

15.9.2021

EOAK/6306/2021

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

Viite: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, KK 15/2020

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minut kuultavaksi ja pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa valiokunnan käsitellessä erityisesti lastensuojelua koskevia kysymyksiä oikeusasiamiehen vuodelta 2019 antaman kertomuksen perusteella (KK 15/2020). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 8/2020 vp) ja tarkastusvaliokunnan (TrVL 1/2021 vp) ovat kertomuksesta perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa ottaneet kantaa lastensuojeluun liittyviin asioihin.

Perustuslain 109 §:n mukaan Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toiminnassa lapsen oikeuksien valvonta liittyy useiden lapsen ja hänen perheensä oikeuksien toteutumiseen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2014 vp, s. 3–4, PeVL 58/2006 vp, s. 2–3, PeVL 42/2006 vp, s. 6).

Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on aina poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata. Tämä lähtökohta korostuu myös lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 60/1991, jäljempänä myös ”lapsen oikeuksien sopimus”). Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävä onkin lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 42/2006 vp, s. 6, PeVM 7/2006 vp, s. 2).

Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen saada opetusta. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeudella yksilölliseen kasvuun puolestaan korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (HE 309/1993 vp, s. 72, PeVL 58/2006 vp, s. 2, PeVM 7/2006 vp, s. 2).

Julkisen vallan tehtävät ovat lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukevia. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, lastensuojelulain (417/2007) mukainen toiminta sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta sekä henkinen tukeminen järjestämällä neuvontapalveluita (HE 309/1993 vp, s. 71–72; PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Vaikka velvollisuus ei sinänsä kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin tukijärjestelmiin, eivät perustuslaista johtuvia vaatimuksia vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista (PeVL 32/2014 vp, s. 2, PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Lastensuojelua koskevissa laillisuusvalvonta-asioissa on taustalla yleensä lapsen huostaanotto tai sen uhka. Huostaanotolla puututaan perustavalla tavalla lapsen ja hänen perheensä väliseen perhe-elämään (lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimus 8 art. sekä siihen liittyvä ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö mm. *K & T v Suomi*, *Strand Lobben v. Norja* suuren jaoston tuomio 10.9.2019 kohdat 202–208,). Huostaanotto tai sen lopettaminen ratkaistaan kuitenkin tarvittaessa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, eikä oikeusasiamies näin ollen puutu siihen.

Lastensuojelu oikeusasiamiehen toiminnassa

Lapsen oikeuksia koskevaa asiaryhmään lukeutuvia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin vuonna 2019 yhteensä 514, vuonna 2020 niitä ratkaistiin yhteensä 631, mikä merkitsi yli 20 prosentin lisäystä. Lapsen

oikeuksia koskevista asioista suurin osa liittyi kumpanakin vuonna sosiaalihuollon asiaryhmään (vuonna 2019 yhteensä 363 ja vuonna 2020 yhteensä 407). Viimeksi mainitut koskevat suurelta osin lastensuojelua. Muista oikeusasiamiehelle tulevista lapsen oikeuksiin liittyvistä kanteluista suuri osa liittyy kouluun ja muuhun opetukseen, vähäisemmässä määrin muihin sosiaalihuollon palveluihin, kuten lastenvalvojan palveluihin, kehitysvammaisten palveluihin, sosiaalivakuutukseen, tuomioistuimiin ynnä muihin.

Vuonna 2019 lasten tekemiä kanteluja kirjattiin yhteensä 63, joista 36 koski lastensuojelua. Vuonna 2020 kansliaan saapui yhteensä 77 lapsen tekemää kantelua, joista 61 koski lastensuojelua. Kuluvana vuonna 2021 lasten tekemiä kanteluja on 10.9. mennessä tullut vireille yhteensä 68. Niistä 50 koskee pääasiassa lapsen omaa sijaishuoltoa. Lasten tekemät kantelut ovat yleensäkin painottuneet heidän kohteluunsa laitoksissa, rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja päätöksen tekemiseen rajoitustoimenpiteistä. Kantelut ovat koskeneet samoja epäkohtia, joita tarkastuksilla on havaittu.

