoimia. Sijaishuollon mahdollisuus otetaan jo tässä lastensuojelulain 2 §:n 3 momentin lopussa esille säätämällä, että edellytysten täytyessä lapsi voidaan sijoittaa kodin ulkopuolelle tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon järjestämiseksi.

Lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään lastensuojelun keskeisistä periaatteista. Lastensuojelulain 4 §:n 1 momentin mukaan ensisijaisesti tulee ottaa huomioon lapsen etu kun toteutetaan lastensuojelua ja arvioidaan sen tarvetta. Samoin tulee myös arvioida, miten eri lastensuojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen. Lapsen etua selvitettyä voidaan tarvittaessa tukeutua asiantuntija-apuun.⁷³

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentissa kiinnitetään huomiota lapsen edun sisällölliseen arviointiin. Lastensuojelulain mukaan lapsen etua arvioidessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, 2) mahdollisuuden saada ymmärrystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon, 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen, 4) Turvallisen kasvu ympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden, 5) Itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen, 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan ja 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelulain 14 §:ssä säädetään moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisesta. Pykälän 1 momentti velvoittaa kuntia huolehtimaan siitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaa-

⁷³ Lastensuojelulain 14 ja 15 § nimenomaisesti oikeuttavat asiantuntija-apuun.

lityöntekijällä on käytettävissään lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta.

Lastensuojelulain 14 §:n 2 momentissa säädetään, että kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulee asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon edustajista, lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoista sekä muista lastensuojelutyössä tarvittavista asiantuntijoista koostuva lastensuojelun asiantuntijaryhmä⁷⁴. Tämän ryhmän tulee avustaa sosiaalityöntekijää lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevien asioiden valmistelussa ja muussa lastensuojelun toteuttamisessa. Ryhmä myös antaa lausuntoja lastensuojelutoimenpiteitä koskevan päätöksenteon tueksi.

Terveyskeskuksia ja sairaanhoitopiiriä veloitetaan lastensuojelulain 15 §:ssä antamaan lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestämään lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle. Palvelut on järjestettävä kiireellisenä siinä tapauksessa, jos epäillään lapsen hyväksikäyttöä tai pahoinpitelyä.

Lastensuojelulain 16 b §:n (30.12.2010/1380) 1 momentin mukaan sijoituskunnan tulee järjestää sijoittajakunnan kanssa yhteistyössä lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet.

Lastensuojelulain 20 §:ssä säädetään lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta. Pykälän 1 momentissa veloitetaan selvittämään lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Tapa, jolla lapsen mielipide selvitetään, tulee olla hienovarainen eikä siitä saa aiheutua tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämisen tavalle ja pääasialliselle sisällölle on annettu painavaa merkitystä, sillä ne tulee myös kirjata lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin. Lastensuojelulain 20 §:n 2 momentissa oikeus tulla kuulluksi on sidottu ikään. 12 vuotta täyttäneelle lapselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Lastensuojelulain 24 §:ssä säädetään, kenellä on vastuu turvata lapsen etu. Pykälän 1 momentissa on veloitettu lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvovaan lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehdittava siitä, että lapselle haetaan lastensuojelulain 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa edunvalvojaa.

⁷⁴ Ennen käytettiin sanamuotoa lastensuojelun tukiryhmä. HE 242/2006 vp, 125.

Lastensuojelulla tarkoitetaan lastensuojelulain 3 §:n (88/2010) 1 momentin mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua⁷⁵. Saman pykälän 2 momentin mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä lastensuojelutarpeen selvitys⁷⁶ ja asiakassuunnitelma⁷⁷ sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia. Lisäksi pykälän 3 momentissa lapsi- ja perhekohtaiseksi lastensuojeluksi on määritelty lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto. Lastensuojelun asiakkuuden voidaan siis sanoa alkavan kahdella tavalla. Ensinnäkin asiakkuus alkaa jo siinä vaiheessa, kun on tehty päätös lastensuojelutarpeen selvityksen tekemisestä. Toiseksi asiakkuus alkaa siinä vaiheessa, kun on ryhdytty kiireellisiin lastensuojelutoimenpiteisiin..⁷⁸

Lastensuojelulain 30 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma⁷⁹. Tästä viranomaisen veloitteesta voidaan poiketa vain, jos lapsen lastensuojelun asiakkuus päättyy lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai jos kyseessä on tilapäinen neuvonta ja ohjaus.

Asiakassuunnitelma on lastensuojelulain 30 §:n 2 momentin mukaan laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä. Asiakassuunnitelma on laadittava yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Tästä säädetystä yhteistyöveloitteesta viranomainen voi poiketa, jos sille on olemassa ilmeinen este.

Lähtökohtaisesti asiakassuunnitelmaan laatimiseen ja tarkistamiseen osallistuvat ainakin lapsi ja huoltaja. Muut tahot voisivat osallistua tarvittaessa. Viranomaista koskeva velvoite laatia asiakassuunnitelma yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa, pohjautuu siihen ajateluun, että lastensuojelun tulee mahdollisimman pitkälle pohjautua viranomaisten ja asian-

⁷⁵ Vrt. ehkäisevää lastensuojelua ovat lastensuojelulain 2 luvun mukaiset lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä koskevat toimet. HE 252/2006 vp, 116.

⁷⁶ Tarkemmin säädetään lastensuojelulain 27 §:ssä.

⁷⁷ Tarkemmin säädetään lastensuojelulain 30 §:ssä.

⁷⁸ Lastensuojelusta yleisesti ja lyhyesti muun muassa Sosiaali- ja terveysministeriön internetsivuilta www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/lastensuojelu. Viitattu 4.1.2014.

⁷⁹ Hallituksen esityksessä ehdotettiin asiakassuunnitelman tuomista lastensuojelulakiin. Asiakassuunnitelman edeltäjä oli lastensuojelulaissa (LSL 11.1 §) ja lastensuojeluasetuksessa (4 §) säädetty huoltosuunnitelma. Huoltosuunnitelma ehdotettiin vaihdettavaksi ajantasaisempaan käsitteeseen asiakassuunnitelma. Huoltosuunnitelmaan osallistuvista tahoista ja sisällöstä säädettiin asetuksen tasolla, mutta katsottiin, että asiakassuunnitelman laadintaan osallistuvista tahoista ja sisällöstä tuli säätää lain tasolla. Asiakassuunnitelmasta säätäminen lain tasolla perusteltiin sen keskeisellä roolilla lapsen edun toteuttamisen ja lapsen sekä hänen perheensä tarvitsemien tukitoimien ja palvelujen suunnittelemisen ja toteuttamisen kannalta. HE 252/2006 vp, 147.

omaisten asiakkaiden yhteiseen suunnitteluun⁸⁰.⁸¹ Asiakassuunnitelman laadinta on prosessi, joka laaditaan sosiaalityöntekijän avustuksella. Prosessissa jokainen osapuoli tekee arviointia elämäntilanteestaan ja selvittävät vaihtoehtoisia keinoja muutoksen toteuttamiselle.⁸² Yhteistyövelvoitteesta saa poiketa vain, jos lastensuojelulain 30 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla sen laatimiseen tai tarkistamiseen on ilmeinen este.

Asiakassuunnitelma on työkalu tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalityön toteuttamisessa. Asiakassuunnitelman laatimisen tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida lapsen ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävän pitkäjänteinen tuki heille. Lastensuojelulain 30 §:n 2 momenttiin on kirjattu vaaditut sisällölliset elementit eli asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Sisällöllisesti asiakassuunnitelma on erittäin tärkeä, sillä siihen kirjataan selvitetty lapsen etu. Lisäksi asiakassuunnitelma sisältää arvion eri toimenpiteiden todennäköisistä vaikutuksista lapsen kehitykseen ja elämäntilanteeseen.⁸³

Lastensuojelulain 61 §:n 2 momenttiin on kirjattu rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Säännös ohjaa rikoslain 40 luvun 12 §:ään, kun on kyseessä muun kuin virkasuhteisen henkilön rajoitustoimivallan käytöstä. Rikosoikeudellinen virkavastuu tulee automaattisesti kyseeseen, kun julkista valtaa käytetään virkasuhteessa.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa (8.9.1989/792). Koska erityinen huolenpito lastensuojelulain rajoitustoimenpiteenä kajoaa niin syväälle lapsen perusoikeuksiin, on se rikoslain 40 luvun 11 §:n (12.7.2002/604) 5 kohdan tarkoittamaa julkisen vallan käyttämistä. Pykälän 11 Kohdassa 5) määritellään julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi kohdan a) mukaan se, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n kohdan 5) kohdassa b) julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi määritellään se, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saa-

⁸⁰ Lastensuojelulain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta eli lapsen oikeudesta turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lain 2 §:ssä säädetään, millä tahoilla on vastuu lapsen hyvinvoinnista. Lastensuojelulain 5 § turvaa lapsen oikeuden saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuuden esittää mielipiteensä ja toivomuksensa.

⁸¹ HE 252/2006 vp, 147-148.

⁸² HE 252/2006 vp, 147.

⁸³ HE 252/2006 vp, 148.

dun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai – ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.⁸⁴ Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä olevien määritelmien mukaisesti voidaan tulkita, että lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden käytössä päätöksentekijät, siihen osallistuneet tai esimerkiksi toimenpiteen suorittaneet henkilö kuuluu rikoslain soveltamisen piiriin⁸⁵.

2.2.3. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Asiakaslain 5 §:n 1 momentissa sosiaalihuollon henkilöllä on velvollisuus selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Lisäksi asiakkaalle tulee antaa selvitys kaikista muistakin seikoista, jos niillä on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys tulee antaa pykälän 2 momentin mukaan siten, että asiakas ymmärtää asian sisällön ja merkityksen. Selvitystä antaessa tulee ottaa huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Pykälän 3 momentissa on tarkennettu, että jos asiakas ei ymmärrä aisti- tai puhe- tai jonkin muun vian vuoksi selvitystä taikka asiakas puhuu eri kieltä, tulee mahdollisuuksien mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Lainsäätäjällä on jättänyt lainsoveltajalle harkintavallan käytön mahdollisuuden, koska lakitekstiin on kirjoitettu ”mahdollisuuksien mukaan”. Asiakaslain 5 §:n 3 momentissa (30.12.2003/1361) säädetään, että jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, tulee tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtia siten kuin hallintolain (434/2003) 26 §:ssä säädetään. Hallintolain 26 §:n 2 momenttiin on kirjattu, että asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden *riittävästi* ymmärtävän.

Asiakaslain 8 §:n 4 momentissa käy selvästi ilmi, että asiakaslaki on yleislaki suhteessa lastensuojelulakiin, sillä asiakaslaki ohjaa noudattamaan sosiaalihuollon asiakkaan tahdosta riippumattomista toimenpiteistä sekä asiakkaan hoitoon tai huoltoon liittyvistä pakotteista ja rajoituksista sekä niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä sosiaalihuollossa kuten niistä erikseen säädetään.

Asiakaslain 10 §:ssä säädetään alaikäisen asiakkaan asemasta. Pykälän tarkoitus on *täydentää* asiakaslain 4 – 8 §:ssä säädettyjä oikeuksia sekä korostaa lapsen omaa tahtoa hänen ikänsä ja

⁸⁴ Lisäksi rikoslain 40 luvun 11 §:n kohta 5) sisältää kohdan c), jossa julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ulkomaisen parlamentin jäsentä, joka on vieraan valtion kansanedustuslaitoksen tai kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen.

⁸⁵ Rätty 2010, 426.

kehitystasonsa edellyttämällä tavalla⁸⁶. Asiakaslain 10 §:n 1 momentissa edellytetään, että alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Saman pykälän 2 momentissa velvoitetaan julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Lähtökohtaisesti asiakaslain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos ne sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä. Sosiaalihuollon järjestäjää tai tuottajaa taikka niiden palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa.

Asiakaslain 17 §:n tarkoituksena on turvata asiakkaan oikeusturva silloinkin, kun asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja annetaan eri tahoille. Pykälää noudatetaan tilanteissa, joissa salassa pidettäviä sosiaalihuollon tietoja voidaan luovuttaa ulkopuolisille, jopa asiakkaan tai hänen edustajansa suostumuksesta riippumatta. Lain esitöissä on otettu huomioon, että esimerkiksi asiakkaan tarkoituksenmukaisen hoidon ja palvelujen järjestämiseksi tehdään yhteistyötä eri viranomaisten, kuten sosiaali- ja terveysviranomaisten kesken. Näissä tilanteissa tulee salassapito säännösten estämättä olla mahdollisuus tietojen luovuttamiseen, vaikkei suostumusta voida saada. Suostumuksen saannin esteenä voi olla esimerkiksi asiakkaan päihteistä johtuva sekavuus tai hän ei vain kykene ymmärtämään suostumuksen merkitystä jostain muusta syystä. Syynä voi olla myös se, että asiakas tai hänen laillinen edustajansa kieltää tietojen luovuttamisen.⁸⁷

Jos lapsi (sosiaalihuollon asiakas) tai hänen laillinen edustajansa nimenomaisesti kieltävät tiedon luovuttamisen, saa asiakaslain 17 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat *välttämättömiä* asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi tai järjestämiseksi.

Pykälässä 17 on säädetty kolme edellytystä. Ensinnäkin tietoja saa antaa vain, jos asiakas (lapsi) on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa⁸⁸. Kohdassa 3) edellytetään, että tietojen luovuttaminen

⁸⁶ HE 137/1999 vp, 25.

⁸⁷ HE 137/1999 vp, 31–32.

⁸⁸ Kohdan on ajateltu tulevan sovellettavaksi esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuoltoa järjestettäessä sekä päihdehuollossa tahdostaan riippumatta hoitoon määräämisessä. HE 137/1999 vp, 32

olisi sallittua, jos tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä⁸⁹.

Tietojen luovuttamiseen asiakkaan suostumuksesta riippumatta oikeuttaa lisäksi asiakaslain 18 §. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toteuttaja tai järjestäjä saa luovuttaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan suostumuksesta riippumatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Lisäksi edellytetään, että se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja. Valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun muassa sosiaalipalvelujen tuottajan ja terveydenhuollon ammattihenkilö⁹⁰ ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset. Tietojen tulee olla viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

2.2.4. Hallintolaki

Hallintolailla turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla hyvän hallinnon takeet, asettaen eräänlaisen minimin hallintoasioiden käsittelylle⁹¹. Hallintolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Lisäksi on huomioitava, että vaikka hallintolaki on yleislaki, ei erityislaki kuitenkaan syrjäytä hallintolakia, jollei erityislaissa ole nimenomaista säännöstä. Lakia alemman tasoisella säännöksellä ei voida hallintolaista poiketa.⁹² Lastensuojelulaki on *lex superior* suhteessa hallintolakiin.

⁸⁹ Kohdan on ajateltu tulevan sovellettavaksi erityisesti esimerkiksi vanhusten ja kehitysvammaisten edunvalvojan määräämisessä. HE 137/1999 vp, 32.

⁹⁰ Sosiaalipalvelujen tuottajilla tarkoitetaan huoltotoimintaa harjoittavia yhteisöjä tai laitoksia. Termillä haluttiin saattaa säännöksen piiriin sekä yksityiset että julkisyhteisöt. Tiedonantoon velvollisten piiri laajennettiin koskemaan myös yksityisinä ammatinharjoittajina toimivat terveydenhuollon ammattihenkilöt ja sosiaalipalvelujen tuottajat. Tiedonantovelvollisten piiriä katsottiin olevan tarpeen laajentaa, koska esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvittämisessä on esiintynyt ongelmia, jos lapsi tai vanhemmat ovat käyttäneet yksityisiä palveluja. HE 137/1999 vp, 36.

⁹¹ HE 309/1993 vp, 74 ja Mäenpää 2008, 16–17.

⁹² Mäenpää 2008, 18–19.

Hallintolain (43/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaissa säädetään 2.1 §:n perusteella hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain 2.2 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi lain 2.3 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Luvun 2 sääntelyä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan pyrkimyksenä on ollut asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset⁹³. Tämän tutkielman kannalta olennaisimmat säännökset ovat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet (6 §) ja viranomaisen yhteistyö (10 §).

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hyvän hallinnon oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteiden tehtävänä on ohjata ja asettaa jonkinlaisia reunaehtoja viranomaisen harkintavallalle. Pykälän alussa säädetään, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate). Tasapuolisen kohtelun menettelyllinen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen on huolehdittava siitä, että hallinnon asiakkailla kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.⁹⁴ Lisäksi hallintolain 6 §:ssä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate).

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallituksen esityksen mukaan tällä korostetaan hallinto-oikeudessa vakiintunutta virallisperiaatetta⁹⁵. Viranomainen arvioi, mitä tietoja se tarvitsee, jotta asia voidaan ratkaista. Asian ratkaisemiseksi viranomainen selvittää asian tosiasiapuolen, arvioi oikeuskysymykset ja laatii ratkaisuvaihtoehdot⁹⁶. Viranomainen voi hankkia selvitykset toisilta viranomaisilta sekä asianosaisilta, mutta näiden tahojen lisäksi viranomainen voi pyytää selvitystä myös ul-

⁹³ HE 72/2002 vp, 33 ja 54.

⁹⁴ HE 72/2002 vp, 54.

⁹⁵ Hallituksen esityksen mukaan tällä vahvistetaan periaatetta, jonka mukaan asian selvittämisvastuu ja selvittämisprosessin johtovastuu on viranomaisella. HE 72/2002 vp, 86.

⁹⁶ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 275.

kopuoliselta taholta. Selvittämisen laajuus riippuu käsiteltävästä asiasta eli selvittämiseen liittyy tapauskohtaista harkintaa^{97, 98}. Huolellisen selvittämisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun on kyseessä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävä asia, esimerkiksi kun on kyse asianosaiselle asetettavasta kiellosta tai rajoituksesta tai muusta asianosaiselle epäedullisesta seuraamuksesta. Asianmukaiseen ja huolelliseen selvittämiseen kuuluu hallintolain 6 §:ssä luetellut oikeusperiaatteet.⁹⁹

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen¹⁰⁰ kuulemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lakiin ei ole kirjattu, kuinka kuuleminen tulee suorittaa. Asiasta riippuen viranomaisen harkittavaksi tulee, suoritetaanko kuuleminen kirjallisesti vai suullisesti. Jos kuuleminen suoritetaan suullisesti, tulee asianosaiselle olla selvää, että kyseessä on kuuleminen eikä asian muu vapaamuotoinen selvittäminen.¹⁰¹ Tämä on tärkeää, sillä kuulemisperiaatteen¹⁰² noudattamatta jättäminen on menettelyvirhe hallintoasian käsittelyssä ja voi johtaa siihen, että päätös kumotaan tai se mitätöidään¹⁰³.

Saman pykälän momenttiin 2 on listattu tilanteet, joissa asian voi ratkaista asianosaista kuulematta. Kuulemisvelvollisuutta ei tarvitse noudattaa, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulu-

⁹⁷ Säännöksessä korostetaan suhteellisuusperiaatteen mukaista vaatimusta asian laadun huomioimista selvittäessä asiaa. Asiaa tulee selvittää riittävästi siten, ettei viranomaisen tarvitse hankkia enempää selvitystä kuin katsoo olevan tarpeen. Toisaalta päätöksenteossa on oltava tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Hallintolaissa selvittämisvelvollisuudelle ei ole muotoutunut rajoja, vaan selvittäminen hallintolain perusteella on tapauskohtaista harkintaa. Jos asian laatu on merkittävä, tulee selvittämislle annetuista vaatimuksista säätää erityislaissa. Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 277.

⁹⁸ HE 72/2002 vp, 86.

⁹⁹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 278.

¹⁰⁰ Asianosaiseksi määritellään hallintolain 11 §:ssä se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ks. myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) 11 §:ää asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin.

¹⁰¹ HE 72/2002 vp, 88-89.

¹⁰² Oikeus tulla kuulluksi on kirjattu myös perustuslain 21 §:ään. Sen lisäksi kuulemisperiaatetta on korostettu myös Euroopan yhteisön oikeudessa, jossa kuulemista on noudatettu pitkään. Euroopan yhteisön oikeuteen kuulemisperiaate on johdettu yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä ja toisaalta kuulemisperiaate on kansainvälisestä oikeudesta johdettu periaate. Oikeus tulla kuulluksi on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja on yksi 41 artiklaan kirjatusta hyvän hallinnon periaateista. HE 72/2002 vp, 89.

¹⁰³ Katso esimerkiksi KHO 1266/2013: Rehtorin valintaa koskevan oikaisuvaatimuksen johdosta sivistyslautakunta ei ollut ennen päätöksentekoa varannut asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksesta. Lisäksi KHO 3283/2009: Kysymyksessä oli Tiehallinnolta haettava poikkeuslupa asettaa ulkomainos. Tiehallinto oli hylännyt hakemuksen varaamatta yhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi tiehallinnon hankkimista lausunnoista. Päätöksessä katsottiin, että vaikka maantielaki on lex superior suhteessa hallintolakiin, mutta hallintolain kuulemisvelvollisuutta olisi tullut noudattaa, koska maantielaki ei sisällä säännöksiä asianosaisen kuulemisesta. Tiehallinnon päätös kumottiin ja palautettiin uudelleen käsiteltäväksi

tukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuvan asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuulemisella on monta tehtävää. Ensinnäkin keskeisin oikeussuojavaikutus on siinä, että kuulemisen avulla pyritään selvittämään asian totuudenmukaisuus. Asianosainen itse voi kuulemisella arvioida esitettyä asiaa ja lausua oma näkemyksensä ja mielipiteensä asiassa. Kuulemisen yksi tärkeimmistä funktioista on siis siinä, että kuuleminen yhdessä tiedonsaantioikeuden kanssa muodostaa yhden tärkeimmistä ennakkollisista oikeusturvan takeista hallintoasioiden käsittelyssä.¹⁰⁴

Hallintolain 7 luvussa säädetään asian ratkaisemisesta eli luku sisältää päätöksen muotoa ja sisältö sekä perusteluvollisuutta koskevat vaatimukset että valitusosoitusta koskevat säännökset. Hallintolaissa päätöksellä tarkoitetaan hallintopäätöstä. Hallintopäätös on viranomaisen lopputoimenpide, jolla viranomainen ratkaisee hallintoasian tai jättää sen tutkimatta. Myös raukeamispäätös on hallintopäätös eli siis kaikki hallintoasioissa annettavat ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus, ovat hallintopäätöksiä. Hallintopäätökset voidaan luokitella käsiteltävän hallintoasian luonteen perusteella kolmeen pääryhmään: oikeuksia luoviin, edunsoviin ja velvoittaviin päätöksiin. Päätös tahdosta riippumattomasta hoidosta voidaan luokitella kuuluvan velvoittavien päätösten alle, mutta kyseessä on lähinnä oikeuksia rajoittava päätös.¹⁰⁵

2.2.5. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

Viranomaisen tulee viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) 22 §:n perusteella pitää asiakirja salassa, jos se on säädetty salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaisesti viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon, jos asianosainen antaa siihen suostumuksensa tai lain nojalla. Saman pykälän 3 momentissa säädetään, että viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virkaaputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

¹⁰⁴ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 283.

¹⁰⁵ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 324.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimissaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

3. LAPSEN ASEMAA KOSKEVA SÄÄNTELY

3.1. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

3.1.1. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä erityisiä lapsen oikeuksia koskevia artikloita, mutta sopimusta sovelletaan lapsiin, koska määrittelevän käsitteen ”jokainen” alaan kuuluvat myös lapset yhdenvertaisesti muiden väestöryhmien kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kohdan 1 mukaan *jokaisella* on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lähtökohtaisesti keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan. Vapauden riistäminen on mahdollista vain lain määräämässä järjestyksessä ja seuraavissa tapauksissa: estetään tartuntataudin leviäminen, henkilön heikon mielenterveyden, alkoholismien, huumeidenkäytön tai irtolaisuuden vuoksi.

Artiklan 5 kohdassa 2 säädetään, että vapaudenriiston perusteet tulee viipymättä ilmoittaa vapaudenriiston kohteena olevalle henkilölle hänen ymmärtämällään kielellä. Hänellä on myös kohdan 5 mukaan oikeus vaatia tuomioistuimessa vapaudenriistonsa laillisuus tukittavaksi viipymättä. Vapauden riisto tulee lopettaa heti, jollei laillisia edellytyksiä ole olemassa.

Artiklan 8 mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Tutkielman kannalta artikla 8 on keskeinen erityisesti tilanteessa, jossa erityisen huolenpidon järjestämisen lisäksi vastustetaan myös huostaanottoa ja sijoittamista sijaishuoltoon. Suurin osa Euroopan tuomioistuimen käsittelemistä tapauksista koskee juuri perhe- ja yksityiselämän suojaa¹⁰⁶.

