

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu eräissä lastensuojeluasioissa

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hyvinvointioikeus
Pro gradu -tutkielma
Susanna Niemi
Syksy 2023

II

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu eräissä lastensuojeluasioissa

Tekijä: Susanna Niemi

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, hyvinvointioikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIV + 73 + liitteet

Vuosi: Syksy 2023

Tiivistelmä:

Tutkielman aiheena on julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu eräissä lastensuojeluasioissa. Lastensuojeluasioissa aiheutuissa vahingoissa on suurimmaksi osaksi kysymys kärsimyksestä, jolla tarkoitetaan negatiivisia muutoksia kärsimyksen kohteena olevan henkilön tunnetiloissa. Kärsimys tulee korvattavaksi vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n perusteella. Korvausvastuun toteutuminen lastensuojeluasioissa voi olla kuitenkin haasteellista, sillä vaikka perus- tai ihmisoikeusloukkaus olisikin aiheutettu viranomaisen virheellä tai laiminlyönnillä, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä määritellyt edellytykset menettelyllä aiheutetun aineettoman vahingon eli kärsimyksen korvaamiselle eivät useimmissakaan tilanteissa täyty. Keskeisessä osassa tutkielmaa on myös oikeusministeriön vuonna 2021 asettaman työryhmän valmisteleva ehdotus julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta lastensuojeluasioissa koskevaa oikeuskäytäntöä on melko vähän, minkä vuoksi tutkielmassa hyödynnetään etenkin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja, korkeimman oikeuden sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Tutkielmassa perehdytään ensin vahingonkorvausoikeuteen ja vahingonkorvausoikeuden periaatteisiin sekä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa. Vahingonkorvausoikeuden jälkeen siirrytään lastensuojeluoikeuteen ja etenkin päätöksentekoon lastensuojeluasioissa. Lopuksi tutkielmassa tarkastellaan korvausvastuun tosiasiallista toteutumista lastensuojeluasioissa sekä siinä ilmeneviä haasteita.

Avainsanat: Julkisyhteisö, vahingonkorvausvastuu, lastensuojelu, julkinen valta, perus- ja ihmisoikeudet, harkintavallan käyttö päätöksenteossa, kärsimyskorvaus

SISÄLLYS

LYHENTEET	5
LÄHTEET	6
1 TUTKIELMAN AIHE JA TUTKIMUSMETODIN VALINTA	1
1.1 Johdatus tutkielmaan sekä tutkimuskysymysten asettelu	1
1.1.1 Tutkielman rakenteesta, käsitteistöstä sekä rajouksista	3
1.1.2 Tilastoa lastensuojeluasioiden valituksista hallinto-oikeudessa.....	4
1.2 Tutkimusmetodina lainoppi	6
1.2.1 Lainopin objektiivisuus	7
1.2.2 Sosiaalioikeudellinen lainoppi.....	8
1.2.3 Metodin soveltuvuus tutkielmaan sekä tutkimuskysymysten tavoitteiden saavuttamiseksi.....	9
1.3 Keskeiset arvot ja tavoitteet säännösten taustalla	10
2 JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUU	12
2.1 Julkisen vallan käytön aiheuttama vastuu	12
2.1.1 Vahingonkorvausoikeuden yleiset lähtökohdat.....	13
2.1.2 Julkisyhteisön korvausvastuu vahingonkorvauslaissa.....	15
2.1.3 Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan vahingonkorvauslain sääntelyn muuttaminen	18
2.2 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksien korvaaminen	19
2.2.1 Kärsimyskorvaus	22
2.2.2. Oikeuskäytäntöä	24
3 LASTENSUOJELU	28
3.1 Lähtökohdat lastensuojelulle.....	28
3.1.1 Lastensuojelun sääntelypohja	28
3.1.2 Keskeiset periaatteet lastensuojelussa	31
3.2 Lastensuojeluviranomainen	33
3.2.1 Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.....	35
3.2.3 Hallinnon oikeusperiaatteet	36
4 PÄÄTÖKSENTEKO LASTENSUOJELUASIOISSA JA SIINÄ ESIINTYVÄT	

IV

VIRHERISKIT	38
4.1 Päätöksenteko lastensuojeluasioissa	38
4.1.1 Harkintavallan käyttö päätöksenteossa.....	39
4.1.2 Huostaanottopäätös.....	40
4.1.3 Päätökset sijaishuollossa.....	41
4.2 Tuottamusarviointi lastensuojelun päätöksenteossa	42
4.2.1 Virhe harkintavallan käytössä	44
4.2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja	45
4.3 Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden 19.4.2011 antama tuomio asiassa R 10/1888	47
4.3.1 Tuottamus päätöksenteossa	49
4.3.2 Korvauskelpoinen vahinko	50
5 KORVAUSVASTUUN TOTEUTUMINEN LASTENSUOJELUASIOISSA	53
5.1 Lapsen oikeusturva lastensuojeluasioissa	53
5.1.1 Vahingonkorvausvaatimus yleisissä tuomioistuimissa	56
5.1.2 Vahingonkorvauskanteita käräjäoikeudessa.....	57
5.2 Tosiasialliset mahdollisuudet saada julkisyhteisön korvausvastuu toteutumaan ja muut haastavat lähtökohdat korvausvastuulle.....	60
5.2.1 Korvauskelpoisen vahingon määrittely	62
5.2.2 Korvauksen määrän arviointi.....	64
5.3 Minkälaiset lähtökohdat mahdollistavat laiminlyöntien ja virheiden syntymisen?	66
5.4 Tulevaisuuden kehitysnäkymät.....	67
6 PÄÄTÄNTÖ.....	69
LIITTEET.....	74

LYHENTEET

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HE	Hallituksen esitys
KKO	Korkein oikeus
PL	Suomen perustuslaki
LSL	Lastensuojelulaki
LOS	Lasten oikeuksien yleissopimus
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
VahL	Vahingonkorvauslaki

LÄHTEET**KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT**

Araneva, Mirjam, Lapsen suojeleminen – toteuttaminen ja päätöksenteko. Alma Talent. Helsinki 2022.

Bross, Donald C., Professional and Agency Liability for Negligence in Child Protection." *Law, Medicine and Health Care*, vol. 11, no. 2, April 1983, pp. 71-75.

de Godzinsky, Virve, Kohti lapsiystävällisempää oikeudenkäyttöä. Julkaisussa *Lakimies* 2015 (6) s. 856–878.

de Godzinsky, Virve, Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa, teoksessa *Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (toim.)*, Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2013.

Gullans, Monica – Pellonpää, Matti – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent. Helsinki 2018.

Hahto, Vilja, Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. Alma Talent. Helsinki 2008.

Hakalehto, Suvianna, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent. Helsinki 2018.

Hakalehto, Suvianna, Johdatus lapsen oikeuksiin lastensuojelussa, teoksessa *Hakalehto, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.)*, Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari. Helsinki 2016.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta, julkaisussa *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu* N:o 24, 2013, s. 297–330.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Strasbourgista Suomeen – ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Julkaisussa *Defensor Legis* 6/2010 s. 747–763.

VII

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Julkaisussa Defensor Legis 4/2009 s. 587–605.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Valta ja vahinko – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum. Helsinki 2008.

Heino, Tarja, Kamppailu lastensuojelututkimuksen paikasta ja puitteista, teoksessa Enroos, Rosi, Mäntysaari, Mikko & Ranta-Tyrkkö, Satu (toim.), Mielekäs tutkimus – Näkökulmia sosiaalityön tutkimuksen missioihin. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2017.

Hemmo, Mika, Vahingonkorvausoikeus. Alma Talent. Helsinki 2005.

Hemmo, Mika, Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. WSOY. Helsinki 2002.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent. Helsinki 2017.

Hirvonen, Hanne, Virkavastuu ja päätösaunomaatio – vastuun henkilökohtaisuus kriisissä? Julkaisussa Lakimies 2022 (3–4) s. 386–418.

Hoppu, Esko – Hoppu, Kari – Hoppu, Katja, Kauppa- ja varallisuusouikeuden pääpiirteet. Alma Talent. Helsinki 2020.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan ouikeudelliset perusteet: johdatus julkisouikeuteen. Alma Talent. Helsinki 2014.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

Jääskeläinen, Petri, Perus- ja ihmisoikeusloukkauksien hyvittämisestä. Julkaisussa Defensor Legis 4/2011 s. 431–441.

VIII

Kangas, Urho, Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Alma Talent. Helsinki 2023.

Karhu, Juha - Ståhlberg, Pauli, Suomen vahingonkorvausoikeus. Alma Talent. Helsinki 2020.

Kilkelly, Ursula, The Child and the European Convention on Human Rights. Ashgate Dartmouth. 1999.

Kleinman, Toby G., Child Protection and Child Custody: Domestic Violence, Abuse and Other Issues of Child Protection. Journal of Child Custody, vol. 1, no. 1, 2004, pp. 115-126.

Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, teoksessa Miettinen, Tomi (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita. Helsinki 2016.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2013.

Kuusikko, Kirsi, Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Julkaisussa Lakimies 2014 (1) s. 3–22.

Kuusikko, Kirsi, Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.

Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000.

Lambert, Suzanne – Lindsay-Strugo, Andrea, Focus on Article 8 ECHR: Recent Developments. Judicial Review, vol. 13, no. 1, 2008, pp. 29–40.

Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Julkaisussa Lakimies 2022 (7–8) s. 1158–1185.

Mielityinen, Sampo, Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Edita. Helsinki 2006.

Moilanen, Marlon, Kohti uutta sosiaalioikeudellista lainoppia. Julkaisussa Oikeus 2020 (49) s. 404–424.

IX

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent. Helsinki 2017.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, teoksessa Miettinen, Tomi (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita. Helsinki 2016.

Niemi, Matti, Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Julkaisussa *Lakimies* 7–8/2022 s. 1209–1231.

Niemi, Matti, Lainopillisen tiedon objektiivisuudesta. Julkaisussa *Lakimies* 7–8/2017 s. 950–969.

Nyrhinen, Anna, Sosiaalityön ammatillinen johtaminen, teoksessa Hakalehto, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.), Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari. Helsinki 2016.

Pajulammi, Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum. Helsinki 2014.

Pajuoja, Jussi, Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti? Julkaisussa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016 s. 28–31.

Pekkarinen, Elina – Heino, Tarja – Pösö, Tarja, Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite. Julkaisussa *Yhteiskuntapolitiikka* 78 3/2013, s. 337–342.

Räty, Tapio, Lastensuojelulaki – Käytäntö ja soveltaminen. Edita. Helsinki 2023.

Saastamoinen, Kati, Lapsen oikeus hyvään ja perusoikeuksia kunnioittavaan sijaishuoltoon lastensuojelulaitoksessa, teoksessa Hakalehto, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.), Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari. Helsinki 2016.

Saarnilehto, Ari, Vahingonkorvauslaki – Käytännön kommentaari. Edita. Helsinki 2007.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Lastensuojelu 2022, tilastoraportti 24/2023, 16.5.2023.

Tiilikka, Päivi, Rangaistavaksi säädetty teko kärsimyskorvauksen perusteena. Julkaisussa Lakimies 5/2011 s. 933–956.

Virtanen, Pertti, Vahingonkorvaus – Laki ja käytännöt. Edita. Helsinki 2011.

Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. Alma Talent. Helsinki 2021.

Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeuden perusteet. Alma Talent. Helsinki 2023.

Voutilainen, Tomi, Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa, teoksessa Miettinen, Tomi (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita. Helsinki 2016.

Åkerström, Jeanette, Children's Rights and the Modern Human Rights System, teoksessa Gro Helleddatter Jacobsen (Ed.), Rights of Children in the Nordic Welfare States – Conceptual and Empirical Enquires. NSU Press. Denmark 2015.

VIRALLISLÄHTEET

HE 170/2021 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelun 13 b §:n muuttamisesta.

HE 71/2019 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta.

HE 237/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

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

XI

HE 167/2003 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

LAPS/61/2021 – Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnalle perustuslakivaliokunnalle eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019.

K 11/2023 vp – Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022.

K 15/2020 vp – Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

K 7/2007 vp – Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006.

OM 2023:4 – Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.

OM 59/2010 – Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUS

Lapsen oikeuksien yleissopimus (LOS) SopS 59–60/1991

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) SopS 18/1990

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02

OIKEUSKÄYTÄNTÖ JA RATKAISUT

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisu 19.11.2019 64808/16

XII

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin I. v. Suomi 17.7.2008

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin H. K. v. Suomi 26.9.2006

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin R. v. Suomi 30.5.2006

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin C. v. Suomi 9.5.2006

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin K. A. v. Suomi 14.1.2003

KKO 2016:20

KKO 2013:52

KKO 2011:38

KKO 2011:11

KKO 2010:4

KKO 2008:10

KKO 2006:75

KKO 2000:14

KKO 1996:78

KKO 1998:9

KKO 1983 II 48

Vaasan hovioikeuden 5.10.2016 antama tuomio S 15/632

XIII

Oulun kärjäoikeuden 9.12.2022 antama tuomio riita-asiassa L 742/2021/3065

Satakunnan kärjäoikeuden 29.4.2015 antama tuomio riita-asiassa L 14/8858

Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden 19.4.2011 antama ratkaisu asiassa R 10/1888

EOAK/536/2023 10.3.2023

EOAK/3166/2021 29.12.2022

EOAK/3502/2021 29.6.2022

EOAK/1829/2019 24.7.2019

EOAK/1287/4/05 23.10.2006

MUUT LÄHTEET

Helsingin kärjäoikeus, lausunto asiassa ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö”. 14.3.2023.

Korkein hallinto-oikeus, lausunto asiassa ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö”. 15.3.2023.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, lausunto asiassa ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö”. 13.3.2023.

Suomen tuomariliitto, lausunto asiassa ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö”. 15.3.2023.

Vaasan hovioikeus, lausunto asiassa ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö”. 15.3.2023.

VERKKOLÄHTEET

Helsingin sanomat 2023a

Helsingin Sanomat, Helsinki ja hyvinvointialueet vetoavat Valviraan: Uusi ohje on viemässä lastensuojelun katastrofiin 24.10.2023.

<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009943477.html> (Luettu 27.10.2023)

Helsingin sanomat 2023b

Helsingin sanomat, Asiantuntija: Vilja Eerikan kuolemasta ei ole vielä kukaan opittu – Näissä tilanteissa lapset jäävät jopa vuosiksi ilman apua 5.9.2023.

<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009785971.html> (Luettu 27.10.2023)

Oikeusministeriö, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu 2023.

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2021> (Luettu 27.10.2023)

1 TUTKIELMAN AIHE JA TUTKIMUSMETODIN VALINTA

1.1 Johdatus tutkielmaan sekä tutkimuskysymysten asettelu

Tutkielman aiheena on julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu eräissä lastensuojeluasioissa. Valitussa aiheessa yhdistyvät julkisoikeus, vahingonkorvausoikeus sekä lastensuojeluoikeus. Tutkielman tarkoituksena on käsitellä julkisyhteisöjen korvausvastuuta koskien nimenomaan lastensuojeluasioita. Tämä ensimmäisen rajausta on tehty sen vuoksi, että aihe on haluttu kohdentaa lastensuojeluasioiden piiriin, sillä olen halunnut tuoda tutkielmaan mukaan lapsioikeudellisen näkökulman. Haluan tutkielmassa selvittää, minkälaisissa lastensuojeluviranomaisen päätöksissä esiintyy virheitä sekä tutkia virheellisistä päätöksistä mahdollisesti seuraavaa vahingonkorvausvastuuta. Aiheen rajaaminen virheriskejä sisältävään päätöksentekoon on mielestäni luonteva tapa lähestyä aihetta, sillä virheellisissä viranomaisten päätöksissä aktualisoituu julkisyhteisön korvausvastuu ja näin ollen myös vahingon korvauskelpoisuuden arviointi.

Tutkielman tutkimusongelma on jaettu kahteen tiivistettyyn lähtökohtaan, eli tavoitteena on keskittyä selvittämään, miten julkisyhteisön korvausvastuu toteutuu eräissä lastensuojelussa, ja minkälaisista virheellisistä lastensuojelullisista päätöksistä voi seurata vahinkoa, joka taas voi synnyttää julkisyhteisön korvausvastuun. Tutkimusongelman selvittämiseksi olen määrittänyt kolme tarkentavaa tutkimuskysymystä, jotka ovat 1. virheriskien esiintyminen lastensuojelulain nojalla tehdyissä päätöksissä, millaiset päätökset aiheuttavat korvauskelpoisia vahinkoja, 2. millä perusteilla lastensuojeluasioissa julkisyhteisön aiheuttaman vahingon korvauskelpoisuutta arvioidaan ja 3. onko lapsella ja/tai vanhemmalla tosiasialliset mahdollisuudet saada julkisyhteisön korvausvastuu toteutumaan? Tutkielman tavoitteena on nostaa esille julkisyhteisön korvausvastuun periaatteita lastensuojelussa, ja sitä miten nämä periaatteet näyttäytyvät käytännössä sekä miten niitä tulisi kehittää.

Julkisyhteisön korvausvastuu on aiheena varsin ajankohtainen, sillä oikeusministeriö on vuonna 2021 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotusta julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Tämä työryhmä on laatinut luonnosehdotuksen hallituksen esitykseksi vahingonkorvauslain muuttamiseksi.¹ Esityksen tavoitteena on muun ohella edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ottamalla vahingonkorvauslakiin nimenomaiset säännökset perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukselle aiheutetun vahingon korvaamisesta. Tämä

¹ Kts. OM 2023:4.

tulee omalta osaltaan vaikuttamaan merkittävästi juuri lastensuojelun alueella silloin, kun esitetään vaatimuksia perus- ja ihmisoikeuksien loukkausten korvaamista. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun ajankohtaisuuden lisäksi lastensuojelu on ollut jo useamman vuoden ajan valtamedian huomion kohteena johtuen lastensuojelussa esiintyvistä jatkuvasta resurssipulasta sekä viranomaisten laiminlyöntien aiheuttamista seurauksista². Lastensuojelu on siis myös itsessään varsin ajankohtainen sekä tunteita herättävä aihe, mutta se on samalla myös yhteiskunnallisesti merkittävä osa-alue. Vuoden 2022 aikana 98 634 lapsesta tehtiin lastensuojeluilmoitus, joka vastaa 9,1 prosenttia lapsista. Lastensuojeluilmoitusten määrä kasvoi 5 prosenttia vuodesta 2021. Kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna vuonna 2022 yhteensä 17 885 lasta, ja näistä lapsista 11 477 oli vuoden aikana huostaanotettuja. Vuoden 2022 aikana uusia huostaanottoja tehtiin yhteensä 1 652. Kiireellisesti sijoitettuja lapsia oli yhteensä 4 498, ja näistä lapsista 26 prosentin kohdalla päädyttiin huostaanottoon saman kalenterivuoden aikana.³ Lastensuojelu koskettaa siis määrällisesti yhä useampia lapsia ja heidän perheitään.⁴ Helsingin hallinto-oikeudessa (liite 1.) käsiteltiin vuoden 2022 aikana yhteensä 579 valitusta koskien lastensuojelullisia toimenpiteitä ja 1.1.-31.8.2023 välisenä aikana näitä valituksia on käsitelty yhteensä 367. Vuonna 2021 lastensuojelun kustannukset olivat kokonaisuudessaan yhteensä 1,2 miljardia.⁵

Yhteiskunnallisesta merkittävydestä huolimatta lastensuojelua koskeva tutkimus on ollut melko marginaalista. Tutkimus on keskittynyt lähinnä lapsi- ja perhepolitiikan suuntaan eikä niinkään lastensuojeluun. Lastensuojelututkimus on kuitenkin vahvistunut sekä kehittynyt teemoiltaan ja tavoiltaan tuntuvasti aina 1980-luvulta lähtien. Lastensuojelututkimusta on yhä enemmän, vaikkakin se on yhä pistemäistä. Tutkijoiden määrä on kasvussa, ja tutkimustoiminta on näin ollen vilkastunut ja tutkimusmenetelmät ovat monipuolistuneet. Lastensuojelututkimus on vakiinnuttamassa asemaansa suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä valtaväestön lasten elinolojen tutkiminen ei korvaa erityisen suojelun tarpeeseen joutuneiden lasten elämänolojen tutkimista.⁶ Tutkielman aihe julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu lastensuojeluasioissa on sinänsä tuore näkökulma julkisen vallan korvausvastuuseen, sillä sitä koskevaa tutkimusta esiintyy verrattain

² Kts. esimerkiksi Helsingin Sanomat 2023, Helsinki ja hyvinvointialueet vetoavat Valviraan: Uusi ohje on viemässä lastensuojelun katastrofiin ja Helsingin sanomat 2023, Asiantuntija: Vilja Erikan kuolemasta ei ole vielä kukaan opittu – Näissä tilanteissa lapset jäävät jopa vuosiksi ilman apua.

³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2023, s. 1, 5.

⁴ Hakalehto 2016, s. 24.

⁵ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2023, s. 24.

⁶ Heino 2017, s. 193–217.

vähän⁷.

1.1.1 Tutkielman rakenteesta, käsitteistä sekä rajauksista

Tutkielma rakentuu kuudesta eri luvusta, joista luvut 2–5 muodostavat tutkielman pääluvut. Ensimmäinen luku taustoittaa sekä pohjustaa tutkielman aihetta, kun taas viimeisessä luvussa kootaan pääluvut sisällöllisesti yhteen sekä avataan tutkielmasta muodostettuja johtopäätöksiä. Ensimmäisen luvun tavoitteena on johdattaa lukija tutkielman aiheeseen sekä varsinaiseen tutkimuskysymykseen. Kappaleessa esitellään myös tutkielman perustana oleva tutkimusmetodi sekä sen soveltuvuus tutkielman aiheeseen. Toisessa ja kolmannessa luvussa luodaan pohja tutkielman kahteen eri kantavaan oikeudenalaan eli vahingonkorvaus- ja lastensuojeluoikeuteen. Neljännessä luvussa keskitytään tarkastelemaan viranomaisten päätöksentekoa lastensuojelussa sekä päätöksenteossa esiintyvää tuottamusta tai laiminlyöntiä. Näin ollen onkin loogista, että viides luku käsittelee päätöksenteossa esiintyneen tuottamuksen tai laiminlyönnin aiheuttaman vahingon tuottaman kärsimyksen korvaamista sekä julkisyhteisön korvausvastuun toteutumista. Kuudennessa ja viimeisessä luvussa esitellään päälukujen sisältöjen kautta tehtyjä johtopäätöksiä.

Tutkielman ensimmäinen rajaus ilmenee jo otsikosta, joka on rajattu koskemaan eräitä lastensuojeluasioita. Tutkielmassa ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä laajuudeltaan kaikkia lastensuojeluasioita, minkä vuoksi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun käsittely on rajattu koskemaan vain kodin ulkopuolisen sijaishuollon alaan kuuluvia asioita. Lapsen huostaanoton osalta olen rajannut tutkielmassa käsiteltäväksi nimenomaan ei-tahdonvastaisia huostaanottopäätöksiä, sillä tahdonvastaisen huostaanoton⁸ osalta asian ratkaisee hallinto-oikeus viranhaltijan hakemuksesta (Lastensuojelulaki, LSL 417/2007 43 §:n 2 mom.), eikä tällöin lähtökohtaisesti voi olla kysymys tilanteesta, jossa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu aktualisoituisi päätöksenteossa ilmenneen virheen tai laiminlyönnin johdosta, sillä ensisijaisena oikeusturvakeinona tulee hyödyntää muutoksenhakua⁹. Toinen rajaus koskee vahingonkorvausoikeuden alalta tuottamuksen määrittelyä. Tuottamuksesta voidaan puhua käsitteenä laajassa merkityksessä, jolloin tuottamuvastuu käsittää sekä tahallisella teolla että huolimattomuudella aiheutetut tai varomattomuudesta johtuvat vahingot. Usein tuottamuvastuuta

⁷ Huom. Tosin aihetta läheltä koskettaa Siiri Hurmeen Pro Gradu-tutkielma Helsingin yliopistosta aiheesta ” Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu perus- ja ihmisoikeusloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä” vuodelta 2023. Samankaltainen aihevalinta osoittaa aiheen ajankohtaisuutta.

⁸ Vrt. Jaksossa 5.2.3 käsitellään vahingonkorvauskanteita käräjäoikeudessa, joissa on kuitenkin haettu vahingonkorvauksia myös mm. hallinto-oikeudelle tehtävän huostaanottohakemuksen perusteella.

⁹ Kts. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §, jonka mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä.

käytetään kuitenkin ilman tahallisuutta. Tuottamusta tai tahallisuutta ei ole käsitteinä määritelty vahingonkorvauslaissa vaan niiden sisällön määrittäminen on jäänyt oikeuskäytännön sekä oikeustieteen tehtäväksi.¹⁰ Näin ollen vahingonkorvausoikeudessa ei ole aina yhdenmukaista linjaa siitä, mitä tuottamus käsitteenä pitää sisällään, minkä vuoksi tässä tutkielmassa käsitettä on rajattu niin, että tuottamus käsitteenä ei kata tahallisuutta.

1.1.2 Tilastoa lastensuojeluasioiden valituksista hallinto-oikeudessa

Tutkielmaa varten pyysin hallinto-oikeuksilta koottuja tilastoja lastensuojeluasioita koskevista valituksista viimeisen viiden vuoden ajalta. Tilastot antavat kuvaa valitusten määrästä lastensuojeluasioita koskevissa eri asiaryhmissä ja näin ollen ilmentää lastensuojelun yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tilastoihin pyydettiin tietoja lastensuojelullisia toimenpiteitä (yhteydenpidon rajoitus, kiireellinen sijoitus, huostaanotto, huostassapidon lopettaminen, sijaishuoltoapaikan muutos) koskevista valituksista (liite 2). Hallinto-oikeuksien esittämistä tilastoista päädyin kuitenkin hyödyntämään ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuden kokoamaa tilastoa vuosilta 2018–2023 (liite 1). Hallinto-oikeudet olivat vaihtaneet asianhallintojärjestelmää vuonna 2020, minkä johdosta tietojen tuottaminen vaihteli suuresti eri hallinto-oikeuksien välillä. Tämän vuoksi valitsin ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuden esittämän tilaston, sillä se tarjosi lukumääräisesti parhaimman otannan lastensuojelullisista valituksista. Päädyin siihen, että tarkastelen tarkemmin ainoastaan kahta asiaryhmää, yhteydenpidon rajoituksia sekä kiireellistä sijoitusta ja sen jatkamista, sillä kyseiset asiaryhmät olivat valitusten lukumäärien perusteella isoimmat asiaryhmät, mikäli huostaanottohakemuksia ei huomioida¹¹.

Helsingin hallinto-oikeuden kokoamasta tilastosta olen koonnut tarkemmat prosenttiluvut vuosien 2021–2023 valituksista asiaryhmissä yhteydenpidon rajoittaminen sekä kiireellinen sijoitus sekä sen jatkaminen (kuva 1). Tilastossa on huomioitu valitusten lukumäärä vuoden aikana asiaryhmän sisällä sekä käsiteltyjen (muutettu/ei muutosta) valitusten lukumäärät suhteutettuna valitusten kokonaismäärään. Vuoden 2023 osalta lukumäärät ovat ajalta 1.1.-31.8.2023 eivätkä kokonaiselta vuodelta kuten vuodet 2021 sekä 2022. Tilaston perusteella olen suorittanut hyvin varovaista tulkintaa koskien lastensuojeluasioissa tehtäviä valituksia.

¹⁰ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 87–89.

¹¹ Kts. liite 1. Helsingin hallinto-oikeus lastensuojelu tilastoja 2018–2023.

Yhteydenpidon rajoittaminen	2021	2022	2023	Kiireellinen sijoitus	2021	2022	2023
Ei muutosta	73,9 %	69,1 %	73,6 %	Ei muutosta	79,6 %	84,0 %	78,3 %
Muutettu/kumottu	11,3 %	16,5 %	18,2 %	Muutettu/kumottu	4,1 %	3,2 %	1,7 %
Valituksia yhteensä:	115	139	110	Valituksia yhteensä:	98	125	60

Kuva 1. Prosenttilukuja Helsingin hallinto-oikeuden valituksista asiaryhmissä vuosina 2021–2023.

Yhteydenpidon rajoitusten osalta voidaan todeta, että kyseessä on lukumäärällisesti merkittävä asiaryhmä valitusten osalta. Yhteydenpidon rajoituksia koskevien valitusten vuosittainen lukumäärä vaihtelee 110 molemmin puolin (liite 1). Vuosittain yhteydenpidon rajoituksia koskevista valituksista hallinto-oikeus hylkää noin 70 prosenttia (kuva 1). Sen sijaan yli 10 % valituksista hallinto-oikeus muuttaa/kumoo (kuva 1). Liitteen 1 sekä kuvan 1 perusteella voidaan todeta, että valitukset ovat määrällisesti pysyneet samalla tasolla vuodesta toiseen eikä vuosien välillä erotu dramaattisia notkahduksia. Prosenttiluvut ilmentävät, että suurin osa valituksista hylätään, mutta samalla voidaan myös todeta, että hallinto-oikeudet myös kumoavat selvän osuuden yhteydenpidon rajoituksia koskevista päätöksistä. Yhteydenpidon rajoituksia koskevien valitusten vuosittainen määrä kertoo siitä, että lastensuojelun asiakkaat ovat kokeneet päätöksen olleen virheellisiä ja tämän johdosta valittaneet niistä¹². Pelkän tilaston perusteella ei voida kuitenkaan ottaa kantaa siihen, minkälaisia perusteita ja syitä näiden valitusten taustalla on. Tilastosta voidaan kuitenkin päätellä se, että yhteydenpidon rajoituksia koskevat päätökset ovat määrällisesti merkittävä asiaryhmä valitusten osalta, ja hallinto-oikeus myös säännöllisesti kumoo näitä päätöksiä valitusten johdosta. Tämä kertoo siitä, että lastensuojelun asiakkaat kokevat lastensuojeluviranomaisten menettelyssä sekä toimenpiteissä esiintyvän virheitä tai laiminlyöntejä.

