

9.12.2020

EOAK/3126/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio

LAPSEN HUOSTAANOTON VAIKUTUS EDUSTAJAN TEHTÄVÄÄN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa kunnan Lasten, nuorten ja perheiden palveluiden lastensuojelun menettelyä. Kantelija kertoi olevansa alaikäisen kiintiöpakolaisena ilman huoltajaa Suomeen tulleen - - - lapsen edustaja. Lapsen äidinkieli on kantelun mukaan arabia. Kantelija liitti kirjoituksensa jäljennöksen käräjäoikeuden 14.3.2016 antamasta päätöksestä, jolla hänet oli määrätty lapsen edustajaksi. Lapsi lienee saanut oleskeluluvan ja pakolaisaseman kiintiöpakolaisena, mistä kantelussa ei ole kuitenkaan mainintaa eikä asia käy ilmi annetusta selvitystä. Lapselle ei selvityksen valossa ole kuitenkaan määrätty huoltajaa eikä edunvalvojaa.

Kantelun mukaan kunnan sosiaalihuollon viranomainen oli ottanut lapsen huostaan 10.3.2017. Selvityksestä on käynyt ilmi, että kyseessä oli tosiasiallisesti kiireellinen sijoitus. Päätös lapsen huostaanotosta on tehty 10.5.2017. Lapsi oli ennen huostaanottoa asunut ilman huoltajaa tulleiden perheryhmäkodissa. Hänet on huostaanoton yhteydessä sijoitettu säätiön yksikköön. Kantelun mukaan lapsi on traumatisoitunut. Hän sairastaa - - -.

Kantelun mukaan lapsen sijaishuoltopaikka ei ole vastannut lapsen kulttuurisiin, kielellisiin, uskonnollisiin ja yksilöllisiin terveydellisiin tai emotionaalisiin tarpeisiin. Kantelija esitti muutakin arvostelua lapsen kohtelusta sijaishuoltopaikassa. Kantelijan mukaan hän ei ole kuitenkaan voinut tehdä kunnan lastensuojelun kanssa yhteistyötä lapsen asiassa. Kunnan lastensuojelu oli kantelun liitteen mukaan kieltäytynyt antamasta edustajalle lasta koskevia tietoja. Kantelijan mukaan kunta on tosiasiallisesti lakkauttanut hänen kyseistä lasta koskevan edustajan tehtävänsä. Lapsen sijaishuoltopaikasta hänelle oli sanottu, että lapsi voi itse kertoa halutessaan kantelijalle kuulumisensa. Kantelijan mukaan hän ei enää saanut tietoa lapsen oikeusturvaa tai terveyttä koskevista asioista.

Kantelun liitteenä oli kunnan lastensuojelun sosiaalityöntekijän sähköpostiviesti, jossa sosiaalityöntekijä ilmoitti, että edustajan tehtävä oli lakannut kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jälj. vastaanotolain) 43 §:n mukaisesti. Viestissä viitattiin kyseistä säännöstä koskevaan hallituksen esityksen kohtaan, jossa todetaan, että lapsen täysi-

ikäistymisen tai pysyvän poismuuttamisen ohella edustajan tehtävä lakkaisi säännösehdotuksen mukaan myös, ”kun edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielintä silloin, kun lapsi on otettu huostaan”.

Sähköpostiviestissä todettiin, että mainittuun lainkohtaan viitaten kunnan lastensuojelu oli lakimiestä konsultoituaan katsonut, että edustajan tehtävä oli lakannut.

2 SELVITYS

Kantelun vuoksi kunnan sosiaali- ja terveystalvveluilta hankittiin selvitys ja lausunto.

Kunta liitti selvitykseensä myös valtioneuvoston oikeuskanslerille tekemänsä kantelun sekä siihen saamansa päätöksen ja viraston asian tutkimiseksi hankkimat lausunnot.

Kunta oli hankkinut pyynnöstä selvityksen myös säätiöltä.

Kunta liitti selvitykseen sähköisessä muodossa myös kaikki lapsen lastensuojelua koskevat asiakirjat, jotka ovat siten olleet käytettävissä asiaa ratkaistaessa.

3 RATKAISU

Katson kantelun ja selvityksen perusteella, ettei kantelijan tehtävä lapsen edustajana ole päättynyt kokonaan sen vuoksi, että lapsi on otettu huostaan.