3.1.2. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Lapsen oikeuksien sopimus kiinnittää huomiota lapsiin ja nuoriin ajattelevina yksilöinä ja oman elämänsä subjekteina sen sijaan, että lapset olisivat vain aikuisten toimenpiteiden, päätösten ja huolenpidon passiivisia kohteita¹⁰⁷. Monessa lapsen oikeuksien yleissopimuksen ratifioineessa maassa on totuttu näkemään lapset ensisijaisesti koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien kohderyhmänä. Lapsi on kuitenkin ihmisoikeuksien oikeussubjekti, joka yleissopimuksessa nähdään aktiivisena, osallistuvana ja kehittyvänä yksilönä, jonka tietoisuus oikeuksistaan lisääntyy sitä mukaa kuin hänen henkiset valmiutensa kasvavat.¹⁰⁸ Lap-

¹⁰⁶ www.ihmisoikeudet.net. Viitattu 20.2.2014.

¹⁰⁷ HE 137/1999 vp, 24.

¹⁰⁸ Tigerstedt-Tähtelä 2002, 675.

sen oikeuksien sopimus on vahvasti velvoittava oikeuslähde eli se antaa lapselle oikeuden vaatia näitä oikeuksia ennen päätöksentekoa, päätöstä tehtäessä ja päätöksenteon jälkeen.

Yleissopimuksen artiklan 1 mukaan sopimusta sovelletaan alle 18-vuotiaisiin. Kohdassa 2 yleissopimuksen tavoitteeksi on asetettu lasten etujen mukaisesti edistää heidän oikeuksiaan, turvata heille menettelyllisiä oikeuksia ja helpottaa näiden oikeuksien käyttöä varmistamalla, että lapset saavat joko itse tai toisten henkilöiden tai toimielinten kautta tietoja ja että he saavat osallistua oikeusviranomaisessa heitä koskevien asioiden käsittelyyn.

Lapsen oikeuksien sopimuksen artiklan 12 kohdan 1 mukaan sopimusvaltioiden on taattava lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Näkemysten esittäminen ei ole sidottu tiettyyn ikään, vaan ne tulee ottaa huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Saman artiklan kohdan 2 mukaan lapsen näkemysten esittämisen toteuttamiseksi lapselle tulee erityisesti antaa mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lasta on siis kuultava kaikissa häntä koskevissa asioissa iän ja kehitystason mukaisesti. Lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamaa oikeutta tulla kuulluksi on määritelty tarkemmin lapsen oikeuksien komitean yleisessä huomautuksessa numerossa 12, joka on laadittu vuonna 2009¹⁰⁹. Lapsen kykenevyyttä muodostaa näkemyksensä ei lapsen oikeuksien sopimuksessa haluttu sitovan tiettyyn ikään, vaan haluttiin, että arviointia iästä ja kehitystasosta voitaisiin lähtökohtaisesti tehdä siitä näkökulmasta, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksensä. Tässä on kuitenkin huomioitava se, ettei lapsella ole todistustaakkaa eli hänen ei tarvitse erikseen todistaa tai osoittaa kykeneväisyyttään muodostaa oma näkemys.¹¹⁰

Lapsella on oikeus tuoda näkemyksensä vapaasti esille ja näkemykset tulee vakavasti ottaa huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lähtöoletuksena tulee pitää sitä, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksensä eli lapsen ikää ja kehitystasoa ei saa arvioida tiukasti.

¹⁰⁹ Huomautus perustuu vuonna 2006 komitean järjestämään yleiseen keskustelupäivään, jossa tarkasteltiin 12 artiklan merkitystä ja tarkoitusta, yhteyksiä muihin lapsen oikeuksien sopimuksen muihin artikloihin sekä aukokohtiin, hyviä käytäntöjä ja ensisijaisia kysymyksiä tämän oikeuden edistämiseksi. Huomautus pohjautuu muun muassa komitean saamien sopimusvaltioiden raportteihin sekä keskustelupäivään osallistuneiden tiedonvaihtoon. Keskustelupäivään osallistui muun muassa lapsia, asiantuntijoita, edustajia kansalaisjärjestöistä ja kehitysyhteistyöjärjestöjä. YK:n lapsen oikeuksien komitean huomautus nro 12 (2009), 6.

¹¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean huomautus nro 12 (2009), 8-9.

Yleissopimus velvoittaa viranomaisia kuulemaan lasta, mutta se ei velvoita lasta käyttämään tätä oikeutta eli lapsen ei ole pakko ilmaista näkemystään. 12 artikla korostaa sitä, että lapsella on oikeuksia, jotka vaikuttavat hänen elämäänsä. Lapsen nähdään olevan oman elämänsä rakentaja, eikä vain suojelun ja huolenpidon kohde.¹¹¹

Koska lapsen näkemykset on lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan ”otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti”, on lapsen valmiuksia erityisen huolenpidon järjestämisen yhteydessä arvioitava enemmänkin kehitystason kuin iän mukaisesti, sillä lapsen kyky muodostaa käsityksensä ei riipu yksistään biologisesta iästä. Eri tutkimuksissa on osoitettu, että käsityskykyyn vaikuttavat niin tiedot, kokemus, ympäristö, sosiaaliset ja kulttuuriset odotukset kuin lapselle tarjolla oleva tuki. Näistä syistä arviota on tehtävä tapauskohtaisesti.¹¹²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla on paljolti sidoksissa myös artiklaan 3, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikissa lapseen liittyvissä toimissa otetaan huomioon lapsen etu. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikkien lapseen liittyvien toimien on oltava lapsen edun mukaisia. Lapsen etua määriteltessä tulee ottaa huomioon myös lapsen oma näkemys. Artiklat 12 ja 3 täydentävät siis toisiaan kahdella tavalla. Ensinnäkin artiklaa 3 ei voida soveltaa moitteetta noudattamatta 12 artiklan määräyksiä. Toiseksi artikla 3 tekee artiklasta 12 toimivamman vahvistamalla lapsen omaa roolia elämänsä rakentajana.¹¹³

3.1.3. KP-sopimus

Lapsen taito ja mahdollisuus muodostaa ja esittää mielipiteitä ja näkemyksiään lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti riippuu erityisesti Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976¹¹⁴, myöhemmin KP-sopimus) oikeuksien toteutumisesta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kutsunut KP-sopimuksessa säädettyjä oikeuksia kansalaisyhteiskunnaksi ja -vapauksiksi.¹¹⁵

Keskeisimmäksi oikeudeksi tämän tutkielman kannalta nousee KP-sopimuksen artiklan 9 kohta 1, jossa suojataan jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kenelläkään ei ole oikeutta mielivaltaisesti pidättää tai vangita toista. Vapauden riistäminen on oikeutettua vain laissa säädetyillä perusteilla ja sen määräämässä järjestyksessä. KP-

¹¹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleinen huomautus nro 12 (2009), 8-9.

¹¹² YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen komitean huomautus nro 12 (2009), 12-13.

¹¹³ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleinen huomautus nro 12 (2009), 19.

¹¹⁴ Tullut voimaan kansainvälisesti sekä Suomessa 23.3.1976.

¹¹⁵ Tigerstedt-Tähtelä 2002, 678.

sopimuksen artiklan 9 kohdassa 4. säädetään jokaisen vapaudenriiston kohteena olevalle oikeus saattaa vapauden riistämisenä laillisuus tutkittavaksi tuomioistuimessa ja vapautettavaksi, jollei vapaudenriisto ole laillinen.

3.2. Kansalliset lait

3.2.1. Suomen perustuslaki

Perustuslaissa säädetyillä perusoikeuksilla ja kansainvälisissä sopimuksissa turvatuilla ihmisoikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja kysymyksessä on sisällöllisesti lähes samoista oikeuksista. Perusoikeudet ovat kaikille yksilöille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeussuojaa ei ole kytketty ikään, sukupuoleen tai Suomen kansalaisuuteen kuin tiettyin poikkeuksin^{116 117}.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi ja lausua omat näkemyksensä omilla asioissaan on Suomen perustuslaissa säädetty perusoikeus. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslaki sitoo lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsen mielihyvyyden huomioonottamisen lapsen ikään ja kehitykseen.

Perustuslain 7 § 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaisella koskemattomuudella tarkoitetaan perusoikeutta, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden lisäksi myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan¹¹⁸.

Perustuslain 9 §:ssä turvatus liikumisvapauden perusta on itsemääräämisoikeudessa. Pykälän 1 momentissa turvataan jokaiselle suomen kansalaiselle ja maassa laillisesti oleskelevalle ulkomaalaiselle vapauden liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälä 2 momentti turvaa jokaisen oikeuden myös lähteä maasta. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha. Pykälän 2 momentti suojaa kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuutta.

¹¹⁶ Esimerkkejä poikkeuksista: ääni- ja äänestys-oikeudessa 18 vuoden ikä (PL 14 §) ja Suomen kansalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella maassa (PL 9 §).

¹¹⁷ Hallberg 2011, 29, 40 ja 41.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp, 46.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien punninnassa on viime kädessä kysymys lapsen oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lastensuojelulaki toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Näin ollen perustuslain 19 §:lle annetaan enemmän painoarvoa kuin esimerkiksi perustuslain 7 §:ssä turvatulle henkilökohtaiselle vapaudelle ja koskemattomuudelle, perustuslain 9 §:ssä suojatulle liikkumisvapaudelle ja perustuslain 10 §:ssä turvatulle yksityiselämän suojalle.¹¹⁹

Perustuslain 21 § on perustuslain turvaamista perusoikeuksista oikeusturvaa koskeva säännös. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa on luettelo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutos samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

3.2.2. Lastensuojelulaki

Lastensuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.

Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on turvata lapsen vahvempi perusoikeus eli perustuslain 19 §:n 1 momentin sääntelemä oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi lastensuojelussa

¹¹⁹ PeVL 5/2006 vp.

käytettävä keino samalla rajoittaa lapsen jotain toista perusoikeutta. Lisäksi rajoitustoimenpiteiden säätämisen tavoitteena on yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen eri lastensuojelulaitoksissa, kun käytetään rajoitustoimenpiteitä. Rajoitustoimenpiteiden lailla säätämisen tarkoituksena on myös lapsen ja työntekijöiden oikeusturvan lisääminen sekä valvonnan ja seurannan helpottaminen. Sääntelyn taustalla on myös pyrkimys tehdä eroa lapsen tavanomaiseen kasvatukseen kuuluvien rajojen ja lastensuojelulaissa säänneltävien rajoitustoimenpiteiden välille.¹²⁰

Lastensuojelulain 20 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelua toteutettaessa lapsen mielipide on selvitettävä ja näkemys on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Pykälä korostaa myös lapsen edun merkitystä kuulemisessa, sillä kuuleminen on toteutettava hienovaraisesti ja aiheuttamatta haittaa lapselle tai hänelle tärkeille ihmissuhteille. Pykälän 2 momentissa (343/2003) viranomaisia veloitetaan varaamaan lapselle tilaisuus tulla kuulluksi häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Pykälän 3 momentti sisältää varauksen, että lasta ei kuulla, jos se on haitaksi lapsen terveydelle tai kehitykselle taikka kuuleminen on muuten ilmeisen tarpeetonta. Momentissa 4 korostetaan edelleen lapsen edun merkitystä näkökulmasta, ettei mielipidettä selvitetäessä ja kuulemisessa anneta lapselle sellaisia tietoja, jotka voivat vaarantaa lapsen kehitystä tai jos tiedon antaminen olisi muuten vastoin lapsen erittäin tärkeää yksityistä etua.

Hallituksen esityksen mukaan ongelmana on ollut, ettei kaikilla lasta kuulevilla ole ollut riittävästi tietoa, taitoa ja aikaa kuunnella ja tulkista lasta oikein. Erityisesti muun muassa tahdosta riippumattomissa lastensuojelutoimenpiteissä esiintyy kiistatilanteita, joissa lapsen ja huoltajan mielipiteet ja edut saattavat olla yksittäisessä lapsen henkilöä koskevassa asiassa ristiriidassa keskenään¹²¹.

Lasten oikeuksien sopimuksen komitean suosituksista huolimatta lastensuojelulain 21 §:ssä lapsen puhevallan käyttö on sidottu ikään. 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus erikseen käyttää puhevaltaansa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella. Erityistä huolenpitoa rajoitustoimenpiteenä saa järjestää vain 12 vuotta täyttäneelle (LSL 71 §), joten jokaisella erityisen huolenpidon kohteena olevalla lapsella on oikeus käyttää puhevaltaansa.

¹²⁰ HE 225/2004 vp, 85

¹²¹ HE 137/1999 vp, 24.

Lastensuojelulain 89 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen lapsella on oikeus hakea muutosta suoraan hallinto-oikeudelta.

3.2.3. Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain 39 §:n 1 momentti, joka edellyttää, että sosiaalihuoltoa tulee ensisijaisesti toteuttaa sellaisin toimintamuodoin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selvityä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on sekä yksilön että perheen ongelmat otettava huomioon siten, että toimenpiteet niiden ratkaisemiseksi sovitetaan yhteen.

3.2.4. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (myöhemmin asiakaslaki) 4 §:n 1 momentissa säädetään asiakkaan oikeudesta saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Lisäksi sosiaalihuollon asiakasta tulee kohdella siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Pykälän 2 momentti edellyttää, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa otetaan huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Asiakaslain 8 §:ssä säädetään nimenomaan sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta. Asiakaslain 8 §:n 1 momentissa edellytetään, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa otetaan ensisijaisesti huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitetaan hänen itsemääräämisoikeutta. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että asiakkaalle tulee antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä kaikessa hänen sosiaalihuoltoonsa liittyvissä muissa toimenpiteissä. Asiakaslain 8 §:n 2 momentin johtava periaate on asiakkaan etu, joka tulee ottaa ensisijaisesti huomioon asiakasta koskevan asian käsittelyssä ja ratkaisussa.

Asiakaslain 5 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Pykälän 1 momentissa sosiaalihuollon henkilöllä on velvollisuus selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Lisäksi asiakkaalle tulee antaa selvitys kaikista muistakin seikoista, jos niillä on merkitystä hänen asiaansa. Oikeus tietoon. Tiedon saaminen on hallituksen esityksen mukaan olennainen osa asiak-

kaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämisessä. Tiedonsaantioikeus ei tulisi toteutua vain asiakkaan omasta pyynnöstä, vaan tiedonsaantioikeutta tulee toteuttaa avoimesti henkilöstön omasta aloitteesta.¹²² Saman pykälän 2 momentin mukaan tiedonantotavan tulee olla sellainen, että asiakas riittävästi ymmärtää asian sisällön ja merkityksen. Tieto tulee antaa tavalla, mikä ottaa huomioon muun muassa asiakkaan iän, kulttuuritaustan ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Kun asiakkaalle annetaan tietoa, on huolehdittava salassapitovelvollisuudesta sekä asiakkaan yksityisyydestä. Asiakasta koskevat tiedot eivät saa paljastua sivullisille.¹²³

Asiakas tarvitsee tietoa, jotta hänen osallistumismahdollisuutensa voidaan turvata eli pykälä on yhteydessä asiakaslain 8 §:ssä turvattuun itsemääräämisoikeuteen. Asiakas ei pysty käyttämään itsemääräämisoikeuttaan sekä osallistua oman asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, jollei hänellä ennen sitä ole riittävästi tieto eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Selvityksen antaminen myös rakentaa luottamussuhdetta asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän tai ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välillä. Selvityksen anto asiakkaalle tulee tapahtua avoimesti ja oma-aloitteisesti eli asiakkaan tiedonsaantioikeus tulee toteutua ilman hänen nimenomaista pyyntöään.¹²⁴ Hallituksen esityksessä on määritelty, että tässä säännöksessä itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan omasta elämästä määräämistä ja omaa elämää koskevien päätösten toteuttamista. Hallituksen esityksessä puhutaan ihmisen sisäisestä itsemääräämisoikeudesta, mikä edellyttää henkilön edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin tekoihin ja päätöksiin. Henkilön voidaan katsoa olevan kompetentti käyttämään itsemääräämisoikeuttaan, kun hän kykenee ymmärtämään asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, arvioida vaihtoehtojen seuraukset ja kykenee päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun. Toisin sanoen henkilön itsemääräämisoikeuteen ei tule puuttua, jos hän kykenee itse arvioimaan päätöstensä seuraukset. Itsemääräämisoikeuden tarkoituksena on suojella yksilöä muiden perusteettomalta väliintulolta, kun yksilö pyrkii määräämään omasta elämästään ja omasta itsestään.¹²⁵

Selvitys tulee antaa pykälän 2 momentin mukaan siten, että asiakas ymmärtää asian sisällön ja merkityksen. Selvitystä antaessa tulee ottaa huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Pykälän tekstistä voidaan tulkita, että selvitystä ei tarvitse antaa, jos lapsi on liian nuori tai kykenemätön

¹²² HE 137/1999 vp, 20.

¹²³ HE 137/1999 vp, 20.

¹²⁴ HE 137/1999 vp, 20.

¹²⁵ HE 137/1999 vp, 22-23.

ymmärtämään asian sisällön ja merkityksen. Hallituksen esityksessä korostetaan yksityisyyden suojaa ja salassapitovelvollisuuden säilymistä selvitystä annettaessa¹²⁶.

Sosiaalihuollon asiakaslain 16 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään. Asiakkaan suostumuksella voidaan siis luovuttaa myös salassa pidettäviä asiakirjoja.

Edelleen asiakaslain 16 §:ssä säädetään, että jos esimerkiksi lapsella ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa suostumuksella. Poikkeuksena tilanne, missä edustajalla itsellään ei ole oikeutta tiedon saantiin asiakaslain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettusta syystä. Kyseisessä momentissa säädetään, että alaikäinen voi kieltää antamasta itseään koskevien tietojen antamisen lailliselle edustajalleen¹²⁷.

Edellytyksenä on, että alaikäinen ymmärtää asian ikänsä ja kehitystasonsa puolesta ja toiseksi edellytetään, ettei kieltäminen ole selvästi lapsen edun vastaista.

Alaikäisen huoltaja tai muu laillinen edustaja ei voi päättää salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta myöskään tapauksessa, jossa on perusteltua olettaa, ettei huoltaja kykene puolueettomasti valvomaan pykälän 10 momentin 3 mukaisesti lapsen etua. Tällöin sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen tulee tehdä holhustoimesta annetun lain 72 §:ssä tarkoitettu hakemus tai 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, jos se on tärkeää lapsen edun turvaamiseksi. Tässäkin tilanteessa alaikäisen toivomukset ja mielipide tulee selvittää asiakaslain 10 §:n 1 momentin mukaisesti. Jos lapselle on määrätty edunvalvoja asiakaslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa, vain lapsella ja edunvalvojalla¹²⁸ on oikeus antaa pätevä suostumus alaikäisen salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen.¹²⁹

3.2.5. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä säädetään lapsen huollon tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan lapsen huollon tarkoituksen on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huol-

¹²⁶ HE 137/1999 vp, 20.

¹²⁷ Lähtökohtaisesti laillisella edustajalla voi olla asianosaisen asema lastensuojeluasiassa. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti asianosaisella (jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee) on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton, joten poikkeuksista on säädetty pykälän 2 momentissa.

¹²⁸ Edellyttäen, että edunvalvojan toimivaltaan kuuluu päättää alaikäistä koskevista asioista.

¹²⁹ HE 137/1999 vp, 31.

lon tarkoitus on myös turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä.

Pykälän 2 momentissa jatketaan, että tulee turvata hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Kasvuympäristön tulee olla turvallinen ja virikkeitä antava sekä tulee pyrkiä antamaan lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus.

Pykälän 3 momentissa säädetään kasvatuksesta, jonka tulee antaa lapselle ymmärrystä, turvaa ja hellyyttä. Momentissa kielletään alistaminen, ruumiillinen kurittaminen ja loukkaava kohtelu. Lapsen huollon tarkoituksena on myös tukea ja edistää lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen.

3.2.6. Hallintolaki

Hallintolain säännökset kohdistuvat erityisesti viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuuksiin. Hallintolaki määrittelee lisäksi hallinnon asiakkaan menettelyllisiä oikeuksia, joiden toteutuminen riippuu viranomaisen aktiivisuudesta niiden toteuttamiseksi. Tämän tutkielman kannalta keskeisimmät *ex officio* toteutettavia oikeuksia ovat asianosaisen oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada riittävästi perusteltu päätös.¹³⁰

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen¹³¹ kuulemisesta. Asianosaiselle tulee varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Momenttiin 2 on listattu tilanteet, joissa asian voi ratkaista asianosaista kuulematta. Päätettäessä sijaishuoltoon määräämisestä ja erityisen huolenpidon aloittamisesta, hallintolain 34 §:n 2 momentin kohta 4) voi tulla sovellettavaksi. Kohdan 4) mukaan lasta koskevan asian voi ratkaista lasta kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle.

Hallintolain 43 §:n (581/2010) 1 momentin mukaan päätös on annettava kirjallisesti. Kirjallisen hallintopäätöksen saaminen takaa asianosaiselle sen, että jos hän on ratkaisuun tyytymä-

¹³⁰ Mäenpää 2008, 25.

¹³¹ Asianosaiseksi määritellään hallintolain 11 §:ssä se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ks. myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) 11 §:ää asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin.

tön, on hänellä mahdollisuus saada tietoonsa asian ratkaisuun vaikuttaneet seikat. Näin päätökseen tyytymätön voi saattaa hallintopäätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.¹³²

Kirjallinen hallintopäätös on siis pääsääntö, mutta hallintolain 43 §:n 2 momentti mahdollistaa päätöksen antamisen myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Käytännössä tämä tulee sovellettavaksi harvoin, kuten esimerkiksi valvonta- tai tarkastustoimenpiteiden yhteydessä saatujen tietojen perusteella voidaan tehdä päätös toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä¹³³. Vaikka päätös annettaisiin suullisesti, on se saman pykälän 3 momentin mukaan annettava myös kirjallisena viipymättä oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Hallintopäätös tulee antaa pääsäännön mukaisesti kirjallisesti riippumatta vireilletulomuodosta. Siten myös suullisesti vireille tulleisiin asioihin on annettava ensisijaisesti kirjallinen päätös.¹³⁴

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluvollisuus on erittäin tärkeää asianosaisen oikeusturvan kannalta. Koska päätöksestä on käytävä selväksi, mitkä seikat ovat johtaneet tehtyyn ratkaisuun, antaa se mahdollisuuden asianosaiselle harkita muutoksenhaun tarvetta. Päätös on perusteltava täsmällisesti ja perusteellisesti. Hyvin perusteltu päätös auttaa myös asian käsittelyä muutoksenhaussa, kun tuomioistuimella on jo tiedossa kaikki päätökseen vaikuttaneet asiat. Jos viranomainen on joutunut käyttämään päätöksessään harkintaa ja punnintaa, käy päätöksestä tuomioistuimelle selväksi, mille asioille ja mistä syystä on annettu painavampaa merkitystä.¹³⁵

Edelleen samassa momentissa säädetään, että perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Tästä syystä hallintopäätöksessä on esitettävä sekä tosiasia-perustelu että oikeudelliset perustelut¹³⁶. Tähän perusteluvollisuuteen ei vaikuta se, onko päätös tehty laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla. Tosiasia-perusteluilla tarkoitetaan niitä syitä, jotka ovat olleet päätöksen perusteena. Riittäväksi katsotaan, että tuodaan esille ne syyt, jotka ovat olleet välittömästi ratkaisun perusteena olevat syyt ja selvitykset. Oikeudellisilla perusteluilla tarkoitetaan niitä säännöksiä, joita on sovellettu päätöksessä. Oikeushierarkkisesti katsottuna päätökseen on

¹³² HE 72/2002 vp, 98.

¹³³ HE 72/2002 vp, 98–99.

¹³⁴ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 327.

¹³⁵ HE 72/2002 vp, 100.

¹³⁶ Katso esimerkiksi KHO 3300:2009, jossa oli kysymys siitä, että vakuutus-oikeus oli antanut kielteisen päätöksen tietopyyntöön. Päätöksen perusteluista ei esimerkiksi käynyt ilmi, miksi tunnistetietoja ei annettu ja minkä päätöksessä viitatus salassapitointressin turvaamiseksi tunnistetietojen salassa pitäminen oli ollut välttämätöntä. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian vakuutus-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

kirjattava lainkohdat ja niiden nojalla annetut alemman asteiset säännökset. Myös viranomais-
ten antamat määräykset on katsottu sitoviksi oikeussäännöksiksi, jos sen on antanut lain nojal-
la valtuutettu valtion keskushallintoon kuuluvan viranomainen. Hallinnon sisäiset viranomai-
sohjeet eivät ole sitovia oikeussääntöjä.¹³⁷

Hallintolain 45 §:n 2 momentissa säädetään niistä tilanteista, jolloin päätöksen perustelut voi-
daan jättää esittämättä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyt-
tää päätöksen välitöntä antamista. On kuitenkin huomioitava, että kysymyksessä on ainoas-
taan perustelujen esittämättä jättäminen. Se ei tarkoita sitä, ettei päätöksenteon tule silti perus-
tua asiallisiin ja hyväksyttäviin syihin. Asianosaiselle tulee esittää pyynnöstä perustelut jälki-
käteen.¹³⁸

¹³⁷ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 336–337.

¹³⁸ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 338–339.

4. ERITYISEN HUOLENPIDON JÄRJESTÄMISEN EDELLYTYKSET

4.1. Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden yleiset edellytykset

Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteillä on tarkoitus turvata perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon. Vuoden 1983 lastensuojelulaissa (683/1983) ei ollut säännelty lainkaan rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä. Rajoitustoimenpiteet tuotiin sääntelyn piiriin vuoden 2006 voimaan tulleella lailla¹³⁹.

Lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisistä edellytyksistä säädetään lastensuojelulain 64 §:ssä (12.2.2010/88). Säännöksessä on yleiset, kussakin konkreettisessa rajoitustilanteessa noudatettavat periaatteet siitä, millä edellytyksillä sijaishuollossa lastensuojelulaitoksessa olevan lapsen oikeudelliseen asemaan voidaan puuttua rajoittamalla hänen itsemääräämisoikeuttaan ja muita perus- ja ihmisoikeuksiaan. Tulee ottaa huomioon, että kyseessä ovat *yleiset* edellytykset eli säännös ei itsessään oikeuta rajoitustoimenpiteiden käyttöön, vaan jokaisesta rajoitustoimenpiteen erityisistä edellytyksistä säädetään erikseen nimenomaisella toimivaltasäännöksellä.¹⁴⁰ Kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että yleisillä rajoitusedellytyksillä ei olisi merkitystä nimenomaisia rajoitussäännöksiä sovellettaessa. Rajoitustoimenpiteiden yleiset edellytykset luovat eräänlaiset raamit jokaiselle rajoittamistilanteelle.

Lastensuojelulain 64 §:ssä yleisiin rajoitustoimenpiteisiin kuuluu ensinnäkin se, että rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa vain siinä määrin kuin sitä *välttämättä* vaatii sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteutuminen. Toiseksi lastensuojelulain 64 §:n mukaan rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa lapseen vain siinä määrin kuin lapsen oma terveys tai turvallisuus sitä *välttämättä* vaatii. Kolmanneksi rajoittamiseen voidaan yleisten edellytysten perusteella alkaa, jos toisen henkilön terveys tai turvallisuus sitä *välttämättä* vaatii. Neljänneksi rajoittamiseen voidaan alkaa, jos muun lastensuojelulain 65–73 §:ssä säädetyn edun turvaaminen sitä *välttämättä* vaatii.¹⁴¹

¹³⁹ Esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamies oli useamman kerran ottanut kantaa sääntelyn tarpeellisuudesta esimerkiksi EOA 3170/2/01: Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan laitoshoidossa voidaan joutua yhtäkkiisiin tilanteisiin, jolloin voidaan joutua rajoittamaan lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Tällöin lapsen oikeuksien rajoittaminen voi tapahtua vain sallittujen edellytysten täytyessä. Eduskunnan oikeusasiamies nosti yleisiksi edellytyksiksi perustuslakivaliokunnan esille tuomat perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset, kuten lailla säätämisen vaatimus.

¹⁴⁰ HE 225/2004 vp, 84–85.

¹⁴¹ Lastensuojelulain 64 §:n mukaan rajoitustoimenpiteet tulee suorittaa mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen. Tällä viitataan sosiaalihuollon asiakaslain hyvää huoltoa ja kohtelua koskeviin säännöksiin. HE 225/2004 vp, 85.

Välttämättömyysvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että lapsen itsemääräämisoikeuden ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että rajoitustoimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain, jos se on säännöksessä mainitun edun turvaamiseksi välttämätöntä. Täten säännöksessä näkyy myös perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyysvaatimus eli toimivaltuuksia ei saa käyttää muuhun kuin säännöksestä ilmenevään ja siinä hyväksytyyn tarkoitukseen. Tästä johtuen rajoitusten käyttäminen esimerkiksi rangaistuksena on kiellettyä.¹⁴²

Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden yleisistä edellytyksistä on tunnistettavissa muun muassa seuraavia oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Lisäksi pykälä sisältää lapsen edun periaatteen. Seuraavaksi tarkastellaan erityisen huolenpidon järjestämistä lastensuojelulain 64 §:n yleisten edellytysten mukaisesti peilaten erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmista.

Suhteellisuusperiaatteen (sosiaalihuollossa tunnetaan myös nimellä lievimmän puuttumisen periaate) mukaisesti lastensuojelulain 64 §:ssä edellytetään kahta asiaa. Ensinnäkin, kuten jo edellä todettiin, rajoitustoimenpiteen tulee olla laissa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä¹⁴³. Toiseksi edellytetään, että käytettävissä olevista toimenpiteistä aina valitaan lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide. Lisäksi rajoituksia ei saa käyttää lainkaan, jos lievemmat toimet ovat riittäviä. Rajoitustoimenpiteiden järkevyyttä ja kohtuullisuutta arvioidaan rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettuun tavoitteeseen nähden.¹⁴⁴

Olli Mäenpäästä mukaillen suhteellisuusperiaatteen sisältöön kuuluu kolme peruselementtiä, joiden perusteella voidaan arvioida erityisen huolenpidon järjestämisen suhteellisuutta. Ensinnäkin erityisen huolenpidon on oltava *asianmukainen, tehokas ja sopiva* suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Toiseksi erityisen huolenpidon on oltava *tarpeellinen ja välttämätön* erityisesti lapsen etujen ja oikeuksien kannalta (kuten perustuslain 19 §:ssä säädetyn oikeuden välttämättömän huolenpidon toteutuminen). Kolmanneksi on otettava huomioon *oikeasuhtaisuus* eli lapsen oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on tarpeen tavoitteeseen nähden.¹⁴⁵

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitustoimenpiteen päätös tulee suhteuttaa esimerkiksi tehtyyn huostaanottopäätökseen, sen perusteisiin ja tavoitteisiin. Ajatellaan tilannetta, että lapsen sijaishuoltoon johtanut syy on vanhempien väkivaltaisuus ja sijaishuoltoon johtaneen

¹⁴² HE 225/2004 vp, 84.

¹⁴³ Katso myös hallintolain 6 §.

¹⁴⁴ HE 225/2004 vp, 84–85.

¹⁴⁵ Mäenpää 2008, 74.

päätöksen tarkoituksena on taata lapselle turvallinen ympäristö. Tällöin erityisen huolenpidon järjestäminen, ja näin myös mahdollinen lapsen liikkumisvapauden rajoittaminen, olisi kohtuuton sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta. Erityisen huolenpidon tarkoituksena ei ole turvata lasta hänen vanhempiansa väkivaltaisuukselta eli tällä perusteella päätöstä erityisen huolenpidon järjestämisestä ei voida tehdä. Mutta jos huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen on ryhdytty sen vuoksi, että lapsi *omalla* käyttäytymisellään vaarantaa *omaa* terveyttään, voidaan erityisen huolenpidon järjestämistä arvioida käytettävän.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa lyhyesti sanottuna viranomaisen vallan väärinkäytön kieltoa. Viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen ja vain siinä määrin kuin laissa on säädetty.¹⁴⁶ Erityisen huolenpidon järjestämisen päätöksentekijästä ja hänen toimivallastaan, erityisen huolenpidon laajuudesta ja kestosta säädetään erityislakina lastensuojelulaissa. Eli erityisen huolenpidon järjestämisestä ei saa päättää kukaan muu kuin lastensuojelulain 72 §:ssä säädetty henkilö, eikä erityistä huolenpitoa saa jatkaa kauemmin, kuin kestosta on lastensuojelulaissa säädetty. Tärkeintä on siis se, erityistä huolenpitoa saa järjestää vain, jos 72 §:n edellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että lastensuojelulain säännöksessä rajoitustoimenpiteiden yleisistä edellytyksistä painotetaan aivan oikein tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä kun rajoitetaan lapsen oikeuksia käytännön tilanteissa. Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tultu samaan päätelmään eli rajoitustoimenpiteitä ei saa myöskään käyttää rangaistuksena.¹⁴⁷

4.2. Lapsen etu

Erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva lastensuojelulain 72 §:n 1 momentti edellyttää ensinnäkin sitä, että lapsen *erittäin tärkeä yksityinen etunsa* välttämättä vaatii erityisen huolenpidon järjestämistä vakavan päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi tai kun lapsen oma käyttäytyminen muutoin vakavasti vaarantaa hänen henkeään, terveyttään tai kehitystään. Toisin sanoen pykälän tarkoittamia lapsen erittäin tärkeitä yksityisiä etuja ovat lapsen oma henki, terveys ja kehitys, jotka ovat vaarassa. Erityinen huolenpito on kokonaisvaltaista hoidon ja huollon – huolenpidon – järjestämistä, ottamalla huomioon erityisesti lapsen psyykki-

¹⁴⁶ Mäenpää 2008, 72.

¹⁴⁷ PeVL 5/2006 vp.

nen kehitys. Erityisen huolenpidon aikana työskennellään lapsen kanssa intensiivisesti ottaen huomioon lapsen edun ja sijaishuollon tarkoituksen toteutuminen.¹⁴⁸

Oikeuskirjallisuudessa lapsen etua on käsitelty lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lastensuojelua koskevassa yhteydessä. Esimerkiksi Kirsti Kurki-Suonio väitöskirjassaan tutki lapsen edun tulkintaa huoltoa koskevan ratkaisun yhteydessä kulttuurisidonnaisesta näkökulmasta. Tutkimuksessaan hän osoitti, että käsitykset lapsen edusta ovat muuttuneet samalla, kun käsitykset perheestä ja vanhempien sukupuolirooleista muuttuivat.¹⁴⁹ Se, kenellä on valta määrittellä, mikä on lapsen edun mukaista, on myös vaihdellut kulttuurista ja yhteiskunnallisesta tilanteesta riippuen. Määrittelijöitä ovat olleet muun muassa vanhemmat, tuomioistuimien, käyttäytymistieteen asiantuntijat ja lapsen oma mielipide.¹⁵⁰

Hakalehto-Wainion mukaan lapsen etu on tulkintaperiaate. Hän kritisoi lapsen edun suomenkielistä käsitettä, sillä se ei kuvaa tarpeeksi hyvin englanninkielistä ilmaisua ”best interest of a child”. Englanninkielisessä ilmaisussa tulee arvioida lapsen edussa kaikki lapsen elämässä olevat keskeiset intressit. Lapsen edun määrittely on sidoksissa lapsen oikeuksien sopimuksen artikloihin eli lapsen etu tulee tulkita ja määrittellä niin, että lapselle sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Hakalehto-Wainio on laajentanut lapsen edun tulkinnan ja määrittelyn näkökulmaa myös hallintoon. Hakalehto-Wainion mukaan lapsen etu ratkaistaan tapauskohtaisesti, mutta jokaisella hallinnonalalla tulisi miettiä lapsiin liittyvien kysymysten yhteydessä, millä tekijöillä voidaan lapsen parhaan toteutuminen turvata mahdollisimman hyvin. Yksilövaikutusten lisäksi tulisi ottaa huomioon lapsen etu myös yleisemmällä tasolla eli arvioidessa lapsivaikutuksia.¹⁵¹

Tapio Rätty on kirjoittanut lapsen edusta lastensuojelun näkökulmasta. Hänen mukaansa lapsen edussa on aina kysymys yksilökohtaisesta harkinnasta, johon vaikuttavat lapsen ikä ja olosuhteet, vanhempien olosuhteet ja kyky vastata lapsen hoidosta ja huolenpidosta sekä se, minkä laatuista asioista on kulloinkin kysymys. Lapsen kohdistuvassa päätöksenteossa on aina kysymys erilaisten lapsen elämään vaikuttavien olosuhteiden arvioinnista ja niiden välisten syy- ja seuraussuhteiden punninnasta. Rätty mukaan lastensuojelussa on aina kyse ennus-

¹⁴⁸ HE 225/2004 vp, 8.

¹⁴⁹ Kurki-Suonio esitti kulttuurisen analyysinsä kolmion avulla, jonka huipulla on lapsi ja kahdessa alemmassa kulmassa ovat hänen vanhempansa eli äiti omassa kulmassa ja isä toisessa. Kolmion sivut kuvaavat heidän välisiä suhteitaan ja näitä suhteita määrittäviä kulttuurisia tekijöitä. Huoltoriita tilanteessa lapsen edun kannalta tärkeintä on toimivat suhteet jokaisella kolmion sivulla. (Kurki-Suonio 1999, 558–560.)

¹⁵⁰ Ks. esimerkiksi Kurki-Suonio 1999, 341–366, 552–557.

¹⁵¹ Hakalehto-Wainio 2011, 514 ja 516.

teen tekemisestä siitä, kuinka ratkaisut vaikuttavat lapsen edun toteutumiseen nyt ja tulevaisuudessa. Vaikeutena tällöin on se, että tuleeko tehdä päätös ennustaen koko lapsen lapsuus- ja nuoruusikää vai onko kyseessä lyhyen tähtäimen ennusteen tekeminen.¹⁵²

Erityisen huolenpidon järjestämisen kohdalla voidaan sanoa, että lapsen etua koskevassa päätöksenteossa tehdään sekä lyhyen tähtäimen että koko nuoruusiän ennusteita. Erityistä huolenpitoa järjestetään akuutissa tilanteessa eli tavoitteena on ensisijaisesti välittömästi katkaista lapsen terveydelle ja kehitykselle vaarallinen käyttäytyminen. Lapsen etua ensisijaisesti siis arvioidaan lyhyen tähtäimen ennusteella. Tästä huolimatta perusteltua on myös miettiä pitkäaikaissairauksia, jos lapsen tuhoisa käyttäytyminen jatkuisi pidempään.

Voiko lapsi määrittellä omaa etuaan? Asiakaslain 10 §:ään ei ole asetettu mitään ikärajaa, mutta selvänä pidetään, että itsemääräämisoikeuden käyttö edellyttää riittävää kehitystasoa ja kypsyttää perustella päätöstään. Tämä on ongelmallista asiakaslain 10 §:n 2 momentin kohdalla, jossa on kyse lapsen edun määrittelystä. Pykälä antaa ymmärtää, että lapsi voi tehdä oman etunsa määrittelyn itse, jos hänellä on siihen riittävä kehitystaso ja kypsyys.¹⁵³

Lastensuojelulaki on *lex specialis* suhteessa sosiaalihuollon asiakaslakiin, joten erityisen huolenpidon järjestämisessä lapsen edun arviointi tapahtuu lastensuojelulain 72 §:n mukaan moniammatillisen työryhmän ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän toimesta sekä lapsen edun ottaa huomioon viime kädessä päätöksen tekevä viranhaltija. Lapsella on oikeus esittää lastensuojelulain 20 §:n 1 momentin perusteella mielipiteensä siitä, mikä on hänen etunsa. Hänellä on myös oikeus olla esittämättä mielipidettään. Mielipide voidaan selvittää ja lasta kuulla lapsen haluamalla tavalla ja lapsen valitsemassa paikassa. Tärkeää on varmistua siitä, että mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen on aitoa ja lapsi pystyy turvallisesti esittämään näkemyksensä. Lapselle on selvitettävä, miksi häntä kuullaan ja mihin tarkoitukseen tietoja käytetään. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että lastensuojelulain 20 §:ään olisi nimenomaisesti määritelty ne tilanteet, joissa lasta tulisi kuulla. Lainsäätäjä on kuitenkin ihmis-oikeusvelvoitteiden mukaisesti jättänyt luetteloimatta nimenomaisia kuulemistilanteita ja kirjannut 20 §:n 2 momenttiin, että lasta tulee kuulla häntä koskevassa lastensuojeluasiassa.¹⁵⁴

Lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin mukaan lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen

¹⁵² Rätty 2010, 13.

¹⁵³ Tuori & Kotkas 2008, 440.

¹⁵⁴ HE 252/2006 vp, 131.

tarpeetonta. Hallituksen esityksen mukaan ilmeisen tarpeeton tilanne on kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun käsiteltävä hakemus tai vaatimus on selvästi perusteeton. Usein vanhemmat hakevat huostassapidon lopettamista tiheällä aikavälillä ilman, että tilanteeseen olisi tullut mitään muutosta. Tällaisessa tilanteessa on katsottu, että ei ole lapsen edun mukaista kuulla häntä joka kerta, kun jo tiedetään, että kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. On katsottu, että lapsen psyykinen suojeleminen kumoaa mielipiteen selvittämisen.¹⁵⁵

Lähtökohtaisesti lapsen omaa mielipidettä ei voida siis ohittaa, vaan lapsella on oikeus jo perus- ja ihmisoikeutena osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Lapsen edun määrittelyssä lapsen oma näkemys tulee ottaa vakavasti huomioon. Lapsi ei siis itse voi tehdä päätöstä siitä, mikä on hänen etunsa. Tästä huolimatta lapsen osallisuus tulee taata järjestämällä hänelle tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Vaikka lapsi itse ei ole oikeutettu tekemään päätöstä, tulee lapsen oma näkemys ja mielipide ottaa vakavasti huomioon lasta koskevassa päätöksenteossa.

Sami Mahkonen on kritisoinut lainvalmistelijoita, etteivät he ole tutustuneet lapsen kehityskaareen. Lastensuojelulaissa on paljon säännöksiä, joissa edellytetään lapsen oman mielipiteen selvittämistä, mutta niissä painotus on lapsen tiedollisessa puolessa. Kognitiivisen iän lisäksi on olemassa myös sosiaalinen ja emotionaalinen ikä. Kuuleminen on Mahkonen mukaan liian mustavalkoinen eli kysymykseen odotetaan selkeää rationaalinen vastaus. Mahkonen esittää, että lasta tulisi kuulla myös non-verbaalisesti.¹⁵⁶ Toisin sanoen lapsen mielipiteen ja näkemyksen selvittämiseksi tulee olla käytettävissä erilaisia menetelmiä ja työvälineitä ja ennen kaikkea aikaa. Lapsen mielipiteen selvittäminen ei ole yhtä kuin raksi lomakkeessa, että kysytty on. Menetelmien ja välineiden valitsemisessa on otettava huomioon lapsen ikä, kehitystaso ja valmius sekä halu ilmaista itseään.¹⁵⁷

Seuraavaksi selvitetään, mitä asioita lapsen edun määrittelyssä tulee lain mukaan ottaa huomioon. Lastensuojelulain esitöiden mukaan lapsen etua tulisi arvioida pitkälti lapsenhuoltolain 1 §:n mukaisilla perusteilla, joita kuvataan lastensuojelun näkökulmasta lastensuojelun periaatteita koskevassa säännöksessä (LSL 4 §)¹⁵⁸. Tästä syystä lastensuojelulaissa ja lapsenhuoltolaissa lapsen etu määritellään paljolti samalla tavalla.

¹⁵⁵ HE 252/2006 vp, 132.

¹⁵⁶ Mahkonen 2010, 114–115.

¹⁵⁷ HE 252/2006 vp, 130–131.

¹⁵⁸ HE 252/2006 vp, 79.

Ensinnäkin lapsen edun määrittelyssä tulee ottaa huomioon lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti se, kuinka turvata lapselle tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet.¹⁵⁹ Lapsen etua arvioitaessa on selvitettävä lapsen ja hänen vanhempiensa sekä muiden läheisten ihmisten suhteet ja niiden merkitykset lapselle. Lapsen eduksi voidaan ymmärtää se, että vanhempia autetaan ymmärtämään lapsen ongelmia ja kyvyttömyyttä tai puutteita lapsen kasvatuksessa. Lastensuojelu pyrkii ohjaamaan vanhempia hakemaan apua ongelmiin. Tilanteissa, joissa perheen yksityisyyteen joudutaan puuttumaan esimerkiksi sijoittamalla lapsi kodin ulkopuoliseen sijaishuoltoon, on käytettävä tapoja ja menetelmiä, jotka eivät pahenna tilannetta entisestään ja tulehduta ihmissuhteita, vaan huomioivat lapsen oikeuden hyvään hoitoon ja kasvatukseen sekä läheisiin ihmissuhteisiin.¹⁶⁰

Erityisen huolenpidon järjestämistä koskevassa asiassa ei suinkaan ole kyse siitä, että esimerkiksi vanhemmat olisivat huonoja kasvattajia ja he eivät olisi kiinnostuneita lapsen hyvinvoinnista. Se, että lapsi sijoitettaisiin lastensuojelulaitokseen tarkoittaa sitä, että kotona käytävissä olevat kasvatukselliset ja hoidolliset keinot eivät vastaa lapsen tarpeita. Voidaan sanoa, etteivät kodin keinot riitä turvaamaan lapsen kehitystä hänen matkallaan kohti aikuisuutta. Jos lapsen päihteiden käyttö, väkivaltaisuus tai muu vastaava katsotaan vakavasti vaarantavan lapsen kehitystä, erityisellä huolenpidolla pyritään turvaamaan lapsen etu eli turvallinen kehitys.

Lisäksi lapsen edun mukaista on lastensuojelulain 4 §:n periaatteita mukaillen se, että lapsi saa mahdollisuuden saada ymmärrystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon. Sijaishuoltopaikkaa valittaessa lapsen oma mielipide tulee ottaa huomioon lastensuojelulain 20 §:n mukaisesti. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, minkälaista hoitoa ja huolenpitoa lapsi tarvitsee sekä mikä sijaishuoltopaikka sitä voi tarjota. Tärkeää on myös se, että sijaishuoltopaikka kykenee järjestämään tarpeellisen valvonnan ja sellaisen huolenpidon järjestämisen, joka kohtaa lapsen ongelmat.¹⁶¹ Lisäksi lapsen edun mukaista on turvata ja tarjota taipumuksia ja toivomuksia vastaavaan koulutus. Valittaessa lapselle sijaishuoltopaikkaa, koulunkäynnillä ja sen järjestämisellä on merkitystä. Tulee ottaa myös

¹⁵⁹ Samoin säädetään LHL 1 §:n 1 momentissa, jonka mukaan lapsen huollon tarkoituksena on säädetty lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaaminen lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Lisäksi huollon tulee turvata myönteiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiensa välillä.

¹⁶⁰ HE 252/2006 vp, 117 ja Rätty 2010, 16.

¹⁶¹ Rätty 2010, 17.

huomioon lapsen kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan lisäksi lapsen ikä ja kehitystaso, sivuuttamatta edelleenkin lapsen omia toivomuksia.¹⁶²

Jokaisen lapsella on perus- ja ihmisoikeutena oikeus turvalliseen kasvuympäristöön ja ruumiilliseen sekä henkiseen koskemattomuuteen. Kun lapsi siirtyy sijaishuoltoon, hänen ympäristönsä voi muuttua merkittävästi, mikä voi vaikuttaa lapseen negatiivisesti, mikä tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Lasta ei myöskään saa alistaa tai kohdella loukkaavasti. Ruumiillista kuritusta ei pidetä kasvatukseen.¹⁶³

Erityisen huolenpidon järjestämiseen johtaneet syyt ovat yleensä niin vakavia, etteivät niin sanotut tavalliset kasvatukselliset keinot ole enää riittäneet. Erityisen huolenpidon kohteena olevan lapsen katsotaan tarvitsevan moniammatillisia kasvatukseen ja asiantuntemusta omaavien ihmisten vaikutusta lapsen elämään. On kuitenkin huomioitava se, että erityisen huolenpidon yksiköitä koskevat samat lainsäädännölliset vaatimukset. Tästä huolimatta esimerkiksi henkilökunnan osaamistaso ja toisten lasten kanssa toimeen tuleminen eivät välttämättä kohtaa sijoitetun lapsen tarpeita. Henkilökunnan on saatava monialaista koulutusta eri ikäryhmiin kuuluvien lasten oikeuksista ja tarpeista sekä lasten tarpeisiin mukautetuista menettelyistä¹⁶⁴. Jos ongelmia sijoituspaikassa ilmenee ja ongelmia on yritetty ratkoa, tulee jossain tilanteessa arvioida, onko sijoituspaikka oikea.¹⁶⁵

Lapsi tarvitsee tukea ja ohjausta, jotta hänestä kasvaa itsenäinen ja vastuullinen nuori aikuinen. Lapsella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilmaista omat mielipiteensä ja käsityksensä kaikessa päätöksenteossa, mikä koskettaa lasta itseään. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien mielipidettä ei myöskään saa täysin sivuuttaa. Vaikka sosiaalihuollolla on oikeus tehdä viimekätisiä ratkaisuja, tulee lapsella olla myös oikeus tehdä ”väärää” ratkaisuja ja erehtyä, sillä niistä lapsi voi oppia ja ottaa vastuuta. Olennaista on, että lasta pyritään auttamaan ja ohjaamaan hyviin valintoihin, valitsematta hänen puolestaan.¹⁶⁶

Tässä on huomioitava, että tilanteessa, jossa joudutaan jo arvioimaan erityisen huolenpidon järjestämisen edellytyksiä, ei usein ole enää kysymys pienistä ja viattomista vääristä ratkai-

¹⁶² Rätty 2010, 17.

¹⁶³ Rätty 2010, 17.

¹⁶⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea, 23.

¹⁶⁵ Katso esimerkiksi KHO:2302:2000. Tapauksessa on arvioitu lapsen etua sijaishuoltopaikan valinnassa.

¹⁶⁶ Rätty 2010, 18.

suista ja erheistä. Kysymyksessä on jo lastensuojelulain 72 §:n 1 momentin mukaisesta *vakavasta* päihde- tai rikoskierteen katkaisemisesta tai lapsen muusta käyttäytymisestä, joka *vakavasti* vaarantaa hänen henkeään, terveyttään tai kehitystään. Juuri tämä vakavuus-kriteerin määrittely on harkinnanvaraista, jonka määrittelyn tueksi tarvitaan moniammatillista arviota, joka perustuu heidän ammatilliseen osaamiseen ja elämän- sekä työkokemukseen.