Yhteydenpidon rajoitusten ohella toinen merkittävä asiaryhmä on kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen. Tämän asiaryhmän suhteen muutettujen/kumottujen valitusten vuosittainen lukumäärä on selvästi pienempi kuin yhteydenpidon rajoitusten. Mutta tässäkin asiaryhmässä tuomioistuin muuttaa tai kumoo valituksia säännöllisesti vuosittain (kuva 1). Helsingin hallinto-oikeuden

¹² Kts. esim. K 11/2023 vp, missä oikeusasiamies on ollut huolissaan siitä, että edelleen tehdään rajoittamistoimenpiteitä lastensuojelulain vastaisesti käyttämällä toimenpiteitä sellaisissa tilanteissa tai sellaisilla tavoilla, joita laki ei salli.

esittämien tilastojen (liite 1) perusteella voidaan tehdä ainakin johtopäätös siitä, että lastensuojeluasioiden piirissä olevat asiakkaat kokevat joutuneensa virheellisen menettelyn tai toiminnan kohteeksi, ja he ovat päättäneet valittaa asiasta. Suurin osuus valituksista käsitellään hallinto-oikeudessa ilman muutoksia varsinaisiin päätöksiin, mutta tietty osa päätöksistä tulee muutetuksi tai kumotuksi tuomioistuimen toimesta.

1.2 Tutkimusmetodina lainoppi

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka keskittyy voimassa oleviin oikeuslähteisiin. Näitä lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Lainopin yksi keskeisin tutkimusongelma on yleensä selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävän oikeusongelman osalta. Näin ollen lainoppi pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka tosiasiallisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Tämä lainopin yksi keskeisimmistä tutkimusongelmista on nimenomaan peräisin siitä lähtökohdasta, että oikeusjärjestyksen sisältöä koskettaa olennainen epätietoisuus. Lainopin tehtäviin sisältyy siis oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimus sekä näiden sääntöjen sisällön selvittämiseen tähtäävä toiminta, jota kutsutaan tulkinnaksi. Toinen keskeinen lähtökohta lainopille on tutkimuskohteen systematisointi eli toisin sanoen voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoinnin avulla lainoppi pyrkii luomaan sekä kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeuden tulkitseminen tapahtuu. Systematisoinnin avulla oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujan on helpompi löytää etsimänsä säännökset. Systematisointi auttaa myös hahmottamaan kokonaiskuvan oikeudellisista järjestelyistä sekä niiden välisistä keskinäissuhteista.¹³

Oikeusjärjestyksessä annetut säädökset sekä ennakkopäätökset toimivat lainopin lähtökohtana ja ensisijaisena kohteena. Säästösten ja ennakkopäätösten oikeudellisesti relevantteja merkitysisältöjä eli oikeussääntöjä tulee tulkita osana johdonmukaista oikeusjärjestelmää, jotta niitä voidaan ymmärtää ja näin ollen myös soveltaa. Tulkinta on lainopillisen tiedon muoto, jolloin perustellun tulkinnan edellytyksenä on sen ymmärtäminen, miksi sovellettavat säännöt on annettu. Keskeisen taustan säännöille luovat arvot sekä tavoitteet, joiden toteutumiseksi säännöt ovat annettu. Sääntöjen ymmärtämisen sekä niiden tulkittamisen osalta tulee tiedostaa arvojen, periaatteiden, päämäärien ja erilaisten tulkintavaihtoehtojen keskeinen asema, sillä sääntöjen sekä arvojen ja tavoitteiden välillä vallitsee välttämätön yhteys. Sääntöjen perusteltu soveltaminen ei

¹³ Husa – Mutanen – Pohjalainen 2008, s. 20–21.

ole mahdollista ilman ymmärrystä niiden aineellisesta perustasta.¹⁴ Oikeudellisen argumentoinnin tapa on vakiintunut osaksi lainopillista tulkintaa. Ensimmäisessä vaiheessa osoitetaan soveltuvat säännökset tai ennakkopäätökset. Säännökset tai ennakkopäätökset katsotaan soveltuvan, mikäli ne osuvat käsiteltävän tapauksen tai tilanteen tosiseikkoihin. Näin ollen niiden katsotaan olevan soveltuvia muodollisten seikkojen perusteella. Mikäli suoraan soveltuvia säännöksiä ei voida osoittaa, voidaan hyödyntää analogisesti soveltuvia säännöksiä. Lainopillisessa päättelyssä lähtökohdaksi asetetaan voimassa olevat lain säännökset sekä soveltuvat ennakkopäätökset. Lain säännösten ja soveltuvien ennakkopäätösten avulla voidaan osoittaa oikeudet ja velvollisuudet sekä ne menettelytavat, joilla oikeuksia suojataan ja velvollisuuksia toteutetaan.¹⁵

Oikeuspoliittinen eli de lege ferenda -tutkimus arvioi erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja, joihin tuleva lainsäädäntö voisi mahdollisesti perustua. De lege ferenda -tutkimus voidaan yhdistää tavanomaiseen tai vaihtoehtoiseen lainoppiin¹⁶, jolloin lainsäädäntöä koskeva ratkaisuehdotus syntyy ikään kuin tulkintaan ja systematisointiin pyrkivän lainopin sivutuotteena.¹⁷ De lege ferenda -tutkimus voidaan käsittää myös lainoppia tukevana tutkimuksena.¹⁸ Lainopilliseen tutkimukseen liittyykin usein luontevana osana de lege ferenda -suositusten esittämistä. Lainopillisia tulkintasuosituksia tuottaessa tehdään samanaikaisesti myös havaintoja lainsäädännön puutteista tai aukoista, joiden osalta tutkimuksessa esitetään voimassa olevan lainsäädännön kehittämistä jollain konkreettisesti ilmaistavalla tavalla.¹⁹

1.2.1 Lainopin objektiivisuus

Hyväksyttävänä pidetyn tiedon yhtenä keskeisimpänä ominaisuutena on pidetty objektiivisuutta.²⁰ Perinteisesti objektiivisuus ymmärretään vaatimuksena tiedon riippumattomuudesta suhteessa tiedon subjektiin ja samalla tiedon objektin mukaisuudesta. Näin ollen objektiivisuuden kiistäminen on ollut yksi keskeinen tapa kiistää tiedon luotettavuus sekä samalla ylipäänsä tietynlaisen tiedon kyseenalaistus. Lainopin objektiivisuuden osalta yhteisön objektiivisilla arvoilla on keskeinen asema, sillä ne ovat myös oikeuden virallislähteiden keskeinen sisältö sekä perusta. Tämän vuoksi voidaan sanoa, ettei lainopillisen tiedon objektiivisuudessa ole kyse

¹⁴ Niemi 2022, s. 1230.

¹⁵ Niemi 2022, s. 1221.

¹⁶ Vrt. Leskinen 2022, s. 1162, jossa Leskinen ottaa kantaa de lege ferenda -tutkimuksen määrittelyyn ja ihmettelee, miksei tutkimukselle anneta oikeustieteen metodia koskevissa esityksissä kovinkaan suurta itsenäistä merkitystä tai roolia.

¹⁷ Kolehmainen 2016, s. 108.

¹⁸ Voutilainen 2016, s. 78.

¹⁹ Määttä 2016, s. 151.

²⁰ Niemi 2022, s. 1210.

subjektin ja objektin välisestä suhteesta eli kertooko lause sen oletetusta kohteesta vai enemmänkin sen kertojasta. Kyse on sen sijaan itse tietämisen ja päättelyn eli laintulkinnan ja argumentaation objektiivisuudesta sekä sen kriteereistä. Tulkinta voi olla enemmän tai vähemmän objektiivista tai asteittaista eikä niinkään joko/tai -tyyppinen valinta.²¹

Laintulkinnan tulee olla intersubjektiivista sekä puolueetonta, ja näin ollen vapaata subjektiivisista vaikutteista ja yksilö- tai ryhmäkohtaisista intresseistä. Tällöin tulkinnat ovat uskottavia kenen tahansa esittäminä. Päättelyn objektiivisuuden erityisenä piirteenä voidaan pitää sidonnaisuutta oikeuden virallislähteisiin, etenkin juuri säädöksiin sekä ennakkopäätöksiin. Virallislähteiden sivuuttaminen ei ole mahdollista, mikäli tavoitteena on objektiivinen laintulkinta, vaikka poikkeaminen niistä olisikin mahdollista. Virallislähteet ilmentävät, täsmentävät sekä vahvistavat länsimaisen yhteisön oikeuden, ja näin ollen voidaan katsoa, että virallislähteet perustuvat nimenomaan yhteisön objektiivisiin arvoihin, joita kyseiset lähteet toteuttavat. Oikeuden virallislähteet vahvistavat sekä ilmentävät oikeuden perustana olevia arvoja, ja näin ollen kyseisten lähteiden tarkoituksen on tarkentaa sekä toteuttaa näitä arvoja. Lainopillisessa tulkinnassa tulee siis tukeutua näihin arvoihin ja niihin vetoaminen on olennaisessa osassa. Arvot ja etenkin niiden painotukset kuitenkin vaihtelevat sekä ajan että paikan suhteen. Lainopin yhtenä lähtökohtana on mahdollisuus objektiivisen laintulkinnan avulla ratkaista erilaisia intressiristiriitoja, jotka voivat ilmetä riitoina tai oikeudenkäynteinä. Kyse on myös luottamuksesta yhteisöön yhteisiin sekä objektiivisiin arvoihin, joita hyödynnetään tulkinnan muodostamisessa.²²

1.2.2 Sosiaalioikeudellinen lainoppi

*Marlon Moilanen*²³ on kirjoittanut artikkelin koskien sosiaalioikeudellista lainoppia. Moilanen kirjoittaa artikkelissaan sosiaalioikeudellisen lainopin uudistamisesta herkemmäksi valtasuhteille. Kirjoituksessaan Moilanen pohtii hallinta-analyyttisen näkökulman sisäistämisen merkitystä lainopin itseymmärryksen tulkinta- ja systematisointityötä ajatellen. Moilasan mukaan herkempi suhde valtaan voisi auttaa lainoppia hahmottamaan sosiaalioikeudellisen tavoite- ja arvosidonnaisen sääntelyn soveltamisen yhteyttä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnan kokonaisuuteen modernissa yhteiskunnassa. Tämän lisäksi hallinta-analyyttisen näkökulman sisäistäminen auttaisi arvioimaan kriittisesti lain soveltajan sekä lainoppineen tutkijan

²¹ Niemi 2017, s. 950–965.

²² Niemi 2017, s. 966–968.

²³ Marlon Moilanen työskentelee väitöskirjatutkijana sosiaali- ja hallinto-oikeuden alalla Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Moilanen on luonnehtinut tutkimustaan kriittiseksi teoreettiseksi lainopiksi, jossa kiinnitetään erityistä huomiota oikeuden ja vallan välisiin suhteisiin.

oikeudellisen ajattelun taustalla vaikuttavia hiljaisia oletuksia.²⁴

Moilanen ehdottaa artikkelissaan, että lainopin valtasensitiivinen uudistaminen tapahtuisi sekä lainopin tutkimuskohteen toisinajattelun että lainopin tutkimusmenetelmien tasolla. Lainopin kohteen, eli tässä tapauksessa sosiaalioikeus, on keskeisessä asemassa modernin yhteiskunnan hallinnan käytännössä, näin ollen toiminta kytkeytyy monilta osin voimakkaasti yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijaosaamisen sekä poliittisen päätöksenteon kanssa. Uudistuva lainoppi voi tällöin valtasuhteiden tarkastelun avulla analysoida sosiaalioikeuden kytkeytymistä muihin systemaattisiin hallinnon käytäntöihin, ja näin ollen kuvata muun muassa oikeudellisen sääntelyn rajoittavaa tai mahdollistavaa roolia suhteessa sääntelyn tavoite- ja arvosidonnaisuuteen. *Moilanen* myös huomauttaa, että lainopin tutkijoiden tulisi tunnistaa kriittisesti myös tutkijoiden oman tutkimustyönsä yhteys oikeudelliseen hallintaan yhteiskunnassa. Lainoppi on jo itsessään oikeudellinen käytäntö, jonka yhtenä tehtävänä on oikeudellisten käytäntöjen ohjaaminen tulkinta- ja systematisointisuosituksia tuottamalla.²⁵

1.2.3 Metodin soveltuvuus tutkielmaan sekä tutkimuskysymysten tavoitteiden saavuttamiseksi

Edellisissä kappaleissa on syvennetty tarkemmin siihen, minkälainen tutkimusmetodi lainoppi on sekä selvitetty lainopin objektiivisuuden merkityksellisuutta. Lisäksi olen nostanut esille *Moilasan* näkemyksiä sosiaalioikeudellisesta lainopista ja sosiaalioikeudellisen lainopin uudistamisesta valtasensitiivisempään näkökulmaan. Sosiaalioikeudellisen lainopin näkökulman avaaminen on luonteva valinta tutkielman aiheen kannalta, sillä tutkielman aihe liikkuu sosiaalioikeuden alalla, ja tutkielmassa on kyse perinteisestä valta-asetelmasta eli julkisen vallan suhteesta kansalaiseen (julkisyhteisön suhde lastensuojelun asiakkaisiin). Lainopissa kaksi keskeisintä lähtökohtaa ovat se, että lainopillinen tutkimus keskittyy voimassa oleviin oikeuslähteisiin sekä se, että yleisenä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kysymyksessä olevan oikeusongelman osalta. Tämän tutkielman tutkimusongelmana on selvittää julkisyhteisön korvausvastuun toteutuminen lastensuojelussa sekä minkälaiset virheelliset lastensuojelulliset päätökset voivat synnyttää julkisyhteisön korvausvastuun. Lainopillinen tutkimusmetodi soveltuu ensinnäkin tutkimusongelman ensimmäisen osan tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä luontevin tapa aloittaa selvitystyö julkisyhteisön korvausvastuusta lastensuojeluasioissa on tutustua aihetta koskevaan kansainväliseen sekä kansalliseen lainsäädäntöön sekä perehtyä lainsäädäntöä koskeviin esitöihin eli selvittää lainsäätäjän tahtoa ja tarkoitusta. Annettujen säädösten taustalla

²⁴ Moilanen 2020, s. 404.

²⁵ Moilanen 2020, s. 409.

vaikuttavat vahvasti yhteisön luomat arvot sekä tavoitteet, joiden toteuttamiseksi säädökset ovat annettu. Näin ollen näiden arvojen ja tavoitteiden tiedostaminen on keskeisessä asemassa, kun tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään annettuja säädöksiä.

Tutkielmassa esiintyvä valta-asema edellyttää valtasensitiivisen näkökulman hyödyntämistä, sillä kyseessä on tietynlainen asetelma, jossa pyritään turvaamaan heikomman asema suhteessa julkiseen valtaan. Tutkimusongelman toinen osa koski perehtymistä sellaisiin virheellisiin lastensuojelullisiin päätöksiin, jotka synnyttävät julkisyhteisön korvausvastuun. Tämän osan suhteen lainopillinen tutkimusote pyrkii selvittämään lain soveltamisen eli ennakkopäätösten kautta sitä, miten kyseessä oleva oikeudellinen ongelma ilmenee käytännössä. Ennakkopäätöksen katsotaan soveltuvan käsillä olevaan oikeudelliseen ongelmaan, mikäli sen katsotaan osuvan käsiteltävän tapauksen tosiseikkoihin. Mikäli tällaisia suoraan soveltuvia tapauksia ei pystytä osoittamaan, voidaan tilanteessa hyödyntää analogisesti soveltuvia tapauksia. Tapaukseen soveltuvien ennakkopäätösten avulla pystytään näyttämään ne oikeudet ja velvollisuudet sekä ne menettelytavat, joilla kyseessä olevia oikeuksia suojataan ja velvollisuuksia toteutetaan. Tutkielmassa keskeisessä asemassa on myös oikeusministeriön vuonna 2021 asettaman työryhmän valmisteleva ehdotus julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Tämän vuoksi tutkielmassa on tarkoituksena myös hyödyntää de lege ferenda -tutkimukseen perustuvaa näkökulmaa, ja ottaa kantaa siihen, millä tavoin näitä sääntöjä tulisi tämentää tulevaisuudessa. Tässä tutkielmassa de lege ferenda -tutkimus näyttäytyy nimenomaan lainopillisen tutkimuksen ns. sivutuotteena, jolloin luonteva tapa koota johtopäätöksiä yhteen on esittää de lege ferenda -suosituksia päätännössä.

1.3 Keskeiset arvot ja tavoitteet säännösten taustalla

Lainopin ydinaluetta on oikeussäännösten sisällön selvittäminen eli säännösten tulkinta. Perustellun tulkinnan edellytyksenä on kuitenkin ymmärrys siitä, miksi tietyt säännöt ovat annettu. Sääntöjen taustalla vaikuttavat vahvasti yhteiskunnan luomat arvot ja tavoitteet, joiden toteutumiseksi kyseiset säännöt ovat annettu. Tutkielman aihe on läheisesti sidoksissa lapsioikeuteen, vahingonkorvausoikeuteen sekä julkiseen vallankäyttöön. Julkisen hallinnon ja julkisia tehtäviä hoitavien tahojen toiminnan keskeisenä lähtökohtana toimii hallinnon lainalaisuuden periaate.²⁶ Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti hallinto- ja viranomaistoimintaa

²⁶ Husa – Pohjolainen 2014, s. 15.

sääntelevät ensisijaisesti hallinnon oikeuslähteet ja toissijaisesti muut virallislähteet.²⁷ Julkisen vallan keskeisenä tehtävänä on turvata perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lapsioikeuden alalta keskeisinä periaatteina voidaan mainita lapsen edun ensisijaisuuden periaate, perheyhteyden periaate, suojeluperiaate yhdenvertaisuusperiaate. Edellä mainitut keskeiset periaatteet nauttivat vahvaa institutionaalista tukea, koska ne perustuvat useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä sisältyvät moniin kansallisiin lakeihin. Lapsioikeuden yksi keskeisin oikeuslähde on lapsen oikeuksien sopimus, jonka yleisperiaatteet heijastavat nimenomaan lapsen oikeudellisen aseman tausta-arvoja, ja näin ollen ovat olennaisessa roolissa lapsioikeuden rakenteen ja sisällön systematisoinnissa.²⁸ Vahingonkorvausoikeuden taustalla vaikuttavat tavoitteet järjestyksen ylläpitämisestä sekä turvallisuuden toteutumisesta yhteiskunnassa sillä tavoin, ettei kansalaisten toimintavapaus kuitenkaan liiaksi rajoittuisi. Näin ollen ennaltaehkäisy sekä hyvitys nähdään keinona edellä mainittujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁹

²⁷ Husa – Pohjolainen 2014, s. 15.

²⁸ Hakalehto 2018, s. 72–96.

²⁹ Karhu - Ståhlberg 2020, s. 8.

2 JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUU

2.1 Julkisen vallan käytön aiheuttama vastuu

Julkinen vallan vahingonkorvausvastuuta voidaan kuvailla suhteellisen uutena ilmiönä, sillä vielä 1800-luvulla lähtökohtana oli, ettei julkinen valta vastaa julkisen vallan käyttämisessä syntyneestä vahingosta.³⁰ Kyseinen lähtökohta on peräisin yksinvaltiuden ajalta, jolloin kuningas ei voinut joutua vastuuseen teoistaan, sillä kuningas oli myös suvereeni lainsäätävä. Valtiorakenteen muutos on luonut periaatteellisen perustan sille, että julkisen vallan käytöstä aiheutuu nykyään korvausvastuu. Julkisen vallan vahingonkorvausvastuun kehitys on ollut asteittaista ja siihen liittykin edelleen tiettyjä rajoituksia. Vahingonkorvauslaissa (412/1974, VahL) julkisyhteisön ensisijainen vastuu ilmenee kattavana, mutta siinä esiintyy myös joitakin rajoituksia.³¹ Julkisen vallan käyttöä koskevaa korvausvastuuta on vahingonkorvauslaissa rajoitettu kolmella eri säännöksellä. Kyseiset rajoitukset ovat standardisäännös (VahL 3:2.2), muutoksenhakuvaatimus (VahL 3:4) ja kannerajoitus (VahL 3:5).³² Vahingonkorvauslakia koskevassa muutoshankkeessa on tuotu esille, ettei julkisen vallan vastuun rajoituksia pidetä enää perusteltuina.³³

Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on estää vahingon syntyminen sekä mahdollisesti hyvittää aiheutunut vahinko, mikäli tällainen vahinkoon johtanut loukkaus on kuitenkin tapahtunut. Myös virkamiehen korvausvastuun taustalla ovat nämä kyseiset tavoitteet.³⁴ Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perusta löytyy perustuslain 118 §:n 3 momentista. Lain kohdan mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisen vallan käyttäjän lainvastaisen toiminnan perusteella on yksi oikeusvaltion peruslähtökohtia. Kyseessä on hallinnon jälkikäteinen oikeusturva.³⁵ Vahingosta aiheutuva korvausvelvollisuus voidaan järjestää niin, että se ei koko ankaruudessaan kohdistu suoraan virkamieheen, vaan sen sijaan isännänvastuussa olevaan julkisyhteisöön. Kansalaisella on kuitenkin perustuslain 118 §:n mukainen oikeus vaatia korvausta suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä, vaikka varsinainen suoritusvelvollisuus lain mukaan ei kohdistuisi virkamieheen

³⁰ Kuusikko 2000, s. 483.

³¹ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 269–270.

³² Hakalehto-Wainio 2008, s. 32.

³³ OM 2023:4, s. 117.

³⁴ Koskinen – Kulla 2013, s. 269.

³⁵ Hakalehto-Wainio 2008, s. 106.

välittömästi.³⁶ Perustuslain 118 § ilmentää virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan julkista vallankäyttöä sisältää hallintotehtävää voi hoitaa vain tehtävänsä erityisessä menettelyssä asetettu virkamies, jota koskee erityinen virkavastuu. Kyseinen periaate ilmenee myös perustuslain 124 §:ssä, jossa käsitellään edellytyksiä antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle sekä rajataan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ainoastaan viranomaisten hoidettaviksi. Virkavastuuta on perusteltu yksityisen oikeussuojalla sekä sillä, että virkatehtävien hoitamiselle on asetettu erityisiä vaatimuksia kuten esimerkiksi laillisuusperiaatteen noudattaminen, korostettu julkinen luotettavuus ja objektiivisuus sekä puolueettomuus. Näiden lisäksi tehtävien hoitaminen asiantuntevasti sekä riittävän asiantuntemuksen varmistaminen on mainittu virkavastuun taustalla vaikuttavina lähtökohdina. Virkatehtävän hoitamiselle asetetuissa vaatimuksissa voidaan nähdä olevan kyse eräänlaisista erityisistä laatuvaatimuksista. Virkatehtävien asianmukaisen sekä vastuullisen hoidon takeena voidaankin nähdä nimenomaan erityinen virkavastuu. Odotuksena on, että asetettuihin vaatimuksiin kiinnitetään varmasti huomiota, kun niiden tahalliseen tai tuottamukselliseen rikkomiseen tai laiminlyömiseen liittyy erityisiä seuraamuksia.³⁷

2.1.1 Vahingonkorvausoikeuden yleiset lähtökohdat

Vahingonkorvausoikeuden perussääntönä on tapana esittää, että jokainen joutuu kantamaan kärsimänsä vahingon haitalliset seuraukset itse, ellei ole olemassa jotain erityistä oikeusperustetta korvauksen saamiseen toiselta taholta. Lähdettyessä selvittämään korvausvastuun edellytyksiä joudutaan ottamaan kantaa ensinnäkin korvausvastuun perusteeseen ja toiseksi korvauskelpoiseen vahinkoon. Aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuteen on usein suhtauduttu melko pidättyvästi. Näin ollen aineetonta vahinkoa koskeva vaatimus on ollut mahdollista hylätä, ellei vahinkolajin korvattavuutta ole nimenomaisesti vahvistettu lainsäädännössä. Tällaista kategorista korvaussäännöksen vaatimusta ei kuitenkaan näytä olevan asetettu eikä sitä sen vuoksi voida pitää perusteltuna. Jossain määrin tällainen torjuva asenne aineettomien vahinkojen hyvittämisestä kohtaan saa selityksensä siitä, että tavanomaista vahingon aiheuttamaa surun tai pelon tunnetta tai harmia ja mielipahaa on pidetty normaalielämään kuuluvana sekä sietämisvaatimuksen piirissä olevana. Aineettomien vahinkojen osalta oikeuskehitys on vähitellen johtanut entistä kattavampaan korvaustasoon, mitä voidaan selittää sillä, että taloudellinen hyvinvointi on saavuttanut suhteellisen korkean tason, jolloin huomio suuntautuu elämänlaatua parantaviin aineettomiin seikkoihin ja näiden juridistakin relevanssia aletaan puoltaa laajemmin.³⁸

³⁶ Koskinen – Kulla 2013, s. 269.

³⁷ Hirvonen 2022, s. 394–397.

³⁸ Hemmo 2005, s. 10, 157.

Korvausvastuun syntyminen edellyttää vastuuperustetta. Vastuuperusteen lisäksi korvausvastuun edellytyksenä on, että toiminnasta tai laiminlyönnistä on aiheutunut korvattavaa vahinkoa. Tuottamus on yksi vahingonkorvausoikeuden peruslähtökohdista ja vastuuperusteena tuottamus kattaakin laajana käsitteenä hyvinkin erilaisia ilmiöitä. Tuottamus voidaan määrittellä tietyn tason huolellisuusvelvollisuuden rikkomisena. Jokaiselta yhteiskunnassa voidaan edellyttää tällaista tietyn tason huolellisuutta elämässä. Näin ollen tuottamuksellinen menettely on yhteiskunnan pelisääntöjen vastaista ja siinä mielessä moitittavaa. Tuottamus on käsitteenä joustava, sillä siten vaadittava huolellisuusaste voidaan määrittellä toimintakohtaisesti, kuten ammatti- tai ihmisryhmittäin, ja osin tapauskohtaisesti. Karkeasti määriteltynä tuottamuksellisenä voidaan pitää sellaista toimintaa, jonka aiheuttama vahinko olisi ollut mahdollista välttää toimimalla toisella tavalla.³⁹ Vahingonkorvauslaissa säännelty vastuu perustuu tuottamukselle, eli vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jollei siitä, mitä tässä laissa säädetään muuta johdu.

Syy-yhteys-vaatimus on edellytys korvausvelvollisuuden syntymiselle. Henkilö voi joutua korvausvelvolliseksi ainoastaan silloin, mikäli vahinko on hänen tekonsa tai laiminlyöntinsä seuraus. Vahinkoa aiheuttaneen toiminnan eli tahallisen tai tuottamuksellisen menettelyn ja vahingon välillä täytyy olla syy-yhteys. *Conditio sine qua non* -periaatteen mukaan teko tai laiminlyönti on vahingon syy, jos vahinkoa ei olisi syntynyt, mikäli teko tai laiminlyönti poistettaisiin vahinkoon johtaneesta tapahtumaketjusta. Kyseistä periaatetta kuitenkin rajoittaa adekvaattiteoria, jonka mukaan teon tai laiminlyönnin syistä otetaan huomioon vain ne, jotka yleisen elämäkokemuksen mukaan ovat omiaan aiheuttamaan syntyneen kaltaisen vahingon. Näin ollen, mikäli vahinko on täysin yllätyksellinen ja poikkeuksellinen seuraamus, korvausvelvollisuuden perustuvaa syy-yhteyttä ei ole olemassa.⁴⁰ Näin ollen riski seurauksen tapahtumisesta sekä sen suuruudesta vaikuttavat siihen, pidetäänkö toimintaa tuottamuksellisenä. Mikäli etukäteen tarkasteltaessa ei olisi voitu arvioida, että menettelystä saattaa seurata vahinko tai sellaisen sattumisen riski olisi ollut merkityksettömän pieni suhteessa potentiaalisen vahingon suuruuteen, ei tuottamus ole tällöin käsillä. Tällöin voidaan puhua tuottamusarviointiin kuuluvasta ennakoitavuudesta eli olisiko vahingonaiheuttajan asemassa olleen henkilön pitänyt käsittää menettelystä aiheutuva merkityksellisen suuruinen vaara vahingosta.⁴¹

³⁹ Virtanen 2011, s. 85–91.

⁴⁰ Hoppu ym. 2020, s. 284–285.

⁴¹ Hahto 2008, s. 29–30.