Asiaa koskeva lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö ovat kuitenkin olleet siinä määrin häilyviä, etten katso, että kunnan sosiaali- ja terveystalvveluiden menettely olisi tältä osin ollut moitittavaa. Kunta on myös itse aktiivisesti pyrkinyt selvittämään sovellettavan lain oikeaa tulkintaa tekemällä asiaa koskevan kantelun oikeuskanslerille.

Kantelu ei näin ollen anna minulle tältä osin aihetta muuhun, kuin että saatan käsitykseni vastaanottolain 43 §:n oikeasta tulkinnasta kunnan sosiaali- ja terveystalvveluiden tietoon.

Kiinnitän samalla huomiota jäljempänä kohdassa 3.9 toteamaani.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Kantelun perusteella tutkittavaksi ottamani asiat

Kantelu koskee yhtäältä lapsen huostaanoton vaikutusta ilman huoltajaa tulleelle lapselle määrätyn edustajan tehtävään ja toisaalta kyseisen lapsen sijaishuollon olosuhteita. Siltä osin, kun kyseessä on niiden vaikutusten arviointi, joita lapsen huostaanotolla on ollut hänen edustajansa asemaan, totean seuraavaa.

Kunta liitti selvitykseensä asiakirjat, joiden mukaan se oli valtuuttamansa lakimiehen avustuksella tehnyt asiaa yleisellä tasolla koskevan kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen oli 17.3.2020 antanut asiassa päätöksensä. Apulaisoikeuskansleri on siinä johtopäätöksensä katsonut muun ohessa, että vastaanottolain 43 §:n sanamuoto, perustelut ja soveltamiskäytäntö ovat tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Hän on arvioinnissaan ottanut huomioon myös sen, että kysymys on erittäin haavoittuvassa asemassa olevien lasten asemaa koskevasta asiasta, minkä vuoksi säännösten tulisi hänen mukaansa olla yksiselitteisiä ja lasten perusoikeuksien mukaisia.

Apulaisoikeuskansleri oli näin ollen päättänyt esittämään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla, että vastaanottolain valmistelusta vastaava sisäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan tehtävän lakkaamista koskevan säännöksen selkiyttämiseksi. Hän on pyytänyt sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2020, mihin toimenpiteisiin se on asian valmisteleminen ryhtynyt.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät vakiintuneesti käsittele samaa asiaa. Vireille tullut uusi asia on valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n nojalla yleensä siirretty sen ylimmän laillisuusvalvojan käsiteltäväksi, jolla on jo tutkittavana samaa asiaa koskeva kantelu. Asioiden tutkimisesta on mahdollista sopia myös muulla tavoin

Katson kyseessä olevan asian osalta kuitenkin, että apulaisoikeuskansleri on omalta osaltaan päättänyt käsiteltävänään olleen asian käsittelyn edellä mainitun esityksen tekemiseen sisäministeriölle. Asia ei siten ole enää tältä osin vireillä oikeuskanslerin virastossa. Näin ollen ei nähdäkseni ole estettä sille, että otan asian tutkittavakseni siltä osin kuin se koskee kantelussa tarkoitettua lapsen edustajan tehtävän lakkaamista ja lapsen kohtelua.

3.2 Ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan määrääminen ja edustajan tehtävät

Ilman huoltajaa tulleelle turvapaikanhakijalapselle on määrättävä edustaja vastaanottolain 39 §:n mukaisesti. Edustajan määräämistä edellyttävät myös menettelydirektiivin 25 art. ja vastaanottodirektiivin 24 art. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, uudelleenlaadittu ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, uudelleenlaadittu).

Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 ja 22 artikloiden on katsottu edellyttävän edustajan määräämistä ilman huoltajaa tulleelle lapselle. (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6, Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu

kotimaansa ulkopuolella, CRC/GC/2005/6, s. 12. https://lapsi-asia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2005_6_julkaisu.pdf/2227ab3c-8ee6-33f2-819b-b3ad9f54a52d/CRC_GC_2005_6_julkaisu.pdf?t=1465380593000).

Kantelija on määrätty lapsen edustajaksi käräjäoikeuden --. 2016 antamalla päätöksellä --. 2016 lukien.

