

Oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2019 K15/2020 vp

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt esittelemään oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomusta sen lastensuojelua koskevilta osiltaan. Valiokunta on pyytänyt erityisesti arvioimaan lastensuojelupalvelujen valvonnan toimivuutta.

Esitän kohteliaimmin seuraavan.

Sijaishuollon valvonta

Lapsen oikeuksien sopimuksen 25 artikla edellyttää muun muassa sijaishuollossa olevien lasten hoidon ja olosuhteiden valvontaa. Sen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapselle, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat sijoittaneet hänen huoltonsa järjestämiseksi, hänen suojelemisekseen tai hänen ruumiillisen tai henkisen terveytensä hoitoa varten, oikeuden hänelle annetun hoidon ja hänen sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa viranomaistoiminnan lainmukaisuutta. Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yli kaksikymmentä vuotta yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Laillisuusvalvontaa vahvistettiin uuden apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä vuonna 1998, jolloin lapsen oikeuksien valvonta keskitettiin toiselle apulaisoikeusasiamiehistä. Vuodesta 2005 lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies ovat muodostaneet yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan.

Eduskunnan oikeusasiamies on ollut vuodesta 2014 myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (*OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture*) mukainen kansallinen valvontaelin (*NPM, National Preventive Mechanism*). Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuskäyntejä paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä ovat myös koulukodit ja muut lastensuojelulaitokset. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen erityistehtävänä on jo aiemmin ollut tarkastusten toimittaminen suljetuissa laitoksissa ja niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonta. Sopimuksen toteutumisen kansallisena valvontaelimenä toimiminen on kuitenkin tuonut uusia vaatimuksia tarkastustoimintaan ja mahdollisuuden ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöön. Todettakoon, että YK:n kidutuksen vastainen komitea (*CAT, The Committee against Torture*) on Suomen 7. määräaikaisraportista antamissaan suosituksissa esittänyt huolensa siitä, että oikeusasiamiehelle ei ole osoitettu riittävästi taloudellisia tai henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään. Komitea suositteli, että valtion

tulee vahvistaa kansallista valvontaelintä riittävillä resursseilla, jotta se kykenisi toimimaan tehtävässään itsenäisesti ja tehokkaasti.

Oikeusasiamies on tehnyt ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia lähinnä vaativaa sijaishuoltoa antaviin lastenkoteihin. Tarkastusten tarkoituksena on ollut arvioida lastensuojelulain noudattamista laitoksessa ja sijoitettujen lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastuksilla on arvioitu erityisesti lastensuojelulain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lasten kohtelua. Tarkastukset ovat keskeisesti perustuneet lasten kanssa käytyihin luottamuksellisiin keskusteluihin. Tarkastuspöytäkirjat ovat luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta (www.oikeusasiamies.fi).

Tarkastuksilla ja lasten kanteluiden tutkinnan yhteydessä on havaittu, että lastensuojelulaissa säädettyä päätöksentekomenettelyä rajoitustoimenpiteissä ei ole aina noudatettu, rajoituksia on toimeenpantu kaavamaisesti ilman lain edellyttämää yksilöllistä harkintaa, lisäksi rajoitustoimenpiteitä on käytetty kasvatuksellisina keinoina tai joukkorangaistuksina, mikä ei ole lain sallimaa.

Laillisuusvalvonnassa on puututtu lasten itsemääräämisoikeuksien loukkaamiseen (mm. puhekiellot, vaatetuksen tai ulkonäön perusteettomaan rajoittamiseen, tyttöjen hygienia- ja tarvikkeiden rajoittamiseen, joukkorangaistuksiin, lasten sosiaalisten suhteiden ja lasten yhteydenpito-oikeuden lainvastaiseen rajaamiseen, sekä esimerkiksi lasten mielivaltaiseen eristämiseen). Lasten oikeusturvan toteutumisen kannalta merkittävänä menettelytapoja koskevana kannanottoina on laillisuusvalvonnassa korostettu viranomaiselle kuuluvaa hallintolain mukaista päätöksentekovelvollisuutta, päätösten perustelemista, asianosaisten kuulemista ja velvollisuutta antaa päätös tiedoksi. Ohjausta on annettu myös laitosten velvollisuudesta osallistaa lapset sääntöjen laatimiseen ja velvollisuudesta tukea lapsia toimimaan oikein erimielisyystilanteissa.