Yhtenä vahingonkorvausoikeuden peruseriaatteena pidetään edun tasoitusta. Vahinkoa kärsinyt ei saa siis hyötyä vahinkotapahtuman johdosta, mikä tarkoittaa, että mikäli vahinkotapahtuma aiheuttaisi vahingonkärsijälle taloudellista etua, vähennettäisiin tämä etu vahingon määrästä. Tällöin, vahingonkorvausvelvollinen olisi velvollinen korvaamaan ainoastaan nettovahingon.⁴² Mikäli korvausvastuusta syntyy riitaa, vahinkoa kärsineen on pystyttävä näyttämään toteen kärsimänsä vahinko, korvausvelvollisen vastuun perusteet sekä vahingon määrä. Tämä tarkoittaa käytännössä vahinkoa aiheuttaneen teon, teon ja vahingon välisen syy-yhteyden sekä vahingon aiheuttajan tuottamuksen toteennäyttämistä.⁴³

2.1.2 Julkisyhteisön korvausvastuu vahingonkorvauslaissa

Vahingonkorvausoikeudessa lähtökohtana on, että jokainen on velvollinen korvaamaan itse vahingon, jonka hän on tahallaan tai tuottamuksellisesti aiheuttanut toiselle. Vain poikkeustilanteissa joku muu voi joutua vahingonkorvausvastuuseen tuottamukseen syyllistyneen puolesta. Isännänvastuutilanteissa vahingonkorvausvastuu syntyy toisen henkilön, tässä tapauksessa työntekijän, aiheuttamasta vahingosta. Kyse on siis työnantajan vastuu työntekijän aiheuttamasta vahingosta.⁴⁴ Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Työnantajana pidetään myös sitä, joka antaa tehtävän sellaiselle itsenäiselle yrittäjälle, joka huomioon ottaen toimeksiantosuhteen pysyvyys, työn laatu ja muut olosuhteet on rinnastettava työntekijään. Lain kohdan 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa sanotaan työnantajasta, koskee vastaavasti valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Näin ollen julkisyhteisön vastuu ei poikkea muusta isännänvastuusta niissä tapauksissa, joissa julkisyhteisö on tavallisen työnantajan roolissa. On kuitenkin tärkeä huomata, että julkisyhteisöllä on kuitenkin muista tahoista poikkeava vastuu silloin, kun kyse on nimenomaan julkisen vallan käytöstä.⁴⁵

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään, että julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.

⁴² Hoppu ym. 2020, s. 288.

⁴³ Saarnilehto 2007, s. 25.

⁴⁴ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 235–236.

⁴⁵ Virtanen 2011, s. 242.

Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Lain kohdan 2 momenttia kutsutaan oikeuskirjallisuudessa standardisäännökseksi⁴⁶, jonka mukaan vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Standardisäännöksessä asetetaan julkisen vallan käytölle oma standardi, josta poikkeaminen johtaa korvausvastuuseen. Näin ollen julkisyhteisön vastuuta on rajattu, sillä vastuu ei koske kaikkia niitä tilanteita, joissa on tapahtunut virhe tai laiminlyönti. Kyseessä on ns. kaksiosainen testi, jossa ensin todetaan, että vahinko on aiheutettu tuottamuksella. Toiseksi on myös osoitettava, että vahingonkorvauslain julkisen vallan käytöltä vaatima huolellisuusstandardi on alitettu.⁴⁷ Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1996:78 sekä KKO 1998:9 tuomioistuin on katsonut, että säännöksiä ei ole noudatettu tai niitä on sovellettu virheellisesti. Viranomaisen virheellisen menettelyn johdosta tuomioistuin on katsonut kyseessä olevien kuntien olevan vahingonkorvausvelvollisia aiheuttamastaan vahingosta ja velvoittanut kunnat korvaamaan kantajille vahingonkorvauksia.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä merkittävässä asemassa on se, että aiheutuuko vahinko virheestä tai laiminlyönnistä nimenomaan julkista valtaa käyttäessä. Tällöin avainasemassa on pyrkimys määritellä julkisen vallan käyttäminen. Määrittelyä ei voida suorittaa ainoastaan työnantajien luokittelun avulla, sillä julkisyhteisöjen piiriin kuuluva työnantaja voi teettää työntekijällään myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttämistä. Tämän lisäksi yksityisoikeudellisella yhteisöllä voi olla toimintaa, joka luokitellaan julkisen vallan käyttämiseksi. Julkisen vallan käyttämisestä aiheutuvasta vahingosta on kyse lähinnä silloin, kun vahingon on aiheuttanut teko, toimenpide tai päätös, johon yhteisöllä on ollut oikeus ainoastaan sellaisten säännösten nojalla, joilla yksityisen vapautta ja muita perusoikeuksia on rajoitettu. Eri yhteisöillä tällaisissa tilanteissa valta tehdä yksilön asemaan, kuten terveyteen, vapauteen, omaisuuteen, vaikuttavia ratkaisuja jopa yksilön suostumuksesta riippumatta. Selvimmin julkisen vallan käyttäminen näkyikin nimenomaan edellä mainitun kaltaisissa hallintotoimissa sekä päätöksissä.⁴⁸

Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti työntekijä on velvollinen virassaan

⁴⁶ Kts. OM 2023:4, esim. s. 37–38. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että standardisäännöksestä luovuttaisiin kokonaan. Oikeuskirjallisuudessa standardisäännöksen merkitys on todettu olevan vähäinen, minkä lisäksi säännös on osoittanut käytännössä tarpeettomaksi. Mietinnössä todetaan, että standardisäännöksellä ei näytä olevan korvauskäytännössä itsenäistä merkitystä.

⁴⁷ Virtanen 2011, s. 246.

⁴⁸ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 271–273.

virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta korvaamaan määrään, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Mikäli työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan edellä mainittu koskee myös virkamiestä. Edellä mainitun säännöksen osalta on huomioitava vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §, jonka mukaan se, joka on vastuussa 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan, vastaa vain siitä määrästä, jota ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. Kyseessä on siis kanavointisäännös. Työnantaja ja työntekijä ovat lähtökohtaisesti molemmat vastuussa työssään aiheuttamasta vahingosta – työnantaja isännän vastuun perusteella ja työntekijä tuottamusvastuun perusteella. Kanavointisäännöksen tarkoituksena on, että korvausvaatimus kohdistettaisiin aina ensin työnantajaan tai julkisyhteisöön, joka on vastuussa virheen tehneestä työntekijästä tai virkamiehestä. Työntekijää koskeva kanavointietu käsittää ainoastaan sen, että hän ei ole ensisijainen korvausvelvollinen vahingonkärsijää kohtaan. Tilanteissa, joissa kanavointisäännös ei tule sovellettavaksi voidaan korvausvaatimus esittää suoraan työntekijää vastaan. Mikäli työntekijä on esimerkiksi aiheuttanut vahingon tahallisesti, kanavointisäännöstä ei voida soveltaa.⁴⁹

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä säädetään muutoksenhakuvaatimuksesta. Lain kohdan mukaan, mikäli valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä. Näin ollen julkisyhteisölle ei aiheudu automaattisesti korvausvelvollisuutta, vaikka julkisen vallan käyttäminen olisikin ollut virheellistä.⁵⁰ Vahingonkorvausvastuu on siis toissijainen reagointikeino virheellisten viranomaisratkaisujen kohdalla, jolloin ensisijaisesti oikeuden menetys tulisi korjata muutoksenhaun kautta.⁵¹ Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n mukainen kannerajoitus⁵² asettaa lisäedellytyksiä korvauskanteen nostamiselle silloin, kun vahingonaiheuttaja kuuluu tiettyyn viranomaisryhmään.⁵³

Vahingonkorvauslain mukaisesti vahingon aiheuttaja on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon vahinkoa kärsineelle. Korvattavassa vahingossa on lähtökohtana täyden korvauksen periaate, jota kuitenkin rajoittaa vahingonkorvauslain sääntely, jonka mukaan korvattava vahinko

⁴⁹ Karhu – Ståhlberg, s. 321.

⁵⁰ Rätty 2023, s. 1007.

⁵¹ Hemmo 2002, s. 75.

⁵² Kts. OM 2023:4, s. 119. Työryhmä ehdottaa mietinnössään kannerajoitusta koskevaa pykälää kumottavaksi.

⁵³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 32.

voi olla henkilövahinko, esinevahinko, puhdas varallisuusvahinko tai kärsimys.⁵⁴ Korvattavasta vahingosta säädetään vahingonkorvauslain 5 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä 4 a ja 6 §:ssä säädettyin edellytyksin kärsimyksestä. Lastensuojeluasioissa tulee yleisimmin korvattavaksi sellaiset vahingot, jotka liittyvät nimenomaan oikeudenloukkauksella aiheutettuun mielipahaan eli kärsimykseen. Näin ollen tutkielmassa keskitytään 5 luvun 6 §:n mukaisiin kärsimyskorvauksiin⁵⁵.

2.1.3 Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan vahingonkorvauslain sääntelyn muuttaminen

Oikeusministeriö on 19.1.2023 julkaissut työryhmän mietinnön julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta liittyen vahingonkorvauslain uudistamiseen. Tutkielman kannalta kyseisessä mietinnössä mielenkiintoista on erityisesti työryhmän näkemykset perus- ja ihmisoikeusloukkauksista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Työryhmän yksi keskeinen ehdotus on yleisen säännöksen lisääminen vahingonkorvauslakiin, mikä koskee julkisyhteisön velvollisuutta korvata vahinko, joka on aiheutettu Suomea sitovassa ihmisoikeussopimuksessa turvatus ihmisoikeuden ja perustuslaissa turvatus perusoikeuden loukkauksesta. Vahingonkorvausta voidaan pitää tehokkaana valtion sisäisenä oikeussuojakeinona, jolla on mahdollista hyvittää ihmisoikeusloukkaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että ihmisoikeusloukkauksesta korvauksen tuomitseminen ilman nimenomaista säännöstä on ollut tähänkin asti mahdollista Euroopan ihmisoikeussopimuksenn 13 artiklan nojalla. Ehdotuksen tarkoituksena on selventää oikeustilaa ja ottaa keskeiset säännökset kansalliseen vahingonkorvauslakiin, jolloin asia ei olisi enää pelkän oikeuskäytännön varassa.⁵⁶

Vahingonkorvauksen perusteena olisi ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkaus eikä virhe tai laiminlyönti ja se määrättäisiin vahingonkorvauslain perusteella. Näin ollen korvattavia vahinkoja olisivat lähinnä henkilövahinko, esinevahinko, kärsimys sekä puhdas varallisuusvahinko. Kärsimyksen korvaamisessa ei otettaisi huomioon vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädettyjä edellytyksiä kärsimyskorvaukselle⁵⁷. Määrättävä korvaus olisi toissijainen muihin käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin, eli esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) taikka naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) nojalla maksettavaan korvaukseen. Näin ollen

⁵⁴ Saarnilehto 2007, s. 25.

⁵⁵ Kts. kärsimyskorvauksesta lisää kappaleessa 2.2.1.

⁵⁶ OM 2023:4, s. 118.

⁵⁷ Kärsimyskorvauksesta tarkemmin luvussa 2.2.1.

tuomioistuimella olisi harkintavaltaa sen arvioidessa loukkausta ja sen laatua sekä myös muiden oikeussuojakeinojen merkitystä. Rahallinen korvaus ei olisi kaikissa tapauksessa tarpeen, sillä keskeisessä asemassa olisi tapauskohtainen arviointi, minkä johdosta loukkaus voitaisiin hyvittää myös pelkällä nimenomaisella loukkauksen toteamisella.⁵⁸

Julkisyhteisön velvollisuudesta korvata ihmisoikeusloukkauksesta aiheutunut vahinko säädettäisiin työryhmän ehdotuksen mukaan vahingonkorvauslain 3 luvun uudessa 7 §:ssä. Pykälää täydentäisi perustuslain 22 §, jossa julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Uuden 7 §:n sanamuoto olisi seuraava: ”*Jos perustuslaissa (731/1999) turvattua perusoikeutta taikka Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua ihmisoikeutta on loukattu, valtion tai muun loukkauksesta vastuussa olevan julkisyhteisön tai julkista hallintotehtävää hoitavan muun yhteisön on korvattava loukkauksella aiheutettu vahinko siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää ja sen estämättä, mitä korvauksen edellytyksistä säädetään 5 luvun 1 ja 6 §:ssä. Korvausta määrättäessä ei sovelleta tämän luvun 6 §:ää. Mitä 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta ja oikeuden siirtymisestä, koskee myös tämän pykälän mukaista korvausvelvollisuutta.*” Lainkohdassa tarkoitetuista perusoikeuksista säädetään perustuslain 2 luvussa. Perusoikeuksiin kuuluvat yhdenvertaisuusoikeudet, vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet, oikeus ympäristöön sekä oikeus oikeusturvaan. Säännöstä sovellettaisiin Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa vahvistettujen ihmisoikeuksien loukkauksiin. Vastaavasti perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata paitsi perusoikeuksien toteutuminen niin myös ihmisoikeuksien toteutuminen.⁵⁹

2.2 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksien korvaaminen

Julkishallinnon yhtenä osa-alueena lastensuojelu on erityisen herkkä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lastensuojelulaissa luodaan viranomaiselle mahdollisuus puuttua lapsen itsemääräämisoikeuteen ja perustuslain 7 §:ssä turvattuun vapauteen ja koskemattomuuteen. Tämän lisäksi lastensuojelutoimenpiteisiin voi sisältyä perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapauden rajoittamista, sekä perustuslain 10 §:ssä ja perustuslain 15 §:ssä suojattuihin luottamuksellisen viestin salaisuuden ja omaisuuden suojaan liittyviä rajoituksia. Erittäin merkittävänä perusoikeuksiin kajoamisena voidaan pitää perustuslain 10 §:n 1 momentissa

⁵⁸ OM 2023:4, s. 118.

⁵⁹ OM 2023:4, s. 167–168 ja 219.

säädettyä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan puuttumista.⁶⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan⁶¹ mukaan ihmisoikeusloukkauksen kohteella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino valtiota vastaan. Lainkohdassa mainittu tehokas oikeussuojakeino pitää sisällään myös riittävän hyvityksen saamismahdollisuuden. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa 41 artiklassa säädetään kohtuullisesta hyvityksestä. Mikäli loukkauksen kohde ei voi saada hyvitystä vahingonkorvauskanteella kansallisessa tuomioistuimessa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi tarvittaessa määrätä kohtuullisen hyvityksen. Ihmisoikeusloukkauksesta määrättävä hyvitys tulee kuitenkin ensisijaisesti pyrkiä hyvittämään kansallisesti, jolloin järjestelmän tarkoituksena on ainoastaan täydentää kansallista korvausturvaa. Hyvitys on harkinnanvarainen korvaus, joka luonteeltaan muistuttaa sekä vahingonkorvausta että rangaistusta. Hyvitys voi käsittää korvauksen aineettomasta sekä aineellisesta vahingosta. Hyvityksen määrääminen edellyttää, että loukkauksella ja kärsityllä menetyksellä on löydettävissä syy-yhteys. Hyvitys voidaan suorittaa vain loukkauksen välittömälle kohteelle eikä sitä suoriteta, mikäli se ei ole tarpeen tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännöstä⁶² löytyy useita tapauksia, joissa tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion hyvitysvelvolliseksi aineettomasta vahingosta.⁶³

Kansallisella tasolla ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvittämistä koskien ei ole yleistä säännöstä vahingonkorvauslaissa⁶⁴ tai missään muussakaan laissa. Loukkaukset pyritään usein korjaamaan käyttämällä olemassa olevia oikeusturvakeinoja, esimerkiksi muutoksenhakua. Yhtenä kansallisena ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisen muotona on rahallinen korvaus. Vahingonkorvauslaki ei ole kuitenkaan aina sellaisenaan käytettävissä tällaisen korvauksen määräämiseen, sillä ihmisoikeusloukkaus ei välttämättä sisällä sellaista virhettä tai laiminlyöntiä, jota vahingonkorvauslain 3 luvussa tarkoitetaan. Vaikka ihmisoikeusloukkaus olisikin aiheutettu viranomaisen virheellä tai laiminlyönnillä, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä määritellyt edellytykset menettelyllä aiheutetun aineettoman vahingon eli kärsimyksen korvaamiselle eivät useimmissakaan tilanteissa täyty. Tämän johdosta oikeuskäytännössä⁶⁵ on valtion korvausvastuu

⁶⁰ Hakalehto-Wainio 2008, s. 289.

⁶¹ EIS:n 13 artiklassa säädetään, että jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

⁶² Kts. esimerkiksi ratkaisut K. A. v. Suomi, I. v. Suomi, H. K. v. Suomi ja C. v. Suomi.

⁶³ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 290–291.

⁶⁴ OM 2023:4 ehdotetaan, että vahingonkorvauslain uudistuksen yhteydessä lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin perustuslaissa turvatun perusoikeuden ja Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkauksen hyvittämisestä.

⁶⁵ Kts. esimerkiksi seuraavat KKO 2008:10, KKO 2011:38, KKO 2013:52 ja KKO 2016:20 korkeimman oikeuden ratkaisut, joissa tuomioistuin on ulottanut korvausvastuun vahingonkorvauslakia laajemmalle.

jouduttu ulottumaan vahingonkorvauslakia laajemmalle. Oikeudellinen peruste tälle löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta sekä perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Aiemmin oikeuskäytännössä on suhtauduttu pidättyvästi kärsimyksen korvaamiseen muun kuin lain nimenomaisen säännöksen nojalla, mutta sittemmin oikeuskäytännössä⁶⁶ on annettu painoarvoa sille, että kärsimyksen korvattavuuteen vaikuttava oikeudellinen ympäristö on muuttunut merkittävästi sen jälkeen, kun vahingonkorvauslaki 1970-luvulla säädetty. Näin ollen on katsottu, että yksilöllä tulee olla oikeus vahingonkorvaukseen ainakin virantoimituksessa olevien henkilöiden tekemien ihmisoikeusloukkauksien aiheuttamasta kärsimyksestä myös sellaisissa tilanteissa, joissa loukkaus ei ole perustunut tahalliseen tekoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti valtiolla katsotaan olevan korvausvastuu, mikäli loukkausta pidetään riittävän vakavana. Jos loukkaus todetaan olevan vähäinen, ei oikeutta korvaukseen kärsimyksestä synny, vaan loukkauksen toteavaa tuomiota voidaan pitää riittävänä hyvityksenä. Arviointi loukkauksen vähäisyydestä tai vakavuudesta tulee perustua objektiivisesti arvioitaviin seikkoihin, minkä lisäksi arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, millainen merkitys loukkauksella on sen kohteeksi joutuneella henkilöllä.⁶⁷

Laillisuusvalvontaa harjoitetaan Suomessa monissa eri elimissä, mutta yleisiä laillisuuden valvontaviranomaisia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeus asiamies. Kyseisten valvontaviranomaisten tehtävät ovat pitkälti hyvin samankaltaisia, mutta keskeisenä erona tehtävissä on, että erityisesti oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Molempien viranomaisten tehtäviin kuuluu sen sijaan esimerkiksi valvoa, että julkisyhteisön työntekijät sekä muut toimijat julkista tehtävää hoitaessaan noudattaa lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Molemmat organit valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista hoitaessaan tehtäviään.⁶⁸ Eduskunnan oikeusasiamies⁶⁹ sekä oikeuskansleri tekevät tarvittaessa viranomaiselle erilaisia hyvitysesityksiä

⁶⁶ Kts. korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2008:10, jossa korkein oikeus on ensimmäisiä kertoja arvioinut mahdollisuuksia laajentaa aineettoman vahingon korvattavuutta vahingonkorvausoikeuden perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.

⁶⁷ OM 2023:4, s. 53–54.

⁶⁸ Husa – Pohjalainen 2014, s. 122–123.

⁶⁹ Kts. EOAK/536/2023, s. 5. Eduskunnan oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* toteaa lausunnossaan koskien julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä, että nykyinen vahingonkorvauslainsäädäntö on puutteellinen, sillä se ei sisällä yleistä velvoitetta julkiselle vallalle korvata vahinkoja perus- ja ihmisoikeusloukkauksista. Jääskeläinen pitää tärkeänä, että vahingonkorvausoikeudellinen järjestelmä sisältäisi myös kirjoitettuun lakiin perustuen sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien loukkausten hyvittämisen. Kts. myös Pajuoja 2016, s. 29. Eduskunnan entinen oikeusasiamies *Jussi*

perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisiksi.⁷⁰ Näin ollen perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen on kehittynyt myös laillisuusvalvonnassa. Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä ei ole kansainvälisesti tarkasteltuna mitenkään poikkeuksellinen liitettäväksi etenkin oikeusasiamiehen tehtäviin. Perus- ja ihmisoikeuskysymysten valvonnan osalta Suomen oikeusasiamiesinstituutio on noudattanut kansainvälistä kehityslinjaa.⁷¹ Varsinkin eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosien aikana yhä selvemmin siirtynyt viranomaisten toiminnan valvomisesta yksilön oikeuksien edistämistä kohden. Eduskunnan oikeusasiamiehen esitykset eivät ole viranomaisia sitovia, mutta ne johtavat miltei poikkeuksetta myönteiseen lopputulokseen. Käsitteenä oikeusasiamiehen määräämä hyvitys on laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus. Hyvitys voi tarkoittaa vahingonkorvauslain mukaisen korvattavan vahingon lisäksi myös oikeuden tai vapauden loukkaamista tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen haitan taikka epäoikeudenmukaisuuden tunteen tai vääryyskokemuksen rahallista hyvittämistä. Voidaan siis sanoa, että tältä osin hyvitys muistuttaa kärsimyksestä suoritettavaa korvausta. Hyvitys voi olla myös jotain muutakin kuin esimerkiksi rahallinen korvaus, kuten pahoittelu tai anteeksipyyntö.⁷² Vuonna 2022 oikeusasiamies teki 22 kappaletta hyvitysesityksiä.⁷³

2.2.1 Kärsimyskorvaus

Kärsimyskorvauksesta säädetään vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä. Lain kohdan mukaan kärsimys voi tulla korvattavaksi loukkauksen kohteeksi joutuneelle. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä, jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu. Oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä ei edellytä, että loukkaaja tuomittaisiin rikoksesta, mutta teon tulee kuitenkin täyttää rikosoikeudellinen tunnusmerkistö. Lisäksi loukatun täytyy olla tietoinen loukkaavasta teosta sen tekohetkellä eikä välttämättä riittävää ole se, että loukattu tulisi myöhemmin tietoiseksi loukkaavasta teosta. Perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on myös oma merkityksensä kärsimyskorvausten osalta, sillä perusoikeusmyönteinen tulkinta voi laajentaa loukattujen oikeushyvien piiriä siitä, mihin vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n esitöiden perusteella voisi päätyä. Esimerkiksi yksityiselämän käsitettä ei tule tulkita vahingonkorvauslakia

Pajujoja tuo esiin, että vahingonkorvaus lainsäädännön puutteena on, ettei se sisällä yleistä velvoitetta julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta perusoikeusloukkaustilanteissa.

⁷⁰ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 291.

⁷¹ Kuusikko 2011, s. 221.

⁷² OM 2023:4, s. 54.

⁷³ K 11/2023, s. 25.

sovellettaessa suppeammin kuin miten se ymmärretään perus- ja ihmisoikeutena. Yksityiselämän piiriin kuuluu näin ollen myös perhe-elämä lapsen huoltoon liittyvine oikeuksineen.⁷⁴ Hallituksen esityksen 309/1993 vp mukaan käsite yksityiselämä voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Perustuslain 10 § ei sisällä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tavoin nimenomaista mainintaa perhe-elämän suojasta. Tämä johtuu perhe-käsitteen ongelmallisuudesta ja sen määrittelyn vaikeudesta. Perhe-elämä kuuluu kuitenkin tästä huolimatta perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin.⁷⁵

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oikeus kärsimyskorvaukseen on sillä, jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu, ja 4 kohdan mukaan sillä, jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla, 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavalla tavalla. Näin ollen ensimmäinen kohta edellyttää, että loukkaus aiheutetaan rangaistavaksi säädetyllä teolla, kun taas kolmas ja neljäs kohta edellyttävät, että henkilökohtaista koskemattomuutta tai ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu.⁷⁶ Lain esitöiden mukaan neljännen kohdan soveltamisala on tarkoitettu suppeaksi, ja korvaukseen oikeuttavan loukkauksen tulisi kohdistua nimenomaan loukatun ihmisarvoon eli hänelle ihmisenä ja yksilönä kuuluvaan arvoon ja koskemattomuuden suojaan.⁷⁷ Neljättä kohtaa voidaan myös kuvailla tietynlaiseksi yleislausekkeeksi, jonka säätämisellä on pyritty varautumaan sellaisiin tilanteisiin, joita ei ole etukäteen ollut mahdollista tarkasti ennakoida.⁷⁸ Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n suojaamat intressit sisältyvät laajalti perustuslain 2 luvussa turvattuihin perusoikeuksiin. Korvaukseen oikeuttavien loukkaukset saattavat heikentää eri tavoin kärsijän mahdollisuuksia toteuttaa käsitystään mielekkästä elämästä. Näin ollen säännöksellä on myös vahva yhteys perustuslain 1 §:n 2 momentin ajatukseen ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaamisesta.⁷⁹

Kärsimyksessä on kyse negatiivisista muutoksista kärsimyksen kohteena olevan henkilön tunnetiloissa. Tämänkaltaisia tunnetiloja voivat olla esimerkiksi suru, pelko ja nöyryytys. Kärsimyksen syntyminen ei välttämättä edellytä psyykkisen tilan häiriintymistä, vaan ihminen voi kokea kärsimystä ilman, että henkilövahingon kynnys ylittyisi tai että terveydentilassa tapahtuisi

⁷⁴ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 352–353.

⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 53.

⁷⁶ OM 2023:4, s. 44.

⁷⁷ HE 167/2003 vp, s. 58.

⁷⁸ Saarnilehto 2007 s. 169.

⁷⁹ Mielityinen 2006, s. 205.

mitään muutosta. Näin ollen kärsimyksen toteaminen ei edellytä mitään lääketieteellisesti todettavaa muutosta, kuten vammaa tai sairautta. Henkilö voi kokea kärsimystä, vaikka pelkän järkytyksen tai oikeudenloukkauksen vuoksi. Kärsimyskorvauksen tarkoituksena on hyvittää itsetunnon ja ihmisarvon loukkaus. Kärsimyskorvaus perustuu siihen, että henkilölle loukkauksesta aiheutunut negatiivinen tunnetila on hyvitetävää. Kärsimyskorvauksen osalta on hyvä tiedostaa, etteivät kaikki negatiiviset tunnereaktiot ole korvattavissa, vaan mielipaha sekä surun, pelon tai vihan tunteet ja vastaavat elämään normaalisti kuuluvat epämiellyttävät tunnetilat eivät ole vahingonkorvauslain tai muidenkaan korvaussäännösten perusteella korvattavissa.⁸⁰ Lain esitöiden mukaan kärsimyksen korvaaminen perustuu näkemykselle, jonka mukaan kärsimyksen korvaamisen ensisijaisena perusteena sekä tavoitteena on henkilöön kohdistuneen loukkauksen hyvittäminen. Kärsimyksestä suoritettavalla korvauksella loukkauksen uhri saa rahallisen hyvityksen hänen itsetunnolleen sekä ihmisarvolleen aiheutuneesta loukkauksesta. Tämän ohella kärsimyksen korvaamisella voidaan nähdä olevan myös symbolista merkitystä. Lailla turvattu oikeus kärsimyskorvaukseen merkitsee näin ollen myös vahvistusta sille, että tietynlaiset henkilöön kohdistuvat loukkaukset ovat yhteiskunnan näkökulmasta moitittavia sekä sitä, että yhteiskunnan puolesta tunnustetaan tämänkaltaisista loukkauksista uhrille aiheutuva kärsimys. Tästä näkökulmasta oikeus kärsimyskorvaukseen voi merkitä loukkauksen uhriksi joutuneelle henkilölle myös eräänlaista moraalista hyvitystä. Sen sijaan kärsimyskorvausta ei ole tarkoitettu rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi loukkauksen aiheuttajalle.⁸¹

2.2.2. Oikeuskäytäntöä

Tässä jaksossa on tarkoitus syventyä tarkemmin oikeuskäytäntöön koskien nimenomaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksista johtuvan kärsimyksen hyvittämisestä. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksista johtuvan kärsimyksen korvaamista on käsitelty sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeuskäytännössä ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa. Nämä ratkaisut ovat muovanneet julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa oikeustilaa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2011:11 oli kyse lapsikaappauksen aiheuttamasta yksityiselämän loukkauksesta, jonka perusteella toisella vanhemmalla oli oikeus saada korvausta loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä. Käräjäoikeus oli asiassa määrännyt maksettavaksi vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella 3.700 euron korvauksen kärsimyksestä lapsikaappauksella aiheutetun loukkauksen johdosta. Hovioikeus ei omalta osaltaan muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Korkein oikeus arvioi asiassa kärsimyksen korvaamisen säädösperustaa, ja totesi, että

⁸⁰ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 350–351.

⁸¹ HE 167/2003 vp, s. 21–22.