Menettely- ja vastaanottodirektiiveihin perustuvat edustajan tehtävät koskevat erityisesti turvapaikkamenettelyä. Koska kysymyksessä oleva lapsi on kantelijan mukaan tullut Suomeen kiintiöpakolaisena, oleskeluluvan saaminen ei hänen osaltaan edellytä vastaavanlaista menettelyä kuin Suomeen turvapaikanhakijana maahan tulleilta (ulko-maalaislain 93 §).

Edustajalla on kuitenkin myös muita tehtäviä. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (jälj. kotoutumislain) 56 §:n mukaisesti myös oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle määrätään viivytystä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Edustajan tehtävistä on säädetty vastaanottolain 41 §:ssä, johon viitataan kiintiöpakolaislasten ja eräiden muiden lasten osalta myös kotoutumislain 57 §:ssä (korostus tässä).

Edustajan tehtävät

Edustaja käyttää **huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa** sekä **hoitaa lapsen varallisuutta** siten kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintolain 14 §:ssä, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 25 §:ssä sekä holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Ennen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava tämän lain 5 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. (5.7.2019/851)

Edustajan tehtäviin **ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatus tai muu huolenpito.**

Edustajan on tehtävänsä päättyessä tehtävä tili siten kuin holhustoimesta annetussa laissa säädetään

Edustajan oikeutta ja velvollisuutta käyttää lapsen puhevaltaa tämän henkilöä koskevissa asiassa ei ole rajoitettu muutoin kuin, että lapsen päivittäinen hoito, kasvatus ja muu huolenpito on jätetty edustajan tehtävien ulkopuolelle. Mainitut tehtävät kuuluvat lapsesta vastaavalle vastaanottokeskukselle tai sen alaiselle ryhmäkodille tai oleskeluluvan saaneen lapsen osalta nähtävästi perheryhmäkodille (HE 266/2010 vp s. 63–64).

Edustajan tehtävien tarkka määrittäminen yksittäisten lapsen elämään liittyvien tehtävien osalta ei tässä yhteydessä ole tarpeen.

Tehtäviä on kuitenkin syytä tarkastella erityisesti lapsen huostaanoton kannalta.

Selostan seuraavaksi huostaanoton edunvalvojan määräämisen vaikutusta huoltajan tehtävien näkökulmasta ja arvioin sen jälkeen vaikutuksia edustajan tehtävien lakkaamisen kannalta.

3.3. Huostaanoton merkitys lapsen huoltajan tehtäviin

Huostaanoton vaikutuksesta lapsen huoltajan tehtäviin on säädetty lastensuojelulain 45 §:ssä (korostus tässä).

Huostaanotetun lapsen huolto

Kun lapsi on otettu huostaan, sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus **huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää lapsen olinpaikasta sekä hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta ja näiden toteuttamiseksi tarpeellisesta opetuksesta ja terveydenhuollosta.**

Edellä 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tai saman pykälän 1 momentissa tarkoitettu sosiaalivaltuutettu tai laitoksen johtaja päättää huostaanotetun **lapsen ja tämän vanhempien sekä muiden lapselle läheisten henkilöiden välisestä yhteydenpidon rajoittamisesta** siten kuin 62 ja 63 §:ssä säädetään. (12.2.2010/88)

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on **pyrittävä yhteistoimintaan** lapsen, vanhemman ja huoltajan kanssa ja ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Sosiaalihuollon viranomaiselle eivät huostaanoton vuoksi siirry siten esimerkiksi lapsen uskontokuntaan kuulumiseen ja uskonnolliseen kasvatukseen kuuluvat tehtävät. Lapsen nimenmuutoksen osalta sosiaalihuollon viranomaiselta on suku- ja etunimilain 27 §:n mukaan pyydettävä lausunto, jos lapsi on otettu huostaan, mutta muilta osin nimenmuutosta koskevat asiat jäävät huoltajan tehtäväksi. Holhoustoimilain 4 §:n mukaan lapsen huoltajat toimivat myös alaikäisen lapsen edunvalvojina hänen omaisuuttaan koskevilla asioilla. Lapsen omaisuuden hoitoon liittyvä edunvalvonta ei voi kuitenkaan siirtyä lastensuojelulain 45 §:n perusteella sosiaalihuollon viranomaiselle huostaanoton yhteydessä (näin myös HE 252/2007 vp s. 172).

