

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain,
vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeus-
lain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta (HE 225/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Lotta Silvennoinen ja lakimies Hanna Rantala, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- kehittämisspäälikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö

- hallintoneuvos Pirkko Ignatius, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Maila Siivonen, Helsingin hallinto-oikeus
- hankepäällikkö Kirsti Kuivajärvi, Rikosseuraamusvirasto
- johtaja Kaisa Tammi-Moilanen, Vanajan vankila
- erikoistutkija Tarja Heino ja projektipäällikkö Päivi Sinko, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
- kehittämisspäälikkö Susanna Kalavainen, Ensi- ja turvakotien liitto
- neuvotteleva lakimies Sami Uotinen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Hämeenlinnan vankila
— Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulain kiireellistä sijoitusta ja väliaikaista määräystä koskevia säännöksiä. Tavoitteena on parantaa lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa nopeuttamalla lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa ja selkeyttämällä päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Päätöksentekojärjestelmä säilyisi esityksen mukaan pääpiir-

teissään ennallaan. Kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirrettäisiin kuitenkin hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle. Kiireellinen sijoitus raukeaisi, jollei päätöstä kiireellisen sijoituksen jatkamisesta tai päätöstä huostaanotosta taikka hakemusta huostaanotosta olisi tehty 30 päivässä sijoituksen alkamisesta. Määräajan pituus olisi sama riippumatta sii-

tä, antaako huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi suostumuksensa kiireellisen sijoituksen jatkamiseen. Kiireellistä sijoitusta voitaisiin jatkaa enintään 30 päivällä.

Kunnallisen viranhaltijan velvollisuus vaatia hallinto-oikeudelta väliaikaista määräystä, kun kiireellinen sijoitus on tehty huostaanottoasian ollessa jo vireillä hallinto-oikeudessa, poistuisi. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voisivat antaa väliaikaisen määräyksen omasta aloitteestaan tai lapsen ja hänen vanhempansa tai huoltajansa vaatimuksesta. Väliaikainen määräys voitaisiin antaa sekä huostaanottoasian että sijaishuollon muutosta koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jos lastensuojeluasia olisi vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kunnallinen viranhaltija olisi velvollinen ilmoittamaan tuomioistuimelle tekemästään kiireellisestä sijoituksesta tai kiireellisen sijoituksen aikana tehdystä sijaishuollon muutospäätöksestä.

Lapsen edun ja vanhempien oikeusturvan taakkaamiseksi päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankeus- tai tutkintavankeusrangaistustaan suorittavan vanhempansa kanssa vankilaan siirrettäisiin Vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Samalla täydennettäisiin lastensuojeluilmoitusta koskevaa säännöstä siten, että muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunta tulisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Uutena tapana saattaa lastensuojeluasia vireille määriteltäisiin pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin velvollisuudesta ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen.

Säännöstä lapsen kuulemisesta hallintotuomioistuimessa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lasta tulisi ensisijaisesti kuulla niin, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi on läsnä, jos menettely on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi.

Suljettuna hoitona annettava erityinen huolenpito rajattaisiin koskemaan 12 vuotta täytäneitä lapsia. Samalla selkeytettäisiin lastensuojelun ja terveydenhuollon vastuualueita. Asiakkaiden oikeusturvaa ja yhteistyötä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa lapsen sijaishuollon aikana parannettaisiin tämentämällä ja täydentämällä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontavastuuta koskevia säännöksiä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sijaan kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija voisi tehdä päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta sijaishuollon aikana.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi ja täydennettäväksi lastensuojelulain säännöksiä, jotka koskevat lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevaa kuntaa, lastensuojeluasian vireille tuloa ja asiakkuuden alkamista, lapsen huollosta päättämistä huostassapidon aikana sekä lapsen terveydentilan tutkimista.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettaviksi tarpeellisilta osin vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lastensuojeluasioiden käsittely

Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että vuoden 2008 alussa voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) säännöksiä kiireellisestä sijoituksesta ja väliaikaismääräyksestä tarkistetaan.

Lakivaliokunta on tyytyväinen siitä, että lain toimeenpanossa havaittuihin epäkohtiin puututaan näin nopeasti.

Lakivaliokunta kannattaa esitykseen sisältyvää ehdotusta siitä, että kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirretään kunnalliselle viranhaltijalle. Voimassa olevan lastensuoje-

lulain mukaan päätöksen kiireellisestä sijoituksesta tekee kunnallinen viranhaltija, kun taas kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekee hallinto-oikeus. Saadun selvityksen mukaan lastensuojeluasioiden määrä on viime vuosina selvästi kasvanut, ja erityisesti kiireellisten sijoitusten jatkopäätökset ovat työllistäneet hallinto-oikeuksia. Kiireellisen sijoituksen jatkamisen edellytykset eivät kuitenkaan käytännössä ole jättäneet hallinto-oikeuksille kovinkaan paljon harkintavaltaa, minkä vuoksi käsittely on muodostunut mekaaniseksi. Esitys mahdollistaakin sen, että hallinto-oikeuksien voimavarat voidaan kohdistaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta kunnallisen viranhaltijan tekemään jatkopäätökseen turvaa valiokunnan mielestä riittävällä tavalla asianosaisen oikeusturvan. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on näissä asioissa valitettu nykyisinkin vähän.