Tahdosta riippumattomassa lastensuojelussa lapsen edun arvioinnin ja vakavuus-kriteerin tulkinta-apuna voidaan tarkastella alaikäisen hoitoon määräämistä tahdosta riippumatta. Esimerkiksi alaikäisen tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen mielenterveyslain (116/1990) 8 §:n 1 momentin¹⁶⁷ sekä 4 momentin (954/1992) mukaan silloin, kun hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi potilaan tilannetta tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta. Potilaan vakava oman terveyden vaarantaminen aktualisoituu esimerkiksi silloin, kun henkilön todellisuuden taju on vääristynyt siten, että hänellä on esimerkiksi itsemurha-aikeita. Hänen katsotaan olevan akuutissa mielisairauden vaiheessa silloin, kun harhat ja muu sekavuus estävät häntä hakeutumasta hoitoon. Mielenterveysongelma voi myös väliaikaisesti johtaa tilanteeseen, ettei hän kykene huolehtimaan perustarpeistaan.¹⁶⁸

Lastensuojelulain 24 §:n mukaan muun muassa vastuu lapsen edun toteutumisesta on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Hän siis toimii lapsen edun valvojana. Saman pykälän 1 momentin mukaan sosiaalityöntekijän tulee myös virkansa puolesta avustaa lasta. Sosiaalityöntekijä valmistelee lasta koskevia päätöksiä ja tekee lasta koskevia päätöksiä, joten sosiaalityöntekijän käsitys lapsen edusta saattaa poiketa lapsen tai nuoren omasta käsityksestä hänen omasta edustaan. Jos näkemyseroa ei saada ratkaistua, sosiaalityöntekijän tulee ohjata lapsi esimerkiksi lainopillisen asiantuntijan puoleen avun saamiseksi, jos näkemysero koskee lastensuojelulain toimia ja erityisesti lapsen oikeudelliseen asemaan liittyvää kysymystä. Lapsen etua koskeva ristiriitatilanne voi tulla kysymykseen myös silloin, kun sosiaalityöntekijän näkemys lapsen edusta poikkeaa lapsen huoltajien käsityksestä. Sosiaalityöntekijän täytyy yrittää rakentaa luottamussuhdetta vanhempiin, huomioida lapsen näkemys ja mielipide sekä

¹⁶⁷ Mielenterveyslain 8 §:n 1 momentti sisältää kolme edellytystä, joiden kaikkien on täyttyvä samanaikaisesti: 1) hänen on oltava mielisairas, 2) hoidon tarpeessa ja 3) muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi.

¹⁶⁸ HE 201/1989 vp, 16.

arvioida lapsen etua myös oman koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Käytännössä lapsen mielipiteen ja näkemyksen mukainen toiminta kaikissa tilanteissa on rajoitettua.¹⁶⁹

4.3. Sijaishuolto lastensuojelulaitoksessa

Lastensuojelulain 72 §:n 1 momentin mukaan lapselle voidaan *sijaishuollon aikana* järjestää erityistä huolenpitoa vakavan päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi tai kun lapsen oma käyttäytyminen muutoin vakavasti vaarantaa hänen henkeään, terveyttään tai kehitystään. Eli yhtenä edellytyksenä erityisen huolenpidon järjestämiselle on se, että lapsi on sijaishuollossa. Termillä sijaishuolto tarkoitetaan lastensuojelulain 49 §:n (88/2010) 1 momentin määrittelyn mukaisesti huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai lastensuojelulain 83 §:ssä tarkoitetun väliaikaismääräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella.

Eriyisen huolenpidon tarve voi ilmentyä eri vaiheissa lapsen sosiaalihuollon asiakkuutta. Eriyisen huolenpidon järjestäminen voi tulla esiin siinä vaiheessa, kun lapsi on sijoitettuna lastensuojelulaitokseen tai kun huostaanottopäätöstä ja sijaishuoltoon sijoittamista vasta valmistellaan¹⁷⁰. Tahdosta riippumaton huostaanotto ja sijaishuollon järjestäminen merkitsevät aina perus- ja ihmisoikeutena turvatus perhe-elämään puuttumista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaisesti oikeuteen puuttumisen hyväksyttävyyden arviointi on tapauskohtaista harkintaa¹⁷¹. Näistä syistä erityinen huolenpidon järjestämisen edellytyksiä tarkastellessa, on syytä ottaa esiin myös ne edellytykset, joiden perusteella lapsi voidaan ensinnäkään sijoittaa.¹⁷²

Huostaanotto

Lapsen erityisen huolenpidon tarve voi ilmetä jo huostaanottovaiheessa. Lastensuojelulain 50 §:ssä (8.4.2011/316) edellytetään, että sijaishuoltopaikan valinnassa kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin. Huostaanoton tarkoitus

¹⁶⁹ HE 252/2006 vp, 135–136.

¹⁷⁰ STM:n pakkotoimityöryhmän muistio 1998:22, 94.

¹⁷¹ Pellonpää, Gullans, Pölönen ja Tapanila 2012, 675.

¹⁷² On huomioitavaa, että viranomaisen tekemä myöhemmin virheelliseksi osoittautuva päätös ei ole välttämättä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastainen, jos viranomainen on perustellusti toiminut lapsen turvallisuuden suojaamiseksi. Esimerkiksi tapauksessa R. K. ja A. K. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008, kohta 36) viranomaiset olivat ryhtyneet pakkohuostaanottoon, koska vauvalla todettiin vakava ja selvittämätön luunmurtuma. Myöhemmin lapselle diagnosoitiikin luukato.

ja lapsen tarpeet ovat siis ohjaavia periaatteita erityisen huolenpidon tavoitteiden toteutumisen arvioimisessa.

Lastensuojelulain 9 luvussa säädetään lapsen huostaanotosta. Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentti velvoittaa¹⁷³ sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ottamaan lapsen huostaan ja järjestämään hänelle sijaishuolto edellytysten täytyessä. Edellytykset ovat toisiaan täydentäviä, eivät vaihtoehtoisia eli kaikkien kolmen edellytyksen tulee täytyä samanaikaisesti. Jos kaikki edellytykset täyttyvät, on sosiaalihuollon toimielimellä velvollisuus ottaa lapsi huostaan ja järjestää lapselle sijaishuolto.

Ensinnäkin lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin kohta 1) edellyttää, että puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä¹⁷⁴.¹⁷⁵ Vaihtoehtoisesti tulee täytyä saman momentin kohta 2) eli lapsi vaarantaa vakavasti omaa terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä vähäistä vakavamman rikoksen tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Toisena edellytyksenä lastensuojelulain 40 §:n 2 momentin kohta 1) tulee täytyä eli avohuollon tukitoimet eivät ole lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi¹⁷⁶. Kolmas edellytys on saman pykälän 2 momentin kohta 2) eli sijaishuollon arvioidaan olevan lapsensuojelulain 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.¹⁷⁷ Esimerkiksi lapsen etua ja avohuollon tukitoimien riittävyttä pidettiin perusteena korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteena, missä katsottiin, että vaikka vanhempien pitkäaikaiset riitaisuudet ja niiden vaikutus lapseen huomioon ottaen kasvuolosuhteet kotona uhkasivat vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä, avohuollon tukitoimia oli pidettävä lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivina ja mahdollisina¹⁷⁸.

¹⁷³ Kyse ei siis ole pelkästään toimivallasta, vaan *velvollisuudesta* ottaa lapsi huostaan. Tuori & Kotkas 2008, 487.

¹⁷⁴ Perheväkivaltaa silmälläpitäen on tämä kyseinen kohta säädetty. Hoitoon määrääminen päihdehuoltolain perusteella ja lastensuojelulakia tulee arvioida rinnakkain. Huostaanoton sijaan voitaisiin vanhempi määrätä hoitoon. (Tuori & Kootkas 2008, 471).

¹⁷⁵ KHO:196:2013. Arvioitaessa huostaanoton edellytyksiä lasta hoitaneiden lääkäreiden lääketieteellinen arvio lapselle syntyneestä vammasta (missä ja milloin oli syntynyt) oli pidettiin valittajien alan julkaisuihin perustuva, yleistä lääketieteellistä selvitystä luotettavampana. Lapsen äiti ja avopuoliso eivät kyenneet osoittamaan, miten vamma lapselle olisi voinut tulla, tuomioistuimien katsoi, että puutteet lapsen huolenpidossa tai muissa kasvuolosuhteissa olivat vakavasti vaarantaneet lapsen terveyden ja kehityksen.

¹⁷⁶ Laki ei siis edellytä avohuollon tukitoimia ennen huostaanottoa. HE 225/2004 vp, 10.

¹⁷⁷ Päihdeäidin synnyttämän lapsen välitön huostaanotto voidaan perustella lapsen edulla, vaikka se oli muutoin perus- ja ihmisoikeuksien periaatteiden vastaista. Tällaista ajattelua voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että lapsen oletetaan kuuluvan vain äidille. Äidin kuntoutumisessa tulisi tukea myös koko muuta perhettä, eikä koko vastuu kaataa yksittäisen naisen harteille. (Nieminen 2010, 554).

¹⁷⁸ KHO:1222:2013.

Lastensuojelulain erityinen huolenpito on tarkoitettu lapsille, jotka 72 §:n mukaan ovat vakavassa päihde- tai rikoskierteessä tai jotka omalla käyttäytymisellään vaarantavat vakavasti lapsen omaa henkeä, terveyttä tai kehitystä. Tästä syystä lastensuojelulain 40 §:n huostaanoton edellytyksistä erityisesti kohta 2 tulee sovellettavaksi.

Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaan huostaanottoon voidaan ryhtyä lapsen oman käyttäytymisen johdosta, jos lapsen käyttäytyminen vaarantaa vakavasti hänen terveyttään tai kehitystään. Säännökseen on lisätty vakavuus-kriteeri eli mikä tahansa yksittäinen moitittava kertaluonteinen menettely tai käyttäytyminen ei ylitä huostaanottokynnystä. Poikkeuksena kertaluonteisuuteen liittyy menettelyn tai käyttäytymisen vakavuusaste. Lapsen koulunkäynnin laiminlyönti ei täytä edellytyksiä huostaanotolle, mutta koulunkäynnin laiminlyönti voi olla yksi osatekijä päätettäessä huostaanotosta, koska kyseessä voi olla puutteet lapsen huolenpidossa ja kasvuolosuhteissa. Koulunkäynnin ongelmiin ei lastensuojelulaki ole tarkoitettu lähtökohtaisesti sovellettavaksi, vaan ensisijaisesti tulee käyttää esimerkiksi oppilashuollon tai muun opetustoimen keinoja.¹⁷⁹

Ennen päätöksiä huostaanotosta ja sijaishuollosta, tulee lastensuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan selvittää lapsen oma mielipide ja varattava hänelle mahdollisuus tulla kuulluksi¹⁸⁰. Myös lapsen vanhemmalle, huoltajalle ja henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on, tulee pykälän 2 momentin mukaan myös varata tilaisuus tulla kuulluksi.¹⁸¹

Oikeudelle tulla kuulluksi on lastensuojelulain 42 §:n momentissa 3 säädetty lista poikkeuksia. Kohdan 1) mukaan kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos sitä voidaan pitää perusteltuna lapsen ja kuultavan puuttuvan yhteydenpidon vuoksi tai kuuleminen ei ole välttämätöntä. Kohdan 2) poikkeus on, ettei kuultavan asuin- tai olinpaikkaa voida kohtuullisin toimenpitein selvittää. Kohta 3) kohdistuu lapsen kuulemiseen eli kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos kuulemisesta saattaa aiheutua vakavaa vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle taikka kuuleminen ei ole lapsen edun toteutumisen kannalta välttämätöntä.

¹⁷⁹ Rätty 2010, 300.

¹⁸⁰ Lapsen mielipiteen kirjaamisessa häntä koskeviin asiakirjoihin on nähty puutteelliseksi. Se, että lapsi vastusta huostaanottoa, tulisi olla laajemmin sanallisesti kirjattu esimerkiksi hänen käsityksestään perheen ja omasta tilanteesta ja miten hän toivoisi tilanteeseen puututtavan. Pelkästään lomakkeen rasti ”vastustaa”-kohdassa ei riitä kuulemisen kirjaamiseksi. Mäenpää 2001, 1140.

¹⁸¹ Katso esimerkiksi KHO:793:2000. Tapauksessa oli kysymys siitä, että vanhemmat olivat antaneet suostumuksensa ainoastaan yhden kuukauden mittaiseen perhesijoitukseen, mutta eivät olleet antaneet suostumustaan huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen. Tuomioistuimien katsoi, että sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan olisi tullut käsitellä asia lapsen huoltajien huostaan ottamista vastustavana asiana ja henkilölle tahdonvastaisena hoitoa koskevassa asiana.

Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan päätöksen 43 §:n (12.2.2010/88) 1 momentin mukaan tekee lastensuojelulain 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija. Lapsen asiasta vastaava sosiaalityöntekijä valmistelee asian, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa ei vastusta huostaanottoa. 43 §:n 2 momentissa säädetään, että jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, asian ratkaisee hallinto-oikeus¹⁸² edellä mainitun viranhaltijan hakemuksesta, sosiaalityöntekijän valmisteltua asian.

Huostaanotto on lastensuojelulain 47 §:n (30.12.2010/1380) 1 momentin mukaan voimassa toistaiseksi. Huostaanoton edellytysten lakkaamisesta huolimatta huostassapitoa ei saa lopettaa, jos se on vastoin lapsen etua. Huostassapidon lopettamista voi pykälän 2 momentin mukaan hakea huoltaja tai lapsi itse. Huostassapidon voidaan katsoa olevan muutoin tarpeeton. Huostassapito lakkaa viimeistään, kun lapsi täyttää 18 vuotta.¹⁸³

Kiireellinen sijoitus

Termi ”kiireellinen sijoitus” tuli lastensuojelulakiin vuonna 2010. Kumotussa lastensuojelulaissa (638/1983) kiireellisestä sijoituksesta käytettiin nimitystä kiireellinen huostaanotto. Nimen muutoksella haluttiin korostaa sen sisällöllistä ja menettelyllistä eroavaisuutta suhteessa huostaanottoon. Käsite huostaanotto aina liittyy joko suostumukseen perustuvaan tai tahdonvastaiseen huostaanottoon. Kiireellisessä sijoituksessa keskitytään sijoituksen tarkoitukseen. Sijoituksen tarkoitus rakentaa ne rajat, jotka määräävät, missä laajuudessa voidaan päättää lapsen hoitoon ja kasvatukseen liittyvistä asioista.¹⁸⁴

Lapsen kiireellisen sijoituksen edellytyksistä säädetään lastensuojelulain 38 §:ssä. Pykälän 1 momentissa viitataan lastensuojelulain 40 §:n huostaanoton edellytyksiin. Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin 1) kohdassa edellytyksenä sijaishuollolle ovat puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä. Vaihtoehtoisesti voidaan soveltaa kohtaa 2) eli lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Toisin sanoen 40 § ottaa huomioon lapsen

¹⁸² Vertaa mielenterveyslain 11 §:n 3 momentti, jossa hallinto-oikeus vahvistaa päätöksen riippumatta siitä, vastustetaanko huostaanottoa vai ei.

¹⁸³ Katso esimerkiksi KHO:113:2011. Tapauksessa oli kysymys siitä, että oliko huostassapidon lopettaminen lastensuojelulain 47 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla selvästi vastoin hänen etuaan. Tuomioistuimien katsoi, että huostaanotto oli lopetettava, koska ei voitu osoittaa, että se olisi selvästi vastoin lapsen etua.

¹⁸⁴ HE 225/2009 vp, 7.

edun vaarantumisen lapsen itsestään johtumattomista syistä (kohta 1) sekä lapsesta itsestään johtuvista syistä (kohta 2).

Lastensuojelulain 38 §:n 1 momentin mukaan päätöksen kiireellisestä sijoittamisesta voi tehdä saman lain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija. Päätös kestää 1 momentin mukaan (88/2010) 30 päivää riippumatta siitä, miten asianosaiset suhtautuvat jatkovalmisteluihin. Aikaisemmin lastensuojelulaki mahdollisti 45 päivän määräajan, jos huoltaja ja 12 vuotta täyttänyt lapsi suostuivat kiireellisen sijoituksen jatkamiseen huostaanottopäätöksen valmistelemissä. Lain muutosta koskevat esiselvitykset osoittivat, että suostumuksen vaatiminen ei ollut osoittautunut hyväksi ratkaisuksi, sillä aidon suostumuksen hankkiminen oli haastavaa, sillä suostumuksen antajien mielipiteet saattoivat vaihdella päivittäin. Tästä syystä päädyttiin voimassa olevaan lastensuojelulakiin säätämään 30 päivän määräaikaan riippumatta siitä, miten asianosaiset suhtautuivat jatkovalmisteluihin.¹⁸⁵

Lastensuojelulain 38 §:n 2 momentin mukaan kiireellistä sijoitusta voidaan jatkaa ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos hallinto-oikeudelle on tehty huostaanottoa koskeva hakemus tai jos huostaanottoa koskeva huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta. 3 momentin (88/2010) mukaan jatkamista koskevan päätöksen voidaan tehdä, jos 30 päivää ei ole riittänyt huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, mutta päätös edellyttää lisäselvityksen tarpeellisuutta ja sitä, että kiireellisen sijoituksen jatkaminen on lapsen edun mukaista¹⁸⁶.

Päätös kiireellisestä sijoituksesta raukeaa lastensuojelulain 39 §:n (88/2010) 3 momentin mukaan myös silloin, kun tuomioistuin antaa asiassa lastensuojelulain 83 §:n mukaisen väliaikais määräyksen tai antaa huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevassa hakemus- tai valitusasiassa päätöksen.¹⁸⁷

Lastensuojelulain periaatteisiin kuuluu pienimmän intervention periaate (suhteellisuusperiaate, LSL 4 §), mistä johtuen lasta ei tule kiireellisesti sijoittaa, jos avohoidon tukitoimet ovat riittävät.

¹⁸⁵ HE 225/2009 vp, 30.

¹⁸⁶ Lapsen kiireellistä sijoittamista ei tulisi jatkaa, jos lapsi selvästi voi huonosti sijoituksen aikana. Jos jatkoselvittely on mahdollista toteuttaa lapsen terveyttä tai turvallisuutta vaarantamatta, lapsi voisi asua mieluummin kotona. Jos lapsi ei voi asua kotonaan, tulisi tällaisessa tilanteessa arvioida sijoituspaikan sopivuutta ja tehdä mahdollisesti sijaishuoltopaikan muutos kiireellisen sijoituksen jatkamisen yhteydessä. HE 225/2009 vp, 31.

¹⁸⁷ Katso esimerkiksi Vaasan HAO 24.4.2008 08/0252/3.

EIT:n lopullinen tuomio 12.7.2001. Tapaus K. & T. v. Suomi:

Tapauksessa oli kysymys muun muassa lapsen kiireellisestä huostaanotosta. Sosiaaliviranomaiset olivat perustelleet vastasyntyneen J:n ja viisivuotiaan M:n huostaanottoa perheen pitkään jatkuneilla vaikeuksilla, erityisesti K:n vakavalla mielenterveysairaudella (skitsofrenia), mikä aiheutti hänelle ajoittain kontrolloimatonta käyttäytymistä. Sosiaaliviranomaiset katsoivat, että kontrolloimaton käyttäytyminen aiheutti J:n terveyden vaarantumisen, eikä voitu osoittaa, että T olisi yksin pystynyt kantamaan vastuun J:n kehittämisestä. Sosiaaliviranomaisten mukaan perheelle oli tarjottu tukitoimia, jotka eivät olleet kyenneet riittävästi kohentamaan perheen tilannetta.

Tuomioistuimen ratkaisussa keskeiseksi nousi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistettu perhe-elämän suoja, koska huostaanotto rajoittaa tätä valittajille turvattua oikeutta. Tuomioistuin katsoi, että kuulematta jättämiselle oli kiireellisessä huostaanotossa perusteet, sillä päätöksentekijällä olevien tietojen perusteella voitiin perustellusti olettaa lapsille ja K:lle olevan vakavia seurauksia K:n terveydentilasta johtuen. M:n kiireellinen huostaanotto oli tuomioistuimen mukaan perusteltu, koska valittajat olivat tunnustaneet tilanteensa ja suostuneet M:n väliaikaiseen lastenkotisijoitukseen. Huostaanotto katsottiin tarpeelliseksi sijoituksen jatkumisen varmistamiseksi. Sen sijaan J:n kiireellinen huostaanotto ja siinä käytetyt keinot rajoittivat suhteettomasti valittajien oikeutta elää vastasyntyneen lapsensa kanssa. Tuomioistuin katsoi, ettei Suomen hallitus ollut osoittanut, että viranomaiset olisivat selvittäneet ennen huostaanottoa vähemmän äidin oikeuksia rajoittavien toimenpiteiden soveltuvuutta.

Väliaikainen määräys

Väliaikainen määräys on turvaamistoimentyyppinen säännös, joka kirjattiin uudistuksen yhteydessä uuteen lastensuojelulakiin¹⁸⁸. Lähtökohtaisesti lastensuojelulain mukaan on se tilanne, että tahdon vastaisen huostaanoton ja sijaishuoltoon sijoittamisen täytäntöönpanoon voidaan alkaa vasta siinä vaiheessa, kun hallinto-oikeus on antanut hyväksyvän päätöksen huostaanottohakemukseen ja määrännyt sen täytäntöön pantavaksi. Käytännössä voi kuitenkin olla

¹⁸⁸ Toivanen 2010, 1061.

tilanne, että tuomioistuinkäsittelyn ajaksi olisi lapsen edun kannalta välttämätöntä järjestää lapsen hoito ja kasvatus kodin ulkopuolella.¹⁸⁹

Lastensuojelulain 83 §:n (88/2010) 1 momentin mukaan väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta voi antaa lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa käsittelevä tuomioistuin, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus, joko omasta aloitteestaan tai lapsen taikka hänen vanhempansa tai huoltajansa vaatimuksesta. Lisäksi asiaa käsittelevä tuomioistuin voi määrätä, miten lapsen hoito ja kasvatus on asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä. Tuomioistuin voi antaa väliaikaismääräyksen asianosaisia kuulematta kiireellisissä tapauksissa.

Vaasan HAO 24.4.2008 08/0252/3. Jos päätös kiireellisestä sijoittamisesta tehdään siinä vaiheessa, kun huostaanottoa koskeva hakemus on vireillä hallinto-oikeudessa, tulee hakea välittömästi 83 §:ssä tarkoitettua väliaikaista määräystä. Väliaikainen määräys kumoaa kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen eli kiireellistä sijoitusta koskeva päätös raukeaa. Jos ilmenee uuden kiireellisen sijoittamisen tarve huostaanottoa koskevan hakemuksen edelleen ollessa vireillä hallinto-oikeudessa, uutta kiireellistä sijoittamista koskevaa päätöstä ei voi sosiaalityöntekijä tehdä, vaan on haettava välittömästi hallinto-oikeudelta väliaikaista määräystä.

Lastensuojelulain 92 §:n 5 momentin mukaan hallinto-oikeuden antamasta väliaikaisesta määräyksestä ei saa hakea erikseen muutosta.¹⁹⁰

Sijaishuolto lastensuojelulaitoksessa

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentissa sijaishuollon järjestäminen on sidottu lapsen etuun. Säännöksen mukaan sijaishuolto tulee järjestää viivytyksettä¹⁹¹, jos sijaishuolto on lapsen edun kannalta paras ratkaisu. Muutoin lastensuojelulain keskeisenä periaatteena on avohuollon tukitoiminen ensisijaisuus, mikä ilmentää suhteellisuusperiaatetta lastensuojelussa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tulee lastensuojelussa valita käytettävistä olevista palvelujärjestelmän mahdollistavista keinoista se, joka *parhaiten* edesauttaa lapsen ja hänen perheensä

¹⁸⁹ HE 252/2006 vp, 194–195.

¹⁹⁰ Katso KHO:2282:2008. Avustajan palkkiovaatimus korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylättiin, koska hallinto-oikeuden väliaikaista määräystä koskeva päätös ei ollut muutoksenhakukelpoinen päätös eli avustajan palkkiovaatimus oli selvästi perusteeton.

¹⁹¹ Lastensuojelussa esiintyy ongelma, että eri syistä johtuen kaikki lapset eivät saa tukea riittävän aikaisin. Joitakin lasten sijoitukseen on turvauduttu vasta kun hänen ongelmansa ovat jo pahasti kärjistyneet ja lapsi vakavasti vaurioitunut. Tästä syystä 3 momenttiin on lisätty sijaishuollon järjestäminen *viivytyksettä*. HE 252/2006 vp, 117–118.

ongelmien ratkaisua ja joka *vähiten* puuttuu lapsen ja hänen perheensä autonomiaan ja yksityisyyteen.¹⁹²

Avohuollon tukitoimien ”ensisijaisuus” ei voi ohittaa lapsen etua. Tällä on pyritty estämään tilanne, jossa lapsi joutuisi käymään läpi avohuollon tukitoimia, vaikka voidaan jo ennalta todeta, etteivät ne tule auttamaan lasta hänen tilanteessaan. Sijaishuolto voidaan siis järjestää lastensuojelulaitoksessa, vaikka lapsi ei olisi päivääkään ollut lastensuojelun asiakkaana. Sijaishuolto laitoksessa tulee valita, jos laitoshuolto on paras keino tai palvelun toteuttamistapa, jolla turvataan lapsen etu.¹⁹³

Lastensuojelulain 50 §:n (316/2011) sijaishuoltopaikan valinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa huostaanoton perusteet ja lapsen tarpeet. Lisäksi laitoshuolto järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoitossa tai muualla.

