

Olli Mäenpää

2.12.2025

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2025 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä päätöksentekomenettelyyn liittyvistä näkökohdista. Esitän selvityksenä seuraavan.

Päätöksentekomenettelyyn liittyviä näkökohtia

Lastensuojelulain säännökset määrittelevät useilta osin lastensuojeluviranomaisille toimivaltaa välittömän julkisen vallan ja voimakeinojen käyttämiseen. Tällaista välittömän julkisen vallan ja voimakeinojen käyttämiseen kuvataan yleensä tosiasialliseksi julkisen vallan käyttämiseksi, koska siihen kuuluville toimille on luonteenomaista se, että ne toteutetaan tosiasiallisin toimin ja välittömästi. Tällaisesta välittömän julkisen vallan ja voimakeinojen käyttämisestä ei yleensä tehdä hallintopäätöstä.

Lisäksi lastensuojelua toteutetaan erilaisilla lastensuojelulakiin perustuvilla lapsen hoitoa, huoltoa ja suojaamista koskevilla viranomaisen toimenpiteillä, joiden toimeenpano on pääosin luonteeltaan tosiasiallista toimintaa. Myöskään siihen kuuluvien tosiasiallisten toimenpiteiden tekemisestä ei yleensä tehdä erillistä hallintopäätöstä.

Päätöksentekoa edellyttävä sääntely

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon perusteisiin, jotka turvataan lailla. Päätöksentekovelvollisuutta voidaan siten säännellä lailla, jossa ei kuitenkaan voida olennaisesti poiketa hyvän hallinnon perusteista. Tosiasiallisessa toiminnassa voidaan kuitenkin perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta huolehtia myös sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 72/2018 vp).

Lastensuojelulain toimeenpanoon kuuluvassa tosiasiallisessa toiminnassa ei toiminnan luonteen ja muodostuneen käytännön mukaisesti yleensä tehdä erillistä hallintopäätöstä lapsen hoitoa, huoltoa ja suojaamista koskevien yksittäisten toimenpiteiden suorittamisesta. Koska tekemällä niitä laissa säädettyjen toimivaltuuksien perusteella kuitenkin voidaan puuttua suoraan ja rajoittavasti toimivallan käytön kohteena olevan lapsen oikeuksiin ja kohdistaa häneen myös toimintarajoituksia ja -velvoitteita, voi kuitenkin tilanteesta riippuen, lapsen oikeusturvan

varmistamiseksi ja hyvän hallinnon turvaamiseksi olla välttämätöntä tehdä tällainen päätös ja säätää erikseen velvollisuudesta tehdä valituskelpoinen hallintopäätös myös yksittäistä toimenpidettä koskevasta toimenpiteestä tai rajoitustoimesta.

On tuskin mahdollista määritellä yksiselitteisesti perusteita, joiden mukaisesti tällaisesta päätöksentekovelvollisuudesta tulisi säätää lailla. Keskeisiä arviointiperusteita ovat ainakin näkökohdat, jotka liittyvät toimenpiteen oikeusvaikutusten merkittävyyteen, lapsen oikeusturvan varmistamiseen sekä hyvän hallinnon takeiden kannalta keskeisten valvonnan ja vastuun toteuttamisen edellytyksiin. Merkitystä on myös sillä, että hallintopäätöksen tekemiseen kohdistuu erityisiä säädännäisiä menettelyvaatimuksia, jotka edellyttävät muun muassa asian selvittämistä, kuulemista ja päätöksen perustelemista.

Jos laissa edellytetään erikseen päätöksen tekemistä, tällainen päätös on myös valituskelpoinen. Toisaalta sen seikan arviointi, muodostaako yksittäistä toimenpidettä koskeva lastensuojeluviranomaisen ratkaisu hallintoprosessilain 6 §:ssä tarkoitetun valituskelpoisen päätöksen, kuuluu viime kädessä hallintotuomioistuinten arvioitavaksi. Vaikka nimenomainen päätöksentekoa edellyttävä säännös puuttuu, se ei siten ole ehdottomana esteenä viranomaisen ratkaisua koskevalle valitukselle. Päätöksentekoa edellyttävistä nimenomaisista säännöksistä ei myöskään voida tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan muista lastensuojelulain toimeenpanoon liittyvistä ratkaisuista ei saisi valittaa taikka niistä ei pitäisi tai voisi tehdä erikseen hallintopäätöstä.

