

# Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan lausunto lastensuojelulain kokonaisuudistuksesta

**Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää lastensuojelulakia uudistamaan asetetulle työryhmälle pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:**

Tässä lausunnossa keskitytään nimenomaan oikeusturvajärjestelmän kannalta eräisiin keskeisiin asioihin.

## 1. Päätösvalta ensi asteessa eräissä lastensuojeluasioissa

Lapsen etu ja oikeusturva on laaja kysymys, joka ei ole ratkaistavissa pelkästään organisatorisilla järjestelyillä. Kuitenkin organisatoriset asiat ovat merkittäviä, ja erityisen merkittävä oikeussuoja-aspektin kannalta on kysymys siitä, missä viranomaisessa mitkään lastensuojelupäätökset ensi asteessa tehdään. Neuvottelukunta on aikaisemmin ollut aktiivinen edellyttäessään lastensuojelulain kokonaisuudistusta. Neuvottelukunta on useammassa yhteydessä aikaisemmin edellyttänyt, että ainakin tietyt lastensuojeluasiat käsiteltäisiin ensi asteessa tuomioistuimessa. Neuvottelukunta keskittyykin tässä lausunnossaan erityisesti tähän kysymykseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö lapsen etuun ja lastensuojelutoimenpiteiden kohteena olevien eri tahojen oikeusturvan järjestelyyn liittyvät muutkin kysymykset olisi merkittäviä.

Neuvottelukunta pitää lapsen huostaanottoa perustuslain 7.1 §:ssä tarkoitettuna henkilökohtaisen vapauden riistämisenä (ks. Tapio Rätty, ”Oikeusturvatekijät lastensuojelussa”, teoksessa Lastensuojelu tänään, toim. Annamajja Puonti, Tuula Saarnio ja Anne Hujala, Jyväskylä 2004, s. 86. Rätty määrittää artikkelissaan lapsen huostaanoton luonteeltaan ns. hallinto-oikeudelliseksi vapaudenriistoksi). Lapsen edun määräävä asema huostaanotossa ei tätä lähtökohtaa muuta toiseksi. Hallinto-oikeudellinenkin vapaudenriisto on perustuslain 7.1 §:n mielessä vapaudenriisto. Vapauden riisto kohdistuu lapseen. Jo tämä perusoikeuteen liittyvä tekijä asettaa päätöksen kohteiden oikeusturvatarpeista lähteviä vapauden riistosta päättävän viranomaisen asemaan, organisaatioon ja vapauden riistoa koskevaan menettelyyn kohdistuvia vaatimuksia. Huostaanottoon liittyy myös perustuslain 6.3 §:ssä asetettu ja perustuslain 22 §:n kautta viranomaiskoneistoon kohdistuva velvollisuus huolehtia siitä, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja sen takaaminen, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Muutenkin perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus) liittyy huostaanottoasioihin. Samaten perustuslain 9.1 §:llä ja 10.1 ja 2 §:llä on merkitystä arvioitaessa huostaanotto toiminnalle asetettavia aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia. Sama koskee perustuslain 11.2 §:ää ja 12.2 §:ää. Myöskään perustuslain 19 ja 17.3 § eivät ole irrallaan arvioitaessa huostaanottoa koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamisorganisaatiota. Ilman muuta on selvää, että perustuslain 21 ja 22 § ovat tärkeitä puhuttaessa huostaanottoasioista.

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

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

Jo tämä suppea otos perus- ja ihmisoikeusnormistosta osoittaa, että huostaanottoasian aineellisen ja prosessuaalisen sääntelyn laatuvaatimukset nimenomaan asianosaisten oikeusturvatarpeiden kannalta ajatellen on asetettava korkealle.

