

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Kaisa Luoto

**PERUSTUSLAIN 124 § MERKITYS YKSITYISISSÄ LASTENSUOJELULAI-
TOKSISSA**

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

LYHENNELUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	
1.1. Tutkimuksen lähtökohdat	7
1.1.1. Tutkimusongelma	8
1.1.2. Kysymyksenasettelu ja tavoite	9
1.1.3. Tutkimuksen rajaus ja rakenne	10
1.2. Tutkimusmenetelmät	11
1.2.1. Oikeustieteellinen tutkimus	11
1.2.2. Lähdeaineisto	12
2. LASTENSUOJELUN YKSITYISTÄMINEN	14
2.1. Perustuslain 124 §	14
2.1.1. Julkinen tehtävä, hallintotehtävä vai palvelutehtävä	14
2.1.2. Julkinen valta	17
2.1.3. Merkittävä julkisen vallan käyttö	19
2.1.4. Lailla tai lain nojalla	22
2.1.5. Tarkoituksenmukaisuus	25
2.2. Hyvän hallinnon vaatimus	26
2.2.1. Hallinnon oikeusperiaatteet	27
2.2.2. Muita hyvän hallinnon perusteita	30
3. SIJOITETTUIJEN LASTEN OIKEUDET	31
3.1. Perusoikeudet ja rajoitustoimenpiteet	31
3.1.1. Yhdenvertaisuus	33
3.1.2. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen	34
3.1.3. Liikkumisvapaus	39

3.1.4. Yksityisyyden suoja	42
3.2. Kansainväliset sopimukset	45
3.2.1. Yleissopimus lasten oikeuksista	46
3.2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus	48
3.2.3. Euroopan Unionin perusoikeuskirja	50
3.3. Sijoitettujen lasten erityiset oikeudet	51
3.3.1. Tarpeita vastaava hoitopaikka	52
3.3.2. Tapaamisoikeus	52
3.3.3. Muut erityiset oikeudet	53
4. LAPSEN EDUN JA OIKEUKSIEN VALVONTA	56
4.1. Järjestämis- ja valvontavastuu	57
4.1.1. Valtion valvontaviranomaiset	57
4.1.2. Kunnan järjestämis- ja valvontavastuu	59
4.1.3. palveluntarjoajan vastuu	62
4.2. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot	63
4.2.1. Oikaisuvaatimus, muistutus, kantelu	64
4.2.2. Tuomioistuimet	66
5. LOPUKSI	70
LÄHDELUETTELO	73

LYHENNELUETTELO

AOA	Apulaisoikeusasiamies
AOK	Apulaisoikeuskansleri
Art.	Artikla
CRC	The Committee on the Rights of the Child, Lapsen oikeuksien komitea
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna 11. ja 14. pöytäkirjalla
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
Em.	Edellä mainittu
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HankintaL	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
Julkl	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KieliL	Kielilaki 6.6.2003/423
KKO	Korkein oikeus
KotikuntaL	Kotikuntalaki 11.3.1994/201
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
KunL	Kuntalaki 17.3.1995/365
L	laki
LSL	Lastensuojelulaki 13.4.2007/417
LOS	Yleissopimus lapsen oikeuksista
Mm.	Muun muassa
Ns.	Niin sanottu
NPM	New public management
OKV	Oikeuskanslerin virasto

PerhehoitajaL	Perhehoitajalaki 3.4.1992/312
POL	Perusopetuslaki 21.8.1998/628
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja
SHL	Sosiaalihoitolaki 17.9.1982/710
Sosiaalihuollon asiakasL	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinninlaitos
TupakkaL	Tupakkalaki 13.8.1976/693
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan valvonta- ja lupavirasto
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Ään.	Äänestys

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Kaisa Luoto	
Pro gradu -tutkielma:	Yksityinen lastensuojelun toimijana	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Eija Mäkinen/Niina Mäntylä	
Valmistumisvuosi:	2015	Sivumäärä: 85

TIIVISTELMÄ:

Viranomaisten tehtäviä on yksityistetty viime vuosikymmeninä kovaa vauhtia. Perustuslakiin otettiin sen uudistuksen yhteydessä säädös julkisten tehtävien yksityistämisestä. Sen mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan yksityistää lailla tai lain nojalla, jos se on tarkoituksenmukaista tehtävien hoidon kannalta. Yksityistäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaisille. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten nämä vaatimukset on otettu huomioon, kun lasten sijoituspaikkana on yksityinen lastensuojelulaitos. Käsiteltävänä on perustuslain 124 §:n sisältämät käsitteet ja niiden vaikutus lastensuojelun järjestämiseen. Tutkimus on lainopillinen. Lähdeaineistona on pääasiassa käytetty lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeuskirjallisuutta. Tutkimus keskittyy lastensuojelulaissa määriteltyihin rajoitustoimenpiteisiin ja oikeusturvan toteutumiseen. Juuri näihin kysymyksiin liittyy yksityistämisen suurimmat ongelmat. Kuntien niukat määrärahat ja ammattitaitoisen työvoiman puute näyttää vaarantavan riittävän ohjauksen ja valvonnan lastensuojelussa. Koulutusta tulisi lisätä ja lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevien tahojen ohjausta tulisi tehostaa. Myös lainsäädäntöä voidaan edelleen kehittää siten, että lasten ja heidän vanhempien oikeusturva voidaan taata paremmin.

AVAINSANAT: lastensuojelu yksityistäminen lastensuojelulaitokset oikeusturva perusoikeudet

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen lähtökohdat

Kunnat ovat ulkoistaneet toimintaansa viime vuosina kiihtyvällä vauhdilla. Tämä johtuu useista eri syistä. Yksi niistä on NPM:n (New Public Management) rantautuminen myös Suomen julkishallintoon 1990-luvulla.¹ NPM on tuonut markkinataloudelliset keinot myös hallinnon alalle. On katsottu, että poliittisesti ohjautuva julkishallinto ei ole yhtä tehokasta kuin markkinaohjautuva. Koska tehostaminen on myös julkishallinnossa nykypäivää, on yksityistämislle ollut tilausta. Muita syitä hallinnon muuttumiseen ovat valtionosuuksien pienentyminen ja siten kuntien talouden kiristyminen. Kuntien taloustilanne on kärsinyt myös veropohjan kaventumisesta ja lakisääteisten toimien lisääntymisestä.²

Sosiaalipalvelujen järjestämisestä vastaa kunta (SHL 13 § – 16a §). Sen on huolehdittava, että lastensuojeluun annetaan riittävät määrärahat. Lisäksi kunnan sosiaalityöntekijät valvovat tosiasiallista palvelutoimintaa. Keskushallintotason valvonnasta ja alueellisista toimiluvista vastaa aluehallintovirasto, joka toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira voi ottaa ratkaistavakseen merkittävimpiä kysymyksiä liittyen sosiaalipalveluihin. Sen tehtävänä on myös ohjata aluehallintovirastoja yhdenmukaiseen toimintaan. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 33 §) Virasto myöntää yksityisten sosiaalipalveluyritysten valtakunnalliset luvat (L yksityisistä sosiaalipalveluista 8 §).

Kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista jo yli puolet saa hoitoa yksityisissä perhekodeissa tai laitoksissa. Vuonna 2010 Suomessa toimi yhteensä 614 yksityistä lastensuojelulaitosta tai ammatillisen perhehoidon yksikköä. Lähes kaikki toimivat ostopalvelueriaatteella, joissa ostajana toimii kunta tai kuntayhtymä. Toimijat ovat pääasiassa yrityk-

¹ NPM on johtamisoppi, johon kuuluu pyrkimys julkisen hallinnon taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Tähän on pyritty esimerkiksi yksityistämällä, tuomalla yksityisen sektorin johtamismalleja julkishallintoon, uusilla sopimusmalleilla ja tulostavoitteilla. NPM:ia on kritisoitu siitä, että julkinen sektori ei voi koskaan toimia täysin samalla tavalla yksityisen sektorin kanssa, koska niiden arvot, esimerkiksi eettisyys, ovat erilaiset. (Lähdesmäki: 79–81)

² Hallintoreformista enemmän Sutela, Marja 2000 b: 17–21.

siä. Yksityisissä perhekodeissa oli vuoden 2010 lopussa 933 lasta ja lastensuojelulaitoksissa 3124 asiakasta.³ Vuonna 2011 kaikista kodin ulkopuolella kasvatettavista lapsista 38 % oli laitoshoidossa ja 34 % perhehoidossa. Koko 2000-luvun laitoshoidon osuus on ollut kasvussa.⁴ Tämä johtuu siitä että, huostaanotettujen lasten ongelmat ovat monitukaistuneet. Kasvavia syitä ovat psyykkiset ongelmat joko lapsella tai vanhemmalla.⁵

Lastensuojelutoimenpiteet jaetaan kolmeen ryhmään, joita ovat: avohuollon tukitoimet, huostaanotto ja sijaishuolto sekä jälkihuolto⁶. Tutkimus keskittyy ainoastaan sijaishuoltoon. Lapsen sijoittaminen tapahtuu ensisijaisesti perhehoitoon, jolloin toimintaan sovelletaan sosiaalihuolto- ja perhehoitajalakeja (LSL 56 §). Perhehoito tarkoittaa hoitoa yksityiskodissa, jolloin perhehoitajat huolehtivat lapsesta⁷. Tällöin hoitajalta ei edellytetä alan koulutusta, vaan myös kokemus tai muu soveltuvuus voidaan katsoa riittäväksi.⁸ Jos kodissa hoidetaan useampaa kuin neljää, mutta korkeintaan seitsemää lasta, on hoitajia oltava kaksi ja ainakin toisella heistä on oltava alan koulutus (SHL 26a §). Perhehoidoksi kutsutaan myös ammatillisten perhekotien antamaa hoitoa, jos se todellisuudessa vastaa perhehoitoa, eikä laitoshuoltoa⁹. Ne ovat yleensä yrityksiä, joissa on ulkopuolisia työntekijöitä. Niitä koskee myös laki yksityisistä sosiaalipalveluista.¹⁰ Jos perhehoito tukitoimenpiteineen ei ole lapsen edun mukaista, lapsi voidaan sijoittaa laitokseen¹¹. Lastensuojelulaitokset, joita ovat koulukodit, lastenkodit ja niihin rinnastettavat laitokset, ovat yksiköitä, joissa on ammattihenkilöstö. Niissä (pääasiassa) johtajalla on laajemmat rajoitusoikeudet kuin perhehoitoa järjestävillä tahoilla. (LSL 61 § – 73 §)

1.1.1. Tutkimusongelma

Ongelmana lastensuojelun yksityistämisessä on pidetty perustuslain 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän siirtämistä muulle kuin vi-

³ THL 2011.

⁴ Kannala 2003: 41.

⁵ deGodzinsky 2012: 585.

⁶ Tuori 1995: 378.

⁷ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Perhehoito.

⁸ Lisäksi on suoritettava ennakkovalmennus. (PerhehoitajaL 1 §)

⁹ HE 331/2010 vp. s. 11.

¹⁰ Sutela 2003a: 6.

¹¹ HE 331/2010 vp. s. 11.

ranomaiselle. Lain tarkoituksena on ollut pitää julkisen vallan käyttö demokraattisten toimijoiden käsissä. Toisaalta se antaa mahdollisuuden yksityisen toimia julkisoikeudellisissa tehtävissä.¹² Yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan valtuudet rajoittaa lasten perusoikeuksia on koettu vaikeaksi myös muutoksenhaun kannalta. Lisäksi yksityisten lastensuojeluyksiköiden valvontaa on kritisoitu riittämättömäksi.¹³ Myös bisneksen tekemistä lasten hädällä on pidetty epäeettisenä¹⁴. Valvira saa valituksia lastensuojeluun liittyen varsinkin toiminnan asianmukaisuudesta sijaishuollossa, lasten kohtelusta lastensuojelussa, sijoittamisen perusteista, rajoittamistoimenpiteiden käytöstä ja sosiaalityöntekijän kelpoisuudesta.¹⁵

Käytännössä lastensuojelu on jo uskottu paljolti yksityisten käsiin, mutta ongelmana on se, ovatko kunnat laventaneet perustuslain 124 §:n tarkoitusta omia intressejä ajatellen. Koska lastensuojelua tarjoavat yritykset ovat muuttuneet pienistä toimijoista kansainvälisiin ketjuihin, on mielestäni syytä tarkastella asiaa uudestaan. Myös kunnan sosiaalityöntekijöiden vähäisyys, suuri työmäärä ja kelpoisuuden puuttuminen saattavat johtaa valvonnan puutteisiin¹⁶. Tätä tukee myös valtiontalouden tarkastuskeskuksen tekemä tarkastus lastensuojelun tilasta. Siinä havaittiin huomattavia puutteita varsinkin kuntien suorittamassa valvonnassa.¹⁷ Valviran mukaan kunnat eivät voi yksityistää lastensuojeluilmoitusten vastaanottamista ja arviointia, lastensuojelutarpeen selvitystä, asiakassuunnitelmien laatimista, lastensuojelun päätöksentekoa eikä lastensuojelun valvontaa¹⁸.

1.1.2 Kysymyksenasettelu ja tavoite

Tutkielmassani haluan selvittää, millaista merkitystä perustuslain 124 §:llä on lastensuojelun yksityistämisen kannalta. Liittyykö lastensuojeluun merkittävää julkisen vallan käyttöä ja miten se on otettu huomioon tehtäviä järjestettäessä? Onko toiminnan yksityistämisessä kyse vain rahasta vai löytyykö taustalta joitain muita syitä? Ja toisaalta, onko pelkkä taloudellinen syy tarkoituksenmukaisuuden kannalta riittävä peruste yksi-

¹² Keravuori-Rusanen 2008: 261 – 262.

¹³ esim. VTV 2012: 69–86; Kaihovaara 2014; Syväälä 2014.

¹⁴ ks. esim. Koskela 2012, myös Syväälä 2012.

¹⁵ Valvira 2013c.

¹⁶ Valvira 2014a: 23–25.

¹⁷ VTV 2012: 69 – 86.

¹⁸ Valvira 2013b: 25.

tyistämiseen? Myös lasten oikeuksien kannalta on tutkittava, miten yksityinen toimija vaikuttaa lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvaan. Tavoitteena on saada kokonaiskuva siitä, miten tutkimuksen aiheen osalta perustuslain 124 §:n rajoitukset on otettu huomioon lainsäädännössä ja käytännössä. Tutkimus voi auttaa myös vastaavia asioita muilla aloilla pohdittaessa. Myös kunnat voivat hyötyä tutkimuksesta, kun ne pohtivat yksityistämistä.

1.1.3. Tutkimuksen rajaus ja rakenne

Aion käsitellä tutkimuksessani ainoastaan yksityisten lastensuojeluyksiköiden toimintaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Lainsäädäntöön on paneuduttava, jotta voitaisiin ymmärtää, miten yksityinen ja julkinen toimija eroavat toisistaan oikeudellisesti.¹⁹ Tutkimus koskee lastensuojelulaitoksia, joissa on ammattihenkilöstöä, koska näissä laki sallii perusoikeuksien rajoittamisen, joka on pääosassa, kun tutkitaan merkittävän julkisen vallan käsitettä. Oikeusturvan valvonnan kannalta myös muut yksiköt ovat tarkastelun kohteena. Avohuollon tukitoimet ja jälkihuolto on rajattu tutkimusalueen ulkopuolelle, koska niihin lakia sovelletaan eri tavalla. Esimerkiksi perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää avohuollon tukitoimena sijoitettuun lapseen tai nuoreen (LSL 61 §).

Tutkielman ensimmäinen osa eli johdanto käsittelee asian lähtökohtia ja kuvauksen tämän hetken tilanteesta. Koska lastensuojelun järjestäminen on kuntien vastuulla, toisessa luvussa selvitetään kunnan tehtävien yksityistämistä. Tässä pääosan saa punninta, mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä eli millaisia kuntien lakisäateisiä tehtäviä voidaan antaa muiden tahojen hoidettaviksi. Myös muut perustuslain 124 §:n edellytykset julkisten hallintotehtävien antamiseen muille kuin viranomaisille käydään läpi. Kolmannessa luvussa käsittelen lasten oikeuksia, erityisesti siltä osin kun niihin liittyy kodin ulkopuolelle sijoittaminen. Perusoikeuksien rajoittamisen kriteerit on tärkeä tema tältä osin. Neljännessä luvussa käsitellään oikeusturvaa kohdistuen huomio siihen, miten julkisten tehtävien yksityistäminen vaikuttaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oi-

¹⁹ Kaikki Suomessa olevat koulukodit ovat valtion omistamia, joten niiden toimintaan ei liity julkisen vallan siirtämistä yksityiselle. Siksi niitä ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

keusturvaan. Lopuksi vedän yhteen kirjoittamaani ja lausun tutkimukseni perusteella muotoutuneen mielipiteeni asiasta.

1.2. Tutkimusmetodit

Tutkimukseni on julkisoikeuden alaan kuuluva oikeusdogmaattinen eli lainopillinen työ. Koska tutkin perustuslain vaikutusta kunnan toimialaan kuuluvalla alueella, työ sijoittuu pääosin valtiosääntöoikeuden ja kunnallisoikeuden alueelle. Tutkimuksen kannalta on tärkeää, että metodit eivät rajoitu ainoastaan lainoppiin. Rinnalle tarvitaan myös empiiristä tutkimusta, jotta voimme selvittää, miten lakia on tähän saakka sovellettu ja onko se aiheuttanut oikeudellisia ongelmia²⁰.

1.2.1. Oikeustieteellinen tutkimus

Oikeustieteellisen tutkimuksen yleisin tapa on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, joka on myös tämän tutkimuksen pääsuuntaus. Se tarkoittaa voimassa olevan oikeuden systematisointia ja tulkintaa siten, että voimme muodostaa kuvan, mikä on tämän hetkisen oikeuden sisältö.²¹ Jotta pääsemme kiinni tutkimusongelmaan, on lainsäädännöstä muodostettava kokonaiskuva. Tämä edellyttää lain systematisointia. Jotta osaamme tulkita lainsäädäntöä, on otettava huomioon oikeustieteen luomat opit.

Tutkimukseni lähtee perustuslain 124 §:n analyysistä. Tässä säädöksessä on useita kohtia, joiden merkitys on selvitettävä, jotta voimme tietää lainsäätäjän tarkoittaman sisällön. Tämä ongelma esiintyy yleisesti perustuslakia tulkittaessa, koska sen kirjoitusasu on melko avointa. Tämä johtuu siitä, että perustuslain tarkoitus on olla pysyvämpää kuin tavallinen lainsäädäntö. Siihen ei ole haluttu ottaa liian pieniä yksityiskohtia, vaan sellaisista on tarkoitus säätää tavallisilla laeilla. Näin lainsäädäntötyöstä saadaan joustavampaa, eikä perustuslain muuttamista tarvita joka lainsäädäntöhankkeen kohdalla. Täl-

²⁰ Tutkimusmetodien monipuolisesta käytämisestä enemmän teoksessa Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 18.

²¹ Husa & Pohjolainen 2002: 33.

lainen perustuslain kirjoitustapa edesauttaa myös yhtenäisen lainsäädännön syntymistä.²²

Jotta perustuslain sisältöä voisi tulkita, on selvitettävä lainsäätäjän tahto, ratio legis. Siihen löytyy yleensä vastaus valtiopäiväasiakirjoja tutkimalla. Hallituksen esitykset ja valiokuntien, tässä tapauksessa erityisesti perustuslakivaliokunnan, mietinnöt ja lausunnot ovat tärkeitä.²³ Toisaalta pelkkä lainsäätäjän tahdon selvittäminen ei riitä, vaan lakia on tulkittava myös nykyhetki huomioiden. Varsinkin joustavasti kirjoitetun lain merkitys voi muuttua ajan muuttuessa. Tämän vuoksi tutkimus tarvitsee myös empiiristä tietoa lain soveltamisesta. Eduskunnan oikeusasiamies on antanut useita ratkaisuja aiheeseen liittyen. Myös Valviran selvitykset ja ohjeet ovat apuna todellisuuden hahmottamisessa.

Kun tutkimme, mitä perustuslain 124 § tarkoittaa tutkimuskohteen kannalta, on mentävä normihierarkiassa alaspäin ja tutkittava tavallista lainsäädäntöä, asetuksia ja viranomaisien antamia tulkintaohjeita. On selvitettävä mitä lakeja yksityiset lastensuojelulaitokset soveltavat ja miten näiden lakien luomat oikeudet ja viranomaisten antamien ohjeiden mukainen toiminta näyttäytyvät perustuslain 124 § saaman sisällön kanssa. Sinänsä sillä, miten lakia ja muuta normistoa noudatetaan käytännössä, ei lainopillisen tutkimuksen tavoitteen kannalta ole kiinnostuksen keskipisteessä. Toisaalta käytäntöä ei voi kuitenkaan täysin sivuttaa. Viimeistään tutkimuksen tuloksia pohdittaessa todellinen tilanne tulee ottaa huomioon.

1.2.2. Lähdeaineisto

Oikeustieteellisen tutkimuksen lähteistössä on otettava huomioon sen oikeudellinen luonne. Mitä tahansa ei voi käyttää argumentoinnin tukena. Oikeuslähdeoppi antaa avaimet siihen, mistä oikeustieteellisen tutkimuksen aineistoa voi hankkia. Oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja yleiset julkisoikeudelliset periaatteet. Nämä edellä mainitut ovat velvoittavia oikeuslähteitä. Näiden lisäksi käytetään sallittuja oikeuslähteitä, joita ovat lainvalmisteluaineisto, vakiintunut oikeuskäytäntö, va-

²² Perustuslain kirjoitustavasta: Husa & Pohjolainen 2002: 56–57.

²³ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 38.

kiintunut viranomaiskäytäntö ja oikeustiede. Lisäksi on virallislähteitä, kuten erilaiset viranomaisten suunnitelmat ja määrärahat.²⁴

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu lainsäädännön lisäksi paljon lainsäädännön valmisteluasiakirjoista. Hallituksen esitykset ja perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat niistä tärkeimmässä roolissa. Lähdekirjallisuus on pääasiassa perustuslakia ja yleisiä oppeja käsittelevää, koska juuri tästä näkökulmasta lastensuojelua ei ole paljoa tutkittu. Yhtenä tärkeimmistä lähdeeteoksista voi mainita Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjan Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Se käsittelee yleisesti perustuslain 124 § vaikutusta hallinnon yksityistämiseen. Perusoikeuksien osalta Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori ja Viljanen ovat kirjoittaneet kattavan perusteoksen Perusoikeudet, josta on paljon hyötyä tätä tutkimusta tehdessä.

Koska lastensuojelulaitosten toimintaan vaikuttaa keskeisesti useat ihmisoikeudet, on huomiota kiinnitettävä myös Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden tulkintaan. Lisäksi käytän lähteenä pääasiassa Edilexissä julkaistuja artikkeleita, joista aiheeni näkökulmasta Marja Sutelan artikkeli Oikeusturvasta yksityisessä lastensuojelulaitoksessa on yksi antoisimmista. Lisäksi aiheesta on useita eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksiä ja muutama oikeustapaus, jotka antavat asiassa tulkinta-apua²⁵.

²⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 14–17.

²⁵ Suomen lainsäädännössä tuomioistuinten päätöksille ei ole annettu sitovaa ennakkopäätösarvoa, mutta vakiintunut ja selkeä linja tuomioissa voi antaa apua siihen, miten asiassa olisi toimittava. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 40.)

2. LASTENSUOJELUN YKSITYISTÄMINEN

Kuntien tehtävät on jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluu lakisääteiset tehtävät, kuten sosiaalihuolto. Vastuu lakisääteisten palvelujen järjestämisestä on annettu kunnille, joilla on itsehallintoon perustuva oikeus järjestää ne haluamallaan tavalla.²⁶ Tähän on kuitenkin annettu rajoituksia lainsäädännössä, jotka perustuvat perustuslain 124 §:ään.

Oikeustieteessä on useita käsitteitä, jotka ovat merkitykseltään lähellä toisiaan, nk. lähi-käsitteitä. Tässä tutkimuksessa tärkeimmät käsitteet ovat julkisen vallan, merkittävän julkisen vallan, julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteet. Tässä luvussa määritellään, mitä perustuslain 124 §:n käsitteet tarkoittavat lastensuojelussa. Em. käsitteiden merkitykset on tärkeää voida määritellä mahdollisimman tarkasti, koska juuri niiden perusteella toimivaltaa siirretään.

2.1. Perustuslain 124 §

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä haluttiin perustuslakiin ottaa kohta, joka sääntelisi julkisten tehtävien antamista muille kuin viranomaisille. Jo aiemmin julkisia tehtäviä oli yksityistetty ja tämän oli katsottu olevan mahdollista – tietyt seikat huomioon ottaen. Käytännössä oikeusturvakysymykset sekä virkavastuuasiat unohtuivat yksityistämisprosessissa ja hallinnon asianmukaisuuteen ja lainmukaisuuteen jouduttiin puuttumaan usein. Uudella säännöksellä haluttiin varmistaa hyvän hallinnon ja yksilön oikeussuojan toteutuminen.²⁷ Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän saa antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Silloinkin sen on oltava tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamisen kannalta. Se ei saa vaarantaa oikeusturvaa, perusoikeuksia eikä hyvän hallinnon takeita. (PL 124 §)

2.1.1. Julkinen tehtävä, hallintotehtävä vai palvelutehtävä

²⁶ HE 192/1994 vp. s. 20–22.

²⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 12–14.