Esityksen mukaan sama kunnallinen viranhaltija ei saa päättää sekä kiireellisestä sijoituksesta että sen jatkamisesta. Lakivaliokunta pitää hajautettua päätöksentekoa perusteltuna, koska lapsia koskevissa asioissa on korostuneesti kiinnitettävä huomiota lapsen edun ja oikeusturvankäytökohtien huomioon ottamiseen. Voidaan arvioida, että hajautetulla päätöksenteolla on etuja myös viranhaltijan kannalta, sillä lastensuojelutilanteet ovat usein vaikeita ja herättävät voimakkaita tunteita asianosaisissa.

Päätöksenteon hajauttaminen voi pienille kunnille olla käytännössä vaativa tehtävä. Lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että pienissä kunnissa kiireellisten sijoitusten määrä on ollut hyvin vähäinen. Käytännön järjestelyjä helpottaa myös se, että pienet kunnat voivat turvautua niihin kuntien välisiin yhteistoimintajärjestelyihin, joita käytetään jo nykyisin muissa lastensuojeluasioissa.

Kun lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskeva asia on vireillä, hallinto-oikeus voi antaa väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta ja siitä, miten lapsen hoito ja kasvatus on asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä. Esityksessä ehdotetaan, ettei kunnallinen viranhaltija enää voisi vaatia väliaikaista määräystä.

Lakivaliokunta puoltaa ehdotusta, sillä saadun selvityksen mukaan väliaikaisia määräyksiä on kuntien viranhaltijoiden hakemuksesta annettu hallinto-oikeuksissa runsaasti, jopa aivan rutini-
niluonteisesti.

Hallinto-oikeus ja myös korkein hallinto-oikeus voisivat jatkossa antaa väliaikaisen määräyksen omasta aloitteestaan tai lapsen ja hänen vanhempansa tai huoltajansa vaatimuksesta. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, millaisissa tilanteissa tuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen omasta aloitteestaan. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tuomioistuimen omasta aloitteesta antamaa väliaikaista määräystä ei ole tarkoitettu käytettäväksi ikään kuin varmuuden vuoksi, vaan erityistilanteissa, joissa väliaikaisen määräyksen antamiselle on tarvetta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi tai tilanteen rauhoittamiseksi tuomioistuinkäsittelyn ajaksi.

Lapsen turvallisuutta ei kuitenkaan aina voida riittävän nopeasti turvata väliaikaisella määräyksellä. Jos lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin on toimittava nopeasti, kunnallinen viranhaltija voi turvaamistoimena päättää kiireellisestä sijoituksesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan onkin perusteltua, että esitys mahdollistaa sekä kiireellisen sijoituksen että väliaikaisen määräyksen käyttämisen, sillä näin voidaan varmistaa se, että lapsen etu turvataan kussakin yksittäistapauksessa mahdollisimman hyvin ja tarkoituksenmukaisesti. Tiedonkulun varmistamiseksi on tärkeää, että esityksessä ehdotetaan kunnalliselle viranhaltijalle velvollisuutta ilmoittaa kiireellisestä sijoituksesta hallinto-tuomioistuimelle, jos lastensuojeluasia on siellä vireillä.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty pohdittavaksi, onko tarpeellista, että hallinto-oikeus päättäessään lapsen huostaanotosta määrää myös sijoituspaikasta. On tuotu esiin, että myös sijoituspaikasta päättäminen tulisi siirtää kunnalliselle viranhaltijalle, jolloin asianosaisen oikeusturvatakeena olisi valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Lakivaliokunta korostaa, että huostaanotto ja sijaishuoltopaikan valinta vaikuttavat voimakkaasti lapsen ja hänen per-

heensä tilanteeseen. Tällaiseen päätökseen eivät saisi vaikuttaa kunnan talouteen liittyvät seikat. Nykytilaa, jossa päätöksentekijänä on hallinto-oikeus, voidaankin puoltaa tuomioistuimen riippumattomuudella ja puolueettomuudella sekä oikeusturvasyillä. Lakivaliokunta kuitenkin esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta harkitsee, onko nykyisen sijaishuoltopaikkaa koskevan päätöksentekojärjestelmän toimivuutta jatkossa tarpeen arvioida. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että päätöksentekojärjestelmä jatkossakin varmistaa lapsen edun huomioon ottamisen ja asianosaisen oikeusturvan.

