

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019 (K 15/2020 vp). Valiokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviota lastensuojelun tilasta Suomessa yleisesti ja erityisesti koronaepidemian aiheuttamat haasteet huomioiden. Lausuntopyynnössä valiokunta on viitannut sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon *StVL 8/2020 vp*. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Lastensuojelulla on tiiviit yhteydet moniin perusoikeuksiin ja perustuslain säännöksiin samoin kuin moniin ihmisoikeuksiin. Lasten tasa-arvoisesta kohtelusta yksilöinä ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastavasti säädetään *perustuslain 6 §:n 3 momentissa*. Pykälän *2 momentissa* kielletään ikään perustuva syrjintä. *Perustuslain 19 §:n 3 momentin* mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lastensuojelulain (417/2007) tarkoittama lapsen huostaanotto ja lapsen kiireellinen sijoitus ovat merkityksellisiä *perustuslain 10 §:n* turvaaman yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta. Sijaishuollossa sovellettavilla rajoitustoimenpiteillä puututaan moniin lapsen perusoikeuksiin, kuten henkilökoh-
taiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (*PL 7 §*), liikkumisvapauteen (*PL 9 §*), yksityiselämän suojaan (*PL 10 §*) ja omaisuudensuojaan (*PL 15 §*). Lapsen sijaishuolto on mahdollista järjestää myös perhehoitona tai yksityisen ylläpitämässä laitoksessa annettavana laitoshuoltona. Tärkeä säännös tältä kannalta on *perustuslain 124 §*, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Ihmisoi-
keussopimuksista lastensuojelulla on kiinteät yhteydet etenkin *YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista* ja *Euroopan ihmisoikeussopimukseen*, erityisesti sen *8 artiklaan*.

Oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään *perustuslain 109 §:ssä*. Sen mukaan tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998, jolloin sitä koskeva asiaryhmä luotiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta (kertomus s. 259). Samana vuonna perustettiin uusi apu-

laisoikeusasiamiehen virka, ja lasten oikeuksien laillisuusvalvontaa vahvistettiin keskittämällä valvonta toiselle apulaisoikeusasiamiehistä¹.

Vuotta 2019 koskevassa oikeusasiamiehen kertomuksessa nostetaan esiin 10 keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa (s. 128–134). Yhtenä mainitaan puutteet lastensuojelussa. Kyse on erityisesti kuntien lastensuojelun yleisestä voimavarojen puutteesta, pätevien sosiaalityöntekijöiden huonosta saatavuudesta ja työntekijöiden suuresta vaihtuvuudesta, lastensuojelun sijaishuollon riittämättömästä valvonnasta, toistuvista sijaishuoltopaikan muutoksista, kaikkein huonoimmin voiville ja vaikeimmin hoidettaville lapsille tarkoitettujen sijaishuoltopaikkojen puuttumisesta, laiminlyönneistä lasten tiedollisten oikeuksien toteuttamisessa, rajoittamistoimenpiteiden soveltamisesta lainvastaisella tavalla, puutteista asiakassuunnitelmissa sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen riittämättömästä tarjonnasta (s. 129–130).

Lastensuojelun valvonta painottui kertomusvuonna sijaishuollon järjestämisen, rajoitustoimenpiteiden käytön sekä niitä koskevan lainmukaisen menettelyn valvontaan. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten valvovat viranomaiset huolehtivat lakisääteisistä tehtävistään (s. 231). Kertomuksessa viitataan näiltä osin myös vuoden 2018 kertomuksessa selostettuihin sijaishuoltoon koskeviin kanteluratkaisuihin (s. 261).

Sijaishuollossa olevan lapsen oikeuksien rajoittaminen

Sijaishuollossa sovellettavista rajoituksista säädetään lastensuojelulain 11 luvussa. Säännöksiä uudistettiin 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019), joka hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (*PeVL 64/2018 vp*). Uudistuksen vaikutukset eivät vielä näy vuotta 2019 koskevassa oikeusasiamiehen kertomuksessa.