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

## 1.1. Käsittelypaikka tuomioistuimeen

Nykyinen Suomessa voimassa oleva erilaisten huostaanottoasioiden organisatorinen käsittelyjärjestelmä, jossa kunnallinen viranhaltija tai lautakunta tekee ensi asteen päätöksen, on nojannut perustaltaan ja ideologialtaan niihin taustakäsityksiin, jotka olivat Norjan vuoden 1896 lastensuojelulain pohjalla. Norjan laki on värittänyt ylipäätään pohjoismaisen hyvinvointivaltiollisen lastensuojelun suuntaviivoja. Norjan laissa oli koottu yhteen lakiin kaikkia suojelukasvatuksen tarpeessa olevia lapsia koskevat säännökset. Laissa oli erityisesti merkittävä poikkeus Euroopan muiden maiden lakeihin. Päätökset lastensuojelukysymyksissä, erityisesti lasten erottaminen vanhemmistaan, säädettiin tehtäväksi kunnallisessa suojelulautakunnassa (vergeråd), kun muualla (esim. Belgiassa, Englannissa, Hollannissa, Saksassa, Sveitsissä ja myöhemmin Ranskassa) päätökset lasten erottamisesta vanhemmistaan tehtiin yleisissä tai erityisissä tuomioistuimissa.

Uudistettaessa nyt lastensuojelulakia ja harkittaessa huostaanottoasioiden ensi asteen käsittelypaikkarakkaisua, on otettava huomioon suomalaisessakin oikeusvaltiossa voimistuneet oikeusturvaan liittyvät vaatimukset ja oikeusturvaodotukset. Osana oikeussuojatarpeita edellä käsiteltyjen normatiivisten lähtökohtien ohella ovat mm. ratkaisijan puolueettomuuden turvaaminen ja puolueettomuuden osoittaminen (esim. tuomarin aseman erityisyyden korostaminen ja huostaanoton kustannusvastuun erottaminen ratkaisijasta), prosessin laadun (prosessin toimivuus) merkityksen tunnustaminen tärkeäksi asiaksi, käsittelyn nopeus ja ratkaisuorganisaation tavoitettavuus (läheisyys asiakkaiden kannalta).

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kertomuksissaan aikaisemmin esittänyt, että ensi asteen päätöksentekotoimivalta huostaanoton tai ainakin tahdonvastaisen huostaanoton kohdalla siirretään riittävän aikaisen prosessuaalisesti asianmukaisesti järjestetyn oikeudenkäynnin saamisen vuoksi tuomioistuimelle. Neuvottelukunta on lähtenyt myös siitä, että sijaishuollossa olevan lapsen tapaamisoikeuden rajoittamista koskevat nimenomaiset päätökset on aihetta siirtää tuomioistuimen tehtäväksi. Neuvottelukunta pitää näitä käsityksiään edelleen näiden toimenpiteiden kohteiden oikeusturvan järjestämisessä nykyaikana ehdottoman välttämättömänä.

Neuvottelukunta toteaa, että valitus tuomioistuimeen pääsyn ja oikeusturvan instrumenttina on lastensuojeluasioissa lapsen edun ja kaikkien asianosaisten oikeussuojatarpeiden kannalta liian myöhäisessä vaiheessa laukeava ja tuomioistuimen toimintamahdollisuuksien ja siis toimivallan kannalta auttamattoman ahdas ja heikko.

**Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää:**

**Huostaanottopäätöksen tekemisen ja siihen liittyvän sijaishuoltoon sijoittamisen toimivalta säädetään laissa jo ensi asteessa tuomioistuimelle kuuluvaksi. Jos lakiin jätetään erikseen sekä ns. suostumukseen perustuvat että tahdonvastaiset huostaanotot, on ensi asteen päätöksenteko molemmissa tapauksissa tapahduttava oikeusturvasyistä tuomioistuimessa. Tämä johtuu siitä, että rajanveto näiden välillä ei lopulta ole ollut selvä.**