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen tarkastuksilla valvotaan aina myös sitä, miten muut valvonnasta vastuussa olevat tahot ovat valvonnan toteuttamisessa onnistuneet. Ohjausta on edellyttänyt esimerkiksi se, minkälainen tulee olla sosiaalityöntekijän rooli lapsen edun ajajajana. Valitettavan usein on jouduttu puuttumaan sijoittajakunnan sijoitetun lapsen kohtelun valvonnan toimimattomuuteen ja suoranaisiin laiminlyönteihin.

Laillisuusvalvonnassa on havaittu puutteita sijaishuollon sisällössä ja laadussa. Sijoitetulla lapsella on lastensuojelulain mukaan oikeus saada hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaa hoitoa ja huolenpitoa. Erityisesti vaativassa sijaishuollossa on lapsia, jotka tarvitsevat paljon palveluita mm. päihdekatkaisua ja kuntouttavaa päihdehoitoa. Lisäksi useilla lapsilla on hoitoa edellyttäviä vakavia mielenterveysongelmia. Laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella palvelujen laatu ja määrä ei aina vastaa tarvetta.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä esitti (Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän raportti -STM raportteja ja muistioita 2020:28) useita sellaisia muutoksia lastensuojelulakiin, joilla puututtaisiin näihin epäkohtiin. Tavoitteena on, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisivat paremmin vaativaa erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin. Työryhmä teki myös ehdotuksia rajoitustoimenpiteistä sekä esityksen avohuollon palvelujen tehostamiseksi, joilla voidaan vähentää oleellisesti kodin ulkopuolisten sijoitusten tarvetta ja vähentää tällä tavoin myös sijaishuollosta

aiheutuvia kustannuksia. Työryhmän raportti on laadittu hallituksen esityksen luonnoksen muotoon ja on tällä hetkellä lausuntokierroksella (päättyy 12.2.2021).

Sosiaalityöntekijä

Useissa lasten kanteluissa ja tarkastuksilla sijoitetut lapset ovat tuoneet esiin, ettei heillä ollut riittävää kontaktia ja suhdetta omaan sosiaalityöntekijäänsä; sosiaalityöntekijää ei ollut määrätty tai henkilö oli vaihtunut usein. Osa lapsista myös kertoo vaikeuksista saada yhteyttä hänelle nimettyyn sosiaalityöntekijään.

Sosiaalityöntekijän tehtävänä on valvoa sijaishuollon tosiasiallista järjestämistä, ja erityisesti hänen tehtäviinsä kuuluu valvoa lapseen kohdistettuja rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä sijaishuoltopaikan kasvatusmenetelmiä ja käytäntöjä. Tässä tarkoituksessa sosiaalityöntekijän on varmistettava, että lasta kohdellaan asianmukaisesti ja siten, kuin lainsäädäntö edellyttää.

Se, että lapselle ei ole määrätty omaa sosiaalityöntekijää tai sosiaalityöntekijä ei pysty selviytymään tehtävistään hänelle määrättyjen työtehtävien johdosta, saattaa vaikuttaa keskeisesti sijaishuollon järjestämiseen ja siihen, miten lapsen laissa säädettyjä oikeuksia voidaan turvata. Sosiaalityöntekijän rooli sijaishuollossa olevan lapsen arjessa on merkittävä. Tämän takia kunnan tulee varmistaa, että kaikilla sijoitetuilla lapsilla on oikeus oman sosiaalityöntekijän tukeen ja palveluihin. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on myös pyrkiä osallistamaan lasta hänen omissa asioissaan. Tähän kuuluu olennaisena osana se, että lapsi sijoituspaikassaan kokee tulevansa kuulluksi ja kuunnelluksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella parannetaan lapsiperheiden palveluja ja toimeentulon turvaa, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen saamisen kynnystä madalletaan ja alaikäisten päihdetyön palvelut turvataan alueellisesti ja kielellisesti. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että säädetään vähimmäishenkilöstömitoitus lastensuojeluun niin, että mitoitus on 30 asiakasta ammattilaista kohden vuonna 2024, vuonna 2022 mitoitus on 35.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän tuli tehdä uudistusehdotukset lastensuojelulainsäädäntöön siten, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisivat paremmin vaativaa erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin. Työryhmä esitti lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoituksen säätämistä.