Rajoitustoimenpiteiden henkilöllinen soveltamisala on laaja. Niitä voidaan soveltaa huostaan otettuun, kiireellisesti sijoitettuun tai lastensuojelulain 83 §:ssä tarkoitetun väliaikaismääräyksen nojalla sijoitettuun lapseen, jonka sijaishuolto on järjestetty lastensuojelulain mukaisena laitoshuoltona. Merkitystä ei ole soveltamisen kannalta sillä, onko lapsi otettu huostaan suostumuksen perusteella vai tahdonvastaisesti. Muista rajoitustoimenpiteistä poiketen yhteydenpidon rajoittamista (lastensuojelulaki 62 ja 63 §) voidaan käyttää kaikessa sijaishuollossa ja siten myös perhehoitoon sijoitettuun lapseen. Erityistä huolenpitoa (lastensuojelulaki 71–73 §) saadaan soveltaa vain 12 vuotta täyttäneeseen lapseen. (Lastensuojelulaki 61 § 1 mom.) Rajoitustoimenpiteestä riippuen päätösvalta asiassa on sosiaalihuollon viranhaltijalla taikka laitoksen johtajalla tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilöllä.

Oikeusasiamiehen kertomuksen perusteella rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyy runsaasti ongelmia. Ongelmia on niin aineellisten säännösten (esim. rajoitustoimenpiteen käytölle laissa säädetyt edellytykset) kuin menettelyvaatimusten (esim. lapsen

¹ *Sakslin, Maija*: Lapsen oikeuksien valvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s. 24–27.

kuuleminen, päätöksentekovelvollisuus) soveltamisessa. Ongelmien vakavuutta osoittaa osaltaan se, että apulaisoikeusasiamies on määrännyt esitutkinnan toimitettavaksi kahden lastensuojelulaitoksen epäillyn lainvastaisen menettelyn johdosta (kertomus s. 104).

Rajoitustoimenpiteistä päättäminen ja niiden toimeenpano ovat vaativia tehtäviä jo yksin sen vuoksi, että kyse on samalla kertaa perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta ja niiden edistämisestä eli perus- ja ihmisoikeuspunninnasta. Edistettäviä perusoikeuksia voivat olla tapauksesta riippuen esimerkiksi oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (*PL 7 §*) ja oikeus välttämättömään huolenpitoon (*PL 19 § 1 mom.*). Rajoitustoimenpiteitä koskevat lastensuojelulakiin sisältyvät yleiset ja erityiset edellytykset, jotka ovat monin kohdin korostetun tulkinnanvaraisia ja edellyttävät tapauskohtaista harkintaa ja eri oikeusperiaatteiden (esim. suhteellisuusperiaate) huomioon ottamista. Rajoitusten käytön yleiset edellytykset vahvistavassa lastensuojelulain 61a §:ssä viitataan lapsen etuun, josta säädetään tarkemmin saman lain 4 §:ssä. Lapsen etu on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen johtavista periaatteista, mikä korostaa sen merkitystä kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun arviointi konkreettisessa soveltamistilanteessa on usein poikkeuksellisen vaativa ja monenlaista asiantuntemusta edellyttävä tehtävä.

Päätöksenteon vaativuuden korostamisen tarkoitus ei ole puolustella rajoitustoimenpiteiden käytössä ilmenneitä vakavia puutteita vaan tähdentää lastensuojelulaitosten henkilökunnalle järjestettävän koulutuksen merkitystä. Koulutusta tulee tarjota myös perus- ja ihmisoikeuksista sekä muista oikeudellisista asioista. Soveltamisessa ilmenneitä ongelmia voidaan pyrkiä vähentämään myös hallinnollisella ohjauksella ja valvonnalla sekä huolehtimalla siitä, että laitosten käytössä on aina riittävästi asianmukaisen koulutuksen saanutta ja osaavaa henkilökuntaa.