Julkisen hallintotehtävän käsite ei ole selkiytynyt oikeustieteissä²⁸. Vaikka sitä käytetään lainsäädännössä ja lain esitöissä, ei lainsäätäjät ole määritellyt käsitteen sisältöä tarkasti.²⁹ Tähän on esitetty syyksi julkisen hallintotehtävän käsitteen laajuutta, ettei sen määrittäminen yleisellä tasolla voikaan olla tarkoituksenmukaista. Koska käsite sisältyy useisiin erilaisiin säädöskokonaisuuksiin, on se määriteltävä tarkemmin aina lakikohtaisesti. Toisaalta tavallisella lailla ei voidakaan rajata perustuslaissa mainitun julkisen hallintotehtävän käsitettä kapeammaksi kuin mitä sillä on perustuslaissa tarkoitettu. Käsitteen merkitys saakin aina perustansa perustuslain 124 §:stä. Tällä tavalla käsitteen tulkitseminen on ylipäätään jollain tasolla mahdollista.³⁰

Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi ei ole eritelty lähikäsitteitä toisistaan kovin johdonmukaisesti. Kun siinä kerrotaan, millä perusteilla julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, voidaan välillä puhua ”hallintotehtävästä”, ”julkisesta tehtävästä” tai ”julkisesta palvelutehtävästä” kertomatta mitä näillä lähes samanlaisilla termeillä tarkoitetaan.³¹ Tämä epätarkkuus voi johtua siitä, että julkisen hallintotehtävän käsite on myös melko uusi oikeustieteessä. Sitä on alettu käsittelemään kirjallisuudessa vasta perustuslakiuudistuksen aikoihin.³² Perustuslain uudistamisen yhteydessä lainsäätäjät on maininnut, että julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”verrattain laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta”. Esimerkkinä on mainittu ainakin lakien toimeenpanoon liittyvät tehtävät sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät.³³ Tämä ei kuitenkaan ole tyhjentyvä luettelo. Ainoastaan lainsäädäntö- ja tuomiovalta on selvästi rajattu käsitteen merkityksestä pois.³⁴

²⁸ Muukkonen on koonnut monipuolisesti erilaisia näkökulmia artikkelissaan Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto 2012: 7–8.

²⁹ Koivisto 2014: 682–683.

³⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 160–161

³¹ HE 1/1998 vp. s. 178–179.

³² Keravuori-Rusanen 2008: 162.

³³ HE 1/1998 vp. s. 179.

³⁴ Emt. s. 61, 179.

Kunnan lakisääteiset tehtävät sekä tehtävät, joita se on päätöksillään itse ottanut hoidaakseen, ovat julkisia tehtäviä³⁵. Koska kuntien itselleen ottamat tehtävät vaihtelevat kunnittain, julkisten tehtävien käsitteen konkreettinen sisältö voi myös vaihdella. Kun julkisen tehtävän voidaan ajatella olevan yläkäsite julkiselle hallintotehtävälle, myös julkisen hallintotehtävän tulee rajautua ainakin ylimpien oikeusvalvojen valvontavallan alaisuuteen^{36, 37}. Jos kuntien tuottamien palveluiden ja tehtävien katsotaan olevan julkisia tehtäviä, eivät ne voi muuttua pelkällä kunnan ja yksityisen palveluntarjoajan tekemällä ostopalvelusopimuksella ei-julkiseksi tehtäväksi³⁸. Tällöin kunnat voisivat sopimuksin kaventaa omaa ja laillisuusvalvojen tehtäväkenttää.

Eduskunnan oikeusasiamies on määritellyt julkista hallintotehtävää tehtäviksi, ”.jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkisen hallinnon piiriin tai joiden hoitaminen perustuu lakiin tai alemmanasteiseen säädökseen.”³⁹ Lastensuojelulain esitöissä puhutaan julkisista hallintotehtävistä ainakin rajoitustoimenpiteiden yhteydessä⁴⁰. Apulaisoikeusasiamies on vastauksessaan lastensuojelun valvontaan liittyvässä asiassa todennut selkeästi, että yksityisen lastensuojelulaitoksen tehtävä kuuluu oikeusasiamiehen valvonnan alaisuuteen. Siinä todetaan, että ” Oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa, erityisesti vankiloissa, varuskunnissa ja muissa suljetuissa laitoksissa, kuten esimerkiksi lastensuojelulaitoksissa.”⁴¹ Oikeusasiamies on myös todennut, että perustuslain 124 § koskee myös julkisia palvelutehtäviä ja palvelun tuottamiseen liittyviä tehtäviä, eikä vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa⁴². Harjula ja Prättälä määrittelevät kunnan kaikki lakisääteiset tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi⁴³.

Kuntalaissa todetaan, että kunnat hoitavat lakisääteiset tehtävänsä itse tai yhteistyössä toisen kunnan kanssa, mutta tehtävien vaatimiin palveluihin se voi käyttää myös muita

³⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 139 – 141.

³⁶ Koivisto 2014:683.

³⁷ Ylimpiä oikeusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo tuomioistuimia, viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia tahoja (L eduskunnan oikeusasiamiehestä 1 §).

³⁸ Verohallinnon merkittävää vallankäyttöä sisältävän tehtävän avustavista, teknisistä tehtävistä oli oikeusasiamiehen mukaan säädettävä lailla, kun ne siirrettiin yksityiselle. EOA 848/2011.

³⁹ EOA 2432/4/99.

⁴⁰ HE 225/2004 vp. s. 5.

⁴¹ EOA 1184/2013.

⁴² EOA 848/2011.

⁴³ Harjula & Prättälä 2012: 159.

palveluntuottajia (KunL 2 §). Tämä tarkoittaa juuri sitä, että tehtävien järjestämisvastuu säilyy aina kunnalla puhuttaessa lakisääteisistä tehtävistä. Lastensuojelulaitosten kohdalla ei ole vaikeaa tehdä rajanvetoa siinä, mikä on julkisen hallintotehtävän hoitamista, koska ne toimivat aina kunnan palvelujen toteuttajana⁴⁴. Kunnan järjestämisvastuu sisältää sen, että palvelut ovat kuntalaisten saatavilla. Tämä edellyttää esimerkiksi rahoituksen järjestämistä ja valvontatehtäviä. Järjestämisvastuun rajaamista helpottaa kunnan tehtävien jakaminen palveluiden järjestämisvastuuseen ja palvelujen tuottamiseen.⁴⁵

2.1.2. Julkinen valta

Julkisen vallan käsite on myös määriteltävä tapauskohtaisesti. Myös lainsäätäjät on todennut, että julkisen vallan käsitteen sisältö saa hieman eri merkityksiä riippuen siitä, minkä lain yhteydessä siitä puhutaan⁴⁶. Sen ydin voidaan kuitenkin määritellä yleisesti. Julkista valtaa voidaan ajatella subjektiivisena, oikeusvaltiota ylläpitävänä käsitteenä, sekä julkista toimintaa kuvaavana käsitteenä. Tässä tutkimuksessa julkista valtaa tarkastellaan toimivallan käyttämisenä. Julkisen vallan käytön on aina perustuttava lakiin (PL 2.3 §). Sillä, joka käyttää julkista valtaa, on lainsäädännön rajaama oikeus ja usein velvollisuus tehdä yleisen edun nimissä oikeustoimia toisen osapuolen tahdosta riippumatta. Julkisen vallan erottaa yksityisen vallan käsitteestä juuri intressi toimia yhteiskunnan hyväksi, eikä kenenkään yksityistä etua ajatellen.⁴⁷

Heuru on jakanut julkisen vallan käsitteen kunnallishallinnon osalta neljään lohkoon. Ensimmäinen lohko sisältää vallan käytön, johon liittyy toiminnan yksipuolisuus, määräysten velvoittavuus ja lailliset pakkokeinot. Tähän kuuluu esimerkiksi kunnan verotusoikeus. Toinen lohko sisältää vallan käytön, joka antaa jonkin edun tai oikeuden oikeussubjektille. Tässä tarkoitetaan etuja ja oikeuksia, joita kunta ei ole velvollinen suorittamaan suoraan yhdenvertaisuusperiaatteen tai lainsäädännön perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintoluvat, kuten rakennuslupa. Lastensuojelun yksityistämisen kannalta kaksi viimeistä lohkoa ovat merkittävimmät. Kolmas lohko on nimetty palvele-

⁴⁴ Mäenpää 2003: 255. Toisin on esimerkiksi yksityisten lääkäriasemien kohdalla, joissa voi tapahtua sekä ostopalveluna toteutettavaa julkista toimintaa että yksityisen yrityksen tarjoamaa palvelua.

⁴⁵ Harjula & Prättälä 2012: 157.

⁴⁶ HE 108/2014 vp. s. 11.

⁴⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 101.

vaksi julkiseksi vallaksi. Se käsittää kunnan järjestämät yhteiskunnalliset palvelut, joita voi olla niin kunnan erityistoimialalla kuin yleistoimialallakin. Neljäs lohko sisältää virkaan ja viranomaistehtäviin liittyvän julkisen vallan. Tässä määrittely tapahtuu rikoslain julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmän avulla.⁴⁸

Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisen vallan käyttö kuuluu viranomaisille. Tämä ei kuitenkaan estä siirtämästä julkista valtaa sisältäviä tehtäviä muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Jos tällaisia tehtäviä siirretään muille kuin viranomaisille, on siitä säädettävä tarkasti laissa. Perustusvaliokunnan kannan mukaan tehtävän siirtämisessä on otettava huomioon myös oikeusturvakysymykset ja se, että henkilöt toimivat virkavastuulla.⁴⁹ Rikoslain määritelmä virkamiehestä vastaa hallinto-oikeudellista virkamieskäsitystä⁵⁰. Rikoslain tavoitteena on ollut julkista valtaa käyttävien yhdenvertainen kohtelu virkavastuun kannalta. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee kaikkia julkisia tehtäviä hoitavia samalla tavalla riippumatta siitä, hoidetaanko tehtävää yksityisellä vai julkisella puolella⁵¹. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan rikoslaissa

”a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä

b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.” (RL 40:11,5)

Yksityiselle palveluntuottajalle annettu julkinen hallintotehtävä ei voi sisältää julkista vallan käyttöä, paitsi jos erityislaki tämän sallii. Lastensuojelulaissa on säädetty lastensuojelulaitoksissa sallituista rajoitustoimenpiteistä. Näitä ovat yhteydenpidon rajoittaminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus, henkilönkatsastus, omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito (LSL 65–73 §). Lastensuojelulain esitöiden mukaan

⁴⁸ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 265 – 266.

⁴⁹ HE 1/1998 vp. s. 178.

⁵⁰ HE 77/2001 vp. s. 49.

⁵¹ HE 1/1998 vp. s. 61.

rajoitustoimenpiteissä on aina kyse julkisen vallan käyttämisestä⁵². Laissa on erikseen todettu, että säädöksiä sovelletaan sekä virkasuhteessa, että muussa suhteessa olevaan henkilökuntaan. (LSL 61 §) Edellä mainituista rajoitustoimenpiteistä päättäminen on annettu kunnan sosiaaliviranomaisten lisäksi lastensuojelulaitoksen johtajan tehtäväksi tietyin rajoituksin. Rajoitustoimenpiteistä kerrotaan tarkemmin luvussa 3.

Myös korkein oikeus on todennut, että yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajalle annettu valta rajoittaa sijoitettujen lasten perusoikeuksia on julkisen vallan käyttöä. Kuitenkaan päivittäinen lasten kasvatusta ja hoito eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Tuomioistuimen mukaan näihin päivittäisiin tehtäviin kuuluvat myös kurinpitotoimenpiteet.

Tapauksessa oli kyse yksityisessä lastensuojelulaitoksessa sijoitettuna olleiden henkilöiden ruumiillisesta kurittamisesta. Lastensuojelulaitoksen johtaja oli kahden nuoren karkumatkan jälkeisessä tilanteessa lyönyt avokämmenellä ja vitsalla nuoria. Toisessa tilanteessa hän oli herättäessään humalassa ollutta nuorta, lyönyt ja painanut tämän linja-auton lattialle. KKO:n mukaan tätä ei ollut tuomittava virkarikoksena (ään.), koska toiminnassa ei ollut kyse lastensuojelulaissa mainituista rajoitustoimenpiteistä. Pahoinpitelysyytteitä ei vanhentuneina tutkittu. Eriävän mielipiteen jättänyt oli sitä mieltä, että lapsen ruumiillinen kurittaminen on julkisen vallan käyttöä ja siten tuomittava virkarikoksena – toisin kuin muut KKO:n jäsenet. Myös hallinto-oikeus oli tuominnut syytetyn virka-aseman väärinkäytöstä sakkoihin. Tapauksessa oli myös epäselvää kuka oli lastensuojelulaitoksen johtaja.⁵³

Myös lainsäätäjät on todennut, että tavanomaisessa sosiaalihuollon asiakkaan hoitamisessa ja huolenpidossa ei käytetä julkista valtaa⁵⁴. Lastensuojelulaitoksille annetuissa tehtävissä ei käytetä julkista valtaa kuin perusoikeuksiin puuttuvista rajoitustoimenpiteistä päätettäessä ja niitä tosiasiallisesti toteutettaessa. Tällöin näitä tehtäviä suorittaessaan, henkilön tulee toimia rikosoikeudellisella virkavastuulla.

2.1.3. Merkittävä julkisen vallan käyttö

Viranomaiset eivät saa siirtää yksityisille tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä (PL 124 §). Merkittäväksi julkisen vallan käytöksi on katsottu lakien ja säännösten laatimisen ohella lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka vaikuttavat yksityi-

⁵² HE 225/2004 vp. s. 5.

⁵³ KKO 2002:21.

⁵⁴ HE 108/2014 vp. s. 10.

siin oikeussubjekteihin. Määrittelyssä on otettava huomioon, että voimakeinojen käyttö on myös merkittävää julkisen vallan käyttöä ja koskee suoraan oikeussubjektin perusoikeuksia.⁵⁵ Yleensä julkisen vallan käyttö on jaettu tosiasialliseen ja hallinnolliseen vallankäyttöön. Tosiasiallinen julkinen vallankäyttö on esimerkiksi terveydenhuollossa potilaan hoitotoimenpiteitä tai poliisin tehtävissä poliisimiehen voimankäyttöä.⁵⁶ Rikoslain esitöissä on mainittu, että merkittävää julkisen vallan käyttöä voi sisältyä esimerkiksi poliisin, vanginvartijan, syyttäjän tai tuomarin työhön⁵⁷.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2012:63 maininnut, että se, mikä on katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, on lainsäätäjän tehtävä. Siten tuomioistuimien ei ota kantaa julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytön eron rajaukseen.

Tapauksessa oli kyse siitä, voiko ns. keikkalääkäri, joka ei ole virkasuhteessa kuntaan, määrätä tarkkailulähetteellä potilaan tarkkailuun, josta tehdyllä lausunnolla potilas voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon. Korkein oikeus katsoi, ettei mielenterveyslaissa ollut säädetty perustuslain 124 §:n mukaisesti julkista valtaa sisältävän julkisen hallintotehtävän – tässä tapauksessa tarkkailulähetteen kirjoittamisen, siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Täten keikkalääkäriellä ei ollut toimivaltaa määrätä potilasta sairaalaan tarkkailtavaksi. Ään. 4–1.⁵⁸

Lastensuojelulaissa on määrätty, että lastensuojelutoimenpiteistä päättävän tulee olla virkamies. Kuitenkin lastensuojelutoimenpiteisiin kuuluvista rajoitustoimenpiteistä säädetään erikseen lain 11 luvussa. (LSL 13 §) Tahdonvastaisen huostaanoton päätöksen tekee hallinto-oikeus, muutoin johtava virkamies lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelusta (LSL 43 §). Johtavan virkamiehen tulee olla lastensuojelulainsäädännön ja lastensuojelupalvelujen asiantuntija. Lastensuojelutoimenpiteiden valmistelu ja päätöksenteko on jaettu useille viranhaltijoille, jotta lapsen ja hänen perheensä oikeusturva toteutuisivat paremmin. Myös toimien yhdenvertaisuutta on pyritty parantamaan tällä tavalla. Kun lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei itse tee päätöstä esimerkiksi huostaanotosta vaan sen tekee johtava viranhaltija, voidaan välttyä myös konflik-

⁵⁵ Sutela 2003b: 75–76.

⁵⁶ Oikeusministeriö 2013: 160. Tosiasialliseen hallintotoimeen ei voi hakea muutosta, koska niistä ei yleensä tehdä erillistä päätöstä. Niistä voi kuitenkin kannella ylemmille laillisuusvalvojille.

⁵⁷ HE 77/2001 vp. s. 12.

⁵⁸ KHO 10.8.2012/2127 (FINLEX)

teilta asiakkaiden tapaamisessa ja sosiaalityöntekijä saa tukea esimieheltään vaikeissa päätöksissä.⁵⁹

Huhtasen mukaan lapsen tahdonvastainen huostaanotto on merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska se tunkeutuu syvälle perhe- ja yksilöelämän suojan ytimeen⁶⁰. Lastensuojelulain esitöissä on mainittu, että ”..*tahdonvastaisista huostaanottoasioista päätettäisiin ensivaiheessa hallinto-oikeudessa ja muissa lapsen ja perheen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävissä asioissa päätöksenteko tapahtuisi kunnassa viranhaltijatasolla.*” Näitä erityisen merkittävinä pidettäviä asioita ovat lainsäätäjän mukaan muut kuin tahdonvastaiset huostaanottoasiat, sijaishuollosta ja sijoituspaikasta päättäminen sekä huostassapidon lopettaminen.⁶¹ Näissä asioissa päätökset tehdään lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelun pohjalta, johtavan viranhaltijan toimesta (LSL 43–47 §).⁶²

Lastensuojelulaista annetussa hallituksen esityksessä on mainittu, että ainakin lapsen sijaishuoltopaikan muuttamista, yhteydenpidon rajoittamista tai rajoitustoimenpiteitä, jälkihuoltoon liittyviä kysymyksiä ja huostassapidon lakkauttamista koskevat ensisijaiset päätökset tulisi ratkaista kunnan viranhaltijan toimesta. Em. päätösten siirto hallinto-oikeudelle olisi oikeusturvankin kannalta liioiteltua. Oikeusturvan takeeksi riittää valitusoikeus.⁶³ Ilmeisesti lainsäätäjä on kuitenkin katsonut, että ne sisältävät niin merkittävää julkisen vallan käyttöä, ettei tällaista päätöksentekovaltaa kuulu siirtää yksityiselle.

Lainsäätäjä on todennut, että erityinen huolenpito ja lapselle osoitettujen lähetysten luovuttamatta jättäminen ovat merkittävää julkisen vallan käyttämistä⁶⁴. Nähtävästi muut perusoikeuksien rajoitustoimenpiteet, lukuun ottamatta pitkäaikaisia, yli 30 päivää kestäviä rajoituksia, eivät lainsäätäjän mukaan ulotu niin syvälle lasten perusoikeuksiin, että niistä päättäminen kuuluisi ainoastaan viranomaiselle. Kyseisistä toimenpiteistä saa

⁵⁹ HE 252/2006 vp. s. 81, 96, 124.

⁶⁰ Huhtanen 2012: 93.

⁶¹ HE 252/2006 vp. s. 96.

⁶² Emt. s. 95–97. Ennen kyseisistä asioista päättivät sosiaaliasioista vastaavat toimielimet, jotka olivat kunnan luottamuselimiä. Tehtävien siirrolla viranomaisille haluttiin varmistaa lasten ja perheiden oikeusturvan kannalta tärkeä asiantuntemus lastensuojeluasioissa.

⁶³ Emt. s. 98.

⁶⁴ HE 225/2004 vp. s. 5.

lain mukaan päättää lastensuojelulaitoksen johtaja tai hänen määräämänsä henkilö. Nämä henkilöt ovat kuitenkin rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä, kun he käyttävät rajoitustoimivaltaa. (LSL 61 §)

2.1.4. Lailla tai lain nojalla

Julkisten tehtävien hoitaminen on perinteisesti katsottu kuuluvan oikeusvaltion tehtäväksi. Näitä tehtäviä ovat kuitenkin Suomessa hoitaneet myös muut tahot jo ennen kuin laissa on ulkoistamisen ehdoista edes mainittu.⁶⁵ Uuteen perustuslakiin haluttiin ottaa pykälä selkiyttämään tehtävienannon edellytyksiä. Perustuslain 124§ vaatii, että julkisten hallintotehtävien siirtämisestä muille kuin viranomaisille on säädettävä laissa tai sen on tapahduttava lain nojalla (PL 124 §). Lainalaisuuden vaatimus johtuu ns. valtiosääntöoikeudellisesta virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan julkista valtaa saa käyttää vain viranomaiset. Periaate on saanut sisältönsä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Julkisen vallan pysymisellä virkamiehillä on pyritty varmistamaan oikeudenkäyttöpiirissä olevien oikeusturva. Tämä periaate ei kuitenkaan ole ehdoton ja on katsottu, että julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muidenkin hoidettavaksi.⁶⁶

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen voidaan antaa suoraan lailla jonkin muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Laissa voidaan myös säätää siitä, että siirtämisestä voidaan päättää viranomaisen toimesta tai siitä valtuutetaan säätämään asetuksella.⁶⁷ Myös perustuslaissa säädetyistä lain alaan kuuluvista asioista ja yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PL 80 §).⁶⁸ Säätämisen tulee tapahtua riittävän yksityiskohtaisesti. On esimerkiksi säädettävä siitä, että tehtäviä hoidetaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Myös se, miten oikeusturva taataan, on otettava huomioon.

⁶⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 12–16. Keravuori-Rusanen mainitsee tällaisia tehtäviä liittyvän esimerkiksi sähköturvallisuuden valvontaan ja metsänhoitoyhdistysten toimintaan. Esimerkiksi metsäkeskuksissa julkiset hallintotehtävät ja muut tehtävät on eriytetty toisistaan. Perustuslakivaliokunta on määritellyt metsäkeskusten tehtävät pääosin julkisiksi hallintotehtäviksi, koska niistä on määrätty laissa ja niiden rahoitus tulee valtion budjetista. Metsäkeskuksissa julkisia hallintotehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, hoitavat viranomaiset, kun taas muita, esimerkiksi neuvonta, koulutus- ja tiedotustehtäviä, hoitavat muut kuin viranomaiset. Ks. tarkemmin HE 178/2006.

⁶⁶ HE 1/1998 vp. s. 6, 61, 178–179.

⁶⁷ Sitä, milloin asiasta on säädettävä lailla ja milloin riittää valtuutus lain nojalla, ei ole määritelty, vaan harkinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. Ainakin julkista vallankäyttöä sisältävien tehtävien on perustuttava lakiin (PL 2.3 §).

⁶⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 299–318.

Tehtävien siirtämisestä säätäminen riittävän yksityiskohtaisesti tarkoittaa, että laista on ilmeittävä ehdot, joiden mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää viranomaisilta muille tahoille⁶⁹. Kansalaisten asemaan merkittävästi vaikuttavista asioista tulisi oikeusvaltioperiaatteen mukaan säätää laintasoisesti. Tätä puoltaa myös velvoite säätää perusoikeuksiin kohdistuvista rajoitteista laintasoisesti.⁷⁰ Lain nojalla tapahtuvaa tehtävien siirtoa on katsottu tarvittavan nimenomaan julkisten palvelutehtävien järjestämisen joustavuuden vuoksi. Näistä ei olisi tarkoituksenmukaista säätää yksityiskohtaisesti laissa.⁷¹

Kuntalain mukaan kunta saa ulkoistaa palvelujen tuottamisen, jos se ei sisällä julkisen vallan käyttöä (KunL 2.3 §). Julkista vallan käyttöä sisältävä tehtävä on hoidettava virkasuhteessa (KunL 44.2§). KHO on päätöksessään 2014:98 arvioinut julkisen vallan käyttöä sisältävän kunnan tehtävän siirtämistä yksityiselle.

Asiassa oli kyse yksityisen terveydenhuoltoalan palveluntarjoajan ja kunnan välisestä sopimuksesta, jossa kunta oli luvannut ottaa yrityksen ne työntekijät, jotka käyttävät julkista valtaa, virkasuhteeseen. Julkisen vallan käyttöä sisältyi mielenterveyslain 9§ mukaiseen tarkkailulähetteen antamiseen. Mielenterveyslaissa ei ole säädetty julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtämisestä yksityiselle. Kuitenkin ao. työntekijöiden palkanmaksusta ja muista kuluista vastasi palveluntarjoaja. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden kantaa, joka oli katsonut, ettei virkasuhteeseen otetun työntekijän ja kunnan välille syntynyt aitoa virkasuhdetta, vaan järjestely oli voimassa olevan lain kiertämistä ja näin laitonta. KHO 6.6.2014/1773 (FINLEX)

Kuntalaista käy siis ilmi, että kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää. Se, mitä tehtäviä kunnan järjestämisvastuuseen kuuluu ja mitkä tehtävät ovat palveluiden tuottamista, on määriteltävä tapauskohtaisesti.⁷² Palvelun tuottamisen voi yksityistää, jollei sitä ole erityislainsäädännössä kielletty. Lastensuojelulain 16 § määrittelee, minkä kunnan vastuulla lastensuojelu on.⁷³ Pykälässä on kuitenkin mainittu, että kunnat voivat järjestää lastensuojelun myös muutoin kuin pykälässä mainitulla tavalla. Ehtona on, että sen on oltava lapsen edun mukaista. (LSL 16 §) Lastensuojelulaista on siis tulkittavissa, että järjestämisvastuuta ei voi siirtää pois kunnilta.

⁶⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 63.

⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 299–314.

