

29.6.2006

Dnro 1646/5/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

Sosiaali- ja terveysministeriölle

LAUSUNTO LASTENSUOJELULAIN KOKONAISUUDISTUSTYÖRYHMÄN MUISTIOSTA

Ministeriö on pyytänyt minulta lausunnon lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistiosta (2006:25). Totean tämän johdosta seuraavaa.

Lastensuojelun tarkoituksena on suojata lasten hyvinvointia. Tämä merkitsee joissakin tilanteissa puuttumista vanhempien oikeuteen kasvattaa itse omat lapsensa. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä joudutaan tämän vuoksi ottamaan kantaa julkisen vallan ja perheiden välisen suhteen kannalta periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin. Kyse on lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä asioista.

Eryteisesti tästä syytä on mielestäni valitettavaa, että kokonaisuudistusta koskevan ehdotuksen arvioimiseen on varattu kovin vähän aikaa. Pysin kuitenkin arvioimaan ehdotusta erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja otan tämän ohella esiin joitakin yksityiskohtia.

Ne periaatteelliset linjaukset, joiden varaan työryhmä on rakentanut ehdotuksensa, liittyvät nähdäkseni suunnitelmallisen avun ja tuen saatavilla olon turvaamiseen lapselle riittävän varhaisessa vaiheessa, lastensuojelun menettelytapojen selkeyttämiseen, yhdenmukaistamiseen ja laadulliseen kehittämiseen sekä lapsen ja vanhempien oikeusturvan parantamiseen. Pidän tehtyjä linjauksia tärkeinä ja oikeansuuntaisina. Nähdäkseni ne heijastuvat ehdotuksessa lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä ja asiantuntemuksen turvaamista koskevinä säännösehdoituksina, asiakkuuden alkamista ja päättymistä määrittelevinä ehdotuksina ja asiakassuunnitelmaa koskevinä säännösehdoituksina sekä moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamista koskevana ehdotuksena, joitakin esimerkkejä mainitakseni. Pidän näitä tervetulleina. Tärkeänä pidän myös ehdotusta, jonka mukaan tahdonvastaiset huostaanotot siirtyisivät suoraan hallinto-oikeuden käsiteltäviksi. Mielestäni ehdotettu uudistus voisi toteutuessaan nopeuttaa huostaanottoasioiden käsittelyä ja parantaa asianosaisten oikeusturvaa.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan liittyvät aiemmat kannanotot

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeiset säännösehdotukset liittyvät nähdäkseni huostaanottoon ja sijaishuoltoon sijoittamiseen sekä huostassa pidon jatkumiseen ja/ tai lopettamiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Suomen viranomaisten loukanneen perhe-elämän suojaa huostaanottoon liittyvissä tilanteissa lähinnä seuraavissa ratkaisuisaan: K & T v. Suomi (12.7.2001), K.A. v Suomi (14.1.2003) sekä viimeksi tapauksessa R v. Suomi (30.5.2006). Näissä kaikissa ratkaisuisa tuomioistuin katsoi, että Suomessa viranomaiset olivat laiminlyöneet velvollisuutensa ryhtyä perheen jälleenyhdistämistä edistäviin toimenpiteisiin. Tapauksessa K & T v. Suomi ihmisoikeustuomioistuin piti myös kiireellistä huostaanottoa asianomaisten ihmisoikeuksiin kohdistuvana loukkauksena.

Työryhmän mietinnöstä puuttuu huostaanoton perus- ja ihmisoikeuksia koskeva nykytilan arvio ja selostus siitä, miten ehdotettujen säännösten on ajateltu ehkäisevän tuomioistuimen toteamien epäkohtien syntymistä tulevaisuudessa.

Olen ratkaisuisiani ja muissa kannanotoissani kiinnittänyt toistuvasti huomiota lastensuojelussa havaitsemiinsa epäkohtiin. Näistä kannanotoista monet ovat liittyneet toimenpiteisiin, joilla on rajoitettu huostaan otettujen ja sijoitettujen lasten perus- ja ihmisoikeuksia. Tämän vuoksi totean tässä yhteydessä vielä, että eduskunnan 29.3.2006 hyväksymällä lailla toteutettu lastensuojelulain muutos (HE 225/2004), jolla rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset uudistettiin, oli mielestäni tärkeä ja tarpeellinen toteuttaa.

Työryhmä on myös ottanut huomioon lastensuojeluilmoituksen tekemistä koskevan säännöksen uudistamiseen liittyvät toivomukseni. Esitin säännöksen uudistamista erilliskertomuksessani "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" (K1/2006), jonka annoin eduskunnalle helmikuussa 2006.