Sijaishuollon järjestämistä laitoshuoltona voidaan pitää parhaana ratkaisuna esimerkiksi silloin, kun sijoitus on väliaikainen, ja kun laitoshoitoon liittyy kiinteästi työskentely lapsen vanhempien kanssa ja tiivis yhteydenpito lapsen ja hänen vanhempiensa kanssa. Perhehuolto pidetään pysyvämpänä ratkaisuna ja tavoiteltavana ratkaisuna, mutta esimerkiksi lapsen vaikeahoitoisuuden vuoksi perhehoito ei aina ole paras ratkaisu. Laitoshuoltoa on pidetty usein tarkoituksenmukaisena ratkaisuna sijaishuollon tarpeessa olevalle murrosikäiselle lapselle, sillä laitoshuollon henkilökunta on koulutautunut työskentelemään juuri lapsen tai nuoren vaikeiden ongelmien parissa. Lisäksi laitoksen tilat on suunniteltu vastaamaan¹⁹⁴

Sijaishuolto voidaan siis järjestää joko laitoshuoltona tai perhehoitona¹⁹⁵. Lastensuojelulain 61 §:n 1 momentin (12.2.2010/88) mukaan 64–74 §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Erityisestä huolenpidosta säädetään pykälissä 71–73, joten erityistä huolenpitoa rajoitustoimenpiteenä voidaan kohdistaa ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Näin ollen lapsen sijaishuolto lastensuojelulaitoksessa on erityisen huolenpidon yksi edellytyksistä. Perhehoidossa oleviin

¹⁹² HE 252/2006 vp, 117. Sama periaate näkyy myös lastensuojelulain 40 §:n 2 momentin kohdassa 1) (huostaanoton edellytykset).

¹⁹³ Rätty 2010, 9.

¹⁹⁴ HE 252/2006 vp, 28.

¹⁹⁵ Perhehoidosta säädetään perhehoitajalaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolain 25 §:ssä perhehoidoksi määritellään henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestäminen yksityiskodissa hänen oman kotinsa ulkopuolella. Perhekodiksi määritellään sosiaalihuoltolain 26 §:ssä luvan saanut tai perhehoitajalaissa tarkoitettua yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa.

lapsiin erityistä huolenpitoa lastensuojelulain tarkoittamana rajoitustoimenpiteenä ei voida kohdistaa.

4.4. Terveydenhuollon palvelujen soveltumattomuus

Lastensuojelulain muuttamista koskevassa hallituksessa esityksessä pyrkimyksenä oli muun muassa lastensuojelun ja terveydenhuollon vastuualueiden selkeyttäminen. Erityisen huolenpidon järjestämisestä koskevaan 72 §:n 1 momenttiin on säädetty edellytyksenä, etteivät terveydenhuollon palvelut sovellu käytettäväksi erityisen huolenpidon sijaan. Arvio terveydenhuollon palveluiden soveltuvuudesta erityisen huolenpidon sijaan tehdään lastensuojelulain 72 §:n 2 momentissa säädetyn moniammatillisen arvion yhteydessä. Arvioon tulee tarvittaessa liittää lääkärintarkastus siten kuin lastensuojelulain 15 §:ssä säädetään.¹⁹⁶

Lastensuojelulain 15 §:ssä säädetään terveydenhuollon erityisistä velvollisuuksista¹⁹⁷. Pykälän mukaisesti terveystieteiden ja sairaanhoitopiiriin on annettava lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestettävä lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle. Jos on epäily lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pahoinpitelystä, on niihin liittyvät palvelut velvoitettu järjestämään kiireellisenä.

Lastensuojeluviranomaisten ja terveydenhuollon viranomaisten yhteistyötä pidetään lain esitöissä välttämättömänä lapsen etujen ja tarpeiden turvaamiseksi. Yhteistyö aktualisoituu erityisesti silloin, kun lapsi tulee lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun piiriin mielenterveydelisistä syistä. Jos lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi tarvitsee terveydenhuollon palveluja, tulee hänen saada ne viivytyksettä. Hoidon saatavuutta on pyritty turvaamaan säätämällä hoitotakuusta ensin kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) ja sittemmin terveydenhuoltolaissa (1326/2010).¹⁹⁸ Lastensuojelulain muuttamista koskevissa lausunnoissa oli tuotu esiin huolestuneisuus terveydenhuollon palveluiden riittävydestä¹⁹⁹.

Ongelmana on ollut mielenterveysongelmaisen lapsen asema eli sovelletaanko häneen lastensuojelulain erityisen huolenpidon pykälää vai tuleeeko lapsi määrätä tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon mielenterveyslain (1116/1990) 8 §:n perusteella. Mielenterveyslain 8 §:n 1 ja 2 momentin nojalla tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon määrä-

¹⁹⁶ HE 225/2009 vp, 15.

¹⁹⁷ Terveydenhuollolla tarkoitetaan tarkemmin terveystieteiden ja sairaanhoitopiiriä. HE 252/2006 vp, 125.

¹⁹⁸ HE 252/2006 vp, 126.

¹⁹⁹ HE 225/2009 vp, 20.

tyn²⁰⁰ lapsen hoito tulee järjestää saman pykälän 3 momentin (954/1992) mukaan yksikössä, jossa on edellytykset ja valmiudet hoitaa häntä.

Hallituksen esityksen mukaan käytännössä on tullut esiin ongelma, että terveydenhuollon vi-ranomaisilla ei ole aina ollut tarvittaessa käytettävissä psykiatrisia hoitoyksiköitä tai määrära-hoja ei ole varattu riittävästi kyseiseen tarkoitukseen. Tästä johtuen lapsia on heidän sai-raudestaan huolimatta hoidettu muun muassa huostaan otettuna lastensuojeluyksiköissä, mikä on ongelmallista lapsen oikeusturvan kannalta.²⁰¹ Tämä on ongelmallista oikeusturvan lisäksi myös lastensuojelulain tavoitteen näkökulmasta. Lastensuojelulain nimenomaisena tavoitteena kun on turvata lapsille tarpeenmukaiset terveydenhuollon palvelut²⁰².

Moniammatillisen asiantuntijaryhmän terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhtenä tehtävänä on arvioida, tuleeko lapselle järjestää hoito terveydenhuollossa sijaishuollon sijaan. Esimer-kiksi psyykkisesti sairaan lapsen hoito tulee *ensisijaisesti* järjestää terveydenhuollon toimesta. Mielenterveyslain 8 §:n mukaiseen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämiseen voidaan ryhtyä vain, jos henkilö katsotaan mielisairaaksi. Mielisairauden määrittäminen on lääketie-teellinen kysymys. Mielisairaaksi määrittäminen vaatii huolellisia tutkimuksia ja asian rat-kaiseminen kuuluu asiantunteville lääkäreille.²⁰³ Lisäksi lääketieteen tehtävänä on arvioida, soveltuvatko mitkään muut mielenterveyspalvelut käytettäväksi tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen tai lastensuojelulain mukaisen rajoittamisen sijaan²⁰⁴.

Mielenterveysasetuksen (1247/1990) 2 §:n mukaan tahdosta riippumatonta hoitoa voidaan antaa vain sairaalapsykiatrista hoitoa antavassa yksikössä. Lastensuojeluyksikössä ei ole edel-lytyksiä antaa sairaalapsykiatrista hoitoa. Eli jos lapsi määrätään mielenterveyslain 8 §:n mu-kaisesti tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon, ei häntä voida sijoittaa las-

²⁰⁰ Mielenterveyslaki on *lex superior* suhteessa potilaslakiin, minkä vuoksi mielenterveyslain säännökset syrjäyt-tävät potilaslain säännökset: Lapsella on potilaslain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Potilaslain 6 §:n mukaan potilasta tulee hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kans-saan. Tämä ei kuitenkaan muodosta oikeutta, saada mitä tahansa hoitoa, vaan hoidon tarpeesta, tutkimuksista ja itse hoidosta päättää viimekädessä lääkäri hänen lääketieteellisen asiantuntemuksensa perusteella. Potilaalla on myös oikeus kieltäytyä saamastaan hoidosta. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti alaikäisiä lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaa-vasti. Potilaslaissa lapsen mielipide ja päätösvalta eivät ole sidottu ikään. Potilaslain 7 §:n 1 momentin perusteel-la alaikäisen potilaan mielipide tulee selvittää, jos se on mahdollista hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden. Samoin häntä tulee hoitaa pykälän 2 momentin mukaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän kykenee päättämään hoidostaan ikänsä ja kehitystasonsa perusteella.

²⁰¹ HE 252/2006 vp, 126.

²⁰² HE 225/2009 vp, 37.

²⁰³ HE 201/1989 vp, 12 ja 15. Samoin Euroopan neuvoston ministerikomitean tahdosta riippumatta hoitoon ote-tun henkilön oikeusturvaa koskeva suositus No. R (83).

²⁰⁴ Katso esimerkiksi KHO:6:2006.

tensuojeluyksikköön. Jos lapsi on sijoitettuna lastensuojeluyksikössä, ja huostaanoton aikana tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset täyttyvät, terveydenhuollon viranomaisten on tehtävä mielenterveyslain 8 §:ssä tarkoitettu päätös tahdosta riippumattoman hoidon järjestämisestä lapselle.²⁰⁵

Mielenterveyslain lisäksi tarkasteltavaksi soveltuu päihdehuoltolaki, joka myös mahdollistaa tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen. Päihdehuoltolain 2 luvussa säädetään henkilön hoidosta tahdosta riippumatta. Lain 10 §:ssä säädetään hoitoon määräämisen edellytyksistä, jotka ovat terveysvaara²⁰⁶ tai väkivaltaisuus²⁰⁷. Päihdehuoltolain 10 §:n 2 momentin mukaan edellytyksistä väkivaltaisuuskriteeriä ei kuitenkaan sovelleta alle 18-vuotiaaseen henkilöön, ellei siihen ole erityistä syytä. Alle 18-vuotiaan, mutta yli 15-vuotiaan henkilön hoidosta väkivaltaisuuden perusteella säädetään päihdehuoltoasetuksen (653/1986) 11 §:ssä.

Päihdehuoltolakia koskevassa hallituksen esityksen mukaan terveysvaaran perusteella voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon esimerkiksi silloin, kun henkilö on välittömässä hengenvaarassa jättäessään elintoimintojensa kannalta välttämättömiä perustarpeitaan tyydyttämättä. Lisäksi riittävän vaikean alkoholimyrkytyksen katsotaan merkitsevän välitöntä hengenvaaraa. Vakavan terveydellisen vaurion piiriin kuuluvat muun muassa hengenvaara ja huomattavaa kärsimystä aiheuttava sairaus. Olennaista kuitenkin on se, että terveysvaara johtuu päihteiden käytöstä.²⁰⁸

Päihteistä johtuvaa väkivaltaisuuskriteeriä ei hallitus ole halunnut lähtökohtaisesti ottaa sovellettavaksi alle 18-vuotiaaseen, muuten kuin erityisestä syystä. Tämän takana on ajatus, että alaikäiseen on tarkoituksenmukaisinta soveltaa ensisijaisesti lastensuojelusäännöksiä eli erityisesti huostaanottoa ja sijaishuoltoa. Päihdehuoltolakia on tarkoitus soveltaa alaikäiseen vain esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa katkaisuhoidon järjestäminen on nuoren itsensä kannalta ilmeisen perusteltua ja hänen etunsa mukainen ratkaisu.²⁰⁹

Miksi päihderiippuvainen lapsi voisi olla mieluummin lastensuojelun piirissä hoidettavana? Katkaisuhoidossa usein on kysymys sellaisista menetelmistä, joita myös lastensuojelulaitok-

²⁰⁵ Näin myös Rätty 2010(2), 1226–1227.

²⁰⁶ Päihdehuoltolain 10 §:n 1 momentin 1) kohta, jonka mukaan ilman päihteiden käytön keskeyttämistä ja asianmukaista hoitoa on hänellä olevan tai hänelle päihteiden käytöstä välittömästi aiheutumassa olevan sairauden tai vamman johdosta välittömässä hengenvaarassa tai saamassa vakavan, kiireellistä hoitoa vaativan terveydellisen vaurion.

²⁰⁷ Päihdehuoltolain 10 §:n 1 momentin 2) kohta, jonka mukaan päihteiden käytön vuoksi väkivaltaisella tavalla vakavasti vaarantaa perheensä jäsenen tai muun henkilön terveyttä, turvallisuutta tai henkistä kehitystä.

²⁰⁸ HE 246/1984 vp, 20.

²⁰⁹ HE 246/1984 vp, 21-22.

sen työntekijät käyttävät. Jos katkaisuhuolto vaatii lääketieteellistä erityisosaamista, sairaalan tiloja ja välineitä, on lapsen edun mukaista hoitaa lapsi silloin terveydenhuollossa. Jos lapsen päihdeongelma johtuu erityisesti sosiaalisista ongelmista, joihin voidaan puuttua sosiaalihuollon keinoin ja ammattitaidolla, on usein lapsen edun mukaista järjestää hoito ja huolenpito mahdollisimman kodinomaisessa ympäristössä.

Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lastensuojelutoimenpiteisiin ja erityisesti huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan ryhtyä terveydellisistä syistä ensinnäkin vasta silloin, kun lapsen huoltaja ei suostu viemään lasta hoitoon, vaikka se olisi arvioitu lapselle välttämättömäksi. Toiseksi lastensuojelutoimenpiteisiin ryhdytään silloin kun lapsen psyykkisiin ongelmiin liittyy muita ongelmia esimerkiksi kasvuolosuhteissa ja terveydenhuollon järjestämä hoito yksinään ei turvaa lapsen terveyttä ja kehitystä.²¹⁰

KHO:530:2000. Tapauksessa lapsi otettiin kiireellisesti huostaan, sijoitettiin sairaalaan ja myöhemmin kotiin. Lapsi sairasti imusolmukekyöpää ja vanhemmat vastustivat Jehovan todistajien uskontokuntaan kuuluvina sitä, että lapselle olisi annettu verituotteita. Huostaanotolla pyrittiin varmistamaan se, että lapsi saisi hänelle elintärkeää hoitoa vanhempien vastustuksesta huolimatta.²¹¹

Käytännössä on tullut vastaan myös tilanteita, joissa mielenterveyspalveluissa, erityisesti psykiatrian puolella, on vaadittu lapsen sijoittamista pois kotoa ennen palvelun myöntämistä. Näissä tilanteissa lastensuojelusta on jouduttu perustelemaan, ettei lastensuojelun tarvetta ole olemassa.²¹² Toisin sanoen lasta ei sijoiteta eikä hän ole lastensuojelun asiakas automaattisesti mielenterveysongelmiensa vuoksi, jos sosiaalihuolto katsoo, ettei lastensuojelun palveluilla voida lapsen tilannetta muuttaa ja huostaanotolle ja sijaishuoltoon sijoittamiselle ei ole edellytyksiä.

Lastensuojelun ja terveydenhuollon palveluita tulee tarkastella lapsen edun näkökulmasta, eikä missään nimessä resurssiasiana. Nämä kaksi palvelua on tarkoitettu kahteen eri tarpeeseen.

²¹⁰ HE 252/2006 vp, 126.

²¹¹ Tapauksessa oli kysymys yhtäältä vanhempien oikeudesta kasvattaa lastaan ja päättää häntä koskevasta hoidosta ja toisaalta lapsen oikeudesta henkeen ja terveyteen. Jos kysymyksessä olisi ollut lyhytaikaisen sairauden hoito, olisi hoito vastoin vanhempien tahtoa toteuttaa potilaslain 9 §:n 4 momentin perusteella. Potilaslakia ei voitu soveltaa, koska kysymyksessä oli pitkäaikaisen sairauden hoito ja vanhempien voimakas vastustus. Tapauksessa oli myös kysymys siitä, että kuinka pitkälle vanhempien elämäkatsomus ja arvot voivat määrittää lapsen elämää. Tässä kysymyksessä arvioitavaksi tulee lapsen etu eli viranomaisten tulee suojata lapsen oikeutta elämään siinä vaiheessa, kun vanhempien valinnat uhkaavat tämän yhden lapsen tärkeimpien oikeuksien toteutumista. Valjakka 2000, 6-7.

²¹² Kuntaliiton verkkojulkaisu 2013, 33.

seen, joiden edellytyksiä tarkastellaan eri näkökulmista. Erityisen huolenpidon edellytyksiä tarkastellaan lastensuojelun säännösten perusteella, kun taas terveydenhuollon palveluiden tarpeen edellytyksiä tarkastellaan terveydenhuollon erityislainsäädännön perusteella. Erityistä huolenpitoa ei voida pitää toissijaisena hoitokeinona eikä lastensuojelulaitosta toissijaisena hoitopaikkana terveydenhuollon palveluihin nähden. Sosiaalihuollon palvelut ja terveydenhuollon palvelut vastaavat kahteen eri tarpeeseen. Näitä palveluita tulee ymmärtää kahtena eri palveluna, jotka parhaimmillaan tukevat, mutteivät missään nimessä voi korvata toisiaan.

Sosiaalihuollon viranomaiset ja työntekijät eivät voi määrittellä, mitä terveydenhuollon palveluja lapsi tarvitsee. He voivat ilmaista, milloin heidän palvelunsa eivät vastaa lapsen tarpeita ja lapsen etua eli milloin heidän ammattitaitonsa ja -tietonsa lapsen auttamiseksi eivät ole riittäviä. Vain terveydenhuollon ammattihenkilöllä on oikeus arvioida, mitä terveydenhuollon palveluita lapsi tarvitsee ja millaista lääketieteellistä hoitoa hänelle tulee järjestää²¹³.

Lastensuojelulain 51 §:n (12.2.2010/88) mukaan lapsen terveydentila tulee tutkia viimeistään sijaishuoltoon sijoittamisen yhteydessä, ellei terveydentilaa ole ollut mahdollista tutkia aikaisemmin tai muusta syystä ei ole käytettävissä riittäviä tietoja lapsen hoidon järjestämiseksi sijaishuollon aikana. Hallituksen esityksen mukaan terveydentilan tutkimisella tarkoitetaan perusteellista lääkärintarkastusta. Terveystarkastus tulee tehdä sekä sijoituksen alkaessa että sen päättyessä. Terveystarkastuksen ei tarvitse suorittaa, jos sen katsotaan olevan tarpeeton. Tarpeettomana voidaan pitää tilannetta, jossa lapsi on säännöllisesti neuvolan asiakkaana tai lapsen terveydentilasta on muuten sijaishuollon järjestämisen kannalta käytettävissä riittävät tiedot. Terveydentilan selvittäminen lastensuojelulain 51 §:n mukaisesti voi olla mahdotonta, jos lapsi on karannut tai asiakkuus on kestänyt vain lyhyen aikaa ennen sijoitusta. Lapsen terveydentilan tutkiminen on perusteltavissa sillä, että lapsi saisi heti sijaishuollon alettua tarvitsemaansa hoitoa ja huolenpitoa. Lapsen sijaishuoltopaikka erityisesti tarvitsee tiedot lapsen terveydentilasta sekä mahdolliset hoito-ohjeet.²¹⁴

Terveydenhuoltolain 69 § sisältää lastensuojelulain mukaiset velvoitteet. Pykälän 1 momentissa säädetään sijoituskunnan ja sijoittajakunnan yhteistyöstä, kuten lastensuojelulain 16 b §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentissa velvoitetaan järjestämään terveydenhuollon palveluja lastensuojelun asiakkaana olevalle perheelle, mitä lastensuojelulaissa säädetään perheen oi-

²¹³ Hoidon tarpeen määrittely voi olla vaikeaa. Suomessa useat lääkärit käyttävät Käypä hoito-suosituksia arvioinnin tukena.

²¹⁴ HE 225/2009 vp, 34–35.

keudesta saada palveluja. Hoitoon pääsy tulee järjestää terveydenhuoltolain 51–53 §:ssä säädettyjen hoitoon pääsyä koskevien säännösten mukaisesti.

Vaikka lainsäädäntö sekä erinäiset valvonta- ja muut ohjelmat tähtäävätkin siihen, että lapsi saa apua matalan kynnyksen periaatteella ja palveluista toiseen siirtyminen olisi saumatonta ja helppoa. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemän raportin mukaan asiakkaiden eli lasten ja vanhempien kokemus osista Suomen kunnista on kuitenkin hieman erilainen. Raportin mukaan ongelmia on esimerkiksi siinä, että tietojen kulku ja yhteistyö eri viranomaisten ja perheiden välillä on osoittautunut monesti toimimattomaksi. Perheille on syntynyt kokemuksia, ettei kukaan ota vastuuta tilanteessa, jossa lasta pompotellaan psykiatrisen poliklinikan ja sosiaalihuollon välillä. Vanhemmille on syntynyt myös kokemuksia, että ongelmana on ollut hoitoon pääsyn vaikeus ja liian lyhyet hoitajaksot.²¹⁵

4.5. Moniammatillisen työryhmän arvio

4.5.1. Moniammatillinen työryhmä

Lastensuojelulain 14 §:n 1 momentti velvoittaa kuntaa huolehtimaan siitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on käytettävissään lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta. Moniammatillisten asiantuntijaryhmien käyttö lastensuojelussa on perusteltua, sillä lastensuojeluasiat mutkistuvat koko ajan. Lastensuojelussa esiintyvät monet kysymykset edellyttävät pätevän ammattihenkilöstön lisäksi moniammatillista työtettä sekä kykyä, taitoa ja asennetta käsitellä ja tulkita oikein lapsen kokemuksia. Erityisesti näytön rakentaminen on koettu hankalaksi lastensuojelussa, mistä syystä moniammatillisen asiantuntemuksen käyttö on perusteltua.²¹⁶

Euroopan neuvoston ministerikomitea on laatinut suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä. Tällaisen niin sanotun käsikirjan ohjeisiin on kirjattu muun muassa, että lapsen kokonaisvaltaisen ymmärtämisen ja oikeudellisen, psyykkisen, sosiaalisen, henkisen, fyysisen ja kognitiivisen tilanteen arvioimiseksi, olisi lujitettava eri alojen ammattihenkilöiden välistä yhteistyötä.²¹⁷

²¹⁵ STM:n raportteja ja muistioita 2012:28, 8-11.

²¹⁶ StVM 3/1996 vp, 4.

²¹⁷ Euroopan neuvoston ministerikomitea 2012, 23.

Käytännössä suomalaiset sosiaalityöntekijät ovat kokeneet, esimerkiksi lastensuojelun huostaanottoja valmistellessa ja arvioidessa, että he ovat olleet vailla riittävää moniammatillista tukea. Joissakin kunnissa on perustettu lastensuojelulain mukaisia arviointi- ja tukiryhmiä sosiaalityöntekijöiden tueksi. Laissa ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, millä tavalla asiantuntijaryhmät tulisi toimivalla tavalla järjestää.²¹⁸

Lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä moniammatillisen tuen järjestämisestä on annettu esimerkkinä oman organisaation asiantuntemuksen hyödyntäminen, kun on kyse lapsen kasvun ja kehityksen tai terveydenhuollon asiantuntemuksesta. Oikeudellista asiantuntemusta voidaan tarjota järjestämällä koulutustilaisuuksia, hankkimalla oman organisaation sisältä, aluehallintovirastolta, Suomen kuntaliitolta tai sopimuksin yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuntaa ei kuitenkaan velvoiteta perustamaan lakimiehen virkoja tai tekemään sopimuksia, jotta saadaan hankittua riittävää asiantuntijatietoa. Tarkoituksena on siis, että kunta huolehtii riittävällä tavalla, että sosiaalityöntekijällä on tarvittaessa mahdollisuus saada asiantuntemusta edellyttävää tietoa.²¹⁹ Moniammatillisen asiantuntemuksen toimintamuodot käytännössä ovat mahdollisuus suulliseen konsultaatioon, asiantuntijalausunnat tai asiantuntijoiden osallistuminen tarvittaessa lastensuojelun järjestämiin neuvotteluihin²²⁰.

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä toteaa raportissaan, että lastensuojelulain velvoite moniammatilliseen yhteistyöhön on hyvin tiedustettu, mutta yhteistyössä ja sen hyödyissä on valtavia eroja kuntien välillä. Erityiseksi haasteeksi sosiaalityöntekijät ovat kokeneet mielen-terveyspalvelujen ja lastensuojelun yhteistyön. Moniammatillisen yhteistyön avuksi ja tueksi on monia eri menetelmiä ja malleja, mutta kunnat ovat ottaneet niitä vaihtelevasti käyttöön.²²¹

Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi katsottiin olevan tarpeen säätää entistä velvoittavammin lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavan asiantuntemuksen turvaamisesta²²². Lastensuojelulain 72 §:n 2 momenttiin kirjattiin erityisen huolenpidon järjestämiseksi nimenomainen edellytys siitä, että tulee perustua erityisen huolenpidon järjestämistä varten tehtyyn lapsen tilanteen moniammatilliseen arvioon erityisen huolenpidon tarpeesta.

