

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) kertomukseen vuodelta 2019 viitaten valtiosääntöistä arviota lastensuojelun tilasta Suomessa. Olen ottanut huomioon myös EOA:n vuosikertomuksen 2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö osoittaa vuosien 2019-2020 ratkaisujen perusteella lukuisia puutteita kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumisessa. Ratkaisujen perusteella on pääteltävissä, että sijaishuollossa tapahtuu selkeitä ja vakavia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkauksia: *lasten ja nuorten oikeusturva lastensuojelussa ei toteudu asianmukaisesti*.

Kunnallisen sosiaalitoimen vastuulla oleva lastensuojelu on osa lapsen julkista huolenpitoa, jonka tarkoitus on turvata lapselle lakiin perustuva oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen kehitykseen ja erityiseen suojeluun (LSL 1 §). Lastensuojelun toimenpiteet vaikuttavat usein välittömästi ja voimakkaasti lasten oikeudelliseen asemaan ja heidän elämäänsä. Lastensuojelussa toimitaan perus- ja ihmisoikeusherkkien kysymysten äärellä, jolloin lapsen oikeussuojan tarve korostuu.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan *alaikäiselle perusoikeutena turvatun oikeusturvan (PL 21 §) toteutumiseen liittyviä epäkohtia lastensuojelussa (erityisesti sijaishuollossa)*, sillä tämän perusoikeuden toteutumisen vakava vaarantuminen näkyy selvästi EOA:n lastensuojelua koskevassa ratkaisukäytännössä.¹ Lasten oikeusturvan toteutuminen on kiinteästi yhteydessä lapsen oikeuteen yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Yhdenvertaisuudesta seuraa lapselle kuuluva oikeus toteuttaa oikeutensa yhdenvertaisesti täysi-ikäisten kanssa.

Lastensuojelussakin oikeusturvan tarkoitus on varmistaa lapselle kuuluvien oikeuksien asianmukainen toteutuminen. Sijaishuollossa olevalla lapsella on lakiin perustuva oikeus siihen, että hänen hyvinvointinsa ja oikeutensa toteutuvat sijaishuollossa huomattavasti paremmin kuin jos hän eläisi kotonaan.

Alaikäisillä on rajoitetun oikeustoimikelpoisuutensa, kehitystasonsa ja valmiuksiensa vuoksi erityinen riski joutua oikeudenloukkausten kohteeksi sekä haasteita turvautua oikeusturvakeinoihin. Tästä syystä julkisen vallan on toimittava erityisen huolellisesti huolehtiessaan lasten oikeusturvan toteutumisesta. Sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja alttiimpia hyväksikäytölle, laiminlyönnelle, välinpitämättömälle ja huonolle kohtelulle sekä väkivallalle myös sijaishuoltopaikoissaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan ja 25 artiklan mukaan heidän oikeuksiensa toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lastensuojelussa juridisena lähtökohtana on lapsen edun ensisijaisuus eli lapsen oikeuksien toteuttamisen asettaminen muiden asiaan liittyvien näkökohtien edelle kaikessa päätöksenteossa ja toiminnassa. Tämä edellyttää lastensuojelussa työskenteleviltä vahvoja valmiuksia lapselle kuuluvista oikeuksista ja siitä, miten ne tulee toteuttaa käytännössä. Lastensuojelussa *sekä ennakollinen että*

¹ YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei sisällä erityisesti oikeusturvaa koskevaa artiklaa, mutta tehokkaan oikeusturvan vaatimuksesta on mainintoja useissa lapsen oikeuksien komitean yleiskommenteissa (erityisesti yleiskommentit 2 ja 5).

jälkikäteinen oikeusturva on lainsäädännön ja toimintatapojen osalta järjestettävä lapsen edun mukaisesti eli lapsen oikeuksien toteutumiseen johtavalla tavalla. Tämä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden mukainen lähtökohta on nähdäkseni jäänyt lastensuojelun oikeusturvan järjestämisessä liian vähälle huomiolle.