Toisaalta huostaanoton voidaan arvioida myös lisäävän huoltajan mahdollisia tehtäviä, sillä huoltajalla on oikeus käyttää lapsen puhevaltaa lastensuojelussa tehtäviä päätöksiä koskevilla asioilla. Tällaisia ovat lastensuojelulain 89 §:n mukaisesti esimerkiksi sijaishuoltopaikan muutos, huostassapidon jatkamista koskeva päätös, yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös sekä eräät muut lastensuojelun rajoitustoimia koskevat päätökset. Huoltaja voi hakea lapsen puolesta myös huostassapidon lopettamista (lastensuojelulain 47 §:n 2 mom.).

Huoltajaa tulee luonnollisesti myös kuulla ennen päätöksentekoa. Huoltajan edustustehtävällä on siten tärkeä merkitys myös huostaan-otetun lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta.

”Kaikilla vajaavaltaisilla eli alle 18-vuotiailla on asianosaisen asema lastensuojeluasioissa, koskevathan kyseessä olevat toimenpiteet mitä suurimmassa määrin alaikäisen henkilöä taikka hänen henkilökohtaista etuaan tai oikeuttaan. Lapsella tulee olla oikeus itsenäisesti taikka edunvalvojansa, huoltajansa tai muun laillisen edustajansa välityksellä esittää vaatimuksia kysymyksessä olevassa asiassa sekä hallintoviranomaisen käsittelyssä että oikeudenkäynnissä.” (HE 252/2006 vp, Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ym. s. 201)

Lapsen huostaanottanut sosiaalihuollon viranomainen on lastensuojelulain 45 §:n 3 momentin mukaan myös velvollinen pyrkimään yhteistyöhön lapsen ja huoltajan kanssa lapsen asioissa. Lastensuojelulaissa on erikseen säädetty säännöllisten asiakassuunnitelmien laatimisesta. Niitä koskeviin neuvotteluihin osallistuvat lapselle läheiset henkilöt, kuten lapsen huoltajat, ellei lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä arvioi asiaa toisin. Tällaisia neuvotteluja voivat lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän harkinnan mukaan olla myös lapsen terveydenhoidosta ja opetuksesta vastaavien tahojen kanssa käytävät neuvottelut (lastensuojelulain 14 § ja sosiaalihuoltolain 41 §).

Totean, että vastaanottolain 41 §:n mukaan edustaja käyttää siis huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Säännöksessä viitataan oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ään ja hallintolain 14 §:ään. Kyseisten säännösten mukaan 15-vuotiaalla lapsella on oikeus itse käyttää puhevaltaansa huoltajan tai muun laillisen edustajan rinnalla henkilöään koskevissa asioissa. Lastensuojelulain 21 §:n erityissäännöksen nojalla jo 12 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan rinnalla itse omaa puhevaltaansa. Lapsen rinnakkainen puhevalta ei siis kuitenkaan rajoita lapsen laillisen edustajan oikeutta käyttää lapsen puhevaltaa.

3.4 Edunvalvojan määrääminen lapselle huoltajan sijaan lastensuojeluasiassa

Lastensuojelulain 22 §:n mukaan lapselle voidaan lastensuojeluasiassa määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa. Edellytyksenä on, että lapsen ja huoltajan edut ovat keskenään sillä tavoin ristiriidassa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua. Lisäksi edellytetään, että edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi.

Edunvalvojan määräämiseen huoltajan sijaan sovelletaan mainitun 22 §:n mukaan holhoustoimilakia. Tuomioistuin voi näin ollen määrätä edunvalvojan vain esimerkiksi tiettyä tehtävää tai oikeudenkäyntiä varten. Se voi kuitenkin määrätä omasta aloitteestaan tehtävän myös laajemmaksi kuin hakemuksessa on esitetty (holhoustoimilain 29 ja 77 §).

Lastensuojelulain 22 §:n nojalla määrätty edunvalvojan tehtävä voi siten rajoittua esimerkiksi vain tietyssä asiassa edustamiseen, mutta tehtävä voi sitä koskevan määräyksen perusteella myös syrjäyttää huoltajan kaikista niistä tehtävistä, joissa huoltaja käyttää lapsen puhevaltaa lastensuojeluasioissa.

Lastensuojelulain 22 §:n mukaisesti huoltajan sijaan määrättävä edunvalvoja ei kuitenkaan voi hoitaa muita huoltajan tehtäviä, kuten lapsen varallisuutta. Kyseinen erityissäännös mahdollistaa edunvalvojan määräämisen lapselle vain lastensuojeluasioissa.