Tällainen menettely on perusteltavissa erityisesti oikeusturvasyistä. Moniammatillinen asiantuntijuus varmistaa, että erityisen huolenpidon järjestämiseen turvaudutaan vain ja ainoastaan

²¹⁸ HE 252/2006 vp, 70.

²¹⁹ HE 252/2006 vp, 125.

²²⁰ HE 252/2006 vp, 125.

²²¹ STM:n raportteja ja muistioita 2013:19, 34–35.

²²² HE 252/2006 vp, 70.

silloin, kun se on lapsen hoidon ja huolenpidon kannalta välttämätöntä²²³. Saadun kokemukstiedon pohjalta voidaan todeta, että erityisen huolenpidon tarpeen kohdalla ei ole ollut äkillisestä kriisiin hoidosta, vaan ongelmat ovat kasautuneet, pitkittyneet ja kehittyneet pitemmän ajan kuluessa, vaikka akuutti tilanne on ollut lyhytaikainen.²²⁴

Hallituksen esityksessä perustellaan päätöksenteon pohjautumista moniammatilliseen arvioon ”...koska erityisellä huolenpidolla puututaan voimakkaasti sekä lapsen henkilökohtaiseen vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen, tulee erityistä huolenpitoa koskevan päätöksen aina perustua erityisen huolenpidon järjestämistä varten tehtyyn lapsen moniammatilliseen arvioon...”. Lisäksi hallituksen esityksessä korostetaan, että moniammatillista arviota tehtäessä voidaan käyttää hyväksi eri sektoreiden, kuten lastensuojelun ohella erityisesti esimerkiksi päihdehuollon laitos- ja avohuollon asiantuntemusta.²²⁵

Lastensuojelulain 72 §:n 1 momentissa erityisen huolenpidon järjestämisen edellytyksenä on lapsen etu. Lastensuojelulain 27 §:n 1 momentissa lastensuojelutarpeen selvittämiseksi arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Lastensuojelulain 10 §:n 1 momentin mukaan lapsen etua selvittäessä on otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide, perehdyttävä lapsen kasvuoloihin sekä arvioitava, miten eri lastensuojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen. Voidaan siis todeta, että moniammatillisen arvion tarkoitus on selvittää lapsen etu.

Lastensuojelulain 72 §:n 2 momentin mukaan erityistä huolenpidon järjestämistä koskevan moniammatillisen arvion tulee perustua kasvatukselliseen, sosiaalityön, psykologiseen ja lääketieteelliseen asiantuntemukseen. Hallituksen esityksen mukaan jokaisen moniammatilliseen arviointiin osallistuvan tulee arvioinnissaan kiinnittää huomiota nimenomaan siihen, *tarvitseeko lapsi välttämättä erityistä huolenpitoa* vai onko lapsen sijaishuolto mahdollisesti järjestävissä muulla tavoin²²⁶.

²²³ Vertaa: tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen mielenterveyslain perusteella edellyttää saman lain 8 §:n edellytysten täyttymistä. Edellytysten täyttymisen arvioimista varten henkilö voidaan ottaa mielenterveyslain 9 §:n mukaisesti tarkkailuun.

²²⁴ HE 225/2004 vp, 108.

²²⁵ HE 225/2004 vp, 108.

²²⁶ HE 252/2006 vp,

Lääketieteellisellä arvioinnilla hallituksen esityksen mukaan tarkoitetaan lapsen psyykkisen ja fyysisen tilanteen arviointia.²²⁷ Lääketieteen asiantuntijalta voidaan perustellusti vaatia lääkärin tutkintoa. Kyseeseen ei siten tule mikä tahansa terveydenhuollon ammattihenkilö. Koska lääketieteen edustajan tehtävänä on arvioida lapsen fyysistä ja psyykkistä tilannetta, olisi perusteltua, että hänellä on laillinen oikeus tehdä terveydenhuoltolain 52 §:n 1 momentin mukainen lääkärin tutkimukseen perustuva lähete erikoissairaanhoidon. Näin mahdollistettaisiin lapselle mahdollisimman joustava ohjaus mielenterveyspalveluihin.²²⁸

Tekeekö moniammatillisen työryhmän lääketieteellisen arvion suorittaminen lapsesta myös terveydenhuollon asiakkaan ja lapsesta tällöin potilaan eli onko lapsi tällöin sekä sosiaalihuollon²²⁹ että terveydenhuollon asiakas? Asiakaslain 3 §:n määritelmän mukaan erityisen huolenpidon järjestämisen kohteena oleva lapsi on sosiaalihuollon, tässä tapauksessa erityisesti lastensuojelun, asiakas. Vaikka lapsi olisikin erityisen huolenpidon järjestämisen arvioinnin kohteena tahdostaan riippumatta, tekevät lastensuojelulain 3 §:n 2 ja 3 momentin perusteella muun muassa lastensuojelutarpeen selvitys ja huostaanotto lapsesta asiakkaan. Potilaslain 2 §:n 1 momentin 1) kohdassa määritellään potilaaksi terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävää tai muuten niiden kohteena olevaa henkilöä. Vaikka lapsi tuleekin terveydenhuollon piiriin sosiaalihuollon asiakkaana, on hän terveydenhuollon ammattihenkilön ammatillisen osaamisen ja terveydenhuollon käyttämien menetelmien ja välineiden kohteena. Tästä syystä lapsen rooliksi tulee myös terveydenhuollon asiakas ja häneen tulee soveltaa potilaslain säännöksiä kun hän on lääketieteellisen arvioinnin kohteena.

On huomioitava, että esimerkiksi selkeät hoitotoimenpiteet terveydenhuollossa eivät ole tosiasiassa hallintotoimintaa. Mutta jos huollon tai hoidon yhteydessä toteutetaan sellaisia toimia, joilla selkeästi puututaan yksilön perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin, tilanne muuttuu julkisen vallan käytöksi²³⁰.

²²⁷ HE 225/2004 vp, 108.

²²⁸ Mielenterveyspalveluiden laatusuosituksen kohdassa 3. korostetaan jokaisen oikeutta päästä elämäntilanteensa ja ongelmiansa kannalta tarkoituksenmukaiseen tutkimukseen ja hoitoon. Lapsen näkökulmasta se tarkoittaisi pääsyä helposti julkisten palvelujen järjestämään tarpeenmukaiseen hoitoon. Ammattihenkilöiden ja ammatillisten käytäntöjen näkökulmasta hoidon tarve arvioidaan ja hoito käynnistetään ensisijaisesti peruspalveluissa, kuten kunnan sosiaalitoimessa tai perusterveydenhuollossa. STM:n oppaita 2001:9, 6.

²²⁹ Sosiaalihuollon asiakkaaksi määritellään asiakaslain 3 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilö.

²³⁰ EOAK Dnro 711/2/09. Asiassa oli kyse arvioida, voivatko ns. keikkaläkärit terveyskeskuksissa käyttää julkista valtaa tehtävässään. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies selvitti julkisen vallan käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatoimia asiassa. Julkisen vallan käyttöä ei voida tulkita sillä perusteella, missä sitä fyysisesti suoritetaan. Keskeisintä on toiminnan sisältö ja tavoite.

Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää sopimusvaltioiden säätävän lakeja siten, että lapset voivat osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon myös terveydenhuollossa. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 7 §:ssä säädetään alaikäisen potilaan asemasta. Pykälän 1 momentin mukaan alaikäisen potilaan mielipide tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen. Alaikäistä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän kykenee päättämään hoidostaan. Jos lapsen katsotaan olevan ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti kykenevä päättämään hoidostaan, sovellettavaksi tulee potilaan itsemääräämisoikeutta koskeva potilaslain 6 §, jonka 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Saman momentin mukaan potilaalla on oikeus kieltäytyä tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä, jolloin häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava, edelleen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla.²³¹ Terveydenhuollossa toimitaan siis alaikäisen kanssa yhteisymmärryksessä, jos alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella todetaan voivan ymmärtää päätöksensä merkitykset (potilaslain 7 §). Toisin sanoen potilaan päätöksellä on enemmän painoarvoa kuin lääkärin. Vain tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva erityislainsäädäntö voi kumota potilaslain yleissäännöksen. Lähtökohtaisesti terveydenhuollossa siis katsotaan, että myös alaikäinen potilas on oikeutettu tekemään myös ”huonoja” päätöksiä, kuten kieltäytymään hoidosta, joka pelastaisi hänen elämänsä, jos potilaan katotaan ymmärtävän päätöksensä seuraukset. Alaikäisen potilaan kohdalla vaatimukset alaikäisen harkintakyvylle tulee kuitenkin olla suuremmat, mitä vakavammasta ja riskialttiimmasta toimenpiteestä on kysymys.²³²

Eriytyisen huolenpidon järjestämisen arviointiin on jouduttu, kun lapsi tekee hänen fyysiselle, psyykkiselle ja sosiaaliselle kehitymiselle erittäin vaarallisia päätöksiä, joiden katsotaan olevan vakavasti hänen etunsa vastaisia. Lastensuojelulaki ei kuitenkaan anna niin pitkälle menevää päätöksenteko-oikeutta alaikäiselle kuin potilaslaki. Lastensuojelulain 72 §:n voidaan ajatella suojelevan lasta itseään hänen huonoilta päätöksiltään, vaikka alaikäinen ymmärtäisi-kin huonojen päätöksensä seuraukset.

Kasvatusalan ammatillisen koulutuksen lisäksi asiantuntijalta edellytetään kokemusta lasten kasvatuksesta esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa.²³³ Lain esityöt eivät anna vastausta, kuin-

²³¹ Katso esimerkiksi KHO:2005:13. Tapauksessa katsottiin, että sairaanhoitaja ei ollut toiminut yhteisymmärryksessä potilaiden kanssa antaessaan heille lääkkeitä heidän tahdostaan riippumatta tilanteessa, jossa ei ollut edellytyksiä toimia potilaiden tahdosta riippumatta. Lisäksi sairaanhoitaja oli puuttunut lasten ruumiilliseen koskemattomuuteen heidän tahdostaan riippumatta pistäessään heitä lääkeruiskulla. Vaikka lääkeruiskussa ei ollut lääkettä, oikeus katsoi, että vaikutus lapsiin oli siitä huolimatta psykologinen.

²³² HE 185/1991 vp, 18.

²³³ HE 225/2004 vp, 108.

ka paljon kokemusta tulee olla lasten kasvatuksesta. Herää kysymys, kuinka paljon kokemusta lasten kasvatuksesta voidaan pitää riittävänä. Hallituksen esityksessä ilmaistaan ”esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa”, mutta kuinka lista jatkuisi. Jos katsotaan hallituksen esityksen koko lausetta ”Kasvatuksellinen asiantuntemus edellyttää kasvatusalan ammatillista koulutusta ja kokemusta lasten kasvatuksesta esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa”²³⁴, tulee lasten kasvatuskokemuksen olla asiantuntijan ammatin kautta tulevaa käytännönkokemusta. Hänen kasvatuksellinen asiantuntijuus ei siis liity niin sanottuun yleiseen kokemukseen tai linkity kotona oleviin kokemuksiin. Kyseessä tulee olla ammatilliseen kasvatukseen liittyvä käytännönkokemus. Koska erityisen huolenpidon kohteena oleva lapsi on voimakkaasti oireileva, on hänen etunsa mukaista, että kasvatuksellinen asiantuntijuus liittyy erityisesti ongelmalapsiin. Koska hallituksen esityksessä viitataan lastensuojelulaitokseen voidaan päätellä, että esimerkiksi koulun erityisluokan opettajan kokemus kasvatuksesta on rinnastettavissa lastensuojelulaitoksessa työskentelevään kasvatusalan ammattilaiseen.

Sosiaalityön asiantuntijana voi hallituksen esityksen mukaan olla kunnassa, laitoksessa tai muualla työskentelevä sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaava henkilö²³⁵. Sosiaalityöntekijän kelpoisuudesta säädetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksesta annetun lain (29.4.2005/272, myöhemmin kelpoisuuslaki) 3 §:ssä. Huomioitavaa tässä on, että kelpoisuuslain 3 § sisältää kaksi edellytystä. Ensinnäkin edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa. Toiseksi edellytetään pääaineen laajuiset yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Molempien edellytysten on täyttyvä samanaikaisesti. Sosiaalityön ei siis edellytetä olevan pääaineena, kunhan on suoritettu pääaineen laajuiset opinnot sekä ylempi korkeakoulututkimista tahansa muusta pääaineesta.²³⁶

Hallituksen esityksen mukaan sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu muun muassa yksilöiden, perheiden, ryhmien ja yhteisöjen sosiaalisten ongelmien diagnosointi ja siitä lähtevää kokonaisvaltaista muutostyötä, joka tukee sosiaalihuollon asiakkaan selviytymistä. Lisäksi sosiaalityöntekijä arvioi erilaisten toimintamallien sosiaalista vaikutusta. Suuri vastuu yksilöä koskevassa päätöksenteossa on sosiaalityöntekijän työlle ominaista sekä yhteistoiminta usean eri ammattiryhmän kanssa. Erityisen huolenpidon moniammatillisessa arvioissa sosiaalityönteki-

²³⁴ HE 225/2004 vp, 108.

²³⁵ HE 225/2004 vp, 108.

²³⁶ HE 226/2004 vp, 29-30.

jän perustehtävänä on siis tunnistaa lapsen sosiaaliset ongelmat, arvioida ja tukea itsenäistä selviytymistä.²³⁷

Moniammatillisen arvion psykologisen arvioinnin voi hallituksen esityksen mukaan tehdä laitoksessa tai esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvolassa työskentelevä psykologi²³⁸. Psykologina voi toimia vain laillistettu ammattihenkilö. Psykologian maisteriksi valmistumisen jälkeen anotaan oikeutta harjoittaa psykologian ammattia²³⁹. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain 5 §:n ja 8 §:n mukaan laillistusta haetaan Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirastolta (Valvira). Ammattitutkinnon sekä laillistamisen lisäksi tarkoituksenmukaista on, että psykologi omaa lasten kanssa työskentelystä kokemusta.

Erityisen huolenpidon arvioinnissa mukana olevat alansa asiantuntijoiden ei edellytetä olevan laitoksen henkilökuntaan kuuluvia²⁴⁰, vaan lastensuojelulain 73 §:n mukaan erityisen huolenpidon järjestämiseksi tulee kasvatuksellinen, sosiaalityön, psykologisen ja lääketieteellisen asiantuntemuksen olla laitoksen *käytettävissä*.

4.5.2. Arvion laatiminen ja sisältö.

Lastensuojelulain 72 §:ssä tai lain esitöissä ei ole ohjeita, millainen arvio tulee muodoltaan tai sisällöltään olla, taikka kuinka arvio tulee suorittaa²⁴¹. Tästä johtuen arvion kriteereiden kartoittamiseen voidaan käyttää tulkinta-apuna lastensuojelulain 27 §:ää²⁴², jossa säädetään lastensuojelutarpeen selvityksestä.

Arvion tekemiseen tulee sisältyä suoraa työskentelyä lapsen kanssa. Lapsen oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon on turvattu myös perus- ja ihmisoikeutena. Arvion tekemisessä tulee käyttää riittävän monipuolisia menetelmiä, jotta saadaan mahdollisimman kattava kokonaiskuva lapsen tilanteesta. Käytettäviä menetelmiä ovat esimerkiksi haastattelut, ha-

²³⁷ HE 226/2004 vp, 29-30.

²³⁸ HE 225/2004 vp, 108.

²³⁹ Suomen psykologiliitto ry. www.psyli.fi. Viitattu 30.3.2013.

²⁴⁰ Pyydetään kiinnittämään huomiota, että kyseessä on kyse erityisen huolenpidon päätöksen pohjalla olevasta arviosta eli puhutaan asiantuntijoista, jotka antavat lausunnon arvioon. Tässä ei siis tarkoiteta laitoksen henkilökuntaa, jotka osallistuvat intensiivisesti lapsen hoitoon ja huolenpitoon. Laitokselta edellytetään lastensuojelulain 73 §:n 1 momentissa tehtävään soveltuvan ammatillisen tutkinnon omaavaa henkilöstöä.

²⁴¹ Lastensuojelulain 27 §:n lastensuojelutarpeen selvitystä varten voidaan käyttää alkuvaiheen tilanearviomallia, jota voitanne soveltaa myös erityisen huolenpidon arvioinnissa. Alkuvaiheen tilanearvion kehittäminen alkoi Kohtaavaa lastensuojelua – hankkeessa (2001–2004), joka alkoi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lapsikeskeisen lastensuojelun sosiaalityön kehittämishankkeena. Yhtenä hankkeen kehittämistyön tuloksena syntyi Lastensuojelun tilanearvion käsikirja. Käsikirjan ja hankkeen ohjaava periaate on lapsikeskeisyys. Muukkonen & Tulensalo 2004, 1-4.

²⁴² Lastensuojelutarpeen selvitystä koskeva pykälä tuli vuonna 2008 voimaan tulleeseen lastensuojelulakiin. Sitä ennen ei lastensuojelulaissa ollut erillistä säännöstä lastensuojelutarpeen selvittämisestä. HE 252/2006, 143.

vainnointi ja erilaiset toiminnalliset menetelmät. Koska erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan arvioinnin tekee neljästä eri ammattiryhmästä oleva edustaja, jokainen käyttää niitä menetelmiä, joita katsoo parhaaksi ammattinsa ja kokemuksensa perusteella tarvitsevansa. Menetelmien valinnassa tulee suosia niitä menetelmiä, jotka mahdollistavat lapsen osallistumisen työskentelyyn.²⁴³

Erityiseen huolenpitoon liittyvästä arviosta tulee tehdä kirjallinen yhteenveto. Siitä tulee käydä ilmi käytetyt menetelmät ja tehdyt havainnot eli kuinka asiaa on arvioitu, esimerkiksi asiakirjojen perusteella ja tämän lisäksi lasta tapaamalla. Arviosta tulee lisäksi ilmetä, mikä on ollut moniammatillisen työryhmän yhteistyö eli millä tavalla asiantuntijat ovat mahdollisesti keskenään lapsen tilannetta arvioineet. Arvioinnin pohjaksi edellytetään jokaiselta asiantuntijalta oma lausuntonsa. Jokaisen asiantuntijan ei tarvitse tehdä omaa arviota erikseen, vaan arvio voi olla myös asiantuntijoiden yhteinen. Jokaisen asiantuntijan tulee asianmukaisesti allekirjoittaa arvio, on se sitten yhteinen tai tehty erikseen.²⁴⁴

Edellä on käsiteltyä moniammatillisen työryhmän asiantuntijoiden koulutusta ja kokemusta. Tässä halutaan vielä korostaa, että säännöksen (LSL 72.2 §) tarkoittamaa asiantuntijuutta ei voida saavuttaa pelkällä koulutuksella. Asiantuntijan tulee omata koulutuksen lisäksi kokemusperäistä tietoa ja taitoa sitä roolia varten, jossa hän asiantuntijalausunnonkin antaa ja tekee. Päätöksenteko perustuu moniammatillisen työryhmän arvioon, joten arvion on oltava riittävän perusteellinen ja monipuolinen sekä arvion tulee koskea lasta. Yleisluonteisia arvioita ei voida siis antaa, vaan vain tapauskohtaisia.²⁴⁵

Lastensuojelulain 72 §:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty, kuinka kauan moniammatillisen työryhmän arvion tekeminen voi kestää. Lastensuojelulain 27 §:n 2 momentin mukaan lastensuojelutarpeen selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Tämän perusteella erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan arvion tekeminen tulee tehdä ilman aiheetonta viivytystä ja korkeintaan kolmen kuukauden kuluessa.

²⁴³ Analogiatulkinta-apuna HE 252/2006 vp 143–144.

²⁴⁴ Tulkinta-apuna HE 252/2006 vp, 145. Rätty 2010, 483.

²⁴⁵ Rätty 2010, 483.

Esimerkiksi tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen mielenterveyslain perusteella perustuu mielenterveyslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tarkkailulausuntoon²⁴⁶. Tarkkailulausunto on potilaasta annettu kirjallinen lääkärinlausunto, joka sisältää perustellun kannanoton siitä, ovatko edellytykset tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämiseen todennäköisesti olemassa. Tarkkailulausunnon funktio on siis samanlainen kuin lastensuojelulain 72 §:n moniammatillisen työryhmän tekemä arvio. Mielenterveyslain 10 §:n 1 momenttiin on säädetty aikamääre eli tarkkailusta vastaavan lääkärin tarkkailulausunto on annettava viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamisesta.

Lastensuojelulain 72 §:ssä ei myöskään ole säädetty siitä, missä moniammatillisen työryhmän tulee lasta tavata arviointia tehdessään. Esimerkiksi mielenterveyslain mukaiseen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten arviointi voidaan toteuttaa vain sairaalan psykiatrista hoitoa antavassa yksikössä²⁴⁷. Mutta voidaanko olettaa lapsen tulevan jokaisen moniammatillisen työryhmän asiantuntijan luokse erikseen arviota varten. Esimerkiksi lapsen tulisi mennä sairaalaan lääketieteellistä arviota varten ja psykologin vastaanotolle hänen arviota varten. Lapsen edun näkökulmasta katsottuna paras ratkaisu olisi, ettei lasta ”riepoteltaisi” laitoksesta toiseen arvioitavaksi. Hänen oletetaan osallistuvan monen ammattihenkilön arvioitavaksi ja ympäristön tulisi olla mahdollisimman mukava lapselle, jotta hänen oma osallistumisensa työskentelyyn olisi mahdollisimman luontevaa vaikeassa tilanteessa ja vaikeassa asiassa. Esimerkiksi Islannissa, Norjassa ja Ruotsissa hyväksikäyttöä ja väkivaltaa voidaan käsitellä niin sanotuissa ”lasten taloissa”, joissa asianomaisten lasten kuulustelut toteutetaan. Kuulusteluja voi kolmas osapuoli kuunnella videoyhteyden välityksellä. Taloista löytyy myös tiloja lääkärintarkastuksia varten.²⁴⁸

Lastensuojelulain 27 §:n mukaan selvitys lastensuojelun tarpeesta on tehtävä ja erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan säännöksen (LSL 72 §) mukaan päätöksen on perustuttava moniammatillisen työryhmän arvioon, joten moniammatillisen työryhmän arvio tehdään, vaikka lapsi itse tai lapsen huoltaja vastustaisivat arvion tekemistä. Tällaisessa tilanteessa

²⁴⁶ Tätä ennen potilaasta on laadittu mielenterveyslain 9 §:n mukainen tarkkailulähete, joka sisältää pykälän 2 momentin mukaan perustellun kannanoton siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen todennäköisesti olemassa. Potilas voidaan ottaa saman pykälän 3 momentin perusteella tarkkailuun korkeintaan kolmen päivän vanhan tarkkailuläheteen perusteella.

²⁴⁷ Katso esimerkiksi KHO:85:2006.

²⁴⁸ Aiheesta lisää esimerkiksi STM:n selvityksiä 30:2009, 55 ja opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 5:2009.

tietoja voidaan pyytää myös toisilta lapsen tilanteen tuntevilta viranomaisilta salassapitosäännösten sitä estämättä.²⁴⁹

Sosiaalihuollon asiakaslaki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin, joten tässä käsitellään tarkemmin asiakaslain 3 lukua salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Pääsääntönä sosiaalihuollon asiakkaan tiedot ovat salassa pidettäviä (asiakaslaki 14 §) ja tietoja koskee myös vaitiolovelvollisuus (asiakaslaki 15 §). Kuten edellä on todettu, sosiaalihuollon asiakirjojen luovuttamisen pääsääntönä on alaikäisen suostumus (asiakaslaki 16 §).

Moniammatillinen arvio tulee tehdä, vaikka lapsi itse tai lapsen huoltaja vastustaisivat arvion tekemistä. Erityisen huolenpidon järjestämisessä tulee erityisesti sovellettavaksi asiakaslain 17 §:n kohta 2), jonka asiakasta koskevia tietoja saa antaa, jos tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Säännös on katsottu lain esitöissä tärkeäksi sen vuoksi, ettei huoltaja voisi estää lapsen edun toteutumista kieltäytymällä antamasta suostumustaan tietojen antamiseen. Tällainen tilanne voi aktualisoitua esimerkiksi silloin, kun vanhemman ja lapsen etu ovat keskenään ristiriidassa esimerkiksi arvioitaessa lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta taikka inestiepäilyjä selvitettyä. Lastensuojelussa tietoja on tarpeen luovuttaa etenkin järjestettäessä lapsen tarkoituksenmukaista hoitoa ja huoltoa, kuten sijaishuoltoa laitoksessa.²⁵⁰

Tilanteessa, jossa lapsi ja/tai hänen huoltajansa eivät suostu yhteistyöhön tietojen saamiseksi arviota varten, voidaan tietoja pyytää esimerkiksi lapsen tilanteen tuntevilta muilta viranomaisilta.²⁵¹ Työryhmän tehtävänä on selvittää lapsen etu hänen hoitonsa ja huoltonsa järjestämiseksi. Lapsen edun selvittämiseksi moniammatillisen työryhmän asiantuntijat ovat oikeutettuja tarvitsemiinsa lasta koskeviin tietoihin salassapitosäännösten estämättä (asiakaslain 17, 18 ja 20 §).