VahL 5 luvun 6 §:n 1 momentin 4 kohta on tarkoitettu laajentamaan korvausvastuuta eräissä momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavissa tapauksissa. Näin ollen korkein oikeus arvioi ensiksi, että voitiinko käsillä olevassa asiassa oleva kärsimys korvata momentin 1 kohdan mukaan.⁸²

Korkein oikeus totesi vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan osalta, että yksityiselämällä tarkoitetaan henkilön yksityisyyttä ja oikeutta luottamuksellisen tietojen tai viestien suojaan. Lain esitöiden⁸³ mukaan tyypillisimpiä kyseisiin oikeuksiin kohdistuvia loukkauksia ovat muun muassa salakatselu ja salakuuntelu sekä yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen. Perustuslaissa turvattua yksityiselämän suojaa (10 §) ei ole tarkemmin rajattu vaan yksityiselämä tarkoittaa yleiskäsitteenä henkilön yksityistä piiriä. Vaikka perustulain 10 §:ssä ei nimenomaisesti ole mainittu perhe-elämän suojaa, lain esitöissä⁸⁴ todetaan perhe-elämän kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. Näin ollen korkein oikeus linjasi, että perus- ja ihmisoikeutena turvattuun lapsen vanhemman yksityiselämän suojaan kuuluu yleensä myös perhe-elämän suojaan liittyvä oikeus osallistua lapsen huoltoon ja pitää yhteyttä lapseensa.⁸⁵ Korkeimman oikeuden mukaan yksityiselämän piiriä ei näin ollen tule käsittää suppeampana kuin mitä sillä yleisesti tarkoitetaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohtaa soveltaessa. Korkein oikeus päätyi ratkaisussaan lopputulemaan, jonka mukaan edellä mainitussa lain kohdassa tarkoitettulle yksityiselämän suojalle on annettava tulkinta, joka noudattaa perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä. Tästä seurasi, että lain kohdassa tarkoitettu yksityiselämän loukkaus voi kohdistua myös perhe-elämään.⁸⁶ Kyseisellä korkeimman oikeuden ratkaisulla on ollut merkityksellinen asema koskien perus- ja ihmisoikeusloukkauksille annettavaa tulkintasisältöä sekä niiden johdosta maksettavia vahingonkorvauksia. Korkeimman oikeuden linjaaman oikeusohjeen mukaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen korvaussuoja kattaa yksityiselämän suojan koko perus- ja ihmisoikeussuojan laajuudelta sikäli kuin yksityiselämään kohdistuvat loukkaukset ovat kriminalisoitu.⁸⁷ Tapauksen juridinen kiinnostavuus liittyy myös siihen, että kyseissä tapauksessa huoltajan oikeuksien loukkaamisen tulkittiin kuuluvan loukkausteon rangaistavuutta edellyttävän vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen yksityiselämän käsitteen piiriin. Lisäksi tapauksen kautta vahvistettiin, että kaapatun lapsen toinen vanhempi oli lapsikaappauksella loukatun oikeushyvän haltija ja näin ollen

⁸² KKO 2011:11, kohta 3.

⁸³ HE 167/2003 vp, s. 56.

⁸⁴ HE 309/1993 vp, s. 53.

⁸⁵ KKO 2011:11, kohdat 4. ja 5.

⁸⁶ KKO 2011:11, kohta 6.

⁸⁷ Tiilikka 2011, s. 956.

kärsimyskorvaukseen oikeutettu taho.⁸⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 1829/2019, 24.7.2019 oli kyse lapsen nöyryyttävästä ja alistavasta kohtelusta perhehoidossa. Tapauksessa kantelija pyysi selvittämään entisen perhehoitajansa menettelyä sijaishuollon järjestämisessä. Kantelijan mukaan muun muassa hänen yhteydenpitoaan sekä liikkumistaan oli voimakkaasti rajoitettu. Kantelijan liikkumisvapautta oli rajoitettu perhehoitajan omalla päätöksellä, ja hänen yhteydenpitoansa oli rajoitettu ottamalla kantelijan puhelin haltuun sekä katkaisemalla esimerkiksi kantelijalta nettiyhteys. Kantelijan mukaan perhehoitaja oli käyttänyt liikkumisvapauden rajoitusta rangaistuksena kantelijan käyttäytymisen johdosta tai siitä, ettei kantelija ollut noudattanut perhehoitajan määräämiä sääntöjä. Selvityksen mukaan kantelijan kokemat epäkohdat olivat tulleet lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tietoon kokonaisuudessaan vasta sijaishuoltoapaikan vaihtamisen jälkeen.⁸⁹ Oikeusasiamies on ratkaisussaan katsonut, että perustuslain turvaamat oikeudet eivät ole kantelijan tapauksessa toteutuneet täysimääräisesti, minkä johdosta perusoikeuksien toteutumisesta vastuussa ollut viranomaisen hyvitti kantelijalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset.⁹⁰ Kaupungin hyvinvointipalvelujen mukaan perusoikeusloukkaukset ja niiden seuraamusten vakavuus sekä loukkausten kesto huomioon ottaen kohtuullinen hyvitys kantelijalle oli 4.000 euroa.⁹¹

Suomea koskevista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavista tuomioista merkittävä osa käsittelee muun muassa yksityis- ja perhe-elämän suojaa, jota koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla⁹². Useimmissa tapauksissa tuomioistuin on määrännyt Suomen valtion maksamaan loukatulle hyvityksen.⁹³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut valtiolle lastensuojelutapauksia koskevissa tapauksissa varsin laajan harkintamarginaalin, ja se on verrattain harvoin todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimusta 8 artiklaa olisi loukattu⁹⁴, kun lapsi otetaan huostaan. Poikkeuksena tähän lähtökohtaan ovat esimerkiksi vastasyntyneiden huostaanotot, joihin tuomioistuin on suhtautunut vakavasti.⁹⁵

⁸⁸ Tiilikka 2011, s. 933–934.

⁸⁹ EOAK/1829/2019, s. 2–3.

⁹⁰ EOAK/1829/2019, s. 9.

⁹¹ K 15/2020 vp, s. 135.

⁹² Kts. myös EIT:n ratkaisu 19.11.2019 64808/16, jossa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että lastensuojeluviranomaiset olivat tapaamisoikeutta rajoittamalla rikkoneet EIS 8 artiklaa. Tuomioistuin oli myöntänyt valittajille yhteensä 10.000 euroa hyvityksenä aineettomasta vahingosta.

⁹³ OM 2023:4, s. 49.

⁹⁴ Kts. kuitenkin esimerkiksi H. K. v. Suomi 26.9.2006, jossa tuomioistuin katsoi 8 artiklaa osittain loukatun sekä C. v. Suomi 9.5.2006, jossa katsottiin myös 8 artiklaa loukatun.

⁹⁵ Hakalehto 2018, s.76.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu R. v. Suomi 30.5.2006 koskee sellaista tapausta, jossa tuomioistuin on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli loukattu. Tapauksessa oli kyse siitä, että olivatko viranomaiset ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin huostaanotetun ja sittemmin sijaisperheen huoltoon annetun lapsen ja hänen biologisen vanhempansa jälleenyhdistämistä varten sekä siitä, että käsiteltiinkö huostaanoton päättämistä ja tapaamisoikeutta kohtuuttoman pitkän ajan.

Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei sosiaaliviranomainen ollut pitkään jatkuneen huostaanoton aikana ryhtynyt mahdollista perheen jälleenyhdistämistä edistäviin toimenpiteisiin, joita viranomaiselta olisi voitu kohtuudella voitu edellyttää. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että tapaamisoikeuden jyrkkä rajoittaminen oli ollut osoitus siitä, että sosiaaliviranomainen oli tarkoittanut vahventaa huostaanotetun lapsen ja hänen sijaishuoltajiensa suhdetta. Näin ollen ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että viranomaiset eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin perheen mahdollisen jälleenyhdistämistä silmällä pitäen, jolloin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli rikottu. Ihmisoikeustuomioistuin linjasi ratkaisullaan, että huostaanoton tulee lähtökohtaisesti olla väliaikainen toimenpide, joka on päätettävä niin pian kuin sen asianhaarat vain sallivat sen. Viranomaisilla on positiivinen velvollisuus ryhtyä perheen jälleenyhdistämistä koskeviin toimenpiteisiin heti kun se on kohtuudella toteutettavissa. Tämä velvollisuus muodostuu asteittain pakottavammaksi huostaanoton jatkuessa.⁹⁶

Suomea koskevat ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat tärkeitä, sillä niiden avulla valtiolla on mahdollisuus sekä velvollisuus kehittää kansallista ihmisoikeustilannetta tuomioiden oikeusohjeiden mukaisesti, ja näin ollen saattaa kansallinen taso vastaamaan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämää ihmisoikeussuojan tasoa.⁹⁷

⁹⁶ K 7/2007 vp, s. 68.

⁹⁷ Hakalehto-Wainio 2010, s. 763.

3 LASTENSUOJELU

3.1 Lähtökohdat lastensuojelulle

Lastensuojelulain (417/2007, LSL) tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (1 §). Lapsen vanhemmat ovat lähtökohtaisesti vastuussa lapselle kuuluvasta hoivasta sekä huolenpidosta. Vanhempien ohella myös julkinen valta osallistuu lapsen huolenpitoon esimerkiksi kunnallisten peruspalveluiden muodossa, kuten neuvoloiden, päiväkotien sekä koulujen kautta. Lastensuojelu on osa lapsen julkista huolenpitoa ja sen voidaan määritellä olevan lapsen huolenpidon viimesijainen julkisoikeudellinen turvaverkko. Lastensuojelun kohteena ovat erityisen tuen tarpeessa olevat lapset ja heidän perheensä. Erityisen tuen tarpeessa olevien lasten kasvuolosuhteet ovat vaarantuneet tai lapset ovat vaarantaneet terveytensä ja kehityksensä omalla käyttäytymisellään.⁹⁸

Varsinainen lastensuojelutyö voidaan jakaa avohuollon tukitoimiin ja kodin ulkopuoliseen sijaishuoltoon. Lastensuojelulain 4 §:n 3 momentin mukaisesti avohuollon tukitoimet ovat aina ensisijaisesti järjestettävä tuki lapselle ja lapsen perheelle. Mikäli lapsen hyvinvointia ei voida turvata avohuollon tukitoimien kaltaisilla lievemmillä keinoilla, julkisen vallan velvollisuus on lastensuojelulain 40 §:n mukaisesti ottaa lapsi huostaan ja järjestää lapselle sijaishuolto.⁹⁹ Lastensuojelua voidaan tarkastella kahden eri ulottuvuuden avulla – ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu. Ehkäisevä lastensuojelu kuuluu useiden eri viranomaisten vastuulle ja siinä pyritään vaikuttamaan yleisiin kasvuoloihin ja tukemaan huoltajia lasten kasvatuksessa. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu voidaan jakaa lastensuojelutarpeen selvitykseen, avohuoltoon, sijaishuoltoon ja jälkihuoltoon. Lastensuojelu on sisällöllisesti yhdistelmä päätöksentekoa, tukitoimia, palveluita sekä valvontaa. Lastensuojeluviranomaisen toimintaa koskeva vahingonkorvausvastuu koskettaa lähinnä lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua.¹⁰⁰

3.1.1 Lastensuojelun sääntelypohja

Lastensuojelua koskeva sääntely perustuu sekä kansalliseen että kansainväliseen lainsäädäntöön. Keskeiset lastensuojelua sääntelevät normit ovat koottu lastensuojelulakiin, mutta lastensuojeluun liittyvää sääntelyä esiintyy muissakin laeissa. Tällaisia lakeja ovat muun ohella sosiaalihuoltolaki

⁹⁸ Hakalehto 2016, s. 23.

⁹⁹ Hakalehto 2016, s. 25.

¹⁰⁰ Hakalehto – Wainio 2008, s. 289.

(1301/2014), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), hallintolaki (434/2003), laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki), laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (190/2019, lapsenhuoltolaki) ja perhehoitolaki (263/2015). Myös Suomen perustuslailla (731/1999, PL) on keskeinen asema lastensuojelua koskevassa sääntelyssä. Perustuslailla turvatut perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Yksi merkittävä perusoikeus lapsen oikeudellisen aseman kannalta on perustuslain 6 § 3 momentin säännös, jonka mukaan lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Kyseinen säännös tarkoittaa, että lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti sekä keskenään että myös aikuisväestöön nähden. Lastensuojelun näkökulmasta keskeinen perustuslain säännös on 19 § 3 momentti, jossa säädetään, että julkisen vallan tulee tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 21 § on taas varsin merkityksellinen lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta, sillä myös lapsilla on oikeus luottaa siihen, että heille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat ja epäillyt oikeudenloukkaukset voidaan saattaa ratkaistavaksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Edellä mainittujen lain kohtien toteutuminen turvataan puolestaan perustuslain 22 §:ssä, jossa julkinen valta velvoitetaan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet asettavat rajoja sekä velvollisuuksia lainsäätäjälle. Lainsäätäjän tulee ottaa perustuslain säännökset huomioon kaikessa lastensuojelua koskevassa sääntelyssä eikä lainsäädäntö saa loukata perusoikeuksia. Lainsäätäjällä on myös samalla velvollisuus edistää lainsäädännöllä lasten yhdenvertaisuutta sekä osallisuutta.¹⁰¹

Kansainvälisen sääntelyn osalta keskeisin oikeuslähde on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (lapsen oikeuksien sopimus, LOS). Sopimusta sovelletaan kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Lapsen oikeuksien sopimus on sisällöltään poikkeuksellisen kattava, laaja ja yksityiskohtainen. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsi on sekä aktiivinen toimija että erityisen suojelun kohde. Sopimuksen määräykset käsittelevät sitä, miten lapsia tulee yhteiskunnassa kohdella sekä miten lapsilla on oikeus osallistua ja toimia. Valtaosa määräyksistä koskee nimenomaan lapsen oikeuksia perheen ulkopuolella eli eri viranomaisen velvollisuuksia suhteessa lapseen. Sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka julkaisee myös yleiskommentteja sopimuksen määräyksien tulkinnasta valvontatoimensa lisäksi. Sopimus on lakitasoisena voimassa olevaa oikeutta Suomessa ja näin ollen se tulee sovellettavaksi sosiaalihuolto- ja lastensuojelulain rinnalla. *Aranevan* mukaan yleisesti saatetaan ajatellakin, että lapsen oikeuksien sopimuksessa lapselle turvatut oikeudet on kirjoitettu sisälle lastensuojelulakiin, mikä toki pitää paikkansakin,

¹⁰¹ Hakalehto 2016, s. 34–35.

mutta tästä huolimatta sopimusta itseään ja sen lakitasoista velvoittavuutta ei vieläkään tunneta riittävästi. Käytännön tasolla tämä ilmenee siten, että lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä ei oteta huomioon tosiasiallisessa hallintotoiminnassa suoraan sovellettavina säännöksinä eikä niihin viitata tai niitä ei mainita eri viranomaispäätösten perustelujen yhteydessä.¹⁰²

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) ei ole nimenomaisia lapsia koskevia määräyksiä, mutta sopimuksen turvaamat oikeudet koskettavat jakamattomasti ja yhtäläisesti sekä aikuisia että lapsia. Euroopan ihmisoikeussopimus on ollut Suomessa voimassa aina vuodesta 1990. Sopimuksen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka on oikeuskäytännön kautta kehittänyt melko vahvan lapsioikeudellisten asioiden doktriinin, minkä johdosta sopimus on selvästi merkityksellinen myös lapsioikeudellisten asioiden näkökulmasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat päätökset ovat sitovia suhteessa sopimuksen jäsenvaltioihin.¹⁰³ Lastensuojelun näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksellisin määräys on kuitenkin artikla 8, jossa turvataan jokaisen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta, ja etenkin artiklan 2 kohta, jonka mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Artikla 8 käsittää monia eri osa-alueita, mutta tilanne, johon artiklaa 8 voidaan suoraan soveltaa, on nimenomaan lastensuojeluviranomaisten toteuttama lapsen huostaanotto.¹⁰⁴ Kyseisen artiklan sanamuoto on varsin kiinnostava, sillä se on muotoiltu muotoon ”*Right to respect for private and family life*” eikä esimerkiksi muotoon ”*Right to privacy and family life*”, kuten suurin osa muista ihmisoikeussopimuksen oikeuksista. Artiklaa ei ole voitu määritellä tyhjentävästi ja sen on kuvailtu olevan varsin avoin ja yleinen säännös sanamuodoltaan. Yleisestä sanamuodostaan huolimatta artiklan tarkoitus on selkeä – suojata yksilön yksityis- ja perhe-elämää sekä estää viranomaisten puuttumisen kyseisen oikeuden nauttimiseen ilman hyväksyttävää syytä.¹⁰⁵

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa suojatut jokaiselle kuuluvat ihmisoikeudet kuuluvat myös lapselle samoin tavoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklassa turvataan lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään

¹⁰² Araneva 2022, s. 8–11.

¹⁰³ Hakalehto 2016, s. 37–38.

¹⁰⁴ Kilkelly 1999, s. 263.

¹⁰⁵ Lambert – Lindsay-Strugo 2008, s. 29.

suojeluun ja huolenpitoon. Lisäksi kyseinen artikla velvoittaa ensisijaisesti ottamaan huomioon lapsen edun kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimenpiteissä. Artiklassa annetaan myös lapselle oikeus vapaasti ilmaista mielipiteensä, minkä lisäksi siinä myös veloitetaan ottamaan lapsen mielipide huomioon häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Artiklassa suojataan myös lapsen oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa. Lastensuojelun näkökulmasta merkityksellisen määräys on artikla 7, jossa turvataan jokaisen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan unionin perusoikeuskirjaa sovelletaan ainoastaan unionin sisällä, ja se on sitova suhteessa Euroopan unionin toimielimiin, elimiin, laitoksiin sekä jäsenvaltioihin vain silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.¹⁰⁶

Julkiselle vallalle on edellä mainitussa sääntelyssä luotu velvollisuus tukea lapsen vanhempia tai muutoin hänen huolenpidostaan vastaavia henkilöitä lapsen hoito- ja kasvatustehtävissä. Tämän tuen antamisen johdosta julkinen valta voi puuttua lapsen kehityksen, hyvinvoinnin ja edun toteutumisen turvaamisen edellyttämässä laajuudessa lähtökohtaisesti muilta suojattuun perheen sisäiseen asiaan sekä yksityisyyteen. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toimenpiteiden kohteena ovat nimenomaan lapsen perus- ja ihmisoikeudet. Kun lastensuojeluviranomainen puuttuu näihin oikeuksiin julkista valtaa käyttäen, tulee tällaisten toimenpiteiden aina perustua lakiin. Perustuslain 22 §:n toteutuminen edellyttääkin käytännössä, että virkavastuulla toimivat viranhaltijat tuntevat perus- ja ihmisoikeussäännökset sekä tunnistavat ne julkista valtaa käyttäessään ja ottavat ne huomioon ratkaisutoiminnassa. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toteuttamiseen sekä päätöksentekoon liittykin usein asianosaiseen ja viranomaisen välistä voimakasta vastakkainasettelua. Tällainen asetelma ei koskaan voi olla tasaväkinen viranomaisen valta-aseman vuoksi. Tämän johdosta lastensuojeluviranomaisen tulee lastensuojeluprosessin aikana kiinnittää erityistä huomiota perustuslain 21 §:ssä säädettyjen menettelyllisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen.¹⁰⁷

3.1.2 Keskeiset periaatteet lastensuojelussa

Lastensuojelun keskeisistä periaatteista säännellään lastensuojelulain 4 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan lastensuojelun tarpeen arvioinnissa ja lastensuojelun toteutuksessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus on merkittävin

¹⁰⁶ Araneva 2022, s. 26–27.

¹⁰⁷ Araneva 2022, s. 5–7.

lastensuojelun periaate¹⁰⁸, ja se toimii lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun kantavana sekä koko toiminnan läpileikkaavana periaatteena. Lapsen edun ensisijaisuus löytyy myös lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista ja perusarvoista¹⁰⁹. Ainoastaan lapsen edun huomioiminen ei ole riittävää, vaan lapsen etu tulee nimenomaan asettaa ensisijaiseksi ratkaisukriteeriksi kaikissa lasta koskevilla päätöksissä sekä toimissa. Tämä tarkoittaa sitä, että lapsen edun kanssa mahdollisesti ristiriidassa oleva intressi, kuten vanhemman perhe-elämän suoja, syrjäytyy lapsen edun näin edellyttäessä lastensuojelulain mukaisia toimenpide- ja ratkaisuvaihtoehtoja harkittaessa. Vanhemman oikeuksien ja etujen rajoittaminen on kuitenkin sallittua vain siinä määrin mitä lapsen edun ja oikeuksien turvaaminen välttämättä vaatii.¹¹⁰ Pelkkänä käsitteenä lapsen etu¹¹¹ ei vielä itsessään ilmaise juuri mitään, vaan lapsen etu saa sisältönsä riippuen kyseessä olevan lapsen iästä, kehitystasosta ja siitä elämäntilanteesta, jossa lapsi juuri sillä hetkellä elää. Lapsen etua ei voida näin ollen tyhjentävästi määritellä, sillä kyse on aina yksilökohtaisesta harkinnasta.¹¹²

Lapsen oikeus suojeluun toimii yhtenä lastensuojelulain peruspilarina. Lastensuojelu rakentuu lapsen turvallisen ja tasapainoisen kehityksen suojelulle. Lastensuojelulain 1 §:n mukainen velvollisuus suojella lasta voidaan tulkita tarkoittavan huolehtimista kaikkien lapsen oikeuksien toteutumisesta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen oikeus suojeluun ja huolenpitoon turvataan sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa¹¹³. Mainitussa lainkohdassa on nimenomaan kyse lapsen oikeudellisen aseman erottamisesta aikuisen oikeudellisesta asemasta. Lainkohta velvoittaa kaiken lastensuojelunsääntelyn sekä toiminnan perustumaan lapsen ja tämän oikeuksien suojeluun. Kyse ei ole ainoastaan lapsen suojaamisesta hänen perheeseensä mahdollisesti liittyvistä riskitekijöistä vaan kaikilta lapsen elämälle haitallisilta asioilta. Näin ollen lastensuojelun työntekijöiden tulee myös seurata riittävästi lapsen elämää esimerkiksi sijaishuollossa sekä puututtava välittömästi mahdollisiin epäkohtiin. Lapsen edun toteuttaminen ilmenee lapsen oikeudessa suojeluun.¹¹⁴

¹⁰⁸ Kts. HE 252/2006 vp, s. 117. Hallituksen esityksen mukaan lapsen edun ensisijaisuus on lastensuojelun kantava periaate, ja lapsen edun turvaaminen on lastensuojelun tärkein periaate.

¹⁰⁹ Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lasta koskevilla päätöksissä on aina ensisijaisesti harkittava lapsen etu.

¹¹⁰ Araneva 2022, s. 285–290.

¹¹¹ Kts myös. Pajulammi 2014, s. 195. Lapsen etu on lapsioikeuden periaatteista tärkein ja samaan aikaan myös ongelmallinen, sillä lapsen etuun vetoamalla on mahdollista yhdessä ja samassa tapauksessa perustella useia toisiinsa nähden vastakkaisia lopputulemia.

¹¹² Rätty 2023, s. 13–14.

¹¹³ LOS 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

¹¹⁴ Hakalehto 2016, s. 40–41.

Yhtenä merkittävänä lastensuojelun periaatteista voidaan pitää sitä, että kaikkien lastensuojelun palveluiden ja toimenpiteiden tulee edistää ennen kaikkea lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lapsen suotuisan kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen pyritään ensisijaisesti toteuttamaan lapsen luonnollisessa kasvuympäristössä. Näin ollen lastensuojelun keskeisenä periaatteena on tukea lapsen huoltajia, vanhempia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä.¹¹⁵ Lastensuojelulain 4 §:n 3 momentti ilmentää hienovaraisuusperiaatetta. Lain kohdan mukaan lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Avohuollon tukitoimien ensisijaisuus ei siis kuitenkaan estä välitöntä ryhtymistä lapsen huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen, mikäli lapsen etu sitä vaatii. Lapsen edun ensisijaisuus edellyttää, että kaikissa tilanteissa tulee valita sellainen keino tai palvelun toteuttamistapa, jolla sen hetkessä tilanteessa turvataan parhaalla mahdollisella tavalla lapsen etu. Lastensuojelutoimenpiteillä ei tule aiheuttaa tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpidolle. Lisäksi toimenpiteet tulee pyrkiä rajoittamaan niin, että perheen ja lapsen itsemääräämisoikeuteen eli autonomiaan puututaan mahdollisimman vähän.¹¹⁶ Mikäli avohuollon toimien sijasta on päädytty sijaishuoltoon, yksi keskeinen tavoite sijaishuollon toteutumisessa on perheen jälleenyhdistäminen.¹¹⁷

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt neljä lapsen oikeuksia koskevaa sopimuskohtaa yleisperiaatteiksi, joilla on erityisasema lapsen oikeuksien sopimuksessa. Nämä neljä yleisperiaatetta ovat syrjinnän kieltä (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla), lapsen oikeus elämään ja kehitykseen (6 artikla) sekä oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (12 artikla). Kysyvät yleisperiaatteet tulee ottaa aina huomioon, kun muita sopimuskohtia tulkitaan.¹¹⁸ Yleisperiaatteet ohjaavat lapsen oikeuksien sopimuksen artiklojen tulkintaa, mutta ne ovat myös lapsen aineellisia oikeuksia. Yleisperiaatteet ohjaavat työskentelyä sekä päätöksentekoa sosiaalihuolto- ja lastensuojelulain mukaisia sosiaalipalvelujen järjestämisessä.¹¹⁹

3.2 Lastensuojeluviranomainen

Lastensuojeluviranomaisen tehtävänä on varmistaa ja turvata jokaisen lapsen oikeus kasvaa ja kehittyä täyteen potentiaaliinsa turvallisessa kasvuympäristössä.¹²⁰ Lastensuojelulain 13 §:ssä säädetään lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta. Lainkohdan mukaan päätöksentekoon ovat oikeutettuja hyvinvointialueen hallintosäännön mukaan määräytyvä

¹¹⁵ Araneva 2022, s. 283.

¹¹⁶ Rätty 2023, s. 11–12.

¹¹⁷ Hakalehto-Wainio 2008, s. 291.

¹¹⁸ Åkerström 2015, s. 45.

¹¹⁹ Araneva 2022, s. 11.

¹²⁰ Araneva 2022, s. 11–12.

sosiaalihuollon johtava viranhaltija, joka täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 1 momentin mukaiset vaatimukset. Edellä mainitun lisäksi päätöksenteko-oikeus¹²¹ on myös johtavan viranhaltijan määräämällä muulla virkasuhteessa olevalla sosiaalityöntekijällä. Viranhaltijalla tarkoitetaan kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:n mukaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen. Lain 17 §:ssä säädetään viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Lainkohdan mukaan viranhaltijan tulee suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Lisäksi viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainkohtaa koskevissa esitöissä todetaan, että kyseessä on kaksi oikeusvaltioperiaatteen olennaista ainesosaa. Lain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön piiriin kuuluu sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin.¹²² Julkisen vallan käyttöä on kuvailtu hallintotoiminnaksi, joka kohdistuu välittömästi hallinnon ulkopuolisen yksityisen oikeusasemaan etuja suoden, oikeuksia perustaen, velvoitteita asettaen tai pakottaen. Julkisen vallan käyttöä on myös tyypillisesti hallintoasian käsitteleminen ja siihen olennaisesti liittyvä päätöksenteko.¹²³ Sosiaalityöntekijän sekä johtavan sosiaalityöntekijän työnkuvaan sisältyy huomattava määrä julkisen vallan käyttöä sisältäviä työtehtäviä.¹²⁴

Julkisen vallan käytön osalta on hyvä tiedostaa ero julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Julkinen hallintotehtävä on julkista vallan käyttöä laajempi käsite, jolla viitataan suureen hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisten hallintotehtävien joukko on laaja ja ne liittyvät suurelta osin lakien toimeenpanoon, päätösten täytäntöönpanoon ja julkisten palvelutehtävien hoitamiseen, mutta myös yksilön oikeuksiin liittyvään julkisen vallan käyttöön. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaiselle, mutta säännöksen edellytysten täytyessä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muullekin kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lain kohdan mukaan

¹²¹ Kts. Päätöksenteosta ja päätöksenteko-oikeudesta tarkemmin kappaleessa 4. Päätöksenteko lastensuojeluasioissa ja siinä esiintyvät virheriskit.

¹²² HE 1/1998 vp, s. 74.

¹²³ Araneva 2022, s. 37.

¹²⁴ Nyrhinen 2016, s. 77.

merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä työtehtäviä ei voida antaa kuin ainoastaan viranomaisille. Mikäli julkinen hallintotehtävä annetaan perustuslain 124 §:n nojalla yksityisen henkilön tai tahon hoidettavaksi, on siinä kyse edelleen julkisesta toiminnasta, minkä johdosta tällaista tehtävää hoitava henkilö kuuluu rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin ja hänen vahingonkorvausvastuunsa on verrattavissa virkamiehen vastuuseen.¹²⁵

3.2.1 Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä

Lastensuojelulain 13 b §:n mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö. Lainkohdan 2 momentin mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta¹²⁶ asiakkaana. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii lapsen asioiden vastuuhenkilönä koko lastensuojeluasiakkuuden ajan, eikä vastuu lapsen asioista siirry esimerkiksi lapsen sijaishuollon alkaessa sijaishuoltopaikalle, vaan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii edelleen lapsen asioiden vastuuhenkilönä. Lastensuojelulain 24 §:n mukaan lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on vastuu lapsen edun turvaamisesta, ja näin ollen sosiaalityöntekijän tulee valvoa lapsen edun toteutumista sekä avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä ja tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin. Näiden tehtävien asianmukainen suorittaminen edellyttää, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijän tulee tavata lasta henkilökohtaisesti lastensuojelulain 29 §:n sekä 53 §:n mukaisesti riittävän usein riippumatta siitä, onko lapsi joko lastensuojelun avohuollon asiakas tai sijaishuollossa oleva lapsi. Lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeinen tehtävä sijaishuollossa olevan lapsen osalta ilmenee lastensuojelulain 45 §:stä. Lainkohdan mukaan hyvinvointialueella on huostaanotetun lapsen osalta oikeus päättää huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta.¹²⁷

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulle kuuluu huolehtia, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen sekä palvelut. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu myös sosiaalihuollon palvelujen antamisen lisäksi vastata päätöksenteosta sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa lastensuojelutarpeen selvittämisestä, läheispiiriin kartoittamisesta, lapsen

¹²⁵ Araneva 2022, s. 46–47.

¹²⁶ Kts. HE 170/2021 vp, s. 68. Asiakkaiden enimmäismäärää sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2024 alkaen. Vuoden 2022 alusta lukien asiakkaiden enimmäismäärä tulisi olla 35 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti.