Ehdotukset yleisiksi säännöksiksi

Ehdotuksen sisältämät yleiset säännökset on kirjoitettu keskeisesti lapsen näkökulmasta. Ne vastaavat nähdäkseni pitkälle lapsen yksityisoikeudellisesta huollosta säädettyjä periaatteita ja muodostavat jäsentyneen kokonaisuuden. Pidän tätä kokonaisuutta sinänsä hyvänä. Totean kuitenkin seuraavaa.

Lapsen ja huoltajan välinen perhe-elämä nauttii perus- ja ihmisoikeussuojaa. Tämä suoja merkitsee myös suojaa huoltajan oikeuksille. Esitän pohdittavaksi, olisiko yleisiä säännöksiä sisältävässä ensimmäisessä luvussa aiheellista ottaa nykyistä ehdotusta paremmin huomioon lapsen ja vanhemman välisen suhteen suoja ja huoltajan oikeudet. Nämä periaatteethan heijastuvat nähdäkseni työryhmän ehdotuksessa kyllä sinänsä esimerkiksi säännösehdotuksissa, jotka koskevat huoltajan asianosaisasemaa tai huoltajan ja vanhempien sekä lapsen välistä yhteydenpitoa.

Ehdotuksen 4 §:n 4 kohdassa viitataan lapsen turvallisen kasvuympäristöön ja ruumiilliseen koskemattomuuteen osana lapsen edun arviointia, mitä pidän

sinänsä hyvänä. Totean kuitenkin, että koskemattomuutta koskeva perusoikeus (7 §) kattaa myös oikeuden henkiseen koskemattomuuteen (HE 309/93 s. 46 alk). Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetyn lain 1 §:ssä on vastaavasti kielletty lapsen alistaminen ja muukin loukkaava käyttäytyminen lasta kohtaan kuin ruumiillinen kuritus.

Lapsen ja huoltajan puhevallan käyttö

Lastensuojelulain perusteella on mahdollista puuttua huoltajan oikeuksiin. Koska lapsen ja vanhemman välinen suhde nauttii perus- ja ihmisoikeussuojaa, tulisi siihen puuttumista koskevien säännösten olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Tämän lisäksi selkeyttä edellyttää se, että säännöksiä soveltavilla ei usein ole oikeustieteellistä koulutusta. Puhevalta on mielestäni varsin abstrakti oikeudellinen käsite. Asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta puhevallan yksiselitteinen sääntely käytännön eri tilanteita ajatellen olisi tärkeää.

Pidän sinänsä perusteltuina niitä säännösehdotuksia, jotka liittyvät lapsen osallisuuteen ja puhevallan käyttöön sekä mm. mahdollisuuteen edunvalvojan määräämiseen. Kuitenkin esimerkiksi tilanteissa, joissa 15 vuotta täyttänyt lapsi ja huoltaja käyttävät rinnakkain lapsen puhevaltaa, huoltajan omaa asemaa koskevia säännösehdotuksia saattaisi olla perusteltua selkeyttä. Huoltaja han esiintyy lastensuojelulain mukaisissa prosesseissa yhtäältä lapsen puhevallan käyttäjänä ja toisaalta itsenäisenä asianosaisena, jolloin huoltaja käyttää omaa puhevaltaansa. Säännösehdotuksia saattaisi olla perusteltua tarkentaa etenkin niitä tilanteita ajatellen, joissa lapselle on määrätty edunvalvoja.

Ehdotuksen 45 § koskee huostaan otetun lapsen huoltoon liittyvien oikeuksien käyttöä. Oikeuksien käyttö jakaantuisi säännösehdotuksessa esitetyllä tavalla sosiaalihuollon viranomaisen ja huoltajan välillä. Samalla perusteella näyttäisi ehdotuksen mukaan määräytyvän lapsen puhevallan käyttö. Ehdotuksen valossa näyttäisi kuitenkin jäävän epäselväksi, käyttääkö huoltaja huostaan otetun lapsen puhevaltaa esimerkiksi sellaisissa sijoitukseen liittyvissä asioissa kuin yhteydenpidon rajoittaminen tai eristäminen. Kysymykseen liittyvien ehdotuksen 45 § ja 89 §:n valossa asia jää mielestäni tulkinnanvaraiseksi. Liitän oheen lyhennelmän Helsingin hallinto-oikeuden 12.6.2006 tekemästä ratkaisusta 06/0719/2 (dnro 06431/05/6104), joka liittyy samaan kysymykseen voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta.