Vuonna 2019 toimenpiteisiin johti 87 prosenttia ja seuraavana vuonna 61 prosenttia lasten sijaishuollostaan tekemistä kanteluista. Koko sosiaalihuollon alueella vastaava osuus oli vuonna 2019 19,8 prosenttia ja vuonna 2020 22,9 prosenttia.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on suljettujen laitosten toiminnan valvonta erityisesti paikan päällä tehtävin tarkastuksin. Tarkastuksiin liittyvä tehtävä on laajentunut vuodesta 2014 alkaen, kun oikeusasiamiehstä tuli YK:n kidutuksen ym. halventavan kohtelun vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Oikeusasiamies on tehnyt perinteisesti tarkastuksia myös lastensuojelulaitoksiin, ja nykyisin kaikki lastensuojelulaitoksiin tehtävät tarkastukset ovat myös niin sanottuja OPCAT-tarkastuksia.

Sijaishuollon valvonta liittyy keskeisesti oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:n mukaiseen tehtävään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Lastensuojelun sijaishuollon laitoksissa, kuten koulukodeissa tai muissa lastensuojelulaitoksissa, lapsiin voidaan kohdistaa lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä, joilla laissa säädettyjen edellytysten täytyessä ja laissa säädettyjä menettelytapoja noudattaen voidaan puuttua heidän perus- ja ihmisoikeuksiinsa.

Huostaanotettujen lasten kasvatus, hoito ja huolenpito on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen tehtävä ja sen vuoksi oikeusasiamiehen valvonnassa silloinkin, kun tehtävää hoitaa yksityinen yritys tai esimerkiksi säätiö. Lastensuojelulain viimeistä uudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä ilmenee, että yksityisten yritysten osuus lastensuojelulaitosten ylläpitäjistä oli vuonna 2018 yli 90 prosenttia (HE 237/2018 vp. s. 17). Rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvästä julkisen vallan

käytöstä yksityisissä laitoksissa on lastensuojelulaissa säädetty erikseen (erityisesti lastensuojelulain 61 §:n 2 momentissa ja täydentävästi useissa lain 11 luvun säännöksissä).

Oikeusasiamiehen lastensuojelua koskevassa laillisuusvalvonnassa painopiste on sijaishuollon valvonnassa. Kansliassa käsitellään kuitenkin paljon myös lastensuojelun avohuoltoa koskevia kanteluita ja kanteluita, jotka liittyvät muutoin lapsen sijaishuoltoon järjestämiseen.

Vuonna 2018 määräyksestäni tarkastettiin 10 lastensuojelulaitosta. Vuonna 2019 oli mahdollista tehdä kantelumäärien noustessa vain yksi uusi tarkastus. Viime vuonna ja kuluvana vuonna tarkastuksia ei ole koronapandemian vuoksi tehty.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta

Rajoitustoimenpiteiden käyttö

Rajoitustoimenpiteillä, kuten yhteydenpidon ja liikkumisen määräaikailla rajoituksilla, lapsen kiinnipidolla, huumetestauksella tai lapsen tavareiden tai huoneen tarkastamisella, puututaan lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten lapsen ja hänen perheenjäsentensä oikeuteen keskinäiseen yhteydenpitoon, lapsen liikkumisvapauteen, koskemattomuuden suojaan ja omaisuuden suojaan (PL 7 §, 9 §, 10 §, 15 §; EIS 8 art. YK:n lapsen oikeuksien sopimus 9.3 art., 16 art. jne.). Näistä toimenpiteistä ja niiden käytön edellytyksistä on säännökset lastensuojelulain 11 luvussa.

Olen päätöksissäni ja tarkastuspöytäkirjoissa toistuvasti ohjannut lastensuojelulaitoksia siinä, ettei ole sallittua puuttua lasten perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä, eikä rajoitustoimenpiteitä voida käyttää muutoin kuin laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, joka ilmenee kustakin rajoitustoimenpidettä koskevasta säännöksestä. Lapsen perusoikeuksia ei tule myöskään rajoittaa enempää, kuin on välttämätöntä sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen kannalta.