Rajoitustoimenpiteiden käytöstä sijaishuollossa tiedetään kaiken kaikkiaan vähän. Tärkein tietolähde ovat valvontaviranomaisten kertomukset ja muut vastaavat dokumentit, joiden tarjoama tieto on parhaimmillaankin yksittäistapauksia koskevaa. Katettavaa tietoa sijaishuollossa sovellettavista rajoituksista ei liene saatavilla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuosittain julkaisemassa lastensuojelutilastossa ei ole tietoja rajoitustoimista². Myöskään alueittaisia tilastoja ei liene olemassa, tai ainakaan niitä ei ole julkaistu. Tietojen puute vaikeuttaa rajoitustoimenpiteiden käytön arvioimista. Avoimia ja tärkeitä kysymyksiä ovat esimerkiksi seuraavat: Kuinka yleistä rajoitustoimenpiteiden käyttö sijaishuollossa on? Miten käyttö jakautuu eri laitosten kesken, esiintyykö laitosten välillä esimerkiksi merkittävää vaihtelua rajoitusten soveltamistiheydessä? Kasautuvatko rajoitukset joidenkin lasten kohdalla vai kohdistuvatko ne tasaisesti kaikkiin laitokseen sijoitettuihin lapsiin? Näiden ja vastaavan kaltaisten tietojen keräämiseen saattaa liittyä tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, mutta asiaa

² Ks. THL:n uusin tilastoraportti 19/2021 (Lastensuojelu 2020): <https://www.julkari.fi/handle/10024/142676>.

kannattaisi mielestäni selvittää. Tiedoilla olisi mitä todennäköisimmin käyttöä lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa sekä lastensuojelun tutkimuksessa.³

Tässä yhteydessä aiheellista on kiinnittää huomiota myös jo pitkään valmisteilla olleeseen, asiakkaan/potilaan itsemääräämistä koskevaan lainsäädäntöuudistukseen. Hyväksyessään lastensuojelulain 1.1.2020 voimaan tulleen muutoksen (542/2019/HE 237/2018 vp) eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksesta lausuman, jossa se edellytti, että ”sijaishuollossa olevien lasten oikeutta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lastensuojelulakiin sisältyvien rajoitusten käyttöä arvioidaan ja selkeytetään osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämistä koskevan lainsäädännön valmistelua.” (EV 317/2018 vp; StVM 42/2018 vp s. 29). Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen mukaan uudistushankkeen ensimmäinen vaiheen valmistelu on käynnissä, ja sen arvioitu päättymisajankohta on vuoden 2022 loppu (<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM005:00/2021>). Lastensuojelulain uudistamista ei mainita ensimmäisen vaiheen yhteydessä.

Sijaishuollon valvonta

Oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan sijaishuollon valvonta on riittämätöntä (s. 129). Puutteet valvonnassa vaikuttavat osaltaan siihen, etteivät perus- ja ihmisoikeudet toteudu lastensuojelussa asianmukaisesti. Kertomuksen mukaan kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi käydä sijaishuoltopaikoissa eivätkä tunne riittävän hyvin lasten olosuhteita ja kohtelua. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin. Valvonnan riittämättömyys ei vaivaa vain laitoshuoltona järjestettävää sijaishuoltoa, vaan kuntien vastuulle kuuluva perhehoidon valvonta on sekin puutteellista. Aluehallintovirastoilla ei ole riittäviä toimivaltuuksia perhehoidon valvontaan (s. 129). Sijaishuollon valvonnan puutteisiin viitataan kertomuksen useissa kohdissa.

Lastensuojelun valvonnan ongelmia käsitellään myös tarkastusvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa, joka koskee oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019. Tarkastusvaliokunnalla on parhaillaan käynnissä omana asianaan Lastensuojelupalvelujen valvonta (O 73/2020 vp) (TrVL 1/2021 vp s. 1). Valiokunnan mukaan lastensuojelun valvonnassa on merkittäviä puutteita, jotka ovat olleet tiedossa jo vuosia, mutta korjaavat toimet puuttuvat edelleen. Syitä ovat valvonnan jakautuminen monelle eri toimijalle, valvontaa koskevan sääntelyn monimutkaisuus, valvonnan liian vähäiset resurssit, erityisesti pienten kuntien heikot mahdollisuudet valvoa, mm. resurssien riittämättömyyden vuoksi, lastensuojelupalveluja alueellaan, puutteet kuntien hankintaosaamisessa, puutteet valvonnan tietopohjassa ja tiedonku-