⁷¹ HE 1/1998 vp. s. 179.

⁷² Komulainen 2010: 221.

⁷³ Pääsääntöisesti siitä vastaa kotikunta, mutta myös asuinkunnalla ja sijoituskunnalla (se kunta, jonne lapsi on sijoitettu) on tiettyjä vastuita.

Koska kuntalaki on tässä tilanteessa yleislaki, palvelujen tuottamisen toteuttamistakin voidaan kuitenkin rajata erityislainsäädännössä⁷⁴. Päätösvalta siitä, miten palvelut tuotetaan, on pysyttävä kunnassa. Lailla tai lain nojalla siirrettävät tehtävät ovat kunnan lakisäätteisiä tehtäviä. Muut tehtävät kunta on itsenäisesti päättänyt ottaa hoidettavakseen ja nämä voidaan järjestää siten kuin halutaan.⁷⁵ Lastensuojelulaissa säädetään kunnan järjestämismvastausta lastensuojelun osalta (LSL 16–17 §). Siinä on kerrottu yksityiskohtaisesti ne tahot, jotka vastaavat lastensuojelutehtävien toimeenpanosta ja valvonnasta. Näitä tehtäviä ei voida siirtää pois viranomaisilta. (LSL 11.3 §, 13 §, 78–81 §)⁷⁶

Sosiaalihuollosta vastaava toimielin vastaa kunnassa lastensuojeluasioiden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä (LSL 11.3 §). Sosiaalihuollon johtava viranhaltija tekee päätökset, jotka koskevat kiireellisen sijoituksen jatkamista, huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista, huostassapidon lopettamista tai lapsen tutkimusta, huostaanottoa ja sijoittamista koskevan hakemuksen tekemistä (LSL 13 §). Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen ja hänen vanhempien sekä sijaishuoltopaikan välisenä yhteyshenkilönä ja johtavan viranomaisen tekemien päätösten valmistelijana (LSL 13 §, 13b §, 52 §). Sijaishuoltoa koskevissa lain kohdissa on mainittu tehtävästä vastaava taho (LSL 49 § – 55 §).

Lastensuojelulaissa määritellään myös vaatimukset, joita lastensuojelulaitosten on noudatettava. Tällaisia ovat kasvatus- ja toimitilojen vaatimukset, sijoitettujen lasten ja nuorten määrä sekä työntekijöiden kelpoisuusvaatimukset. (LSL 58 § – 60 §) Näillä vaatimuksilla pyritään takaamaan oikeusturvaa. Myös rajoitustoimenpiteiden säätely tarkkarajaisesti ja täsmällisesti on tarkoitettu parantamaan sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvaa⁷⁷. Kun yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajalle tai muulle henkilökun-

⁷⁴ Harjula & Prättälä 2012: 160–161.

⁷⁵ HE 192/1994 vp. s. 20–22. Järjestämisessä on kuitenkin Keravuori-Rusasen (2008: 295–296) mukaan otettava huomioon kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin perustuva kunnallinen itsehallinto, oikeusturva ja perusoikeudet. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei perustuslain 124 §:ää voisi kuitenkaan täysin unohtaa yleisellä toimialalla.

⁷⁶ Tärkeimpiä toimijoita lastensuojelun kannalta ovat sosiaalihuollosta vastaava toimielin, sosiaalihuollon johtava viranhaltija ja lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

⁷⁷ HE 252/2006 vp. s. 29. Tällaisen säätelytavan on katsottu parantavan yhdenvertaisuutta eri laitoksiin sijoitettujen lasten välillä.

nalle on annettu toimivalta tehdä lastensuojelulaissa mainittuja rajoitustoimenpiteitä, on säädetty myös heidän toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (LSL 61 §). Oikeus- turva on otettu huomioon myös säätämällä laki yksityisistä sosiaalipalveluista.

2.1.5. Tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää muulle kuin kunnalle, jos se on tehtävän tarkoitus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista, ei vaaranna perusoikeuksia eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PL 124 §). Kun viranomainen tekee päätöksiä, on niiden perustuttava joko oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Yleensä päätös sisältää molempia. Oikeusharkintaa on oikeuslähteisiin perustuva harkinta. Tarkoituksenmukaisuusharkinta käsittää muun pätevän harkinnan. Pätevällä harkinnalla tarkoitan sellaisia päätöksentekoperusteita, jotka pysyvät kunnan viranomaisen harkintavallan sisällä. Harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinnon periaatteet, joita käydään läpi kohdassa 2.2.1.⁷⁸ Tarkoituksenmukaisuuden käsite on erotettava hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Tarkoitussidonnaisuus on yksi hallinnon yleisistä periaatteista.

Lainsäätäjä on tarkoittanut, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaiselle⁷⁹. Tämä ei kuitenkaan aina ole paras vaihtoehto lopputuloksen kannalta. Kuntien on kilpailutettava palveluiden hankinta hankintalain säädösten mukaan. Hankintalain tarkoituksena on järjestää toiminta ”..*mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.*” (Hankintal 2 §)

Perustuslakivaliokunta on määritellyt tarkoituksenmukaisuutta julkisten hallintotehtävien siirtoa koskien seuraavasti: ”..*tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne.*”⁸⁰ Sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta kuuluu kunnalle. Tarkoituksen-

⁷⁸ Harjula & Prättälä 2012: 26.

⁷⁹ HE 1/1998 vp. s. 179.

⁸⁰ PeVL 48/2010 vp. s. 4; PeVL 53/2010 vp. s. 2; PeVL 23/2013 vp. s. 3.

mukaisuusharkintaa tehtäessä tulisi ottaa huomioon kunnan talouden, hallinnon tehokkuusvaatimuksen ja muiden sisäisten asioiden lisäksi myös toimia koskevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet.⁸¹ Tarkoituksenmukaisuusvaatimus estää valtion ja viranomais-ten ydintoimintojen siirtämisen muille tahoille⁸². Myös merkittävän julkisen vallan siirtämisen kielto estää sen. Sosiaalihuoltoa järjestettäessä ja kehitettäessä kunnan on otettava huomioon lasten ja nuorten tarpeet ja toivomukset (LSL 8 §).

Tarkoituksenmukaisuus ei tarkoita, että tehtävän siirtämiselle olisi välttämätön tarve, vaan paremminkin se rajoittaa ainoastaan siirtämästä sellaisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, jotka eivät sovellu muiden toteutettaviksi. Tämä ei kuitenkaan poista harkintavelvollisuutta yksittäisissä tehtävissä, vaikka laissa olisikin annettu mahdollisuus siirtää tehtävä muulle kuin viranomaiselle.⁸³ Yleensä kunnissa on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä. Näin on myös lastensuojelun osalta. Kun lastensuojelu järjestetään laajemmalla palvelupohjalla, on myös lasten ja nuorten yhdenvertaisuus paremmin saavutettavissa.⁸⁴

2.2. Hyvän hallinnon vaatimus

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslaissa (PL 21 §). Julkishallinnolta vaaditaan muutakin kuin lainmukaisuutta. Hallinnon laatu- ja sisältövaatimukset ovat kasvaneet. Hyvän hallinnon vaatimuksella pyritään myös vahvistamaan hallinnon legitimitettä. Tätä edesauttaa pyrkimys hallinnon byrokratian vähentämiseen avoimuuden, tehokkuuden ja joustavuuden lisäämisellä. Pyrkimys matalan kynnyksen palveluihin ja kansalaisten mahdollisuuteen vaikuttaa palvelun sisältöihin auttavat myös hallinnon luotettavuuden lisäämisessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2014 antanut ensimmäisen lastensuojelua koskevan laatusuosituksen. Se korostaa asiakkaan eli lapsen ja hänen vanhempien tai huoltajien oikeuksia suhteessa hallintoon.⁸⁵ Hyvän hallinnon käsitteellä on erilaisia merkityksiä riippuen missä yhteydessä siitä puhutaan. Oikeustieteessä hyvä

⁸¹ HE 1/1998 vp. s. 179.

⁸² Keravuori-Rusanen 2008: 320.

⁸³ Emt.: 319–322.

⁸⁴ HE 252/2006 vp. s. 81.

⁸⁵ STM 2014: 6.

hallinto tarkoittaa yksityisten oikeutta saada ja viranomaisen velvollisuutta antaa asianmukaista, laadukasta, hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista palvelua hallinnossa. Nämä kriteerit koskevat myös päätöksentekoa. Tätä vahvistaa mahdollisuus turvautua oikeusturvakeinoihin hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseksi.⁸⁶ Oikeusturvavaatimus takaa myös sen, että kunnat eivät saa laiminlyödä eivätkä siirtää sille kuuluvaa valvontavastuuta. Oikeus hyvään hallintoon säilyy myös silloin, kun palveluntarjoajana on yksityinen. Hyvä hallinto tarkoittaa esimerkiksi yhdenvertaisuutta, oikeutta perusteltuun päätökseen, muutoksenhakuoikeutta ja kielellisiä oikeuksia.⁸⁷

2.2.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Yleiset hallinnon periaatteet on kirjattu hallintolain 2. lukuun. Yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuuden- ja luottamuksensuojan periaate on tiivistetty hallintolain 6 §:ään. Vaikka tässä luvussa käytän käsitettä viranhaltija, koskee hallintolaki myös yksityistä, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää (HL 2 §). Yleiset hallinnon periaatteet ohjaavat viranomaisia lain soveltamisessa⁸⁸. Vaikka kyse on hallinnon oikeusperiaatteista, tulee niitä käyttää myös tosiasiallisessa toiminnassa⁸⁹.

Yhdenvertaisuus taataan jo perustuslaissa (PL 6 §). Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa, että kaikille kansalaisille on taattava yhtäläiset oikeudet saada yhteiskunnan tukea tarvittaessa. Päätösten on oltava johdonmukaisia; samanlaisia samanlaisessa asiassa.⁹⁰ Jos linjaa muutetaan, on se perusteltava.⁹¹ Kunnan toimialalla todellinen yhdenvertaisuus on vaikeasti toteutettavissa valtakunnallisella tasolla, koska palveluista vastaavat kunnat voivat itsenäisesti päättää miten ne palvelut toteuttavat. Koska lastensuojelussa käytetään paljon yksityisten tarjoamia palveluita, on toiminta hyvin erilaista riippuen myös toiminnanharjoittajasta. Lastensuojelulaissa on pyritty määrittelemään palveluiden taso mahdollisimman tarkasti juuri sen takia, että lapset olisivat yhdenvertaisessa asemassa riippumatta siitä, minkä kunnan palvelujen piirissä he ovat tai kenen järjestämää tosiasia-

⁸⁶ Mäenpää 2008: 55–58.

⁸⁷ HE 1/1998 vp. s. 179.

⁸⁸ Mäenpää 2003: 196.

⁸⁹ Kulla 2012: 93.

⁹⁰ HE 72/2002 vp. s. 54. Yleensä muutos voi johtua lainsäädännön muuttumisesta, tuomioistuimen erilaisesta päätöksestä suhteessa vakiintuneeseen linjaan tai kansainvälisestä kehityksestä

⁹¹ Heuru 2001: 88.

allinen toiminta on⁹². Yhdenvertaisuudesta saa poiketa ainoastaan laissa mainituissa tapauksissa.⁹³

Objektiviteettiperiaate tarkoittaa, että viranomaisen ei saa käyttää muita kuin lakiin perustuvia argumentteja tehdessään päätöksiä. Viranhaltija ei saa tehdä päätöksiä, jos se voi vaarantaa päätöksen objektiivisuuden. Nämä esteellisyysperusteet on mainittu hallintolaissa. (HL 27 § – 28 §)⁹⁴ Objektiviteettiperiaate ei estä kunnanvaltuustoa tai muita poliittiseen päätöksentekoon osallistuvia tekemään puolueellisiakin päätöksiä. Virkamiesten ja heihin rinnastettavien henkilöiden on kuitenkin tarkoin noudatettava tätä periaatetta.⁹⁵ Objektiviteettiperiaate voi olla ongelmallinen juuri yksityisten, taloudellista tulosta hakevien yritysten toimiessa palveluiden toteuttajana. Tällöin yrityksen intressit voivat olla ristiriidassa lastensuojelun tavoitteiden kanssa. Myös työsuhteessa työnantajaan olevan työntekijän asema on erilainen kuin virkamiehen asema työnantajaan. Virkamiehen etiikkaan kuuluu toimia lakien ja säädösten, ei työnantajan toiveiden mukaan.⁹⁶

Suhteellisuusperiaate pakottaa hallinnon toimimaan tehtävissään siten, että toimien on oltava perusteltuja tavoitteisiin nähden. Viranomaisen on suunniteltava tehtäviään siten, että tavoiteltuun yhteiseen hyvään päädytään mahdollisimman vähän yksilön oikeuksia loukkaamalla.⁹⁷ Esimerkiksi lastensuojelulaissa on suhteellisuusperiaate otettu huomioon, kun sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle huostaanoton yhteydessä siirtyviä, tavallisesti huoltajalle kuuluvia oikeuksia on määritelty. Toimielimelle siirtyvät ainoastaan ne oikeudet, jotka on tarpeenmukaista siirtää huostaanoton toteutumiseksi.⁹⁸ Periaatteisiin lukeutuu myös kohtuuden vaatimus. Lain soveltamisesta ei saa aiheutua kohtuuttomia tilanteita yksityisille. Esimerkiksi paljon harkintavaltaa viranhaltijalle suovat

⁹² HE 252/2006 vp. s. 80–81.

⁹³ Heuru 2001: 89. Yhdenvertaisuusperiaatteen rinnakkaisperiaatteina ovat syrjimättömyyskielto sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

⁹⁴ Joskus pienissä kunnissa viranhaltijan esteellisyys voi olla ongelmallista, koska tiettyä tehtävää voi hoitaa vain yksi henkilö.

⁹⁵ Heuru 2001: 88.

⁹⁶ Koskinen & Kulla 2013: 18–19.

⁹⁷ Mäenpää 2003: 198–199.

⁹⁸ HE 252/2006 vp. s. 90–91. Näin esimerkiksi tiettyyn uskontokuntaan kuuluminen tai nimestä päättäminen eivät ole sellaisia huoltajalle kuuluvia oikeuksia, joita yleensä olisi tarpeen siirtää sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle.

tilanteet voivat johtaa kohtuuttomuuteen, jos yksilön tarpeita ei oteta huomioon.⁹⁹ Suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon lastensuojelulaitoksissa, kun ne käyttävät perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä (LSL 64 §).

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää sellaisen hallinnollisen työn, joka ei tue päämäärää. Viranomaisen on tulkittava lakia sen tavoitteet huomioonottaen. Viranomaisen on myös sitouduttava hoitamaan vain sitä tehtävää, joka hänelle on laissa annettu. Yleensä viranomaisen tehtävänä on ajaa yleistä etua.¹⁰⁰ Sosiaali oikeudessa päätöksiä tehdään monesti kuitenkin yksilön tasolla ja esimerkiksi lapsen etu menee monien muiden tarkoitusten edelle¹⁰¹. Lakia sovellettaessa onkin pohdittava tarkkaan mikä sen pohjimmainen tarkoitus on. Viranomaisen on sijaishuoltopaikkaa valitessaan otettava huomioon lastensuojelulaissa mainitut valintaperusteet (LSL 50 §). Valintaa ei voi siten ratkaista esimerkiksi kunnallistaloudellisilla perusteilla. Myös yksityisten lastensuojelulaitosten on otettava periaate huomioon esimerkiksi pohdittaessa lapsen tarpeita vastaavaa hoitopaikkaa¹⁰².

Luottamuksensuojan periaate takaa viranomaisten päätösten pysyvyyden ja johdonmukaisuuden. Tämä liittyy oikeusvarmuuteen. Luottamuksensuojaa tukevat taannehtivuuden kieltö ja vilpittömän mielen suoja.¹⁰³ Hallintolaissa määritelty luottamuksensuoja on rajoitettu koskemaan oikeusjärjestyksestä perustettujen oikeutettujen odotusten suoja. Oikeutetut odotukset palautuvat aina lainsäädäntöön, oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin.¹⁰⁴ Luottamuksen suoja lisää viranomaisten toiminnan avoimuus. Avoimuutta lisää julkisuusperiaate, jonka mukaan kaikki viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin säädetä¹⁰⁵. Julkisuuslaissa on salassa pidettäväksi määrätty esimerkiksi asiakirjat, jotka käsittelevät sosiaalihuollon asiakasta tai hänen saamaa etuutta, tukea tai palveluita tai hänen terveystietojaan. (JulkL 1 §, 24 §).

⁹⁹ Kulla 2012: 105–106.

¹⁰⁰ Ryyänen 1991: 140–141.

¹⁰¹ Esimerkiksi lastensuojelulain 4 § edellyttää lapsen edun ensisijaisuutta.

¹⁰² Se ei voi pitää lasta hoitopaikassaan ainoastaan sillä perusteella, että laitos toimisi täydellä kapasiteetilla, vaan ensisijaisesti on ajateltava lapsen tarpeita.

¹⁰³ Kulla 2012:107–108.

¹⁰⁴ HE 72/2002 vp. s. 55–56.

¹⁰⁵ Harjula & Prättälä 2012: 307.

2.2.2. Muita hyvän hallinnon perusteita

Myös uudempi palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus kuuluvat yleisiin hallinnon perusteisiin. Viranomaisten on neuvottava asiakkaita omaan alaan liittyvissä kysymyksissä ja ohjattava heidät kääntymään oikean viranomaisen luo. Palvelun on oltava asianmukaista ja tehtävien suorittamisen tuloksellista (HL 7 § – 8 §). Nämä periaatteet ovat varsinkin sosiaalioikeudessa tärkeitä, koska asiakkaat ovat yleensä heikkoja ja hauraita, eikä heillä välttämättä ole tarpeeksi voimavaroja lähteä etsimään tietoa ja apua¹⁰⁶. Viranomaisten onkin tiedotettava toiminnastaan sekä yksilöille ja yhteisölle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti (HL 7 §). Yksityisiin lastensuojelulaitoksiin sijoitetuille lapsille tulisi tiedottaa heille kuuluvista oikeuksista, jotta he voisivat vaikuttaa omiin asioihinsa. Tämä velvollisuus on varsinkin lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä (LSL 24 §).

Hyvän kielenkäytön vaatimus liittyy palveluperiaatteeseen. Vaatimus tarkoittaa sitä, että lastensuojelussa on tärkeää, että lapselle kerrotaan asioista hänen kehitystasoa vastaavasti. Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sinänsä vain viestintätapaa, ei sitä, millä kielellä viranomaiset palvelevat asiakkaitaan. Kuitenkin muussa lainsäädännössä on säädökset oman äidinkielen käytöstä viranomaisessa.¹⁰⁷ Hyvää kielenkäyttöä tulee käyttää myös kirjallisessa toiminnassa¹⁰⁸.

Viranomaisten on avustettava toista viranomaista hallintotehtävien hoitamisessa. Tällä yhteistyövaatimuksella pyritään parantamaan hallinnon toimivuutta. Velvollisuus edellyttää toiselta viranomaiselta tullutta pyyntöä. Se on yleensä tehtävä kirjallisesti. Avustamisessa on kuitenkin otettava huomioon toimivallan rajat sekä asian vaatima laajuus. Viranomaisten on muutoinkin edistettävä viranomaisyhteistyötä. (HL 10 §). Yhteistyötä ovat esimerkiksi yhteydenpito laajoissa asiakokonaisuuksissa¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Tuori & Kotkas: 315.

¹⁰⁷ HE 72/2002 vp. s. 59–60. Valtion virastoissa ja kaksikielisten kuntien viranomaisissa on asiointikielenä saatava käyttää suomea tai ruotsia. Perusoikeuksia koskevassa tai velvoitteita koskevassa viranomaislähtöisessä asiassa on saatava käyttää omaa äidinkieltään. (KieliL 10 §)

¹⁰⁸ Kulla 2012: 121.

¹⁰⁹ Emt.: 122. Viranomaisten yhteistyöllä ei tarkoiteta virka-apua. Virka-apu koskee usein tietojenvaihtoa.

3. SIJOITETTujen LASTEN OIKEUDET

Kaikille lapsille kuuluvat samat perusoikeudet kuin aikuisille. Tämä on erikseen mainittu myös perustuslaissa. (PL 6 §) Lisäksi laintasoisesti on kirjattu erityisiä oikeuksia lapsille. Tämä perustuu lapsen heikompaan asemaan yhteiskunnassa verrattuna aikuisiin ihmisiin. Tässä luvussa käsitellään ne perustuslakiin kirjatut oikeudet, joita lastensuojelulaitoksissa käytettävät rajoitustoimenpiteet pääasiassa koskevat. Samalla kerrotaan rajoitustoimenpiteistä. Lopuksi käydään läpi aiheen kannalta tärkeitä kansainvälisiä sopimuksia ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten erityisiä oikeuksia. Oikeusturvasta lastensuojelulaitosten toiminnassa kerrotaan luvussa neljä.

3.1. Perusoikeudet ja rajoitustoimenpiteet

Perusoikeudet on turvattava julkisen vallan taholta (PL 22 §). Tämä edellyttää valtiolta ja muilta julkista valtaa käyttäviltä aktiivisia toimia. Lainsäätäjän on laadittava lakeja, jotka edistävät perusoikeuksien toteutumista. Perusoikeuksien tulee toteutua myös yksityisten välisissä suhteissa.¹¹⁰ Puhutaan perusoikeuksien horisontaalisesta vaikutuksesta¹¹¹. Kun perusoikeudet vaikuttavat yksityisen ja julkisen tahon välisiin suhteisiin puhutaan perusoikeuksien vertikaalisesta vaikutuksesta.¹¹²

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lakiin kirjatulla tavoilla. Rajoituksen on täytettävä yleiset rajoitusedellytykset. Yleiset rajoitusedellytykset on osittain kirjattu perustuslakiin lakivarauksin ja ne ovat erityyppisiä riippuen oikeuksista. Lisäksi oikeustiede on systematisoinut näitä edellytyksiä. Sellaisia ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa siis perustuslakiin kirjatulla keinoilla tai jos sellaisia ei ole erikseen mainittu, yleisin rajoitusedellytyksin.¹¹³ Muut

¹¹⁰ HE 309/1993 vp. s. 5, 26.

¹¹¹ Tuori 2007: 266.

¹¹² Karapuu 2011: 86.

¹¹³ Viljanen 2011a: 144–148, 164–168.

rajoituskeinot on yksiselitteisesti kielletty. Esimerkiksi oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen ei perustuslain mukaan saa rajoittaa mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi vapautensa menettäneen oikeudet luvataan turvata lailla. (PL 7 §) Perusoikeuksien rajoituksista ei voida säätää lakia alemmanasteisilla säännöksillä¹¹⁴. Perustuslain 80 § velvoittaa eduskunnan säätämään lailla yksilön vapauksista ja oikeuksista sekä muista asioista, jotka perustuslaissa on määritelty lain alaan kuuluvaksi.¹¹⁵ Lasten sijaishuollossa saadaan rajoittaa lapsen perusoikeuksia siten, kuin lastensuojelulaissa säädetään (LSL 61 § – 73 §).

Perusoikeuksiin kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä lastensuojelulaitoksissa ovat yhteydenpidon rajoitus, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus, omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen ja lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito¹¹⁶. Edellä mainituista rajoitustoimenpiteistä vain yhteydenpidon rajoitus on sallittua myös muissa lastensuojeluyksiköissä kuin laitoksissa (LSL 61 §). Lapsiin, jotka on sijoitettu avohuollon tukitoimena, ei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää.¹¹⁷ Jokaisesta sijoitettuun lapseen kohdistuneesta perusoikeuksien rajoituksesta on tehtävä kirjaus hoitosuunnitelmaan perusteluineen, jotta lapsen tarpeita voitaisiin seurata ja kartoittaa (LSL 74 §). Lähes kaikista rajoitustoimenpiteistä on tehtävä varsinainen päätös, joista osa on valituskelpoisia (LSL 62 § – 72 §, 89 §). Tämä on tarpeen oikeusturvavaatimuksen kannalta¹¹⁸. Suhteellisuusvaatimus taas edellyttää oikeuden rajoittamisen olevan välttämätöntä ja vain sen laajuista kuin on välttämätöntä henkilön itsensä tai muiden vuoksi.¹¹⁹ Kunnan on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös rajoitustoimenpiteiden käytön osalta. Kunnan valvontavastuuta on painottanut myös oikeusasiamies päätöksessään EOA 1901/2012.

¹¹⁴ Esimerkiksi lastensuojelulaitosten säännöt eivät voi sisältää rajoitustoimenpiteisiin verrattavia seuraamuksia huonosta käytöksestä.

¹¹⁵ Viljanen 2011a: 147–149.

¹¹⁶ Valvira 2013a: 12.

¹¹⁷ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Yhteydenpidon rajoittaminen. Avohuollon tukitoimella tarkoitetaan tilanteita, kun lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle lapsen huoltajan ollessa tilapäisesti estynyt (esimerkiksi sairauden vuoksi) huolehtimaan lapsesta tai jos lapsi on sijoitettu tuen tarpeen tai kuntoutustarpeen määrittelyn ajaksi.

¹¹⁸ Valituskelpoisen päätöksen puuttuminen on usein ollut esillä, kun asioita on käsitelty tuomioistuimissa tai oikeusasiamiehen toimesta.

¹¹⁹ Viljanen 2011a: 146.