Vangin lapsen sijoittaminen vanhempansa luo vankilaan

Lapsen ottamisesta vanhempansa kanssa vankilaan päättävät nykyisin vankeinhoidon viranomaiset vankeuslaissa säädetyin perustein lastensuojeluviranomaisia kuultuaan. Nykyiseen päätöksentekojärjestelmään samoin kuin lapsen asemaan vankilassa liittyy useita epäkohtia. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut, että lapsen etu ja vanhempien oikeudet eivät ole toteutuneet vankiloissa.

Lakivaliokunta pitää erittäin kannatettavana esitykseen sisältyvää ehdotusta siitä, että päätös lapsen sijoittamisesta vanhempansa kanssa vankilaan tehdään lastensuojelullisin perustein. Muutos parantaa lapsen asemaa sijoituspäätöstä tehtäessä, sillä lastensuojelulakia sovellettaessa lapsen sijoittamista harkitaan kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon lapsen ja vanhemman vointi, kodin ja vankilan olosuhteet sekä muiden lapselle läheisten ihmisten mahdollisuudet osallistua lapsen hoitamiseen. Myös lapsen asema vankilassa selkeytyy, sillä lastensuojelulaissa säädetään muun muassa lapsen tilanteen seuraamisesta sekä häntä koskevien asiakirjojen ylläpitämisestä.

Esityksen mukaan päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankilaan siirretään lastensuojeluviranomaisille, joiden on ennen päätöksen tekemistä kuultava Rikosseuraamuslaitosta. Ottaen huomioon, ettei kunnan sosiaalitoimessa välttämättä ole riittävästi tietoa vankeinhoidosta eikä vankilan olosuhteista, lakivaliokunta pitää

lastensuojeluviranomaisten ja Rikosseuraamuslaitoksen yhteistyötä päätöksenteon valmistelussa ensiarvoisen tärkeänä molempien viranomaisten asiantuntemuksen varmistamiseksi. Lakivaliokunta pitää erittäin tärkeitä myös sitä, että käytännön toimijoille annetaan lain soveltamiseksi riittävästi ohjeistusta.

Nykyisin niin kutsuttuja äiti-lapsiosastoja on Hämeenlinnan vankilassa ja Vanajan avovankilassa. Esityksen mukaan näiden osastojen tilalle perustettaisiin vankilan perheosasto, jonka käyttöön palkattaisiin kaksi ohjaajaa ja viisi lastenhoitajaa. Esityksen valiokuntakäsittelyn aikana saadun tiedon mukaan perheosasto on tarkoitus perustaa Vanajan vankilaan. Tutkintavangeille ja heidän lapsilleen on lisäksi tarkoitus varata Hämeenlinnan vankilaan pieni yksikkö, joka toimisi perheosaston ohjauksessa. Lakivaliokunta katsoo, että perheosaston perustaminen ja ammattitaitoisen henkilöstön palkkaaminen toimintaa varten parantavat nykytilaa olennaisesti. Perheosasto toimii lastensuojelullisin tavoittein ja tarjoaa näin mahdollisuuden kuntouttavaan toimintaan ja vanhemmuuden vahvistamiseen vankilassaoloaikana. Käytännössä on havaittu, että vankivanhemmat tarvitsevat ohjausta ja opastusta vanhempina olemisesta sekä lapsen tarpeiden huomioon ottamisesta.

Lakivaliokunta korostaa, että lapsen sijoittaminen vanhempansa luo vankilaan on aina vaativa päätös, jota tehtäessä on erittäin tarkkaan tapauskohtaisesti harkittava, onko vankila lapselle oikea ja sopiva paikka. Erityisesti tutkintavangin lapsen sijoittamista vankilaan on harkittava äärimmäisen huolellisesti. Tutkintavankiin voi kohdistua erilaisia muun muassa yhteydenpitoa koskevia rajoituksia, joilla voi olla merkitystä myös lapsen kannalta. Tutkintavankien on vangitulle vanhemmalle usein myös raskasta aikaa, mikä voi vaikuttaa vanhemman kykyyn huolehtia lapsesta. Tutkintavangin kohdalla vankeuden kesto samoin kuin lapsen ikä ovat hyvin merkityksellisiä. Esityksessä ehdotetaan vankilaan vanhempansa kanssa sijoitettavalle lapselle enimmäisikärajoja. Saadun selvityksen mukaan kyseisiä ikärajoja tukevat vankiloiden kokemukset ja kehityspsykologiset nä-

kökohtat. Valiokunta pitää enimmäisikärajojen asettamista sinällään hyvänä ja nykykäytäntöä selkeyttävänä, mutta korostaa sen merkitystä, että lapsen etu tulee aina arvioida kokonaisvaltaisesti. Lapsi voi olla perusteltua sijoittaa äitinsä luo tutkintavankilaan esimerkiksi silloin, jos lapsi syntyy tutkintavankeuden aikana. Toisaalta voi olla myös tapauksia, joissa vastasyntyneen lapsen etu ei ole olla äidin kanssa vankilassa.