**Erillisten sijaishuoltopaikan muuttamista koskevien ratkaisujen osalta lienee oikeusturva- ja**

**johdonmukaisuussyistä myös syytä harkita tuomioistuinlinjaa ensi asteeksi.**

**Sijaisuudessa olevan lapsen yhteydenpidon rajoituspäätösten tekemisen toimivalta säädetään jo ensi asteessa tuomioistuimelle kuuluvaksi. Näillä ratkaisuilla on vakavia vaikutuksia perheen yhdistämisen tavoitteeseen ja päätöksille on oltava vahvat perustelut. Yhteydenpidon rajoittamisella on merkitystä myös huostassapidon lakkauttamisesta päätettäessä, koska yhtenä huomioon otettavana tekijänä on lapsen ja hänen vanhempiensa välinen kanssakäyminen. Jos yhteydenpidon rajoittamista koskevat ratkaisut siirretään ensi asteessa tuomioistuimen toimivaltaan, on johdonmukaisuuden ja oikeusturvan tehostamisen vuoksi sinne siirrettävä myös HE 225/2004 vp:stä ilmeneviä huostassa olevaan lapseen kohdistettavia rajoitustoimenpiteitä koskevaa päätösvaltaa. Miltä osin näissä asioissa päätösvalta on uskottava tuomioistuimelle, olisi erikseen selvitettävä työryhmässä.**

**Huostaanoton lakkauttamisessa on kyse tuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutusten muuttamisesta. Tämän vuoksi sekä oikeusturva- ja johdonmukaisuussyistä tämäkin ratkaisu on syytä tehdä ensi asteessa tuomioistuimessa.**

**Edellä mainitut asiat on pantava vireille tuomioistuimessa kunnan lastensuojeluviranomaisen hakemuksella.**

## **1.2. Tuomioistuimen valinta**

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

Organisoitaessa edellä aikaisemmin luetellut lastensuojeluasiat jo ensi asteessa tuomioistuimeen, joudutaan pohtimaan sitä, miten näissä asioissa tuomioistuinprosessi on järjestettävä.

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

Käräjäoikeuden prosessi on yksityiskohtaisemmin säännelty ja siinä korostuu oikeudenkäynnin suullisuus ja välittömyys.

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

- vireillepanon muotoa ja mekaniikkaa sekä vireillepano-oikeutta koskevat säännökset
- asianosaisuuden sääntely

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

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

Näyttäisi siltä, että käräjäoikeuden oikeudenkäyntimenettely, joka on koeteltu käräjäoikeuksissa lasten huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa, olisi tällainen soveltuva oikeudenkäynnin järjestämisen rakenteellinen pohja tiettyjen lastensuojeluasioiden ensivaiheen käsittelylle.

Käräjäoikeuksilla on myös laaja ja pitkä kokemus mainittujen asioiden välittömästä suullisesta käsittelystä. Käräjäoikeuden toiminnan perusfunktiosta ei liene erimielisyyksiä. Noissa jo vanhastaan käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluneissa asioissa näyttökysymyksen rakenne ei juurikaan eroa lastensuojeluasioiden vastaavasta (osin menneisyyden tapahtumainkulkua, osin arvioita tulevaisuudesta). Olisi harkittava mahdollisuutta siirtää hallinto-oikeuden lastensuojeluasioiden asiantuntijajäsenet käräjäoikeuden asiantuntijajäseniksi, jos tuossa prosessissa sellaisia katsotaan tarvittavan sen jälkeen, kun lastensuojeluviranomaisen asema tuomioistuimessa ensi asteessa käynnistyvässä oikeudenkäyntimenettelyssä vääjäämättä muuttuu.