³ Ks. Heino, Tarja: Lastensuojelusta tietäminen – julkisen vallan vastuu. Teoksessa Rosi Enroos ym. (toim.): Huostaanotto. Lastensuojelun vaativin tehtävä. Vastapaino 2016, s. 72–102. Artikkelin mukaan lastensuojelulaitoksia koskeva (valtakunnallinen) tietojenkeruu lopetettiin vuonna 1983. ”Mitään yhtenäistä kansallista rekisteriä lastensuojelulaitoksista ei enää ole olemassa.” (s. 84). Heino perustelee tiedon tarvetta mm. sillä, että tiedon tarkoitus on valvoa julkisen vallan käyttöä ja tarjota tietoa perusoikeuksien toteutumisesta. ”Huostaanotto on vahva interventio yksityisyyteen, ja sen myötä yhteiskunnan velvollisuus on seurata erityisesti tahdosta riippumattomien toimien käyttöä.” (s. 79)

lussa sekä omavalvonnan toteutukseen liittyvät suuret erot kuntien välillä (TrVL 1/2021 vp, s. 2–6).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt monessa yhteydessä huomiota sijaishuollon valvonnan epäkohtiin. Oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2018 antamassaan mietinnössä se totesi pitäneensä jo aikaisemmin tärkeänä huolehtia siitä, että oikeusasiamiehellä on toimivaltaisia ensisijaisia valvojia valvottavanaan. Oikeusasiamiehen tehtävänä on muun valvonnan täydentäminen ja sen varmistaminen, että laillisuusvalvonnan järjestelyt toimivat tarkoitetulla tavalla. Oikeusasiamieheen nähden ensisijaisia erityisiä valvontaviranomaisia ovat muun muassa aluehallintovirastot, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja erityisvaltuutetut. Mainitussa mietinnössä valiokunta korosti asianmukaisen viranomaisvalvonnan järjestämisen merkitystä ja valvonnan riittäviä resursseja. Se viittasi lastensuojelulain muuttamisen yhteydessä antamaansa lausuntoon (PeVL 64/2018 vp), jossa se kiinnitti huomiota oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä ilmenneisiin merkittäviin perusoikeusturvaan liittyviin ongelmiin yksityisten lastensuojelulaitosten sijaishuoltoon määrättyihin lapsiin kohdistuvissa rajoitustoimenpiteissä. Ongelmat eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole olleet vähäisiä, kuten oikeusasiamiehen kertomuksestakin ilmeni. Kyse on ollut muun muassa lakiin perustumattomista rajoitustoimenpiteistä, sinänsä hyväksyttävien rajoitustoimenpiteiden toteuttamisen tavasta ja olosuhteista sekä yhteydenpidon ja lasten kuulemisen puutteista. Perustuslakivaliokunnan mukaan lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa edellyttää käytännössä myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa. Valiokunta korosti myös lastensuojelussa työskentelevien koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen merkitystä (PeVM 2/2019 vp s. 2 ja siinä viitatuksi mietinnöt ja lausunnot).

Samoja näkökohtia on syytä korostaa edelleen. Ongelmat eivät ole poistuneet, vaikka kertomuksessa raportoidaan myös niistä myönteisistä vaikutuksista, joita apulaisoikeusasiamiehen tekemillä tarkastuksilla lastensuojelulaitoksiin on ollut lainsäädäntöön, valvonnan määrärahoihin ja laitoksissa noudatettuihin käytäntöihin (s. 231). Lastensuojelu on nykyisin osa kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa sosiaalihuoltoa. Vuoden 2023 alusta lukien myös sen järjestämisestä vastaavat uudet hyvinvointialueet. Muutoksen voidaan ajatella korjaavan valvonnan puutteita siltä osin, kuin ne johtuvat erityisesti pienten kuntien riittämättömistä resursseista ja puutteellisesta hankintaosaamisesta. Tarkastusvaliokunnan lausunnossa esiin tuodut kriittiset näkemykset lastensuojelun valvonnan pirstoutumisesta monelle eri toimijalle sekä siitä, että valvontamahdollisuudet ja -keinot vaihtelevat perusteettomasti sijaishuollon eri toteutustavoissa, ovat nähdäkseni perusteltuja. Lainsäädäntö kaivannee näiltä osin selkeyttämistä ja täydentämistä.