Ennakollisen oikeusturvan haasteista lastensuojelussa

Ennakollisen oikeusturvan tarkoituksena on estää ennalta lainvastaista toimintaa ja oikeudenloukkauksia. Ennakollisen oikeusturvajärjestelmän toimivuus edellyttää paitsi asianmukaista ja selkeää sääntelyä myös säännösten lainmukaista soveltamista sekä säännösten soveltamisen seuraamista ja valvontaa. Ennakolliseen oikeusturvaan on lastensuojelunkin osalta sisäänrakennettu oletus lakien asianmukaisesta ja yhdenvertaisesta soveltamisesta sekä lähtökohta, että lakeja ylipäänsä sovelletaan ja hallintotoimiin ryhdytään, kun se on tarpeen. Tätä lastensuojelun asiakkaana olevalla lapsella on oikeus odottaa.

Muodollinen ennakollinen oikeusturva lastensuojelussa on hyvin järjestetty: lastensuojelua koskevaa sääntelyä on varsin hyvin sopusoinnussa esim. kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja sääntelyä on kehitetty vuosien mittaan havaittujen epäkohtien perusteella. EOA:n ratkaisukäytännön perusteella lastensuojelussa tapahtuvat oikeudenloukkaukset eivät näytä johtuvan puutteellisesta lainsäädännöstä vaan ongelmat ovat muualla. Ennakollisen oikeusturvan toteutumisen välttämätön edellytys on se, että *sääntely tunnetaan ja sitä sovelletaan asianmukaisesti*. Sitä, että näin tapahtuu, on *valvottava systemaattisesti ja tehokkaasti*. Näiltä osin nykyinen oikeusturvajärjestelmä ei ole toimiva ja keskeiset syyt lastensuojelussa esiintyviin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen puutteisiin löytyvätkin näkemykseni mukaan nimenomaan puutteista työntekijöiden valmiuksissa ja valvontajärjestelmässä.

Työntekijöiden puutteelliset juridiset valmiudet

Lastensuojelu on julkisen tehtävän hoitamista, ja siinä on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Tämä edellyttää henkilökunnalta asianmukaista koulutustaustaa ja kokemusta. Lastensuojelussa toiminnan ja päätöksenteon liikkumavaraa rajoittavat lastensuojelua koskevat säännökset ja periaatteet, hallinnon oikeusperiaatteet sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Jokaisella lastensuojelun työntekijällä on velvollisuus työssään varmistautua siitä, että lapsen oikeudet toteutuvat asianmukaisesti kaikessa lastensuojelutyössä.

Lapsen oikeuksien toteutumisessa keskeinen rooli on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä, jonka on varmistettava muun muassa se, että lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön toteutuu. Hänen vastuullaan on myös lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (PL 22 §).

Oikeusasiamiehen kertomusten mukaan lastensuojelun työntekijöillä on selkeä tarve koulutukseen, jossa käydään läpi perusoikeuksia ja lastensuojelulain sisältöä. Näkemykseni mukaan työntekijöiden puutteelliset valmiudet ovat vakava riski lasten oikeusturvan toteutumiselle. Lainmukainen toiminta voi toteutua käytännössä vain, jos lastensuojelussa työskentelevät ovat jo peruskoulutuksessaan saaneet korkeatasoista koulusta lastensuojelun oikeudellisesta sääntelystä ja sen soveltamisesta

moninaisiin käytännön tilanteisiin. Lisäksi juridisia valmiuksia on pidettävä säännöllisesti yllä laadukkaalla täydennyskoulutuksella. Lastensuojelun laatua on tarkasteltu useissa selvityksissä ja siitä on annettu suositukset. Kun kyse on julkisen tehtävän hoitamisesta, laadun keskeinen lähtökohta on lainmukainen toiminta.

Lasten puutteellinen tieto oikeuksistaan

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 42 artikla velvoittaa valtion huolehtimaan siitä, että alaikäiset tuntevat oikeutensa. *Tarve tuntea oikeutensa luonnollisesti korostuu, kun lapsi asioi viranomaisen kanssa puhumattakaan siitä, kun hänet on sijoitettu perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuen kotinsa ulkopuolelle.* Ennakollinen oikeusturva on vakavasti puutteellinen, jos se, jonka oikeuksiin puututaan, ei tunne oikeuksiaan.