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

perheasioihin, mutta palvelujen läheisyystavoite on erikoistumiseen nähden ensisijainen. Käsittelyaikojen oletettava pituus puoltavaa käsittelyä käräjäoikeuksissa. Lastensuojeluasioissa käsittelyn nopeus on ensi arvoisen tärkeätä oikeussuojan kannalta. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat tällä hetkellä pitkiä oikeastaan kaikissa asiaryhmissä. Osassa hallinto-oikeuksia on ainakin joissakin asiaryhmissä ruuhkautumiselta vaikuttavaa ilmiötä. Esitettyjen lastensuojeluasioiden siirtäminen pois hallinto-oikeuksista helpottaisi hallinto-oikeuksissa olevien muiden asioiden käsittelyn tilannetta. Hallinto-oikeuksiin on jatkuvasti mennyt uusia asiaryhmiä ja tämä ilmiö tulee jatkumaan. Jos lastensuojeluasioista edes osa organisoidaan ensi asteessa alueelliseen hallinto-oikeuteen, edellyttää se huomattavaa lisäresurssien kohdentamista näihin tuomioistuimiin ja myös KHO:een, koska lastensuojelujuttujen asiamäärät lisääntyvät ja tuon organisoinnin seurauksena välittömät oikeudenkäynnit lisääntyvät huomattavasti. Näiden asioiden käsittely uudella tavalla hallinto-oikeudessa tulisi lisäämään tarvittavaa työtä lastensuojelujuttua kohti. Tällaisia resursseja ei ole yhteiskunnassa näkyvissä olevassa tulevaisuudessa missään tapauksessa käytettävissä. Hallinto-oikeuksien kohdalla ei ole myöskään näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa toteutettavissa mitään kehityshanketta, jolla tuota huomattavaa resurssitarvetta voitaisiin neutralisoida käytännössä ja realistisesti vaikuttavalla tavalla. Resurssiasiaa ei voida lastensuojeluasioihin liittyvien korostettujen oikeussuojatarpeiden vuoksi jättää tuomioistuinlinjaa valittaessa tarkoin selvittämättä ja ratkaisematta. Ratkaisu on tehtävä varmallalla ja realistisella pohjalla tältäkin osin. Lastensuojeluasioiden uudelleenorganisoinnilla tuomioistuinrajan ylitse ei vaaranneta hallinto-oikeuksien yleistä kehitystä niiden ydinosaamisalueella (kirjallinen menettely ja tiettyjen hallinto-oikeuden erityisalueiden lainsäädännön erityisosaaminen). Tällaisia asioita näihin tuomioistuimiin riittää ilman lastensuojeluasioitakin, joissa korostuu oikeussuojan antamisen elementti eikä hallinnon toiminnan yleisen laillisuuden valvonta. Tämä ratkaisu koskisi ainoastaan tätä asiaryhmää, eikä neuvottelukunnan kannanotolla ole mitään muuta tavoitetta kuin lastensuojeluasioiden ensi asteen käsittelyn uudelleenorganisointi varmallalla ja etukäteen taatulla pohjalla. Esimerkin vuoksi voidaan todeta, että HE:ssä Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (263/2004 vp) on ehdotettu, että nykyisin käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat vangin kurinpitoa koskevat asiat siirretään alueelliselle hallinto-oikeudelle. Nämä asiat sopivat luontevasti hallinto-oikeuden ydinosaamisalueeseen ja näiden asioiden kohdalla hallintolainkäytön prosessi on luonteva. Tästäkään toimivallan siirrosta ei voida vetää sen pitemmälle meneviä johtopäätöksiä vaan kyse on normaalista järjestelystä yli tuomioistuinlaitoksen perusjaon. Tuomioistuinlinjan valintaan vaikuttaa paitsi se, minkälainen on ensi asteen oikeudenkäynti, myös toisen tuomioistuinasteen organisatorinen asema ja sen toiminnan pääfunktio sekä niihin nivoutunut käytännön oikeudenkäynti tässä asteessa. Lastensuojeluasioissa tuomioistuinprosessissa keskeistä on taata toimiva ja reilu prosessi näyttökysymyksen käsittelyssä. Tämä oikeudenkäynti on huipennettava välittömään suulliseen oikeudenkäyntiin ensimmäisessä asteessa. Neuvottelukunnan käsityksen mukaan tilanteessa, jossa tietyt lastensuojeluasiat ratkaistaan ensi asteessa tuomioistuimessa, on myös toisessa tuomioistuinasteessa taattava ilmeisen säännönmukaisesti täysimääräinen välitön oikeudenkäynti niin oikeus- kuin näyttökysymyksessä. Toisessa asteessa välitön oikeudenkäynti olisi taattava esimerkiksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa ensi asteessa todistajana esiintyneen henkilön kertomuksen luotettavuus kiistettäisiin toisessa asteessa. Myös toisen asteen osalta joudutaan miettimään prosessin erityissäätelyn tarvetta. Toista astetta koskisi myös osa ensi astetta koskevaa prosessin erityissäätelyä. Jos alueellinen hallinto-oikeus olisi ensivaihe, toisena päätöksentekijänä oleva KHO olisi samalla viimeinen aste. Neuvottelukunnan kanta on aikaisemmin ollut se, että KHO:lle pitää taata työrauha tärkeässä ylimmän asteen tehtävässä ja että KHO:n roolia kehitetään tuon roolin varassa. Tämä kanta