Oikeusasiamies ei katsonut kunnan valvontavastuun kannalta riittäväksi rajoitustoimenpiteistä tehtyjen päätösten ja rajoitustoimenpiteitä käsittelevien kuukausiraporttien seuraamista. Sosiaalityöntekijöiden tulisi seurata jatkuvasti sijaishoitopaikan toimintaa sekä arvioida sen sopivuutta lapselle, erityisesti jos lapsen kohdistetaan jatkuvasti rajoitustoimenpiteitä. Kunnan on valvottava myös kasvatuksellisten keinojen ja rajoitustoimenpiteiden rajanvetoa. EOA 1901/2012.

Oikeusasiamies korosti erityisesti lapsen etua ja oikeuksia ratkaisussaan. Kunnan valvontavastuuta ei poista se, että taloudelliset resurssit ovat niukat, vaan koska kyseessä ovat lakisääteiset, kunnan toimialaan kuuluvat tehtävät, on niiden varattava riittävästi rahaa ja henkilöstöresursseja valvonnan hoitamiseen. Valvonnan on oltava aktiivista.

3.1.1 Yhdenvertaisuus

Kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa syrjiä iän, rodun, uskonon, vakaumuksen, alkuperän, sukupuolen, mielipiteen, vammaisuuden, terveydentilan tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi. Perustuslaissa on erikseen mainittu lasten yhdenvertaisuus ja heidän oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. (PL 6 §) Suppeasti ajateltuna yhdenvertaisuutta perusoikeutena voidaan tarkoitaa vain viranomaisten harkintavallan rajoituksena. Tällöin se tarkoittaisi, että viranomaisena ei saa tehdä päätöksiä mielivaltaisesti, vaan sen on ratkaistava samankaltaiset asiat samalla tavalla. Lainsäätäjä on kuitenkin tarkoittanut yhdenvertaisuudella myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta muutenkin kuin oikeudellisesti.¹²⁰

Lainsäädännössä on useita kohtia, joissa on määrätty tiettyjen ryhmien erilaisesta kohtelusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että laki olisi yhdenvertaisuusoikeuden vastainen, vaan lainsäätäjä on katsonut, että tietyt ryhmät voivat tarvita erityistä tukea yhteiskunnan eri osa-alueilla. Näiden lakien tarkoituksena on yleensä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisääminen.¹²¹ Puhutaan positiivisesta erityiskohtelusta¹²². Lainsäätäjä on katsonut, että lapsen puhevaltaa voi käyttää huoltaja siltä osin kuin lapsi ei siihen itse pys-

¹²⁰ HE 309/1993 vp. s. 43–45. Myös YK:n KP-sopimuksesta ja lapsen oikeuksia koskevasta sopimuksesta voidaan johtaa sisältöä perustuslain tarkoittamaan yhdenvertaisuuteen.

¹²¹ Emt. s. 43–45.

¹²² Ojanen & Scheinin 2011b: 252.

ty.¹²³ Tämä tulee esiin myös lastensuojeluasioissa lapsen vanhemman tai huoltajan oikeudessa hakea muutosta päätöksiin (LSL 89 §).

Yhdenvertaisuus tulee ilmi tässä tutkimuksessa myös kunnan velvollisuutena tarjota asukkailleen yhdenvertaisia palveluita. Sen on huolehdittava, että yksityisissä lastensuojelulaitoksissa hoidon taso on samanlaista kuin jos tehtävä olisi järjestetty kunnan omalla palveluna.

EOA oli tarkastuksessaan yksityiseen lastenkotiin havainnut, että laitoksessa käytettiin lainvastaisia rajoitustoimenpiteitä ja kasvatustapoja. Tämä johti sijoittajakuntien valvonnan tutkimiseen. Sijoittajakunnat totesivat lausunnoissaan, että jotkin merkinnät lastensuojelulaitoksen nuoria koskevissa asiakirjoissa olivat jääneet epäselviksi sosiaalityöntekijöille. Joskus asiakirjat olivat olleet viranomaisten käytössä vasta sijoituksen päätyttyä. Muutenkin kunnat olivat seuranneet laitoksen toimintaa pääasiassa vain kuukausiraporttien välityksellä. Lapsia haastatellessa EOA oli havainnut, etteivät nuoret tienneet oikeuksistaan, esimerkiksi oikeudesta keskusteluun sosiaalityöntekijänsä kanssa. Ratkaisussaan EOA korosti kunnan velvollisuutta huolehtia siitä, että lastensuojelun on oltava samantasoista kuin jos kunta järjestäisi palvelut itse. EOA 1901/2012.

Tämä tarkoittaa kunnan osalta velvoitetta yksityisten laitosten jatkuvaan ohjaukseen ja valvontaan. Tapaus osoittaa myös sen, että valvonta ei voi olla riittävää, jos se kohdistuu ainoastaan tapauksiin, joissa kunnan tietoon tulee rajoitustoimenpiteiden runsas käyttäminen. Voi olla myös syytä huolestua, jos laitoksessa ei ole kirjattuja rajoitustoimenpiteitä lainkaan. Asiakirjojen kanssa tulisi myös olla täsmällinen, koska se helpottaa valvontatyötä. Ohjausta kunta voi tehdä jo ostopalvelusopimusta laatiessaan. Siihen voidaan kirjata yksityiseltä lastensuojelulaitokselta vaadittavia kriteerejä ja toimintatapoja. Myös lasten oikeuksien valvonta kuuluu sosiaalityöntekijän tehtäviin. Valtakunnallisesti yhdenvertaisuutta edistää Valviran aluehallintovirastoille antama ohjaus.

3.1.2. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen on turvattu perustuslainsäätöillä. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, voi määrätä ainoastaan tuomioistuin. (PL 7§) Tämä perusoikeus rajoittaa olennaisesti niitä

¹²³ HE 309/1993 vp. s. 24.

keinoja, joita voidaan käyttää lastensuojelulaitoksissa. Se antaa puitteet esimerkiksi eristämiseksi ja liikkumisvapauden rajoittamiselle.¹²⁴ Lisäksi pykälästä ilmenee, että vapautensa menettäneen on voitava saattaa asian laillisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vapauden menettäneen oikeudet on turvattava laintasoisesti. (PL 7 §) Perustuslaki määrittelee, että tuomioistuimen on oltava toimivaltainen ja riippumaton. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (PL 21 §) On huomattava, että henkilökohtaisella vapaudella tarkoitetaan fyysisen vapauden lisäksi tahdon vapautta ja itsemääräämisoikeutta¹²⁵. Tämä on otettu huomioon myös lastensuojelulaissa, jossa lapselle on annettu oikeus vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon kehitystään vastaavasti (LSL 5 §). Tämä on myös yhdenvertaisuuden kannalta merkittävää.

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen rajoittaa lastensuojelulaitoksissa henkilöntarkastusten ja -katsastusten tekemistä. Jos lastensuojelulaitoksen työntekijällä on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan, yllään tai laukussaan päihteitä tai niiden käyttövälineitä tai lapsen itsensä tai muiden henkilöiden vahingoittamiseen tarkoitettuja esineitä, voidaan lapselle laitoksen johtajan tai tämän määräämän henkilön toimesta tehdä henkilöntarkastus (LSL 66 §). Tarkastusta ei voi tehdä joukkoluonteisesti, vaan siihen on jokaisessa yksittäisessä tapauksessa oltava lakiin perustuva syy. Tarkastajia tulee olla aina paikalla kaksi. Tarkastuksen tekijöiden tulee olla samaa sukupuolta kuin tarkastettava ellei kiireellisestä tilanteesta johtuen ole välttämätöntä poiketa tästä. (LSL 66 §)

Jos laitoksen työntekijät perustellusti epäilevät, että lapsi on käyttänyt päihteitä, voidaan häneen laitoksen johtajan tai tämän määräämän henkilön toimesta tehdä henkilönkatsastus. Henkilönkatsastus tarkoittaa puhalluskoetta tai veri-, hius-, virtsa- tai sylkinäytteen ottamista. Henkilönkatsastuksessa tarkastajiin pätevät samat kriteerit kuin henkilöntarkastusta suoritettaessa. Henkilönkatsastuksen tai – tarkastuksen voi suorittaa myös terveydenhuollon ammattilainen, jolloin yksi tarkastaja riittää. Tällöin eivät myöskään sukupuoli koskevat säännöt päde.¹²⁶ (LSL 66 §)

¹²⁴ Rätty 2012: 455–456.

¹²⁵ HE 309/1993 vp. s. 46.

¹²⁶ Aer 2012: 131. Verikokeen saa ottaa ainoastaan terveydenhuollon ammattilainen.

Henkilöntarkastuksesta ei tehdä päätöstä, mutta henkilönkatsastuksesta sellainen tulee tehdä. Molemmista on kuitenkin tehtävä kirjaukset lasta koskeviin hoito- ja kasvatussuunnitelmiin.¹²⁷ Mikäli henkilöntarkastuksessa löytyy kiellettyjä aineita tai esineitä, ne voidaan ottaa laitoksen haltuun johtajan tai muun hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvan henkilön toimesta. Haltuunotosta on ilmoitettava välittömästi johtajalle tai hänen määräämälleen hoito- tai kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilöllä, jonka on tehtävä siitä päätös, mikäli tavaroita tai aineita ei palauteta.¹²⁸ (LSL 65 §) Laissa ei mainita, miten tulee toimia, jos lapsi vastustaa toimenpidettä. Tässä yhteydessä laissa ei ole annettu oikeutta kiinnipitoon tai liikkumisen rajoittamiseen. Toiseen ratkaisuun lainsäätäjä on päätenyt oppilaitosten kohdalla. Perusopetuslain 2014 voimaan tulleessa muutoksessa rehtoreille ja opettajille on annettu toimivalta tarkastaa oppilaita ja heidän omaisuuttaan vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunottamiseksi. Heillä on myös oikeus käyttää tarvittavia voimakeinoja, mikäli oppilas vastustaa toimia. (POL 36 d – f §). Henkilön säilöön ottamista on pidetty niin syväälle menevänä oikeuden riistona, että sen on katsottu kuuluvan merkittävän julkisen vallan piiriin ja siten poliisin tehtäväksi.¹²⁹

Laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä henkilö voi päättää sijoitetun lapsen omaisuuden tai hänen käytössään olevien tilojen tarkastamisesta, mikäli on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on hallussaan päihteitä tai itselleen tai toisille vaarallisia esineitä (LSL 67 §). Päätöksestä ei voi valittaa, mutta tiedot tarkastuksen syistä, tekijöistä ja läsnä olleista henkilöistä on kirjattava lapsen tietoihin.¹³⁰ Omaisuus ja tilat voidaan tarkastaa myös, jos lapsen olinpaikka tulee saada kiireellisesti tietoon. Jos on erityistä syytä epäillä, että lapselle saapuva lähetys sisältää em. aineita tai esineitä, voidaan myös ne tarkastaa, kirjettä tai viestiä lukematta. Jos epäillään, että kirjeen sisältö voi vahingoittaa lasta, voidaan sekin tarkastaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän toimesta. (LSL 67 §) Tarkastus suoritetaan yleensä siten, että paikalla on kaksi henkilökuntaan kuuluvaa henkilöä ja tarkastuksen kohteena oleva lapsi. Erityisistä syistä tästä voidaan poiketa. Koska omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen puuttuu lapsen yksityisyyden

¹²⁷ Rätty 2012: 506.

¹²⁸ Aer 2012: 130. Aineiden ja esineiden haltuunotosta on tehtävä päätös. Oikeus tarkastukseen ei vielä oikeuta haltuunottoon.

¹²⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 437–439. Myös tavallinen turvatarkastus yksityisen tekemänä on katsottu ongelmattomaksi perusoikeuksien kannalta.

¹³⁰ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Henkilönkatsastus.

suojaan, ei tarkastuksia voi tehdä säännöllisesti, vaan jokaiseen kertaan on oltava perusteltu syy. Jos tarkastuksessa löydetään jotain henkeä, turvallisuutta, terveyttä tai kehitystä vakavasti vaarantavaa, voidaan se sosiaalityöntekijän päätöksellä jättää antamatta lapselle. Terveydellä tarkoitetaan myös henkistä terveyttä.¹³¹ Lähetys on toimitettava lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. (LSL 67 §) Päätökseen voi hakea muutosta (LSL 89 §).

Omaisuuksien tai tilojen tarkastamisessa ei ole kyse kotirauhan rikkomisesta, vaan yksityiselämän suojan puuttumisesta, koska lastensuojelulaitoksen tilojen ei katsota kuuluvan kotirauhan piiriin edes lapsen oman huoneen osalta. Tässä perustusvaliokunta on verrannut laitoksen tiloja vankiloitten sellisiin, jotka eivät myöskään nauti kotirauhan suojaa.¹³² Se, että rajoitustoimissa ei ole kyse kotirauhasta, mahdollistaa yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tai muun hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvan henkilön tekemän tarkastuksen. Kotirauhaan puuttumisen on katsottu olevan niin pitkälle menevä perusoikeuden rajoitus, että ainoastaan virkavastuulla toimiva henkilö voisi pyytää poliisia suorittamaan tarkastuksen virka-apuna.¹³³

Päihteet ja niiden käyttövälineet on otettava lastensuojelulaitoksen haltuun. Laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä henkilökunnan jäsen voi päättää lapsen tai muun sijaishuollossa olevan lapsen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden haltuunotosta. Myös aineet ja esineet, jotka häiritsevät vakavasti sijaishuoltoapaikan järjestyssääntöjä tai sijaishuoltoa, saadaan ottaa haltuun.¹³⁴ (LSL 65 §) Tässä on mainittava, että tupakkatuotteita ei ole katsottu sellaisiksi aineiksi, jotka voitaisiin tämän lain nojalla ottaa haltuun.¹³⁵ Tupakointi on kielletty kokonaan lastensuojelulaitosten sisä- ja ulkotiloissa (TupakkaL 12 §). Tämän vuoksi laitoksen henkilökunnan ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on kaikin mahdollisin keinoin tiedotettava tupakoinnin vaaroista ja pyrittävä lasten tupakoimattomuuteen. Koska hallussapitoon ei voida puuttua hal-

¹³¹ Rätty 2012: 507–509. Tässä kohtaa lähetysten tarkastamisella ei tarkoiteta lapsen lähettämiä kirjeitä tai viestejä, vaan pelkästään lapselle saapuvia lähetyksiä. Lapsen lähettämiin lähetyksiin sovelletaan yhteydenpidon rajoittamista koskevia sääntöjä.

¹³² PeVL 5/2006 vp. s. 5.

¹³³ HE 309/1993 vp. s. 54.

¹³⁴ Siitä, mitä on katsottava päihteiksi ja niiden käyttövälineiksi ks. tarkemmin Aer 2012:126–128.

¹³⁵ Myöskään tupakkalain nojalla tällaista haltuunottoa ei voida tehdä, vaikka se kieltää tupakoinnin ja tupakointivälineiden hallussapidon alle 18-vuotiailta.

tuunotolla, käytännössä henkilökunnan mahdollisuudeksi jää käyttää kasvatuksellisia keinoja.¹³⁶ Tästä Valviran ohjeistuksesta poiketen tuomioistuin on päätenyt erilaiseen ratkaisuun.

Turun hallinto-oikeudessa oli käsiteltävänä tapaus, jossa ratkaistiin oliko lastensuojelulaitoksen henkilökunta saanut ottaa haltuun alaikäiseltä löydetyn tupakka-askin. Hallinto-oikeus katsoi, että laitoksen ohjaaja oli voinut tehdä haltuunottopäätöksen ja sen nojalla tupakat oli voitu ottaa haltuun. Perusteluna käytettiin tupakkalain 11§, jossa kielletään tupakkatuotteiden hallussapito alaikäisiltä. Lisäksi viitattiin lastensuojelulain esitöihin, josta tuomioistuin johti päätelmän, että lastensuojelulain 65§:ssä mainitut aineet sisältävät myös tupakan. Turun HAO 9.12.2011 11/0764/2

Koska Valviran ohjeistus on annettu hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen, oletettavasti sen tulkinta ja ohjeistus on se, jota laitoksissa tulee noudattaa. Jo aiemmin oikeuskansleri on ottanut kantaa lastensuojelulaitokseen sijoitetun nuoren tupakoinnin valvontaan.

Laitoksessa oli ollut tapana, että lapsen liikkumista rajoitettiin tupakointiepäilyksestä siten, että hän sai oleskella ainoastaan opetustiloissa ja omassa solussaan tai huoneessaan. Myös lomat peruttiin. Tupakoinnin havaitsemiseen käytettiin apuna häkämittaria. AOK katsoi, että liikkumisvapautta sai rajoittaa ainoastaan lastensuojelulaissa mainituin perustein, eikä tupakointi ollut tällöin peruste. Häkämittarin käyttö puolestaan oli henkilönkatsastusta, jota sai käyttää ainoastaan päihdyttävien aineiden käytön epäilysten yhteydessä. AOK piti toimintaa lainvastaisena. OKV 9.9.2010 1227/1/2009

Viimeksi mainitussa tapauksessa perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä on käytetty ran-gaistuksena, joka jo sinällään on kiellettyä lastensuojelulaitoksissa ja kuuluisi muutoinkin tuomioistuimen päätäntävaltaan. Sinänsä on ongelmallista, että tällaiseen yleiseen ongelmaan ei lainsäädännössä ole otettu suoraan kantaa. Perusopetuslaissa on koulun rehtorille ja opettajalle annettu oikeus ottaa haltuun oppilaan muualla laissa kielletyt esineet ja aineet koulupäivän aikana. Lisäksi heillä on oikeus käyttää tähän tarvittavia voimakeinoja. (POL 29 §, 36d §). Tosin perustuslakivaliokunnan pyynnöstä lakiin lisät-tiin rajoitus, joka mahdollistaa esimerkiksi tupakka- ja alkoholituotteiden haltuunotta-misen vain, jos niistä on tai voi olla vaaraa toisille tai oppilaille itselleen tai jos ne häi-ritsevät opetusta tai oppimista. Valiokunta korosti lisäksi, että voimakeinojen käytön tulisi olla erittäin poikkeuksellista.¹³⁷ Tätä eroa yksityisen lastensuojelulaitoksen johta-jan ja oppilaitoksen rehtorin tai opettajan välillä ei voi selittää virkavastuulla, koska

¹³⁶Valvira 2012a: 4 – 5.

¹³⁷PeVL 35/2013 vp. s. 4–5.

myös opetushenkilökunta voi toimia yksityisessä oppilaitoksessa työsuhteessa¹³⁸. Hallituksen esityksessä perustellaan näitä toimivaltalaajennuksia käytännön tarpeella parantaa oppilaitosten turvallisuutta ja taata työrauhaa.¹³⁹

3.1.3. Liikkumisvapaus

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (PL 9 §)¹⁴⁰. Koska muita kriteerejä liikkumisvapauden rajoittamiselle ei ole, on rajoittamisen täytettävä yleiset rajoitusperusteet, jotka luetellaan kohdassa 3.1.¹⁴¹ Liikkumisvapaus liittyy rajoitustoimenpiteistä kiinnipitämiseen, eristämiseen, erityiseen huolenpitoon ja liikkumisvapauden rajoittamiseen. Sijoitettujen lasten liikkumista laitoksen ulkopuolella ei yleisesti voida kieltää tai rajoittaa, vaan siitä on tehtävä aina yksittäinen päätös (LSL 69 §).¹⁴² Jos lapsi on käytökseltään sekava tai uhkaava siten, että hän todennäköisesti vaarantaisi oman tai toisen terveyden, hengen tai turvallisuuden, saa lastensuojelulaitoksen henkilökuntaan kuuluva pitää häntä kiinni. Kiinnipitämiseen ei saa käyttää lisävälineitä eikä se saa kestää kauempaa kuin on välttämätöntä. Kiinnipitämistä ei saa käyttää ennakkollisesti eikä rangaistuksena, vaan ainoastaan silloin kun se on kokonaistilanne arvioiden välttämätöntä. Laissa mainitaan, että kiinnipitämisen on oltava hoidollista ja huollollista. (LSL 68 §) Tähän liittyy myös mahdollisuus siirtää lapsi esimerkiksi omaan huoneeseen, jossa häntä voidaan rauhoitella.¹⁴³ Kiinnipitämisen liioittelu on rangaistavaa rikoslain nojalla. Kiinnipitämisen suorittanut henkilökunnan jäsen antaa selvityksen tilanteesta laitoksen johtajalle. Mikäli laitoksen johtaja on suorittanut kiinnipitämisen, on hän selvitysvelvollinen lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. (LSL 68 §) Tässä on valvonnan kannalta eroa sillä, ku-

¹³⁸ HE 86/1997 vp. s. 44–46.

¹³⁹ HE 66/2013 vp. s. 28.

¹⁴⁰ Alaikäisten lasten kohdalla asuinpaikan valitsee yleensä huoltaja. Kun lapsi otetaan huostaan ja sijoitetaan lastensuojelulaitokseen, sopivasta sijoituspaikasta päättää viranomainen (LSL 43 §). Sijoituspaikkaa valittaessa on otettava huomioon se, että lapsella tulee olla mahdollisuus tavata vanhempiaan, sisarusiaan ja muita hänelle tärkeitä henkilöitä (LSL 54 §). Jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi itse vastustaa huostaanottoa tai sijoituspaikkaa, on hallinto-oikeuden tehtävä asiassa päätös (LSL 43 §). Kun henkilö asuu sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä, hänen kotikuntansa ei muutu ja näin hänen oikeudet palveluihin säilyvät sijoituskunnasta riippumatta (Kotikuntal 3§). Yli vuoden kestävässä sijoituksessa henkilöllä on oikeus valita kotikuntansa.

¹⁴¹ Ojanen & Scheinin 2011a: 327.

¹⁴² Aer 2012: 135–136.

¹⁴³ Rätty 2012: 510.

ka kiinnipitämisen todellisuudessa suorittaa. Jos kiinnipitäjänä on laitoksen johtaja, tapaus tulee nopeammin kunnan viranomaisten tietoon kuin, jos työntekijä antaa selvityksen toimistaan lastensuojelulaitoksen johtajalle.

Jos lapsen etu vaatii, voidaan hänet eristää korkeintaan vuorokaudeksi muista lapsista ja henkilökunnasta. Jatkopäätöksellä voidaan eristämistä jatkaa korkeintaan 24 tuntia, jos eristämisen edellytykset ovat edelleen voimassa eivätkä lievemmat keinot tule kysymykseen. Päätöksen yhteydessä on määrättävä, kuka lapsen huolenpidosta on vastuussa. Eristämisen aikana lapsella on oltava mahdollisuus keskustella henkilökunnan kanssa. Lapsella on oltava pääsy myös saniteettitiloihin ja hänelle on annettava muutoinkin tarvittava hoito ja huolenpito. (LSL 70 §) Eristystä ei saa missään tapauksessa käyttää rangaistuksena vaan syynä on aina oltava lapsen etu.¹⁴⁴ Eristystilat eivät myöskään saa viestittää, että kyseessä olisi rangaistus. Tämä perustuu perustuslain 7 §:n vaatimukseen tuomioistuimen päätäntävällä vapauden menettämiseen johtavissa rangaistuksissa (PL 7 §).¹⁴⁵

Pelkkä vaaran uhka ei riitä rajoitustoimenpiteen käyttämisen syyksi, vaan eristämisen tulee olla aina viimesijainen vaihtoehto. Lapsi saadaan eristää myös, jos muut lapset ovat vaaraksi hänelle.¹⁴⁶ Lääkärintarkastukset tulee suorittaa aina viimeistään ennen eristämisen jatkopäätöksen tekemistä. Eristäminen on lopetettava välittömästi, kun syy siihen on loppunut tai jokin muu keino lapsen tilanteen parantamiseksi on parempi vaihtoehto. (LSL 70 §) On huomattava, että lapsen komentaminen omaan huoneeseen ei ole eristämistä. Toisaalta jos lapsi tosiasiaissa ei voi pitää yllä sosiaalisia kontakteja muihin lapsiin ja hänen liikkumisensa on rajoitettua, voi kyseessä olla eristystoimenpide, josta on tehtävä päätös. Eristyskäytössä oleviin tiloihin voidaan asentaa myös kameravalvonta, lukuun ottamatta saniteettitiloja. Tämä ei kuitenkaan saa korvata henkilökunnan läsnäoloa.¹⁴⁷ Päätöksen eristämisestä tekee laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä hoitohenkilökuntaan kuuluva jäsen. Se on annettava tiedoksi lapselle ja hänen huoltajilleen. Myös lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on saatava tieto eristämisestä. Pää-

¹⁴⁴ Rätty 2012: 515–517.

¹⁴⁵ HE 223/2004 vp. s. 101–102.

¹⁴⁶ Aer 2012: 138–139.