Yleissäännös laillisen edustajan tai muun edunvalvojan sijaan intressiristiriidan vuoksi määrättävästä erillisestä edunvalvojasta on holhous-toimilain 11 §:ssä. Lisäksi lapsia koskevassa lainsäädännössä on erityistilanteita koskevia erillissäännöksiä, joihin palaan vielä jäljempänä. Nämä tilanteet eivät kuitenkaan tule kysymykseen tämän asian yhteydessä.

3.5 Lapsen huostanoton vaikutus edustajan tehtävään

Edustajan tehtävän lakkaamisesta on säädetty vastaanottolain 43 §:ssä. (Kiintiöpakolaisten edustajien tehtävien lakkaamisen osalta on kotoutumislain 58 §:n 3 momentissa viitattu tähän säännökseen.) Korostus tässä.

Edustajan tehtävän lakkaaminen

Edustajan tehtävä lakkaa, kun:

- 1) edustettava tulee täysi-ikäiseksi;
- 2) edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta; tai
- 3) edustettavalle määrätään Suomessa **huoltaja tai muu laillinen edustaja**.

Nyt arvioitavanani olevassa asiassa on kysymys säännöksen kohdan 3 soveltamisesta. Siinä ei ole nimenomaisesti mainittu lapsen huostanottoa. Säännöksessä on kysymys siitä, että edustettavalle lapselle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja, joka syrjäyttää edustajan.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu asiaa seuraavasti:

”Edustajan tehtävä lakkaisi myös, kun edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. **Muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielintä silloin, kun lapsi on otettu huostaan.**” HE 266/2010 vp s. 64 (korostus tässä).

Kyseinen hallituksen esityksen kohta on aiheuttanut tulkintaongelmat, joita on selvitetty edellä mainitussa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä (s. 3 – 4). Päätöksessä on viitattu Maahanmuuttoviraston ohjeeseen ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustamista, joka on annettu 15.12.2014 ja joka on Maahanmuuttoviraston

apulaisoikeuskanslerille antaman lausunnon mukaan edelleen voimassa. Lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriö on 12.6.2017 julkaissut edustajan käsikirjan ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisesta kotoutumisvaiheessa. Sekä ohjeen että käsikirjan mukaan koska huostaanottotilanteessa ei yleensä ole tarvetta edunvalvojan nimeämiseksi, edustaja voi jatkaa tehtävässään (Maahanmuuttoviraston ohjeen s. 16-17, Työ- ja elinkeinoministeriön käsikirjan s. 43).

Apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt tutkintaansa varten lausunnot Maahanmuuttovirastolta, sisäministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä. Sisäministeriö oli katsonut, että säännöstä tulisi tulkita hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti, kun taas Maahanmuuttovirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö olivat lausunnoissaan puoltaneet lähinnä edellä mainituista ohjeista ilmenevää tulkintaa olkoonkin, että säännöksen tulkintaa oli pidetty ongelmallisena.

Lausunnoissa oli yhtenä ongelmana pidetty sitä, että säännöksen perusteluissa (HE 266/2010 vp s. 64) viitataan kumotun sosiaalihuoltolain säännökseen. Kyseessä on sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 mom. Kiinnitän huomiota siihen, että voimassa olevan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 61 §:n mukaan kyseistä säännöstä ei ole kumottu, vaan se on edelleen voimassa.

Kuten edellä totesin, apulaisoikeuskansleri oli päätenyt esittämään, että sisäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin kyseisen säännöksen selkiyttämiseksi.

3.6 Arvioni voimassa olevan säännöksen tulkinnasta

Vastaanottolakia koskevassa hallituksen esityksessä on perusteltu edustajan tehtäviä koskevaa 41 §:ää nähdäkseen viittaamalla kolmeen keskeiseen näkökohtaan. Perustelujen mukaan (HE 266/2010 vp s. 63–64) edustajan tulee

- valvoa lapsen etua lapsen turvapaikkamenettelyssä,
- käyttää lapsen puhevaltaa tämän henkilöä koskevissa asioissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa ja koulua koskevissa asioissa sekä
- hoitaa lapsen varallisuutta ja käyttää lapsen puhevaltaa hänen varallisuuttaan koskevissa asioissa.