Koronaepidemian vaikutukset

Koronaepidemian vaikutusta lastensuojelun tarpeeseen on tarkasteltu tuoreessa THL:n tilastoraportissa.⁴ Raportin mukaan lastensuojelun asiakkaana olevien perheiden elämäntilanteisiin liittyvät haasteet sekä lastensuojelun asiakkaiden tuen tarve ovat lisääntyneet epidemian seurauksena. Kuntien lastensuojelun johdolle suunnattuihin kyselyihin vastanneet arvioivat, että sekä lastensuojelun asiakkaiden määrät että lastensuojeluilmoitusten määrät ovat kasvaneet epidemian johdosta. Tilastojen valossa epidemian vaikutusta lastensuojelun tarpeeseen on raportin mukaan kuitenkin vielä liian aikaista arvioida, sillä vuonna 2020 keskeiset lastensuojelutilaston tunnusluvut olivat pääosin edellisvuoden tasolla:

- Lastensuojeluilmoitus tehtiin 87 233 lapsesta vuonna 2020. Ilmoitusten määrä (162 130) kasvoi neljä prosenttia edellisestä vuodesta. Yhtä lasta kohti tehtiin keskimäärin 1,9 lastensuojeluilmoitusta.
- Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 48 802 lasta ja nuorta vuonna 2020. Määrä väheni runsaalla kahdella tuhannella asiakkaalla (-4 %) edellisestä vuodesta.
- Vuonna 2020 sijoitettiin kiireellisesti 4 662 lasta, mikä on kolme prosenttia enemmän kuin vuonna 2019.
- Huostassa olleiden lasten määrä (11 386) pysyi edellisen vuoden tasolla (+0,3 %).
- Uusia huostaanottoja tehtiin vuoden aikana 1 688. Määrä väheni yhdeksän prosenttia edellisestä vuodesta.
 - o Kunnan viranhaltijan päättämien uusien huostaanottojen (ns. suostumukseen perustuva huostaanotto) määrä väheni edellisvuoden tapaan (-2 %).
 - o Hallinto-oikeuden päättämien uusien huostaanottojen (tahdonvastainen huostaanotto) määrä väheni 25 prosentilla edellisestä vuodesta.

Huomiota kiinnittää raportin tieto, jonka mukaan tahdonvastaisten huostaanottojen määrä pieneni huomattavasti (25 %) vuonna 2020 edelliseen vuoteen verrattuna. Raportin mukaan asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa on ruuhkautunut poikkeusolojen vuoksi (s. 3). Jos tämä pitää paikkansa, kyse voi olla merkittävästä oikeusturvongelmasta. Hallinto-oikeuksissa saattaa odottaa käsittelyä suuri määrä kuntien tekemiä huostaanottohakemuksia, mikä merkitsee niin lapsen kuin huoltajan kannalta pitkään jatkuvaa epävarmuutta lapsen tulevaisuudesta ja siihen liittyvistä järjestelyistä. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota, sillä perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ”ilman aiheetonta viivytystä” lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa (*PL 21 § 1 mom.*). Lastensuojelulaki puolestaan velvoittaa tuomioistuinta käsittelemään tässä laissa tarkoitetut lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevat asiat kiireellisinä (88 §).

Epidemian vaikutukset eivät näy vielä oikeusasiamiehen julkaistussa ratkaisukäytännössä. Hakusanalla ’korona*’ oikeusasiamiehen verkkosivulta löytyy kaksi lastensuojeluun liittyvää ratkaisua tai tapausta. Toinen koskee koulukodissa epidemian aikana

⁴ Tilastoraportti 19/2021 (Lastensuojelu 2020) s. 3–6 ja siinä viitattut julkaisut (<https://www.julkari.fi/handle/10024/142676>).

sovellettuja käytäntöjä (lapsen tapaamiset hänen asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa, puhelimen käyttö, laitoksen ohjeet koronakaranteenista ja maskin käytöstä) (EOAK/3212/2020). Kantelu ei johtanut näiltä osin toimenpiteisiin. Apulaisoikeusasiamies korosti kuitenkin lapsen oikeutta olla aina yhteydessä lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään sijaishuoltoon liittyvissä asioissa ja sosiaalityöntekijän velvollisuutta valvoa lapsen oikeuksien toteutumista sijaishuollossa. Toinen tapaus (EOAK/2130/2020) sisältää oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksen kirjeen, jossa asiaa tiedustelleelle henkilölle selostetaan yleisesti lastensuojelulain säännöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta sijaishuollossa sekä koronaepidemiaa koskevaa sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistusta.

Tampereella 15. syyskuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)