pätee edelleen. Myös HE 112/2004 vp:ssä KHO:n toimivaltaan vaikuttavat esitykset ovat saman suuntaisia kuin neuvottelukunnan aikanaan tässä asiassa esittämät kehittämisen suuntaviivat. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että KHO:sta kehitettäisiin lastensuojeluasioissa säännönmukaisesti välittömiä suullisia oikeudenkäyntejä toimittava tuomioistuimien. Jos kärjäoikeus olisi tuo ensimmäinen aste, toinen aste olisi hovioikeus, jonka tehtäväkuvaan säännönmukaiset välittömät oikeudenkäynnit luontuvat hyvin. Hovioikeuksia olisi myös useita. Jutut jakautuisivat useisiin hovioikeuksiin ja oikeudellisten palvelujen läheisyys toteutuisi paremmin kuin jos toinen aste olisi KHO.

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

### **Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää:**

**Lastensuojeluasioihin ei tarvita erillisiä erityistuomioistuimia vaan lastensuojeluasioiden organisoiminen on tehtävä olemassa olevan tuomioistuinlaitoksen varaan.**

**Tuomioistuimessa jo ensi asteessa käsiteltäväksi osoitettavat lastensuojeluasiat on lailla osoitettava tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella enemmän kärjäoikeuden kuin hallinto-oikeuden toimivaltaan.**

## **2. Eräitä näkökohtia lapsen puhevallasta**

Mikäli huostaanottoa koskevassa asiassa päätöksenteko uskotaan jo ensimmäisessä vaiheessa kärjäoikeudelle, tulisi asia ja siis myös lapsen etu perusteellisesti käsitellyksi ja näyttökysymykset selvitettyksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden mukaisesti. Työryhmän on syytä perusteellisesti paneutua kysymykseen lapsen puhevallan käyttämisestä ja edustamisesta lastensuojelua koskevissa asioissa hallinnon toiminnan tasosta tuomioistuinvaiheeseen saakka. Sosiaalityöntekijän (lastensuojelulaki 10.3 §) ymmärtäminen lapsen puolueettomaksi ja aidoksi edustajaksi on ongelmallista lastensuojeluasioihin liittyvät oikeussuojatarpeet ja sosiaalityöntekijän muut roolit huomioon ottaen.

Ellei edunvalvojaa ole määrätty, vanhemmat käyttävät lapsensa puolesta puhevaltaa. Ellei edunvalvojaa ole, 12 vuotta täyttänyt lapsi voi käyttää puhevaltaansa eräissä lastensuojeluasioissa. Mikäli edunvalvoja määrätään, vanhempien määräysvaltaa supistetaan ja 12 vuotta täytäneellä ei enää ole puhevaltaa. Viranomaisella on yksinoikeus juridisen aloitteen tekemisessä edunvalvojan määräämisessä. Edunvalvojan määräämisestä sosiaaliasiassa alaikäiselle ristiriitatilanteissa huoltajan kanssa on erityissäännös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10.3 §:ssä. Laissa edellytyksenä on se, ettei huoltaja kykene olemaan asiassa puolueeton. Järjestely on ongelmallinen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa. Järjestely muistuttaa minimuotoista huostaanottoa ennen varsinaista huostaanottoa ja edunvalvojaa valitessaan sosiaaliviranomaiset ryhtyvät käytännössä edustamaan lasta jo ennen kuin lastensuojelulaki antaa siihen valtuudet. Järjestely saattaa vaarantaa myös vanhempien mahdollisuuksia saada tarpeellista tietoa oikeudenkäyntiä varten (HE 137/1999 vp, s. 32). Hallinto-oikeus voi itsekin vireillä olevassa jutussa määrätä edunvalvojan hallintolainkäyttölain 19 a §:ssä määritellyillä perusteilla, jotka ovat sangen tiukkoja. Kun lapselle määrätään edunvalvoja tilanteessa, jossa lasta ja vanhempia on alunperin edustanut ja avustanut yhteinen lainopillinen avustaja, määräyksestä saattaa seurata, että vanhemmat joutuvat omien ja lapsensa oikeuksien puolustamisessa vaikeaan tilanteeseen. Joskus tilanne voi olla se, että lapsella on ollut oikeus julkiseen oikeusapuun, mutta vanhemmilla ei. Tällöin vanhemmat joutuvat kustantamaan oikeudenkäynnin kokonaan itse.