Terveystenhuollon viranomaisten erityiset velvollisuudet (15 §)

Ehdotetun säännöksen mukaan lastensuojeluasiakkaiden tarvitsemat vakavan mielenterveyden häiriön hoitoon ja seksuaalisen hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut on järjestettävä kiireellisesti.

Pidän yllämainittua ehdotuksen tavoitetta sinänsä tärkeänä ja perusteltuna. Ehdotettu säännös on kuitenkin ongelmallinen suhteessa hoitoon pääsyn periaatteisiin terveydenhuollossa. Oikeus hoitoon ei määräydy diagnoosin, vaan hoidon tarpeen mukaan. Myös vähemmän vakavasta mielenterveyden

häiriöstä kärsivä lapsi voi olla kiireellisen hoidon tarpeessa. Tarveperiaate ilmenee mm. potilaan asemasta ja oikeuksista annetusta laista: Potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon (3 §). Kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle potilaalle on annettava hänen terveydentilansa edellyttämä hoito välittömästi (kansanterveyslain 15b §:n 1 mom. ja erikoissairaanhoitolain 31 §:n 1 mom.).

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lastensuojelulakiin ehdotettujen lasten ja nuorten terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevien säännösten (erityisesti kyseessä oleva 15 § ja jäljempänä 16 §) toteutumisen turvaamiseksi ehdotetaan esimerkiksi lastensuojelulain säätämisen yhteydessä säädettäväksi niitä vastaavat viittaukset terveydenhuollon lainsäädäntöön kuten kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoitolakiin. Pidän tätä välttämättömänä. Lastensuojelulaitoksiin ja perhekoteihin tehdyillä tarkastuksilla olen voinut havaita, että niihin sijoitetuille lapsille ei ole aina järjestynyt heidän tarvitsemiaan mielenterveyspalveluja siitä sairaanhoitopiiristä, johon lastensuojelulaitoksen tai perhekodin sijaintikunta kuuluu.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lasten hoidon saatavuutta on pyritty turvaamaan kansanterveyslakiin ja eräisiin muihin lakeihin maaliskuussa 2005 lisätyillä niin kutsuttua hoitotakuuta koskevilla säännöksillä. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa on kuitenkin ollut voimassa hoitotakuu jo vuodesta 2001 alkaen.

Ehdotus sijoituksesta avohuollon tukitoimena 15 vuotta täyttäneen lapsen pyynnöstä (37 §:n 3 mom.)

Olen tehnyt esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle voimassaolevan lastensuojelulain 14 §:n muuttamisesta siten, että lapsi voitaisiin hänen etunsa sitä vaatiessa sijoittaa oman tahtonsa mukaisesti kodin ulkopuolelle. Esitys pohjautui erääseen kanteluratkaisuun. Kyseinen kantelu koski 15 vuotta täyttäneitä lasta, joka oli sijoitettu avohuollon tukitoimena huoltajan vastustuksesta huolimatta. Lapsi oli kieltäytynyt palaamasta huoltajansa luokse heidän keskinäisen eripuransa vuoksi. Totesin, että menettely oli vastoin voimassaolevaa lastensuojelulain 14 §:ää. Otin sen moitittavuutta arvioidessani kuitenkin huomioon, että asiassa oli pyritty lapsen edun mukaiseen lopputulokseen ja tehty yhteistyötä huoltajan kanssa sovinnolliseen ratkaisuun pääsemiseksi. Lapsi oli myös kotiutettu niin pian kuin kotiin palaamista koskeva yhteisymmärrys huoltajan kanssa oli syntynyt.

Viittasin ministeriölle asian vuoksi tekemässäni esityksessä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (jälj. *täytäntöönpanolain*) 2 §:stä ilmenevään periaatteeseen. Kyseisen säännöksen mukaan päätöksen täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä vastoin 12 vuotta täyttäneen lapsen tahtoa.

Kokonaisuudistusta koskevan ehdotuksen 37 §:n 3 momentissa on esitetty, että sosiaalityöntekijä päättäisi lapsen edun mukaisesti sijoituksesta avohuollon tukitoimena lapsen pyynnöstä vastoin huoltajan tahtoa. Säännös

näyttäisi tällaisenaan kuitenkin aiheuttavan ongelman yhteydessä juuri em. täytäntöönpanoa koskevaan menettelyyn.