Lapsille annettavalle oikeuskasvatukselle ei ole tyypillistä, että esiin nostettaisiin niitä monenlaisia oikeuksien loukkauksia, joiden kohteeksi lapset saattavat joutua. Tällainen oikeuksista informointi on erityisen tärkeää lastensuojelussa, jossa todistettavasti esiintyy jatkuvasti vakavia oikeudenloukkauksia.

Oikeusasiamies on tarkastuskäynneillään havainnut, etteivät sijoitetut lapset tunne oikeuksiaan tai esimerkiksi oikeutta kannella laillisuusvalvojille. Tilanne on jonkin verran kohentunut, josta osoituksena on alaikäisten EOA:lle tekemien kanteluiden yhtäkkinen lisääntyminen. Tämä on seurausta erityisesti EOA:n lastensuojelulaitoksiin tekemistä tarkastuksista, joilla lapset ovat saaneet tietoa sekä oikeuksistaan että mahdollisuudestaan kannella. Ei kuitenkaan ole ensisijassa EOA:n tehtävä huolehtia siitä, että lapset tuntevat oikeutensa vaan tästä huolehtiminen lastensuojelussa on lapsen sosiaalityöntekijän velvollisuus.

Kun EOA antoi vuonna 2018 vain yhden ratkaisun alaikäisen tekemään kanteluun, tällaisia ratkaisuja annettiin vuonna 2020 jo 21 kpl. Lasten tekemien kanteluiden osalta kiinnostava joskin samanaikaisesti huolestuttava havainto on näiden kanteluiden aiheuttamat toimenpiteet: ratkaisuista yli 80%:ssa todettiin virheellinen tai lainvastainen menettely kun tavallisesti vastaava luku sosiaalihuollon asioissa on 16 %. Kun lasten tietoisuus oikeuksistaan on lisääntynyt, esiin tulee runsaasti lainvastaista toimintaa.

Valvonnan ja ohjauksen toimimattomuus

Lastensuojeluun kohdistuvan viranomaisvalvonnan ja ohjauksen tavoitteena on varmistaa palvelujen lainmukaisuus ja laatu sekä palvelujen käyttäjien oikeusturvan toteutuminen. Lastensuojelussa on kyse palvelusta, johon lapsella on perustuslaillinen oikeus. Vastuu tällaisen palvelun lainmukaisen toteutumisen valvonnasta on korostetusti julkisella vallalla. Lastensuojelu on erityinen alue siltä osin, että sijaishuollossa olevaan lapseen kohdistuneet oikeudenloukkaukset jäävät helposti piiloon. Tämä korostaa valvonnan tarvetta.

Sijoitetun lapsen ennakolliseen oikeusturvaan kuuluu lastensuojelun toiminnan lainmukaisuuden tehokas valvonta ja ohjaus. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön perusteella näissä on vakavia puutteita, jotka vaarantavat lasten oikeuksien toteutumisen. EOA on antanut sijaishuollon valvonnassa

tapahtuneista laiminlyönneistä poikkeuksellisen usein huomautuksen, joka on EOA:n seuraamusvalikoimassa varsin järeä puuttumiskeino. Lastensuojelun valvontaa on pyritty tehostamaan, mutta muutokset eivät ole estäneet vakavia lasten oikeuksien loukkauksia. *EOA onkin nostanut lastensuojelun sijaishuollon kuntatason valvonnan puutteellisuuden yhdeksi Suomen kymmenestä keskeisestä perus- ja ihmisoikeusongelmasta.*

EOA:n viime vuosien ilmoittamattomissa tarkastuksissa lastensuojelulaitoksiin on tullut esiin paitsi laitoksen työntekijöiden toiminnan lainvastaisuuksia myös lapsen sijoittaneen kunnan lainvastaista menettelyä lapsen sijoittajana ja sijoituksen valvojana. Tarkastuksilla on tullut esiin useita epäkohtia, jotka ovat johtaneet lainsäädännön muuttamiseen. On huomattava, että EOA:n valvonta perustuu kanteluina vireille tuleviin asioihin ja tarkastuksiin eikä sen tarkoituksena ole kattaa systemaattisesti esimerkiksi sijaishuoltoa.