¹²⁷ Saastamoinen 2016, s. 146–147.

asiakassuunnitelman ja vanhemmuutta tukevien suunnitelmien laadinnasta sekä ilmoituksen vastaanottamisesta laitoksesta asiakassuunnitelman välittömästä tarkastamisesta. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä myös valmistelee päätöksentekoon oikeutetulle viranhaltijalle tehtävät päätösehdotukset sekä hakemukset hallinto-oikeudelle. Lastensuojelulaissa säädetään nimenomaisesti päätösvallasta sekä tehtävistä, jotka on määrätty lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, eikä kyseistä päätösvaltaa voida siirtää ylemmälle tasolle. Tällaisia lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän päätösvaltaan kuuluvia tehtäviä ovat muun muassa velvollisuus tavata lasta sijaishuollon aikana, valvoa sijaishuollon tosiasiallista järjestämistä sekä sen laatua, arvioida lapsen kokonaistilanne mahdollisten rajoitustoimenpiteiden osalta, huolehtia lapsen tiedollisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarvittaessa neuvottava ja ohjattava lasta hänen oikeusturvaansa liittyvissä kysymyksissä. Lapselle on esimerkiksi selvitettävä, mitä eri keinoja hänellä on käytettävissä, mikäli lapsi katsoo, että yhteydenpitoa tehty rajoituspäätös on tehty virheellisillä perusteilla. Näin ollen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän rooli sijaishuollossa olevan lapsen arjessa on vähintäänkin merkittävä.¹²⁸

Lastensuojelulain 14 §:n 1 momentin mukaisesti hyvinvointialueen on huolehdittava, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on käytettävissä lastensuojelutyössä tarvittava asiantuntemus, kuten lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon sekä oikeudellisen osaamisen osalta. Lastensuojeluviranomaisen ammattitaitoon sisältyy erityisiä vaatimuksia, sillä erilaisten tilanteiden arviointi edellyttää useiden alojen asiantuntemusta sekä vahvaa lastensuojelu- ja sosiaalityön ammattitaitoa. Juridinen osaaminen on myös avainasemassa, sillä lastensuojeluun liittyvän päätöksenteon rajat löytyvät nimenomaan lainsäädännöstä. Monenlaiset tilanteet vaativat usein perus- ja ihmisoikeuksien vastakkaista punnintaa, mikä taas edellyttää itsessään syvällistä oikeuskäytännön tuntemusta.¹²⁹

3.2.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain (434/2003, HL) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Nämä oikeusperiaatteet rajaavat lastensuojelun työntekijöiden harkintavaltaa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Edellä mainitun lain kohdan perusteella on tunnistettavissa viisi periaatetta, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate,

¹²⁸ Rätty 2023, s. 98–100.

¹²⁹ Hakalehto-Wainio 2008, s. 291.

suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojaperiaate.

Lastensuojelussa hallinnon oikeusperiaatteet ilmenevät seuraavilla tavoilla. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samanlaiset asiat tulee ratkaista samoin tavoin. Näin ollen viranomaisten tulee pitkällä aikavälillä noudattaa yhdenmukaista ratkaisulinjaa päätöksissään. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa myös kohtelemaan lastensuojelussa asioivia tasapuolisesti ja syrjimättömällä tavalla. Objektiviteettiperiaate ilmenee viranomaisten ratkaisuisissa, joiden perustelut on rakennettava puolueettomasti. Lastensuojelun näkökulmasta tarkasteltuna lapsen ja huoltajien tulisi kokea, että menettely on tasapuolista sekä puolueetonta. Suhteellisuusperiaate on keskeinen nimenomaan lastensuojelussa, sillä viranomaisten käyttämien keinojen on oltava kohtuullisessa sekä järkevässä suhteessa asiassa tavoiteltaviin päämääriin. Lastensuojelussa on olennaista, että toimien kohteena olevan oikeuksiin puututaan lievimmällä mahdollisella tavalla, esimerkiksi jos kyseessä on rajoitustoimenpiteiden käyttö. Tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa rajat viranomaisen toimivallan käytön osalta niihin tarkoituksiin, joita varten viranomainen on olemassa. Lastensuojelun osalta tämä tarkoittaa, että kaikessa lastensuojelullisessa toiminnassa on toteuttava yksinomaan sille laissa säädettyjä tavoitteita. Luottamuksensuojaperiaatteella turvataan lastensuojelussa lapsen ja vanhempien luottamusta viranomaistoiminnan oikeellisuuteen niin, että lastensuojelun asiakas voi luottaa siihen, että lastensuojelun toiminta on johdonmukaista.¹³⁰

¹³⁰ Hakalehto 2016, s. 34.

4 PÄÄTÖKSENTEKO LASTENSUOJELUASIOISSA JA SIINÄ ESIINTYVÄT VIRHERISKIT

4.1 Päätöksenteko lastensuojeluasioissa

Lastensuojeluprosessissa toimii useita eri viranhaltijoita, joiden velvollisuuksia päätöksenteossa ohjaa lastensuojelulaki.¹³¹ Lastensuojelulain 13 §:ssä säädetään lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta. Lainkohdan mukaan hyvinvointialueen määräämälle sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai johtavan viranhaltijan määräämälle muulle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle kuuluu muun muassa päätöksenteko koskien ei-tahdonvastaista huostaanottoa tai sen lopettamista sekä yhteydenpidon rajoitus tai kiireellinen sijoitus, sen jatkaminen tai sen lopettaminen. Kiireellisessä tilanteessa hyvinvointialueen määräämällä viranhaltijalla on päätöksenteko-oikeus koskien yhteydenpidon rajoittamista (LSL 63 § 2 mom.). Lastensuojelullisissa päätöksissä saatetaan joutua punnitsemaan keskenään nopean puuttumisen tarvetta sekä huolellista säännösten noudattamista. Lähtökohtana päätöksenteossa tulee kuitenkin pitää varsin korkeaa huolellisuuden tasoa. Päätöksentekoa rajaavat lastensuojelua koskevat säännökset ja periaatteet, hallinnon oikeusperiaatteet sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Lastensuojelutyöltä tulee voida odottaa erityisosaamista sekä asiantuntemusta ottaen huomioon lastensuojelulaissa annettavan painoarvon ammatillisen osaamisen merkitykselle päätöksenteossa. Kyseinen lähtökohta asettaa korkean vaatimuksen huolelliselle harkintavallan käytölle lastensuojeluasioissa.¹³²

Kaikkea hallintotoimintaa koskee velvollisuus harkintavallan käyttöön ja vaatimus hyvästä hallinnosta. Velvollisuus käyttää harkintavaltaa sekä vaatimus hyvästä hallinnosta tuovat esiin hallintotoiminnan toimintaympäristön erityisluonteen, joka on huomioitava vahingonkorvausoikeudellista tuottamusta arvioitaessa. Julkisen vallan käytön huolellisuuden arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 21 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaiselle kuuluu oikeus saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Julkisen vallan käytön tulee olla asianmukaista sekä päätöksen valmistelun että varsinaisen päätöksenteonkin osalta. Asianmukaisuusvaatimusta konkretisoi perustuslain 2 §:n mukainen vaatimus siitä, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Vaatimus asioiden asianmukaisesta käsitelystä viranomaistoiminnassa pitää sisällään yleisen huolellisuusvelvollisuuden, joka tarkoittaa, että

¹³¹ Nyrhinen 2016, s. 75.

¹³² Hakalehto-Wainio 2008, s. 301.

viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu selvittää käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti sekä huolellisesti. Kun arvioidaan julkisen vallan käyttäjän toiminnan tuottamuksellisuutta, lähtökohdaksi on otettava toimintaa ohjaavat säännökset. Säännökset luovat perustan sille huolellisuudelle, jota julkishallinnossa on noudatettava. Huomattava osa julkisen vallan käytöstä on nimenomaan päätöksentekoa.¹³³

Hakalehto-Wainio on väitöskirjassaan todennut, että lastensuojeluasioissa virheriskit viranomaisen toiminnassa liittyvät usein päätöksentekoon tai menettelyyn. *Hakalehto-Wainion* mukaan sijaishuollossa olevaa lasta koskevassa päätöksenteossa sekä huostaanottopäätöksissä ilmenee suhteessa muihin lastensuojelullisiin toimenpiteisiin verrattuna eniten virheriskien mahdollisuuksia.¹³⁴ Huostaanottopäätöksen virheellisyydestä aiheutuvia vahinkoja, ja näin ollen julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva oikeuskäytäntö on varsin niukkaa, minkä vuoksi osana tutkielmaa tullaan käsittelemään vain muutamaa aihetta koskevaa käräjäoikeuden ratkaisua. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamieheltä löytyy useita ratkaisuja¹³⁵ liittyen eri lastensuojelutoimenpiteisiin ja niitä koskevan päätöksenteon asianmukaisuuteen. Tutkielmassa perehdytään tarkemmin ei-tahdonvastaisiin huostaanottopäätöksiin sekä sijaishuollossa tehtäviin päätöksiin, kuten yhteydenpidon rajoittamiseen sekä eristämiseen. Kyseisillä lastensuojelutoimenpiteillä puututaan merkittävällä ja olennaisella tavalla lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin.

4.1.1 Harkintavallan käyttö päätöksenteossa

Julkisen vallan käyttö perustuu suurimmaksi osaksi päätöksentekoon. Päätöksenteon perustana olevat normit ovat luonteeltaan usein joustavia, sillä tarkoituksena on vähentää päätöksenteon liiallista kaavamaisuutta. Oikeus ja velvollisuus käyttää harkintaa päätöksenteossa kuuluvat julkishallinnon tunnusmerkkeihin. Harkintavalta päätöksenteossa pitää sisällään mahdollisuuden etsiä yksittäistapaukseen soveltuvia ratkaisuvaihtoehtoja ja valita yksi niistä. Harkintavallan käsitettä voidaan määritellä myös asiantuntijuuden kautta, jolloin harkintavallan käyttö edellyttää asiantuntijan arviointia. Silloin kun säännös sallii harkinnanvaraisuuden, luo se myös samalla oikeudellista epävarmuutta sekä vähentää järjestelmän ennustettavuutta. Harkintaan liittyy harkintavallan käyttäjän valinnanvapaisuus, mutta myös samalla velvollisuus tehdä asiassa päätös. Viranomaisilla on ratkaisupakko, ja näin ollen valinnanvapauden lisäksi harkinnassa on kysymys

¹³³ Hakalehto-Wainio 2009, s. 600–601.

¹³⁴ Hakalehto-Wainio 2008, s. 296, 300.

¹³⁵ Eduskunnan oikeusasiamieheltä käsitellään tarkemmin ratkaisuja EOAK/3166/2021 ja EOAK/3502/2021 kappaleessa 4.2.2.

siis myös itsenäisen ratkaisuteon tuomasta vallankäytöstä.¹³⁶

Samalla kun harkinnanvaraisuus kasvaa päätöksenteossa lisääntyy tarve kontrolloida harkintavallan käyttöä. 3.2.3 kappaleessa käsitellyt hallinnon oikeusperiaatteet sekä hyvän hallinnon takeet osoittavat ainoastaan rajoja hallinnolliselle päätöksenteolle, mutta ne eivät vaikuta ratkaisun aineelliseen sisältöön. Harkintavallan käyttöön liittyvät virheet päätöksenteossa johtavat usein joko päätöksen palauttamiseen tai kumoamiseen muutoksenhaun johdosta taikka valvovan ylemmän viranomaisen antamana huomautukseen koskien päätöstä tehnyttä viranomaista. Julkisen vallan käyttäjään kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten yhteydessä joudutaan ottamaan kantaa yleensä nimenomaan viranomaisen suorittamaan harkintaan. Viranomaisen tuottamuksen täyttymisen arvioinnissa joudutaan ottamaan huomioon viranomaiselle kuuluva harkintavalta. Tällaisissa tilanteissa voi olla esimerkiksi kyse normin tulkinnasta tai hallintopäätökseen vaikuttavien näkökohtien punninnasta.¹³⁷

4.1.2 Huostaanottopäätös

Lapsen huostaanottamisella on ensinnäkin suuri merkitys lapsen ja hänen perheensä näkökulmasta, mutta myös yhteiskunnan kannalta, sillä huostaanotto on merkittävä taloudellinen kustannus. Parhaimmillaan huostaanotossa voi olla kyse turvallisemmasta elämästä lapselle, mutta sekä lapsen että vanhempien näkökulmasta huostaanotossa on aina kyse syvästä puuttumisesta lapsen ja vanhempien perhe-elämään. Huostaanotossa puututaan julkisen vallan käytöllä perheen oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (PL 10 §, EIS 8 artikla). Huostaanotto vaikuttaa sen kohteena olevan lapsen ja hänen vanhempiensa sekä sisarustensa jokapäiväiseen elämään ja tulevaisuuteen. Lastensuojelu keskittyy paitsi lapsen niin myös vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiin asioihin.¹³⁸

Lastensuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan ei-tahdonvastaisen¹³⁹ huostaanoton tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekee 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian, muussa tapauksessa huostaanottopäätöksen tekee hakemuksesta hallinto-oikeus lastensuojelulain 43 §:n 2 momentin mukaisesti. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ei näin ollen ole oikeutta

¹³⁶ Hakalehto-Wainio 2008, s. 167.

¹³⁷ Hakalehto-Wainio 2008, s. 168.

¹³⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s. 292–293.

¹³⁹ Ei-tahdonvastaisella huostaanotolla viitataan huostaanottoon, jota lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei vastusta (LSL 43 § 1 mom.).

päättää lapsen huostaanotosta tai siihen liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamisesta.¹⁴⁰ Lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle kuuluu lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevan asian valmistelu yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Valmistelutyön tukena tulee olla käytettävissä sekä oikeudellista asiantuntemusta että muuta lastensuojelun toteutumisessa tarvittavaa asiantuntemusta (LSL 41 §).

Huostaanotto on voimassa lastensuojelulain 47 §:n mukaisesti toistaiseksi, ja 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvän viranhaltijan tulee tehdä päätös huostassapidon lopettamiseksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelua asian, kun 40 §:n mukaiset huostaanoton edellytykset¹⁴¹ eivät enää täyty. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksiin kuuluu arvioida huostassapidon jatkamisen edellytyksiä asiakassuunnitelman tarkastamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Huostassapito lakkaa joka tapauksessa silloin, kun lapsi täyttää 18 vuotta.

4.1.3 Päätökset sijaishuollossa

Sijaishuollossa olevan lapsen ja häneen perheensä välisen yhteydenpidon rajoittamiseen sisältyy vahva valtaelementti. Kyseinen vallankäyttö kohdistuu tosiasiallisesti myös lapsen huoltajiin, vaikka lastensuojelulaissa asiakkaaksi onkin määritelty ainoastaan suojelun kohteena oleva lapsi.¹⁴² Lapsen oikeus tavata ja pitää yhteyttä vanhempiinsa sekä muihin hänelle läheisiin henkilöihin kuuluu lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin¹⁴³ (PL 10 §, EIS 8 artikla). Lapsen yhteydenpito-oikeutta voidaan rajoittaa, jos yhteydenpito vaarantaa lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteuttamisen, yhteydenpidosta on vaaraa lapselle tai 12 vuotta täyttänyt lapsi itse vastustaa yhteydenpitoa (LSL 62 §). Lastensuojelulain 63 §:n 2 momentin mukaisesti yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekee 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti määräytyvä viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Yhteydenpidon rajoitus on lopetettava heti, kun se ei ole enää 62 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tarpeellinen. Yhteydenpidon rajoittamisen osalta menettely on yhteneväinen edellä käsitellyn huostaanoton kanssa, missä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle on

¹⁴⁰ Rätty 2023, s. 93.

¹⁴¹ LSL 40 §:n mukaisesti lapsi on otettava hyvinvointialueen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, mikäli puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

¹⁴² Hakalehto-Wainio 2008, s. 293.

¹⁴³ Kts. esimerkiksi Kleinman 2004, s. 123. Lapsen ja vanhemman välinen yhteydenpito luokitellaan perusoikeudeksi, mutta kyseistä perusoikeutta voidaan ja sitä pitäisi rajoittaa, mikäli asiassa esiintyy viitteitä yhteydenpidon haitallisuudesta lapsen henkiselle tai fyysiselle hyvinvoinnille.

nimenomaisesti määrätty asiaa koskevat valmistelutehtävät, ja varsinainen päätöksenteko-oikeus kuuluu sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai hänen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle. Sama lähtökohta koskee myös yhteydenpidon rajoituksen jatkamista, sen lopettamista tai aikaisemman päätöksen muuttamista.¹⁴⁴ Lyhytaikaista yhteydenpidon rajoituksista voi jossain tapauksissa päättää myös lastensuojelulaitoksen johtaja lastensuojelulain 63 §:n 2 momentin mukaisesti.

Lastensuojelulain 70 §:ssä säädetään lapsen kohdistuvasta eristämistoimesta. Lain kohdan mukaan lapsi voidaan eristää laitoksen muista lapsista, mikäli hän käyttäytymisensä perusteella on vaaraksi itselleen tai muille taikka jos eristäminen on muusta erityisen perustellusta syystä lapsen hengen, terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Lain esitöiden mukaan eristämistä ei voida käyttää rangaistuksena tai yleisenä laitossääntönä, jota käytetään esimerkiksi sijaishuollon alkaessa tai lapsen palattua karkumatkalta laitokseen.¹⁴⁵ LSL 70 §: n 2 momentin mukaisesti päätöksen eristämisestä tekee laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Edellä mainitun henkilön tulee viipymättä ilmoittaa eristämisestä ja sen jatkamisesta lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle (LSL 70 § 5 mom.). Eristämisellä puututaan perustuslailla turvattuun lapsen henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7§ 1 mom.).

4.2 Tuottamusarviointi lastensuojelun päätöksenteossa

Kappaleessa 2.1.1 Julkisyhteisön korvausvastuu vahingonkorvauslaissa käsiteltiin julkisyhteisön korvausvastuuta koskevia säännöksiä vahingonkorvauslaissa. Säännöksistä ilmenee, että vahingonkorvauslaissa julkisen vallan osalta tuottamuksesta ja tahallisuudesta käytetään synonyymeina käsitteitä ”virhe tai laiminlyönti”. Säännösten mukaan julkisen vallan käyttämisessä tulee näin ollen ilmetä joko tahallinen tai tuottamuksellinen virhe taikka laiminlyönti.¹⁴⁶ Mikäli viranomaisen on ilman perusteltuja syitä esimerkiksi sivuuttanut lapsen edun, jättänyt ryhtymättä avohuollon toimiin tai pysynyt passiivisena perheen jälleenyhdistämisessä lastensuojelulain tavoitteiden edellyttämällä tavalla, voi kysymyksessä olla virhe tai laiminlyönti viranomaisen toiminnassa.¹⁴⁷ Ottaen huomioon, että julkisen vallan käyttö sisältää omanlaisia erityispiirteitä, julkisyhteisön tuottamus voi kuitenkin perustua myös samantapaisiin tekijöihin kuin yksityisoikeudellisen yhteisön. Tuottamus voi kohdistua

¹⁴⁴ Rätty 2023, s. 94.

¹⁴⁵ HE 237/2018 vp, s. 58.

¹⁴⁶ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 277.

¹⁴⁷ Hakalehto-Wainio 2008, s. 291.

esimerkiksi viranomaisten tai virkamiesten vääränlaiseen tehtävänjakoon tai tehtävien määrittelyyn, ylemmän tahon antamaan puutteelliseen informaatioon sekä koulutukseen taikka ylemmän tahon suorittamaan valvontaan. Myös resurssien kohdistamisella tai riittämättömyydellä voi olla vaikutuksensa tuottamuksen osalta. Työtehtävien suorittaminen edellyttää ennen kaikkea ammatillista pätevyyttä sekä asiantuntemusta. Tuottamus voi myös ilmetä ehdottomien velvollisuuksien laiminlyöntinä taikka lainvastaisten toimintatapojen omaksumisena. Näin ollen tuottamus voi perustua säännösten väärään soveltamiseen ja virheelliseen harkintaan.¹⁴⁸ Tuottamus esimerkiksi huostaanottoa koskevassa harkintavallan käyttämisessä voi johtaa kunnan korvausvastuuseen, mikäli tuottamuksesta aiheutuu vahinkoa¹⁴⁹.

Päätöksenteko on keskeinen osa julkishallinnon toiminnallista kokonaisuutta. Suurin osa päätöksistä tuotetaan aiempia päätöksiä hyödyntämällä, mutta osa päätöksistä on myös täysin uusia. Päätöksenteon eri vaiheet voidaan jakaa vireillepanoon, valmisteluun, esittelyyn, varsinaiseen ratkaisuun, toimenpanoon, tiedoksiantoon sekä seurantaan. Kaikkiin eri vaiheisiin sisältyy riski virheestä. Päätöksenteossa voi esiintyä huolimattomuutta sekä menettelyn että laintulkinnan ja lopputuloksen osalta. Viranomaisen voi mahdollisesti tulkita lakia tai muita oikeuslähteitä virheellisesti tai jättää huomioimatta asiaan vaikuttavan oikeuslähteen. Julkishallinnon päätöksentekijälle haasteita pitää yllä vaadittavaa tietotasoa aiheuttavat etenkin kansallisten tuomioistuinratkaisujen ja lainvalvojien kannanottojen suuri määrä sekä eurooppalaisten tuomioistuinten laaja oikeuskäytäntö.¹⁵⁰

Tilanteessa, jossa joko huoltaja tai lapsi katsoo kärsineensä vahinkoa lastensuojeluviranomaisen toiminnan seurauksena, tuottamusarvioinnissa on kiinnitettävä huomiota lastensuojelutoiminnan yleisiin tavoitteisiin ja sen erityispiirteisiin sekä siihen, että julkisen vallan käytön kohteena on lapsi. Näin ollen, kun arvioitavana on esimerkiksi yhteydenpidon rajoittamista tai eristämistoimenpidettä koskeva päätöksenteko, tuottamusarvioinnissa tulee ottaa huomioon julkisen vallan käytön kohteena olevan henkilön, eli tässä tapauksessa lapsen, erityinen oikeudellinen asema. Lapsen mahdollisuudet ymmärtää omia oikeuksiaan ja reagoida niiden puuttumiseen ovat huomattavasti rajatummat kuin aikuisen. Lapsella ei ole oikeastaan muuta mahdollisuutta kuin luottaa viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen.¹⁵¹

¹⁴⁸ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 277.

¹⁴⁹ Kts. esimerkiksi Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden 19.4.2011 antama ratkaisu R 10/1888, jota käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.3.

¹⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2008, s. 247–248.

¹⁵¹ Hakalehto-Wainio 2008, s. 296–300.

4.2.1 Virhe harkintavallan käytössä

Harkintaratkaisuihin on kyse päätöksistä, jotka tehdään tiettyjen säännöksillä asetettujen rajojen puitteissa. Harkintaratkaisuihin suoritettava harkinta on aina yksilöllistä ja tapauskohtaista, mikä tarkoittaa, että ratkaistavana olevan asian erityispiirteet on aina otettava huomioon. Lapsen huostaanottopäätökset ovat nimenomaan harkintaratkaisuja. Viranomaisen harkintavallan käytössä tulee huomioida erinäisiä lähtökohtia. Ensinnäkin hallintotoimintaa sääntelevien normien tulkinnanvaraisuus sekä väljät yleislausekkeet luovat viranomaiselle auktoriteetin aseman, sillä viranomaisten valta lisääntyy silloin, kun normit määritellään yleisellä tasolla. Tämä myös tarkoittaa sitä, että vaatimus viranomaisten taidosta käyttää harkintavaltaa asianmukaisesti korostuu. Toiseksi viranomaisten harkintavallan käyttöä rajaa yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden soveltaminen. Periaatteilla on merkitystä varsinkin hallintotoiminnan huolellisuuden arvioinnissa, sillä jos ratkaisu on tehty vastoin hallinnon periaatteita, merkitsee se, että viranomainen on toiminut huolimattomasti toiminnassaan. Kolmanneksi harkintavallan käytössä on huomioitava perus- ja ihmisoikeudet, sillä harkinnan on oltava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä. Päätöksenteossa ei saa loukata perus- ja ihmisoikeuksia, minkä lisäksi viranomaisten tulee toteuttaa ratkaistavana olevassa asiassa yksityisten perus- ja ihmisoikeudet parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁵²

Harkinta on altis virheille, ja esimerkkinä harkintavallan käyttämisen virheellisyydestä voidaan antaa harkintavallan väärinkäyttö tai harkintavallan ylittäminen. Myös harkintavallan käyttämättä jättäminen sellaisessa tilanteessa, jossa sitä edellytetään, voi aiheuttaa vahinkoja. Harkintavallan käyttö voi myös alittaa sellaisessa tilanteessa, jossa viranomainen käyttää harkintavaltaa liian suppeasti. Harkintavallan asianmukaisuuden arvioinnissa huomio tulee kiinnittää myös siihen seikkaan, onko sovellettavan säännöksen tavoite toteutunut harkintaratkaisussa parhaalla mahdollisella tavalla. Harkintavalta luo mahdollisuuden siihen, että eriasteiset viranomaiset voivat päätyä saman aineiston perusteella erilaisiin ratkaisuihin. Se, että eriasteiset viranomaiset päätyvät keskenään erilaisiin ratkaisuihin, ei automaattisesti tarkoita, että alemman asteen viranomaisen ratkaisu olisi virheellinen. Mahdollisuus sille, että kysymyksessä voisi olla kyse huolimattomuudesta päätöksenteossa, on kuitenkin edelleen olemassa. Harkintavallan käytön alaan sisältyy myös mahdollisuus tukeutua myös eri alojen asiantuntijoiden laatimiin selvityksiin sekä lausuntoihin. Monet tilanteet itseasiassa edellyttävät kyseistä menettelyä, kun kyseessä on päätöksentekoprosessi, jossa joudutaan lyhyessä ajassa perehtymään monenlaiseen vankkaa tietopohjaa vaativaan aineistoon. Tällöin asiantuntijoiden vastuu päätöksenteossa kasvaa ja

¹⁵² Hakalehto-Wainio 2008, s. 249–251.

hallinnon itsenäinen harkintavalta kaventuu.¹⁵³

4.2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat keskeisessä asemassa nimenomaan lastensuojelussa tapahtuneiden perus- ja ihmisoikeusloukkauksien toteamisessa, sillä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu viranomaisten toimintaan sekä menettelyyn juuri perus- ja ihmisoikeussensitiivisillä osa-alueilla. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö on omalta osaltaan kehittänyt julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa oikeustilaa lastensuojelun alueella huomautuksien sekä hyvitysesityksien kautta. Ratkaisuissa tuodaan esille tapaukset, joissa viranomaisen tuottamus tai laiminlyönti päätöksenteossa on aiheuttanut vahinkoa lapselle sekä lapsen perheelle. Oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3166/2021, 29.12.2022. koskee lapsen kielellisten oikeuksien, yhteydenpidon ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelemisen toteuttamista. Tapauksessa kantelija on pyytänyt tutkimaan kuntayhtymän, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sekä perhehoitajien menettelyä kantelijan lapsen sijaishuollon järjestämisessä ja sen toimeenpanossa. Ratkaisun osalta on hyvä huomioida, että oikeusasiamies ei päätöksessään ota kantaa, onko lapsen ja hänen vanhempansa väliselle yhteydenpidon rajoittamispäätökselle tai lapsen huostaanotolle ja sen jatkamiselle ollut perusteita, sillä kyseiset asiat kuuluvat tuomioistuimen päätösvaltaan. Yhteydenpitoa koskevien rajoitusten osalta oikeusasiamies on todennut, että sosiaaliviranomainen on toiminnassaan laiminlyönyt ja menetellyt lainvastaisesti, sillä asianmukaisia päätöksiä rajoitustoimenpiteistä ei ollut tehty.

Lastensuojelulain mukaisilla rajoitustoimenpiteillä tarkoitetaan lapsen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista. Yhteydenpidon rajoittamisella puututaan voimakkaasti lapsen ja hänen vanhempansa perusoikeuksiin, minkä vuoksi asianosaisille annettavat valituskelpoiset päätökset rajoitustoimenpiteistä takaavat tosiasiallisen mahdollisuuden oikeussuojakeinojen käyttämiseen.¹⁵⁴ Oikeusasiamiehen mukaan viranomaisella on korostunut velvollisuus myös mahdollisissa erimielisyystilanteissa laatia valituskelpoinen päätös, ottaen huomioon yhteydenpito-oikeuden liittämisvaikutukset, kuten yhteydenpito-oikeuden edistämisen merkityksellisyys perheen jälleenyhdistämisen toteutumista kannalta.¹⁵⁵ Oikeusasiamies on arvioinut ratkaisussaan perheen jälleenyhdistämistä lastensuojelulain edellytyksien kannalta. Lapsen ja hänen vanhempiensa välisen suhteen tukeminen sekä ylläpitäminen on olennainen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävä

¹⁵³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 261–262.

¹⁵⁴ EOAK/3166/2021, s. 31.