Aluehallintovirastot

Ainakin osittain oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan seurauksena aluehallintovirastot saivat lisää henkilövoimavaroja. Kantelumäärät sosiaalihuollossa ovat kuitenkin jatkuvasti kasvaneet aluehallintovirastoissa. Aluehallintovirastolla on lisäksi tehtäviä lupaviranomaisena. Tehokas sijaishuollon valvonta, erityisesti keskustelut lasten kanssa edellyttäisivät, että tarkastuksia voitaisiin tehdä myös iltaisin ja viikonloppuisin ja siten, että ne kestäisivät useampia päiviä. Tähän aluehallintovirastoilla ei ole ollut johdonmukaisesti valmiuksia mm. virkaehtosopimuksista johtuvista syistä. Aluehallintoviranomaisten voimavarat lastensuojelun valvonnassa vaikuttavat edelleen liian pieniltä. Lapsia

sijoitetaan usein yksityisiin, yrityksen tai yhdistyksen ylläpitämään sijoituspaikkaan. Niiden toiminnassa havaittujen puutteiden osalta on merkittävää, että aluehallintovirastolla on mahdollisuus yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan ryhtyä erilaisiin valvonnan tehostotoimiin, mm. määräys puutteiden korjaamisesta, toiminnan keskeyttäminen ja käyttökielto, uhkasakon asettaminen ja äärimmäisenä keinona toimintayksikön luvan peruuttaminen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomiota oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä esille tulleisiin merkittäviin perusoikeusturvaan liittyviin ongelmiin yksityisiin lastensuojelulaitoksiin sijaishuoltoon sijoitettuihin lapsiin kohdistuvissa rajoitustoimenpiteissä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi omassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa on välttämätöntä varmistaa, mikä edellyttää käytännössä myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti hyvänä, että sijaishuollon valvontaa on pyritty tehostamaan velvoittamalla aluehallintovirastoja kuulemaan sijaishuollossa olevia lapsia tarkastuskäynneillään. Kuulemisvelvoite varmistaa lapsen kokemusten huomioon ottamisen valvonnassa nykyistä tarkemmin ja lisää lapsen osallisuutta.

Laillisuusvalvonnassa havaittujen merkittävien epäkohtien vuoksi valiokunta totesi, että valtioneuvoston tulee tarkoin seurata lastensuojelulain noudattamista ja toimivuutta sekä yksityisten lastensuojelulaitosten toimintaa. Havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua myös lainsäädännöllisin keinoin (StVM 42/2018, PeVL 64/2018).

Ilmoitusvelvollisuuden tehostaminen ja palveluntuottajien rekisteri

Lastensuojelulain 79 §:n 3 momentissa on säädetty sijoittajakunnalle erityinen ilmoitusvelvollisuus tilanteissa, joissa se havaitsee sijaishuoltopaikan toiminnassa sellaisia epäkohtia tai puutteita, jotka voivat vaikuttaa sijoitettujen lasten hoitoon tai huolenpitoon.

Sijaishuoltopaikassa voi olla sijoitettuna muitakin, kuin sijoittajakunnan sinne sijoittamia lapsia. Olennaisen tärkeää sijoitettuna olevien lasten hoidon asianmukaisen järjestämisen kannalta on, että kaikki valvonnasta vastaavat tahot - sijoituskunta, aluehallintovirasto ja muut sijoittajakunnat - saavat tiedon lapsen hoitoon ja huolenpitoon vaikuttavista sijaishuoltopaikan puutteista tai epäkohdista.

Lastensuojelulain säännös tunnetaan ilmeisen huonosti eivätkä sijoittajakunnat ole ainakaan oikeusasiamiehen valvontakäytännön havaintojen mukaan sitä liiemmin omassa käytännössään soveltaneet.

Tätä kuntien ilmoitusvelvollisuutta tehostaisi valmisteilla oleva hanke valtakunnallisesta palveluntuottajarekisteristä, johon merkittäisiin palveluntuottajan perustietojen lisäksi ainakin toimintayksikölle myönnetyt toiminnan ja tilojen luvat, toimintayksikköön kohdistuneet erilaiset valvontatoimet (kantelut, tarkastukset, lupapäätökset) sekä tehdyt epäkohtailmoitukset ja niiden käsittelyn lopputulos.