¹⁴⁷ Rätty 2012: 515–517.

tökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudessa 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltaja. (LSL 70 §, 90 §, HL 54 §)

Erityinen huolenpito tarkoittaa laitoksessa järjestettävää moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa, jonka aikana lapsen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa.¹⁴⁸ Käytännössä moniammatillisuus tarkoittaa sosiaalialan, kasvatuksen, lääketieteen ja psykologian osaamista. Näiden alojen ammattilaiset osallistuvat lapsen hoitoon, sen suunnitteluun ja arviointiin. Huolenpidolla tarkoitetaan lapsen perustarpeiden tyydyttämistä, hoito on intensiivistä ongelmiin puuttumista ja niiden ammattimaista käsittelyä.¹⁴⁹ Erityistä huolenpitoa voidaan antaa 12 vuotta täyttäneelle nuorelle esimerkiksi päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi¹⁵⁰. Hoitomuotoa ei saa käyttää rangaistuksenomaisesti.¹⁵¹ Erityinen huolenpito voi kestää korkeintaan 30 vuorokautta. Erittäin painavasta syystä sitä voidaan jatkaa 60 vuorokaudella. (LSL 71 § – 73 §)

Päätöksen erityisestä huolenpidosta tekee aina kunnan sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä henkilö. Kuitenkaan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei voi toimia päätöksentekijänä. Päätöksen on perustuttava moniammatilliseen arviointiin.¹⁵² Päätöksen tekeminen erityisestä huolenpidosta on haluttu pitää kunnan viranhaltijalla, koska siihen on katsottu sisältyvän merkittävää julkista valtaa¹⁵³. On kuitenkin huomattava, että päätös perustuu moniammatilliseen arviointiin, jonka tekijänä voi olla myös yksityinen lastensuojelulaitos. Tämä tarkoittaa käytännössä osittaista vallan siirtämistä yksityiselle. Päätöksestä voi valittaa. Hoidon lopettamisesta päättää lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. (LSL 72 §)

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt useita eri rajoittamistoimenpiteitä tapauksessa EOA 4138/2009, mm. eristämisen ja erityisen huolenpidon välistä eroa:

¹⁴⁸ Ennen on puhuttu ”suljetuista osastoista”, mutta nykyään korostetaan nimenomaan mahdollisimman vähän perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavaa hoitoa.

¹⁴⁹ Kekoni, Kitinoja & Pösö 2008: 14–15

¹⁵⁰ Aer 2012: 140.

¹⁵¹ Tarkoituksena ei ole lapsen perusoikeuksien rajoittaminen, vaan vahvistaa luottamusta aikuisiin ja tuoda turvaa.

¹⁵² Rätty 2012: 518–521.

¹⁵³ HE 225/2004 vp. s. 5.

Yksityisessä lastensuojelulaitoksessa oli ollut tapana sijoittaa laitokseen tuleva nuori ensin erityiseen huoneeseen, jossa oli ollut tallentava kameravalvonta. Nuori ei ollut saanut liikkua huoneen ulkopuolella ilman valvojan lupaa ja seuraa. Ovi ei ollut lukittu, mutta huoneen oven ulkopuolella oli istunut hoitohenkilökuntaan kuuluva hoitaja, joka oli nuoren koputtaessa avannut oven ja kulkenut hänen kanssaan esim. vessassa tai ulkona. Nuori ei ollut saanut olla tällöinkään muiden lasten tai nuorten kanssa tekemisissä. Yhteydenpidon rajoituksesta läheisiin oli tehty päätös, jos yhteydenpitoa oli rajoitettu. Huoneeseen sijoittaminen oli voinut jatkua korkeintaan 30 vuorokautta. Liikkumisvapauden rajoituksesta oli ensin tehty vastaavan ohjaajan toimesta päätös (6 pv), jota sijoittajakunnan sosiaalityöntekijä oli jatkanut 15 vuorokaudella. Aina päätöstä ei kuitenkaan ollut tehty. Laitoksen ja lääninhallituksen mielestä kyseessä ei ollut eristäminen, koska ovi ei ollut lukittuna. EOA ei kuitenkaan pitänyt tätä merkittävänä seikkana, vaan nuoren tosiasiallinen sosiaalisen elämän ja liikkumisvapauden rajoittaminen merkitsivät lastensuojelullaista tarkoitettua eristämistä. Näin ollen laitos oli rikkonut määräyksiä rajoitustoimenpiteiden enimmäiskestosta sekä niitä koskevien päätösten tekemisistä. EOA antoi laitoksen johtajalle vakavan huomautuksen asiasta. EOA 4138/2009.

Koska perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista on jokaisessa yksittäistapauksessa harkittava ja otettava huomioon yleiset oikeusperiaatteet, on tällainen hoitotapa yleisenä sääntönä ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Eristämisen ja erityisen huolenpidon erottaminen toisistaan on tärkeää, koska niiden enimmäiskesto on eripituinen. Eristäminen ei voi jatkua 48 tuntia kauempaa, kun taas erityinen huolenpito voi kestää jopa muutaman kuukauden. Myös päätökset näistä toimenpiteistä tehdään eri tahoilla. Tapaus koskettaa myös oikeusturvaa. Toimenpiteisiin, joista ei tehdä lainmukaisia päätöksiä, ei voida myöskään hakea muutosta. Päätösten puuttuminen voi johtaa myös siihen, että tapaukset eivät tule kunnan viranomaisten tietoon. Vapaudenmenetyksen sisältävästä rangaistuksesta tulee päättää tuomioistuimessa. Vaikka kyse ei olisi rangaistuksesta, on tosiasialliseen vapaudenmenetykseen johtavasta toimesta tehtävä valituskelpoinen päätös. (PL 7 §) Kun nuoreen kohdistuu vapaudenmenetys, ei tätä voida myöskään perustella laitoksen säännöillä, nk. laitosvallalla, vaan sen on aina perustuttava lakiin.¹⁵⁴

3.1.4. Yksityisyyden suoja

Yksityisyyden suoja käsitteenä on hieman epäselvä. Tässä kohtaa tarkoitan yksityisyyden suojalla perustuslain 10 §:n antamaa suojaa.¹⁵⁵ Jokaisen yksityisyys, kunnia ja koti-

¹⁵⁴ HE 309/1993 vp. s. 48.

¹⁵⁵ Yksityisyyden suojan käsitteen määrittelystä enemmän Viljanen 2011 b): 392 – 393. Perustuslain 10 § on hieman päällekkäinen joidenkin muiden perusoikeuksien kanssa. Esimerkiksi itsemääräämisoikeus voidaan katsoa sisältyväksi myös henkilökohtaisen vapauden suojaan. Myös perustuslain 11 § – 14 § sisältää nk. vapausoikeudet, jotka liittyvät itsemääräämisoikeuteen.

rauha on turvattu. Yksityisyyden suoja sisältää myös kirjeen, puhelun tai muun luottamuksellisen viestin salaisuuden. (PL 10 §) Yksityiselämän suojalla tarkoitetaan, että viranomaiset tai muut tahot eivät saa puuttua henkilön elämään enempää kuin se on aiheellista. Myös lapsella on oikeus määrätä asioistaan, siinä määrin kuin se kehityksen kannalta on mahdollista. Ruumiin koskemattomuus on taattava. Heidän on myös saatava ylläpitää ihmissuhteita ja tutustua ympäristöön vapaasti.¹⁵⁶ Yksityisyyden, kunnian ja kotirauhan käsitteet voidaan rinnastaa tässä KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaaviin käsitteisiin, joiden sisältöä tarkastellaan myöhemmin. Lisäksi lainsäätäjä on sisällyttänyt näihin käsitteisiin myös perhe-elämän suojan, vaikka sitä ei pykälässä erikseen mainita.¹⁵⁷ Myös henkilötietojen suoja sisältyy tähän perusoikeuteen.

Perustuslaissa veloitetaan säätämään lailla yksityisyyden suojaan puuttumisesta (PL 10 §). Näin onkin tehty lastensuojelulain 11. luvussa. Yksityisyyden suojaan liittyvät rajoitustoimenpiteet lastensuojelulaitoksissa ovat henkilönkatsastus ja – tarkastus, yhteydenpidon rajoitus sekä omaisuuden ja lähetysten tarkistaminen. Perustuslain 10.3 §:ssä mainituilla vapautensa menettäneillä tarkoitetaan myös huostaan otettuja, sijoitettuja lapsia¹⁵⁸. Lapsen yksityisyyttä rajoittavista toimenpiteistä on tehtävä aina valituskelpoinen päätös¹⁵⁹.

Yhteydenpidon rajoituksella tarkoitetaan, että lapsen oikeutta tavata vanhempiaan tai läheisiään rajoitetaan tai lapsen oikeutta pitää yhteyttä läheisiinsä puhelimitse tai muita välineitä käyttäen rajoitetaan.¹⁶⁰ Se voi tarkoittaa myös oikeutta lukea tai ottaa haltuun kirje tai muu lähetys, jonka lapsi on lähettämässä tai vastaanottamassa. Sijaishuolto- paikka voi ottaa lapsen yhteydenpitovälineet rajoitustoimenpiteen ajaksi itselleen. Sijaishuoltopaikka voi rajoittaa yhteydenpitoa myös siten, ettei lapsen huoltajille kerrota lapsen olinpaikkaa. Lapsen ja vanhempien välisestä yhteydenpidosta sovitaan yleensä

¹⁵⁶ Aer 2012: 23.

¹⁵⁷ HE 309/1993 vp. s. 53.

¹⁵⁸ Viljanen 2011b: 409.

¹⁵⁹ Sutela 2003a: 25–26.

¹⁶⁰ Yhteydenpidon rajoitusta on myös yhteydenpidon rajaaminen tiettyihin aikoihin tai kertoihin. EOA:lle tehdyssä kantelussa lapsen yhteydenpitoa äitiin oli rajattu kolmeen kertaan viikossa. Kesto sai olla maksimissaan 10 minuuttia kerrallaan. Tästä olisi tullut tehdä rajoituspäätös. EOA 2562/2009.

hoitosuunnitelmassa, mutta jos asianosaiset eivät hyväksy suunnitelmaa, on mahdollista rajoituksista tehtävä päätös¹⁶¹. (LSL 62 §)

Yhteydenpidon rajoitus voi kestää korkeintaan vuoden. Rajoituksesta päättää kunnan johtosäännöstä ilmenevä johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija. Henkilö ei voi olla lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.¹⁶² Kiireellisissä tapauksissa yhteydenpidon rajoituksesta voi päättää myös muu sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaava viranhaltija. Laitoksen johtajalla on oikeus päättää enintään 30 päivää jatkuvasta rajoituksesta. Jos rajoitustoimenpidettä katsotaan tarpeelliseksi jatkaa tämän jälkeen, on johtavan viranhaltijan tehtävä jatkopäätös. (LSL 63 §) Yhteydenpidon rajoitus voi samalla rajoittaa vanhempien tai huoltajien oikeutta osallistua hoidon suunnitteluun.¹⁶³ Yhteydenpidon rajoitustoimenpiteiksi ei katsota normaalia kotikasvatukseen liittyvää rajoitusta, kuten puhelimen käytön rajoittamista öisin tai koulussa.¹⁶⁴ 12 vuotta täyttänyt lapsi, hänen huoltajansa tai rajoitustoimenpiteen kohteena oleva voi hakea muutosta päätökseen hallinto-oikeudelta (LSL 89 § – 90 §). Lastensuojeluasioissa eduskunnan oikeusasiamiehelle tulee eniten kanteluita yhteydenpidon rajoituksiin liittyen. Usein ne koskevat juuri päätöksen puuttumista.

Lastensuojelulaitoksessa oli käytäntö, että nuoret eivät saaneet käyttää omia puhelimiaan laitoksessa ollessaan, vaan ne tuli luovuttaa laitoksen henkilökunnalle. Sen sijaan poistuessaan laitoksen alueelta puhelimen sai mukaan. Jos nuori halusi pitää yhteyttä läheisiin, käytössä oli laitoksen puhelin, jota sai käyttää pyydettyä. EOA katsoi, ettei tällainen tapa ollut kasvatuksellisten rajojen asettamista, vaan huomautti asiasta lastensuojelulaitosta sekä rajoitustoimenpiteiden käytöstä vastuussa olevaa kuntaa. EOA 2777/2012.

Tapauksessa EOA 2833/2013 kantelija kertoi, että hänen ja huostaanotetun lapsen välistä yhteydenpitoa oli rajoitettu ilman asiassa tehtyä päätöstä. Kaupunki kertoi olevan tapana, että kun lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle, yhteydenpitoa vähennetään tilanteen rauhoittamiseksi ja lapsen sopeuttamiseksi uuteen perheeseen. AOA katsoi tämän olevan lainvastaista, koska lastensuojelulaissa ei mainita tällaisesta yleisestä sopeutumisajasta ja siihen kuuluvasta yhteydenpidon rajoituksesta. Rajoituksesta päättäminen tulisi aina perustua yksilöllisesti lapsen etuun. Samoin tapauksessa EOA 4511/2011.

¹⁶¹ Aer 2012: 122.

¹⁶² Tällä järjestelyllä voidaan vähentää vanhempien ja sosiaalityöntekijän välillä olevia uhkatilanteita. Uhkaavia tilanteita on syntynyt vanhan lain aikana, kun sama työntekijä, joka toimi yhteyshenkilönä vanhempiin, päätti rajoituksista.

¹⁶³ HE 225/2009 vp. s. 12 – 15.

¹⁶⁴ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Yhteydenpidon rajoittaminen.

Lastensuojelulaitoksissa ei voida rajoittaa yhteydenpitoa pelkästään laitoksen sääntöihin tai yleiseen tapaan vedoten, vaan asiasta on aina tehtävä päätös, joka perustuu lainsäädäntöön. Jos laitokseen saapuva nuori päätetään eristää tai hänen liikkumisvapauttaan rajoitetaan, ei siihen automaattisesti voi kuulua yhteydenpidon rajoitusta, vaan siitä on tehtävä erillinen päätös. Tämä johtuu siitä, että vapauden menettäneelle kuuluvat samat perusoikeudet kuin muillekin.¹⁶⁵ Kuntien tulisi jo ennakkovalvonnassa perehtyä yksityisten lastensuojelulaitosten toiminta- ja sijoittamissuunnitelmiin, joissa laitoksessa olevista käytännöistä tulee kertoa¹⁶⁶.

3.2. Kansainväliset sopimukset

Kun puhutaan kansainvälisestä oikeudesta, Suomessa vallitsee dualistinen ajattelutapa. Ajatellaan, että kansallinen oikeus ja kansainvälinen oikeus ovat eri oikeusjärjestyksiä.¹⁶⁷ Siten Suomessa kansainväliset sopimusvelvoitteet sitovat yksilöitä ainoastaan jos ne on liitetty osaksi kansallista lainsäädäntöämme. Muutoin sopimus koskee ainoastaan valtiota.¹⁶⁸ Jos sopimus sisältää määräyksiä, joista meillä olisi säädettävä eduskuntalain tasoisesti, on se saatettava voimaan lailla. Muulloin riittää asetuksen antaminen. Kun kyse on ihmis- tai perusoikeuksia sisältävistä sopimuksista, on niistä säädettävä aina lailla.¹⁶⁹ Kun eduskunta hyväksyy voimaansaattamislain, Suomi ei voi poiketa sopimusten sisällöstä muuta kuin niissä mainituilla rajoitusehdoilla, koska sopimuksista tulee tällöin osa Suomen oikeusjärjestystä.¹⁷⁰ Laintulkinnassa on otettava huomioon, että kansallisen lainsäädännön ja lailla vahvistetun kansainvälisen sopimuksen ollessa ristiriidassa keskenään, yleensä kv. sopimus menee kansallisen säädöksen edelle eli pätee *lex superior*; kv. sopimuksen katsotaan olevan normihierarkiassa ylemmällä tasolla. Myös *lex posterior*, eli uudempi laki syrjäyttää aikaisemmin säädetyt, on voimassa.¹⁷¹ Vaikka

¹⁶⁵ HE 309/1993 vp. s. 49.

¹⁶⁶ Valvira 2012 c:14. Lastensuojelulaitosten on laadittava sijoittamissuunnitelma, missä kerrotaan miten laitokseen saapuva nuori otetaan vastaan, kuka toimii vastuuhenkilönä ja miten lasta autetaan tutustumaan muihin nuoriin.

¹⁶⁷ Kansainvälinen oikeus toimii valtioiden välillä, kun taas kansallinen oikeus vaikuttaa valtion sisäisesti.

¹⁶⁸ Jyränki 2000: 73–74.

¹⁶⁹ Pellonpää 2005: 53–54.

¹⁷⁰ Ojanen ja Scheinin 1999: 179 – 181.

¹⁷¹ Mäenpää 2003: 176.

lainsäätäjää ei saattaisikaan sopimusta osaksi kansallista lainsäädäntöä, se ei voi säätää sopimuksen vastaisia lakeja, koska sopimus jo sellaisenaan sitoo valtiota eli myös lainsäätäjää¹⁷². Suomi on ratifioinut eli hyväksynyt mm. KP-sopimuksen¹⁷³ sekä Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen¹⁷⁴. Näihin sopimukseen liittyvä valmisteluaineisto ja niihin perustuva oikeuskäytäntö vaikuttaa tosiasiallisesti myös Suomessa lain tulkintaan¹⁷⁵. Valtio ei voi heikentää jo aiemmin kansallisella lainsäädännöllä turvattuja oikeuksia kansainvälisiin sopimuksiin nojaten; sopimukset ovat ns. minimistandardeja¹⁷⁶. Eri sopimukset ovat monilta osin samankaltaisia. On kuitenkin huomioitava, että sopimusten tulkinta on eri instituutioiden käsissä.¹⁷⁷ Näin ollen toisistaan poikkeavatkin tekstit voivat saada samanlaisen tulkintasisällön tai päinvastoin.¹⁷⁸ Seuraavaksi käyn läpi tärkeimpiä kansainvälisiä sopimuksia ajatellen lasten sijaishuoltoa.

3.2.1. Yleissopimus lasten oikeuksista

YK:n Lapsen oikeuksien sopimus¹⁷⁹ on kokoelma lapselle kuuluvista erityisoikeuksista ja ihmisoikeuksista, jotka löytyvät vanhemmista ihmisoikeussopimuksista ja julistuksista. Suomi on ratifioinut koko sopimuksen lisäpöytäkirjoineen. Sopimus on jaettu kolmeen osaan artikloiden sisällön mukaan. Ensimmäinen osa sisältää lapsen oikeudet. Sopimus koostuu nk. kolmesta P:stä; Protection, Provision ja Participation eli lapsen oikeudesta suojeluun, hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen sekä oikeuteen tulla kuuluksi häntä koskevissa asioissa.¹⁸⁰ Suomalaiset perusoikeudet lasten erityisten oikeuksien osalta pohjautuvat juuri tähän kyseiseen sopimukseen¹⁸¹.

¹⁷² Jyränki 2000: 74.

¹⁷³ Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta. 23.3.1976 (SopS 7/1976)

¹⁷⁴ Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. 1.11.1998 (SopS 85–86/1998).

¹⁷⁵ Tolonen 2003: 126 – 127.

¹⁷⁶ Ojanen ja Scheinin 1999: 191 – 192.

¹⁷⁷ Jyränki 2000: 75.

¹⁷⁸ Viljanen 1999: 389–398. Esimerkiksi yksityisyyden suojan osalta EU:n perusoikeuskirja menee kaikista syvimmälle taaten nimenomaan henkilötietojen suojan, jonka voidaan kuitenkin tulkita olevan suojattu jo muissakin kansainvälisissä sopimuksissa mainitsematta sitä erikseen.

¹⁷⁹ Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 20.7.1991. (SopS 59–60/1991).

¹⁸⁰ Mahkonen 2010: 84, 93.

¹⁸¹ Viljanen 2000c: 103.

Lastensuojelusta säädetään artikloissa 20 ja 25. Niissä velvoitetaan valtiota antamaan lapselle erityistä suojaa ja tukea mikäli lapsi ei saa sitä perheeltään. Yhtenä vaihtoehtona mainitaan lastensuojelulaitoksessa hoito. Sijoittamisessa on huomioitava jatkuvuus lapsen kasvatuksessa sekä etninen, uskonnollinen, sivistyksellinen ja kielellinen tausta. Lisäksi sopimus takaa oikeuden tarkastaa sijoitetun olosuhteet ajoittain. (LOS 20, 25 Art.). Kun lastensuojelun sijoituspaikkoja kilpailutetaan, tulisi myös jatkuvuus ottaa huomioon.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa mainitaan, että sekä julkisen, että yksityisen sosiaalihuollon toimijan on otettava ensisijaisesti huomioon lasten etu (LOS 3 Art.). Lapsen etua voidaan ajatella niin yleisesti käsitteenä kuin yksilöllisesti tosiasiallisissa tilanteissa¹⁸². Sopimuksessa lasten edulla tarkoitetaan lapsen ihmisoikeuksien huomioon ottamista kaikessa häntä koskevassa päätöksenteossa. Yleisesti lapsen edun käsite ei ole kovinkaan yksiselitteinen, vaan se saa eri tulkintasisällön riippuen siitä, minkä lain yhteydessä käsitettä käytetään. Tiivistetysti voidaan sanoa, että lasta koskevista asioista ei voi päättää ajatellen vanhempien tai yhteiskunnan parasta, vaan on nimenomaan asetettava lapsen oikeudet etusijalle.¹⁸³ Kun lapsi saa tarpeen mukaista suojelua, hoivaa, huolenpitoa ja kasvatusta sekä tulee kuulluksi häntä koskevissa asioissa, on lapsen etu toteutunut¹⁸⁴. Tosiasiallisissa tilanteissa lapsen edun määrittely ei ole aina kovinkaan yksinkertaista¹⁸⁵.

Lapsen oikeuksien yleissopimus kieltää myös mielivaltaisen puuttumisen lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon. Se kieltää myös mainetta tai kunniaa loukkaavan kohtelun. Sopimus takaa myös sen, että näitä oikeuksia on suojattava lailla. (LOS 16 Art.) Tämä määrittelee mm. sitä, millaisia keinoja lastensuojelulaitoksissa voidaan pitää kasvatuksellisina.

¹⁸² Mahkonen 2010: 88.

¹⁸³ Aer 2012: 24, 26–27. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jokainen päätös olisi lapsen edun mukainen, vaan myös jokin muu oikeus voi mennä lapsen edun edelle. Sopimus kuitenkin velvoittaa ottamaan huomioon lapsen edun päätösten harkinnassa.

¹⁸⁴ Mahkonen 2010: 97.

¹⁸⁵ Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus avata koko lapsen edun käsitettä, vaan käsite määritellään ainoastaan siltä osin, kuin se koskettaa tutkielman aihetta. Lapsen edusta laajemmin ks. esim. Mahkonen: 95–98; Aer 2012: 24–33.

Nuori oli sijoitettu yksityiseen lastensuojelulaitokseen, jonne saapuessaan hänelle oli tehty päätös liikkumisvapauden rajoituksesta ja hänet oli lisäksi otettu vierihoitoon. Vierihoido oli tarkoittanut henkilökunnan jatkuvan tarkkailun alla olemista ja eristämistä muista laitoksen nuorista. Nuoren huonosta käytöksestä oli seurannut mm. vessojen siivoamista hammasharjalla. Häntä oli istutettu alushoususillaan omassa huoneessaan aamusta ilta kymmeneen, lukuun ottamatta ruokailuja ja ulkoilua. Puhumiseen oli tullut pyytää valvojan lupa. Näin oli toimittava myös silloin, kun nuori halusi päästä vessaan. Ruuaksi oli tarjottu viikon ajan maksalaatikkoa päivittäin. Nuoren oli tullut kirjoittaa selvitystä karkailustaan niin kauan, kunnes valvoja oli ollut tyytyväinen. Tämä oli saattanut kestää päiviä. EOA piti lainvastaista tällaista nöyryyttävää rangaistustapaa. Hän totesi, että liikkumisvapauden rajoittaminen oli vastannut eristämistä, jolloin se oli kestoltaan ja ankaruudeltaan ollut lainvastaista. Vierihoido ei ollut EOAn mukaan myöskään verrattavissa liikkumisvapauden rajoittamiseen, vaan se oli ollut lainvastaista perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista. EOA huomautti myös, että lapsen nöyryyttäminen rangaistuskeinona ei ole sallittua kasvatuksessa. Lapsella oli oikeus hyvitykseen kokemastaan kärsimyksestä. Poliisi oli kuitenkin esitutkinnassaan päätenyt tulokseen, ettei tapauksessa ollut kyse rikoksesta. EOA 4547/2010.

Rankaisemisen osalta oikeusasiamies lähti perusteluissaan liikkeelle juuri lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklasta. Laitoksen johtajan mukaan toiminta oli tavallista kasvatukseen kuuluvaa toimintaa. Toimista, jotka eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä olivat eristämistä, oli laitoksessa katsottu liikkumisvapauden rajoittamiseksi. Myös tässä tapauksessa valvonnasta vastuussa olevat tahot olivat laiminlyöneet tehtävänsä. Kunta ja aluehallintovirasto kohdistivat tarkastuksia kyseiseen laitokseen vasta oikeusasiamiehen määräyksestä, vaikka lapseen oli kohdistettu useita rajoitustoimenpiteitä. Tosin kaikista toimenpiteistä ei ollut tehty asianmukaisia päätöksiä, joten myös lastensuojelulaitoksen asiakirjoissa oli puutteita. Kuitenkin ilman päätöstäkin annetut rangaistukset olisivat selvinneet lasta koskevista raporteista.

3.2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä muutti huomattavasti oikeusjärjestelmäämme, koska sopimukseen sisältyy myös toimivallan antaminen kansallisen tuomioistuinjärjestelmämme ulkopuoliselle ihmisoikeuksia valvovalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Muutoinkaan ihmisoikeudet eivät vielä olleet saaneet kovin suurta painoarvoa omassa oikeuslaitoksessamme.¹⁸⁶ EIS

¹⁸⁶ Pellonpää 2005: 56–58.

on vaikuttanut merkittävästi perustuslaissa olevien perusoikeuksien laadintaan¹⁸⁷. Sopimuksen sisällöstä on haettu apua myös perusoikeuksien tulkintaan. EIS on oikeushierarkiassa tavallisen lain tasoinen. Koska Suomi on sidottu sopimukseen, ei siitä kuitenkaan voi poiketa, vaikka kansallinen normi olisi ristiriidassa sopimuksen kanssa. Yleensä ristiriitatilanteet voidaankin hoitaa ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Aivan miten tahansa sopimusta ei kuitenkaan voi tulkita, koska EIT ylimpänä sopimuksen valvojana määrittelee loppujen lopuksi sopimuksen sisällön päätöksissään.¹⁸⁸ EIT:n toiminnasta sekä vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön kerrotaan lisää luvussa 4.