Esityksen mukaan valtio vastaa kustannuksista, jotka vuonna 2010 aiheutuvat lapsen sijoittamisesta vanhempansa luo vankilaan. Rahoitusvastuu siirtyy vuoden 2011 alusta lähtien lapsen sijoittavalle kunnalle. Kyse on kuntien kannalta uudesta tehtävästä, josta aiheutuu kunnille taloudellisia velvoitteita. Lakivaliokunta pitää kunnan vastuuta perusteltuna ottaen huomioon, että jatkossa päätöksen lapsen sijoittamisesta vanhempansa luo vankilaan tekee kunnallinen viranhaltija lastensuojelulain perusteella. Esityksen perusteluista ilmenee, että nykytilanne, jossa kunnalla ei ole vastuuta sijoituspäätöksen tekemisestä eikä siitä aiheutuvista kustannuksista, on saattanut ohjata tilannetta siihen, että lapsia on otettu vankilaan vastoin lapsen etua. Valiokunta myös toteaa, ettei kunnille aiheutuvan kustannusvastuun lisäys ole kovin suuri, koska vankilaan sijoitettavien lasten määrä on käytännössä hyvin pieni. Lisäksi kunnan vastuu rajoittuu lapsen sijoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin, sillä vanhemman vankeusrangaistuksesta aiheutuvista kustannuksista vastaisi jatkossakin valtio.

Lastensuojelulakiehdotuksen 13 a §:n mukaan päätöksen lapsen sijoittamisesta vanhempansa luo vankilan perheosastolle tekee 13 §:n mukaan määräytyvä viranhaltija. Päätöksentekoon sovelletaan lakiehdotuksen 13 §:n 1 tai 2 momenttia riippuen siitä, onko vankilaan sijoittamisessa kyse kiireellisestä sijoituksesta tai huostaanotosta. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan pääsääntöisesti vankilaan tehtävien sijoitusten olisi tarkoitus toteutua lakiehdotuksen 37 §:n mukaisina avohuollon sijoituspäätöksinä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mikä

kunnan viranhaltija päättää lapsen sijoittamisesta vankilaan avohuollon tukitoimenpiteenä. Lakivaliokunta pitää perusteltuna, että avohuollon sijoituspäätöksen tekisi sosiaalityöntekijä, joka parhaiten tuntee lapsen tilanteen ja vastaa lapsen asioista ja niiden seuraamisesta vankilassa. Tällainen on lakiehdotuksen 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että

lastensuojelulakiehdotuksen 13 a §:ää täydennetään virkkeellä, josta ilmenee, että kun on kyse 37 §:n 2 momentin mukaisesta sijoituksesta avohuollon tukitoimena, sijoituspäätöksen tekee 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä Rikosseuraamuslaitosta kuultuaan.

Lakiehdotuksen 37 §:n 3 momentista ilmenee, että lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimenpiteenä lyhytaikaisesti myös yksin. Lakivaliokunta pitää selvänä, ettei momentti mahdollista lapsen sijoittamista yksin vankilaan, sillä pykälän 2 momentin sanamuodosta ilmenee, että kyse on lapsen sijoittamisesta vanhempansa luo vankilan perheosastolle. Lisäksi valiokunta toteaa, ettei myöskään perheosaston toiminta käytännössä mahdollista lapsen ottamista yksin vankilaan, koska vanhemman edellytetään hoitavan lastaan. Esimerkiksi yöllä paikalla ei ole hoitohenkilökuntaa lapsia varten. Lakivaliokunta kuitenkin esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi sitä, onko lakiehdotuksen 37 §:ää edellä mainitussa suhteessa tarpeen selkeyttää esimerkiksi vaihtamalla 2 ja 3 momentin järjestystä keskenään. Momenttien järjestyksen vaihtaminen vaikuttaa tällöin lakivaliokunnan edellä lakiehdotuksen 13 a §:ään esittämään täydennykseen.

Käytännössä lasten sijoittamisessa vankilaan vanhempansa luo on ollut kyse lapsen sijoittamisesta äidin luo. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että voi olla tapauksia, joissa lapsi on perusteltua sijoittaa isänsä luo vankilaan. Tähän on tarpeen varautua perheosaston toiminnassa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa
edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Outi Mäkelä /kok
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Markku Rossi /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Tero Rönni /sd
	Sampsa Kataja /kok	Kari Uotila /vas.
	Krista Kiuru /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.