Jo lasten oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen edellyttää tehokasta, oikea-aikaista ja riippumattoman tahon suorittamaa valvontaa. Lapsen oikeuksien valvontaa ei voi jättää omavalvontana niiden tahojen tehtäväksi, joiden on lainsäädännön mukaan huolehdittava oikeuksien toteuttamisesta. Lastensuojelussa ohjauksen ja valvonnan tulisi painottua ennakolliseen toimintaan. Epäkohtien osoittaminen jälkikäteen ei turvaa riittävästi sijaishuollon laatua. Lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly lastensuojelun viranomaisvalvonnan etusijajärjestystä.

Tuoreen selvityksen mukaan lastensuojelun valvontatyön painopiste on jälkikäteisessä, ilmoituksiin ja kanteluihin perustuvassa valvonnassa. Selvityksessä todetaan tarve siirtää valvonnan painopiste reagoivasta valvonnasta ennakolliseen ohjaukseen. Selvityksessä esitetään muun muassa valtakunnallisen ohjeistuksen ja linjausten laatimista sekä ohjauksellisen tiedon systemaattista kokoamista ja viestintää koko valvottavalle kentälle. Sijaishuollon valvontaan ja ohjaukseen tulisi vakiinnuttaa kansallisesti yhtenäinen ohjaus- ja valvontarakenne, jossa vastuut, yhteistyö ja tiedonkulku on selkiytetty. Valvonnan on oltava tehokasta ja ammattitaitoista ja sitä koskevan sääntelyn on oltava velvoittavaa.²

Valvonnan järjestämisessä lähtökohdaksi on otettava lapsen oikeuksien toteutuminen: millaiset mallit ja järjestelyt tukevat parhaalla tavalla lapsen oikeusturvan toteutumista. Muiden näkökohtien on väistytävä, jos ne eivät palvele sijaishuollon kohteena olevan lapsen oikeuksien toteutumista, oikeudenloukkausten havaitsemista ja niiden selvittämistä. Valvontajärjestelyitä harkittaessa on selvitettävä huolellisesti erilaisten vaihtoehtojen vaikutukset sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumiseen ja tässä yhteydessä otettava huomioon heidän näkemyksensä ja toiveensa valvontajärjestelmästä.

² Ks. Nina Gråsten, Anssi Keinänen, Eeva Nykänen & Virve Toivonen: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisen arviointi – Loppuraportti. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2021:37.

Jälkikäteisen oikeusturvan haasteista lastensuojelussa

Alaikäisen jälkikäteisen oikeusturvaan on kiinnitetty lainsäädännössä varsin niukasti huomiota. Perinteisesti lasten ja nuorten ei ole ajateltu reagoivan oikeuksiensa loukkauksiin. Oikeusturvaperusoi-
keus kuitenkin edellyttää, että myös alaikäisillä on käytössään heidän ikäänsä ja kehitystasoonsa so-
veltuvat tavat reagoida epäilyksiin heihin kohdistuneista oikeudenloukkauksista. Lapsen jälkikätei-
sestä oikeusturvasta huolehtimista ei voida jättää lapsen vanhemmille, joilla ei välttämättä ole tähän
valmiuksia ja kykyä.

Ennakollinen oikeusturva ei koskaan voi olla täydellinen, joten jälkikäteisen oikeusturvan tulisi olla
tehokas ja ennakollisen oikeusturvan pettäessä johtaa lapsen oikeuksien toteutumiseen. YK:n lapsen
oikeuksien komitea korostaa, että lapsen oikeuksilla on merkitystä vasta, kun tarjolla on tehokkaita
oikeusturvakeinoja oikeudenloukkausten välttämiseksi ja hyvittämiseksi. Lapsen oikeuksien sopi-
muksen ratifioimalla Suomi on sitoutunut perustamaan lasten oikeuksien toteutumista valvovat jär-
jestelyt, jotka edistävät, suojaavat ja valvovat tehokkaasti alaikäisten oikeuksia. Kyse on keskeisestä
elementistä valtion sitoutumisessa sopimuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Valvovan tahon on
puututtava konkreettisesti oikeuksien loukkauksiin, voitava käsitellä lasten tekemiä yksilövalituksia
ja tarjota hyvitystä oikeuksien loukkauksista. Lisäksi sillä on velvollisuus varmistaa, että lapset saavat
yksilöllistä neuvontaa, oikeudellista tukea ja heitä varten on valitusmenettelyt. Lisäksi niiden on voi-
tava tukea lasta viemään tuomioistuimeen sellaisia asioita, joissa on kysymys lasten ihmisoikeuksista.