Tutkielman aiheen kannalta sopimuksen ihmisoikeuksista tärkeimmät ovat 5, 8 ja 13 Artikloiden oikeudet. 5. Artikla sisältää tyhjentävän listan niistä tilanteista, jolloin henkilön vapautta voidaan rajoittaa. Siinä mainitaan lapsen vapauden riistäminen kasvatuksen vuoksi. (EIS 5. Art. d). Suomessa tahdonvastainen huostaanotto on katsottu vapaudenriistoksi, jonka vuoksi päätöksen siitä tekee viranomainen, mutta laitoshoidon järjestäminen voidaan kuitenkin järjestää yksityisesti¹⁸⁹. Vapaudenriiston syyt on kerrottava riiston kohteeksi joutuneelle viipymättä. Tämä koskee myös muita kuin pidätyksen vuoksi vapauden menettäneitä.¹⁹⁰ Myös laitoksessa tapahtuva vapauden riisto kuuluu artiklan soveltamisalaan. Tapauksessa EOA 4547/2010 (ks. s. 40–41) oikeusasiamies viittasi tähän pohtiessaan vapauden riiston ja liikkumisvapautta koskevien rajoitustoimenpiteiden välistä rajapintaa. Tapauksessa EOA päättyi siihen, että lapsen istuttaminen paikoillaan alushoususillaan omassa huoneessaan ja liikkumisen kontrollointi oli lapsen vapauden riistämistä lain vastaisella tavalla.

8 Artikla suojaa yksityis- ja perhe-elämää. Artikla määrittelee, millaisissa tilanteissa kyseisiä oikeuksia voidaan rajoittaa. Ehtona on lainmukaisuus ja välttämättömyys kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. (EIS 8 Art.) Artikla vaikuttaa useisiin

¹⁸⁷ Tämä on huomattavissa perustuslakien muuttamista koskevista valmisteluasiakirjoista esim. HE 309/1993 vp.

¹⁸⁸ Pellonpää 2005: 59–61.

¹⁸⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 439.

¹⁹⁰ Pellonpää 2005: 298.

rajoitustoimenpiteisiin, kuten yhteydenpidon rajoittamiseen ja lähetysten tarkastamiseen.

13. Artikla käsittelee oikeusturvaa. Mikäli henkilö katsoo Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kirjattuja oikeuksiaan loukatun, on hänellä oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Artikla ei kuitenkaan takaa tuomioistuimeen pääsyä mistä tahansa asiasta, vaan EIT:n vakiintuneen tulkinnan mukaan kyseessä tulee olla perusteltavissa oleva väite. Ilmeisen perusteettomia valituksia ei näin ollen tarvitse tutkia.¹⁹¹

3.2.3. Euroopan Unionin perusoikeuskirja

Euroopan Unionin perusoikeuskirjaa¹⁹² sovelletaan Unionin toimielimiin ja sen alaisiin elimiin ja laitoksiin sekä jäsenvaltioihin. Sitä sovelletaan tapauksissa, joissa kyse on EU:n toimivaltaan kuuluvista asioista.¹⁹³ Perusoikeuskirjasta voidaan johtaa EU-oikeuden kantavia periaatteita. Normihierarkiassa se on EU:n perustamissopimusten tasolla. Perusoikeuskirjan tulkinnasta on annettu selvä sääntö 52 Artiklan 3. kohdassa: Ne kohdat, jotka löytyvät myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, tulkitaan samalla tavalla kuin kyseistä sopimusta tulkitaan. Samalla EU pidättää oikeuden määrätä laajemmasta suojasta.¹⁹⁴ (POK 52–53 Art.) 53 Artikla kieltää perusoikeuskirjan käytön siten, että se rajoittaisi tai loukkaisi kansainvälisten sopimusten tai jäsenvaltioiden perustuslakien ihmis- ja perusoikeuksia. Perusoikeuskirjassa mainitaan myös oikeus hyvään hallintoon. Se ei muuta suomalaista käsitystä hyvän hallinnon periaatteesta¹⁹⁵.

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 24 Artiklan mukaan kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös lapsen mielipiteen vapaus ja sen huomioon ottaminen on taattava häntä koskevissa asioissa. Artikla takaa myös lapsen oikeuden pitää yhteyttä molempiin vanhempiin ja muihin läheisiin, mikäli se ei ole lapsen edun vastaista. (POK 24 Art.)

¹⁹¹ Pellonpää 2005: 523–524.

¹⁹² EUVL N:o C 303, 14.12.2007, s. 1.

¹⁹³ Euroopan parlamentti 2014: 1.

¹⁹⁴ Perusoikeuskirjan tarkoituksena on nimenomaan taata vähintään samantasoiset oikeudet kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

¹⁹⁵ Mäenpää 2008: 13.

3.3. Sijoitettujen lasten erityiset oikeudet

Yleensä lasten oikeuksista pitävät huolta vanhemmat tai huoltajat, mutta kodin ulkopuolelle sijoitetuille lapsille on haluttu antaa lisäksi erityistä turvaa.¹⁹⁶ Suomen ratifioima Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus edellyttää valtiolta toimia tällaisen erityisen turvan takaamiseksi¹⁹⁷. Kuntien on otettava huomioon lasten etu sijoittamispäätöksissään¹⁹⁸.

Lastensuojelulaissa on mainittu, että lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu (LSL 4 §). Kun kunnat harkitsevat sosiaalihuollon tarkoituksenmukaisuutta lastensuojelun kohdalla, tulisi tämä ottaa huomioon. Lapsen edun kannalta tulee pohtia, miten kunnan suunnittelemat toimet takaavat lapsen

- tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. (LSL 4 §)

Jos sijoittaminen katsotaan tarpeelliseksi, se on järjestettävä viipymättä. Lastensuojelulaissa mainitaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja tarpeita vastaavaan sijaishuoltopaikkaan, oikeus hyvään kohteluun, oikeus tavata lapselle läheisiä ihmisiä, oikeus tavata sosiaalityöntekijää, oikeus saada tietoa omasta tilanteestaan ja oikeus saada käytövaroja (LSL 11 §, 53 § – 54 §).

¹⁹⁶ PeVL 58/2006 vp. s. 2.

¹⁹⁷ Tuori 1995: 382.

¹⁹⁸ Lastensuojelun kannalta lapsen edun käsitettä on määritelty esim. Sosiaali- ja terveysministeriön antamassa lastensuojelun laatusuosituksessa (2014: 14).

3.3.1. Tarpeita vastaava hoitopaikka

Lapsella on oikeus saada tarpeitaan vastaava hoitopaikka. Ensisijaisesti lapsi tulisi sijoittaa perhehoitoon, mutta jos se katsotaan riittämättömäksi, on laitos toinen vaihtoehto.¹⁹⁹ Tarpeita vastaava hoitopaikka tarkoittaa myös kielellisesti, kulttuurisesti ja uskonnollisesti sopivaa sijoitusta. (LSL 50 §) Sijaishuoltopaikan valinnan on perustuttava lapsen etuun.²⁰⁰ Sijoituspaikkaa valittaessa on otettava huomioon myös etäisyys lapselle tärkeisiin ihmisiin, jotta tosiasiallinen tapaamismahdollisuus säilyisi.²⁰¹ Kunnan on valittava aktiivisesti lasten ja nuorten tarpeita. Jos lastensuojelulaitokseen sijoitettuun lapseen kohdistetaan usein rajoitustoimenpiteitä, tulisi kunnan selvittää, onko sijoituspaikka lapsen tarpeita vastaava vai tarvitseeko hän esimerkiksi enemmän tukea.

Äidinkieleltään suomenkielinen lapsi oli sijoitettu ruotsinkieliseen perheeseen. Hän osaa myös ruotsia. Samalla hänen yhteydenpitoa biologiseen äitiinsä oli rajoitettu. Lapsi kävi myös ruotsinkielistä koulua. Tämän vuoksi lapsen suomen kieli oli heikentynyt. EOA katsoi, että kunnan olisi tullut ottaa huomioon, että sijoituspaikan on oltava myös kielellisesti lapsen edun mukainen. Sijoittaminen ruotsinkieliseen perheeseen, koulunkäynti ruotsin kielellä ja yhteydenpidon rajoittaminen vain suomea puhuvaan äitiin voisi vaikeuttaa perheen jälleenyhdistämistä. Perusteluina käytettiin mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa (EIS 8 Art.). EOA 3904/2006.

Kunta oli sijoittaessaan lapsen ruotsinkieliseen perheeseen pitänyt tätä mahdollisena, koska lapsen isäpuoli oli ollut ruotsinkielinen ja näin myös lapsi osasi ruotsia. Sijoituksen tulisi kuitenkin tapahtua sijoitettavan lapsen äidinkielen perusteella. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä sai moitteita myös siitä, että hän oli tehnyt päätöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta takautuvasti. Tämä on vastoin oikeutettujen odotusten suojaa.

3.3.2. Tapaamisoikeus

Lapsella on oikeus tavata hänelle tärkeitä ja läheisiä ihmisiä. Suhteet biologisiin vanhempiin ja sisariin on pidettävä mahdollisimman hyvinä ja läheisinä. Jos lapselle on eduksi, on tapaamiset lopetettava, mutta vain siksi ajaksi kuin se on tarpeen (LSL 54 §,

¹⁹⁹ Tarpeita vastaavasta hoitopaikasta oli kyse KHO:n ratkaisussa 2006:42, jossa lapsen edun mukaiseksi katsottiin sijoitus lapsikylän sijasta kummitädin luo. KHO 4.7.2006/1714 (FINLEX)

²⁰⁰ HE 252/2006 vp. s. 177.

²⁰¹ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Sijaishuoltopaikan valinta.

62 §). Jos samasta perheestä sijoitetaan useampi lapsi, olisi sijoitus järjestettävä mielellään samaan paikkaan.²⁰² Yhteydenpitoa tuetaan myös taloudellisesti.²⁰³

Lapsella on oikeus tavata kunnan sosiaalityöntekijää (LSL 29 §). Tämä oikeus on tärkeä lapsen kuulemisen kannalta. Lasta tulee kuulla häntä koskevassa asiassa kuten aikuistakin, ottaen huomioon iän ja kehityksen tuomat erityisvaatimukset. Pienten lasten kohdalla voidaan kuulla hänen läheisiään. Lapselle tulee tarjota mahdollisuutta tavata hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä ja lapsi voi itse sitä myös pyytää, jolloin kahdenkeskeinen tapaaminen tulisi aina pystyä järjestämään.²⁰⁴ Laissa puhutaan riittävästä tapaamisesta. Lain esitöissä on puhuttu vähintään kahdesta tunnista kuukaudessa²⁰⁵. Lapsen oikeus sosiaalityöntekijän tapaamiseen säilyy myös silloin, kun lapsen huollosta vastaava ei tähän olisi suostuvainen. Tapaaminen voidaan järjestää myös ilman huoltajan suostumusta, jolloin syyt on kirjattava asiakassuunnitelmaan. (LSL 29 §)

Tapaamisoikeudesta oli kyse ratkaisussa EOA 2777/2012. Oikeusasiamies katsoi, ettei tapaamisoikeutta voitu jättää vain lapsen halun tai mielipiteen varaan, vaan sosiaalityöntekijän on aktiivisesti tarjottava tätä mahdollisuutta, varsinkin karkailujen ja rajoitustoimenpiteiden käytön jälkeen. Lisäksi sosiaalityöntekijän vedottua resurssipulaan, huomautettiin kunnan vastuusta järjestää viranhaltijoiden työt siten, että he voivat hoitaa virkansa lain edellyttämällä tavalla.

Lastensuojelulaitos oli pyrkinyt selvittämään nuorelle rajoitustoimenpiteiden käytön syytä, jota oikeusasiamies piti sinänsä oikeana. Hän kuitenkin totesi, ettei viranomaiselle kuuluvaa tehtävää voi jättää ainoastaan yksityisen tahon vastuulle, vaan sosiaalityöntekijän olisi tullut hoitaa viranomaisille kuuluvat tehtävät. Tässä tapauksessa on selkeästi osoitettu vastuun kuuluvan kunnalle, ei ainoastaan asiaa hoitavalle viranhaltijalle. Jos lapsella ei ole mahdollisuutta kertoa tapahtumista ja elämisestä laitoksessa, hänen oikeusturvansa vaarantuu merkittävästi, koska silloin esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytöstä saadaan tietoa vain laitoksen laatimista asiakirjoista.

3.3.3. Muut erityiset oikeudet

²⁰² HE 331/2010 vp. s. 3.

²⁰³ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Sijaishuoltopaikan valinta.

²⁰⁴ HE 252/2006 vp. s. 79.

²⁰⁵ HE 130/2013 vp. s. 7.

Laissa on erikseen mainittu, että alaikäisellä sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus vaikuttaa häntä koskeviin asioihin (Sosiaalihuollon asiakasL 10 § – 11 §). Lapsella on myös oikeus saada tietoa omasta tilanteestaan, mikäli siitä ei katsota olevan hänelle haittaa. Haittaa voisi olla esimerkiksi siitä, että lapsen suhdetta vanhempiin saatettaisiin heikentää tai hänelle kerrottaisiin järkytystä aiheuttavia asioita. Hallituksen esityksessä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta on lakien tavoitteeksi mainittu asiakkaan itsemääräämisoikeus sekä aktiivinen osallistuminen häntä itseään koskeviin päätöksiin²⁰⁶. Lapselle on kerrottava sijoituksen syyt ja miten häntä aiotaan hoitaa, miten ja milloin hän voi palata kotiin, miten hän voi pitää yhteyttä lähimmäisiinsä ja muista häntä koskevista tärkeistä asioista. Kuitenkin kertojan on otettava huomioon lapsen ikä ja kehitys.²⁰⁷

Lapsen on saatava kertoa mielipiteensä häneen kohdistuvista toimenpiteistä ja ne on otettava huomioon ikää ja kehitystä vastaavasti. Tämä on erikseen mainittu perustuslain 6 §:ssä. Tarkemmin lapsen osallistumisesta omiin asioihin sijaishuollon aikana säännelään lastensuojelulaissa. Lastensuojelulaissa on määritelty 12 ikävuoden raja hallintolain mukaiseen kuulemiseen häntä koskevissa lastensuojeluasioissa (LSL 20 §). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että sitä nuorempien mielipiteitä ei tarvitsisi selvittää, vaan nimenomaan hallinnollisen kuulemisen ja mielipiteen selvittämisen käsitteet on erotettava toisistaan.²⁰⁸ Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä ainoastaan jos siitä voisi olla hänelle terveydellistä tai kehityksellistä haittaa tai jos se on ilmeisen tarpeetonta (LSL 20 §).

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus koskee myös lastensuojelun yksityisiä toimijoita heidän käyttäessään julkista valtaa (JulkL 4 §). Myös lastensuojelussa noudatetaan julkisuusperiaatetta eli asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa toisin määrätä. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta on nimenomaisesti mainittu, että asiakirjan salassapidosta on säädettävä laintasoisesti (JulkL 1 §). Näin on tehty laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät asiakkaan tai

²⁰⁶ HE 228/1998 vp. s. 13.

²⁰⁷ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Lapsen oikeudet sijaishuollossa.

²⁰⁸ Aer 2012: 203.

muun yksityishenkilön tietoja, ovat lain mukaan salassa pidettäviä.(Sosiaalihuollon asiakasL 14 §)

Sosiaalihuollosta vastaavalla kunnalla on tarvittaessa velvollisuus antaa taloudellista tukea sijoitetun lapsen opintoja ja harrastuksia varten. Tällä halutaan varmistaa mahdollisuus jatkaa harrastamista. Lapsi on oikeutettu saamaan iän ja muiden tarpeiden mukaisesti lisäksi käyttörahaa, joka on tarkoitettu lapselle taskurahaksi, ei tavanomaisten elinkustannusten kattamiseen.²⁰⁹ Käyttörahan määrä on määritelty laissa ainoastaan yli 15-vuotiaiden osalta tarkasti. Se on kolmasosa elatustuen määrästä. Lapsi saa käyttää käyttörahan haluamallaan tavalla.²¹⁰ Käyttörahoista on pidettävä kirjaa ja esitettävä kirjanpito sosiaalityöntekijälle vuosittain. (LSL 5 §)

²⁰⁹ Lastensuojelun käsikirja (THL) 2014: Lapsen oikeudet sijaishuollossa.

²¹⁰ Lastensuojelulaitos ei voinut päättää käyttörahan käyttämisestä vahingonkorvaukseen, kun sijoitettu nuori oli hajottanut laitoksen ikkunan. Myös tällainen yksipuolinen päätös vahingonkorvauksesta oli oikeusasiamiehen mukaan vahingonkorvauslain vastainen. EOA 3572/2011.

4. LAPSEN EDUN JA OIKEUKSIEN VALVONTA

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisella muulle kuin viranomaiselle on yhtenä ehtona oikeusturvan takaaminen. Tähän liittyvässä hallituksen esityksessä oikeusturvan toteutumisen edellytykseksi mainittiin erityisesti yhdenvertaisuus, yksilön kielelliset oikeudet, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta ja oikeus hakea muutosta. Myös hyvän hallinnon vaatimukset tulee ottaa huomioon. Nämä tulisi toteutua erityisesti päätöksenteossa.²¹¹ Oikeusturva takaa muiden perusoikeuksien toteutumisen ja hallinnon lainalaisuuden. Se estää julkista valtaa käyttävien mielivaltaisen toiminnan.²¹² Jotta kansalaiset voisivat valvoa oikeuksiensa toteutumista, on päätöksenteon oltava ennakoitavaa ja johdonmukaista. Lisäksi oikeussuojakeinojen on oltava tehokkaita.²¹³

Oikeusturvan sisältö on meillä muotoutunut YK:n KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten mukaisesti. Asiakkaan oikeuksia pyritään turvaamaan erilaisilla oikeusturvakeinoilla, jotka voidaan jakaa etukäteisiin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin riippuen siitä, onko kyseisellä toimella ennaltaehkäisevä vai takautuvasti oikeutta antava vaikutus. Jo perustuslaki takaa sosiaalihuollon asiakkaalle itsemääräämisoikeuden ja mahdollisuuden vaikuttaa itseä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslaki velvoittaa huolehtimaan myös asiakkaan menettelyllisistä perusoikeuksista ja yhdenvertaisuudesta.²¹⁴ Myös päätöksen tiedoksianto, päätöksentekijän esteellisyyssäännöt ja käsittelyn julkisuus takaavat oikeusturvaa²¹⁵. Nämä vaatimukset yhdessä hyvän hallinnon vaatimusten kanssa parantavat ennakkollista oikeusturvaa²¹⁶. Muutoksenhakuoikeus vaikuttaa jälkikäteisen oikeusturvan sisältöön. Lisäksi tähän kuuluu oikeus saada korvaus hallinnon aiheuttamasta vahingosta²¹⁷. Tässä luvussa käsitellään yksityiseen lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvaa muutoksenhaun, valvonnan

²¹¹ HE 1/1998 vp. s. 179.

²¹² Hallberg 2011: 784.

²¹³ Keravuori-Rusanen 2008: 354–355.

²¹⁴ Sutela 2003b: 222–223.

²¹⁵ Mäenpää 2003:243; Keravuori-Rusanen: 355. Menettelyllisiä perusoikeuksia ovat mm. oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

²¹⁶ Keravuori-Rusanen 2008: 355.

²¹⁷ Mäenpää 2003: 243.

ja kuulemisen kannalta. Hyvän hallinnon vaatimuksia on jo käsitelty aiemmin luvussa 2.2.

4.1. Järjestämis- ja valvontavastuu

Lastensuojelun järjestämis- ja valvontavastuu jakautuu usean eri toimijan kesken. Valtion toimijoita ovat sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja hallintovirasto (Valvira) sekä aluehallintovirasto. Kunnan toiminnasta vastaavat luottamuselimet ja viranhaltijat. Palveluntarjoajalla on vastuu palvelujen laadusta.²¹⁸ Ongelmana yksityistämisenä on valvontaketjujen pidentyminen ja vastuunjako esimerkiksi tilanteessa, jossa ostopalvelusopimus joudutaan purkamaan tai palvelun tuottajan mahdollisuus tarjota palvelua heikkenee.

4.1.1. Valtion valvontaviranomaiset

Yksityisten sosiaalialan palveluntarjoajien valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen (SHL 3 §) Keskushallintotasoinen valvonta kuuluu Valviralle. (L yksityisistä sosiaalipalveluista 33 §) Valvira vastaa valtakunnallisista yksityisten lastensuojelulaitosten toimiluvista. Sen tehtävänä on myös ohjata aluehallintovirastoja siten, että asiakkaiden asema olisi yhdenvertainen valtakunnallisesti. Valvira ohjaa ja valvoo myös palveluja, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä ja laaja-alaisia tai joita aluehallintovirasto on esteellinen hoitamaan. Myös Valvira voi tehdä tarkastuksia yksityisiin lastensuojelulaitoksiin tai määrätä aluehallintoviraston tai kunnan toimielimen tekemään sen. Sen on ilmoitettava tarkastuksista sekä aluehallintovirastolle että sille kunnalle, jonka alueella palvelut tuotetaan. (L yksityisistä sosiaalipalveluista 7 § – 8 §, 17 §, 33 § 35 §). Virasto itse päättää, mikä asia on niin merkittävä, että se ottaa sen käsiteltäväkseen.²¹⁹

²¹⁸ Tässä yhteydessä käsitellään näille toimijoille kuuluvia tehtäviä siltä osin, kuin ne liittyvät yksityisen lastensuojelulaitoksen asiakkaan oikeusturvaan.

²¹⁹ Valvira 2013 a: 13–14. Esimerkiksi valtakunnallisen valvontaohjelman yhteydessä suoritettua itsemääräämisoikeutta koskevan kyselyn lisäselvityspyyntöön vastaamatta jättäneet yksiköt otettiin valvonnan kohteeksi.

Alueellinen vastuu on annettu aluehallintoviranomaiselle (L yksityisistä sosiaalipalveluista 34 §). Aluehallintovirasto suunnittelee, ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa toiminta-alueellaan (SHL 3 §). Laki säätelee reunaehdot sille, millainen taho voi järjestää sosiaalihuoltoa. Yksityiset palveluntarjoajat toimivat joko luvanvaraisesti tai ilmoituksella. Ympäri vuorokautista hoivaa antavat yksiköt tarvitsevat aina luvan toiminnalleen. Alueellista lupaa haetaan aluehallintovirastolta ja valtakunnallista lupaa Valvirasta. Luvan saamisen ehtona ovat riittävät ja asianmukaiset toimitilat, varusteet ja toiminnan edellyttämä henkilöstö. Toiminnan edellyttämän henkilöstön tulee olla sosiaalihuollon ammattillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain mukaisesti kelpoista. Työntekijöitä tulee olla riittävästi riippuen palvelun laadusta. Toimitilojen tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan sopivia kyseiseen hoitoon. Lisäksi lakiin on lisätty säännös, jonka mukaan sosiaalihuollon palveluita tarjoavan tulee voida asianmukaisesti vastata taloudellisista velvoitteistaan. Taloudellinen epävarmuus on nähty uhkana, kun toimintoja siirretään yksityiselle; Miten kunta takaa hoidon jatkuvuuden, jos yritys ei voi jatkaa toimintaansa taloudellisten resurssien ehtymisen vuoksi? Lupaan voidaan liittää erilaisia ehtoja esimerkiksi henkilöstön määrästä, jos asiakasturvallisuus sitä vaatii. Aluehallintoviraston on tarkastettava tilat ennen toimintaluvan antamista. (L yksityisistä sosiaalipalveluista 4 §, 7 § – 10 §) Nämä lupien ehdot pyrkivät takaamaan asiakkaan oikeuksia asianmukaiseen ja laadukkaaseen hoitoon²²⁰.

Aluehallintoviraston on suoritettava oma-aloitteisia tarkastuskäyntejä lastensuojelulaitoksiin. Näillä tarkastuskäynneillä valvotaan erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Sijoitetuille lapsille voidaan varata mahdollisuus tapaamiseen viranhaltijan kanssa. (LSL 80 §) Tarkastuksesta on ilmoitettava kunnalle, jonka alueella palveluja tuotetaan (L yksityisistä sosiaalipalveluista 19 § – 23 §, 35 §). Jos aluehallintovirasto havaitsee, että lastensuojelulaitos on toiminut virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa hoitamatta, voi se antaa huomautuksen tai kiinnittää huomiota tehtävien asianmukaiseen ja hyvän hallintotavan mukaiseen hoitamiseen. Se voi antaa myös määräyksen toiminnan epäkohtien ja puutteiden korjaamiseksi määräajassa. Tehosteena voidaan käyttää pakkotoimia kuten uhkasakkoa tai toiminnan keskeyttämistä. Myös toimintalupa voidaan peruuttaa osittain tai kokonaan. Toimiluvan peruuttamista tai toiminnan keskeyttämistä on käy-

²²⁰ HE 22/1996 vp. s. 4.

tännössä kuitenkin mahdoton toteuttaa, jos kunta on tehnyt sopimuksen ainoastaan yhden toimijan kanssa, eikä palveluntuottajia ole alueella kuin yksi ja kunnan oma palveluntuotanto on ajettu alas. Lasten hoito on joka tapauksessa järjestettävä. Aluehallintovirasto käsittelee myös yksityisiä lastensuojelulaitoksia koskevat kantelut. Kantelusta tarkemmin kohdassa 4.2.1.