¹⁵⁵ EOAK/3166/2021, s. 32.

perheen jälleenyhdistämisen tavoitteen toteuttamiseksi. Oikeusasiamies on todennut saamansa selvityksensä perusteella, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei ole tapauksessa ryhtynyt suunnittelemaan perheen jälleenyhdistämistä.¹⁵⁶ Perheen jälleenyhdistämisen tavoite on yksi keskeisin lastensuojelun periaate, ja se on myös lastensuojelulaista ilmenevä viranomaisille kuuluva velvollisuus. Oikeusasiamies on ratkaisussaan katsonut kyseisen kuntayhtymän lastensuojelun laiminlyöneen velvollisuutensa tukea kantelijan vanhemmuutta ja suunnitella perheen jälleenyhdistämistä lastensuojelulain velvoitteiden mukaisesti.¹⁵⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännöllään korostanut valtioiden positiivista velvollisuutta huolehtia siitä, että lapsen huostaanottoa pidetään yleensä väliaikaisena toimenpiteenä, jolloin toimenpiteiden yleisenä tarkoituksena on lapsen palauttaminen ja perheen yhdistäminen.¹⁵⁸

Tapauksesta ilmenee, että lastensuojeluviranomainen ei ole työskentelyssään huomionnut perheen jälleenyhdistämisen tavoitetta ja sen suunnittelu on laiminlyöty. Lastensuojeluviranomaisen laiminlyönnit sekä lainvastainen menettely ovat omalta osaltaan vaarantaneet sekä lapsen että kantelijan laissa turvattujen oikeuksien toteutumisen. Lastensuojeluviranomaisen menettely ja toiminta eivät ole myöskään täyttäneet esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden edellytyksiä, kun otetaan huomioon, etteivät päätöksen perustelut olleet täyttäneet puolueettomuuden vaatimusta, jolloin viranomaisen menettely on ollut omiaan heikentämään kantelijan luottamusta lastensuojelun viranomaisten puolueettomuuteen. Oikeusasiamies antoi ratkaisussaan hyvitysesityksen kyseiselle kuntayhtymälle, sillä kuntayhtymä oli lapsen sijaishuollosta vastuussa olevana viranomaisena vastuussa lapsen sekä kantelijan perusoikeuksien loukkausten hyvittämisestä. Hyvinvointialue oli oikeusasiamiehen ratkaisun johdosta ryhtynyt muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin, lapsi ja kantelija tuli tavata ja heiltä tuli pyytää henkilökohtaisesti anteeksi sekä tapahtuneet oikeudenloukkaukset oli hyvitetävä maksamalla 10.000 euroa sekä lapselle että kantelijalle.¹⁵⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1287/4/05, 23.10.2006 käsittelee yhteydenpidon rajoittamista sekä eristämistä koulukodissa. Tapauksessa kantelija on pyytänyt tutkimaan sosiaaliviranomaisen menettelyä koskien hänen huostaanottoasiaansa. Oikeusasiamiehen mukaan hänen saamastaan selvityksestä on käynyt ilmi, että yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä ovat puuttuneet perustelut ja kantelijan eristämisestä ei ollut tehty varsinaista päätöstä

¹⁵⁶ EOAK/3166/2021, s. 52.

¹⁵⁷ EOAK /3166/2021, s. 54.

¹⁵⁸ EOAK/3166/2021, s. 93.

¹⁵⁹ EOAK/3166/2021, s. 98.

lastensuojelulain edellyttämällä tavalla.¹⁶⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa 8 artiklassa turvataan perhe-elämän suoja, johon kuuluu myös oikeus pitää yhteyttä läheisten ihmisten kanssa. Sama oikeus turvataan perustuslain 10 §:ssä. Koska kyseisillä rajoitustoimenpiteillä puututaan merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin, asiassa olisi tullut tehdä nimenomainen valituskelpoinen päätös, josta kävisi ilmi myös millä perusteilla rajoituksia on tehty. Eristämistoimella puututaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, minkä vuoksi on tärkeää, että eristäminen toteutetaan vain laissa säädetyin perustein ja menettelymuodoin.¹⁶¹

Oikeusasiamiehen molemmissa ratkaisuissa keskiöön nousi valituskelpoisen päätöksen laatimisen laiminlyönti tai laaditun päätöksen puutteellisuus. Ensimmäisessä ratkaisussa keskeisessä asemassa oli myös viranomaisen laiminlyönti lastensuojelun sekä hallinnon oikeusperiaatteiden toteuttamisessa. Ratkaisuissa oli kyse perustuslain sekä ihmisoikeussopimusten turvaamien oikeuksien rajoittamisesta, minkä vuoksi valituskelpoisen päätöksen laatiminen on ehdoton edellytys lapsen oikeusturvan toteutumiseksi. Myös oikeusasiamiehen vuoden 2022 toimintakertomuksessa tuodaan esiin huoli siitä, että lastensuojelulaitoksissa tehdään edelleen rajoittamistoimenpiteitä lastensuojelulain vastaisesti käyttämällä toimenpiteitä sellaisissa tilanteissa tai sellaisilla tavoilla, joita laki ei salli.¹⁶² Lastensuojelu toimii toisaalta perus- ja ihmisoikeuskeskeisessä ympäristössä, mutta samalla myös erittäin valtasensitiivisellä alueella, minkä vuoksi erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsen oikeudelliseen asemaan. Lapsi on asemansa vuoksi aina heikompi osapuoli suhteessa lastensuojeluviranomaiseen, ja tämän vuoksi lapsen oikeuksien toteutumisen varmistaminen kuuluukin ensisijaisesti viranomaiselle. Kuten oikeusasiamieskin oli ratkaisuisaan todennut - viranomaisen laiminlyönnit sekä lainvastainen menettely ovat omalta osaltaan vaarantaneet lapsen laissa turvattujen oikeuksien toteutumisen. Ensimmäisen ratkaisun osalta on myös hyvä huomioida, että oikeusasiamies on katsonut, että lastensuojeluviranomainen on menettelyllään aiheuttanut oikeudenloukkauksen, josta on mitä luultavimmin seurannut vahinkoa tai kärsimystä niin, että tapauksessa on annettu 10.000 euron hyvitysesitys hyvinvointialueelle.

4.3 Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden 19.4.2011 antama tuomio asiassa R 10/1888

Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden 19.4.2011 antama tuomio asiassa R 10/1888 (lainvoimainen) on harvinainen ratkaisu julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta lastensuojeluasioissa. Ratkaisusta

¹⁶⁰ EOAK/1287/4/05, s. 1.

¹⁶¹ EOAK/1287/4/05, s. 2.

¹⁶² K 11/2023 vp, s. 113

harvinaisen tekee se, että asiassa tuomioistuin on määrännyt kunnan maksamaan korvausta kärsimyksestä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n perusteella. Tapauksessa on kyse sosiaalilautakunnan päätöksenteosta vuonna 2007 koskien 16-vuotiaan lapsen kiireellistä huostaanottoa¹⁶³ ja sijoitusta sekä sittemmin varsinaista huostaanottoa ja sijoituksen jatkamista. Kuopion hallinto-oikeus oli päätöksessään kesällä 2008 katsonut, että huostaanotolle ei ole ollut laissa säädettyjä edellytyksiä, ja näin ollen kumonnut huostaanottoa koskevat päätökset. Päätöksen antohetkellä huostaanotto oli jo lopetettu. Asiassa syyttäjä on vaatinut kiireellinen huostaanottopäätöksen tehneelle ja varsinaisen huostaanottopäätöksen sosiaalilautakunnalle esitelleelle kunnan sosiaalijohtajalle rangaistusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Jo aikuinen lapsi, äiti sekä isä ovat yhtyneet syyttäjän rangaistusvaatimukseen. Lapsi ja äiti ovat myös vaatineet korvausta kärsimyksestä yhteisvastuullisesti kunnalta ja sosiaalijohtajalta. Lapsen ja äidin korvausvaatimus on ollut ulottuvuudeltaan laajempi kuin syyttäjän rangaistusvaatimus, koska he ovat korvausvaatimuksessaan vaatineet korvausta myös kiireellisen huostaanoton osalta, mistä syyttäjä ei taas ole vaatinut rangaistusta ollenkaan, sillä syyttäjän mukaan sosiaalijohtajalla ei ole tällöin ollut olosuhteet huomioon ottaen toisintoimintamahdollisuutta.

16-vuotias nuori oli kiireellisen huostaanoton aikaan loppuvuonna 2007 asunut koulunkäynnin vuoksi yksin. Nuoren virallinen lähihuoltaja oli muualla Suomessa asuva isä, mutta tosiasiallisesti nuori oli jo vuodesta 2003 asunut äitinsä luona Pohjois-Karjalassa. Helmikuun lopusta 2008 alkaen nuori asui kaikkien perheenjäsentensä tahdon mukaisesti isänsä luona. Kiireellinen huostaanotto perustui sosiaalitoimen tietoon hyvin lyhyessä ajassa saatettuihin hälyttäviin tietoihin lapsen terveydentilasta, olosuhteista, henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden vaarantumisesta, äidin kyvyttömyydestä juuri tuolloin huolehtia lapsesta sekä siihen, ettei isästä tiedetty mitään. Lisäksi 16-vuotias nuori oli tuonut esiin isään kohdistuneita vakavia inestiepäilyjä, jotka olivat kuitenkin jo aikanaan olleet ilmeisen perusteettomia. Perhe ei ollut aikaisemmin lastensuojelun asiakkaana eikä se ollut sosiaalitoimelle ennestään tuttu. Sosiaalitoimelle oli kuitenkin tullut terveydenhoitoviranomaisilta tietoa, jonka mukaan nuoren tilanne vaati välittömiä toimenpiteitä. Näin ollen kiireellisen huostaanoton jälkeen päätettiin varsinaisesta huostaanotosta, jota puolsi lääketieteellinen selvitys, tilanne ei myöskään sallinut nuoren sijoittamista äidin luokse ja isän luokse sijoittaminen edellytti suunnitelmallisuutta sekä sijoituksen vähitellen toteuttamista. Nuoren akuutit ongelmat liittyivät nimenomaan kysymykseen

¹⁶³ Huom. Ratkaisun tekohetkellä voimassa olleessa lastensuojelulain säännöksessä säänneltiin kiireellisestä huostaanotosta (18 §). Nykyisessä lastensuojelulaissa on sen sijaan säännös lapsen kiireellisestä sijoituksesta (38 §).

hänen yksin asumisestaan, minkä vuoksi ensisijaiset avohuollon toimenpiteet eivät olisi olleet tarkoituksenmukaisia tai riittäviä kyseisessä tilanteessa.

4.3.1 Tuottamus päätöksenteossa

Kiireellisen huostaanoton osalta käräjäoikeus katsoi, että sosiaalitoimi ei ollut ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa, ottaen huomioon edellisessä kappaleessa selostetut kiireelliseen huostaanottoon vaikuttaneet seikat. Näin ollen käräjäoikeus hylkäsi syytteen sekä korvausvaatimukset kiireellisen huostaanoton osalta, vaikkakin Kuopion hallinto-oikeus oli 2008 päätöksessään todennut, ettei kiireelliselle huostaanotolle ja perhekotiin sijoittamiselle ollut laillisia edellytyksiä. Käräjäoikeus katsoi, että sosiaalitoimi oli laiminlyönyt sille lastensuojelulaista johtuvan velvollisuuden edistää perheen jälleenyhdistämistä sekä huostassapidon lopettamista. Näin ollen sosiaalijohtaja oli omalta osaltaan huolimattomuudesta laiminlyönyt hänellä virkansa puolesta kuuluvan velvollisuuden huolehtia siitä, että sosiaalitoimessa olisi riittävän aktiivisesti toimittu huostassapidon lopettamiseksi.

Käräjäoikeus katsoi tuomiossaan, että sosiaalijohtaja oli huolimattomuudesta laiminlyönyt hänelle sosiaalijohtajana virkansa puolesta kuuluvan velvollisuuden huolehtia siitä, että sosiaalitoimessa toimitaan säännösten ja määräysten edellyttämällä tavalla riittävän aktiivisesti huostassapidon lopettamiseksi. Käräjäoikeus katsoi, että koska asiassa oli kyse perheenjäsenten perhe-elämän ja yksityisyyden suojan sekä lapsen osalta myös henkilökohtaisen vapautteen puuttuvasta viranomaistoimesta, sosiaalijohtajan laiminlyönnin ei katsottu olevan kokonaisuutena arvostellen vähäinen, ottaen huomioon sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat. Laiminlyönti oli mitä todennäköisimmin johtanut nuoren huostaanoton ja sijoituksen tarpeettomaan pitkittymiseen, vaikka sijoittaminen mahdollisimman pian lähihuoltajana virallisesti toimivan isän luokse olisi muutoin ollut luonteva sekä perheenjäsenten toivoma ratkaisu.

Se mikä on tosiasiallisesti johtanut sosiaalijohtajan laiminlyöntiin, ei kuitenkaan käy ilmi julkisesta selosteesta ja sen vuoksi on mahdollista vain esittää spekulatioita eri syistä. Tuomiosta käy kuitenkin ilmi, että sosiaalijohtajan toimintaan on vaikuttanut sosiaalitoimelle eri puolilta tullut ristiriitainen informaatio, asiaa käsittelevät viranhaltijoiden vaihtuminen, sovellettavan lain muuttuminen sekä sosiaalijohtajan vuosiloman sijoittuminen tapahtumien ajankohtaan. Edellä mainittujen seikkojen johdosta käräjäoikeus onkin katsonut sosiaalijohtajan tuottamuksen jääneen lieväksi. On selvää, että sosiaalijohtajan laiminlyönti on ollut seurausta useamman eri asian

yhteisvaikutuksesta, mutta lastensuojelussa on kuitenkin kyse erittäin perus- ja ihmisoikeus sensitiivisestä alasta, minkä vuoksi lastensuojeluviranomaisilta edellytetään varsin korostunutta huolellisuutta sekä asiantuntemusta esimerkiksi juuri päätöksenteossa. Sosiaalijohtaja ei ollut toiminnallaan edesauttanut yhden lastensuojelun keskeisimmän periaatteen, perheen jälleenyhdistäminen, toteutumista, eikä hän ollut aktiivisesti toiminut huolellisuusvelvoitteen toteutumiseksi ja selvittänyt riittävästi lapsen isän olosuhteita.

4.3.2 Korvauskelpoinen vahinko

Käräjäoikeus katsoi ratkaisussaan, että nuorella oli oikeudenloukkauksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta oikeus korvaukseen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n nojalla. Käräjäoikeus oli kohtuullisen korvausmäärän arvioinnissa huomionut Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan antamat suositukset vastaavanlaisissa tapauksissa. Käräjäoikeuden mukaan nuoren kokema oikeudenloukkaus ei ollut suoraan verrattavissa tilanteisiin, joissa esimerkiksi syyttömästi vangitulle tai tuomitulle syntyy oikeus korvaukseen vapaudenmenetyksen¹⁶⁴ myötä, mutta kyseisiä tapauksia on voitu hyödyntää korvausmäärän arvioinnissa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2010:4 laittoman vangitsemisen yleisenä korvausmääränä on pidetty 100 euroa vapaudenmenetyspäivää¹⁶⁵ kohden. Näin ollen käräjäoikeus katsoi kohtuullisen korvausmäärän nuorelle olevan 4.000 euroa. Käräjäoikeus on lapsen äidin osalta katsonut, että myös äidillä on oikeus oikeudenloukkauksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta oikeus korvaukseen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n nojalla, sillä loukkaus on kohdistunut myös hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä. Kyseinen loukkauksen ulottuvuutta koskeva näkökanta vastaa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisusta KKO 2011:11 ilmenevää oikeusohjetta¹⁶⁶ sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevää kantaa samankaltaisissa asioissa. Näin ollen käräjäoikeus määräsi kunnan suorittamaan äidille kohtuullisena korvauksena 1.000 euroa. Tapauksesta myös ilmenee, että käräjäoikeus hylkäsi sosiaalijohtajaan henkilökohtaisesti kohdistetut vahingonkorvausvaatimukset. Sosiaalijohtajan syyksi oli luettu vain lievä tuottamus, minkä johdosta vahingonkorvausta ei ollut tuomittava vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Käräjäoikeus on siis katsonut, että molemmilla, lapselle ja äidillä, on ollut oikeus korvaukseen oikeudenloukkauksen aiheuttaman kärsimyksen perusteella. Tapauksessa on ollut kyse

¹⁶⁴ Kts. HE 237/2018 vp, s. 63. Hallituksen esityksessä todetaan, että lastensuojelulain mukainen huostaanotto ei sellaisenaan ole vapaudenriistoa, mutta esimerkiksi laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa mahdolliset toteutettavat erityisrajotukset, kuten poistumiskielto, eristäminen ja erityinen huolenpito) voivat tulla tarkasteltavaksi vapaudenriistona.

¹⁶⁵ Kts. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2010:4 perustelut kohta 13.

¹⁶⁶ Kts. kappale 3.2.2, jossa kyseistä korkeimman oikeuden ratkaisua 2011:11 on käsitelty tarkemmin.

perheenjäsenten perhe-elämään sekä yksityisyyden suojaan sekä lapsen osalta myös hänen henkilökohtaisen vapauteensa puuttuvasta viranomaistoimesta. Asiassa on loukattu julkisen vallan käytöllä sekä lapsen että äidin perus- ja ihmisoikeuksia, oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §) ja oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (EIS 8 artikla). Lapselle ja äidille maksettavaksi määrätty korvaus on perustunut vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:än. Käräjäoikeuden julkisesta selosteesta ei suoraan ilmene, mihin nimenomaiseen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin kohtaan määrätty korvaus on perustettu. Henkilökohtaisen tulkintani mukaan korvaus on määrätty vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2011:11 korkein oikeus toteaa perusteluissaan, että vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 4 kohta on tarkoitettu laajentamaan korvausvastuuta eräissä momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavissa tapauksissa. Ja tämän vuoksi ensiksi tulee arvioida, voiko kysymyksessä oleva kärsimys tulla korvattavaksi momentin 1 kohdan perusteella¹⁶⁷. Lainkohdan mukaan oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä, jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu. Nyt käsiteltävässä tapauksessa käräjäoikeus katsoi sosiaalijohtajan syyksi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (rikoslain 39/1889 40 luvun 10 §).

Kuten tutkielmassa¹⁶⁸ on aikaisemmin todettu, oikeus vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen kärsimyskorvaukseen syntyy, mikäli loukkauksen aiheuttama teko täyttää rikosoikeudellisen tunnusmerkistön. Näin ollen kyseessä olevassa asiassa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen synnyttämä oikeus korvaukseen on voitu näkemykseni mukaan määrätä VahL 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla kärsimyskorvauksena, sillä asiassa tapahtunut oikeudenloukkaus on tapahtunut rangaistavaksi määritellyllä teolla. Asiassa määrätyn kärsimyskorvauksen tarkoituksena on ollut hyvittää oikeudenloukkauksesta aiheutunut negatiivinen tunnetila sekä saada korvaus itsetunnolle ja ihmisarvolle aiheutuneesta loukkauksesta. *Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan työryhmän mietinnössä* tuodaan esille, että kärsimyskorvauksen edellytykset ovat muotoiltu laissa siten, että julkisen vallan korvausvastuun piiristä rajautuu tosiasiallisesti merkittävä osa erilaisista kärsimyksen aiheuttamiseen liittyvistä virhetilanteista. Virhe tai laiminlyönti julkisen vallan käyttämisessä tai muuten julkisen tehtävän hoitamisessa vain harvoin perustuu joko tahalliseen tai törkeän tuottamukselliseen menettelyyn tai suojatun oikeushyvän vakavaan loukkaukseen. Tällöin oikeus saada vahingonkorvauslain 5 luvun

¹⁶⁷ Kts. Korkeimman oikeuden ratkaisun 2011:11 perusteluista kohta 3.

¹⁶⁸ Kts. kärsimyskorvausta käsittelevä kappale 3.2.1.

6 §:n perusteella kärsimyskorvausta tulee julkisessa toiminnassa vain harvoin kysymykseen.¹⁶⁹ Nyt käsillä oleva käräjäoikeuden ratkaisu ilmentää edellä mainittua lähtökohtaa, että kärsimyskorvaukset julkisessa toiminnassa tulevat ainoastaan harvoin maksettavaksi vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n perusteella - ottaen huomioon kyseisen ratkaisun poikkeuksellisuuden.

¹⁶⁹ OM 2023:4, s. 45.

5 KORVAUSVASTUUN TOTEUTUMINEN LASTENSUOJELUASIOISSA

5.1 Lapsen oikeusturva lastensuojeluasioissa

Yleisesti vallitsee ajatus, että lapsia koskevat asiat tulisi mahdollisuuksien mukaan käsitellä oikeuden ulkopuolella, sovinnollisesti ja yhteisymmärryksessä eri toimijoiden kesken. Todellisuudessa oikeudellinen sääntely ja oikeudelliset suhteet koskettavat monin tavoin nykypäivän lapsia. Tästä seuraa, että lapset voivat joutua tekemisiin oikeuslaitoksen kanssa useista eri syistä sekä eri rooleissa. Tämän vuoksi ei ole yhdentekevää, miten lasten oikeudellinen asema heitä koskevissa asioissa on järjestetty tuomioistuimissa.¹⁷⁰ Oikeussuojaa ja oikeusturvaa voidaan käyttää toistensa synonyymeina.¹⁷¹ Oikeusturva merkitsee yksityisen oikeuksien turvaamista suhteessa viranomaisten toimintaan.¹⁷² Oikeusturva on perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus, jonka tarkoituksena on varmistaa oikeuksien asianmukainen toteutuminen. Näin ollen myös lapsilla on oikeus luottaa siihen, että heille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat ja epäillyt oikeudenloukkaukset voidaan saattaa ratkaistavaksi asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta viivästystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on nimenomaan lapsesta, asianmukaisen oikeusturvan kriteerejä on tarkasteltava lapsinäkökulmasta – oikeusturva tulee järjestää lapsille soveltuvalla tavalla. Näin ollen lapsilla on oltava heidän tarpeisiinsa soveltuvat keinot ja kanavat päästä oikeuksiinsa, mikäli he katsovat oikeuksiensa toteutuvan puutteellisesti. Lapsen mahdollisuus käyttää olemassa olevia kansallisia oikeussuojakeinoja on kuitenkin varsin rajallinen, sillä Suomessa ei ole lapsia varten luotuja sekä heidän tarpeisiinsa soveltuvia oikeusturvakeinoja ja neuvontapalveluja.

Keskeiset oikeusturvamenettelyt hallintoasioissa voidaan ryhmitellä kolmeen pääasialliseen ryhmään sen mukaan, missä ja millä tavoin oikeusturvaa toteutetaan. Nämä keskeiset ryhmät ovat hallintomenettely, oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa sekä oikeudenkäynti yleisissä tuomioistuimissa. Hallintomenettelyyn kuuluu päätöksen korjaaminen, päätöksen muuttaminen/kumoaminen, asian uudelleen käsittely tai laillisuusvalvonta. Oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimissa voidaan lukea hallintopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen, lainvoimaisen päätöksen purkaminen tai poistaminen, hallintosopimusta ja julkisoikeudellista suhdetta koskevan riidan ratkaiseminen sekä julkisyhteisön EU-oikeudellinen korvausvastuu. Oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja

¹⁷⁰ de Godzinsky 2015, s. 856.

¹⁷¹ Kts. esim. Hakalehto-Wainio 2013, s. 297.

¹⁷² Mäenpää 2017, s. 411.

virkamiehen tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen.¹⁷³

Lastensuojelua koskeva lainsäädäntö kuuluu julkisen oikeuden alaan, jolloin toimivaltaisia tuomioistuimia lastensuojeluasioissa ovat yleiset hallinto-oikeudet ja viime kädessä ratkaisuvallta kuuluu lastensuojelulain 92 §:n mukaisesti korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteleo sekä ohjaa yleisellä tasolla lastensuojelulainsäädäntöä, mutta se ei ole kuitenkaan viranomainen, jolle voisi tehdä terveyskantelun tai valituksen viranomaisen toiminnasta. Mikäli kyse ei ole varsinaisesta valitusasiasta, lastensuojeluasiassa voi kannella sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle eli Valviralle. Lastensuojelua koskevien asioiden osalta myös eduskunnan oikeusasiamiehellä on tärkeä valvontatehtävä. Oikeusasiamiehen ratkaisutietokannasta löytyy noin 300 ratkaisua koskien lastensuojeluasioita. Osassa ratkaisuja oikeusasiamies on tyytynyt lausumaan käsityksensä kantelun johdosta, mutta lähes 60 tapauksessa kantelu on johtanut oikeusasiamiehen antamaan huomautukseen. Kantelu johtaa useimmin toimenpiteisiin silloin, kun kantelijana on huostaanotettu lapsi itse kuin esimerkiksi silloin kun kantelija on lapsen huoltaja.¹⁷⁴

Lastensuojelulain 32 a §:ssä vahvistetaan sekä lapsen että hänen huoltajansa oikeusturvaa. Lain kohdan mukaan lapselle ja hänen lailliselle edustajalleen ja huoltajalle on viipymättä annettava tieto lastensuojelulain mukaisten päätösten sekä toimenpiteiden sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoista sekä mahdollisuuksista oikeusavun saamiseen. On hyvä huomioida, että lapsen vanhempi, joka ei ole huoltaja - ei ole aina asiassa asianosaisena. Lapsen vanhemmalla ja huoltajalla on kuitenkin 89 §:n mukaisesti muutoksenhakuoikeus kyseisen pykälän 1 ja 2 momentissa mainituissa asioissa. Ainoastaan lapsen huoltajalla on muutoksenhakuoikeus 89 §:n 1, 2, 3 ja 4 momenteissa. Lisäksi lastensuojelulain 89 §:n 5 momentin mukaan 12 vuotta täyttänyt lapsi saa hakea erikseen muutosta häntä itseään koskevissa lastensuojeluasioissa.

Tieto lastensuojelulain mukaisesta päätöksestä sekä toimenpiteiden sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoista tulee antaa lapselle esimerkiksi rajoitustoimenpiteen, kiireellisen sijoituksen tai huostaanoton jälkeen heti, kun lapsi kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsi ei kykene ottamaan tietoa vastaan (eristäminen) tai lapsi on pois tolaltaan (kiireellinen sijoitus tai kiireellinen

¹⁷³ Mäenpää 2017, s. 413–414.

¹⁷⁴ Kangas 2023, s. 181–182.

sijaishuoltopaikan muuttaminen), tiedot lapselle kuuluvista oikeusturvakeinoista on annettava lapselle välittömästi ns. akuutin tilanteen jälkeen. Lapselle on kerrottava se, minkä vuoksi asiassa on päädytty rajoitustoimenpiteeseen sekä se mikä on toimenpiteen tarkoitus ja sen kesto. Lapselle on selvitettävä, mitä kyseessä oleva rajoitustoimenpide hänen kohdallaan tosiasiasa merkitsee ja miten lapsi voi toimia, mikäli hän on eri mieltä rajoitustoimenpiteen perusteista, kestosta tai muusta rajoitustoimenpiteeseen liittyvästä seikasta. Tilanteessa, jossa lapsi on tyytymätön rajoituspäätökseen, tulee lasta ohjata mahdollisen valituksen tai kantelun tekemisessä. Selvittämisvelvollisuus lapselle kuuluvista oikeuksista on erityisesti lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ja myös lapsen sijoituspaikalla. Sijoituspaikan ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu auttaa lasta ilmoittamaan ne syyt sekä perusteet, joiden johdosta lapsi katsoo päätöksen olevan virheellinen. Tarvittaessa lapsi tulee ohjata riittävän oikeudellisen avun piiriin, kuten esimerkiksi yleiseen oikeusapuun.¹⁷⁵

Lastensuojelulain 90 §:n 1 momentin mukaisesti hyvinvointialueen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta asioissa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Viranhaltijan tekemät päätökset voivat koskea kiireellistä sijoitusta, kiireellisen sijoituksen jatkamista, huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista, huostassapidon lopettamista, yhteydenpidon rajoittamista, aineiden ja esineiden haltuunottoa, lähetyksen luovuttamatta jättämistä, liikkumisvapauden rajoittamista, eristämistä sekä erityistä huolenpitoa. Viranhaltijan tehdessä henkilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen vaikuttavat hallintopäätöksen on muutoksenhakuun oikeutetulle annettava todisteellisesti tiedoksi kyseisen päätöksen liitteenä lainmukainen valitusosoitus tai oikaisuvaatimusohje.

Valitusosoitus tulee liittää niihin päätöksiin, joista voidaan valittaa suoraan hallinto-oikeuteen ja oikaisuvaatimusohje liitetään päätöksiin, joista voidaan hakea oikaisua hyvinvointialueelta. Mikäli valitusosoitusta tai oikaisuvaatimusohjetta ei ole lainkaan annettu päätöksen tiedoksiannon yhteydessä, viranomaisen on korjattava tapahtunut menettelyvirhe viipymättä viran puolesta.¹⁷⁶ Etenkin huostaanottoasioissa oikeusturva toteutuu ensisijaisesti hallinto-oikeusmenettelyssä. Lastensuojeluasian käsittelyssä hallinto-oikeudessa asianosaisilla on käytettävissään kaikki hallintoprosessilaissa säädetyt menettelylliset oikeussuojatakeet, kuten esimerkiksi oikeus tulla

¹⁷⁵ Rätty 2023, s. 322–323.