Neuvottelukunta katsoo, että lapsen edunvalvonta ja yleensä puhevallan käyttö on lastensuojelulainsäädännön uudistuksessa järjestettävä hallinnon tasolta tuomioistuinmenettelyn tasolle

saakka siten, että niin lapsen kuin hänen vanhempiensa mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei vaarannu. Edunvalvontajärjestelmän kehittäminen saattaa olla luonteva keino tähän päämäärään pyrittäessä, mutta nykyinen järjestely sellaisenaan ei näytä olevan tässä suhteessa tyydyttävä. Edunvalvonnan ja julkisen oikeusavun välinen suhde on järjestettävä näissä asioissa niin, ettei kenenkään oikeudenkäyntien rahoittaminen vaikeudu edunvalvontaa koskevan ratkaisun johdosta. Mallia voi hakea esimerkiksi järjestelystä, joka ilmenee oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 2 ja 10 §:stä. Uudistusta suunniteltaessa on myös arvioitava 12 vuotta täyttäneen lapsen itsenäinen puhevallan käyttö monipuolisesti ottaen huomioon myös se, että tulevaisuudessa tuon puhevallan käytön kannalta keskeiset asiat saatetaan käsitellä ensi asteessa tuomioistuimessa.

### **3. Eräitä muita oikeusturvaan vaikuttavia järjestelyjä**

Neuvottelukunta esittää harkittavaksi, että huostaanotto lastensuojelun toimintamuotona yhdenmukaistetaan siten, että luovutaan erottelusta vapaaehtoiseen huostaanottoon ja tahdonvastaiseen huostaanottoon. Näiden nyt olemassa olevien eri järjestelyjen välille on vaikeata vetää asianosaisten oikeusturvan kannalta riittävän selkeää rajaa. Myöskin mahdollinen tuomioistuinlinjan valitseminen huostaanotoissa ensi asteeksi tukee tätä yhdentämistä. Tässä yhteydessä on myös mietittävä nykyiseen lastensuojelulain 14 §:ään nojaavan avohuollon tukitoimena tapahtuvan sijoituksen asemaa ja suhdetta varsinaiseen huostaanottoon sekä avohuollon tuohon muotoon liittyviä oikeusturvatarpeita.

Nykyinen kiireellinen huostaanotto voitaisiin kehittää selkeämmin kiireelliseksi turvaamistoimenpiteeksi ja toimivalta tässä asiassa on jätettävä kunnan lastensuojeluviranomaisten päätösvaltaan. Kuitenkin tuon turvaamistoimenpiteen yksityiskohtainen sääntely on tarpeen. Tällaista sääntelyä tarvitaan mm. edellytyksistä, menettelyn muodoista, ratkaisun tuomioistuimeen saattamisesta sekä lastensuojeluviranomaisen ja lapsen vanhempien keskinäisestä vastuunjaosta sen suhteen, mistä nuo tahot vastaavat toimenpiteen jälkeen.