4.1.2. Kunnan järjestämis- ja valvontavastuu

Kunnan on huolehdittava lastensuojelun järjestämisestä (LSL 11 §). Lastensuojelulain lastensuojelun järjestämistä koskevien säädösten tarkoituksena on edistää lasten yhdenvertaisuutta²²¹. Järjestämis- ja kustannusvastuu jakautuu lapsen kotikunnan, vakinaisen asuinkunnan ja sijoituskunnan kesken lastensuojelulain mukaan.²²² Sijoituskunnat eli kunnat, joissa lapset ovat sijaishuollossa, ovat vastuussa siitä, millaista hoivaa lapset saavat. Sijoituskunnan ja kotikunnan viranomaisten on yhdessä päätettävä, millaista hoitoa kukin lapsi tarvitsee. Kotikunnan ulkopuolelle sijoitetun lapsen on saatava yhtä hyvää hoitoa, kuin muut saman kunnan alueelle sijoitetut saavat.²²³

Kunnanvaltuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisestä. Se vastaa talousarvion ja -suunnitelman tekemisestä, jossa annetaan määrärahat myös sosiaalihuollon tarpeisiin. (KunL 13 §, 65 §). Suunnitelmassa on otettava huomioon lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma (LSL 12 §) Kunnassa on oltava toimielin, joka vastaa sosiaalihuollon toimeenpanosta. Toimielin edustaa kuntaa ja valvoo sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sille määrättyjen tehtävien osalta. (Lastensuojelul 11 §, SHL 6 §) Toimielimestä määrätään johtosäännössä. Kunnan toimielimen jäsenet ovat luottamushenkilöitä. Myös luottamus-

²²¹ HE 252/2006 vp. s. 80–81.

²²² Kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaan. Jos lapsella ei ole kotikuntaa, tulee vakituinen asuinkunta sen sijaan. Jos lapsi asuu pääasiassa muussa kuin kotikunnassa, järjestämisvastuu on tällöin asuinkunnalla. Mikäli kyseessä on kiireellinen sijoitus, voi myös sen hetkinen oleskelukunta olla järjestämisvastuussa. Tämä tulee kysymykseen silloin, jos lapsen koti- tai asuinkuntaa ei tiedetä tai jos sijoituksella on niin kiire, että kyseiseen kuntaan ei ehditä ottaa yhteyttä. Sijoittamisesta on kuitenkin ilmoitettava välittömästi koti- tai asuinkunnan viranomaisille. (LSL 16 § – 17 §) Kunnat voivat myös sopia järjestämisvastuusta. Sen on kuitenkin oltava lapsen edun mukaista. (LSL 16 §)

²²³ Rätty 2012: 119–125, 131–132. Tuomioistuimissa on puitu järjestämis- ja kustannusvastuukysymyksiä usein. Mm. sijaishuollon tarpeen alkamisajankohdasta on ollut kiistaa, joka voi ratkaista vastuun jakautumisen esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi on muuttanut.

toimessa toimitaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Jos kunnan tehtäviin sisältyy julkista valtaa, on henkilöstön oltava virkamiehiä (KunL 16 §, 32 §, 40 §, 44 §).

Sosiaalihuollosta vastaava toimielin toimii yhteistyössä muiden lastensuojeluun liittyvien toimijoiden kanssa (LSL 11 §). Se päättää kelpoisuusehtojen mukaisen viranhaltijan, joka päättää kiireellisestä sijoituksesta ja sen lopettamisesta²²⁴. (LSL 13 §) Lastensuojeluasioissa päätöksenteon laadukkuutta on pyritty takaamaan varsinkin päätöksentekijöiden kelpoisuusvaatimuksilla. Tärkeimmät päätökset tehdään aina sosiaalialan asiantuntijoiden toimesta. Kuitenkin Valviran tekemän kyselyn mukaan kaikki kunnan sosiaalityöntekijät ovat päteviä tehtäviinsä vain 37 %:ssa kunnista. Lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden pätevyys oli kunnossa 44 %:ssa kuntia. 13 %:ssa kuntia päteviä lapsen asioista vastaavia työntekijöitä ei ollut lainkaan.²²⁵

Kunnan johtosäännön mukaan määräytyvän sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tehtäviin kuuluu mm. sijaishuollosta, sijaishuoltopaikan muuttamisesta ja huostaanoton lopettamisesta päättäminen sekä hakemuksen, joka koskee tahdonvastaiseen huostaanottoon liittyvää sijoittamisasiaa, tekeminen hallinto-oikeudelle. (LSL 13 §). Johtavan viranhaltijan päätöksien valmistelu kuuluu merkittävien asioiden osalta lastensuojelun sosiaalityöntekijälle. Näitä asioita ovat esimerkiksi sijaishuoltoon sijoittamista ja sijaishuoltopaikan muuttamista koskevat päätökset. Tällä kaksiportaisella työnjaolla on pyritty lisäämään asiakkaiden oikeusturvaa. Lisäksi tällä pyritään yhdenvertaiseen päätöksentekoon.²²⁶

Kaikille lastensuojelun asiakkaina oleville lapsille ja nuorille on määrättävä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Hänellä tulee olla käytettävissään asiantuntija-apua kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa tietämystä varten. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii lapsen

²²⁴ Kelpoisuusehdot määräytyvät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (29.4.2005/272) 3 §:n mukaan.

²²⁵ Valvira (2014) a: 13.

²²⁶ HE 252/2006 vp. s. 81, 95, 97. Aiemman lain aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä oli päätösvaltaa myös yksittäisissä lastensuojeluasioissa, mutta näiden tehtävien siirtäminen asianmukaisen koulutuksen saaneelle viranhaltijalle katsottiin lapsen ja huoltajan oikeusturvan kannalta paremmaksi. Myös se, että em. toimielin päättää lastensuojeluun käytettävistä resursseista voi olla ristiriidassa lapsen etua vaativien päätösten tekemisen kanssa.

edun toteutumisen valvojana ja lapsen avustajana ja neuvojana. Hänen tulee tavata lasta säännöllisesti sekä pitää yhteyttä sijaishuoltopaikan työntekijään sekä huoltajiin. (LSL 14 §, 24 §, 29 §, 52 § – 53 §). Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii päätöksentekijänä kaikissa muissa asioissa paitsi niissä, jotka laissa on määrätty jonkin muun tahon tehtäväksi²²⁷. Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemissä yksityisten lastensuojelulaitosten tarkastusten yhteydessä tulee usein ilmi se ongelma, että sijoitetut lapset ja nuoret eivät tiedä, että sosiaalityöntekijä on heidän etujen valvoja.²²⁸ Kahdenkeskiset tapaamisetkin ovat olleet käytännössä harvinaisia. Näitä on selitetty työntekijöiden vähäisyydellä, vaihtuvuudella tai kiireellisyydellä. Lastensuojelulaitokset ovat vedonneet mahdollisuuteen soittaa omalle sosiaalityöntekijälle.

Lisäksi kunnan on itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa perustettava lastensuojelun asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on auttaa sosiaalityöntekijöitä valmistelevaan ja toteuttamaan huostaanottoa, sijoitusta ja muita lastensuojeluun liittyviä toimia. Se voi antaa myös lausuntoja näitä asioita koskien. (LSL 14 §) Kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamies avustaa asiakkaita esimerkiksi muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehellä on myös velvollisuus seurata asiakkaiden oikeuksien kehittymistä kunnassa sekä neuvoa ja tiedottaa oikeuksista. (Sosiaalihuollon asiakasL 23 § – 24 §) Sosiaaliasiamiehen tehtävät jakautuvat siis sekä etukäteisten että jälkikäteisten oikeusturvakeinojen alueelle.²²⁹

Kun lapsi sijoitetaan toisen kunnan alueelle, on sijoittaneen kunnan ilmoitettava tästä välittömästi sijoittajakunnalle. Lapsen sijoittaneen kunnan velvollisuus on ilmoittaa mahdollisesti lasten hoitoon ja huolenpitoon vaikuttavista epäkohdista muiden samassa yksikössä asuvien lasten sijoituksesta vastaaville kunnille, aluehallintovirastolle sekä kunnalle, jonka alueella yksikkö toimii. Lapsen sijoittaneella kunnalla on vastuu siitä, että lapsi saa tarvitsemansa hoidon ja että se tapahtuu lastensuojelulain mukaisesti²³⁰.

²²⁷ HE 252/2006 vp. s. 124.

²²⁸ Esim. EOA 1901/2012, EOA 1001/2012.

²²⁹ Lapsiasiavaltuutetun toimiston (2013: 40–41.) julkaiseman raportin mukaan, nuoret tietävät sosiaaliasiamiehestä erittäin heikosti, joten he eivät osaa myöskään hakea apua tältä.

²³⁰ Valvonta voi käytännössä olla vaikeaa, jos lapsi tarvitsee erityistä hoitoa, jota on saatavilla kaukana sijoittajakunnasta.

Lisäksi se kunta ja aluehallintovirasto, jonka alueella sijoituspaikka toimii, valvoo yksikön toimintaa. (LSL 78 § – 79 §)

4.1.3. Palveluntarjoajan vastuu

Jotta oikeusturva voitaisiin taata myös yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää, on myös sen noudatettava samoja lakeja kuin viranomaisten tulee noudattaa samoja tehtäviä hoitaessaan²³¹. Oikeusturvan toteutumisen kannalta ei ole merkitystä sillä rajanvedolla, mikä on hallintotoimintaa ja mikä tosiasiallista palvelua; hallintolain hallintoasialla tarkoitetaan molempia. Toisaalta menettelylliset perusoikeudet saavat erilaisen painotuksen tosiasiallisessa palvelutoiminnassa, jossa ei vaadita kirjallista päätöksentekoa. Yleensä tällaiseen toimintaan ei voi hakea muutosta, eikä esimerkiksi esteellisyys saa samaa merkitystä kuin hallintopäätösten kohdalla. Kuitenkin lopputuloksen kannalta on tärkeää noudattaa kaikessa toiminnassa hyvän hallinnon periaatteita.²³²

Kun lakia yksityisistä sosiaalipalveluista uudistettiin, yhtenä tarkoituksena oli painottaa palveluntarjoajan vastuuta antamastaan hoidosta²³³. Yksityisten sosiaalihuollon palveluntarjoajien on tehtävä omavalvontaa, jonka ohjeistuksesta vastaa Valvira (L yksityisistä sosiaalipalveluista 6 §). Omavalvonnan lähtökohtana on omavalvontasuunnitelma, jonka sisällöstä Valvira on antanut määräyksen. Suunnitelmasta on käytävä ilmi mm. valvonnasta ja toiminnasta vastuussa olevat henkilöt, toimipaikan toiminta-ajatus, arvot ja toimintaperiaatteet, miten asiakkaat ja omaiset voivat vaikuttaa toimintaan sekä miten riskit tunnistetaan ja korjataan. Lisäksi suunnitelmaan on kirjattava henkilöstön rekrytoinnin, tilojen käytön ja asiakasturvallisuuden periaatteet. Omavalvontasuunnitelmaa täydentävät mm. henkilöstö- ja perehdyttämissuunnitelmat.²³⁴ Lastensuojelulaitosten toiminnassa on tärkeää tehdä lastensuojelusuunnitelma ja kirjata lapseen kohdistuneet toimenpiteet tarkasti. Näin osaltaan varmistetaan oikeusturvan ja hyvän hoidon saamisen toteutuminen. Lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan työntekijän on pidettävä yhteyttä lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään sekä huoltajiin (LSL 52 §). Las-

²³¹ Näitä ovat esimerkiksi hallintolaki, kielilaki ja julkisuuslaki.

²³² Mäenpää 2003: 244, 249–252.

²³³ HE 302/2010 vp. s. 9.

²³⁴ Valvira 2012b: 5–8.

tensuojelulaitoksen on varattava riittävästi henkilöstöresursseja ja toimitiloja palvelun laadun turvaamiseksi (LSL 58 § – 59 §)²³⁵.

Palveluntarjoajien on laadittava vuosittain toimintakertomus lupaviranomaiselle, josta ilmenee henkilöstössä, toimitiloissa tai toiminnassa tapahtuneet muutokset. Ennakollista oikeusturvaa on myös valvontaviranomaisen mahdollisuus tehdä tarkastuskäyntejä. Toisin tarkastukseen on oikeutus vasta, jos siihen on perusteltu syy, jolloin jonkun oikeuksia on jo voitu rikkoa. Tarkastuksia voidaan tehdä ilman ennakoilmoitusta. (L yksityisistä sosiaalipalveluista 16 § – 18 §)²³⁶ Kun yksityisen lastensuojelulaitoksen johtaja tai muu laitoksen kasvatus- ja hoitohenkilökuntaan kuuluva käyttää julkista valtaa, toimii hän virkavastuulla (LSL 61 §, RL 40:12)²³⁷

4.2. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot

Lastensuojelun keskeisenä periaatteena mainitaan lapsen ja nuoren mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua omiin asioihin (LSL 4 §). 12 vuotta täyttäneeltä lasta tulee kuulla hallintolain säännösten mukaisesti. Tähän velvoitteeseen sisältyy myös oikeus tutustua asiaa käsitteleviin asiakirjoihin. Myös tätä nuorempien lasten mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon lapsen kehitystason mukaan. Ainoastaan silloin, jos mielipiteen selvittäminen voi aiheuttaa vaaraa lapselle tai hänen kehitykselleen, voidaan se jättää selvittämättä. (LSL 20 §) 12 vuotta täyttäneelle on annettu myös mahdollisuus käyttää puhevaltaa huoltajan ohella häntä koskevassa asiassa. Tähän liittyy myös itseenäinen muutoksenhakuoikeus.²³⁸ Jos tarve vaatii, voidaan lapselle määrätä edunvalvoja huoltajan sijasta käyttämään puhevaltaa²³⁹. Myös lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on ajettava lapsen etua. (LSL 21 § – 22 §, 24 §)

²³⁵ HE 252/2006 vp. s. 76.

²³⁶ Sutela 2003a: 23.

²³⁷ Hänelle voidaan siis antaa virkarikoksesta varoitus, sakko tai vankeusrangaistus (RL 40:1–14).

²³⁸ HE 252/2006 vp. s. 83.

²³⁹ deGodzinsky 2014: 76. Tämä näyttäisi olevan yleistymässä, jota tutkija pitää hyvänä asiana, kunhan edunvalvojen rekrytointiin ja koulutukseen kiinnitetään huomiota.

Koska pääosa lastensuojeluasioista päätetään muualla kuin tuomioistuimissa, on muutoksenhaku turvattava²⁴⁰. Virheellisen hallintopäätöksen voi oikaista tai korjata. Tällainen mahdollisuus ennen varsinaista muutoksenhakua on nopeampi ja joustavampi keino. Se myös parantaa asiakkaan oikeussuojaa.²⁴¹ Muutoksenhakuoikeus lastensuojeluasioissa tapahtuu hallintolainkäyttölain säädösten mukaan (HLL 6 §). Lisäksi lastensuojelulaissa yksilöidään tiettyjen toimien kohdalla erikseen, kuka saa hakea muutosta. Yleensä oikeus on lapsen vanhemmalla, huoltajalla tai sillä henkilöllä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on välittömästi ennen asian valmistelua ollut. Rajoitustoimenpiteitä koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta ainoastaan huoltaja. Poikkeuksena tästä on kuitenkin yhteydenpidon rajoitus, johon on muutoksenhakuoikeus niillä, joihin se kohdistuu. Lapsella itsellään on muutoksenhakuoikeus täytettyään 12 vuotta. (LSL 89 §) Sijaishuollossa tapahtuneita laiminlyöntejä voidaan käsitellä myös vahingonkorvauskantein sekä rikosasioina²⁴².

Kun kaikki kansalliset valitustiet on käyty loppuun, on mahdollista valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n ihmisoikeuskomitealle²⁴³. YK:n lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, että lapset eivät tiedä riittävästi omista mahdollisuuksistaan valittaa heihin kohdistuneista oikeuden loukkauksista.²⁴⁴ Tämä on tullut ilmi myös nuorten kertomana, kun lapsiasiavaltuutetun toimisto selvitti nuorten mielipiteitä lastensuojelusta ja sijaishuollosta. Varsinkin valtion valvontaviranomaisten ja ylimpien oikeusvalvojen tuntemus ja toiminta oli nuorille vierasta.²⁴⁵

4.2.1. Oikaisuvaatimus, muistutus, hallintokantelu

Kunnan viranhaltijan päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen (KunL 89 §). Kun oikaisupyynnömenettely on mahdollista, päätöksestä ei voi muuten valittaa (HL 49b §). Lastensuojelulaitoksen yksikön johtajalla on valta tehdä eristämisen- ja henkilönkatsastuspäätös (LSL 66 §, 70 §). Myös tästä päätöksestä voi tehdä oikaisupyynnön. Se osoi-

²⁴⁰ HE 252/2006 vp. s. 98.

²⁴¹ Kulla 2012: 285.

²⁴² Ks. kritiikkiä vahingonkorvauksesta oikeusturvakeinona Hakalehto-Wainio 2009: 331–333.

²⁴³ Sutela 2003a: 19.

²⁴⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011.

²⁴⁵ Lapsiasiavaltuutetun toimisto 2013: 39–41.

tetaan lapsen kotikunnan tehtävästä vastaavalle toimielimelle.²⁴⁶ Se on tutkittava kiireellisenä (KunL 89 §). Oikaisupyyntö voidaan tehdä laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusperustein. Se voi koskea esimerkiksi toimivallan ylitystä, menettelyvirhettä tai päätöksen lainvastaisuutta.²⁴⁷ Pyyntö on tehtävä kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksistä 14 päivän kuluessa ja muussa tapauksessa 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksesta tulee käydä ilmi mihin päätökseen ja millä perusteilla halutaan muutosta. (KunL 93 § – 95 §, HL 49c §) Viranomaisen voi muuttaa tai kumota valituksen kohteena olevan päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. (HL 49a § – 49g §) Oikaisupyyntöstä tehdystä päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja sen tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KunL 97 §). Valitusoikeus on tällöin ainoastaan oikaisupyyntön tehneellä henkilöllä (HLL 6a §).

Muistutus voidaan tehdä toimintayksiköstä vastaavalle tai johtavalle sosiaaliviranomaiselle. Se voidaan tehdä vapaamuotoisesti ja sen tekemiseen tulee saada tarvittaessa apua kunnan sosiaaliasiamieheltä (Sosiaalihuollon asiakasL 23 § – 24 §). Muistutuksen vastaanottajan on vastattava siihen kohtuullisessa ajassa. Vastaukseen ei voi hakea muutosta (Sosiaalihuollon asiakasL 15 §). Vaikka asiakas olisi jo tehnyt muistutuksen, voi hän myös kannella kohtelustaan valvontaviranomaisille (Sosiaalihuollon asiakasL 23 §).

Hallintokantelun voi asianosaisten lisäksi tehdä kuka tahansa muu henkilö. Se kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaiseen toimintaan tai velvollisuuksien laiminlyöntiin. Se on tehtävä kirjallisesti tai valvovan viranomaisen suostumuksella suullisesti ja kahden vuoden kuluessa kantelun kohteena olevasta toiminnasta. Hallintokantelu on vapaamuotoinen. Siitä on selvittävä mitä toimintaa kantelija pitää virheellisenä ja milloin se on tapahtunut. (HL 53a § – 53b §) Hallintokantelu tehdään aluehallintovirastoon tai periaatteellisesti tärkeässä ja laajakantoisessa asiassa Valviralle.²⁴⁸ Kantelun johdosta voidaan kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai antaa viranomaisen käsitys lainmukaisesta toimintatavasta. Hallintokantelun käsittelijä voi antaa

²⁴⁶ Lapsiasiavaltuutetun toimisto 2013: 25–26.

²⁴⁷ Kulla 2012: 289.

²⁴⁸ Emt.: 336. Hallintokantelulla ei haeta muutosta päätökseen, vaan sen tarkoitus on saada julkista hallintotehtävää hoitava toimimaan toisin jatkossa

myös huomautuksen tai ryhtyä muihin lain vaatimiin toimenpiteisiin. (HL 53a § – 53c §) Annettuun ratkaisuun ei voi hakea muutosta (HL 53d §).

Kannella voi myös yleisille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Kantelu voidaan tehdä myös tosiasiallisista hallintotoimista, ei vain hallintopäätöksistä.²⁴⁹ Tämä on lastensuojelun kannalta tärkeää, koska usein kantelut koskevat juuri päätöksen puuttumista. Lastensuojelulaitosten toiminnasta on kanneltu usein oikeusasiamiehelle.²⁵⁰ Kantelut ohjautuvat pääasiassa oikeusasiamiehelle, koska hänen tulee valvoa erityisesti laitosten toimintaa (L eduskunnan oikeusasiamiehestä 5§).

4.2.2. Tuomioistuimet

Hallinto-oikeus toimii päätöksentekijänä tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa. Tämän on katsottu olevan erityisen tärkeää asianosaisten oikeusturvan vuoksi (LSL 43 §) Myös muut huostaanottoasiat on ratkaistava tuomioistuimessa, mikäli asianosaiset sitä haluavat. Tämä vaatimus johdetaan perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 Artiklan sisällöstä.²⁵¹ Hallinto-oikeus toimii myös lastensuojeluasioiden muutoksenhaku tuomioistuimena. Käsittely tapahtuu pääasiassa hallintolainkäyttölain mukaan. Lastensuojelulaissa on lisäksi siitä poikkeavia säännöksiä. Ne sisältävät esimerkiksi tuomioistuimen oikeuden päättää lapsen hoidosta asian käsittelyn aikana ja ohjeet lapsen kuulemisesta²⁵². Lastensuojeluasiat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä. (LSL 82 § – 88 §)

Hallinto-oikeuden päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se koskee lastensuojelulain 92 §:n mukaisia asioita. Näitä ovat esimerkiksi lapsen huostaanotto ja sijaishuolto, huostassapidon lakkaaminen, yhteydenpidon rajoittaminen

²⁴⁹ Sutela 2003a: 17.

²⁵⁰ Esimerkiksi päätöksessä EOA 2833/2013 kaupunki ei ollut tehnyt päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta. Päätöksessä EOA 4371/2011 liikkumisvapauden ja yhteydenpidon rajoituksista ei ollut tehty päätöstä. Myös päätöksen tiedoksiantamisen laiminlyönnistä on kanneltu, esim. EOA 1558/2012, jossa yhteydenpidon rajoituksen kohteena ollut kummi ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut päätöstä nähtäväksi.

²⁵¹ HE 252/2006 vp. s. 97.

²⁵² deGodzinsky 2014: 77–78. Hallinto-oikeudessa lasten kuuleminen näyttää olevan melko muodollista ja heidän mielipiteet vaikuttavat vain harvoin lopputulokseen.

ja lupa lapsen tutkimiseen. Valituslupa on lapsen ja hänen huoltajan tai edustajan lisäksi sillä viranomaisella, joka on tehnyt asiassa päätöksen. (LSL 92 §) Rikosasioita käsitellään normaalisti käräjäoikeudessa. Lastensuojelulaitoksiin liittyen voidaan tutkia esimerkiksi pahoinpitelyjä, vapaudenriistoa ja virkarikoksia. Rikoksista voidaan määrätä myös vahingonkorvaus.

Eräs paljon julkisuuttakin saanut tapaus koski Kuttulan perheyhteisöön sijoitettujen kolmen nuoren epäiltyjä pahoinpitelyitä. Korkein oikeus tutki, oliko lastensuojelulaitoksen johtaja toiminut virkavastuulla, kun hän oli kahden nuoren karkumatkan jälkeisessä tilanteessa lyönyt avokämmenellä ja vitsalla nuoria. Toisessa tilanteessa lastensuojelulaitoksen johtaja oli herättäessään humalassa ollutta nuorta lyönyt ja painanut tämän linja-auton lattialle. Pahoinpitelysyytteitä ei vanhentuneina tutkittu. Korkeimman oikeuden mukaan kyse ei ollut julkisen vallan käytöstä, vaan tavanomaisesta, sinänsä lainvastaisesta, kurinpidollisesta toiminnasta. Ään. 4–1. Eriävän mielipiteen jättänyt oikeuden jäsen katsoi lastensuojelulaitoksen johtajan toimineen virkavastuulla. (KKO 2002:21)

Tässä tulee ilmi se ero, joka yksityisen ja julkisen sektorin välillä on rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Yksityisen lastensuojelulaitoksen johtaja tai muu työntekijä ei voi joutua virkavastuuseen tekemisistään muuta kuin käyttäessään julkista valtaa. Virkasuhteessa julkisyhteisöön oleva voidaan tuomita virkarikoksesta myös muissa tehtävissään. Julkisyhteisöön työsuhteessa olevan virkavastuu ulottuu laajemmalle kuin yksityisen sektorin työntekijän, mutta se ei ole niin laaja kuin virkasuhteessa olevalla.²⁵³ Em. oikeustapauksessa tuomio olisi voinutkin olla toinen, jos lastensuojelulaitos olisi ollut kunnan omistama ja johtaja virkasuhteessa kuntaan.

Tuomioistuinkäsittelyssä ongelmallista on lapsen mielipiteen selvittäminen. Lastensuojelulain mukaan lapsen mielipide olisi aina selvitettävä häntä koskevassa päätöksenteossa. Näin ei kuitenkaan käytännössä useinkaan ole. Sosiaalihuollon asiakirjoissa voi olla maininta lapsen mielipiteestä, mutta ei siitä, miten se on saatu selville. Tällöin tuomioistuin ei voi olla varma lapsen tosiasiallisesta tahdosta ja ei voi siten käyttää tietoa päätöksenteossa. Lapsella on oikeus käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa sekä kirjallisesti että suullisesti. Kuitenkin hallinto-oikeuden päätöksissä lapsen mielipide tai hänen itsensä kertomat asiat ovat harvinaisia.²⁵⁴

²⁵³ Huhtanen 2012: 104–105.