Oikeusturvakeinojen puute

*Lapsen oikeutta ilmoittaa lapsiystävällisissä menettelyissä kohtaamistaan epäkohdista oikeuksien
toteutumisesta on pidetty keskeisenä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon kannalta (ks.
lapsen oikeuksien yleiskommentit CRC/GC/C/2 ja CRC/GC/C/2003/5). Suomessa ei ole alaikäisiä
varten luotuja ja heidän tarpeisiinsa soveltuvia tehokkaita ja riippumattomia oikeusturvakeinoja ja
neuvontapalveluita, mikä on selkeä puute lasten oikeusturvassa. Tästä on myös YK:n lapsen oi-
keuksien komitea huomauttanut tarkastellessaan kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten tilannetta
(CRC/C/FIN/CO/4, kohta 33).*

Lapsilla on oikeus heidän tarpeisiinsa ja valmiuksiinsa soveltuviin keinoihin ja kanaviin reagoida
oikeuksiensa loukkauksiin. Oikeusturvajärjestelmän lapsiystävällisyyttä korostetaan mm. lapsen oi-
keuksien komitean yleiskommenteissa 2 ja 5. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lapset
kohtaavat merkittäviä ongelmia saattaessaan heitä koskevia loukkauksia tutkittaviksi. Lastensuoje-
lun osalta eräs haasteista on se, että lastensuojelun työntekijöiden, joiden toimintaan lasten kantelut
kohdistuvat, tulisi huolehtia paitsi lapsen oikeuksien toteutumisesta myös hänen tukemisestaan kan-
nella mahdollisista oikeudenloukkauksista.

Lasten käytössä olevan jälkikäteisen oikeusturvan puutteellisuus osoittaa, miten lasten oikeuksia pi-
detään jossain määrin yhä ikään kuin ”minikansalaisten minioikeuksina”. Lasten oikeus ilmaista nä-
kemyksensä jo tunnustetaan, mutta heidän oikeuteensa viedä eteenpäin kokemiaan oikeudenlouk-
kauksia heille soveltuvissa menettelyissä ei ole panostettu. Vahva usko ennakollisen oikeusturvan
toimivuuteen oikeuksien toteutumisessa näkyy erityisen selvästi alaikäisten kohdalla.

On huolestuttavaa, että lasten jälkikäteinen oikeusturva lastensuojelussa näyttää samastuvan kante- luun oikeusasiamiehelle. Lasten oikeusturvan näkökulmasta käytössä tulisi olla lapsille ja nuorille suunnattuja oikeusturvamenettelyjä, joissa asiat ratkaistaisiin nopeasti. YK:n lapsen oikeuksien ko- mitea on aiheellisesti esittänyt huolensa siitä, etteivät lapset välttämättä tunne mahdollisuuttaan kan- nella oikeusasiamiehelle eivätkä muutoinkaan ymmärrä, miten järjestelmä toimii (CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 14 ja 15). Käsittääkseni ei ole olemassa tutkimustietoa siitä, miten lapset ja nuoret tuntevat mahdollisuutensa kannella. Lapsen oikeuksien komitea pitää välttämättömänä, että lapsille ja nuorille tiedotetaan aktiivisesti heidän mahdollisuudestaan kannella ja että kantelut käsitellään lapsille ja nuo- rille soveltuvissa menettelyissä heille soveltuvalla tavalla.