Toisaalta olen toistuvasti myös korostanut, että lapsella on sijaishuollon aikana oikeus saada hänen tarpeittensa mukaista sijaishuoltoa. Tähän sijaishuollon järjestämisvelvollisuuteen kuuluu osaltaan myös lapsen suojeleminen esimerkiksi hänen omalta vahingolliselta käyttäytymiseltään. Kun lastensuojelulaitokselle kuuluu velvollisuus huolehtia sijoitetun lapsen päivittäisestä hoidosta, sisältyy tähän huolehtimisvelvollisuuteen myös velvollisuus osana sijaishuoltoa turvautua laissa säädetyin edellytyksin rajoitustoimenpiteisiin silloin, kun lasta ei voida auttaa lievemmillä keinoilla.

Vuosina 2017 ja 2018 tekemieni tarkastusten havainnot otettiin huomioon uudistettaessa lastensuojelulakia vuonna 2018. Uudet ja uudistetut säännökset, muun ohessa hyvää kohtelua koskeva suunnitelma (lastensuojelulain 61 b §:ssä) tulivat voimaan vuoden 2020 alusta.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella olisi tärkeää lisätä merkittävästi perusoikeuksien rajoittamiseen ja toteuttamiseen liittyvää lastensuojelulaitosten henkilökunnan koulutusta, yhtäältä rajoitustoimenpiteiden käytössä ja toisaalta niille vaihtoehtoisten menettelytapojen käytössä sekä päätösten ja kirjausten tekemisessä, mihin myös tarkastusvaliokunta kiinnitti omalta osaltaan huomiota lausunnossaan (TrVL 1/2021 vp s. 2).

Lasten tarvitsemien palveluiden saatavuus

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan mukaan lapsilla on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista.

Perustuslain 19 §n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamiseen. Käsitykseni mukaan julkisen vallan vastuu lapsen hyvinvointiaan ja kasvuaan varten tarvitsemien palveluiden järjestämisestä on erityisen suuri silloin, kun kysymys on julkisen vallan huostaanottamista ja sijaishuoltoon sijoittamista lapsista.

Havaintojeni mukaan tilanne ei kuitenkaan ole tyydyttävä. Otan erityisesti esille lasten mielenterveyden palvelut, etenkin psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sekä lasten tarvitseman päihdehoidon palvelut. Sijoitettujen lasten mielenterveyden ongelmat ovat valitettavasti hyvin yleisiä. Näyttää kuitenkin siltä, että sellaista psykiatrista erikoissairaanhoidoa, jota monet sijoitetut lapset välttämättä tarvitsisivat, ei järjestetä tai sitä ei järjestetä sillä tavoin, että se vastaisi näiden lasten yksilöllisiä tarpeita. Sijaishuollossa olevilla lapsilla on myös vakavia päihdeongelmia, joihin myös liittyy mielenterveyden ongelmia.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla lastensuojelulain uudistus, joka koskee vaativaa sijaishuoltoa. Sen tarkoituksena on löytää keinoja muun ohessa edellä kuvattujen ongelmien ratkaisuun.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.3 artiklassa todetaan seuraavaa:

Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

[State Parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care and protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.]

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on siten lapsen ihmisoikeus.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta ja erityisesti tarkastusvaliokunta ovat lausunnoissaan tarkastelleet monipuolisesti lastensuojelun sijaishuollon valvontaa ja sen ongelmia (StVL 8/2020 vp, TrVL 1/2021 vp).

Tarkastusvaliokunnan mukaan valvonnan tehtävien jakautuminen eri toimijoille ja siihen liittyvä monitahoinen sääntely vaikeuttaa jo sellaiseen valvonnan toteuttamista (TrVL 1/2021 s. 2–3). Tähän liittyvät esimerkiksi ne tiedonkulun ja tietopohjiin liittyvät ongelmat, joita on myös selostettu tarkastusvaliokunnan lausunnossa (s. 5–6). On edelleen tärkeä huomata, että kuntien toimeksiantosopimuksiin perustuvissa yksityisissä sijaisperheissä ja niissä yksityisissä perhekodeissa, jotka eivät toimi laitoksena, valvonta jää käytännössä vain lapsen sijoittaneen kunnan tehtäväksi (s. 4–5). Laillisuusvalvonta on näissä tilanteissa välistä, valvonnan valvontaa.

Lastensuojelun sijaishuollon laitosten toiminnan valvontaan osallistuvat myös aluehallintovirastot yhteistyössä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Valviran kanssa.