²⁵⁴ deGodzinsky Virve-Maria 2014: 39–45. Esimerkiksi huostaanottoasioita käsittelevässä tutkimuksessa ainoastaan 60 % tapauksista lapsen mielipide oli selvitetty sosiaalihuollossa. Lopuissa tapauksissa mieli-

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii Euroopan ihmisoikeussopimukseen kohdistuvia loukkauksia. Sen tuomioita on noudatettava siinä valtiossa, jota päätös koskee. Toisin muutkin päätökset vaikuttavat ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön kansallisissa tuomioistuimissa. Täytäntöönpanon valvonta kuuluu ministerikomitealle (EIS 46 Art.). Langettavan tuomion seurauksena tulee valtion toimittaa komitealle selvitys, mitä toimia se on tehnyt poistaakseen sopimusloukkaukset jatkossa. Rangaistuksena tulee yleensä suorittaa vahingonkorvaus, jonka maksamista komitea valvoo. Tapauksissa, joissa lainsäädäntöä tulee muuttaa tai tehdä muita toimenpiteitä loukkausten poistamiseksi, on valtion annettava selvitys toimistaan. Asia poistuu komiteasta vasta tarvittavien muutosten tekemisen jälkeen.²⁵⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset ovat lopullisia (EIS 44 Art.). Suomea koskevat päätökset koskevat yleensä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (EIS 6 Art.), oikeudenkäynnin kestoa (EIS 6 Art.), oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (EIS 13 Art.) ja sanavapautta (EIS 10 Art.). Lastensuojeluun liittyen on vedottu myös perhe-elämän suojaan (EIS 8 Art.) huostaanoton lopettamisen, sijaishuollossa olevien lasten tapaamisten rajoittamisen tai perheen jälleenyhdistämistoimenpiteiden puutteiden johdosta. Usein päätöksissä on katsottu sopimusta rikotun.²⁵⁶

YK:n ihmisoikeuskomitea tutkii YK:n KP-sopimukseen kohdistuvia loukkauksia. Valtioiden on tehtävä vuosittainen raportti sopimuksen toteutumisesta. Myös yksittäiset kansalaiset voivat valittaa komitealle, jos he katsovat KP-sopimukseen kirjattuja oikeuksiaan loukatun. Lastensuojeluun liittyen valituksia ei ole tehty Suomesta. Ihmisoikeuskomitean päätökset eivät ole samassa asemassa kuin tuomioistuinten päätökset, mutta

pide on voitu selvittää, mutta sitä ei ole kirjattu, joka kirjoittajan mukaan kertoo siitä, että lapsen osallisuutta ei sosiaalihuollossa oteta tosissaan. Hallinto-oikeuksien päätöksissä ”lapsen ääni” kuului vain viidenneksessä päätöksistä. Vaikka lasta olisi kuultu oikeudessa, ei se välttämättä näkynyt päätöksessä.

²⁵⁵ Pellonpää 2005: 103–104, 200–201. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset ratkaistaan kolmesta tuomarista koostuvassa komiteassa, seitsemästä tuomarista koostuvassa jaostossa tai 17 tuomarista koostuvassa suuresta jaostossa. Jaostoon ja suureen jaostoon kuuluu osapuolena olevan valtion tuomari. Lisäksi yhden tuomarin kokoonpanolla voidaan ratkaista selvästi tutkimatta jätettävät tapaukset. (EIS 26 Art.). Yleensä päätökset tehdään jaostoissa.

²⁵⁶ Esim. tapaus *R. v. Finland* (30.5.2006), jossa Suomi sai langettavan tuomion perheen jälleenyhdistämiskaavan loukkaamisen johdosta (EIS 8 Art. perhe-elämän suoja) sekä tapaus *C. v. Finland* (9.5.2006), jossa langettava tuomio tuli niin ikään EIS 8 Artiklan perusteella. Ks. Myös EIT tapaus *K.A. v. Finland* (14.1.2003). Toisin päätettiin esimerkiksi tapauksessa EIT tapaus *R.T. and others v. Finland* (8.10.2002).

niillä voidaan kuitenkin tosiasiallisesti vaikuttaa lainsäädäntöön ja sen tulkintaan. Eri-tyisesti lasten oikeuksien osalta YK:n lasten oikeuksien komitea antaa lausuntoja sopimusmaiden antamista, lasten oikeuksien tilaa käsittelevistä raporteista. Suomen osalta komitea on ollut huolissaan mm. sijoitettujen lasten elinolosuhteista ja oikeusturvan tosiasiallisesta toteutumisesta. Myös viranomaisten yhteistyö, koulutus ja lapsen oikeuksista ja edusta tiedottaminen vaativat uusimman loppupäätelmän mukaan parannusta.²⁵⁷

²⁵⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitea 2011.

5. LOPUKSI

Lastensuojelulaitoksen johtajan valta tehdä rajoituspäätöksiä ei lainsäätäjän mielestä sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kuitenkin esimerkiksi päätös esineiden haltuunotosta ja erityisestä huolenpidosta on haluttu pitää kunnan viranomaisilla, koska niiden on katsottu sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Rajoitustoimenpiteiden käytön tarve tulee kuitenkin yleensä esiin laitoksen aloitteesta. Onko todellinen päätöksenteko pysynyt viranomaisilla vai toimivatko he ainoastaan lastensuojelulaitosten pyyntöjen mukaan, tulisi selvittää. Sille, mikä on niin merkittävää julkista valtaa sisältävä tehtävä, ettei sitä voida antaa yksityisen tehtäväksi, ei näytä löytyvän selkeää linjaa. Rajoitustoimenpiteissä merkitystä näyttää olevan rajoituksen kestolla, koska yli 30 päivää kestävät rajoitukset on pidetty viranomaisten päätettävänä. Opettajille annettu valta ottaa haltuun esineitä ja aineita sekä siihen liittyvä kiinnipito-oikeus viestittävät sitä linjaa, että rajoitusoikeudet saadaan yksityiselle tarpeen vaatiessa. Näyttää siltä, että yksityistäminen etenee pikkuhiljaa, ja sitä mukaa kun ongelmia tulee, voidaan valtuuksia lisätä tulkintalinjaa lieventämällä.

Kunnan toiminnan kannalta voi olla järkevää ulkoistaa sosiaalipalveluita yksityiselle, koska esimerkiksi lastensuojeluun tarvitaan erikoisosaamista. Toisaalta, koska kunnat eivät voi siirtää päätöksentekoa vaativimmissa asioissa ulkopuolisille, on pohdittava, olisiko valvonnan kannalta tarkoituksenmukaisempaa, että myös näihin päätöksiin perustuvat toimet tapahtuisivat päätöksentekijän alaisuudessa. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman tulisi perustua hänen tarpeisiin, toiveisiin ja odotuksiin, ei organisaation tai henkilökunnan tarpeisiin²⁵⁸. Tämä tulisi huomioida myös kunnan päätöksenteossa. Lastensuojelua tarvitsevan on saatava tarpeitaan vastaavaa hoitoa ja huolenpitoa. Lisäksi kunnan on pyrittävä siihen, että myös vanhemmat saisivat tarvitsemansa tuen, joka mahdollistaisi perheen jälleenyhdistämisen.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa on pyritty lainsäätäjän toimesta parantamaan. Lainsäädännössä perustuslain 124 § on huomioitu esimerkiksi virkavastuun ulottamisella myös rajoitustoimenpiteitä tekeviin henkilöihin, vaikka he eivät toimisi virassa. Toi-

²⁵⁸ HE 137/1999 vp. s. 1.

saalta virkavastuu ei saa samanlaista sisältöä kuin jos kyseessä olisi virkamies. Yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajaa ei voida panna viralta, vaikka hän syyllistyisi virkarikokseen. Jos kyseessä on rikos, joka vaarantaa lastensuojelulaitoksen lainmukaisen toiminnan, voi lupaviranomainen toki peruuttaa toimiluvan, jolloin henkilö ei enää tosiasiallisesti voi toimia tehtävässään. Oikeusturvan kannalta olisi hyvä tutkia, ovatko viraltapanon ja toimiluvan peruuttamisen kriteerit verrattavissa toisiinsa.²⁵⁹ Toisaalta toimiluvan peruuttaminen voi olla käytännössä vaikeaa, koska kuitenkin lasten huolto olisi taattava keskeytyksettä.

Valvonnan riittävyys on ollut ongelma jo ennen nykyisen lastensuojelulain voimaantuloa. Pätevän henkilöstön riittävyys on myös ongelma lastensuojelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka juuri koulutuksen ja pätevyyden tärkeyttä on lainsäätäjän taholta korostettu, ei tämä ole vaikuttanut käytännössä.²⁶⁰ Lastensuojelulaitoksilta vaadittava omavalvontasuunnitelma voi parhaimmillaan olla hyvä apuväline viranomaisten valvontatehtävissä, mutta toisaalta se voi johtaa kuntien ja valtion viranomaisten valvonnan vähentämiseen, koska lainsäätäjä on tällä omavalvontasuunnitelman vaatimuksella nimenomaan painottanut toiminnanharjoittajan vastuuta. Se on myös ristiriidassa julkisen valvontavastuun kanssa. Kun muutenkin viranomaisten suorittama valvonta on ollut riittämätöntä, tämä voi antaa signaalin, että se voi entisestään sitä vähentää. Omavalvonnan lisääntymisen vaikutusta ulkopuolisten tahojen valvonnan määrään voisi myös tutkia nyt, kun uudet säännökset ovat olleet muutaman vuoden voimassa.

Suurimmat puutteet näyttävät olevan tietojen kirjaamisessa sekä lapsen kuulemisessa ja mielipiteiden selvittämisessä. Lapsen oma mielipide tuntuu katoavan jonnekin matkalla päätöksentekijälle. Ainakin osittain syy näyttäisi olevan useiden tahojen välisissä tiedonsiirron ongelmissa. Pitkät ketjut päättävän hallinnon ja asiakkaan välillä vaarantavat tämän lapsen oikeuden. Lastensuojelulaitoksissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että heidän kirjaamat asiat ovat kunnan asiakirjoja. Tämä voisi auttaa työntekijöitä ymmärtämään sen, että kirjausten tulee olla hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia, eli esimer-

²⁵⁹ Aihetta on kritisoitu myös eri näkökulmasta. Talentian tiedotteen sisältämän Talentian puheenjohtajan, Tero Ristimäen haastattelun mukaan valvontaviranomaisen mahdollisuus peruuttaa toimilupa voi koskea ainoastaan yksityisiä lastensuojelulaitoksia, kun taas kunnan omaa laitosta tällainen uhka ei koske, jolloin kuntien toiminta ei ole yhtä tehokkaan valvonnan alla.

²⁶⁰ HE 252/2006 vp. s. 53.

kiksi kieleltään ymmärrettäviä. Tämä on erittäin tärkeää kunnan sosiaalityöntekijöille, jotka valvovat laitosten toimintaa. Myös kirjausten tarkkuus ja niistä raportointi tulee olla asianmukaista, jotta mahdollisiin lainvastaisiin ja asiattomiin tapauksiin voitaisiin puuttua ajoissa. Muutenkin yhteydenpidon yksityisten lastensuojelulaitosten ja kunnan viranomaisten välillä tulisi olla aktiivista varsinkin rajoitustoimenpiteiden käytön yhteydessä.

Kun yksityisten järjestämät sosiaalipalvelut järjestetään kunnan kanssa tehtävillä sopimuksilla, voi tehtävien jako muodostua ongelmalliseksi, koska kunnan olisi ohjattava palveluntarjoajia yhtäältä toimimaan kuten lainsäädäntö edellyttää ja toisaalta sen olisi pysyttävä sopimuksessa. Tämä edellyttää sopimuksen tekijöiltä hyvää asiantuntemusta sekä itse lastensuojelutyöstä että lainsäädännöstä. Koska lastensuojelussa on pulaa pätevistä henkilöistä, olisikin hyvä pohtia tulisiko kunnille antaa enemmän ohjausta ja esimerkiksi suoria malleja yksityistä lastensuojelua koskevien sopimusten tekemiseen. Mallisopimusten käytöstä määrääminen kuitenkin rajoittaisi kuntien valtaa järjestää palvelunsa siten kuin itse haluavat. Yksi vaihtoehto voisi olla lastensuojeluasioiden keskitäminen sote-uudistuksen yhteydessä, jolloin myös tarvittavat asiantuntijapalvelut voitaisiin taata paremmin.

Mielestäni on oikeutettua kysyä, voiko julkista hallintotehtävää siirtää yksityiselle, jos edellytykset valvonnan riittävyydelle puuttuvat. Se kun on yksi perustuslain 124 §:n toimivallan siirtämisen edellytyksistä. Se, että asiasta voi kannella oikeusasiamiehelle tai ylemmille viranomaisille ei poista tämän edellytyksen puutteita. Kun kyse on lasten perustavaa laatua olevista oikeuksista, eivät jälkikäteiset oikeusturvakeinot voi olla riittävä keino korjata tilannetta. Sosiaalialalla yksityistäminen on kuitenkin jo pitkällä, eikä tarpeellisen hoidon saatavuutta voida välttämättä taata muutoin. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että yksityisten lastensuojelulaitosten ja eri valvontaviranomaisten välistä tiedonkulkua kehitetään jatkuvasti, jotta vääriin toimintatapoihin ja ongelmiin voidaan puuttua mahdollisimman nopeasti. Myös vastuunjako tulisi selkiyttää, jotta valvontaan ei jäisi aukkoja.

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Aer, Janne (2012). Lastensuojeluoikeus. Helsinki: SanomaPro Oy.

deGodzinsky Virve (2012). Lasten suojelua vai lastensuojelua? Oikeus 4/2012, 579–586.

de Godzinsky Virve-Maria (2014). Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 267. Helsinki: Tammerprint Oy. Saatavissa 24.2.2015: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/JIJpo1bAP/267_de_Godzinsky.pdf.

Euroopan parlamentti (2014). Faktatietoja Euroopan Unionista - 2014. Euroopan perusoikeuskirja. Saatavissa 28.8.2014: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_1.1.6.pdf.

Hakalehto-Wainio Suvianna (2009). Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa. Oikeus 3/2009, 330–333.

Hallberg, Pekka (2011). Oikeusturva (PL 21§), 783–808. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2011). Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press.

Heuru, Kauko 2001. Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.

- Huhtanen, Raija (2012). Kunnan sosiaali- ja terveystalveluiden yksityistaminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos, 81–110. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto ja Hannele Palukka. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi: Talentum media Oy.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Saarijärvi: Talentum media Oy.
- Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: JuraNova.
- Kaihovaara, Riikka (2014). Kuttulan kadotetut lapset: käsikirjoitus. Yle. Saatavissa 10.4.2014: <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/03/24/kuttulan-kadotetut-lapset-kasikirjoitus>.
- Kannala, Pieti (2013). Laitosvallasta lapsen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteuttamiseen lastensuojelulaitoksissa. Helsinki. (EDILEX).
- Karapuu, Heikki (2011). Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, 63–88. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.
- Kekoni, Taru, Manu Kitinoja & Tarja Pösö: Erityinen huolenpito koulukodeissa. Stakes, Raportteja 36/2008. Saatavissa 2.3.2015: <http://julkari.fi/bitstream/handle/10024/77376/R36-2008-VERKKO.pdf?sequence=1>.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä - valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Koivisto, Ida (2014). Julkisen vallan rajoilla. *Lakimies* 5/2014, 675–694.

Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Koskela, Antti (2012). Yksityiset hoivayhtiöt hakevat kasvua lastensuojelusta. Saatavissa 10.4.2014: <http://anttikoskela.puheenvuoro.uusisuomi.fi/121844-yksityiset-hoivayhtiot-hakevat-kasvua-lastensuojelusta>.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2013). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum Oyj.

Kulla, Heikki (2012). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum media Oy.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto (2013). ”Suojele unelmia, vaali toivoa” Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6. Toim. Varjo Pipsa, Johanna Barkman, Johanna Kii-li, Marko Nikkanen, Mikko Oranen & Jaana Tervo. Jyväskylä. Saatavissa 24.2.2015: http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=5535297&name=DLFE-22613.pdf.

Lastensuojelun käsikirja (2014). Helsinki: THL. Saatavissa 27.3.2014: <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/14>.

Lähdesmäki, Kirsi (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa?, 75 – 85. Teoksessa: *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. Toim. Hyyryläinen Esa & Olli-Pekka Viinamäki. *Acta Wasaensia* No 238. Julkisjohtaminen 16.

Mahkonen, Sami (2010). Lastensuojelu ja laki. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Muukkonen, Matti (2012). Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edita Publishing Oy. Edilex 2012/14. Saatavissa 2.3.2015: www.edilex.fi/lakikirjasto/8729.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki. Edita Publishing Oy.

Oikeusministeriö (2013). Selvityksiä ja ohjeita 37/2013: Lainkirjoittajan opas. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa 10.4.2014: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_2013094.pdf.

Ojanen Tuomas & Martin Scheinin (1999). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, 171–196. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Juva: WSOY Lakitieto.

Ojanen Tuomas & Martin Scheinin (2011) a. Liikkumisvapaus, 317–388. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.

Ojanen Tuomas & Martin Scheinin (2011) b. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto, 227–280. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: Wsoy-Pro.

Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum.

- Ryynänen, Aimo (1991). Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Räty, Tapio (2012): Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Porvoo: Edita Publishing.
- STM (2014). Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:4. Toim. Marjo Lavikainen, Aila Puustinen- Korhonen ja Kristiina Ruuskanen. Tampere. Saatavissa 16.7.2014: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882186&name=DLFE-30055.pdf.
- Sutela, Marja (2003) a. Oikeusturvasta yksityisessä lastensuojelulaitoksessa. Edita Publishing Oy. Saatavissa 27.3.2014: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/artikkelit/1131.pdf>.
- Sutela, Marja (2003) b. Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen – oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Syvälä, Maria (2012). ”Lapsibisnestä ei valvo kukaan”. Taloussanomat 16.6.2012.
- Syvälä, Maria (2014). 10 muutosehdotusta: Kohti parempaa perheidensuojelua. 19.10.2014. Saatavissa 27.3.2015: <http://www.lokakuunliike.com/mariasyvaumllaumln-blogi/10-muutosehdotusta-kohti-parempaa-perheidensuojelua>.
- Talentia (2012). Talentian tiedotteet 30.5.2012. Saatavissa 17.12.2014: http://www.talentia.fi/ajankohtaista/talentian_tiedotteet/sosiaalityontekijoista_pulaa_lastensuojelussa__aloituspaikkoja_lisattava_sosiaalityohon.2830.news
- THL (2011). Yksityiset sosiaalipalvelut. Suomen virallinen tilasto. Tilastoraportti 25/2011. Helsinki. Saatavissa 10.4.2014: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80432/Tr25_11.pdf?sequence=1.

Tieteen termipankki (2014): Oikeustiede: julkinen hallintotehtävä. Saatavissa 5.11.2014: [http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkinen hallintotehtävä](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkinen_hallintotehtava).

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro.

Tuori, Kaarlo (1995). Sosiaalioikeus. Juva: WSOY.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYPro.

Valvira (2012) a. Ohje viranomaisille 7/2012. Tupakkalain muutos lastensuojelulaitoksissa. Dnro 7454/05.00.00.01/2012. Helsinki. Saatavissa 28.7.2014: http://www.valvira.fi/files/tiedostot/v/a/Valvira_ohje_viranomaisille_7_2012.pdf.

Valvira (2012) b. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelmien laatimista, sisältöä ja seuraamista koskevat määräykset. Dnro 7754/03.03/2011. Helsinki. Saatavissa 14.4.2014: http://www.valvira.fi/files/tiedostot/m/a/Maaryksitys_omavalvontasuunnitelmasta.pdf.

Valvira (2012) c. Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatus, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valvontaohjelmia 4:2012. Dnro 8678/05.00.04/2011. Helsinki. Saatavissa 10.2.2015: http://www.valvira.fi/files/tiedostot/s/i/Sijaishuollon_valvontaohjelma.pdf

Valvira (2013) a. Itsemääräämisoikeuden toteutuminen sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa: lastensuojelussa, vammaispalveluissa, mielenterveyspalveluissa ja päihdehuollossa. Helsinki. Saatavissa 23.2.2015: http://www.valvira.fi/files/tiedostot/s/e/Selvi_tyksia_1_2013.pdf.

- Valvira (2013) b. Kunnalliset lastensuojelupalvelut, valtakunnallinen valvontaohjelma 2013 – 2014. Helsinki. Saatavissa 7.10.2014: [http://www.valvira.fi/files/valvon taohjelmat/Kunnalliset_lastensuojelupalvelut.pdf](http://www.valvira.fi/files/valvon%20taohjelmat/Kunnalliset_lastensuojelupalvelut.pdf).
- Valvira (2013) c. Vanhustenhuollosta, toimeentulotuesta ja lastensuojelusta kanneltiin eniten. Helsinki. Saatavissa 12.4.2014: http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/vanhustenhuollosta_toimeentulotuesta_ ja _lastensuojelusta_kanneltiin_eniten.
- Valvira (2014) a. Valtakunnallinen lastensuojelun henkilöstöselvitys. Helsinki. Saatavissa 7.10.2014: http://www.valvira.fi/files/selvitykset/Lastensuojelun_henkilostselvitys.pdf.
- Viljanen Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa: WSOY Laitos.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011) a. Perusoikeuksien rajoittaminen, 139–170. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011) c. Perusoikeuksien soveltamisala, 89–138. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011) b. Yksityiselämän suoja, 389–412. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WsoyPro.
- VTV (2012). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2012. Tuloksellisuus tarkastuskertomus. Lastensuojelu. Dnro 321/54/2010. Helsinki. Edita Prima Oy. Saatavissa 12.2.2015: http://www.vtv.fi/files/3161/06_2012_lasten_suojelu_netti.pdf.

OIKEUSTAPAUKSET

KKO 2002:21

KHO 6.6.2014/1773 (FINLEX)

KHO 10.8.2012/2127 (FINLEX)

KHO 4.7.2006/1714 (FINLEX)

KHO 1974 II 31

Turun HAO 9.12.2011 11/0764/2 (FINLEX)

EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN

EIT tapaus *R. v. Finland* (30.5.2006)

EIT tapaus *C. v. Finland* (9.5.2006)

EIT tapaus *K.A. v. Finland* (14.1.2003)

EIT tapaus *R.T. and others v. Finland* (8.10.2002)

YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT

EOA 2833/2013 Kaupungin lastensuojelun yleinen käytäntö lapsen yhteydenpidon toteuttamisessa oli lainvastainen.

EOA 1184/2013 Vastaus lastensuojelun valvontaan liittyvässä asiassa.

EOA 2777/2012 Kasvatukseen liittyvät säännöt eivät saa olla mielivaltaisia lastenkodissa.

EOA 1901/2012 Kunnat eivät valvoneet riittävästi lasten sijaishuollon lainmukaisuutta.

EOA 1558/2012 Asianosaisuus lapsen yhteydenpitoa rajoitettaessa.

EOA 1001/2012 Lastensuojelulaitoksen käyttämät rajoitustoimenpiteet eivät perustu lakiin.

EOA 4511/2011 Sosiaalitoimi viivytteli huostaanotetun lapsen yhteydenpitoa ja huostassapidon lopettamista koskevien asioiden käsittelyssä.

EOA 4371/2011 Rajoituspäätöksen tekeminen lastensuojelussa sekä oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon.

EOA 3572/2011 Nuoren korvausvastuu lastensuojelulaitoksessa tapahtuneesta vahingosta.

EOA 848/2011 Verotuksen avustavista tehtävistä tulisi säätää lailla.

EOA 4547/2010 Esitys lastensuojelulaitoksessa lapselle aiheutetun kärsimyksen hyvittämisestä.

EOA 4138/2009 Yksityisessä lastenkodissa käytettiin lainvastaista rajoitustoimenpidettä.

EOA 2562/2009 Yhteydenpidon rajoituksesta on tehtävä päätös viivytyksettä.

EOA 3904/2006 Huostaan otetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen ja äidinkielen huomioon ottaminen sijoituksessa.

EOA 2432/1999 Omaisuudenhoitoyhtiön tarkastusvaliokuntaa koskeva asia.

OKV 9.9.2010 1227/1/2009 Lastensuojelulaitoksen käytäntö vastoin lastensuojelulakia.

VIRALLISLÄHTEET

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990.

Euroopan Unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01.

HE 108/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 130/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta.

HE 66/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.

HE 331/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

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

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

HE 178/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytötlain muuttamisesta.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 228/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 22/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

LOS Saatavissa 22.8.2014: www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimuskokonaisuudessaan/.

PeVL 35/2013 vp. liittyen HE laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta 66/2013 vp.

PeVL 23/2013 vp. Liittyen HE eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi 79/2012 vp.

PeVL 53/2010 vp Liittyen HE laiksi Suomen metsäkeskuksesta 260/2010.

PeVL 48/2010 vp. Liittyen HE riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 237/2010 vp.

PeVL 58/2006 vp. liittyen HE lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 252/2006.

PeVL 5/2006 vp. liittyen HE laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

YK:n lapsen oikeuksien komitea (2011). Lapsen oikeuksien komitea 57.istunto. Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. Päätelmät: Suomi. CRC/C/FIN/CO/4, päivitetty versio 7.9.2011

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.