Oikeusasiamiehen ratkaistavana on ollut parin viime vuoden ajan huomattavasti enemmän alaikäisten tekemiä kanteluita kuin aiemmin. Jos lapset ja nuoret tuntisivat oikeutensa paremmin, kanteluita tulisi todennäköisesti (myös muista teemoista kuin lastensuojelusta) moninkertainen määrä nykyiseen ver- rattuna. Aluehallintovirastoihin on tullut vuosittain vain muutamia lasten tekemiä kanteluita.

Oikeudenloukkausten hyvittäminen

Oikeusasiamies on useissa kanteluratkaisuissaan esittänyt lastensuojelusta vastaavan tahon maksa- maan hyvitystä lapselle, jonka oikeuksia on loukattu lastensuojelussa. Korkein oikeus on ratkaisuis- saan vahvistanut, että julkista tehtävää hoitavan toimiessa lainvastaisesti siten, että jonkun perus- ja ihmisoikeuksia loukataan, seurauksena on yleensä oltava loukkauksen rahallinen hyvittäminen. Oi- keusministeriössä on vireillä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskeva lainsäädäntöhanke, jonka yhteydessä on esillä mahdollisuus säätää julkista tehtävää hoitavan velvollisuudesta korvata rahallisesti toiminnassa aiheutunut perus- ja ihmisoikeusloukkaus.

Vahingonkorvaus on yksi julkishallintoon kuuluva oikeusturvan muoto, jonka merkityksen arvioin vahvistuvan tulevaisuudessa myös alaikäisiin kohdistuvien perus- ja ihmisoikeusloukkauksien yhtey- dessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä lastensuojelusta vastaavia tahoja on vel- voitettu maksamaan korvauksia, kun lapselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan kuuluvia ih- misoikeuksia on loukattu lastensuojelussa esimerkiksi puuttumalla oikeuksiin lainvastaisesti tai lai- minlyömällä lastensuojelun järjestäminen.

Ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisellä on todettu olevan vahinkoja eli oikeudenloukkauksia ennalta estävä vaikutus. Toimijat suhtautuvat toimintaan kohdistettuun kritiikkiin vakavammin, jos lainvas- taisen menettelyn seurauksena voi olla velvollisuus rahalliseen korvaukseen. Nykyisen oikeusturva- järjestelmän puutteita näyttäisi olevan mm. lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvien seuraamusten tie- tynlainen ”keveys” lainvastaisesti toimineen näkökulmasta. Oikeus hyvitykseen tehostaa jälkikäteistä oikeusturvaa. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa valtioiden velvollisuutta turvata lapsille oi- keus vaatia hyvitystä ja saada rahallista kompensatiota oikeuksiensa loukkauksen johdosta.

Lasten näkemysten huomioon ottaminen

Lasten ja nuorten perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvatun osallisuuden juridiset juuret ovat lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa ja perustuslain 6 §:n 3 momentissa. Lapsen oikeus osallistua

omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon ja siten oman etunsa mukaiseen ratkaisuun on lastensuojelulaissakin selkeä lähtökohta. Osallisuuden toteutuminen edellyttää, että lapsi saa riittävästi tietoa häntä koskevassa asiassa näkemyksensä muodostamisen tueksi.

Sijoitettujen lasten on erityisen tärkeä päästä säännöllisesti keskustelemaan oman sosiaalityöntekijänsä kanssa ja tuomaan esiin mahdollisesti kokemiaan epäkohtia. Sosiaalityöntekijän velvollisuutena on aktiivisesti selvittää, onko lapsen oikeuksia mahdollisesti loukattu. Lisäksi osallisuusperusoikeuden toteutuminen lastensuojelussa edellyttää, että sijaishuollossa olevilta lapsilta ja nuorilta kerätään systemaattisesti palautetta heidän kokemuksistaan ja kohtelusta sijaishuollossa.