Laissa olisi nykyistä selkeämmin kytkettävä yhteen huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuoltopaikkaa koskeva ratkaisu. Huostaanoton tarkoitus on, että lapsen tilanne tulee huostaanotolla ja sijaishuoltoon sijoittamisella paremmaksi kuin se on ilman tätä toimenpidettä kotona. Tuota arviota ja vertailua on vaikeata tehdä ellei tiedetä, mikä on sijaishuoltopaikka ja mitä se pystyy lapselle tarjoamaan.

Sijaishuoltopaikan tulisi olla siis tiedossa ja määritettynä ennen huostaanoton tekemistä. Tähän liittyvät luonnollisesti muut tukitoimet ja niiden määrittely huoltosuunnitelmassa. Näin ollen huoltosuunnitelman osalta on lakiin otettava nykyistä selkeämmät säännökset. Tähän asiakokonaisuuteen liittyy monia käytännön ongelmia kuten sijaishuoltopaikkojen puute, niiden valvonnan puutteet, kustannuskysymykset, se, mitä tehdään päätösten ollessa lainvoimattomia ja valitusasteissa, sijaishuoltopaikkojen kanssa tehtäviä sopimuksia koskevat ongelmat jne. Nämä ovat asioita, jotka on ratkaistava työryhmässä.

Sijaishuollosta aiheutuvien kustannusten jakaminen kuntien kesken on vaikeasti ratkaistava asia, mutta neuvottelukunta katsoo, että tähänkin ongelmaan tulisi löytää eri kuntien kannalta ajatellen nykyistä oikeudenmukaisempia ratkaisuja. Kustannuskysymys vaikuttaa todennäköisesti myös siihen, milloin huostaanottoja missäkin kunnassa katsotaan voitavan tehdä. Täten asialla on vaikutuksia lapsen etuun. Selvempiä säännöksiä tarvitaan varmasti siihenkin, miten ja millä edellytyksillä huostaanoton jälkeen joku muu kuin huostaanoton tehnyt kunta määrätään suorittamaan sijaishuollosta aiheutuvat kustannukset ja miten huostaanoton hallinnointi kustannusvastuun siirron jälkeen järjestetään. Tällä asialla on kiinteät liittymäkohdat huostaanoton perusteiden sääntelyyn. Huostaanoton perusteita ei kuitenkaan voida lakiin kirjoittaa kovin kasuistisesti. Näin ollen tämä sijaishuollon kustannusvastuuta koskeva jälkikäteisiin kuntien välisiin kiistoihin liittyvä ongelmakin puhuu sen puolesta, että sijaishuollon kustannusvastuukysymys olisi ratkaistava jotenkin nykyisestä kehittyneemmällä tavalla.

Yksi mahdollisuus olisi rahoittaa kustannukset yhdestä lähteestä, jonne koottaisiin rahoitus kunnilta ja valtiolta. Näidenkin kiistojen oikeuspaikka on ratkaistava laissa.

Edelliseen liittyen tärkeä, mutta myös asianosaisten oikeusturvan kannalta merkittävä on kysymys siitä, milloin lastensuojelun asiakkuus alkaa. Tältä osin on paljolti kyse työprosessista lastensuojeluviranomaisissa. Alkuarviointivelvollisuus olisi säädettävä lastensuojelulakiin, vaikka osittain tämä asia tulee tehdyksi onnistuneella huoltosuunnitelmatyöskentelyllä.

Lastensuojeluasiakkuuteen liittyvä asianosaisten kannalta tärkeä asia on se, että heitä on informoitava siitä, mitä lastensuojeluasiakkuus tarkoittaa ja miten heidän oikeudellinen asemansa saattaa ajan kuluessa muuttua palvelujen vastaanottajasta tahdonvastaisten päätösten kohteeksi. Tältä osin on ilmeisesti tehtävä muutoksia myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin koskien mm. asiakkaan ja hänen läheistensä tiedonantovelvollisuuksia.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan ja sen puheenjohtajan toimeksiannosta ja neuvottelukunnan kokouksessaan 7.4.2005 määrittelmien perusteiden mukaisesti tehtäväksi saaneina

Hanna-Leena Tukeva, oikeusaputoimen johtaja

Veijo Tarukannel, julkisoikeuden dosentti