Vaikka sosiaalityöntekijä olisi tehnyt ehdotuksen 37 §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, sosiaalihuollon viranomaiselle ei kuitenkaan siirry oikeus päättää lapsen olinpaikasta. Tämä edellyttäisi lapsen ottamista huostaan tai sijoittamista kiireellisesti ehdotuksen 38 §:n nojalla.

Huoltaja voi hakea em. täytäntöönpanolain 1 §:n 3 momentin mukaan lapsen luovuttamista itselleen, jos lapsi on jonkun muun hoidossa kuin sen, jolla huoltajana, tapaamisoikeuden nojalla tai muulla laillisella perusteella *on oikeus pitää lasta luonaan*. Tilanteessa näyttäisikin jäävän epäselväksi, muodostaisiko sosiaalityöntekijän ko. ehdotuksen 37 §:n 3 momentissa tarkoitettu päätös mainitun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun *laillisen perusteen* ja voisiko huoltaja vaatia lapsen luovuttamista itselleen kyseisestä päätöksestä huolimatta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain perusteella.

Lapsen oikeudesta itse määrätä asuin- tai olinpaikkaansa ei em. täytäntöönpanolain 2 §:ssä säädetyn täytäntöönpanon esteen ohella ole säädetty laissa. Näin ollen voimassa olevan lain valossa jäisi nähdäkseni tällä hetkellä avoimeksi myös se, voisiko lapsi olla sijoitettuna itsemääräämisoikeutensa perusteella ja voisiko lapsen oikeus itse määrätä asuin- tai olinpaikkansa muodostaa sellaisen laillisen perusteen, joka antaisi suojaa huoltajan täytäntöönpanolakiin perustuvaa vaatimusta vastaan.

Ehdotusta on nähdäkseni tältä osin syytä täsmentää.

Lapsen kiireellinen sijoitus (38–39 §)

Olen lähtenyt kannanotoissani siitä, että lapsen kiireellisen huostaanoton yhteydessä lähtökohtana on, että huoltajia tulee kuulla hallintolain mukaisesti, ellei kuulematta jättämiselle ole olemassa kyseisen lain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan tarkoittamia perusteita. Mielestäni ehdotusta olisi aiheellista täsmentää kiireellisen sijoituksen johdosta tapahtuvan kuulemisen osalta.

Ratkaisussaan K & T v. Suomi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti nähdäkseni kiireellisen huostaanoton osalta huomiota mm. siihen, että puuttumisen perhe-elämään *kuulematta* asianosaisia tuli olla suhteessa siihen lapsen oikeushyvään, jota kulloinkin haluttiin suojata. Tuomioistuin ei kyseisessä ratkaisussaan pitänytkään oikeutettuna asianosaisia kuulematta tapahtunutta voimakasta ja yhtäkkistä puuttumista perhe-elämään vastasyntyneen suojaamiseksi. Arviointiin vaikutti nähdäkseni se suuri merkitys, jonka tuomioistuin antoi vastasyntyneen lapsen ja äidin väliselle suhteelle.

Jätän pohdittavaksi, olisiko myös kuvatun kaltainen puuttumisen tapaa ja suojattavan edun suhdetta koskeva periaate mahdollista ottaa ehdotuksessa nykyistä selkeämmin huomioon.

Ehdotuksen mukaan kiireellisesti sijoitetun lapsen asioista päättäisi sosiaalihuollosta vastaava toimielin samalla tavalla kuin huostaan otetun lapsen asioista (ehdotuksen 45 §). Kun ehdotuksessa on kuitenkin haluttu korostaa kiireellisen sijoituksen eroa varsinaiseen huostaanottoon nähden, esitän pohdittavaksi, olisiko kiireellisen sijoituksen kohdalla johdonmukaista ottaa lähtökohtaisesti huostaanottoa suppeampi puuttuminen huoltajan oikeuksiin.

Lastensuojelutarpeen selvitys (27 §)

Ehdotuksen 31 §:ään sisältyy viittaus mm. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ään. Johdonmukaisuuden vuoksi myös ehdotuksen 27 §:n saattaisi olla aiheellista lisätä viittaus saman lain 17 §:ään.

Kyseinen säännösehdotus koskee lastensuojelutarpeen selvittämistä. Sosiaaliviranomaisella on nähdäkseni voimassaolevan lain nojalla sinänsä oikeus lastensuojelutarpeen selvittämiseksi antaa lapsesta välttämättömät salassa pidettävät tiedot em. lain 17 §:n nojalla. Viittaus kuitenkin selventäisi tätä.