Toisinaan osallisuus käsitetään lähinnä lapsille annettavana mahdollisuutena kertoa näkemyksiään jostain asiasta kuten esimerkiksi lastensuojelussa kohtaamistaan kokemuksista. On huomattava, että näkemysten selvittäminen on vain ensiaskel perus- ja ihmisoikeutena turvattua osallisuutta. Tämän lisäksi on näytettävä, että näkemykset on otettu huomioon ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, joihin ne antavat aihetta. *Jos lapset ja nuoret tuovat esiin lastensuojelussa esiintyviä lainvastaisuuksia, niihin on välittömästi puututtava.*

Lasta on pidettävä lähtökohtaisesti parhaana tietolähteenä kertomaan elämästään ja mahdollisista epäkohdista esimerkiksi lastensuojelun toiminnassa. Oikeusasiamies on viime vuosina valvontakäynnellään selvittänyt systemaattisesti sijaishuollossa olevien lasten näkemyksiä. Tuoreen selvityksen (ks. alaviite 2) mukaan aluehallintovirastojen harjoittamassa lastensuojelun valvonnassa on tapahtunut myönteistä kehitystä lasten näkemysten selvittämisen osalta. Selvityksen mukaan niiden lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu, on kuitenkin edelleen pieni.

Lastensuojelun oikeusturvan vahvistamisessa lapsen osallisuuden toteutumisen aktiivisen varmistamisen on oltava keskeisellä sijalla. Kyse on alaikäisen oikeudellisen aseman näkökulmasta keskeisen perus- ja ihmisoikeuden toteuttamisesta.

Oikeusturvapuutteiden vakavuus ja toistuvuus

Julkisen tehtävän hoitamiseen liittyy riski virheistä. EOA:n ratkaisukäytännön perusteella lastensuojelussa virheet ovat usein olleet selviä ja lainvastaisuudet vakavia. Perustuslakivaliokunta on mm. vuonna 2018 lausunnossaan todennut, etteivät EOA:n laillisuusvalvontakäytännössä havaitut perusoikeusturvaan liittyvät ongelmat lastensuojelulaitosten käyttämien rajoitustoimenpiteiden osalta ole olleet vähäisiä. Lastensuojelua koskeville oikeusturvaongelmille onkin EOA:n kertomusten perusteella ominaista oikeudenloukkausten vakavuus. Useissa ratkaisuissa oikeusasiamies katsoi paitsi lastensuojelulaitoksen henkilökunnan myös lapsen sijoittaneen kunnan tai kuntayhtymän toimineen lainvastaisesti.

Vuosien 2019-2020 ratkaisukäytäntö osoittaa, että perusoikeuksia rajoitetaan ilman lain tukea huolimatta lastensuojelulain muutoksista, joilla pyrittiin vahvistamaan sijaishuollossa olevien lasten perusoikeuksia. Lainvastaisuuksia on esiintynyt erityisesti lapsen tarpeiden mukaisen sijaishuollon järjestämisessä ja sijaishuollon laadussa, lapsen tiedollisten oikeuksien turvaamisessa ja osallisuuden toteutumisessa, sijaishuollon valvonnassa sekä lapsen jälkihuollon järjestämisessä.

Lapset kantelivat usein heihin kohdistetuista rajoitustoimenpiteistä kuten liikkumisen ja yhteydenpidon rajoittamisesta. Lisäksi kanneltiin kasvatuksellisten toimenpiteiden lainmukaisuudesta kuten lapsille luvattujen kannustusrahojen tai heille kuuluvien käyttövarojen pidättämisestä samoin kuin puhelimen käytön rajoituksista. Kanteluissa nousivat esiin myös henkilökunnan huono käytös ja karkea kielenkäyttö.

Ratkaisuihin perehtyessä huomiota kiinnittää se, että kun vakavia puutteita on sekä sijaishuollon toiminnassa että sijaishuollon valvonnassa, kyse on ikään kuin kaksinkertaisesta oikeusturvaongelmasta. Kyse on useimmiten asioista, jotka eivät ole lainsäädännön perusteella epäselviä. Erityisen huolestuttavaa on, että samat ongelmat ovat toistuneet vuosikausia ilman että lastensuojelusta vastuussa olevat kunnat olisivat laillisuusvalvojan toistuvien huomautusten seurauksena muuttaneet lainvastaisia käytäntöjään.