¹⁷⁶ Araneva 2022, s. 999.

kuulluksi ja oikeus suulliseen käsittelyyn. Lapsen edun turvaamisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä sekä ratkaistaessa hallintotuomioistuimen kokoonpanoon kuuluu lisäksi lastensuojeluasioihin perehtynyt asiantuntijajäsen.¹⁷⁷

5.1.1 Vahingonkorvausvaatimus yleisissä tuomioistuimissa

Prosessioikeus jakautuu kolmeen eri osaan - siviiliprosessiin, rikosprosessiin sekä hallintoprosessiin. Hallintoprosessi sääntelee oikeudenkäyntimenettelyä julkisoikeudellisten oikeussuhteiden osalta, ja edellä käsitelty lastensuojelulain 90 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen kuuluukin näin ollen hallintoprosessin puolelle. Mikäli asiassa on kuitenkin kyse siviili- eli yksityisoikeudesta, kuten vahingonkorvausasiasta, puhutaan tällöin vastaavasti siviiliprosessista. Silloin kuin asia koskee jonkun henkilön tekemäksi epäiltyä rikosta, on kyse rikosprosessista. Prosessimenettelyä sääntelevistä laeista keskeisimpiä ovat oikeudenkäymiskaari (4/1734) sekä laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997). Oikeudenkäymiskaari on oikeudenkäyntimenettelyä siviiliasioissa sääntelevä yleislaki, kun taas rikosprosessilaki koskee nimensä mukaisesti oikeudenkäyntiä rikosasioissa.¹⁷⁸

Siviiliprosessissa eli toisin sanoen riita-asian oikeudenkäynnissä käsitellään yksityisoikeudellisista oikeussuhteista syntyneitä riitaisuuksia. Tällaisissa asioissa on useimmiten kyse suoritusvelvollisuuden laiminlyönnistä, vahingonkorvauksesta tai oikeudellisesta epäselvyydestä. Prosessin osapuolet eli asianosaiset ovat kantaja ja toiselle puolella vastaaja. Asianosaiset voivat olla joko yksityisiä henkilöitä, yksityisoikeudellisia yhteisöjä tai joskus julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten esimerkiksi valtio tai kunta. Siviiliprosessia leimaa ominaispiirre, jonka mukaan oikeudenkäynnin vireilletulo riippuu aina asianosaisten tahdosta ja näin ollen se edellyttää asianosaisen aloitetta eli kannetta. Oikeudenkäynnin aloittaminen on siviilijutussa vapaaehtoista, sillä ketään ei voida pakottaa nostamaan kannetta julkisen edun nimissä tai muustakaan syystä, vaikka normia olisikin rikottu.¹⁷⁹ Edellä todetun perusteella tyypillisen vahingonkorvauskanteen nostaminen tapahtuu siis siviiliprosessissa. Sen sijaan rikosprosessi on menettely, jossa väitetään, että on tapahtunut rikos, jonka perusteella vastaajalle eli rikoksesta epäilylle vaaditaan rikoksesta rangaistusta. Siviili- ja rikosprosessimenettelyn välillä on huomattavia eroja, sillä rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voi yksityisoikeudellisten seuraamusten tavoin täyttää vapaaehtoisesti, vaan ne voidaan suorittaa vain rikosprosessin kautta. Rikoksen johdosta voidaan

¹⁷⁷ HE 71/2019 vp, s. 9.

¹⁷⁸ Vuorenää 2023, s. 4-5.

¹⁷⁹ Vuorenää ym. 2021, s. 62.

esittää kuitenkin myös yksityisoikeudellinen vaatimus, kuten esimerkiksi vahingonkorvausvaatimus. Vahingonkorvausvaatimus on aina yksityisoikeudellinen vaatimus, vaikka se perustuisikin rikokseen. Rikokseen perustuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset voidaan käsitellä liitännäisvaatimuksina rikoksesta nostetun syytteen yhteydessä, vaikka vahingonkorvausvaatimukset yleisesti kuuluvatkin siviiliprosessin puolelle.¹⁸⁰

5.1.2 Vahingonkorvauskanteita käräjäoikeudessa

Oulun käräjäoikeuden 9.12.2022 antamassa tuomiossa (ei lainvoimainen) riita-asiassa L 742/2021/3065 tuomioistuin oli hylännyt vahingonkorvauskanteen, jossa kantaja oli vaatinut vahingonkorvausta viranomaisen virheellisen toiminnan hänelle aiheuttamasta kärsimyksestä. Korvausvaatimuksessa oli kyse kantajan perhe-elämään puuttumisesta Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artiklan ja perustuslain 10 §:n vastaisesti, kun kiireelliselle sijoitukselle, huostaanottohakemukselle eikä yhteydenpidon rajoituksille ollut laissa vaadittuja edellytyksiä ja puuttuminen kantajan perhe-elämän suojaan ei ollut välttämätöntä. Kantaja oli ensisijaisesti vaatinut vahingonkorvausta vahingonkorvauslain ja toissijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä perustuslain nojalla. Kantajan mukaan lastensuojelun toimet olivat olleet virheellisiä ja lain vastaisia, jolloin toiminta ei ollut täyttänyt sille kohtuudella asetettuja vaatimuksia. Tämän lisäksi lastensuojelun toiminta oli ollut tahallista taikka vähintään törkeän huolimaton. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus oli lainvoimaisilla päätöksillään kumonnut päätöksen edellä mainitusta kiireellisestä sijoituksesta sekä hylännyt hakemuksen huostaanotosta ja kumonnut kaikki valituksenalaiset rajoituspäätökset.

Käräjäoikeus oli tuomiossaan todennut, että viranomaisen kumotuksi tulleen päätöksen tuottamuksellisuutta arvioitaessa huomiota on kiinnitettävä sovelletun normiston selvyyteen ja yksiselitteisyyteen, päätöksenteon edellyttämään harkinnan vaativuuteen sekä päätöksentekoon liittyneeseen harkinnanvaraan. Lisäksi käräjäoikeus oli hallinto-oikeuden päätöksentekoon viitaten todennut, ettei se, että muutoksenhakuaste oli myöhemmin päätynyt toiseen tulokseen sellaisenaan osoittanut, että alkuperäinen päätös olisi ollut tuottamuksellisella tavalla virheellinen. Käräjäoikeus oli myös huomionut, että lastensuojelussa sovellettavat lainkohdat jättävät päätöksentekijälle laajasti harkintavaltaa ja niiden nojalla päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon useita eri asioita. Näin ollen käräjäoikeus oli katsonut, etteivät lastensuojelun viranomaiset olleet päätöksiä tehdessään soveltaneet lainkohtia niin virheellisesti, että he olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai huostaanottoa hakiessaan esittäneet täysin perusteettomia väitteitä.

¹⁸⁰ Vuorenperä ym. 2021, s. 65.

Käräjäoikeus katsoi, että viranomaisen toiminnassa ei ollut tapahtunut virhettä tai laiminlyöntiä.

Käräjäoikeus oli tuomiossaan nostanut esille kaksi selkeää lähtökohtaa - viranomaisen harkintavallan käytön laajuuden sekä sen, ettei viranomaisen päätöksen muuttuminen muutoksenhaussa vielä sellaisenaan osoita virhettä tai laiminlyöntiä viranomaisen päätöksenteossa. Käräjäoikeus oli katsonut, ettei viranomaisen ollut ylittänyt harkintavaltaansa ottaen huomioon lastensuojelulain sovellettavien säännösten salliman laajan harkintavallan käytön eikä se, että hallinto-oikeus oli hylännyt hakemuksen huostaanotosta ja kumonnut päätökset kiireellisestä sijoituksesta sekä yhteydenpidon rajoittamisesta osoita, että viranomaisen päätöksenteossa olisi esiintynyt tuottamuksellisuutta. Oikeuskirjallisuudessa linjataan, että mikäli lainkäyttäjä toimii harkintavaltansa rajoissa, ei vahingonkorvausvastuuta lähtökohtaisesti synny. Mutta mikäli lainkäyttöpäätöstä tehtäessä ei noudateta selkeitä säännöksiä tai määräyksiä taikka niitä sovelletaan virheellisesti, voi tämä synnyttää korvausvastuun. Lisäksi perustelujen virheellisyydellä tai puuttumisella voi olla merkitystä tuottamuksen arvioinnissa. Silloin kun asiaa koskeva oikeustila on sen sijaan epäselvä tai harkinnanvarainen, sitä merkittävämpi lainkäyttöviranomaisen virheen tulee olla. Toisaalta mitä arvokkaampaa oikeushyvää tai intressiä lainkäyttöpäätös koskee, sitä huolellisempaa menettelyä lainkäyttäjältä voidaan edellyttää.¹⁸¹

Lastensuojeluasioissa päätöksentekijällä on laaja harkintavalta, sillä lastensuojeluasioihin vaikuttavat monet eri tekijät ja jokainen tapaus on yksilöllinen, nämä lähtökohdat edellyttävät laajaa harkintavallan käyttöä. Nimenomaan lastensuojelulain 40 §:n mukaisessa huostaanotossa ratkaisuperusteet ovat harkinnanvaraisia ja oikeudellisesti ohuita, minkä vuoksi ratkaisunormin ja konkreettisten oikeustositseikkojen välinen suhde on usein epäselvempi kuin monissa muissa asioissa. Lisähaastetta päätöksentekoon luo, että annettava ratkaisu tähtää aina tulevaisuuteen, sillä huostaanottoon johtaneiden tapahtumien perusteella pyritään arvioimaan, millainen ratkaisu olisi tulevaisuudessa lapsen edun kannalta paras mahdollinen.¹⁸² Samaan aikaan tällainen laaja harkintavalta altistaa päätöksentekijän erilaisille virheille. Laajasta harkintavallasta seuraa, että päätöksen muuttuminen muutoksenhakuasteessa ei sellaisenaan osoita tuottamusta viranomaisen päätöksenteossa. Tällöin asiassa on pikemminkin kysymys siitä, että viranomaisen on arvioinut asiaa sen hetkisillä tiedoilla eri tavoin kuin mihin muutoksenhakuaste on myöhemmin asiassa päätynyt.

¹⁸¹ Ståhlberg – Karhu 2020, s. 285–286.

¹⁸² de Godzinsky 2013, s. 161.

Satakunnan kärjäoikeuden 29.4.2015 antamassa tuomiossa riita-asiassa L 14/8858 oli kyse Pohjois-Satakunnan peruspalvelu- ja liikelaitoskuntayhtymän (PoSa) tekemistä päätöksistä kantajana toimineen äidin kolmen alaikäisen lapsen kiireellisestä sijoituksesta, hakemuksista lasten huostaanottamisesta ja sijaishuollosta sekä yhteydenpidon rajoituksista. Hallinto-oikeus oli päätöksillään kumonnut kiireellistä sijoitusta koskeneet päätökset ja hylännyt huostaanotto- ja sijaishuoltohakemukset sekä kumonnut yhteydenpidon rajoituspäätökset. Lapset olivat olleet sijoitettuna poissa omasta kodistaan yhteensä 204 vuorokauden ajan. Asiassa kantajina ollut äiti sekä kolme lasta olivat vaatineet vahingonkorvausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä vahingonkorvauslain perusteella. Kantajien mukaan heidän yksityis- ja perhe-elämäänsä ja kotiin oli puututtu ja lapsilta oli riistetty vapaus perustuslain 7 §:n ja 10 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimus 5 ja 8 artiklan vastaisesti. Kärjäoikeus katsoi tuomiossaan, ettei vahingonkorvauslain 5 luvun 6 § tullut sovellettavaksi asiassa, minkä vuoksi korvausta ei tullut tuomita vahingonkorvauslain perusteella. Asiassa ei kärjäoikeuden mukaan ollut myöskään perustuslain 7 §:n tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan loukkauksesta, joten korvausta ei voitu tuomita näidenkään perusteella. Kärjäoikeus katsoi, että kantajien perhe-elämään oli puututtu perustuslain 10 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisesti, kun kiireelliselle sijoitukselle, huostaanotolle tai yhteydenpidon rajoituksille ei ollut ollut laissa vaadittuja edellytyksiä eikä puuttuminen ollut välttämätöntä. Kärjäoikeus totesi, että vaikka PoSan viranhaltijoille voitiin katsoa olevan laaja harkintavalta, ei PoSa ollut noudattanut toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia, jolloin PoSa oli ylittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen harkintamarginaalin. Korvauksen määrän harkinnassa kärjäoikeus oli huomionut perhe-elämän loukkauksen keston sekä loukkauksen laadun ja laajuuden. Kärjäoikeus velvoitti PoSan maksamaan kullekin neljälle kantajalle vahingonkorvauksena 10.000 euroa viivästyskorkoineen sekä oikeudenkäyntikuluineen.

PoSa haki muutosta kärjäoikeuden tuomioon ja valitti asiasta Vaasan hovioikeuteen. Vaasan hovioikeuden 5.10.2016 antamassa tuomiossa S 15/632 hovioikeus hyväksyi kärjäoikeuden tuomion pääasian osalta, mutta alensi kuntayhtymän kullekin kantajalle maksettavaksi tuomitun vahingonkorvauksen määrän 5.000 euroon. Hovioikeus perusteli vahingonkorvauksien määrän alentavana seikkana, että kuntayhtymällä on ollut tapahtumahetkellä olevien tietojen perusteella perusteltu huoli lasten kasvun ja kehityksen vaarantumisesta sekä se, että lasten kasvussa ja kehityksessä oli sijoituksessa ollessa tapahtunut edistymistä. Hovioikeus on kuitenkin katsonut samoin kuin kärjäoikeus, että kiireelliselle sijoitukselle, huostaanotolle ja yhteydenpidon rajoitukselle ei ole ollut laissa vaadittuja edellytyksiä, eikä puuttuminen kantajien perhe-elämään

siten ole ollut välttämätöntä. Näin ollen kantajien perus- ja ihmisoikeuksia (perhe-elämän suojaa) oli loukattu.

Molemmat käräjäoikeuden tuomiot sekä hovioikeuden tuomio tuovat esiin sen lähtökohdan, ettei viranomaisen tekemän päätöksen muuttuminen muutoksenhakutuomioistuimessa sellaisenaan osoita, että viranomaisen päätöksenteossa olisi ilmennyt virhe tai laiminlyönti. Voidaan ajatella, että sen hetkisessä päätöksentekotilanteessa lastensuojeluviranomaiselle on herännyt huoli lapsen hyvinvoinnista, minkä vuoksi lastensuojeluviranomainen on ryhtynyt lastensuojelullisiin toimenpiteisiin. Mikäli asiassa myöhemmin näytetään, ettei toimenpiteille ole ollutkaan perusteita, ei siitä voida automaattisesti tehdä päätelmää, että lastensuojeluviranomainen olisi esimerkiksi ylittänyt harkintavaltansa tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Vahingonkorvausvastuun syntymisen edellytykset ovat kuitenkin tällaisissakin tilanteissa olemassa, mikä käy ilmi Satakunnan käräjäoikeuden ja Vaasan hovioikeuden tuomioissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön¹⁸³ mukaan lastensuojelun ammattilaisen tai vastaavan viranomaisen tekemä lastensuojelutarvetta koskeva virhearviointi ei voi sellaisenaan merkitä, että suoritettu lastensuojelutoimenpide on EIS:n 8 artiklan vastainen. Viranomaisilla on velvollisuus suojella lapsia, eikä heitä voida asettaa vastuuseen jokaisesta sellaisesta kerrasta, kun vilpittömän ja perustellulta vaikuttava huoli lapsen turvallisuudesta suhteessa perheenjäsenen jälkikäteen tarkasteltuna osoittautuu virheelliseksi.¹⁸⁴

5.2 Tosiasialliset mahdollisuudet saada julkisyhteisön korvausvastuu toteutumaan ja muut haastavat lähtökohdat korvausvastuulle

Lapsi on oikeuksiensa haltija, mutta alle 18-vuotiaan lapsen tosiasiallinen mahdollisuus vaatia sekä käyttää oikeuksiaan samoin kuin reagoida oikeuksiensa loukkauksiin rajoittaa lapsen puutteellinen oikeustoimikelpoisuus. Lapsella ei ole mahdollisuutta itsenäisesti ryhtyä kaikkiin oikeudellisesti merkityksellisiin toimiin. Näin ollen lapsella ei ole käytännössä mahdollisuuksia olla lain edessä aikuisen kanssa tasavertainen. Tätä yhdenvertaisuutta tasaamaan tarvitaan nimenomaan lapsille soveltuvia neuvontapalveluja sekä lainsäädäntöä lapsen oikeudesta edustajaan ja avustajaan. Lapsen mahdollisuus saada oikeusapua ja käyttää oikeusavustajaa onkin erityisen tärkeää, sillä lapsi ei välttämättä saa oikeudellista apua huoltajiltaan tai esimerkiksi laitoksessa asuessaan laitoksen henkilökunnalta eikä lapsi välttämättä edes tahdo kääntyä heidän puoleensa kaikissa

¹⁸³ Kts. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun R.K. and A.K. v. the United Kingdom perusteluiden 36. kohta.

¹⁸⁴ Gullans – Pellonpää – Pölönen – Tapanila 2018, s. 815–816.

ongelmissaan.¹⁸⁵

Eduskunnan oikeusasiamies on vuoden 2022 toimintakertomuksessaan nostanut esille, ettei huostaanotetut sijaishuollossa olevat lapset useinkaan tunne omia oikeuksiaan tai lastensuojelulaitosten velvollisuuksia ja oikeuksia koskien lapsia. Lapsella eivät aina ole tietoisia, että heidän asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävänä on myös tukea ja auttaa lasta ja, että lapsilla on oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä riittävän usein ja henkilökohtaisesti. Lapsilla ei myöskään ole riittävästi tietoa tai heille ei kerrota heille kuuluvista eri oikeussuojakeinoista lastensuojelulain edellyttämällä tavalla.¹⁸⁶ Lapsiasiavaltuutettu tuo esiin lausunnossaan, että lapsille sekä nuorille tulee antaa riittävästi tietoa heidän omista oikeuksistaan lapsen kehittyvien valmiuksien mukaisesti, ja annettavan tiedon tulee olla ymmärrettävää ja saavutettavaa. Lapsella täytyy olla myös mahdollisuus kysyä epäselväksi jääneistä tai muuten askarruttavista seikoista. Oikeus tietoon korostuu nimenomaan lastensuojelun asiakkaina olevilla lapsilla, sillä he ovat usein vailla omien vanhempiensa tai huoltajiensa tukea oikeuksiensa turvaamiseksi ja puolustamiseksi. Lapsella ei ole mahdollisuutta tuoda esiin häneen kohdistuneita tai muuten havaitsemiaan epäkohtia, mikäli lapsella ei ole tietoa siitä, mikä on sallittua ja mikä sen sijaan lainvastaista. Tämänkaltainen tietämättömyys voi tulla eteen esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytön yhteydessä. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on todennut vuosikertomuksessaan, että rajoitustoimenpiteitä tehdään lastensuojelulain vastaisesti¹⁸⁷. Rajoitustoimenpiteitä saatetaan käyttää sellaisissa tilanteissa tai sellaisin tavoin, jota laki ei salli, kuten rangaistuksena¹⁸⁸. Rajoitustoimenpiteitä koskevat päätökset eivät myöskään täytä lastensuojelulain mukaisia edellytyksiä. Ensisijainen vastuu sekä velvollisuus lainmukaisesta toiminnasta on aina viranomaisella, mutta on tärkeää, että myös lapsella on riittävästi tietoa sallituista rajoitustoimenpiteistä.¹⁸⁹ Perus- tai ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi joutuneen kannalta ei voida pitää tyydyttävänä, että loukkauksen kohteena olevat joutuvat kärsimyskorvausta saadakseen hakemaan ennakkopäätöksiä korkeimmasta oikeudesta asti. Eikä mahdollisuutta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle ja sitä kautta mahdollisesti saatava hyvitysesitys ole tehokas oikeussuojakeino ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa merkityksessä.¹⁹⁰

Aikaisemmin käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 3166/2021, 29.12.2022 ilmentää

¹⁸⁵ Hakalehto 2016, s. 31, 50.

¹⁸⁶ K 11/2023 vp, s. 113.

¹⁸⁷ K 15/2020 vp, s. 129.

¹⁸⁸ Kts. kappale 3.2.2, jossa käsiteltiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua EOAK/1829/2019. Tapauksessa kantelijan liikkumisvapautta sekä yhteydenpitoa rajoitettiin rangaistuksena perhehoitajan toimesta.

¹⁸⁹ LAPS/61/2021, s. 12.

¹⁹⁰ Jääskeläinen 2011, s. 440–441.

sen sijaan lapsen vanhemman oikeusturvan toteutumisessa mahdollisesti esiintyviä haasteita. Tapauksessa lapsen vanhemman eli kantelijan todettiin olleen tapahtumien aikaan kielitaidoton, järjestelmän huonosti tunteva, psyykkisesti huonovointinen sekä haavoittuvassa asemassa oleva henkilö. Kantelija oli myös tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, minkä lisäksi hänelle oli annettu kielteinen oleskelupäätös sekä käännytyspäätös. Oikeusasiamies totesi, että ottaen huomioon kantelijan aseman, olisi viranomaisen tullut huolehtia, että kantelijalla olisi ollut huostaanottotilanteessa oikeudellinen avustaja, joka olisi pystynyt valvomaan kantelijan oikeuksia. Oikeusasiamies ei hyväksynyt viranomaisen menettelyä sen suhteen, miten huostaanottopäätöstä perusteltiin vanhemman suostumuksella, ottaen huomioon edellä kuvailtu kantelijan tilanne. Kantelijan senaikaisissa olosuhteissa oikeusturvan toteuttamisen varmistamiseksi lapsen huostaanotto olisi tullut saattaa tahdonvastaisena huostaanottoasiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kantelija oli tietämätön oikeuksistaan eikä viranomaisen ollut huolehtinut selvitys- ja tulkitsemisvelvollisuuksistaan täysimääräisesti niin, että kantelija olisi ymmärtänyt hänelle sekä lapselle kuuluvat oikeudet.¹⁹¹

5.2.1 Korvauskelpoisen vahingon määrittely

Korvauskelpoisen vahingon määrittely lastensuojeluasioissa voi tuottaa haasteita, sillä viranomaisen virheellisestä toiminnasta aiheutuvat vahingot eivät useinkaan ole tyypillisiä henkilö-, esine- tai varallisuusvahinkoja. Tällaisesta norminvastaisesta julkisen vallan käytöstä voi olla yksityiselle kielteisiä seurauksia, jotka eivät kuitenkaan voimassa olevan vahingonkorvauslainsäädännön mukaan ole korvauskelpoisia. Tämänkaltaisia toiminnan vaikutuksia ovat esimerkiksi harmistumisen, epäoikeudenmukaisuuden, epätietoisuuden, turhautumisen ja pettymyksen kokemukset. Kyse voi olla tilanteesta, jossa viranomaisen ei ole antanut asiassa lainkaan päätöstä, yksityisen viranomaiselle osoittamaan tiedusteluun ei ole vastattu tai kuntalainen ei ole saanut hänelle lain mukaan kuuluvaa palvelua. Oikeuskirjallisuudessa tällaisiin aineettomiin vahinkoihin on viitattu ilmaisulla epäoikeudenmukaisuuselämys tai vääryyskokemus.¹⁹² Vahingonkorvausoikeuden kehityksessä suunta näyttäisi olevan kohti uudenlaisten epämukavuuksien korvattavuutta. Tarve laajentaa korvattavien vahinkojen piiriä selittyy osaltaan korkean elintason saavutuksella, minkä seurauksena yhä moninaisemmat intressit ovat katsottu aiheelliseksi suojata vahingonkorvausoikeudessa. Esimerkiksi nykyään korvauskelpoiseksi tunnistettu vahinko, läheisen kuoleman aiheuttaman henkinen kärsimys, on muutamia vuosikymmeniä taaksepäin

¹⁹¹ K 11/2023 vp, s. 121.

¹⁹² OM 59/2010, s. 50.

mielletty epäonnisena sattumana tai elämään normaalina kuuluvana ilmiönä. Tässä suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut merkityksellisessä asemassa haastamassa pohjoismaisen vahingonkorvausoikeuden perinteistä näkemystä korvauskelpoisista vahingoista. Kehityksestä osoituksena on vallitseva oikeustila, jossa tuomioistuimet voivat määrätä korvausta kärsimyksestä sellaisissa tilanteissa, joissa vahingonkorvauslaki ei itsessään tunnustakaan kyseessä olevan vahingon korvauskelpoisuutta.¹⁹³

Edellä käsitellyssä Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden 19.4.2011 antamassa ratkaisussa R 10/1888 tuomioistuin oli katsonut, että tuottamus sosiaalitoimen päätöksenteossa huostaanotossa oli johtanut kunnan korvausvastuuseen, sillä tuottamuksesta oli aiheutunut vahinkoa. Tämänkaltaisissa huostaanottoasioissa korvausvastuun perustamisen ongelmakohtaksi voi muotoutua asianosaisten kokeman vahingon määrittely sekä sen korvauskelpoisuus. Huostaanottopäätöksistä voidaan katsoa ilman erityistä näyttöä aiheutuvan huostaanotetulle lapselle sekä hänen perheelleen epämiellyttäviä tuntemuksia, kuten surua, pelkoa, epätoivoa, ikävää ja vihaa. Näin tapahtuu yleensä joka tapauksessa huolimatta siitä, onko viranomainen toiminut täysin lain mukaisesti vai onko kysymys virheellisestä ratkaisusta. Mikäli kyse on ihmisoikeusloukkauksesta, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artiklan rikkomisesta, loukkauksen kohde voi olla oikeutettu hyvitykseen kansallisella tasolla. Tämä edellyttää vahingonkorvauskanteen nostamista kärjäoikeudessa. Lastensuojelupäätös on itsessään erittäin syvälle menevä perheen yksityiselämään käyvä toimenpide. Näin ollen päätöksen luonteella on vaikutusta siihen, mitä on katsottava korvauskelpoiseksi vahingoksi. Lainvastainen huostaanottopäätös onkin jo luonteensa perusteella riittävä todiste siitä, että huostaanotetulle lapselle ja hänen perheelleen on aiheutunut kohtuutonta psyykkistä räsitystä.¹⁹⁴

Perinteinen näkökulma korvauskelpoisista vahingoista ei ole lähtökohtaisesti sopinut asetelmaan, jossa viranomaistoiminnan seurauksiin voisi kuulua edellä mainitun kaltainen kärsimys. Hallintokulttuurin sisäänrakennettuna ajatuksena on, että viranomainen auktoriteettina eli julkisen vallan käyttäjänä sekä yleisen edun toteuttajan järjestää toimintansa asianmukaisesti. Tähän ajatteluun muutospaineita luo oikeuslähtöinen ajattelu, jossa erilaiset oikeudet ovat katsottu aiheelliseksi suojata. Perustuslakiin perustuvat oikeudet ja Euroopan ihmisoikeudet ovat tyypillisiä tällaisia oikeuksia. Tehokkaasta oikeussuojan vaatimuksesta kuitenkin seuraa, että oikeuden loukkauksesta on mahdollisuus saada hyvitys. Tällöin pelkkä laittomuuden toteaminen juuri

¹⁹³ OM 59/2010, s. 56.

¹⁹⁴ Hakalehto-Wainio 2008, s. 295–296.

laillisuusvalvonnan keinon ei ole riittävä seuraamus.¹⁹⁵

5.2.2 Korvauksen määrän arviointi

Vahingonkorvusoikeudessa korvauksen laskemisen lähtökohtana pidetään täyden korvauksen periaatetta. Periaatteen mukaan korvausta on suoritettava niin suuri määrä, että vahingonkärsijä korvauksen ansiosta pääsee samaan asemaan, jossa hän olisi, mikäli vahinkotapahtumaa ei olisi tapahtunut. Korvauksen määrään liittyy rikastumiskielto, jonka mukaan vahingonkärsijä ei saa hyötyä vahinkotapahtumasta. Täyden korvauksen periaate ei ole ehdoton, sillä aina ei ole tarkasti arvioitavissa ja määrättävissä, missä asemassa henkilö olisi ollut ilman vahinkoa, joten periaate ei sellaisenaan osoita vahingonkorvauksen määrää. Aineettomien vahinkojen osalta täyden korvauksen periaatteen suhteellisuus on ilmeisempi kuin omaisuusvahinkojen osalta.¹⁹⁶ Aineettomien vahinkojen korvauksen määrän osoittamista ei näin ollen voida suorittaa samoin tavoin kuten aineellisissa vahingoissa, minkä vuoksi aineettoman vahingon määrän osoittaminen jää laajalti tuomioistuimen harkintaan.¹⁹⁷

Ihmisoikeusloukkaushyvityksissä ei katsota olevan kyse niinkään traditionaalisen vahingonkorvausdoktriinin mukaisesta aiheutuneen vahingon täysmääräisestä kompensoinnista. Näin ollen hyvityksellä ei ole tarkoitus korvata vahinkoa kokonaisuudessaan, vaan tarkoituksena on pikemminkin määrätä kohtuullinen hyvitys harkinnan mukaan. Hyvityksen ei tulisi olla määrältään suurempi kuin on välttämätöntä oikeudenmukaisen hyvityksen saamiseksi. Hyvityksessä ei ole kyse siis ns. amerikkalaistyyllisestä¹⁹⁸ korvauksesta.¹⁹⁹ Lain esitöiden mukaan kärsimyksen korvaamisen perusteena ja tavoitteena on loukkauksen kohteena olleen henkilön ihmisarvolle ja itsetunnolle aiheutuneen loukkauksen hyvittäminen. Korvauksen määrä tulee kussakin tapauksessa harkita suhteessa tähän tavoitteeseen. Näin ollen korvausta kärsimyksestä ei tule määrätä niin, että korvausvelvollisuus muodostaisi rangaistuksenluonteisen seuraamuksen loukkauksen aiheuttajalle. Korvauksen määrän arvioinnissa tulee pyrkiä siihen, että korvaus olisi sopusoinnussa yleisen oikeus- ja korvauskäytännön kanssa. Tämä tarkoittaa, että keskenään samantyyppisissä tapauksissa tulisi pyrkiä samansuuruisiin korvauksiin. Korvauskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi korvauksen määräämisessä tulisi ottaa huomioon henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan korvausmääriä koskevat suositukset.²⁰⁰ Korvausta

¹⁹⁵ OM 59/2010, s. 57.