Lastensuojelulain 28 §:n (1380/2010) hallinto-oikeus voi lain 13 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun viranhaltijan hakemuksesta antaa luvan lasta koskevaan lääkärin tai muun asiantuntijan suorittamaan tutkimukseen, jos tutkimus on lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi välttämätön, mutta huoltaja kieltää tutkimuksen tekemisen. Hallituksen esityksen mukaan 28 § on säädetty siitä syystä, että lastensuojeluviranomaisilla olisi keino selvittää lapsen tilanne silloin, kun tilannetta ei ole voitu alkaa ollenkaan selvittämään, vaikka lapsen etu sitä vaatisikin. Tut-

²⁴⁹ Katso myös HE 252/2006 vp, 144.

²⁵⁰ HE 137/1999 vp, 32.

²⁵¹ Tulkinta-apua HE 252/2006 vp, 144.

kimuksen on nähty voitavan suorittaa esimerkiksi sairaalan osastolla, terveydenhuollon avopalveluna tai kasvatus- ja perheneuvonnan palveluin.²⁵²

Lastensuojelulain 28 §:n 1 momentti velvoittaa selvittämään lapsen mielipiteen ennen hakemuksen tekemistä, ellei se ole mahdotonta lapsen ikään, kehitystasoon tai muihin olosuhteisiin nähden. Saman pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeus myöntää luvan määrääjäksi. Myös hallinto-oikeuden on kuultava 12 vuotta täyttänyttä lasta ja hänen huoltajaansa. Kuulemisesta voidaan poiketa vain erittäin painavasta syystä.

Potilaslaki on *lex superior* suhteessa lastensuojelulakiin tilanteessa, jossa sosiaalihuollon asiakas on lääketieteellisen arvioinnin kohteena. Vaikka hallinto-oikeus myöntäisi lastensuojelulain 28 §:n mukaisen luvan lapsen tutkimiseen, on lapsella potilaslain 7 §:n 1 momentin perusteella oikeus kieltäytyä hoitotoimenpiteestä, jos katsotaan, että lapsi on ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenevä tekemään hoitoonsa liittyviä ratkaisuja. Lasta hoitava lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattihenkilö tekee arvion, onko lapsi riittävän kypsä ja kykenevä päättämään omasta hoidostaan. Jos lapsi kieltäytyy hoitotoimenpiteistä ja terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi kieltäytymisen päteväksi, ei lasta tutkita lastensuojelulain 28 §:n luvasta huolimatta. Lastensuojelulain 28 §:n mukaisella luvalla voidaan ohittaa vain huoltajan tahdon merkityksen. Eli jos lapsi suostuu tutkimuksen tekemiseen, tutkimus tehdään huoltajan vastustuksesta huolimatta.²⁵³

Onko lapsella oikeus saada itselleen moniammatillisen työryhmän arvio? Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tietoa asiakirjan sisällöstä, vaikka se olisikin salassa pidettävä, jos se voi tai on vaikuttanut hänen asiansa käsittelyyn. Erityisen huolenpidon järjestämisestä koskeva päätös perustuu moniammatillisen työryhmän arvioon, joten lähtökohtaisesti lapsen tulee saada tieto arviosta ja sen sisällöstä. Poikkeuksena julkisuuslain 11 §:n 2 momentti säättää, että tällaista asiakirjaa ei tule antaa jos se muun muassa on vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

²⁵² HE 252/2006 vp, 145.

²⁵³ HE 252/2006 vp, 145–146. Näin myös Rätty 2010(2), 1215–1216.

4.6. Päätöksenteko

Julkisen vallan käytön oikeudelliseen sääntelyyn on vaikuttanut erityisesti vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki, joka vahvasti Suomen hallitus- ja hallintojärjestelmän oikeusvaltiollisia piirteitä. Vuonna 2004 voimaan tullut hallintolaki on osaltaan myös vahvistanut kehitystä, jossa lainsäädännöllä ohjataan julkista valtaa ja sen toimintaa.²⁵⁴ Modernissa, perustuslailisessa oikeusvaltiossa keskeisessä asemassa ovat julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvä julkisen vallan käytön elementti sekä tämän kautta myös kysymys hallinnon asiakkaiden oikeusturvasta. Reaalisen oikeuskäsityksen mukaisesti oikeusjärjestyksen keskeisimmistä tehtävistä on ohjata yhteiskuntaelämää ja organisoida julkisen vallan käyttö.²⁵⁵

Julkisoikeudessa erotetaan kaksi päätöksenteon muotoa, joista laillisuusharkintaa ohjaa sitovalla tavalla lainsäädäntö. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei lainsäädäntö sido yhtä tiukasti. Useissa hallintopäätöksissä on mukana molempien harkintamuotojen elementtejä. Molempien harkintamuotojen käytössä tulee noudattaa harkintavaltaa ohjaavia oikeussääntöjä ja –periaatteita. Oikeusvaltiossa julkisen vallan käyttö ei ole koskaan oikeudellisesti täysin vapaata, vaikka sovellettava normi jättäisi tilaa runsaastikin harkinnalle. Vaikuttavina tekijöinä ovat perus- ja ihmisoikeudet sekä hallinnon legalisoidut oikeusperiaatteet.²⁵⁶

Päätös erityisen huolenpidon järjestämisestä on ensisijaisesti laillisuusharkintaa, koska päätöksenteko on sidottu lainsäädäntöön. Erityisen huolenpidon kaikkien edellytysten on täytettävä, jotta päätös olisi laillinen. Päätöksenteko sisältää kuitenkin myös harkintaa, sillä esimerkiksi lapsen edun määrittäminen on aina tapauskohtaista. Lapsen etua määrittelee jokainen moniammatillisen työryhmän jäsen erikseen, työryhmä määrittelee lopulliseen arvioon lapsen edun yhdessä sekä päätöksentekijä tekee vielä ratkaisun lapsen edun tulkinnasta lopullisessa päätöksessä.

Vuoden 2006 lastensuojelulaissa ei tehty jaottelua yksityisen tai muun lastensuojelulaitoksen osalta, kun kyseessä oli rajoitusten käyttö tai lastensuojelulaitoksen johtajan toimivalta. Laitosjohtajien toimivallan kohdalla ei myöskään tehty eroa, oliko johtaja virkasuhteinen vai ei. Vuoden 2006 lastensuojelulaissa täsmennettiin pykälässä 23 a, että kaikille lastensuojelulaitoksen johtajille (virkasuhteiset johtajat, yksityisten laitosten johtajat ja muiden kuin yksityis-

²⁵⁴ Husa & Pohjolainen 2008, 1.

²⁵⁵ Husa & Pohjolainen 2008, 1-2.

²⁵⁶ Husa & Pohjolainen 2008, 225.

ten laitosten työsuhteiset johtajat) oli yhdenvertaiset mahdollisuudet päättää rajoitustoimenpiteistä ja käyttää muuta rajoitustoimivaltaa, ellei lailla nimenomaan toisin säädetä.²⁵⁷

Vuoden 2006 lastensuojelulain rajoitustoimenpiteistä erityinen huolenpito ja lapselle osoitetujen lähetysten luovuttamatta jättäminen arvioitiin kuitenkin luonteeltaan niin merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi, että näitä rajoitustoimenpiteitä koskeva päätöstoimivalta säädettiin yksinomaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Eli muista rajoitustoimenpiteistä poiketen, laitosjohtajalle ei säädetty toimivaltaa päättää näistä kahdesta rajoitustoimenpiteestä. Lisäksi tarkennettiin, ettei erityisen huolenpidon osalta päätösvaltaa toimieliemeltä voida delegoida viranhaltijalle.²⁵⁸

Korkein oikeus on pyrkinyt selkeyttämään, milloin on kyse lastensuojelulain julkisen vallan käytöstä ja milloin julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävästä lapsen päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta.

KKO:2002:21. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko ruumiillinen kurittaminen yksityisessä lastensuojelulaitoksessa julkisen vallan käyttöä. Perusteluissa korkein oikeus katsoi, että ”Kun huostaanotettu lapsi sijoitetaan sijaishuoltoon yksityiseen lastensuojelulaitokseen, kunnan toimivalta ei siirry lastensuojelulaitokselle. Sijaishuollossa on kyse lapsen jatkuvasta päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta. Lastensuojelulaissa on annettu lastensuojelulaitoksen johtajalle oikeus joissain suhteissa rajoittaa laitokseen sijoitetun lapsen elämää siten, että rajoitusten määräämisessä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä”. Julkisen vallan käyttönä korkein oikeus piti yhteydenpitorajoitusta, liikkumisvapaudenrajoittamista, eristämistä, päihteiden ynnä muiden aineiden haltuunottoa, henkilötarkastusta ja postin tai lähetyksen sisällön tarkastamista.

Edellä mainittujen rajoitustoimenpiteiden käytössä on kyse yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajalle uskotun julkisen vallan käyttämisestä. Lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen päivittäiseen hoitoon ja kasvatukseen kuuluvat myös lapseen kohdistuvat kurinpitotoimenpiteet, ovat kuitenkin Korkeimman oikeuden mukaan luonteeltaan sellaisia, ettei niitä voida luonnehtia julkisen vallan käytöksi. Vaikka asiassa oli kyse kielletystä kurinpitotoimesta, ei Korkein oikeus

²⁵⁷ HE 225/2004 vp, 4-5.

²⁵⁸ HE 225/2004 vp, 5.

us katsonut lastensuojelulaitoksen johtajan käyttäneen julkista valtaa, eikä näin ollen lukenut hänen syykseen virkarikosta.

Pääsääntöisesti julkisen vallan käyttö edellyttää virkasuhdetta. Pääsäännöstä poikkeuksena on voitu säätää, että työsuhteinen henkilö voi käyttää tehtävässään julkista valtaa.²⁵⁹ Lastensuojelulain 61 §:n 2 momentissa säädetään, että lastensuojelulaissa säännökset rajoitustoimenpiteistä, jotka koskevat lastensuojelulaitoksen johtajalle tai muulle henkilöstölle annettua toimivaltaa, sovelletaan kaikissa lastensuojelulain 57 §:ssä tarkoitetuissa lastensuojelulaitoksissa riippumatta siitä, kuuluuko mainittu henkilöstö virkasuhteeseen tai muuhun henkilökuntaan. Pykälään on kuitenkin jätetty lakivaraus eli näin toimitaan, jollei erikseen lailla toisin säädetä.

Voimassa olevan lastensuojelulain 61 §:n soveltamisalassa ei siis ole eroteltu palvelussuhteiden lajeja. Säännös ei rajoita julkisen vallan käyttöä virkasuhteeseen eli säännös oikeuttaa sekä virkasuhteisen että työsuhteisen henkilön tekemään lastensuojelulain rajoitustoimenpiteistä koskevia päätöksiä. Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteistä päätettäessä on aina kyse julkisesta hallintotehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Sen vuoksi tulee ottaa huomioon perustuslain 124 §:n edellytys eli julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteistä erityinen huolenpito on merkittävää julkista vallan käyttöä sen syvälle perusoikeuksia rajoittavan luonteensa vuoksi. Tämän vuoksi erityisestä huolenpidosta päättää vain virkasuhteinen henkilö.²⁶⁰

Pakkotoimityöryhmän muistiossa katsottiin, että erityisen huolenpidon järjestämisen edellytykset ja lapsen erityisen vahva oikeusturvan tarve huomioon ottaen ei ole perusteita eikä edes tarvetta sille, että lastensuojelulaissa mahdollistettaisiin kiireellinen päätöksenteko. Pakkotoimityöryhmän näkemyksen mukaan päätöksenteon riittävän perusteellisen ja monipuolisen valmistelun turvaamiseksi ja lapsen oikeusturvan takaamiseksi erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva päätösvalta tulisi olla kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä, kuten sosiaalilautakunnalla. Päätösvaltaa erityisen huolenpidon järjestämisen aloittamisesta tai jatkamisesta ei haluttu siirtää tai muutoinkaan antaa sosiaalilautakunnan alaiselle viranhaltijalle. Sen sijaan pakkotoimityöryhmä katsoi, että erityisen huolenpidon lopettamisesta voisi päättää myös sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija.²⁶¹

²⁵⁹ Rätty 2010, 425.

²⁶⁰ Rätty 2010, 424.

²⁶¹ STM:n työryhmämuistioita 1998:22, 96.

Lastensuojelulain 72 §:n 2 momentin mukaan päätöksen erityisen huolenpidon aloittamisesta tai jatkamisesta tekee lain 13 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu viranhaltija²⁶². Päätöksen esittelijänä toimii lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Lastensuojelulain 13 §:n (88/2010) 2 momentin perusteella päätöksentekijän tulee olla joko kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai johtavan viranhaltijan määräämä muu viranhaltija. Molemmilla tulee olla seuraavaksi määritelty kelpoisuus.

Lastensuojelulain 13 §:n 2 momentissa säädetään sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan kelpoisuudesta. Momentin mukaan päätöksentekijällä tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukainen kelpoisuus eli joko tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus tai 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus. Näiden lisäksi vaaditaan riittävää johtamistaitoa. Myös johtavan viranhaltijan määräämältä muulta viranhaltijalta edellytetään kyseistä kelpoisuutta.

Sosiaalityöntekijän kelpoisuuteen (3 §) vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Toisin sanoen sosiaalityöntekijältä ei edellytetä lopputyötä sosiaalityöstä, kunhan hän on suorittanut sosiaalityön pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot ylemmän korkeakoulututkinnon lisäksi.

Lastensuojelulain 13 §:n 4 momentin mukaan lastensuojelulain mukaisista rajoituksista ja rajoitustoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta säädetään lastensuojelulain 11 luvussa. Päätöksen erityisen huolenpidon aloittamisesta ja jatkamisesta tekee lastensuojelulain 72 §:n 2 momentin mukaan 13 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu viranhaltija eli päätöksentekijään tulee sovellettavaksi, mitä yllä on todettu sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tai hänen määräämään viranhaltijan kelpoisuusvaatimuksista.

Lastensuojelulain 13 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijan tulee olla muu kuin 13 b §:ssä (12.2.2010/88) tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Lastensuojelulain 72 §:n 2 momentin mukaan 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä *valmistellee* erityistä huolenpitoa koskevan päätöksen. Pykälän 13 b:n mukaan lapselle tulee nimetä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, jolla on lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

²⁶² Lisäksi on otettava huomioon hallintolain 28 §:n virkamiestä koskevat esteellisyyssäännökset.

On otettava huomioon, että lastensuojelulain 24 §:n 1 momentin mukaan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijän velvollisuus on valvoa lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehdittava siitä, että lapselle haetaan lastensuojelulain 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa edunvalvoja.

Lastensuojelulain 86 §:n säännöstä lapsen kuulemisesta hallintotuomioistuimessa on täsmennetty siten, että lasta tulee ensisijaisesti kuulla niin, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi on läsnä, jos menettely on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa hallinto-oikeuksissa noudatettuja hyviä käytäntöjä.²⁶³

Lapsen edun lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen toinen johtava periaate on lapsen oikeus osallisuuteen. Lainopillisin termein lapsen osallisuus kuuluu lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittäminen, lapsen kuuleminen ja lapsen itsenäinen puhevallan käyttö.²⁶⁴ Vaikka päätöksen erityisen huolenpidon järjestämisestä tekee viranhaltija virkavastuullaan, on lapsella siitä huolimatta jo perus- ja ihmisoikeutena osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, oikeus tietoon ja oikeus tulla kuulluksi.

Lapsen suostumuksen merkitys

Kuten edellä on kansainvälisen sekä kansallisen sääntelyn tasolla todettu, lasta tulee kuulla järjestettäessä erityistä huolenpitoa. Kuuleminen tulee olla asianmukaista eli lapselle tulee antaa riittävät tiedot asiassa sekä hänen näkemykseensä asiassa tulee suhtautua vakavasti. Mutta lapsen osallisuus itseään koskevassa päätöksenteossa ei ole sama asia päättää itse asioistaan. Esimerkiksi oikeusasiamies on useassa ratkaisussaan ottanut kantaa alaikäisen suostumuksen merkitykseen perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyisperusteena.

EOAK Dnro 1528/2/09. Tapauksessa oli kysymys Vuorelan koulukodin käytännöstä, jossa päätöksiä huumetestauksesta ei tehdä sen vuoksi, että huumetestaukset satunnaisina pistokokeina perustuu lasten ja heidän huoltajiensa kanssa tehtyihin kirjallisiin sopimuksiin. Ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että suostumukseen perustuva menettely ei turvaa riittävästi perus- ja ihmisoikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 22

²⁶³ HE 225/2009 vp, 15.

²⁶⁴ Katso esimerkiksi Tammi & Lapinleimu 2010, 39–40 sekä Araneva 2010, 59–62.

§:n mukaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä syystä suostumuksella ei voida kumota laissa säädettyjä edellytyksiä.

EOAK Dnro 4148/2/09. Kysymys oli lapsen henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisesta lapsen oman ja hänen huoltajiensa suostumuksen perusteella. Apulaisoikeusasiamies piti suostumuksen aidon vapaaehtoisuuden takaamista ongelmallisena. Lapsi voisi esimerkiksi pelätä joutuvansa rajoitustoimenpiteiden kohteeksi, ellei hän suostu niihin vapaaehtoisesti. Vanhemmalla puolestaan voi olla käsitys, että suostumus on sijoituksen edellytys. Hän voi kokea, että lastensuojelutoimenpiteisiin voidaan alkaa jos hänellä ei ole riittävää asiantuntemusta vastustaa lastensuojelulaitoksessa olevien kasvatuksen asiantuntijoiden esittämää hoitoa. Koska huostaanotettujen lasten huoltoa koskevat oikeudet siirtyvät lastensuojelulain 47 §:n nojalla kunnan sosiaalihuollon viranomaiselle, mistä johdun suostumuksen merkitys toimenpiteen oikeuttajana on erittäin ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies katsoikin, että lapsen ja huoltajan suostumus ei voi missään tilanteessa oikeuttaa erityisen hoidon kaltaista rajoitustoimenpidettä.

Lastensuojelun valtakunnallinen valvontaohjelma ympärivuorokautisesta hoidosta ja kasvatuksesta myös painottaa, ettei lapsen tai huoltajan antama suostumus ole asianmukainen rajoitustoimenpiteen peruste²⁶⁵.

Voidaan siis todeta, että lapsen suostumuksella ei ole merkitystä päätettäessä erityisen huolenpidon järjestämisestä. Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole ihmisen sellaista omaisuutta, joista voidaan suostumuksella luopua, kun niin halutaan. Nämä oikeudet on säädetty ihmisen turvaksi, ei niin sanotuksi kauppatavaraksi. Vaikka suostumuksella ei voidakaan luopua säädettyistä oikeuksista, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö lapsen näkemyksillä ja mielipiteillä ole mitään merkitystä. Lapsen näkemykset tulee ottaa huomioon vakavasti. Lasta ei voida pitää pelkästään päätösten passiivisena kohteena, vaan lapsen kanssa pitää keskustella riittävästi jos häneen kohdistetaan erityinen huolenpito lastensuojelulain tarkoittamana rajoitustoimenpiteenä. Lapselle tulee lastensuojelulain 74 §:n 3 momentin perusteella selvittää häneen kohdistetun rajoitustoimenpiteen syyt ja mahdolliset vaikutukset hoito- ja kasvatussuunnitelmaan ja asiakassuunnitelmaan.

²⁶⁵ Lastensuojelun valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014, 58.

Erityisen huolenpidon kesto

Lastensuojelulain 72 §:n 3 momentin mukaan erityistä huolenpitoa voidaan järjestää enintään 30 vuorokauden ajan. Määräaika lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin erityinen huolenpito tosiasiallisesti aloitetaan. Erityisen huolenpitoa koskeva 30 vuorokauden aikaraja on tullut siitä lähtöajatuksesta, että intensiivisellä ja suunnitelmallisella työskentelyllä erityisen huolenpidon keskeiset tavoitteet voitaisiin riittävästi pyrkiä saavuttamaan 30 vuorokautta kestävä hoitajakson aikana²⁶⁶. Kyseisessä 3 momentissa lisäksi säädetään, että erityistä huolenpitoa voidaan erittäin painavasta syystä jatkaa enintään 60 vuorokautta, mikäli lapsen sijaishuollon järjestäminen sitä 1 momentissa mainituin perustein edelleen välttämättä vaatii.

Pakkotoimityöryhmä katsoi, ettei lapsen oikeusturva huomioon ottaen ole perusteltua mahdollistaa erityisen huolenpidon jatkamista yhteensä yli 60 vuorokauden. Hallituksen esityksessä päädyttiin esittämään, että erityistä huolenpidon ensimmäistä 30 vuorokautta voitaisiin jatkaa korkeintaan 60 vuorokautta eli yhteensä maksimiksi ehdotettiin kolme kuukauden maksimiaikaan. Pakkotoimityöryhmässä 60 vuorokauden maksimia korotettiin siitä syystä, että lakiehdotuksen kuluessa saadun palautteen perusteella kolmen kuukauden määräaika pidettiin lyhyimpänä aikana, jonka kuluessa erityisen huolenpidon järjestämiselle asetetut tavoitteet saavutettaisiin myös kaikkein vaikeimmissa tapauksissa ja siten pystyttäisiin turvaamaan hoidon ja huolenpidon tuloksellisuus. Kyseiset perustelut pohjautuivat käytännöstä saatuihin kokemuksiin.²⁶⁷

Lastensuojelulain 72 §:n 3 momentin mukaan erityistä huolenpidon järjestämistä koskeva päätös raukeaa, jollei päätöksen täytäntöönpanoa ole voitu aloittaa 90 vuorokauden kuluessa päätöksen tekemisestä. Pakkotoimityöryhmä ehdotti 60 vuorokauden aikarajaa päätöksen raukeamiselle²⁶⁸. Hallituksen esityksessä 90 vuorokauden aikarajaa perusteltiin sillä, että määräaika olisi tarpeeksi pitkä myös karkuteillä olevan lapsen saattamiseksi erityisen huolenpidon piiriin. Lisäksi lain valmistelun aikana oli arvioitu, että 90 vuorokauden aikaraja on riittävä ja perusteltu yleisten rajoitusedellytysten (LSL 64 §) ja lapsen oikeusturvan kannalta.²⁶⁹

Lisäksi lastensuojelulain 72 §:n 3 momentissa säädetään erityisen huolenpidon päättymisestä. Erityisen huolenpito on siis lopetettava välittömästi, jos se osoittautuu tehottomaksi sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tai kun sen tarvetta ei enää ole. Lastensuojelulain mukai-

²⁶⁶ STM:n työryhmämuistio 1998:22, 97.

²⁶⁷ HE 225/2004 vp, 109.

²⁶⁸ STM:n pakkotoimityöryhmä 1998:22, 98.

²⁶⁹ HE 225/2004 vp, 109–110.

sesti lastensuojelussa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta (lievimmän puuttumisen periaate). Lievimmän puuttumisen periaatteen mukaisesti tulisi valita käytettävissä olevista toimenpidevaihtoehdoista se tai ne, joilla arvioidaan tehokkaimmin edesautettavan lapsen ongelmien poistamista tai lieventämistä ja samanaikaisesti puututtaisiin mahdollisimman vähän yksilön itsemääräämisoikeuteen. Tämän periaatteen mukaisesti, ei erityistä huolenpitoa voida jatkaa pidempään kuin lapsen erityisen huolenpidon tarve sitä välttämättä vaatii. Erityinen huolenpito on lopetettava välittömästi aina, jos erityisellä huolenpidolla ei kyetä saavuttamaan sille osoitettuja tavoitteita tai kun tarvetta erityiselle huolenpidolle ei vain enää ole.²⁷⁰

Pakkotoimityöryhmän sekä lastensuojelulain valmistelijoiden näkemyksen mukaan lopettamispäätöksen voi tehdä myös sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija²⁷¹. Lastensuojelulain 72 §:n 3 momenttiin on säädetty, että päätöksen erityisen huolenpidon lopettamisesta tekee lastensuojelulain 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Se, että päätöksen tekee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, on perusteltua muun muassa sillä, että hän on myös se henkilö, joka esittelee eli valmistelee erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan päätöksen. Hänellä on siis tarvittavat tiedot erityiselle huolenpidolle asetetuista tavoitteista sekä lapsen tilanteesta. Päätöksenteko oikeudelle erityisen huolenpidon lopettamisesta ei voida asettaa yhtä korkeita vaatimuksia kuin aloittamiselle. Tämä voidaan perustella perusoikeuksien näkökulmasta eli perusoikeuksien rajoittamisen aloittamiselle on muun muassa oltava korkeampi kynnys, perusteluvollisuus tiukempi eli kaiken kaikkiaan oikeusturvasta huolehtimisen vaatimus on oltava kovempi. Sen sijaan kun perusoikeuksien rajoittaminen päätetään lopetettavan, on lopettamisen kynnys oltava matalampi, joten myös päätöksenteon perusteeksi ei tarvita yhtä tiukkaa perusteluvollisuutta ja vastuuta.