Jos samaisen hallituksen esityksen perusteluja tulkitaan edustajan tehtävien lakkaamisen osalta (43 §) siten kuin kunnan sosiaalityöntekijä kantelun mukaan tai sisäministeriö lausunnoissaan on katsonut, tulos on ristiriitainen. Kuten edellä olen todennut, sosiaalihuollon viranomaisen tehtäviin ei lastensuojelulain 45 §:n mukaan voi kuulua lapsen varallisuuden hoito eikä myöskään lapsen edun valvominen tämän turvapaikkamenettelyssä. Jos edustajan tehtävän katsottaisiin automaattisesti lakkaavan kokonaan lapsen huostaanoton seurauksena, päädyttäisiin lapsen puhevallan käytön kannalta lapsen edun vastaiseen tulkintaan, joka olisi myös menettely- ja vastaanottodirektiivien vastainen.

Vastaanottolain 43 §:n sanamuoto ei tue tällaista tulkintaa, ei myöskään säännöksen perustelujen sanamuoto.

Säännöksen sanamuodon mukaan edustajan tehtävä lakkaa, jos lapselle määrätään huoltaja. Tällöin edustajan tehtävä lakkaa kokonaan, sillä huoltajalle kuuluu lapsen puhevallan käyttäminen sekä hänen henkilöään että varallisuuttaan koskevissa asioissa, ellei muuta ole määrätty.

Lapselle voidaan kuitenkin määrätä myös muu laillinen edustaja. Kuten edellä totesin, lapsi- ja edunvalvontaoikeudessa on erilaisia eturistiriidan välttämiseksi tarkoitettuja edunvalvontaa koskevia tehtäviä, jotka voivat kattaa vain hyvinkin rajatun tehtävän (esimerkiksi adoptiolain 55 §, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 5 c §, isyyslain 42 § esitutkintalain 8 § ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 28 §). Tällainen on myös lastensuojelulain 22 §, joka koskee lapsen puhevallan käyttämistä lastensuojelua koskevassa asiassa ja jonka laajuus voidaan määritellä käräjäoikeuden päätöksellä.

En pidä edellä olevan perusteella lapsen edun mukaisena tulkintaa, jonka mukaan hyvin rajatunkin tehtävän määrääminen edunvalvojalle, lakkauttaisi kokonaan edustajan tehtävän. Näinhän ei käy lain mukaan myöskään huoltajan tehtävälle silloin, kun lapselle määrätään edunvalvoja tiettyyn tehtävään tai lapsi otetaan huostaan.

Vastaanottolain 43 § onkin käsitykseni mukaan tulkittava siten, että lapselle määrätty edunvalvoja tai muu laillinen edustaja syrjäyttää edustajan tehtävän tai oikeuden käyttää lapsen puhevaltaa vain siltä osin, kuin edunvalvoja tai huostaanottolanteessa sosiaalihuollon viranomaisen tulee edustajan sijaan käräjäoikeuden (tai Digi- ja väestöviraston) määräyksen tai lain perusteella. Kun ilman huoltajaa tullut lapsi otetaan sosiaaliviranomaisen huostaan, edustajan tehtävä lakkaa siltä osin, kuin sosiaalihuollon viranomaiselle siirtyy oikeus päättää lapsen asioista lastensuojelulain 45 §:n perusteella. Sosiaalihuollon viranomaisen mainittu toimivalta ei näin ollen vaikuta esimerkiksi edustajan oikeuteen ja velvollisuuteen hoitaa lapsen turvapaikka-asiaa tai varallisuutta, eikä myöskään edustajan oikeuteen käyttää lapsen puhevaltaa huostaanotetun lapsen lastensuojelua koskevissa asioissa.

Käsitykseni mukaan lapsen huostaanotto ei siten myöskään vaikuta edustajan oikeuteen käyttää lapsen puhevaltaa lastensuojelua koskevissa menettelyissä, kuten yhteydenpidon rajoittamista tai sijaishuolto paikan muutosta koskevan päätöksenteon ja valitusoikeuden käyttämisen osalta. Tätä tarkoitusta varten edustajalla on käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti oikeus myös käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta saada lasta koskevat salassa pidettävät tiedot.