¹⁹⁶ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 451–452.

¹⁹⁷ Hoppu ym. 2020, s. 288.

¹⁹⁸ Kts. esimerkiksi Donald C. Brossin artikkeli aiheesta ”Professional and Agency Liability for Negligence in Child Protection.”

¹⁹⁹ Kuusikko 2014, s. 16.

²⁰⁰ HE 167/2003 vp, s. 59–60.

määrätessä arvioidaan kärsimykseen vaikuttavia tekijöitä, kuten loukkauksen laatu, loukatun asema, loukkaajan ja loukatun välinen suhde sekä loukkauksen julkisuus. Loukkauksen laatu on keskeisin peruste korvauksen määrän arvioinnissa. Loukkauksen laadun arvioinnissa huomiota voidaan esimerkiksi kiinnittää siihen, onko loukkaus omiaan aiheuttamaan vakavaa pelkoa hengen tai terveyden vaarantumisesta. Loukatun asemalla viitataan sen sijaan henkilön mahdollisuuteen suojella itseään. Loukkaajan ja loukatun välisessä suhteessa huomio kiinnittyy riippuvuussuhteeseen sekä luottamussuhteeseen osapuolien välillä.²⁰¹ Henkilövahinkoasiain neuvottelukunta²⁰² antaa yleisiä suosituksia aineettomien, kuten kärsimyksenä korvattavien, vahinkojen korvausmääristä. Suositukset on ryhmitelty sillä perusteella, mihin oikeushyvään loukkaus ensisijaisesti kohdistuu ja mikä on ollut loukkauksen laatu. Esimerkiksi vapautta loukkaavissa teoissa²⁰³ loukkauksen laatua määritellään seuraavien tunnusmerkkien avulla: loukkauksen sisältö, loukkauksen tekotapa, loukkauksen kesto ja loukkauksen teko-olosuhteet.²⁰⁴

Kansallisen vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta kiinnostusta herättää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suorittama harkinta aineettomien vahinkojen osalta. Ihmisoikeustuomioistuin vain harvoin mainitsee kriteerejä, jotka se huomioi mitatessaan aineettoman vahingon määrää. Tällaisia ovat muun muassa loukkauksen kohteen henkilökohtaiset ominaisuudet, vahingon vakavuus sekä loukkauksen kesto. Loukkauksen kohteen näkökulmasta tarkastellaan korvausmäärän kohtuullisuus. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artiklan osalta on annettu merkitystä erityisesti loukkauksen luonteelle ja sen ulottavuudelle, valtion toiminnan moitittavuudelle, sopijavaltion elintasolle sekä muille taloudellisille indikaattoreille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisesta toiminnasta Suomen valtio on esimerkiksi määrätty maksamaan seuraavia korvausmääriä: ratkaisussa K. A. v. Suomi sekä I. v. Suomi valtio määrättiin maksamaan 8.000 euron korvaus, tapauksessa H. K. v. Suomi korvausmäärä oli 8.500 euroa ja tapauksessa C. v. Suomi 10.000 euroa. Euroopan ihmisoikeussopimus 8 artiklan loukkauksissa voi olla usein kyse sellaisista tapahtumista, joihin on liittynyt erityisen paljon huolta ja erilaisia negatiivia tuntemuksia. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissaan määräämät korvaukset eivät ole määrältään suuria, vaikkakin korvausmäärät voivat kansalliselta tasolta katsottuna näyttää suurilta. Tämä on seurausta siitä, että korvausta määrätään monissa tapauksissa, joissa vastaavaan vahinkoon perustuva korvausvaatimus hylättäisiin kokonaan kansallisen

²⁰¹ Saarnilehto 2007, s. 169–170.

²⁰² Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnasta annetun lain (513/2004) 1 §:n mukaan henkilövahinkojen ja kärsimyksen korvaamista koskevan oikeus- ja korvauskäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi oikeusministeriön yhteydessä toimii Henkilövahinkoasiain neuvottelukunta.

²⁰³ Esimerkiksi lapsikaappauksen (RL 25:5 a §) osalta Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksissa kärsimyskorvauksen määrän asteikoksi on asetettu 500–2.500 euroa.

²⁰⁴ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 482.

käytännön perusteella.²⁰⁵

5.3 Minkälaiset lähtökohdat mahdollistavat laiminlyöntien ja virheiden syntymisen?

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2022 toimintakertomuksessa tuodaan esille kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja erityisesti pätevien työntekijöiden huono saatavuus sekä työntekijöiden suuri vaihtuvuus. Nämä edellä mainitut tekijät heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.²⁰⁶ Lisäksi oikeusasiamies kiinnittää huomiota tietoisuuteen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksista voi olla puutteellista, eikä oikeuksien toteutumiseen sekä edistämiseen aina kiinnitetä riittävästi huomiota eri viranomaisten toiminnassa. Kehitystä perus- ja ihmisoikeuksien koulutuksessa ja kasvatuksessa on tapahtunut, mutta se ei ole kuitenkaan riittävällä tasolla.²⁰⁷ Kasvavat vaatimukset yhdistettynä lainsäädäntö- ja kuntarakennemuutoksiin, uusien toimintakäytäntöjen sekä niukkenevien resurssien kanssa tuottavat erityisiä paineita käytännön lastensuojelutyölle.²⁰⁸

Lapsen oikeudellisessa asemassa näyttää säädösten tasolla tapahtuneen positiivista kehitystä, muutokset eivät ole kuitenkaan näkyneet käytännössä. Lainsäädännön tavoitteiden toteuttamatta jääminen voi johtua monesta eri syystä. Lakiuudistusten yhteydessä ei esimerkiksi aina huolehdita uudistusten toteutumiselle tarvittavista riittävästä resursseista, ja lastensuojelun resurssipula onkin toistuvasti ollut esillä julkisessa keskustelussa. Jatkuvasta resurssipulasta kärsivässä lastensuojelussa esimerkiksi lastensuojelulain 29 §:n mukaiset tapaamiset lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sekä lapsen välillä eivät toteudu. Sosiaalityöntekijöiden osaamisessa voi myös esiintyä puutteita, sillä sosiaalityöntekijät eivät tosiasiallisesti saa koulutusta lapsen kohtaamiseen, mielipiteen selvittämiseen sekä kuulemiseen tai lapsen edun harkintaan. Lapsen oikeuksien komitea onkin antanut Suomelle huomautuksia, joissa komitea on kehottanut Suomen valtiota huolehtimaan siitä, että kaikki lasten kanssa työskentelevät koulutetaan riittävästi lapsen oikeuksine sopimuksen soveltamiseen. Yksi syy lastensuojelun käytännön kangerteluun näyttää olevan viranomaisten kankea yhteistyö. Tällaisessa tapauksessa lastensuojelun palvelut eivät ole esimerkiksi järjestäytyneet lainmukaisesti, sillä kunnat ovat kiistelleet taloudellisen vastuun jakautumisesta.²⁰⁹

²⁰⁵ Hakalehto-Wainio 2010, s. 755–756.

²⁰⁶ K 11/2023 vp, s. 113.

²⁰⁷ K 11/2023 vp, s. 117.

²⁰⁸ Pekkarinen – Heino – Pösö 2013, s. 337.

²⁰⁹ Hakalehto 2016, s. 55–56.

5.4 Tulevaisuuden kehitysnäkymät

*Hakalehto*²¹⁰ on jo vuonna 2010 todennut, että silloin oikeusministeriössä vireillä ollut hanke julkisyhteisön korvausvastuun uudistamistarpeen selvittämisestä on ollut osaltaan vastaamassa oikeusasiamiehenkin peräänkuuluttamiin oikeusturvatarpeisiin. *Hakalehdon* mukaan vuonna 2010 alkanut kehitys johtaa toivottavasti siihen, että Suomeen saadaan tehokas kansallinen oikeussuoja kaikkien ihmisoikeusloukkausten osalta. Tähän Suomi on jo sitoutunut liittyessään ihmisoikeussopimukseen.²¹¹ Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen juuret ovat vuonna 1998 aloitetussa vahingonkorvauslain uudistamisessa. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta on oikeusministeriön antaman toimeksiannon perusteella selvitetty tosiaan jo vuonna 2010 valmistuneessa selvityksessä. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen viimeisin vaihe on ollut 15.3.2023 päättynyt lausuntokierros.²¹² Lausuntokierroksen aikana eri tahot ovat antaneet lausuntonsa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä varten tehdystä mietinnöstä. Tämän tutkielman kannalta mielenkiinto kohdistuu lausuntoihin koskien perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien hyvittämistä eli 1. lakiehdotuksen 3 luvun 7 §:ää.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on nostanut esille huolensa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksien korottamisesta ns. eräänlaiseen superasemaan suhteessa muihin vahingonkorvausperusteisiin. Lausunnossa on tuotu esille, etteivät perusoikeudet ole luonteeltaan absoluuttisia vaan niiden rajoittaminen on hyväksyttävää. Tuomioistuimen mukaan ehdotettu sääntely voisi käytännössä johtaa hyvinkin sattumanvaraisiin sekä ennakoimattomiin lopputuloksiin. Varsinkin nykyisen oikeustilan valossa ei ole ollut tarvetta arvioida erikseen ihmis- ja perusoikeusloukkauksina sellaisia viranomaispäätöksiä, jotka tavanomaisen muutoksenhaun johdosta tulevat todetuiksi lainvastaisina. Ehdotettu sääntely avaisi tien, joka kannustaisi kansalaisia kärsimyskorvauksen osalta osoittamaan, että viranomainen on rikkonut, paitsi lakia niin myös ihmis- ja perusoikeuksia.²¹³ Helsingin käräjäoikeus on myös lausunnossaan nostanut esille huolensa ehdotetun pykälän sanamuodon epätarkkuudesta ja siitä, että sanamuoto johtaisi tilanteeseen, jossa loukkausta koskevia kanteita tultaisiin nostamaan oikeudenloukkauksista, joita

²¹⁰ Suviaanna Hakalehto on oikeustieteen professori Itä-Suomen yliopistolla, ja hänen opetusvastuulleen oikeustieteiden laitoksella kuuluvat vahingonkorvausoikeus, lapsioikeus sekä koulutus-oikeus. Hakalehto on 2008 väitellyt Helsingin yliopistossa väitöskirjalla ”Valta ja vastuu – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa”. Hakalehto on kiinnostunut erityisesti alaikäisen oikeudellisesta asemasta eri toimintaympäristöissä, kuten lastensuojelussa. Tällä hetkellä Hakalehto tutkii perus- ja ihmisoikeusloukkauksien korvaamista. Hakalehto kuuluu myös asiantuntijana oikeusministeriön työryhmään, jonka tehtävänä on ollut laatia esitys julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

²¹¹ Hakalehto-Wainio 2010, s. 763.

²¹² Oikeusministeriö 2023, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.

²¹³ Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2023, s. 5–6.

yleisen oikeustajun mukaan pidettäisiin varsin vähäisinä. Lisäksi käräjäoikeus toteaa, etteivät ihmis- ja perusoikeuksien perusteella ajettavat kanteet tälläkään hetkellä ole mitätön määrä käräjäoikeuksissa vaan esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa eräs yksittäinen vanki oli nostanut vuonna 2022 neljäkymmentyhdeksän (49) kannetta valtiota vastaan.²¹⁴

Korkein hallinto-oikeus on sen sijaan todennut lausunnossaan, että tavoite edistää perus- ja ihmisoikeusloukkauksien aiempaa kattavampaa hyvittämistä on sinänsä kannatettavaa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin esittänyt kysymyksen, että onko vahingonkorvauslaki itsessään oikea tai ainoa sääntelyinstrumentti asianmukaiselle hyvittämiselle. Ehdotettu säännös olisi kuitenkin omiaan siirtämään painopistettä perus- ja ihmisoikeusnormien tarkemman sisällön määrittämisessä lainsäätäjältä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta yleisten tuomioistuinten suuntaan niiden käsitellessä vahingonkorvausasioita.²¹⁵ Suomen tuomariliitto on samoilla linjoilla tuomioistuinten linjauksen kanssa, että ehdotus on liian epätasällinen nimenomaan toissijaisuuden osalta sekä vähäisten oikeudenloukkausten osalta.²¹⁶ Vaasan hovioikeuden näkemyksen mukaan nykyisen oikeuskäytännön valossa perus- ja ihmisoikeusloukkauksien rahallinen hyvittäminen olisi jo itsessään riittävä keino.²¹⁷

²¹⁴ Helsingin käräjäoikeus 2023, s. 3–4.

²¹⁵ Korkein hallinto-oikeus 2023, s. 4.

²¹⁶ Suomen tuomariliitto 2023, s. 4.

²¹⁷ Vaasan hovioikeus 2023, s. 3.

6 PÄÄTÄNTÖ

Lastensuojeluasioissa puuttuminen perhe-elämän suojaan on merkittävää, ja sen vuoksi puuttumisen oikeutetusta tulee harkita erityisen tarkasti. Perhe-elämän suoja turvataan perustuslain 10 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Nämä säännökset ovat erityisesti nousseet tutkielmassa keskiöön. Kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön ohella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkityksellinen asema, sillä sen avulla valtio pystyy kehittämään kansallista ihmisoikeustilannettaan tuomioiden oikeusohjeiden mukaisesti sekä saattamaan kansallisen tason vastaamaan edellytettyä ihmisoikeussuojan tasoa.²¹⁸ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on myös omalta osaltaan muovannut merkittävästi julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa oikeustilaa, eritoten silloin kun kansallinen vahingonkorvausoikeussäätely ei ole mahdollistanut perus- ja ihmisloukkauseperusteista korvauksen määräämistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen roolin tarkoituksena tapausten arvioimisessa ei kuitenkaan ole korvata kansallisia viranomaisia ja asettua heidän asemaansa, sillä kansallisilla viranomaisilla on suora kontakti asianosaisiin ja kansainvälistä tuomioistuinta huomattavasti paremmat edellytykset arvioida toimenpiteiden välttämättömyyttä.²¹⁹ Kansallista vahingonkorvausoikeutta tulisikin uudistaa siten, että perus- ja ihmisloukkauksista maksettavien korvausten oikeusperusta löytyisi suoraan vahingonkorvauslainsäädännöstä. Tämänkaltaisella muutoksella olisi ennen kaikkea olennainen vaikutus lastensuojelussa tapahtuvien perus- ja ihmisloukkauksien korvauskäytännölle. Korvauskäytännössä onkin tähän saakka hyödynnetty laajalti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin lähempi tarkastelu ilmentää, että kärsimyksen korvaamiseen ei riitä pelkästään vahingonkorvauslain mukaisen korvausvastuun pääedellytyksenä oleva tuottamus. Korvattavaksi tuleva kärsimys on tullut aiheuttaa joko tietynlaisella rangaistavaksi säädetyllä teolla tai tietynkaltaisella ahtaasti määritellyin tavoin tapahtuneella henkilökohtaisen koskemattomuuden tai ihmisarvon vakavalla loukkauksella. Lain kohdan 3 ja 4 kohtien soveltaminen ei edellytä rangaistavaksi säädettyä tekoa, vaikkakin 3 kohdassa tarkoitettun henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaukset ovat yleensä nimenomaan kriminalisoituja.²²⁰ Lastensuojeluasioissa viranomaisten toimista aiheutuneet vahingot ovat mitä yleisimmin perus- tai ihmisoikeusloukkauksista aiheutunutta kärsimystä eli toisin sanoen mielipahaa sekä negatiivisia tunnetiloja. Voimassa olevan vahingonkorvauslainsäädännön mukaan tällainen kärsimys tulee

²¹⁸ Hakalehto-Wainio 2010, s. 763.

²¹⁹ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 763.

²²⁰ Tiilikka 2011, s. 935.

kuitenkin korvattavaksi ainoastaan joko rangaistavan teon aiheuttaman vahingon johdosta tai törkeän tuottamuksellisuuden taikka vakavan ihmisarvoon kohdistuvan loukkauksen perusteella, minkä vuoksi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu aktualisoituu melko harvoin, kun kyse on lastensuojeluasioista.

Tutkielmassa on käsitelty Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden 19.4.2011 antamaa ratkaisua asiassa R 10/1888 ja vahingonkorvausvakannetta Oulun kärjäoikeudessa 9.12.2022 tuomio riita-asiassa L 742/2021/3065 sekä vahingonkorvauskannetta Satakunnan kärjäoikeudessa 29.4.2015 tuomio riita-asiassa L 14/8858. Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden tuomio on poikkeuksellinen, sillä siinä vahingonkorvauksia oli määrätty maksettavaksi nimenomaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n perusteella. Sen sijaan vahingonkorvauskanteiden osalta kärjäoikeus oli todennut, ettei tapauksissa ollut edellytyksiä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n soveltamiselle, jolloin korvauksen määrääminen kärsimyksestä tuli arvioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella perus- ja ihmisoikeusloukkauksena. Kärjäoikeuksien ratkaisuihin ei voida kuitenkaan tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, sillä kyseessä on ollut vasta ensimmäisen asteen oikeuskäsittelyt. Lisäksi tuomioista on ollut käytettävissä ainoastaan julkiset selosteet, ja ottaen huomioon vielä lastensuojelutapausten erityisluonteen sen suhteen, että jokainen tapaus on erilainen ja sisältää varsin paljon yksilöllisiä piirteitä, ei tuomioiden perusteella voida tehdä selkeää johtopäätöstä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta. Tämän vuoksi asiassa tarvittaisiin korkeimman oikeuden ennakkopäätös nimenomaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia koskevien julkisyhteisön korvausvastuun tapauksista lastensuojeluasioissa.

Julkisyhteisöllä on laaja harkintavalta lastensuojeluasioissa, kuten esimerkiksi huostaanottoasioissa. Laaja harkintavalta on seurausta lastensuojeluasioiden luonteesta. Viranomaisen päätöksenteon tuottamuksellisuuden arvioinnin haasteelliseksi tekee nimenomaan laaja harkintavalta. Toisaalta laaja harkintavalta on altis virheille tai laiminlyönneille, mutta toisaalta laaja harkintavalta on edellytys päätöksenteolle lastensuojeluasioissa, kun otetaan huomioon lastensuojeluasioihin vaikuttavat monet eri tekijät sekä tapauksien yksilöllisyys. Laajan harkintavallan johdosta eriasteiset viranomaiset voivat päätyä saman aineiston perusteella erilaisiin ratkaisuihin. Tämä ei kuitenkaan osoita, että alemman asteen viranomaisen ratkaisu olisi virheellinen. Tutkielmassa käsitellyissä vahingonkorvauskanteissa kärjäoikeus otti muun ohella kantaa siihen, minkälainen vaikutus hallinto-oikeuden ratkaisuilla on ollut suhteessa käsiteltäviin vahingonkorvauskanteisiin. Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2006:75 sisältää oikeudellisen arvioinnin kyseessä olevasta aiheesta. Kyseisessä ratkaisussa todettiin, ettei pelkästään se seikka, että hallintotuomioistuin on muuttanut kuntayhtymän ratkaisuja, johda itsessään

vahingonkorvausvelvollisuuteen. Korkein oikeus viittaa perusteluissaan oikeuskäytäntöön, minkä perusteella vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää nimenomaan ilmeistä virhettä eikä vastuuta voida perustaa erilaiseen lopputulokseen harkinnanvaraisissa näyttö- ja oikeuskysymyksissä²²¹. Oikeuskäytännössä ei olla siis pidetty riittävänä korvausvastuun syntymiselle sitä lähtökohtaa, että ratkaisu voidaan kyseenalaistaa. Julkisyhteisön korvausvastuu kuitenkin syntyy, mikäli ratkaisutoiminnassa on sivuutettu laillisuusnäkökohdat soveltamalla selkeitä säännöksiä virheellisesti.

Päätöksentekoa lastensuojeluasioissa on käsitelty tutkielmassa esimerkiksi yhteydenpidon rajoitusten, eristämisen, kiireellisen sijoituksen sekä huostaanoton kautta. Lisäksi on tarkasteltu lastensuojeluviranomaisen velvollisuuksia edistää ja toteuttaa päätöksenteossa lastensuojelun sekä hallinnon oikeusperiaatteita. Tutkielmassa käsiteltyjen tapauksien sekä myös Helsingin hallinto-oikeuden kokoaman tilaston (liite 1.) perusteella voidaan todeta, että etenkin yhteydenpidon rajoitukset ovat merkittävä asiaryhmä, jossa koetaan tapahtuvan virheitä. Oikeuskäytännön kanssa yhtenevä on myös eduskunnan oikeusasiamiehen näkemys yhteydenpidon rajoitusten keskuudessa esiintyvistä puutteellisuuksista sekä lainavastaisista päätöksistä. Käsitellyistä tapauksista nousi esille myös lastensuojeluviranomaisen laiminlyönnit perheen jälleenyhdistämisen periaatteen edistämisen osalta. Etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että huostaanoton tulee lähtökohtaisesti olla luonteeltaan väliaikainen ratkaisu, ja lastensuojeluviranomaisen tulee systemaattisesti toiminnassaan arvioida perheen jälleenyhdistämisen mahdollisuutta. Tutkielma nosti myös esiin mielenkiintoisen seikan huostaanottojen osalta ja etenkin hallinto-oikeudelle tehtävistä huostaanottohakemuksista. Tutkielman alussa, tarkastelu huostaanottojen osalta rajattiin ainoastaan ei-tahdonvastaisiin huostaanottoihin, sillä tahdonvastaisen huostaanottojen osalta asiasta tehdään hakemus hallinto-oikeudelle, joka sitten hylkää tai hyväksyy hakemuksen. Tutkielmassa käsitellyissä vahingonkorvauskanteissa oli kuitenkin muun ohella kysymys myös huostaanottohakemukseen perustuvista korvausvaatimuksista. Näin ollen rajaus ei-tahdonvastaisiin huostaanottoihin oli turhan kapea (ottaen huomioon kyseiset vahingonkorvauskanteet).

Yhtenä osana tutkimuskysymystä oli myös selvittää millaiset tosiasialliset mahdollisuudet lapsella ja lapsen huoltajalla tai vanhemmalla on saada julkisyhteisön korvausvastuu toteutumaan. Tutkielmassa esitettyjen lähtökohtien perusteella suurin epäkohta ilmenee lapsen omien oikeuksien ja oikeussuojakeinojen tiedostamisessa. Lapsella ei välttämättä ole riittävää tietoa

²²¹ Kts. tästä esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 1983 II 48, KKO 1996:78 sekä KKO 2000:14.

omista oikeuksistaan eikä siitä minkälaisia mahdollisuuksia lapsella olisi käytettävissä, mikäli hän kokee esimerkiksi päätöksen rajoitustoimenpiteestä lainvastaiseksi. Avainasemassa lapsen tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämisessä on lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Rajallisista resursseista voi kuitenkin seurata, ettei lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ole välttämättä mahdollisuutta turvata lapsen oikeutta tavata säännöllisesti hänen asioistansa vastaavaa sosiaalityöntekijää. Näin ollen resurssien rajallisuus voi omalta osaltaan vaarantaa merkittävästi lapsen oikeusturvan toteutumisen. Asiassa on myös hyvä huomioida lapsen erityinen asema lastensuojeluasioissa, sillä 12 vuotta täyttäneellä on itsenäinen valitusoikeus lastensuojelulain 89 §:n 5 momentin mukaisesti. On selvää, ettei 12-vuotiaalla lapsella ole valmiuksia asioida oikeudessa ilman asiantuntevaa apua, minkä vuoksi lapsen ohjaaminen esimerkiksi oikeusavun piiriin on ehdottoman tärkeää. Lapsen vanhemman tai huoltajan oikeusturvan toteutumisen osalta huomio kiinnittyy myös viranomaisten puoleen sekä heidän toimintaansa ohjaaviin periaatteisiin. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu neuvoa sekä ohjata viranomaisissa asioivia oikean avun piiriin sekä varmistaa jokaisen oikeusturvan toteutuminen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Pelkän käräjäoikeuden oikeuskäytännön perusteella ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta eräissä lastensuojeluasioissa, mutta ottaen huomioon myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeusloukkauksin alalla esiintyy sellaisia haasteita, joihin voimassa oleva vahingonkorvaussääntely ei pysty vastaamaan. Eduskunnan oikeusasiamies on etenkin nostanut esiin näkemystään siitä, ettei oikeusasiamies ole orgaanina oikea toimija vastaamaan viranomaisten aiheuttamista perus- ja ihmisoikeusloukkauksien vahinkojen korvaamisesta. Oikeusasiamiehen näkemykseen yhtyy oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta sääntelevän lainsäädännön uudistamisesta. Mietinnössä ehdotetaan vahingonkorvauslakiin 3 luvun 7 §:si itsenäistä säännöstä koskien perus- ja ihmisoikeusloukkauksista aiheutuvan vahingon korvaamista. Sääntelyn uudistamisen tuloksena lainsäädäntö vastaisi vallitsevaa oikeustilaa ja ennen kaikkea se selkeyttäisi korvausten määräämisen oikeusperustetta, kun vahingonkorvaus perustuisi suoraan vahingonkorvauslain säännökseen. Eri toimijat ovat antaneet lausuntonsa koskien työryhmän mietintöä, ja mielestäni etenkin Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on esimerkiksi nostanut esille ehdotuksen tämänhetkiset heikkoudet. On siis selvää, että ehdotus vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n säännöksestä tarvitsee vielä täsmennystä sekä rajausta korvauksen määräämisen perusteista.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuussa eräissä

lastensuojeluasioissa esiintyy haasteita eikä vallitsevaa oikeustilaa voida pitää täysin tyydyttävänä. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu on kuitenkin toteutunut lastensuojeluasioissa, mistä kertovat esimerkiksi Vaasan hovioikeuden 5.10.2016 antama tuomio S 15/632 ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden 19.4.2011 antama ratkaisu asiassa R 10/1888 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Suurin haaste julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun toteutumisessa lastensuojeluasioissa liittyy nimenomaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n edellytysten täyttymiseen. Tutkielman perusteella katsonkin, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamisen avulla pystyttäisiin vastaamaan näihin haasteisiin. Vallitseva oikeustila mahdollistaa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun toteutumisen lastensuojeluasioissa, sillä lainsäädännössä olevat puutteellisuudet on korjattu tukeutumalla oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin, unohtamatta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa annettuja hyvitysesityksiä. Vallitseva oikeustila tarvitsee kuitenkin selkeyttämistä, etenkin sen vuoksi, että asiassa on kysymys lapsen oikeusturvan toteutumisesta. Ottaen huomioon lapsen aseman heikompana osapuolena suhteessa julkisyhteisöön, ei voida pitää riittävänä oikeusturvakeinona vahingonkorvauslain ulkopuoliseen sääntelyyn turvautumista.

LIITTEET

Liite 1. Helsingin hallinto-oikeuden lastensuojelutilasto 25.9.2023.

Helsingin hallinto-oikeus

25.9.2023

Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ei muutosta	6	3	8	20	38	13
Ei tutk. tai rauennut	38	42	57	50	47	33
Hakemus hylätty	3	9	8	4	2	6
Hakemus hyväks.	217	199	180	168	147	108
Muutettu		1				
Yhteensä	264	254	253	242	234	160

Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ei muutosta	61	85	61	78	105	47
Ei tutk. tai rauennut	7	8	33	6	14	6
Hakemus hylätty						
Hakemus hyväks.				3	2	6
Muutettu				7		
Muutettu/kumottu	7	2	6	4	4	1
Yhteensä	75	95	100	98	125	60

Huostassapidon lopettaminen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ei muutosta	22	12	30	25	24	17
Ei tutk. tai rauennut	1	7	8	1	12	2
Hakemus hylätty		1	1			
Muutettu				4		
Muutettu/kumottu	1			1		

Muut./kum. ja palautettu				1	1	
Yhteensä	24	20	39	32	37	19

Yhteydenpidon rajoittaminen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ei muutosta	82	47	96	85	96	81
Ei tutkittu tai rauennut	5	7	9	4	15	8
Hakemus hyväksytty					5	
Muutettu				9		
Muutettu/kumottu	26	29	34	13	23	20
Muut./kum. ja palautettu	2			1		
Palautettu				3		
Siirretty						1
Yhteensä	115	83	139	115	139	110

Sijaishuoltopaikan muuttaminen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ei muutosta				24	33	13
Ei tutkittu tai rauennut				2	6	
Hakemus hyväks.				1		3
Muutettu/kumottu					5	1
Muut./kum. ja palautettu				1		1
Yhteensä				28	44	18

HUOM! Vuoden 2023 tilastot ovat ajalta 1.1.-31.8.2023.

Liite 2. Hallinto-oikeuksille lähetetty sähköposti 13.9.2023.

Hei,

Opiskelen oikeustiedettä Lapin yliopistossa ja olen tekemässä maisteritutkielmaani aiheesta julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu lastensuojeluasioissa. Tutkielmaani varten olisin kiinnostunut saamaan tarkempia tietoja lastensuojelullisia toimenpiteitä koskevista valituksista (yhteydenpidon rajoitus, kiireellinen sijoitus, huostaanotto, huostassapidon lopettaminen, sijaishuolto paikan muutos). Olisiko tähän liittyen mahdollista siis saada jonkinlaista ”tilastoa”, jossa olisi eriteltyinä edellä mainittuja toimenpiteitä koskevien valitusten sekä hyväksytyjen/hylättyjen valitusten lukumäärät vuoden sisällä. Mikäli tällaisia tietoja olisi mahdollista tuottaa, olisin kiinnostunut tiedoista viimeisen viiden vuoden ajalta. Kiitos vaivannäöstä jo näin etukäteen!

Ystävällisin terveisin,

Susanna Niemi