Koska erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva päätös on hallintopäätös, tulee päätös olla perusteltu. Hallintolain 45 §:n 1 momentti sisältää päätösten perustelemista koskevan yleisperiaatteen, jonka mukaan viranomaisen on perusteltava jokainen tekemänsä päätös. Päätösten perusteluvollisuus ei ole hallinnossa uutta, mutta perusteluihin kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Tässä tapauksessa erityisen huolenpidon järjestämistä koskevasta päätöksestä tulee käydä ilmi, miksi ja miten erityisen huolenpidon järjestämiseen on päädytty. Päätöksen perusteluvollisuus edesauttaa sitä, että erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva asian selvitys on tehty huolellisesti ja perusteet rajoittamiselle ovat lainmukaiset. Lapsen oikeustur-

²⁷⁰ HE 225/2004 vp, 110.

²⁷¹ HE 225/2004 vp, 110 ja STM:n pakkotoimityöryhmä 1998:22, 96.

va vaatii asioiden huolellista selvittämistä ja päätösten perustelemista oikeilla tosiasiasikoilla.²⁷²

Tietämättömyys lastensuojelulain nimenomaisista rajoitustoimenpiteistä voi johtaa myös tilanteeseen, jossa rajoittaminen päällisin puolin saattaa muistuttaa erityistä huolenpitoa, mutta käytännössä toimenpide ei sitä kuitenkaan ole ollut:

AEOA ratkaisu 4138/2/09. Tapauksessa oli kysymys yksityisessä lastenkodissa käytettävästä lainvastaisesta rajoitustoimenpiteestä. Lastenkoti oli antanut selvityksen, että heillä on moniongelmaisia lapsia, joista kaikki olivat huostaanotettuja. Useimmilla oli takanaan yksi tai useampi hoitajakso jossain sairaalassa. Laitos ei ollut erityisen huolenpidon yksikkö, mutta lähinnä uusiin tulokkaisiin laitos sovelsi ns. erityistä hoitoa. Nuori on voitu sijoittaa erityiseen huoneeseen, jonka ovi ei ole ollut lukittu, mutta huoneen ulkopuolella on istunut aikuinen. Jos nuorelle on ollut asiaa, hänen on tullut koputtaa oveen. Päätöstä erityiseen huoneeseen sijoittamisesta ei oltu tehty, mutta käytännössä sijoitus huoneeseen kesti enintään 30 päivää, mikä on lopetettu aikaisemmin, jos tarvetta huoneeseen sijoittamiselle ei enää ole ollut.

Oikeusasiamiehen ratkaisussa oven lukitsemattomuudella ei ollut merkitystä, kun tosiasiallisesti lapsen vapaa liikkuminen huoneen ulkopuolella oli estetty tehokkaasti valvonnalla. Oikeusasiamies katsoi selvityksen perusteella, että kyse oli ollut lähinnä eristämisen kaltaisesta erityisestä hoidosta, jolle oli asetettu erityiselle huolenpidolle tunnusomaisia tavoitteita, ja joka kestoaltaan oli ollut erityiseen huolenpitoon verrattava. Erityistä huolenpitoa koskevat säännökset eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti oikeuta eristämään lasta muista saman yksikön lapsista, vaan rajoittamaan lapsen liikkumista tiloissa, jotka on varattu erityistä huolenpitoa varten²⁷³. Erityinen hoito erosi erityisestä huolenpidosta päätöksentekomenettelyltään, sillä päätöstä ei tehnyt kunnallinen viranhaltija tai hänen määräämänsä lapsen oman sosiaalityöntekijän esityksestä. Päätöksenteko ei perustunut moniammatillisen arvioon (LSL 72 §:n 2 mom.).

²⁷² Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 334-336.

²⁷³ HE 225/2004 vp, 110.

5. MUUTOKSENHAKU JA VALVONTA

Muutoksenhaku

Oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on tärkeä oikeussuojan tae. Suomen oikeussuojajärjestelmässä muutoksenhakuoikeus on vakiintunut periaate.²⁷⁴ Muutoksenhakuoikeus on turvattu perustuslaissa (PL 21 §) ja sillä on esikuvansa myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (EIS artikla 6 ja KP-sopimus artikla 14).

Husa ja Pohjolainen ovat todenneet, että modernissa ja perustuslaillisessa oikeusvaltiossa keskeisessä asemassa ovat julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvä julkisen vallan käytön elementti sekä tämän kautta myös kysymys hallinnon asiakkaiden oikeusturvasta²⁷⁵. Yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä on, että perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huolehtia rajoitettavan oikeusturvasta. Lastensuojelulaki koskevassa hallituksen esityksessä nostettiin esiin myös erityisen huolenpidon luonne lapsen perusoikeuksiin puuttuvana toimenpiteenä, mistä johtuen on erityisen tärkeää huolehtia lapsen oikeusturvan toteutumisesta²⁷⁶.

Erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan päätöksen muutoksenhausta on selvitettävä: onko päätös muutoksenhakukelpoinen, millä perusteilla muutosta voi hakea, kuka saa hakea muutosta ja mistä muutosta haetaan.

Muutoksenhakua koskeva yleislaki on hallintolainkäyttölaki ja sen lisäksi sovellettava laki on sosiaalihuoltolaki ja erityisesti sen 7 luku. Koska lastensuojelulaissa erityislakina säädetään nimenomaan erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan päätöksen muutoksenhakuoikeuteista ja muutoksenhausta hallinto-oikeuteen, sovellettavaksi tulevat lastensuojelulain säännökset. Lastensuojelulaissa muutoksenhakuoikeudesta säädetään lain 15 luvussa. Lastensuojelulain 89 §:n (88/2010) 5 momentin mukaan muutosta saa hakea 12 vuotta täyttänyt lapsi häntä itseään koskevissa lastensuojeluasioissa. Lisäksi saman pykälän 4 momentin mukaan muun muassa 72 §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä koskevassa asiassa muutosta saa hakea lapsen huoltaja. Eli erityisen huolenpidon järjestämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta lapsi sekä lapsen huoltaja. Lapsen huoltajalle on säädetty valitusoikeus, sillä lainsäätäjällä on katsonut, että esimerkiksi juuri erityistä huolenpitoa koskeva päätös vaikuttaa lapsen lisäk-

²⁷⁴ HE 225/2004 vp, 136

²⁷⁵ Husa & Pohjolainen 2008, 1-2.

²⁷⁶ HE 225/2004 vp, 105.

si myös huoltajuudesta erotetun vanhemman olosuhteisiin tavalla, että päätöksen katsotaan koskevan myös tällaisen vanhemman etua ja oikeutta.²⁷⁷

Muutosta haetaan suoraan hallinto-oikeudelta. Lastensuojelulain 90 §:n mukaan sosiaalihuolosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään asioissa, jotka koskevan muun muassa kohdan 11 mukaan lastensuojelulain 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpitoa.²⁷⁸

Erityisen huolenpidon järjestämistä koskeva päätös on hallintopäätös, joka on perusteltava hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti ensinnäkin tosiasiaperusteluilla eli päätöksestä on käytävä ilmi ne keskeiset seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Ratkaisusta on lisäksi käytävä ilmi oikeudelliset perustelut eli mitä säännöksiä ratkaisussa on sovellettu. Perusteluiden avulla lapsi ja hänen huoltajansa voivat arvioida, onko erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan päätöksen muutoksenhauulle perusteita.²⁷⁹

Millä perusteilla muutosta voidaan hakea erityisen huolenpidon järjestämistä koskevaan päätökseen? Kerrattakoon vielä, että lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää rangaistuksena. Päätöstä erityisestä huolenpidosta ei voida pitää myöskään rangaistusluonteisena vapaudenmenetyksenä. Määräämällä lapsi sijaishuoltoon ja tekemällä päätöksen erityisestä huolenpidosta, tavoitteena on pyrkiä toteuttamaan huostaanoton tarkoituksen toteutuminen ja samalla lapsen itsensä tai toisen henkilö suojaaminen.²⁸⁰ Viranomaisen näkemyksen mukaan päätös erityisen huolenpidon järjestämisestä on ennen kaikkea lapsen edun mukaista. Mutta jos lapsi tai hänen huoltajansa ovat eri mieltä sovelletuista oikeusohjeista tai ratkaisuun vaikuttaneiden tosiasiaselkkojen oikeellisuudesta, on heillä mahdollista hakea muutosta päätökseen. Lisäksi menettelyvirheet, kuten kuulematta jättäminen ilman lakiin perustuvaa syytä tai päätöksentekijän esteellisyys voivat olla muutoksenhakuun oikeuttavia syitä.

Erityistä huolenpidon järjestämistä koskeva päätös pohjautuu moniammatillisen työryhmän arvioon. Arvio ei ole hallintopäätös, joten arviosta ei voi hakea muutosta. Arvio on asiakirja,

²⁷⁷ HE 225/2009 vp, 40.

²⁷⁸ Pykälä sisältää tyhjentyvän listan päätöksistä, joista voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Niiden rajoitustoimenpiteiden osalta, jotka eivät kuulu luetteloon, ei ole valitusoikeutta, koska niiden katsotaan olevan niin sanottua tosiasiallista toimintaa. HE 225/2009 vp, 40.

²⁷⁹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, 336–338.

²⁸⁰ Rätty 2010, 423.

joka koskee asian selvittämistä. Erityistä huolenpidon järjestämistä koskeva päätös on hallintopäätös, joka on muutoksenhakukelpoinen.

Eriyisen huolenpidon järjestämisen kohteena olevalle lapselle tulee laatia lastensuojelulain 30 §:ssä tarkoitettu asiakassuunnitelma, koska lapsi on tällöin lastensuojelun asiakas. Asiakassuunnitelma on tärkeä työkalu ja ohjenuora lapsen tilanteen arvioimisessa ja tavoitteiden asettamisessa. Suunnitelmasta ilmenee, mihin ongelmiin on tarkoitus puuttua, missä ajassa ja miten sekä kuinka suunnitelman toteutumista seurataan.²⁸¹

On kuitenkin huomioitava, että kyseessä on suunnitelma eli asiakassuunnitelma ei ole hallintopäätös, joka sitoisi kuntaa ja jonka nojalla lastensuojelun asiakas voisi vaatia kunnalta itselleen tiettyjä palveluja tai tukitoimia. Koska kyseessä ei ole valituskelpoinen päätös, joten tehdystä asiakassuunnitelmasta ei voida myöskään hakea muutosta.²⁸²

Valvonta

Sijaishuollon valvonta on säädetty lastensuojelulain 79 §:n (1380/2010) ja 80 §:n (1566/2009) nojalla sijoituskunnalle²⁸³, sijoittajakunnalle²⁸⁴ ja aluehallintovirastolle²⁸⁵. Erottelu sijoituskunnan ja sijoittajakunnan välillä johtuu siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin mukaa kunnalla on oikeus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Saman lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta, jos palvelut hankitaan 1 momentissa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Eri-tyislakina lastensuojelulain 79 § korostaa tätä velvollisuutta eli pykälän 1 momentin mukaan lapsen sijoittaneen kunnan (sijoittajakunta) tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshoitoon toteutuu lastensuojelulain mukaisesti. Lisäksi sijoittajakunta valvoo, että

²⁸¹ HE 252/2006 vp, 148.

²⁸² HE 252/2006 vp, 148.

²⁸³ Sijoituskunta = kunta, jonne lapsi on sijoitettu.

²⁸⁴ Sijoittajakunta = kunta, joka on sijoittanut lapsen.

²⁸⁵ Aluehallintovirastoja on kuusi kappaletta Suomessa: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Lapin aluehallintovirasto. Läänien olemassa olon lakkautuminen vuonna 2009 johti siihen, että alueiden lääninhallitukset jaettiin aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin.

lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on lastensuojelulain 16 b §:n mukaisesti järjestettävä. Lastensuojelulain 79 §:n 2 momentin mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvoo sijoittajakunnan lisäksi sijoituskunta ja aluehallintovirastot. Kun nämä tahot toteuttavat valvontatehtäväänsä, tulee heidän toimia yhteistyössä keskenään. Saman pykälän 3 momentti velvoittaa sijoittajakuntaa salassapitovelvoitteiden estämättä ilmoittamaan viipymättä sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille sijoituspaikan toiminnassa havaitsemistaan puutteista ja epäkohdista.

Puutteet toiminnassa voivat sijoittajakunnalle tulla tietoon esimerkiksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja lapsen välillä käydyn keskustelun aikana. Oleellista lapsen aseman kannalta onkin se, että lapsi tietää, kuka hänen sosiaalityöntekijänsä on ja kuinka hän saa tähän yhteyden. Lasta on myös tavattava tarpeeksi usein, jotta luottamuksellinen keskusteluyhteys syntyy heidän välilleen. Nuoret ovat esittäneet lainmuutosehdotuksena, että lastensuojelulain 53 §:n 2 momenttia terävöitettäisiin siten, että lapsen asioista päättävän sosiaalityöntekijän tulisi tavata lasta henkilökohtaisesti nykyistä useammin.²⁸⁶

Sosiaalihuoltolain 3 §:n (1541/2009) 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaisesti sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat aluehallintovirastolle toimialueellaan. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano- ohjaus- ja valvontatehtäviä alueillaan. Saman lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla.

Sosiaalihuollon palveluissa käytettävistä oikeusturvakeinoista on asiakaslain 23 §:n mukainen muistutus. Lapsella on oikeus tehdä muistutus saamastaan kohtelusta yksikön toiminnasta vastaavalle johtajalle tai ostopalveluissa kunnassa tehtävään nimetylle viranhaltijalle. Muistutuksen teosta huolimatta, sosiaalihuollon asiakkaalla on edelleen oikeus tehdä kantelu aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastoilla on valvonta- ja kanteluviranomaisina keskeinen asema lapsen oikeusturvan varmistamisessa²⁸⁷. Lastensuojelulain 80 §:n (925/2011) 1 momentissa aluehallintovirastot on velvoitettu seuraamaan lastensuojelutoimintaa lastensuojelulain 79 §:ssä säädetyn

²⁸⁶ Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6, 58.

²⁸⁷ HE 225/2004 vp, 37.

lisäksi omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla. Erityisesti aluehallintovirastot on velvoitettu valvomaan lastensuojelulain 11 luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. Aluehallintovirastolla on oikeus varata lapselle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa sen toteuttaessa valvontatehtäväänsä.

Kantelu on jälkikäteisvalvontaa. Kantelun voi tehdä kuka tahansa eli myös lapsella on oikeus tehdä kantelu aluehallintovirastoon. Aluehallintoviraston kantelun johdosta antamaan päätökseen ei voi hakea muutosta.

Etukäteisvalvontaa on yksityisen palvelun tuottajaa koskeva lupamenettely. Lastensuojelulain 80 §:n 2 momentin mukaan yksityisen palvelun tuottajan, joka jatkuvasti liike- tai ammatti-toimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia lastensuojelun palveluja, on saatava yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettu lupa ennen toiminnan aloittamista, laajentamista ja olennaista muuttamista. Alueellisia lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot ja jos palveluja tuotetaan kahden tai useamman aluehallintoviraston alueella, valtakunnallisena lupaviranomaisena toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Lastensuojeluyksiköiden toiminnan tulee perustua lakiin. Tämän vuoksi myös lastensuojeluyksiköiden on valvottava sisäisesti lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamisen valvomiseksi on perustettu vuonna 1998 kokopäivätoiminen tuomioistuin, joka työskentelee erikokoisissa kokoonpanoissa. Valitusasia voi tulla vireille joko valtiovalituksena²⁸⁸ (33 artikla) tai yksilövalituksena²⁸⁹ (34 artikla). Lisäksi sopimusvaltioiden tulee antaa EN:n pääsihteerin pyynnöstä selvitys, kuinka valtion kansallinen lainsäädäntö takaa yleissopimuksen määräysten tehokkaan täytäntöönpanon (52 artikla).²⁹⁰

Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista ja lapsen oikeuksien toteutumista seuraa YK:n lapsen oikeuksien komitea. Sopimuksen seuranta perustuu sopimukseen liittyneiden maiden

²⁸⁸ Valtiovalituksen voi tehdä toinen sopimusvaltio, jos sen mielestä sopimusvaltio rikkoo yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä. Valtiovalitus voi koskea sekä yksilöityjä ihmisoikeusloukkauksia että kansallisen lainsäädännön ristiriitaisuutta yleissopimuksen kanssa.

²⁸⁹ Yksilövalituksen voi tehdä konkreettisen sopimusrikkomuksen kohteeksi joutunut yksityishenkilö ja kansalaisjärjestö. Pääasialliset valitusedellytykset ovat: väitetty konkreettinen loukkaus, kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty ja valitus tulee tehdä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä. Lisäksi muodolliset edellytykset ovat: valitus ei saa olla nimetön ja valittajan on tullut kärsiä merkittävää haittaa.

²⁹⁰ Pellonpää, Gullans, Pölönen ja Tapanila 2012, 147 -198.

raportteihin edistymisestään lapsen oikeuksien toteuttamisesta. Raportti annetaan viiden vuoden välein. Määräaikaisraporttien pohjalta komitea esittää kunkin maan tilanteesta omat huolenaiheensa ja antaa suosituksensa epäkohtien korjaamisesta. Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen valvomisessa ei ole siis sellaista tuomioistuinta, jonne voitaisiin tehdä yksilövalitusta.²⁹¹

²⁹¹ www.lapsiasia.fi/lapsen_oikeudet. Viitattu 20.2.2014.

6. LOPUKSI

Päätös erityisen huolenpidon järjestämisestä rajoittaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Rajoittamisen sallittavuuden arvioinnissa on sovellettava perustuslakivaliokunnan yleisiä rajoitusedellytyksiä. Nämä rajoitusedellytykset ovat lakiperusteisuus, hyväksyttävyyden välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja tarkkarajaisuus sekä riittävät oikeusturvakeinot. Rajoitusedellytyksiä sovelletaan säädettäessä lakia ja rajoitusedellytyksiä tulee soveltaa myös päätettäessä lapsen perusoikeuksien rajoittamisesta.²⁹²

Erityistä huolenpitoa ei voida kohdistaa lapseen, jolleivät erityiselle huolenpidolle asetut tavoitteet ja edellytykset täyty. Erityistä huolenpitoa ei voida aloittaa tai se tulee päättää, jos osoittautuu, että lapsen tilanteessa voidaan käyttää myös lievempiä keinoja. Erityistä huolenpitoa voidaan rajoitustoimenpiteenä käyttää vain siihen tarkoitukseen kuin siitä on säädetty eli erityinen huolenpito ei saa käyttää lapselle rangaistuksena.

Päätöksen erityisen huolenpidon järjestämisestä tulee perustua lapsesta tehtyyn moniammatilliseen arvioon. Usein erityisen huolenpidon kohteena olevia lapsia koskevat sekä terveydelliset että sosiaaliset ongelmat. Lapsen ongelmien kokonaisvaltainen selvittäminen on lapsen edun mukaista. Tässä halutaan korostaa, ettei lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä ole kysymys mustavalkoisesta erottelusta, kuuluuko lapsi terveydenhuollon vai lastensuojelun piiriin. Mahdollisesti lapsi tarvitsee molempia palveluita riippuen terveydellisten asioiden lisäksi lapsen elinympäristöstä ja perhetilanteesta. Psykkisesti sairaan lapsen hoito ja huolenpito järjestään kuitenkin ensisijaisesti terveydenhuollon toimesta. Huostaanotto ja muut lastensuojelulain toimenpiteet tulevat kysymykseen vasta siinä vaiheessa, jos lapsen huoltaja ei suostu viemään lasta välttämättömäksi arvioituun hoitoon tai kun lapsen kasvuolosuhteisiin liittyy myös ongelmia, joihin terveydenhuollon käytössä olevat keinot eivät yksinään riitä turvaamaan lapsen terveyttä ja kehitystä. Lainsäädännöllisesti tulisi tarkentaa sitä yhteistyökuviota, kun lapsi tarvitsee sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon palveluja samanaikaisesti.²⁹³

Ongelmana ovat tilanteet, joissa lapsi kieltäytyy yhteistyöstä, jolloin lapsen ongelmien syiden selvittäminen sekä lapsen sitouttaminen tavoitteisiin voi olla vaikeaa. Moniammatillisen työryhmän työskentelystä on säädetty hyvin vähän. Työryhmän asiantuntijoiden tehtävistä, oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään eri laissa. Tämä on ongelmallista lapsen oikeusturvan

²⁹² PeVM 25/1994 vp.

²⁹³ Näin myös Rätty 2010(2), 1230–1231.

näkökulmasta, sillä lapsen ja hänen huoltajansa on vaikea olla perillä asemastaan ja oikeuksistaan erityisen huolenpidon järjestämistä koskevassa prosessissa.

Moniammatillisen työryhmän asiantuntijoiden arviointia varten ei ole osoitettu paikkaa, missä arvio tehdään. Lapsen edun näkökulmasta tarkoituksenmukaista ei ole kuljettaa lasta eri laitoksiin arvioitavaksi. Esitetään, että lapsen arviointia varten olisi esimerkiksi Ruotsissa käytettävä niin sanottu lasten talo. Lasten talosta löytyy moniammatillista yhteistyötä varten esimerkiksi sosiaalityöntekijä, psykologi, lääkäri, juristi ja poliisi. Lasten talo palvelisi näin moniammatillista yhteistyötä monessa muussakin erilaisessa lapsiin liittyvissä asioissa. Lasten talosta voitaisiin antaa tietoa lapsille heidän oikeuksistaan ja avustaa muutoksenhaussa ja muistutusten tekemisessä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalihuollon työntekijällä on velvollisuus ohjata lapsi lainopillisen avun piiriin, mutta lasten talosta lapsi voisi myös omaaloitteisesti ja matalalla kynnyksellä itsenäisesti pyytää tarvitsemiaan neuvoja ja apua.

Lapsen oikeusturvan kannalta tulisi säätää määräaika moniammatillisen työryhmän arvion valmistumiselle. Määräajan määrittely on ongelmallista, koska niin monen ammattihenkilön on osallistuttava arvion tekemiseen. Lisäksi lapsen edun määrittely on yksilökohtaista, joten joidenkin lasten kohdalla lapsen edun määrittely on helpompaa ja nopeampaa kuin toisten. Sen jälkeen kun moniammatillisen työryhmän arvio on valmistunut, ei myöskään ole säädetty määräaika päätöksen tekemiselle. Näiden kahden enimmäismääräajan määrittely nähdään lapsen oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Päätös erityisen huolenpidon aloittamisesta ja jatkamisesta on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten päätöksen tekee lastensuojelulain 13 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu viranhaltija. Päätettäessä erityisen huolenpidon aloittamisesta ja jatkamisesta, on sääntelyn oltava perus- ja ihmisoikeussääntelyn vuoksi tiukkaa. Erityisen huolenpidon lopettamisen on kuitenkin oltava byrokraattisesti kevyttä, jotta lapsen oikeuksia ei rajoiteta yhtään sen kovemmin tai yhtään sen pitempään kuin on välttämätöntä. Lapsen oikeusturvasta on huolehdittava kun päätetään erityisen huolenpidon aloittamisesta, jatkamisesta ja myös lopettamisesta. Jos lapsi on tyytymätön erityisestä huolenpidon järjestämisestä tehtyyn päätökseen, on hänellä oikeus hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta.

Erityisen huolenpidon järjestämistä koskevassa päätöksentekoprosessissa lapsi ei ole vain passiivinen viranomaisten päätöksenteon kohde. Lapsella on oikeus tietää, milloin erityinen huolenpito alkaa, kauanko se kestää ja milloin se päättyy. Lapsella on lisäksi oikeus tietää,

miksi hän on erityisen huolenpidon kohteena. Lapsella ei ole oikeutta kieltää moniammatillisen arvioinnin tekemistä. Ollessaan potilaan roolissa lääketieteen asiantuntijan on hoidettava lasta yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, joten lapsella on oikeus esimerkiksi kieltäytyä hänelle suoritettavista tutkimuksista. Lapsella on oikeus saada moniammatillisen työryhmän tekemä arvio itselleen, jollei se ole vastoin tärkeää yksityistä etua. Lasta on tiedotettava hänen muutoksenhakuoikeudestaan hallinto-oikeuteen. Lapsella on oikeus tehdä myös kantelu valvontaviranomaiselle muutoksenhausta huolimatta.

Ennen erityisen huolenpidon järjestämistä koskevaa päätöksentekoa lasta tulee kuulla, jollei se ole lapsen edun vastaista. Lapsen näkemys ja mielipide on otettava huomioon vakavasti. Lapsen edun valvonta on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä, joten hänellä on merkittävä rooli ja vastuu huolehtia lapsen oikeuksien toteutumisesta. Tärkeä osa ammatillista lastensuojelutyötä on lapsen kuuleminen ja kokemusten kuunteleminen. Lapsen osallisuuden mahdollistamiseksi ja tukemiseksi lapsen asioista vastaavan työntekijän on oltava aktiivinen. Lapsella tulee myös olla tiedossa, miten ja missä ajassa hän saa yhteyden sosiaalityöntekijäänsä.²⁹⁴

²⁹⁴ Valviran valvontaohjelmia 4:2012, 48–50.