Vastaavasti, jos lapselle on määrätty erillinen edunvalvoja joko lastensuojelulain 22 §:n tai jonkun muun lainkohdan nojalla, edunvalvoja syrjäyttää edustajan siltä osin, kuin edunvalvojan määräys ja edustajan tehtävä ovat päällekkäisiä. Edunvalvojan määräys voi kuitenkin myös päättyä esimerkiksi sen asian käsittelyn päättyessä, jota varten

edunvalvoja oli määrätty. Tällaisessa tilanteessa edustajan tehtävä nähdäkseni vastaavasti palautuu alkuperäiseen laajuuteensa, ellei muuta lakiin tai viranomaisen määräykseen perustuvaa estettä ole. Edustajan tehtävä rinnastuu siis tältäkin osin huoltajan tehtävään.

Totean kuitenkin, että kantelijan oikeusasiamiehelle tekemä kantelu ja saamani selvitys osoittavat, että vastaanottolain 43 §:n nykyinen sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perustelujen kanssa näyttäätyy aukollisena ja ristiriitaisena, mikä aiheuttaa epätietoisuutta lain oikeasta tulkinnasta lakia sovellettaessa. Olen samaa mieltä apulaisoikeuskanslerin kanssa siitä, että tämä tulkinnallinen epäselvyys koskee erittäin haavoittuvassa asemassa olevien lasten asemaa ja perusoikeuksia, minkä vuoksi sääntelyä tulisi selkiyttää.

3.7 Johtopäätös kanteluun edustajan tehtävän osalta

Edellä olevan perusteella johtopäätökseni on, ettei kantelijan tehtävä kantelussa tarkoitetun lapsen edustajana ole päättynyt kokonaan sen vuoksi, että lapsi on otettu huostaan.

Asiaa koskevan lainsäädännön oikeasta soveltamisesta ja tulkinnasta on siinä määrin ollut epätietoisuutta, etten katso, että kunnan sosiaali- ja terveystieteiden menettely olisi tältä osin ollut moitittavaa. Tähän arviooni vaikuttaa myös se, että kunta oli pyrkinyt selvittämään sovellettavan lain oikeaa tulkintaa tekemällä asiaa koskevan kantelun oikeuskanslerille.

Kantelu ei näin ollen anna minulle tältä osin aihetta muuhun, kuin että saatan käsitykseni vastaanottolain 43 §:n oikeasta tulkinnasta kantelijan asiassa kunnan sosiaali- ja terveystieteiden tietoon.

3.8 Lapsen kohtelu sijaishuollossa

Kantelijan mukaan lapsen sijaishuolto on vastannut huonosti lapsen kulttuurisiin, kielellisiin ja uskonnollisiin yksilöllisiin tarpeisiinsa sekä terveydellisiin ja emotionaalisiin tarpeisiinsa. Kantelija on viitannut tarkennuksen lapsen äidinkielen ohjauksen ja omaohjaajatyöskentelyn puutteisiin sekä lapsen huostaanottoon johtuneista syistä kuntoutumisen puutteisiin.

Kantelussa on myös arvosteltu lapsen viemistä ”poliisin putkaan kasvatuksellisen ohjaamisen sijaan”.

Kantelija piti myös ongelmallisena sitä, ettei hän saa tietoa lapsen terveydenhuollosta tai lapsen oikeusturvaa koskevista asioista.

3.9 Lapsen uskonnolliset kielelliset ja kulttuuriset tarpeet sijaishuollossa

- - -

Käsitykseni mukaan sijoittajakunnan tulisi pyrkiä löytämään keinoja tukea lapsen kielellistä ja kulttuurista sekä uskonnollista identiteettiä, ja

mahdollisuutta vuorovaikutukseen oman etnisen ja kulttuurisen taustansa mukaiseen yhteisöön kuuluvien henkilöiden kanssa. Suhtautuminen lapsen kieleen ja kulttuuriin osana lapsen omaa identiteettiä tulisi olla lasta rohkaisevaa ja kunnioittavaa (lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin 7 kohta, 50 § ja lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artikla).

Minulla ei ole selvityksen perusteella aihetta epäillä kunnan sosiaali- ja terveystalveluiden osalta lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä tältä osin. Kiinnitän kuitenkin huomiota edellä toteamaani.

3.10 Lapsen vieminen poliisin säilöön

- - -

Käsitykseni mukaan sijaishuoltoapaikassa ei ole toimittu lainvastaisesti tai laiminlyöty velvollisuuksia, kun väkivaltaisen tilanteen rauhoittamiseksi oli kutsuttu paikalle poliisi. Nähdäkseni päätös viedä lapsi säilöön rauhoittumaan on joka tapauksessa ollut viime kädessä poliisin. Kantelun ja saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta tutkia poliisin toimintaa.