Nimenomaisia päätöksentekoa edellyttäviä säännöksiä sisältyy myös lakiehdotukseen, mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna. Lapsen oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että esimerkiksi kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun sijoittamisesta ja siihen sisältyvistä erityisistä rajoituksista (49 c § ja 71 §) sekä erityisen huolenpidon jaksosta (60 b §:n 1 mom.) tehdään hallintopäätös, jonka voimassaoloaika määräytyy säännösperustaisesti. Päätöksen tekemistä perustelee, että kysymys on varsin laaja-alaisesti ja intensiivisesti lapsen asemaan vaikuttavasta ratkaisusta ja siihen sisältyvistä toimenpiteistä. Samoin on perusteltua, että tällaiseen jaksoa koskevaan päätökseen on kirjattava jakson perusteet, tavoitteet, hoito- ja kuntoutusmuodot ja muut tukitoimet tavoitteiden saavuttamiseksi.

Päätöksentekovelvollisuus olisi tosin näissä tapauksissa ilman sitä nimenomaisesti edellyttävää säännöstäkin, kun otetaan huomioon päätöksen merkittävät oikeusvaikutukset lapsen henkilökohtaiseen vapauteen. Myös erityisen huolenpidon jakson lopettamisesta on perusteltua tehdä päätös siten kuin 60 b §:n 3 momentissa edellytetään. Samoin voidaan arvioida muun muassa yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöksentekoa (63 §). Kodin ulkopuolella tapahtuvaa aineen ja esineen poisottoa koskevasta päätöksenteosta säädetään erikseen 4 c §:ssä.

Sen sijaan erityisen huolenpidon jakson suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin sisältyvistä ratkaisuista ja toimista (60 c §:n 2 mom.) ei säännösperusteisesti

edellytetä erikseen tehtäväksi erityistä päätöstä. Tältä osin toimeenpanossa tehtävien ratkaisujen ja toimien luonne ja oikeusvaikutukset eivät välttämättä myöskään edellytä erityistä päätöstä. Päätöksenteon tarvetta ei kuitenkaan voida ehdottomasti sulkea pois.

Kaikilta osin päätöksentekoa koskevien erityissäännösten tarvetta ei ole tunnistettu täysin johdonmukaisesti. Esimerkiksi lapsen sijoitus kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun ja 71 §:ssä säädetty erityinen rajoitus tulee lopettaa, kun perustetta sijoitukselle ei enää ole. Nimenomaisen lopettamispäätöksen tekemistä ei kuitenkaan säännösperusteisesti edellytetä toisin kuin erityisen huolenpidon jakson lopettamisesta. Lienee selvää, että molemmissa lopettamistilanteissa on tehtävä hallintopäätös.

Päätöksentekijää koskeva sääntely

Päätösvalta kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun sijoittamisesta ja siihen sisältyvistä erityisistä rajoituksista sekä erityisen huolenpidon jaksosta kuuluisi lastensuojelulain 13 §:n 2 momentin perusteella hyvinvointialueen määräämälle sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Etenkin kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun sijoittamista koskeva päätös olisi oikeusvaikutuksiltaan erittäin merkittävä puuttuminen lapsen perusoikeuksiin ja erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen. Myös oikeusturvan korostuneen merkityksen vuoksi olisi ongelmallista, että yksittäisellä viranhaltijalla olisi toimivalta päättää sijoittamisesta. Näiden ongelmien vuoksi voisi olla harkittava laajempaa päätöksentekopohjaa, jossa päätösvaltaa käyttäisi esimerkiksi monijäseninen ammatillinen asiantuntijaelin.

Erityisen huolenpidon jaksoa koskevan päätöksen olisi perustuttava jakson järjestämistä varten tehtyyn lapsen tilanteen moniammatilliseen arvioon, joka kasvatukselliseen, lääketieteelliseen perustuu sosiaalityön ainakin ja asiantuntemukseen (60 b §:n 3 mom.). Tätä voidaan pitää päätöksenteon perusteiden arvioinnin kannalta asianmukaisena. Sen sijaan oikeusvaikutuksiltaan selvästi rajoittavamman kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun sijoittamista koskevan päätöksen edellytyksenä ei ainakaan säännösperusteisesti olisi tällaista moniammatilliseen asiantuntemukseen perustuvaa arviointia. Sääntelyä ei voitane pitää täysin johdonmukaisena eikä päätöksenteon perusteiden selvittämisen kannalta riittävänä.

Kirjaamisvelvollisuus

Menettelyllisen oikeusturvan takeiden kannalta voidaan päätöksenteon sijasta pitää monien toimenpiteiden käytössä myös lakisääteistä kirjaamisvelvollisuutta, jonka mukaan toimenpide on kirjattava. Tällainen velvollisuus voi osaltaan toimia hyvän hallinnon takeena. Yleissäännöksenä tätä edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 17 §: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön ja palvelun antamiseen osallistuvan avustavan henkilön tulee kirjata asiakasasiakirjoihin asiakkaan palvelun ja potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi tarpeelliset ja

riittävät tiedot.” Lisäksi viranomaisen on tiedonhallintalain 27 §:n mukaan rekisteröitävä muun kuin asian kirjallisen käsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoineiston hallinta niin, että tietoaaineistoista muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuuden yksilöivällä tunnukseksi.

Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisella rajoitustoimenpiteiden kirjaamisella lastensuojelulain 74 §:n mukaisesti pyritään mahdollistamaan toimivallan käytön seuranta ja valvonta. Kirjaamisvelvoitetta voidaan erityisesti lastensuojelulain toimeenpanoon sisältyvien tosiasiallisten toimien yhteydessä pitää välttämättömänä menettelyvelvoitteena. Niissä lukuisissa tilanteissa, joissa ei tehdä erillistä hallintopäätöstä, kirjaamisvelvollisuudella voidaan katsoa olevan olennainen merkitys menettelyllisen oikeusturvan turvaamisen kannalta, koska se mahdollistaa toimenpiteen käytön lainmukaisuuden edellytysten ja vastuun perusteiden jälkikäteen arvioinnin. Kirjaamiseen voidaan samoin perustein rinnastaa velvollisuus esittää kirjallinen selvitys muun muassa voimakeinojen käyttämisestä (65 §) ja kiinnipitämisestä (68 §). Kirjaamisvelvoitteen rajoite on kuitenkin se, että kirjaus ei sellaisenaan ole valituskelpoinen toimi.

Arviointimenettelyt ja päätöksenteko

Menettelyllisen oikeusturvan ja päätöksentekoa koskevan sääntelyn kannalta voidaan lastensuojelulain toimeenpanossa pitää välttämättöminä myös määräaikaista arviointia ja tarkistamista koskevia velvoitteita, joita määritellään useassa säännöksessä. Ehdotuksen mukaan rajoitustoimien käyttöä arvioitaisiin koko sijoituksen ajan. Rajoituksen tarpeellisuutta koskeva arviointi toteutettaisiin intensiivisesti lapsen sijoituksen kestäessä. Lisäksi edellytetään, että lapsen asiakassuunnitelma tarkistetaan vähintään neljän kuukauden välein. Lapsen tilannetta, yksilöllistä tarvetta ja rajoitustoimien tarvetta arvioitaisiin laajasti myös suljetun palvelun yhteydessä työskentelevien asiantuntijoiden toimesta.

Arviointimenettelyn yhteys päätöksentekoon jää kuitenkin ehdotuksen perusteella jossain määrin epäselväksi, ja arvioinnin suhde päätöksentekoon jää melko harkinnanvaraiseksi. Esimerkkinä voidaan todeta, että kuntoutuksen suljetun laitospalvelun toimeenpanossa asiantuntijoiden olisi lakiehdotuksen 49 e §:n 2 momentin mukaan koottava arvionsa vähintään neljän kuukauden välein lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle asiakassuunnitelman tarkistamisen tueksi ja arvio olisi kirjattava. Avoimeksi jää, olisiko esimerkiksi lapsen kohdistettujen erityisten rajoitusten tarpeellisuutta koskevan arvion perusteella aina tehtävä hallintopäätös, kun arviossa on otettava kantaa rajoituksen toteuttamisen sisältöön ja laajuuteen, ja missä vaiheessa tai kenen tällainen päätös olisi tehtävä.

Oletuksena ehdotetussa sääntelyssä näyttäisi kuitenkin olevan, että arvioinnin perusteella on tarkistettava suunnitelmaa ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin ja mahdollisesti myös päätöksentekoon. Tällaista velvoittavaa yhteyttä ei kuitenkaan ole määritelty säännösperusteisesti tai se on indikoitu väljästi ja tulkinnanvarai-

sesti. Myöskään päätöksenteon määräaikaa tai velvoitetta viivytyksettömään päätöksentekoon arviointihavaintojen perusteella ei sisälly säännösehdotuksiin.

Muut oikeusturvakeinot

Siltä osin kuin lastensuojelun toimeenpanoon kuuluvassa tosiasiallisessa toiminnassa ei tehdä suoranaisia hallintopäätöksiä, oikeusturvakeinoina olisivat edelleen käytettävissä muistutusmenettely sekä hallintokantelu valvontaviranomaiselle. Ne mahdollistavat hallinnollisen valvontamenettelyn käynnistämisen. Toisin kuin valitukseen perustuvassa muutoksenhaussa viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta informoida toimenpiteen kohdetta hänen oikeudestaan tehdä valvovalle viranomaiselle hallintokantelu tai muistutus lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä.

Lastensuojelun erityiset olosuhteet, välittömän julkisen vallan käytön mahdollisuus ja valituskelvottomien ratkaisujen määrä ovat tekijöitä, jotka voisivat lastensuojelulaissa puoltaa tällaista informointivelvoitetta. Velvollisuus antaa kantelu- tai muistutusohje voitaisiin rajoittaa lähinnä tilanteisiin, joissa viranomaisen on kirjattava suorittamansa toimenpide.