Lasten kantelut

Lastensuojelulaki ja lapsen oikeuksien sopimus edellyttävät, että lasten osallistumismahdollisuuksia edistetään ja lasten oikeusturvan toteutuminen voidaan varmistaa.

Oikeusasiamiehellä on erityiset lasten sivut, joilla pyritään ohjaamaan, minkälaisissa asioissa oikeusasiamies voi auttaa. Sivuilla on lapsia varten muokattu kantelulomake, joka ohjaa kantelun tekemisessä.

Oikeusasiamiehen tekemät tarkastukset ovat lisänneet sijaishuollossa olevien lasten kanteluita. Lasten kanteluja tuli vireille vuonna 2018 26, joista 15 koski lastensuojelua, vuonna 2019 lasten tekemiä kanteluita saapui 63, joista 36 koski lastensuojelua ja vuonna 2020 lasten kanteluja saapui 77, joista 61 koski sosiaalihuoltoa. Kantelut ovat koskeneet erityisesti lasten kohtelua, rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja päätöksen tekemistä rajoitustoimenpiteistä. Kantelut ovat siis koskeneet samoja epäkohtia, joita tarkastuksilla on havaittu. Lasten kantelut johtavat muita kanteluita merkittävästi useammin oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, toimenpideprosentti on ollut vuonna 2020 yli 60 %.

Sijaishuollon hyvän laadun, ja sijoitetun lapsen oikeuden saada sijaishuollossa tarpeenmukaisten palvelujen lisäksi hyvää kohtelua toteutumiseksi varmistamiseksi tulisi edelleen arvioida keinoja, joilla kodin ulkopuolella olevien lasten osallisuutta ja oikeutta riittäviin oikeussuojakeinoihin voidaan vahvistaa.

Perhehoito

Perhehoitoa toteutetaan kunnan tai kuntayhtymän ja perhehoitajan väliseen toimeksiantosopimuksen tai yksityisen perhehoidon tuottajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

Suuri osa kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista sijoitetaan perhehoitoon perhehoitajan kotiin. Perhehoidon järjestämisestä, toteuttamisesta ja valvonnasta säädetään perhehoitolaissa. Lakia sovelletaan myös ns. ammatilliseen perhehoitoon, jota annetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun luvan perusteella ammatillisessa perhekodissa.

Perhehoidon valvonnasta on vastuussa ensisijaisesti se kunta, joka on sijoittanut lapsen perhehoitoon. Perhehoitolain 22 §:n mukaan hoidettavan sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että sijoitus perhehoitoon toteutuu perhehoitolain mukaisesti ja hoidettava saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka järjestetään sen kunnan toimesta, johon henkilö on sijoitettu.

Koska lapsen olosuhteita perhehoitopaikassa eivät välittömästi valvo muut viranomaiset, kuin lapsen perheeseen sijoittanut kunta ja perhehoitopaikan sijaintikunta, on lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää, että kunnat huolehtivat valvontavelvollisuudestaan lain edellyttämällä tavalla.

Aluehallintovirastot ja Valvira valvovat välillisesti perhehoidon toteuttamista valvomalla sijoittajakuntaa. Se, että aluehallintoviraston toimivalta valvonnassa ei ulotu suoraan perhehoitajaan, on sijoitetun lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista.

Kun kyse on toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa hoitajan kotona tapahtuvasta lapsen huolenpidosta, ei myöskään tavanomaisten tarkastusten ulottaminen kotiin ole katsottu olevan kotirauhan vuoksi mahdollista ilman laissa säädettyä oikeusperustaa.

Perhehoitoa koskevia kanteluja oikeusasiamiehelle tehdään vähän. Kertomusvuonna 2019 vain muutama lapsen kirjoitus koski perhehoitoa. Perhehoidon valvontaa tulisi vahvistaa ottamalla käyttöön uudenlaisia valvonnan keinoja. Erityisesti olisi arvioitava, miten perhehoidossa olevien lasten osallisuutta voidaan vahvistaa ja edistää.