Totean, että mielestäni tilannetta on jälkeinpäin arvioitu asianmukaisesti lapsen kielelliset valmiudet ja traumatausta huomioon ottaen sekä kiinnittäen huomiota siihen, miten lapsen arkea olisi vastaisuudessa mahdollista tukea aiempaa paremmin. Asia ei tämänkään vuoksi anna minulle aihetta enempään.

3.11 Lapsen terveydenhuolto, sitä koskeva tietojen antaminen ja päätöksenteko

- - -

Lapsen terveydenhuollon osalta asiassa on ensisijaisesti kiinnitettävä huomiota lapsen mahdolliseen itsemääräämisoikeuteen potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä potilaslain) 7 §:n 1 momentin mukaisesti. Lastensuojelulain 45 §:n mukaisella lapsen terveydenhuoltoa koskevalla päätösvalalla ei ole ollut tarkoitus syrjäyttää lapsen omaa potilaslakiin perustuvaa päätösvaltaa (HE 252/2006 vp s. 171). Jos lapsi ei ole lääkärin arvion mukaan potilaslain tarkoittamalla tavalla itsemääräävä, häntä tulee mainitun 7 §:n 2 momentin mukaan hoitaa yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajan kanssa.

- - -

Edellä olevan perusteella katson, ettei kunnan sosiaali- ja terveystalveluissa ole menetelty lain vastaisesti eikä velvollisuuksia laiminlyöden, kun siellä on arvioitu, että oikeus päättää lapsen terveydenhuollosta on siirtynyt sosiaalihuollon viranomaiselle. Päätösvaltaa käyttää näin ollen lastensuojelulain 13 b §:n nojalla lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee harkintansa mukaan pyrkiä yhteistyöhön lapsen vanhemman ja huoltajan kanssa lastensuojelulain 45 §:n 3 momentin mukaisesti.

Huoltajan tilalla lapsen asioissa on käsitykseni mukaan hänen edustajansa.

Edellä tarkoitetun yhteistyön toteutumiseksi lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on nähdäkseni harkintansa mukaan oikeus antaa edustajalle lapsen terveydenhuoltoa koskevia tietoja. Harkinnassaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee mielestäni pyrkiä ennen muuta ottamaan huomioon lapsen oma mielipide ja käsitys asiasta.

Totean vielä, että lastensuojelulain 45 §:n mukaisesti päätösvalta lapsen olinpaikasta, hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta on huostaanotossa siirtynyt sosiaalihuollon viranomaiselle. Päätösvaltaa käyttää lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä lastensuojelulain 13 b §:n mukaisesti. Koska sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus päättää lapsen olinpaikasta, sillä on käsitykseni mukaan oikeus myös esimerkiksi pitää hallussaan lapsen passia. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee kuitenkin harkintansa mukaan pyrkiä lasta koskevissa asioissa yhteistyöhön.

- - -

3.12 Lapsen oikeusturvan toteutuminen

- - -

Asiassa ei ole selvitystä muista lasta koskeneista asioista tai päätöksistä, joissa kantelija ei olisi voinut käyttää puhevaltaa tai joista kantelija ei olisi voinut valittaa.

3.13 Johtopäätökseni

Edellä olevan perusteella katson, että vaikka kunnan sosiaali- ja terveystalveissa onkin arvioitu lapsen edustajan tehtävän muodollisesti lakanneen, en ole edellä olevan perusteella voinut havaita, että tällä seikalla olisi tosiasiallisesti ollut vaikutusta lastensuojelun sijaishuoltoon liittyvien asioiden hoitamisen kannalta.

Asia ei näin ollen anna minulle kohdassa 3.7 esittämäni johtopäätöksen lisäksi muuhun, kuin että kiinnitän kunnan sosiaali- ja terveystalveluiden huomiota edellä kohdassa 3.9 toteamaani.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.7 esittämäni käsityksen kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen tietoon. Samalla kiinnitän huomiota edellä kohdassa 3.9 toteamaani.

Lähetän päätökseni kunnan sosiaali- ja terveystalveluille tiedoksi.

Edellä kohdassa 3.1 toteamaani viitaten lähetän päätökseni tiedoksi myös apulaisoikeuskanslerille.