Lopuksi

Lastensuojelua tarkasteltaessa on lähdettävä sen luonteesta julkiselle vallalle annettuna julkisena hallintotehtävänä, jonka tarkoituksena on lakia tarkasti noudattaen turvata lapsen oikeus hyvään ja turvalliseen elämään. Sijaishuolto on järjestettävä lapsen oikeuksia aktiivisesti toteuttaen ja niitä loukkaamatta. Lastensuojelun luonteen vuoksi velvollisuus toimia erityisen huolellisesti korostuu. Tällä hetkellä lastensuojelusta näyttää puuttuvan riittävät valmiudet toimia tällä tavoin erityisen huolellisesti. On erityisen huolestuttavaa, että lastensuojelulain soveltamisessa havaitut puutteet ovat usein selviä ja vakavia huolimatta siitä, että monet loukatut säännökset ovat olleet laissa jo pitkään eikä niitä ole pidettävä epäselvinä.

Lastensuojelun asiakkaana olevalla on oikeus luottaa siihen, että hänelle lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat, virheellisiä virkatoimia ennalta estetään tehokkaasti, epäillyt oikeudenloukkaukset voidaan saattaa ratkaistavaksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ja lainvastaisesta toiminnasta on seurauksia lainvastaisesti toimineille. Sijaishuollossa olevien alaikäisten oikeusturvan toteutumatta jäämisessä on kyse vakavasta, perustavanlaatuisen oikeuteen kohdistuvasta loukkauksesta, johon ei ole toistaiseksi puututtu systemaattisesti ja tehokkaasti.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö tuottaa tärkeää tietoa lasten oikeuksien toteutumisesta lastensuojelussa. On kuitenkin huomattava, että laillisuusvalvojille päätyvät tapaukset ovat niin lastensuojelussa kuin missä tahansa muussakin julkisen tehtävän hoitamisessa ainoastaan ”jäävuoren huippu” toiminnassa esiintyvistä perus- ja ihmisoikeusloukkauksista ja muista lainvastaisuuksista. Lisäksi on selvää, ettei oikeusasiamiehen tehtäviin kuulu toimia ensisijaisena lastensuojelun valvojana eikä selvittää lastensuojelun arjessa esiintyviä lainvastaisuuksia, joihin pitäisi puuttua ennakkollisella valvonnalla ja lapsia varten luoduilla valitusmenettelyillä.

Vaikuttaa siltä, että lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien pitkäkestoiset loukkaukset ovat lastensuojelussa ikään kuin kroonistuneet vakiintuneeksi tilaksi. Vaikka osa lastensuojelun

oikeusturvahaasteista liittyy myös yhteiskunnan rakenteisiin ja talouteen, esimerkiksi työntekijöiden asianmukainen kouluttaminen, lapsen edun mukaiset valvontajärjestelyt ja lapsille suunnatut oikeusturvamekanismit on mahdollista toteuttaa ilman kohtuuttomia ponnisteluja. Tähän julkisella vallalla on myös velvollisuus.

Keskeiset havaintoni lastensuojeluun liittyvistä lasten oikeusturvan epäkohdista:

- lastensuojelussa työskentelevillä ei ole riittäviä juridisia valmiuksia noudattaa toiminnassaan tarkoin lakia, mistä seuraa vakava riski lasten oikeusturvan toteutumiselle
- lasten oikeus tuntee oikeutensa ja käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ei toteudu asianmukaisesti
- lastensuojelun ennakollinen valvonta ja ohjaus ei ole systemaattista eikä tehokasta eikä pysty ennalta estämään lasten oikeuksien loukkauksia
- lapsilla ei ole käytössään lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämiä oikeudellisia neuvontapalveluita ja oikeusturvakeinoja
- lasten näkemyksiä ei oteta riittävästi ja systemaattisesti huomioon lastensuojelun toiminnassa ja sen valvonnassa
- lasten oikeuksien toteutumisen ongelmat lastensuojelussa ovat vakavia ja toistuvia

Helsingissä 15.9.2021

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
oikeustieteen professori (erityisesti lapsioikeus ja koulutusoikeus)
Itä-Suomen yliopisto