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei ole osa lastensuojelulaitosten säännönmukaista valvontaorganisaatiota. Oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvonnan toteutumisen valvonta, niin sanottu valvonnan valvonta. Kantelujen tutkinnan ja tarkastusten yhteydessä myös tämä valvovien viranomaisten toiminnan valvonnan ulottuvuus on aina läsnä.

Lastensuojelun voimavarat

Vaikka laillisuusvalvonnassani korostuvat lastensuojelun sijaishuollossa havaitut puutteet ja epäkohdat, pidän tärkeänä tehostaa avohuollon tukitoimia sekä perheen ja lapsen ongelmien riittävän aikaista tunnistamista.

Yksi merkittävä ja pitkäaikainen ongelma niin avohuollon kuin sijaishuollonkin lastensuojelussa on koskenut kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2020 julkaisemassa Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportissa todettiin muun ohessa seuraavasti: *Lastensuojelun sosiaalityöntekijät vaihtuvat usein ja rekrytoinnissa on haasteita. Sosiaalityöntekijät ovat usein ylikuormitettuja, mikä heikentää laadukkaan lastensuojelutyön toteutumista.* (Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2020:28, s. 18).

Lastensuojelun avohuollon tukitoimet näyttävät kanteluiden valossa valitettavan usein lyhytjänteisiltä ja tehottomilta. Tilanne asiakasperheessä saadaan muutaman kuukauden kestävillä tukitoimilla ehkä paranemaan, mutta perhe vajoaa myöhemmin uudelleen ongelmiinsa, joiden kertautuessa lapsi on lopulta pakko sijoittaa kodin ulkopuolelle. Asiakastyöstä näyttäisivät puuttuvan pitkäjänteinen ja riittävän tehokas seuranta sekä aktiiviset monialaiset tukitoimet. Huostaanotto on vanhemmille traumaattinen ja haavoittava kokemus ja se on useimmiten raskas kokemus myös lapselle. Lapsen ja hänen vanhempiensa etujen mukaista on pyrkiä lisäämään ja tehostamaan lapsen kotiin tuotavia tukitoimia, jotta huostaanotolta olisi mahdollista välttää.

Lastensuojelun kansainvälistyminen näkyy omassa työssäni muun ohessa maahanmuuttajataustaisten vanhempien entistä lukuisampina kanteluina lastensuojelusta. Havaintojeni mukaan puutteita on ilmennyt muun muassa asianmukaisissa tulkkipalvelussa esimerkiksi päätöksentekoon liittyvässä kuulemisessa osana asiakkaiden oikeusturvaa (PL 21 §, ratkaisuni 2913/2019) ja lapsen oikeudessa saada sijaishuollossa oman äidinkielensä opetusta sekä muuta tukea etnisen taustansa mukaisen identiteetin rakentamiseen (lapsen oikeuksien sopimuksen 20.3 ja erityisesti 30 art.). Äidinkielellä on luonnollisesti suuri merkitys myös yhteydenpidossa lapsen ja hänen omien vanhempiensa ja mahdollisesti isovanhempiensa kanssa sekä perheen jälleenyhdistämisen kannalta (lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 art., Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, ratkaisuni 2913/2019 ja 3126/2019*).

Oikeusasiamiehen erityistehtävät ja voimavarat

Eduskunnan käsiteltäväksi on lähiaikoina tulossa esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain muuttamisesta. Tässä yhteydessä oikeusasiamiehen erityistehtäviä on tarkoitus selkeyttää. Lapsen oikeuksien valvontaa koskevasta oikeusasiamiehen erityistehtävästä on siinä yhteydessä tarkoitus säätää lailla. Tällä hetkellä tämä erityistehtävä perustuu perustuslakivaliokunnan toivomukseen vuodelta 1998. Tuolloin perustettiin toinen apulaisoikeusasiamiehen virka ja lapsen oikeuksia koskevat asiat keskitettiin yhdelle ratkaisijalle.

Oikeusasiamiehen voimavaroja on tarkoitus vahvistaa vastaamaan uusia tehtäviä. Kiinnitän tähän liittyen kuitenkin vielä erityistä huomiota lastensuojelua koskevan laillisuusvalvonnan erityistarpeisiin.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Kirsti Kurki-Suonio

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä