



Lasten perusoikeudet ja niiden rajoittaminen sijaishuollossa - Tutkimus eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä

Linda Ojala

2023 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Lasten perusoikeudet ja niiden rajoittaminen sijaishuollossa - Tutkimus
eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä**

Linda Ojala
Oikeustradenomi (AMK)
Opinnäytetyö
Joulukuu 2023

Linda Ojala

Lasten perusoikeudet ja niiden rajoittaminen sijaishuollossa - Tutkimus eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä

Vuosi 2023 Sivumäärä 108

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää lapsiin kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden oikeudellisia edellytyksiä sijaishuollossa. Aihetta lähestytään eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatehtävän ja ratkaisujen näkökulmasta.

Teoriaosuudessa perus- ja ihmisoikeuksia selvitetään sekä kansallisen lainsäädännön että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kautta. Teoriaosuus käsittelee kattavasti julkisen vallan velvollisuuksia, sijaishuoltoa ja rajoitustoimenpiteisiin liittyviä oikeudellisia edellytyksiä. Opinnäytetyön tutkimusmetodina käytetään oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, jonka avulla voidaan selvittää ja systematisoida voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tämän lisäksi opinnäytetyössä on häivähdyksellinen sosiaalipoliittista näkökulmaa. Tutkimuksen pääasiallisina lähteinä ovat lainsäädäntö, lain esityöt sekä oikeuskirjallisuus. Tutkimuksen oikeustapaukset muodostuvat eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuksista, joista on laadullisen tutkimuksen metodein haettu vastauksia ja ilmiöitä tutkimuskysymykseen.

Opinnäytetyön johtopäätökset ovat suuntaan antavia. Toistuvien ilmiöiden valossa on katsottu, että otanta on riittävä. Tuloksena voidaan todeta, että lapsiin kohdistuu huolestuttavia oikeudenloukkauksia sekä sijaishuollossa, että myös muun lastensuojelun toiminnan tuloksena. Suurimmat ongelmat liittyvät puutteelliseen päätöksentekomenettelyyn sekä rajoitustoimenpiteiden lainvastaiseen käyttämiseen. Opinnäytetyössä analysoidaan myös laillisuusvalvontaan liittyviä ilmiöitä. Yleisimpiä tähän liittyviä ilmiöitä olivat kantelun kohteen antama puutteellinen selvitys tai puutteet sijaishuollon dokumentoinnissa, jotka vaikeuttivat asian perustuslainmukaisuuden valvontaa. Tutkimuksesta esiin nousseita teemoja ja ilmiöitä voidaan hyödyntää tulevaisuuden tutkimuksissa eri aloilla.

Johtopäätöksenä on, etteivät lasten oikeudet toteudu täysimääräisesti sijaishuollossa. Tätä voidaan ehkäistä riittävällä omavalvonnalla, huolellisella dokumentoinnilla sekä henkilöstön tiedollisen ja taidollisen osaamisen kehittämisellä. Tärkeintä on, että sijaishuollon henkilöstöllä on aito halu edistää lasten oikeuksien toteutumista.

Asiasanat: perusoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen, sijaishuolto, rajoitustoimenpiteet, lapsen oikeuksien yleissopimus

Linda Ojala

Fundamental rights of children and their limitation in foster care - A study on the decision-making practice of the Parliamentary Ombudsman

Year

2023

Pages

108

The aim of the thesis is to examine the legal prerequisites for the restriction measures aimed at children in substitute care. The subject is approached from the point of view of the Parliamentary Ombudsman's supervisory role and solutions.

The theoretical part explores fundamental and human rights through both national legislation and international human rights obligations. The theory section deals comprehensively with public authority responsibilities, foster care and legal requirements related to restrictive measures. The research method of the thesis is legal dogmatics, i.e., jurisprudence, which can be used to clarify and systematize the content of a valid law. In addition to this, there is a hint of a social policy perspective in the thesis. The main sources of research are legislation, legislative history, and legal literature. The legal cases used in the thesis consist of the decisions of the Parliamentary Ombudsman, of which answers and phenomena have been sought in relation to the research question using qualitative research methods.

The conclusions of the thesis are directional. Considering repeated phenomena, it has been observed that the sampling is sufficient. As a result, it can be stated that children are subject to worrying violations of rights both in foster care and as a result of other child welfare activities. The main problems relate to the inadequate decision-making process and the illegal use of restrictive measures. The thesis also analyses phenomena related to legality control. The most common phenomena in this regard were insufficient reporting by the subject of the complaint or shortcomings in the documentation of substitute care, which made it difficult to monitor the constitutionality of the matter. The themes and phenomena that have emerged from the research can be utilized in future studies in various fields.

The conclusion is that children's rights are not fully realized in foster care. This can be prevented by adequate self-supervision, careful documentation, and the development of the personnel's knowledge and skills. The most important thing is that the substitute care personnel have a genuine desire to promote the realization of children's rights.

Keywords: fundamental rights, restriction of fundamental rights, foster care, restrictive measures, Convention on the Rights of the Child

Sisällys

1	Johdanto.....	9
2	Opinnäytetyön tavoitteet ja tutkimusmenetelmä	9
3	Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.....	12
3.1	Lapsen oikeuksien yleissopimus	13
3.2	Yleissopimuksen soveltaminen, raportointi ja valvonta	15
4	Euroopan unionin oikeus	16
4.1	Euroopan unionin perusoikeussäätely	20
4.2	Euroopan unionin perusoikeuskirja	22
5	Perusoikeudet.....	24
5.1	Lapsen perus- ja ihmisoikeudet	27
5.2	Perusoikeuksien rajoittaminen	28
6	Lapsioikeus	33
6.1	Lapsen etu	34
6.2	Lapsivaikutusten arviointi.....	37
6.3	Lapsen osallisuus ja vaikuttaminen.....	38
6.4	Haasteet lasten oikeuksien toteutumisessa	40
7	Lastensuojelulaki ja lapsen huostaanotto	43
7.1	Sijaishuolto ja rajoitustoimenpiteet	46
7.2	Kanteluita koskevat rajoitustoimenpiteet	50
8	Laillisuusvalvonta Suomessa	60
9	Eduskunnan oikeusasiamies lasten oikeuksien valvojana	62
9.1	Kantelut ja toimenpiteet	64
9.2	Ratkaisukäytäntö	69
9.2.1	Yhteenveto rajoitustoimenpiteistä.....	84
9.2.2	Havainnot laillisuusvalvonnan haasteista kanteluiden valossa	90
9.3	Sosiaalipoliittinen ongelma osana sijaishuoltoa	93
10	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	97
11	Pohdinta	102
	Lähteet.....	105
	Kuviot	111

Säädösluettelo

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 26.10.2012. Euroopan unionin perusoikeuskirjan konsolidoitu toisinto. EUVL C 326.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. 17.12.2007. EUVL C 306.

Sopimus Euroopan unionista. 26.10.2012. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. 26.10.2012. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326.

Hallintolaki (434/2003)

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)

Laki holhoustoimesta (442/1999)

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)

Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023), voimassa 1.1.2024 lähtien

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)

Lastensuojelulaki (417/2007)

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020)

Perhehoitolaki (263/2015)

Perusopetuslaki (628/1998)

Rikoslaki (39/1889)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Suomen hallitusmuoto (94/1919)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tupakkalaki (549/2016)

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Varhaiskasvatustalaki (540/2018)

Asetusluettelo

Euroopan unionin neuvoston asetus Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta.
15.2.2007. (EY) N:o 168/2007.

Tasavallan presidentin asetus lapsen oikeuksien yleissopimuksen lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tehdyn valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta ja valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta SopS 31/2002.

Tasavallan presidentin asetus uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaansaattamisesta ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta annetun lain voimaantulosta 80/2002.

Valtioneuvoston asetus lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta SopS 41/2012.

Valtioneuvoston asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta SopS 5/2016.

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18-19/1990

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus SopS 67-68/1986

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 37/1970

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 7-8/1976

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus SopS 59-60/1989

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (OPCAT) SopS 92-93/2014

Lasten oikeuksien käyttöä koskeva eurooppalainen yleissopimus SopS 12-13/2011

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus SopS 77/68

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 6/1976

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 18-19/1990

Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59-60/1991

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus SopS 26-27/2016

1 Johdanto

Kansainväliset sopimukset ja säädöspohja edellyttävät lastensuojelua edistämään toiminnallaan lapsen oikeuksien toteutumista sekä lapsen etuja. Säädökset mahdollistavat lastensuojelua toimimaan monin eri tavoin. Mikäli lapsen hyvinvointia ei voida turvata avohuollon keinoin, lapsi voidaan ottaa lastensuojelun toimesta huostaan. Huostaanotto on aina viimesijaisiin toimenpiteisiin, joka koskettaa yli 14 000 lasta vuosittain. Sijaishuollon aikana lapseen kohdistuva päätöksenteko on siirretty julkisen vallan ja lastensuojelun vastuulle. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö sekä julkinen keskustelu osoittavat, että lapsiin sijaishuollossa kohdistettavaa päätöksentekoa ei voida pitää täysin ongelmattomana.

Sijaishuollon aikana kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden avulla voidaan turvata jonkin toisen ja painavamman perusoikeuden toteutuminen. Rajoitustoimenpiteillä puututaan lapsen perusoikeuksiin ja itsemääräämisoikeuteen. Kahden tai useamman perusoikeuden ristiriidassa vallitsee perusoikeuskollisio. Ristiriita pyritään ratkaisemaan siten, että osapuolten perusoikeudet voitaisiin toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti.⁷⁶ Tämänkaltaisen punninta on siirretty lastensuojelun vastuulle.

Opinnäytetyö keskittyy lasten oikeuksien toteutumiseen sijaishuollossa, eduskunnan oikeusasiamiehen rooliin sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Työssä esitetään lasten oikeuksien säädöspohjaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, Euroopan unionin oikeuden sekä kansallisen lainsäädännön kautta. Opinnäytetyössä selvitetään lastensuojelun ja sijaishuollon tarkoitusta sekä rajoitustoimenpiteisiin ja niiden käyttöön liittyviä oikeudellisia edellytyksiä. Tutkimusekonomisista syistä erityislainsäädäntöä tuodaan esiin vain osittain. Asioita analysoidaan oikeusasiamiehen kanteluihin perustuvista ratkaisuista, joiden avulla saadaan käsitys rajoitustoimenpiteisiin liittyvistä ilmiöistä. Havaintojen myötä selviää, että toteutuvatko lasten oikeudet sijaishuollossa sekä heihin kohdistetuissa rajoitustoimenpiteissä. Opinnäytetyössä analysoidaan myös keinoja näiden havaintojen korjaamiseksi.

2 Opinnäytetyön tavoitteet ja tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyön tarkoitus on tutkia eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä sijaishuollossa oleviin lapsiin ja heihin kohdistettavissa rajoitustoimenpiteissä. Tutkimuskysymyksenä on selvittää rajoitustoimenpiteisiin liittyvää laillisuusvalvontaa ja sen nykytilaa, laillisuusvalvonnan toimivuutta sekä mahdollisia oikeusasiamiehen esiin nostamia näkemyksiä tai huomioita toimintamallien kehittämiseksi. Työn pääpaino on selvittää, että toteutuvatko laissa säädetyt edellytykset ja oikeudet lasten kohdalla.

Tutkimuskysymystä lähestytään ensin oikeudellisen tietoperustan kautta, jonka avulla pyritään selventämään viitekehystä lasten oikeuksien ympärillä. Työssä on oleellista tutkia

kansainvälisten sopimusten, EU-oikeuden sekä kansallisen lainsäädännön välisiä suhteita ja etusijajärjestystä.¹ Tietoperusta määrittelee ensin säädöspohjaa, johon lasten oikeudet perustuvat. Tutkimusekonomisista syistä sijaishuoltoon ja rajoitustoimenpiteisiin liittyvää erityislainsäädäntöä joudutaan rajaamaan. Erityislainsäädännön osalta todetaan, että sitä käsitellään tässä työssä siinä laajuudessa kuin se on tutkimuskysymyksen kannalta oleellista. Tämän jälkeen tutkitaan valvontaviranomaisen tehtävää lain ja ratkaisukäytännön pohjalta.

Opinnäytetyön tutkimusmetodi on lainopillinen (ts. oikeusdogmatiikka), jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja erilaisten oikeusnormien sisältö. Lainopin tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi. Lainoppi nojaa oikeuslähdeoppiin, joka määrittelee oikeuslähteiden hierarkian. Lait itsessään ovat tavanomaisesti moniselitteisiä ja epätäsmällisiä, joten säädöstekstin tulkinnan apuna käytetään muuta oikeudellista aineistoa, kuten säädösten valmisteluaineistoa, oikeustapauksia sekä oikeuskirjallisuutta. Lainopin yksi keskeinen menetelmä liittyy kielelliseen tulkintaan², jonka avulla pyritään selvittämään, selventämään, täsmentämään sekä ilmaisemaan oikeusnormin ajatussisältöä. Lainoppia hyödyntävällä tutkijalla on pyrkimys saada ote koko oikeudellisesta materiaalista, jolloin hän tutustuu erilaisiin oikeuslähdemateriaaleihin.³

Oikeuslähteillä tarkoitetaan lähteitä, jotka pitävät sisällään informaation oikeuden sisällöstä. Oikeuslähdeopin tarkoituksena on ratkaista näiden oikeuslähteiden painoarvo, ristiriidat sekä eritellä näiden keskinäisiä suhteita. Oikeuslähdeopin soveltaminen on osa lainkäyttöä ja oikeudellista ratkaisutoimintaa, joten tässä yhteydessä on tarkoituksenomaista avata oikeuslähdeopin keskeisiä sääntöjä.⁴

Oikeuskirjallisuus jakaa oikeuslähteet yleisesti ottaen kolmeen eri ryhmään, jotka on muodostettu niiden velvoittavuuden mukaan. Näitä ryhmiä ovat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja sallitut oikeuslähteet. Tämä jaottelu muodostaa oikeuslähteiden etusijajärjestyksen siten, että sitovasti velvoittavilla oikeuslähteillä on etusija heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset sekä maantapa. Maantavalla tarkoitetaan vakiintuneita yhteiskunnan säännönmukaisia tapoja, jotka yhä useammin ovat kirjoitettua tapaoikeutta. Suomen perustuslailla on etusija tavallisiin lakeihin

¹ Husa & Pohjolainen 2014, 11-12.

² Kielellistä tulkintaa kuvaavaa metodia voidaan kutsua myös tulkinnalliseksi metodiksi (Aarnio 1989, 48).

³ Hirvonen 2011, 21-23, 36, 41; Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 33; Aarnio 1989, 48-49.

⁴ Tuori 2003, 43-44; Hirvonen 2012, 157.

nähdessä (lex superior derogat legi inferiori)⁵. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lain esityöt sekä ylimpien tuomioistuinten ratkaisut ja ennakkopäätökset. Lain esityöt koostuvat perusselvityksistä, hallituksen esityksistä eduskunnalle, eduskunnan valiokuntien mietinnöistä ja lausunnoista sekä eduskunnan istuntokeskusteluista ja äänestystuloksista. Lain esitöiden avulla saadaan tietoa lainsäätäjän tarkoituksesta sekä sen hetkisestä yhteiskunnallisesta ja oikeudellisesta tilasta. Esityöt antavat myös informaatiota siitä, kuinka lakia tulee tulkita. Sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeustiede, arvot ja asetelmat, asia-argumentit, yleiset oikeusperiaatteet, oikeusvertailu ja vakiintunut oikeus- ja viranomaiskäytäntö, joilla tarkoitetaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoja sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintunutta ratkaisukäytäntöä.⁶

Tässä opinnäytetyössä vahvasti velvoittavat oikeuslähteet muodostuvat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, Euroopan unionin oikeusjärjestyksestä ja sen sisältämistä perussopimuksista sekä kansallisesta lainsäädännöstä. Hallituksen esitykset, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, jotka avaavat lainsäätäjän tarkoitusta sekä sen hetkistä yhteiskunnallista ja oikeudellista tilaa. Nämä toimivat myös apuna lainsäädäntöä tulkittaessa. Keskeisin sallittu oikeuslähde muodostuu eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä (ts. oikeuskäytäntö) sekä kannanotoista. Aineistona hyödynnetään myös muita julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja ja dokumentteja. Näiden lisäksi sallittuina oikeuslähteinä hyödynnetään oikeustiedettä ja -kirjallisuutta, yleisiä oikeusperiaatteita sekä YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentteja ja suosituksia.

Oikeusasiamiehen ratkaisujen analysoinnissa hyödynnetään laadullisen tutkimuksen menetelmänä tunnettua sisällönanalyysiä. Tämän menetelmän kautta voidaan analysoida tekstejä ja dokumentteja objektiivisesti sekä systemaattisesti. Sisällönanalyysin avulla pyritään saamaan kootusta aineistosta esiin ilmiöitä, jotka voidaan järjestellä johtopäätöksen muotoon. Analyysin keinoin saadaan luotua sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta kohteesta eli lapsiin kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä sijaishuollossa. Sisällönanalyysi on tutkimuskysymyksen kannalta välttämätöntä, sillä aineisto on laajaa ja hajanaista⁷.

⁵ Lex superior -periaate merkitsee sitä, että ylempitasoinen oikeusnormi saa etusijan suhteessa alempaan oikeusnormiin (Mäenpää 2023, 124).

⁶ Husa & Pohjolainen 2014, 16-17; Tuori 2003, 44-46; Hirvonen 2012, 154-155; Aarnio 1989, 220-234.

⁷ Hajanaisuus on tutkijan muodostamaa käsitystä, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että oikeusasiamiehen ratkaisuihin tuodaan aina esiin kantelijan oma näkemys, kantelun kohteen oma näkemys sekä oikeusasiamiehen tekemä arvio asiassa. Näin ollen aineisto koostuu monen osapuolen näkemyksistä ja voidaan mieltää siten hajanaisena.

Analysoinnin keinoin voidaan selkiyttää suhteellisen laajoja oikeusasiamiehen ratkaisuja ja luoda näistä siten luotettavia johtopäätöksiä tutkimuskysymykseen.⁸

Oikeusasiamiehen ratkaisuihin kohdistuvassa sisällönanalyysissä hyödynnetään aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä on kyse käsitteiden yhdistelemisestä, jonka avulla saadaan vastaus tutkimuskysymykseen. Se etenee aina tulkinnasta ja päättelystä kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavana olevan asian ilmiöstä. Kirjallisuuden mukaan aineistolähtöiselle sisällönanalyysille on tyypillistä, että sille on olemassa vaihtoehtoisia malleja ja variaatioita. Aineistolähtöisyys määrittää pitkälti sen, kuinka luokkia tulisi muodostaa.⁹ Tässä opinnäytetyössä sisällönanalyysiä tehdään lainopin tutkimusmetodin ehdoilla.

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä prosessi jakautuu kolmeen osaan, joita ovat aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely sekä teoreettisten käsitteiden luominen. Aineiston pelkistämässä on kyse siitä, että tutkittavana olevasta aineistosta karsitaan kaikki ylimääräinen ja tutkimuksen kannalta epäolennainen sisältö pois. Aineistosta voidaan etsiä tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja tai ilmiöitä, joita voidaan jaotella ja erotella omiin asiayhteyksiinsä. Tämän jälkeen ilmaisut ja ilmiöt pelkistetään ja näitä yhdistetään ryhmiksi. Tämän jälkeen aineistoa ryhmitellään, jolloin alkuperäisaineistosta etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Viimeisessä vaiheessa eli aineiston käsitteellistämässä on kyse siitä, että erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto, jonka avulla voidaan muodostaa teoreettisia käsitteitä. Tässä vaiheessa alkuperäisdatan käyttämistä kielellisistä ilmauksista edetään teoreettisiin käsitteisiin sekä johtopäätöksiin. Tutkimuksen johtopäätöksissä pyritään ymmärtämään, mitä asiat merkitsevät tutkittaville. Tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään kaikissa tutkimuksen vaiheissa tutkittavien heidän omasta näkökulmastaan.¹⁰

3 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Suomi on liittynyt noin neljäänkymmeneen kansainväliseen sopimukseen, joita luonnehditaan ihmisoikeussopimuksiksi. Nämä sopimukset ovat pääosin YK:ssa, Euroopan neuvostossa sekä kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) laadittuja. Useimpiin näistä ihmisoikeussopimuksiin sisältyy syrjintäkieltoja koskevia määräyksiä ja on katsottu, että osa ihmisoikeussopimuksista on nimenomaan laadittu syrjinnän poistamiseksi.¹¹

⁸ Tuomi & Sarajärvi 2018, 117, 122.

⁹ Tuomi & Sarajärvi 2018, 122, 127.

¹⁰ Tuomi & Sarajärvi 2018, 122, 127.

¹¹ Husa & Pohjolainen 2014, 138.

Seuraavat YK:n ihmisoikeussopimukset edistävät lasten oikeuksien toteutumista. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, Suomen asetus-/säädöskokoelman sopimussarja SopS 7-8/1976) on saatettu voimaan Suomessa 23.3.1976. KP-sopimuksen on katsottu olevan yksi laaja-alaisimmista sopimuksista kansainvälisen valvontajärjestelmänsä ansiosta, sillä siihen sisältyy myös valitusmahdollisuuksia¹². Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) on tullut voimaan Suomessa 3.1.1976. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Pakolaissopimus SopS 77/68) on tullut voimaan Suomessa 8.1.1969. Syrjintää koskevia ihmisoikeussopimuksia ovat kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD, SopS 37/1970), joka on saatettu voimaan 13.8.1970 Suomessa sekä Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW, SopS 67-68/1986), joka on tullut voimaan Suomessa 4.10.1986. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (CAT, SopS 59-60/1989) on tullut voimaan Suomessa 29.9.1989 sekä sen valinnainen pöytäkirja (OPCAT, SopS 92-93/2014) on saatettu voimaan Suomessa 7.11.2014. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja sen pöytäkirja on saatettu voimaan Suomessa 10.6.2016 (Vammaissopimus, SopS 26-27/2016).¹³

3.1 Lapsen oikeuksien yleissopimus

Edellä selvitettyjen ihmisoikeussopimusten lisäksi Suomi on liittynyt YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen (LOS, SopS 59-60/1991), joka tuli Suomen osalta voimaan 20.7.1991. Sopimus on määritelty tärkeimmäksi lasten oikeuksien kannalta. LOS on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus, joka on myös sisällöllisesti poikkeuksellisen laaja ja yksityiskohtainen ihmisoikeussopimus lasten oikeuksista. Sopimus sisältää turvattuja oikeuksia muiden ihmisoikeussopimusten tavoin, mutta myös nimenomaisesti lapsille kuuluvia ihmisoikeuksia, kuten oikeuden erityiseen suojeluun, oikeuden lepoon sekä leikkiin. Sopimuksen artiklat 1-41 arvioidaan sopimuksen ytimeksi, sillä ne käsittelevät sisällöllisiä oikeuksia. Sopimusta on täydennetty kolmella lisäpöytäkirjalla, joita ovat yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin (SopS 31/2002), yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta (SopS 41/2012) sekä yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (SopS 5/2016).¹⁴

¹² Husa & Pohjolainen 2014, 138

¹³ Hakalehto 2018, 16-18; Yhdistyneet kansakunnat 2023, Ihmisoikeudet; Suomen YK-liitto 2023, YK ihmisoikeustoimijana.

¹⁴ Hakalehto 2018, 16-18; Toivonen 2017, 42-47.

YK:n lasten oikeuksien komitea (eng. The Committee on the Rights of the Child) on linjannut neljä LOS:in sisältämää velvoitetta yleisperiaatteiksi. Nämä velvoitteet tulee ottaa huomioon sopimuskohtien tulkinnessa. Yleisperiaatteita ovat 2 artiklaan pohjautuva syrjinnän kieltäminen, 3 artiklan 1 kohdan mukainen lapsen edun ensisijaisuus, 6 artiklan takaama oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi, jota sopimuksen 12 artikla ilmentää.¹⁵ Lapsen edun käsitettä analysoidaan tarkemmin kappaleessa 6.1.

LOS 2 artiklan 1 kohdan perusteella sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. LOS 3 artiklan 3 kohdan nojalla 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.

Sopimusvaltioilla on velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Nämä velvollisuudet ilmenevät LOS 4 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

¹⁵ Hakalehto 2018, 17; Toivonen 2017, 42-47.

Perhe-elämän suoja on turvattu LOS 9 artiklan nojalla. Artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Jokaisella on oikeus osallistua 1 kohdan mukaiseen käsittelyyn siten kuin artiklasta tarkemmin ilmenee. LOS 9 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. Lisäksi LOS 16 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai mainettansa saa laittomasti halventaa. Artiklan 2 kohdan mukaan lapsella on oikeus lain suojaan tällaiselta puuttumiselta ja halventamiselta.

LOS 20 artiklan 1 kohdan mukaan lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat tällaiselle lapselle vaihtoehtoisen hoidon kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. LOS 20 artiklan 3 kohdan perusteella hoito voidaan toteuttaa muun muassa sijaisperhehoitona tai sijoittamalla lapsi lastensuojelulaitokseen siten kuin artiklasta käy tarkemmin ilmi. Artiklan 3 kohdan perusteella ratkaisua harkittaessa on asianmukaista huomiota kiinnitettävä jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan.

3.2 Yleissopimuksen soveltaminen, raportointi ja valvonta

Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet LOS 42 artiklan mukaisesti saattamaan yleissopimuksen mukaiset periaatteet ja määräykset yleiseen tietoon. Oikeuskirjallisuus määrittelee LOS:ia vahvana oikeudellisena instrumenttina, joka muodostaa valtiolle ja julkiselle vallalle ehdottomia juridisia velvoitteita. LOS nähdään lainsäädännön osana, jota tulee noudattaa tarkoin julkisessa toiminnassa. Tästä huolimatta tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ei oteta sopimuksen artikloja huomioon siten, että niihin ei viitata suoraan sovellettavina juridisina säännöksiä. Tämä koskee myös viranomaispäätösten perusteluita. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustasoista sosiaalihuoltoa toteutettaessa yleissopimuksen sääntelyn huomioon ottaminen on poikkeuksellisen tärkeää, sillä sosiaalihuoltolakia säädettäessä lasten oikeudet ovat jääneet vähemmälle huomiolle.¹⁶

¹⁶ Araneva 2022, 10.

LOS 43.1 artiklan mukaan sopimusvelvoitteiden toteutumisen valvonta on YK:n lapsen oikeuksien komitean tehtävä¹⁷. Valvontaa tehdään LOS 44 artiklan mukaisesti, joka edellyttää jäsenvaltioita raportoimaan komitealle maansa lasten oikeuksien tilanteesta viiden vuoden välein¹⁸. Komitean tehtäviin kuuluu tutkia jäsenvaltioiden toimittamat raportit sekä antaa näiden nojalta suosituksia sekä huomautuksia. Komitean kannanotot ovat lähtökohtaisesti oikeudellisesti sitovia, mutta oikeuskirjallisuuden mukaan tähän liittyy ongelmia. Komitean kokoamat tiedot lasten oikeuksien toteutumisesta ovat usein peräisin hajanaisista lähteistä, joka osaltaan tunnustetaan riittämättömäksi. Tällaisen toimintatavan ei katsota olevan lapsikeskeistä.¹⁹ Sopimusvaltiot julkistavat omat raporttinsa laajalti yleisölle omissa maassaan LOS 44.6 artiklan mukaan.²⁰

Lasten oikeuksien komitea antaa yleiskommentteja (eng. General Comment) sopimusvelvoitteiden eli artiklojen tulkinnasta LOS 45 artiklan nojalla. Yleiskommentit nähdään tärkeimpänä tulkintalähteenä LOS:in sopimusvelvoitteisiin sekä niiden katsotaan edistävän LOS tulkintaa jäsenvaltioissa.²¹

4 Euroopan unionin oikeus

Suomen ja Euroopan unionin (EU, unioni) oikeusjärjestykset toimivat keskinäisessä vuorovaikutuksessa siten, että unionin oikeusjärjestystä sovelletaan hallinto- ja lainkäyttömenettelyssä. Euroopan unioni voidaan liittää valtiosäännön käsitteeseen, sillä unionin jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ja ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteet ovat saaneet merkittävän osan sisällöstään Euroopan unionin perussopimuksista. EU:n toiminta perustuu siten unionin jäsenmaiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin.²²

Euroopan unionin oikeus (EU-oikeus) jaetaan kahteen osa-alueeseen, joita ovat primäärinen EU-oikeus ja sekundäärinen EU-oikeus. Primäärinen EU-oikeus on ylemmän asteista oikeutta

¹⁷ Komiteaan kuuluvat asiantuntijat edustavat jäsenvaltioita (Toivonen 2017, 45).

¹⁸ Viimeisin Suomen antama raportti on viides ja kuudes yhdistetty määräaikaishraportti (2019). Raportin tekemiseen ovat osallistuneet muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat sekä lapsiasiavaltuutettu, jotka ovat tehneet kirjalliset lausunnot raporttiluonnoksesta. Suomen määräaikaishraportit löytyvät ulkoministeriön nettisivuilta. Kts. lisätietoja tämän työn lähdeluettelosta (Ulkoministeriö 2023; Suomen hallitus 2019, 43).

¹⁹ Toivonen 2017, 45.

²⁰ Tätä kutsutaan yleismaailmalliseksi määräaikaistarkasteluksi (eng. Universal Periodic Review, UPR (ts. UPR-menettely).

²¹ Toivonen 2017, 46.

²² Jyränki & Husa 2012, 72; Saraviita 2011, 31; Ojanen 2016, 61, 64-65.

suhteessa sekundääriseen EU-oikeuteen²³, joka muodostaa myös tulkinnan ja pätevyyden alemman asteiselle oikeudelle. Primääristä EU-oikeutta ovat perussopimukset²⁴ liitteinen ja pöytäkirjoineen, näiden muutossopimukset sekä liittymissopimukset, joilla uudet jäsenvaltiot on liitetty Euroopan unioniin.²⁵ Sekundäärinen EU-oikeus perustuu sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 288 artiklaan. Artikla luettelee viisi erilaista säädöstyyppiä, joita EU:n toimielimet voivat hyväksyä. Säädöstyyppejä ovat asetukset, direktiivit, päätökset, suositukset ja lausunnot SEUT 288 artiklan mukaan.

Keskeiset Euroopan unionin primaarinormit ilmenevät 1.12.2009 voimaan tulleesta Lissabonin sopimukseen perustuvista perussopimuksista.²⁶ Näitä sopimuksia ovat edellä mainitut SEUT sekä Sopimus Euroopan unionista (SEU, ts. Maastrichtin sopimus). Euroopan unionin perusoikeuskirjaa pidetään samanarvoisena oikeuslähteenä kuin perussopimuksia SEU 6 artiklan mukaisesti. Perussopimuksissa mainituilla arvoilla sekä tavoitteilla on unionia ohjaavia vaikutuksia myös käytännössä.²⁷

Euroopan unionin perussopimukset ovat jäsenmaita sitovia ja niissä määritellään EU:n tavoitteet, toimielimiä koskevat säännöt ja näitä koskevat päätöksentekomenettelyt sekä EU:n ja sen jäsenmaiden keskinäiset suhteet.²⁸ Euroopan unionin oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Sisällöllisesti merkitykseltään ensisijaisia suhteessa muuhun lainsäädäntöön ovat Euroopan unionin perusoikeuskirja, perustuslakien perusoikeusjärjestelmät sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Euroopan unionin arvoja ja tavoitteita edistävät ratkaisut ovat hierarkkisesti samalla tasolla kuin Euroopan unionin lainsäädäntö. Kuitenkin mahdollisessa ristiriitatilanteessa Euroopan unionin oikeuden ei voida katsoa menevän kansallisten perusoikeuksien edelle. Poikkeuksen tähän muodostaa tilanne, jossa taataan perustuslakeja laajempi suoja. Laajimmilla perus- ja ihmisoikeuksien sekä vapauksien takaamilla normeilla on aina etusija.²⁹ SEUT 289 artiklan mukaan EU:n toimielimet voivat hyväksyä lainsäädäntöä perussopimusten nojalla, joka tulee panna täytäntöön jäsenmaissa.

Euroopan unionin perustavia arvoja ovat SEU 2 artiklan mukaan ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. SEU 3.1 artiklan mukaan Unionin

²³ Sekundääristä oikeutta kutsutaan myös johdetuksi EU-oikeudeksi, sillä se syntyy EU:n toimielinten toiminnan tuloksena. Kts. lisätietoja Ojanen 2016, 41.

²⁴ Perussopimuksia ovat SEU, SEUT ja perusoikeuskirja. Kts. lisätietoja Ojanen 2016, 38-41.

²⁵ Ojanen 2016, 38-41; Euroopan komissio 2021, 1.

²⁶ Kts. lisätietoja Lissabonin sopimuksesta ja sen merkityksestä teoksesta Raitio & Tuominen 2020, 37-40.

²⁷ Raitio & Tuominen 2020, 75-78, 323-324.

²⁸ Raitio & Tuominen 2020, 72-74.

²⁹ Hirvonen 2012, 158-159, 172; Raitio & Tuominen 2020, 234-235.

päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia. Sopimuksen 3.2 artiklan mukaan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet. SEU 3.3 artiklassa säädetään, että unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua. Artiklan mukaan unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. SEU 3.5 artiklasta ilmentyy tavoit, unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua. Artiklan mukaan se edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua, sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.

Lissabonin sopimuksen 1 a artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo. Sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua. Lasten oikeuksien suojelua ilmentää myös sopimuksen 2 artiklan 5 kohta, jonka mukaan unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua. Se edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua, sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.

Erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä Lissabonin sopimuksen katsotaan vahvistaneen lapsen asemaa EU:ssa. Perusoikeuskirjan sisältö tunnustaa selkeästi lasten oikeudet, kun taas Lissabonin sopimuksen myötä lasten oikeudet ovat osa perusoikeuksia,

joiden noudattamiseen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet.³⁰ Euroopan unionin perusoikeuskirjaa selvitetään tarkemmin kappaleessa 4.2.

Euroopan neuvosto julkaisi Euroopan yleissopimuksen vuonna 1950, joka tuli kansanvälisesti voimaan 1953. Tätä sopimusta kutsutaan vakiintuneen käytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimukseksi (EIS, SopS 18-19/1990), sillä sen tarkoituksena on suojata kaikenikäisten ihmisten ihmisoikeuksia ja perusvapauksia Euroopan unionissa. EIS:iä kuvaillaan yhtenä laaja-alaisimpana sopimuksena, johon sisältyy myös kansainvälinen valvontajärjestelmä valitusmahdollisuuksineen³¹. EIS on vaikuttanut ylikansallisesti ihmisoikeuksien ja niiden valvontajärjestelmän kehittymiseen Euroopassa ja kansallisella tasolla sitä pidetään vähintäänkin perustuslain tasoisena oikeuslähteenä³². EIS 13 artikla takaa myös oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin. Sopimuksen täytäntöönpanojärjestelmä on tehnyt siitä merkityksellisen ihmisoikeusinstrumentin. Oikeuskirjallisuuden mukaan EIS on konkreettisella tasolla tehokkain lapsen oikeuksia koskeva ihmisoikeussopimus, sillä sopimukseen liittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta ratkaista sitovasti niitä valituksia, joissa valtio on tehnyt sopimusloukkauksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa tällöin yksittäistapauksessa tuomionsa siitä, onko valtio loukannut valittajalle EIS:n mukaan kuuluvaa oikeutta. Tyypillisesti ihmisoikeustuomioistuin ei ota kantaa siihen, että onko ratkaisu ollut lapsen edun mukainen. Lapsen edun arviointi on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan valtion harkinnan varassa. Vakiintuneen ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että lapsen etu on asetettava etusijalle ja sille on annettava merkittävä painoarvo, mutta sen lisäksi tulee huomioida myös muut asian kannalta oleelliset seikat.³³

EIS:n rinnalla uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla (peruskirja, SopS 78-80/2002) on merkittävä rooli eurooppalaisessa ihmisoikeusjärjestelmässä, sillä peruskirjan 17 artikla turvaa lasten oikeudet sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Peruskirja eroaa siis tältä osin EIS:stä, joka ei sisällä nimenomaisia määräyksiä lasten oikeuksista. Peruskirjan 17 artiklan tarkoitus on turvata lasten ja nuorten mahdollisuudet kasvaa ympäristössä, jonka katsotaan edistävän lasten kokonaisvaltaista ja täysipainoista kehitystä, siten kuin peruskirjan II osan perusteluista ilmenee. Peruskirja eroaa EIS:stä myös valvontajärjestelmänsä vuoksi, sillä peruskirjan valvonta perustuu valtioiden raportointimenettelyyn. On katsottu, että EIS:n valvonta on tehokkaampaa jäsenvaltioissa.

³⁰ Toivonen 2017, 52-53.

³¹ Husa & Pohjolainen 2014, 138.

³² Hirvonen 2012, 172.

³³ Raitio & Tuominen 2020, 4; Hakalehto 2018, 18-19.

Oikeuskirjallisuudessa analysoidaan, että edellä mainittu puute vaikuttaa negatiivisesti peruskirjan käytännön merkittävyyteen.³⁴

EIS:n 8 artikla muodostaa viranomaiselle velvollisuuksia perhe-elämän tehokkaaseen suojaamiseen. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan unionin yksi painopistealueista on lasten oikeudet. EU-oikeus tunnustaa lasta koskevan oikeussubjektin käsitteen, kun määritellään unionin kansalaisuusasemaa. Lasten oikeuksien edistäminen EU:ssa perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joista unionin kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet edellä mainitun LOS:in. Sopimusta pidetään Euroopan unionissa keskeisenä asiakirjana.³⁵

Lasten oikeuksien käyttöä koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 12-13/2011) tuli Suomessa voimaan 2011. Sopimus turvaa lasten prosessuaalisia oikeuksia sekä sen päätavoite on vahvistaa lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen osallisuutta sekä edistää sen myötä lapsen edun toteutumista. Suomessa sopimusta käytetään laintasoisesti ainoastaan isyyden vahvistamista, lapseksiottamista sekä huostaanoton tuomioistuinkäsittelyä liittyviin asioihin.³⁶

4.1 Euroopan unionin perusoikeussäätely

Suomalainen perusoikeussäätely saa merkittävän osan Euroopan unionin perusoikeussäätelystä. Vuonna 2000 eräänlaisella poliittisella julistuksella hyväksyttiin erityinen perusoikeusasiakirja, joka sittemmin on sisällytetty osaksi SEUT:ia. Suomessa Euroopan unionin perusoikeudet velvoittavat viranomaisia ja tuomioistuimia niiden soveltaessa unionin oikeusnormeja.³⁷

SEU 3.3 artiklan mukaan unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua. Tämän lisäksi SEU 3.5

³⁴ Toivonen 2017, 47-48.

³⁵ Toivonen 2017, 50-52.

³⁶ Toivonen 2017, 50.

³⁷ Husa & Pohjolainen 2014, 138.

artiklan mukaan unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua. Artiklan mukaan se edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta ja keskinäistä kunnioitusta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien, erityisesti lapsen oikeuksien suojelua, sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että on olemassa olevia suojajärjestelmiä näiden toteutumiseen. Euroopassa on olemassa kolme erilaista suojajärjestelmää, joiden piirissä olevat ihmiset voivat nauttia perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Nämä järjestelmät eivät ole toisistaan erillisiä. Suojajärjestelmät käyvät jatkuvaa muodollista vuorovaikutusta keskenään ja ne nähdään toisiaan täydentävinä. Ensimmäinen näistä suojajärjestelmistä muodostuu kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä, jolla tarkoitetaan Suomessa perustuslakia³⁸. Toinen suojajärjestelmä muodostuu velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, jotka täydentävät kansallista suojajärjestelmää. Näitä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on laadittu Euroopan neuvostossa, ILO:ssa sekä YK:ssa. Kolmas suojajärjestelmä muodostuu Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmästä. Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää unionissa voimassa olevat perusoikeudet ja Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjasta tehtiin oikeudellisesti sitova asiakirja.³⁹

Euroopan unionissa lasten oikeuksien edistäminen on keskitetty tietyille toimielimille ja työryhmille. Euroopan parlamentista säädetään SEU 14 artiklassa. Euroopan parlamentti on tehnyt lasten asemaa ja oikeuksia tukevaa työtä tehden nämä näkyväksi. Merkittävimpänä toimielimenä nähdään vuonna 2011 Euroopan parlamentin yhteyteen perustettu erityinen työryhmä (eng. European Parliament Alliance for Children). Työryhmä on perustettu yhteistyössä kansainvälisten lastenjärjestöjen kanssa. Edellä mainitun työryhmän toimintaa ohjaa lasten oikeuksien sopimuksen sisältö. Työryhmän tarkoituksena on parantaa lasten oikeudellista asemaa sekä edistää lasten oikeuksien vakiinnuttamista osaksi EU:n toimintaa. Vuonna 2007 Euroopan unionin asetuksella (EY 168/2007) perustettu Euroopan perusoikeusvirasto (eng. European Agency for Fundamental Rights) nähdään niin ikään tärkeänä instituutiona.⁴⁰ Asetuksen 2 artikla sisältää Euroopan perusoikeusviraston tavoitteen, jonka mukaan viraston tavoitteena on tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta asianomaisille yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta ja auttaa niitä tällä tavoin

³⁸ Suomen perustuslaki nähdään kansainvälisessä vertailussa nykyaikaisena ja kattavana. Kts. lisätietoja Ojanen 2016, 139.

³⁹ Ojanen 2016, 138-139.

⁴⁰ Toivonen 2017, 53-54.

varmistamaan perusoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen, kun ne toimivaltuuksiensa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja. Asetuksen 4 artikla sisältää Euroopan perusoikeusviraston tarkemmat tehtävät. Tämän lisäksi Euroopan komissiolla on tärkeä tehtävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa, siten kuin SEU 17 artiklasta ilmenee. Euroopan komissio on laatinut 24.3.2021 Lasten oikeuksia koskevan EU:n strategian⁴¹.

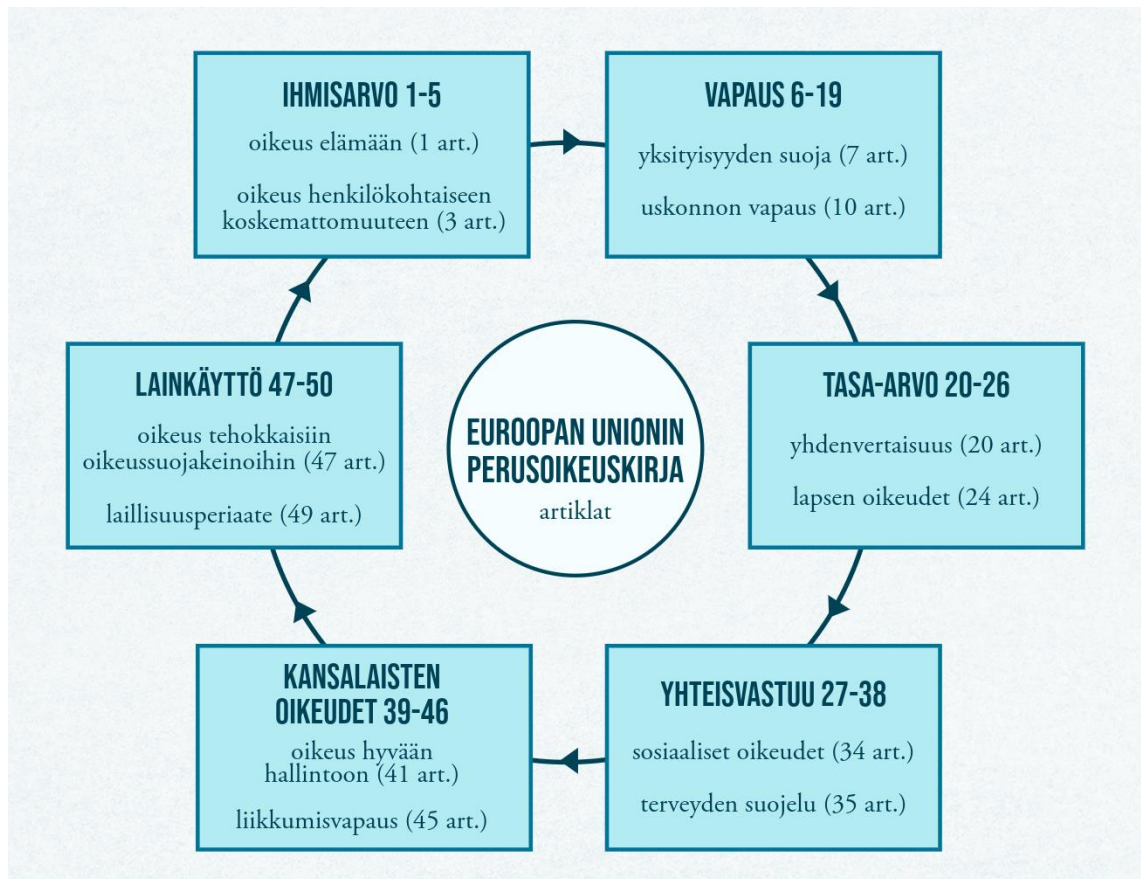
4.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Lissabonin sopimuksen 6.1 artiklan myötä Euroopan unionin perusoikeuskirjalle annettiin sama oikeudellinen painoarvo kuin Euroopan unionin perussopimuksille artiklasta ilmenevin tavoin. Euroopan unionin perusoikeuskirja nähdään eräänlaisena asiakirjana, johon on koottu unionissa asuvien henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia, jotka pohjautuvat jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin sekä kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.⁴²

Perusoikeuskirjan sisältö on jaoteltu siten, että se jakaa kansalaisten oikeusturvaa koskevat materiaaliset säännökset osastoihin. Osastot ovat ihmisarvo, vapaus, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Seuraavassa kuviossa kuvataan näiden osastojen sisältöä muutamien esimerkkien avulla.

⁴¹ Euroopan komission strategiaan ja sen sisältöön voi tutustua tarkemmin asiakirjasta, joka löytyy tämän työn lähdeluettelosta (Euroopan komissio 2021).

⁴² Raitio & Tuominen 2020, 322.



Kuvio 1: Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältö, (mukaillen Raitio & Tuominen 2020, 323.)

Yllä esitettyyn kuvioon on nostettu esiin sellaisia oikeuksia, joiden katsotaan liittyvän suoraan tutkimuskysymykseen eli lasten oikeuksiin. Perusoikeuskirjan tasa-arvoa koskevassa kappaleessa tunnustetaan lasten oikeudet omassa artiklassaan. Perusoikeuskirjan 24.1 artiklan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä. Lapsen mielipide on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa, hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Sopimuksen 24.2 artiklan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi 24.3 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

Perusoikeuskirjassa lueteltujen oikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaan. Perusoikeuskirja velvoittaa jäsenvaltioita niissä tilanteissa, joissa ne soveltavat unionin oikeutta, kuten perusoikeuskirjan 51.1 artiklassa säädetään.

5 Perusoikeudet

Suomen nykyinen perustuslaki (731/1999) säädettiin voimaan 1.3.2000.

Perusoikeusuudistuksella nykyaikaistettiin ja täsmennettiin Suomen yli 70 vuotta vanhaa perusoikeusjärjestelmää. Uudistuksella tavoiteltiin selkeämpää perustuslakia, jolloin aikaisemmat perustuslait uudelleenkirjoitettiin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Suomessa oli tunnustettu ongelmaksi silloisen valtiosäännön hajanaisuus, sillä valtiosääntönormit olivat hajaantuneet neljään erilliseen perustuslakiin. Tämä aiheutti ongelmia valtiosäännön kokonaisuuden hahmottamisessa. Silloisen perusoikeusjärjestelmän ei katsottu vastaavan nykyajan tarpeita eikä se ilmentänyt kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia tai Euroopan yhdentymiskehitystä. Suomen perusoikeusjärjestelmän katsottiin jääneen jälkeen ihmisoikeusnormiston kehityksestä.⁴³

Perustuslainuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeusääntely on oikeusvaltion tunnusmerkkejä, joten uudistuksella vahvistettiin Suomea oikeusvaltiona. Hallituksen esityksen mukaan useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa perustuslaintasoiset säännökset on sisällytetty yhteen valtiosääntöasiakirjaan. Uudistuksella Suomi liitettiin yhtenäisen perustuslaintasoiseen valtiosäännön perinteeseen. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli saada perustuslailla suhteellinen pysyvyys siten, ettei siihen kohdistu läheisessä tulevaisuudessa muutospaineita. Esityksen mukaan perustuslain tulee turvata poliittisen järjestelmän riittävä vakaus sekä ilmentää yksilön oikeuksien perusteita. Vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla kumottiin neljän erillisen perustuslain muodostama valtiosäännön järjestelmä.⁴⁴

Perusoikeusjärjestelmän merkittävimmät kehittämistarpeet koskivat perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan ja perusoikeusturvan piirin sisällöllistä laajentamista, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmentämistä, perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien suhteen järjestämistä sekä perusoikeuksien sovellettavuuden ja niitä koskevien valvontamekanismien parantamista. Esityksen tärkeimpänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Uudistuksella tähdättiin myös määrittelemään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja tulevaisuutta vastaaviksi. Perustuslakiin haluttiin sisällyttää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten keskeisiä säännöksiä sekä vahvistaa näiden sopimuksien asemaa.⁴⁵

⁴³ HE 309/1993 vp, 5; HE 1/1998 vp, 1, 21, 30-31; Saraviita 2011, 30-31.

⁴⁴ HE 309/1993 vp, 5; HE 1/1998 vp, 1, 21, 30-31; Saraviita 2011, 30-31.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, 14-15.

Perustuslain perusoikeussäännökset perustuvat lakiin Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995, II luku). Perustuslain esitöistä ilmenee, että perusoikeussäännökset haluttiin sisällyttää nykyiseen perustuslakiin sellaisenaan, joka tarkoitti yksilön perusoikeuksien säilymistä ennallaan. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että uudella perustuslain etusijaa koskevan säännöksen ottamisella osaksi perustuslakia on perusoikeuksien suojaa vahvistava vaikutus. Tämän arvioitiin lisäävän perusoikeussäännösten sitovuutta yksilön oikeuksien kannalta.⁴⁶

Perustuslainuudistuksen esitöiden mukaan kansallisen päätöksentekojärjestelmän tulee olla tosiasiallisesti vuorovaikutuksessa perustuslain kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslaista ilmenevän valtiollisen vallankäytön järjestelmän tulee olla tosiasiallisen vallankäytön järjestelmän kanssa sopusoinnussa keskenään. Uudistuksen yhteydessä katsottiin, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista, vaikka tarkasti siitä ei voida perustuslaintasoisesti säännellä. Julkisen vallan käyttö on viime kädessä johdettava perustuslaista.⁴⁷

Valtiosäännöstä puhuttaessa tarkoitetaan yleensä perustuslakia, vaikka sen täsmällinen määrittely on vaikeaa.⁴⁸ Oikeuskirjallisuus kutsuu valtiosääntöä yhtenäiseksi asiakirjaksi, jolla on korotettu muodollinen lainvoima⁴⁹. Tätä ilmentää perustuslain 73 §, jossa säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksestä. Perustuslain muuttamiseen liittyy vaikeuttavia tekijöitä, joita ovat esimerkiksi määränemissäännökset, kansanäänestyksessä hyväksymisen edellytykset ja viivytystekijät.⁵⁰ Perustuslailla on etusija lain 106 §:n mukaan (lex superior -periaate).⁵¹

Teoriassa sanalle ”valtiosääntö” voidaan antaa joko suppea tai laaja merkitys. Suppea merkitys ilmenee perustuslain 1 §:n 2 momentista, jonka mukaan Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Toisin sanoen, perustuslaki julistautuu valtiosääntö nimiseksi säädökseksi. Puhuttaessa valtiosäännöstä laajassa mielessä, tarkoitetaan säädöskokonaisuutta, joka säädöshierarkiaan katsomatta sääntelee valtionjärjestystä, ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita, valintaa ja päätöksentekomenettelyä sekä kansalaisten yleisiä velvollisuuksia ja oikeuksia. Tämä kokonaisuus voi muodostua sekä perustuslaintasoisista, että sitä hierarkkisesti alemman asteisista säännöksistä, kuten

⁴⁶ HE 1/1998 vp, 65.

⁴⁷ HE 1/1998 vp, 6.

⁴⁸ HE 1/1998 vp, 31; Husa & Pohjolainen 2014, 47.

⁴⁹ Esimerkiksi säädöstä ei voi muuttaa tavallisten lakien tapaan. Kts. lisätietoja Saraviita 2011, 30.

⁵⁰ Saraviita 2011, 30.

⁵¹ Mäenpää 2023, 124.

tavallisista laeista tai asetuksista. Tavallisesti kysymys on perustuslainsäännöksiä täsmäntävistä ja konkretisoivista säännöksistä. Valtiosäntöön kuuluvat myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneet normit, jotka koskevat valtionjärjestystä ja joiden katsotaan vahventuneen oikeussäännöiksi.⁵²

Valtiosäntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslaki toimii oikeusjärjestyksen keskeisenä ydinsäädöksenä. Perustuslaki ohjaa valtiojärjestystä poliittisen vallan käytössä, ohjaa poliittista toimintaa sekä sääntelee ja rajoittaa julkisen vallan käyttöä. Perustuslakiin on sisällytetty säännökset valtion pääorgaaneista, niiden asettamisesta, tehtävistä, toimivallasta ja keskinäissuhteista. Perustuslaki sisältää myös valtioneimintaperiaatteet ja valtion hallinnolliset rakenteet.⁵³ Julkiseen valtaan kohdistuu lisäksi perusoikeuksien turvaamisvelvoite perustuslain 1 luvun 2 §:n mukaan.⁵⁴

Perusoikeusajattelu voidaan määritellä siten, että on olemassa olevia erityistä pysyvyyttä ja loukkaamattomuutta nauttavia perusarvoja, jotka turvataan perustuslakien ja kansainvälisten sopimusten normeilla. Perusoikeudet takaavat ihmisille oikeuksia, joita ei saa loukata. Perusoikeusnormi⁵⁵ velvoittaa olla loukkaamatta oikeuden sisältöä, sillä juridisessa ajattelussa on katsottu, että nimenomaisesti perusoikeuden ydinsisällön tulee olla loukkaamaton. Perusoikeussuoja alkaa heti henkilön synnyttyä ja jatkuu aina hänen kuolemaansa saakka Suomen oikeusjärjestyksen piirissä. Perusoikeudet kuuluvat kaikille kansalaisuudesta riippumatta. Joidenkin perusoikeuksien käyttämiselle on asetettu ikärajoituksia sekä poikkeuksellisinä aikoina perusoikeuksia voidaan rajoittaa, siten kuin lailla erikseen säädetään.⁵⁶

Perusoikeudet jaetaan viiteen pääryhmään, joita ovat henkilökohtaiset vapausoikeudet ja oikeusturva, poliittiset perusoikeudet, yhdenvertaisuusoikeudet, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-oikeudet) sekä niin sanotut kolmannen sukupolven perusoikeudet (ts. kollektiivioikeudet⁵⁷, jotka irtautuvat yksilöoikeuksista). Täytyy kuitenkin huomioida, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa kaikki oikeudet vaikuttavat toisiinsa ja kategoriointi on osittain haastavaa.⁵⁸

⁵² Jyränki & Husa 2012, 69; Saraviita 2011, 31.

⁵³ Jyränki & Husa 2012, 68.

⁵⁴ Husa & Pohjolainen 2014, 139.

⁵⁵ Perusoikeusnormeilla tarkoitetaan perustuslaissa olevia pykäläiä.

⁵⁶ Husa & Pohjolainen 2014, 138-139.

⁵⁷ Kollektiivioikeudet ovat oikeuksia, jotka kuuluvat kansoille ja ryhmille. Näitä ovat itsemääräämisoikeus, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus rauhaan, oikeus terveelliseen ympäristöön ja oikeus kehitykseen. Kts. lisätietoja teoksesta Perusoikeudet (Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori, Viljanen 2011), kappale II Yleinen osa - alaotsikko 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

⁵⁸ Husa & Pohjolainen 2014, 139-140.

5.1 Lapsen perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslainuudistuksen yhteydessä suunnitelmissa oli koota lapsen oikeudet omaksi pykäläkseen perustuslakiin. Tätä perusteltiin muun muassa LOS:n I osaan sisältyvästä yksityiskohtaisesta luettelosta lapselle kuuluvista aineellisista oikeuksista, yleisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien nimenomaisesta tunnustamisesta lapsille sekä oikeuksilla, jotka liittyvät lasten erityisasemaan. Päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, jossa lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset sijoitettiin kulloiseenkin asiayhteyteen erikseen. Yhdenvertaisuussäännökseen sisällytettiin vain maininta lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä, ilman sen tarkempaa perustuslaintasoista sääntelyä.⁵⁹ Hallituksen esityksestä poiketen, perustuslakivaliokunta lausui, että perustuslain tulisi sisältää maininta siitä, että lapsilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa vastaavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta esitti tämän lisäyksen tekemistä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan pykälään.⁶⁰

Perusoikeussäännösten esitöiden mukaan lapsia koskevalla yhdenvertaisuussäännöksellä haluttiin korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti, kuten esityksestä käy tarkemmin ilmi. Säännöksen katsottiin kuvaavan lapsen oikeutta tulla kohdelluksi yksilönä passiivisen kohteena olemisen sijaan. Esityksessä tunnistettiin myös lasten vajaavaltainen asema ja todettiin, että heikompana ryhmänä lapset tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa. Hallituksen esityksessä lausuttiin, että kyseessä oleva säännös mahdollistaa myös lapsia koskevan positiivisen erityiskohtelun antamalla tälle toiminnalle perustan.⁶¹

Perustuslain 2 luvun mukaiset perusoikeudet kuuluvat kaikille, sillä lain 6 §:ssä jokaiselle taataan yhdenvertaiset oikeudet. Lain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 6 §:n 3 momentissa säädetään, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen siten kuin lain 7 §:ssä tarkemmin säädetään. Oikeudesta liikkumisvapauteen säädetään lain 9 §:ssä. Perustuslaki takaa jokaiselle 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan. Jokaisella on oikeus uskonnon ja omantunnon vapauteen lain 11 §:stä ilmenevin tavoin.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, 45.

⁶⁰ PeVM 25/1994 vp, 7, 12.

⁶¹ HE 309/1993 vp, 45.

Jokaiselle kuuluvista sivistyksellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä. Oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin säädetään lain 17 §:ssä. Perustuslaki sisältää säännöksen oikeudesta sosiaaliturvaan, siten kuin lain 19 §:ssä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Jokaisella on oikeus perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen siten kuin perustuslain 22 §:ssä säädetään.

5.2 Perusoikeuksien rajoittaminen

Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Julkisen vallan käytöstä säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka nojalla kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Hallituksen esityksen mukaan pykälän viimeinen virke voidaan nähdä perustuslaillisena toimeksiantona. Tämä edellyttää sitä, että vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan erikseen lailla siten, kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät. Esityksessä on katsottu, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artiklat, KP-sopimuksen 9, 10 ja 14 artiklat sekä LOS 37 artikla määräävät vapautensa menettäneiden oikeuksista.⁶²

LOS 37 artiklan a kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasta ei kiduteta eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Artiklan b kohdan mukaan

⁶² HE 309/1993 vp, 49.

lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessä tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. LOS 37 artiklan c kohta edellyttää, että vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen synnynnäistä ihmisarvoa ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet. Erityisesti vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Jokaisella lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa. Viimeisenä artiklan d kohta, jonka mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutuneella lapsella on oikeus pikaiseen oikeus- ja muuhun apuun samoin kuin oikeus kiistää vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimessa tai muun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman viranomaisen edessä ja oikeus saada pikainen päätös missä tahansa tällaisessa asiassa. Myös muun vapaudenmenetyksen kohteeksi joutunut lapsi on pidettävä erillään aikuisista, jollei lapsen oma etu vaadi muuta. Hallituksen esityksessä on katsottu, että oikeudenvastaisen vapaudenmenetyksen uhreilla on oikeus vahingonkorvaukseen. Vapautensa menettäneiden ihmisoikeudet tulee myös turvata siltä osin, kun näitä oikeuksia ei ole rajoitettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävällä tavalla. Esityksessä korostetaan, ettei vapautensa menettäneiden perusoikeuksia voi rajoittaa lakia alemman asteisilla oikeusnormeilla. Rajoituksissa ei voida myöskään vedota laitosaltaan tai muuhun erityiseen vallanalaisuussuhteen voimassaoloon.⁶³

Jokaisella on oikeus liikkumisvapauteen, siten kuin perustuslain 9 §:ssä tarkemmin säädetään. Yksityiselämän suoja on turvattu perustuslain 10 §:stä ilmenevin perusteluin. Uskonnon ja omantunnon vapaus on turvattu perustuslain 11 §:ssä ja sananvapaus 12 §:ssä. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, siten kuin perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään. Julkisen vallan tulee turvata yksilön mahdollisuudet vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon, siten kuin perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkemmin säädetään. Omaisuuden suoja on turvattu perustuslain 15 §:stä ilmenevin tavoin. Oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin säädetään perustuslain 17 §:ssä. Julkisen vallan tulee turvata perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, siten kuin perustuslain 19 §:n 3 momentista ilmenee.

Sivistykselliset oikeudet turvataan perustuslain 16 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä

⁶³ HE 309/1993 vp, 49.

ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisella valalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa säädetään perustuslain 23 §:ssä.

Useimmat perusoikeussäännökset sisältävät lakivarauksen. Lakivarauksella tarkoitetaan lauseketta, joka nimenomaisesti edellyttää kyseessä olevan perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön tapahtuvan lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivarauksilla voi olla itsenäistä oikeudellista merkitystä neljällä eri tavalla. Ensimmäisenä lakivarauksella asia pidätetään lain alaan. Toiseksi lakivaraus voi sisältää lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen siten, että tavallisen lain nojalla voidaan antaa perustuslaissa tarkoitettua pääsäännöstä osittain poikkeavia säännöksiä. Kolmantena lakivaraus voi sisältää rajoittavia säännöksiä lainsäätäjän toimivaltaan. Tämä tarkoittaa sitä, että lakivarauksessa voidaan tarkentaa missä tarkoituksessa tai olosuhteessa perusoikeutta voidaan lailla rajoittaa. Viimeisenä lakivaraus voi sisältää lainsäätäjälle säädetyn toimeksiannon. Tällöin lakivarauksen mukaan asian yksityiskohtainen sisältö määräytyy kokonaisuudesta, joka muodostuu perustuslain ja tavallisen lain kokonaisuudesta. Lakivaraukset voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin, joita ovat yksikertaiset lakivaraukset, kvalifioidut lakivaraukset sekä sääntelyvaraukset.⁶⁴

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset muodostuvat kahdesta eri osa-alueesta. Osa-alueita ovat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä eräisiin perusoikeussäännöksiin kohdistuvat kvalifioidut (ts. erityisten) lakivaraukset.⁶⁵ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset listataan alla olevassa kuviossa.

⁶⁴ Viljanen 2001, 27-30; PeVM 10/1998 vp, 10-12.

⁶⁵ Näitä kutsutaan myös erityiseksi rajoitusedellytyksiksi (PeVM 25/1994 vp, 4).

PERUSOIKEUKSIEN YLEISET RAJOITUSEDELLYTYKSET

1. Lailla säätämisen vaatimus
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus
3. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus
5. Suhteellisuusvaatimus
6. Oikeusturvavaatimus
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Kuvio 2: Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (mukaihen PeVM 25/1994 vp, 4-5; Viljanen 2001, 37-38)

Yleiset rajoitusedellytykset ilmenevät yllä olevasta kuviosta. Perustuslakivaliokunta on lausunut, ettei perusoikeuksien katsota olevan ehdottomia oikeuksia. Rajoitustoimenpiteet tulee kuitenkin ratkaista perusoikeuksia koskevien yleisten oppien periaatteita noudattaen, jotka muodostavat vaatimuksia näiden oikeuksien rajoittamiselle. Näiden vaatimuksien mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, johon liittyy myös delegointikielto luovuttaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Vaatimukset edellyttävät rajoituksilta tarkkarajaisuutta, riittävää täsmällisyyttä sekä hyväksyttävyyttä. Hyväksyttävyydellä tarkoitetaan sitä, että rajoittamisen tarpeen tulee perustua painavan yhteiskunnallisen tarpeen varaan. Tätä tuodaan esiin myös siten, että hyväksyttävyyttä arvioidessa merkitystä voi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksillä ja sisällöllä. Valiokunnan mukaan rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että rajoitusten tulee olla aina välttämättömiä suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, mikäli rajoituksen tavoite ei ole saavutettavissa vähemmän perusoikeuteen puuttuvilla keinoilla. Rajoitusten osalta on myös lausuttu, ettei rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua. Vaatimuksien mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perustuslain turvaaman perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten aikana tulee huolehtia riittävästi siitä, että oikeusturvajärjestelyt ovat riittävät. Viimeisempänä vaatimuksena edellytetään, että perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten

ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁶⁶ Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain niissä tilanteissa, joissa kaikki edellä esitetyt vaatimukset täytetään samanaikaisesti.⁶⁷

Suhteellisuusvaatimuksen (ts. suhteellisuusperiaate⁶⁸) osalta apulaisoikeusasiamies on lausunut, ettei turvallisuuden voida katsottavan olevan yksistään hyväksyttävä syy rajoittaa henkilön perusoikeuksia. Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet ovat ehdottomia, joka tarkoittaa sitä, että perusoikeutta on mahdollista rajoittaa vain silloin, kun hyväksyttävää tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän puuttuvan keinon avuin.⁶⁹ Oikeuskirjallisuuden mukaan viranomaiset ovat suhteellisuusperiaatteen nojalla velvoitettuja mitoittamaan keinot niin, ettei henkilön oikeuksia tai etuja rajoiteta yhtään enempää kuin mitä haitan tai vaaran poistaminen edellyttävät.⁷⁰

Perustuslakivaliokunta on määritellyt, että kvalifioiduilla lakivarauksilla voidaan antaa lainsäätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta lainsäätäjälle asetetaan rajoittavia lisäkreterejä harkintavaltaan. Nämä lakivaraukset vastaavat rakenteeltaan EIS 8-11 artikloihin sisältyviä rajoituslausekkeita. Kvalifioitujen lakivarausten tarkoitus on määrittää mahdollinen rajoitusvaatimus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti, jolloin perustuslain säännöksissä ei anneta yhtään sen avoimempaa perusoikeuksien rajoitusvaltuutta kuin katsotaan tarpeelliseksi.⁷¹

Oikeuskirjallisuuden mukaan perustuslakivaliokunta mieltää perusoikeudet pikemminkin pääsääntönä tai perusoikeusperiaatteina kuin ytimeltään ehdottomasti suojattuina sääntöinä. Tästä syystä perusoikeussäännöksillä ei katsota olevan sellaista ydintä, jonka rikkoakseen tulisi noudattaa perustuslain säätämisyjärjestystä. Hyväksyttävyyttä arvioidessa tulee aina huomioida tapauskohtaisesti se sisältö, joka jää tuon käsitteen ulkopuolelle.⁷² Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan ennemminkin perusoikeussäännöksen turvaaman perusoikeuden kaventamista tai yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimesta. Mikäli perusoikeutta rajoitetaan, se estää yksilöä käyttämästä perusoikeuttaan täysimääräisesti.⁷³

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp, 4-5.

⁶⁷ Viljanen 2001, 61.

⁶⁸ Suhteellisuusperiaatetta kutsutaan oikeuskirjallisuudessa ”pienimmän tehokkaan tai lievimmän riittävän puuttumisen periaatteena”. Tämä auttaa ymmärtämään mistä suhteellisuusperiaatteessa on yksinkertaistettuna lopulta kyse. Kts. lisätietoja Araneva 2022, 750.

⁶⁹ EOAK/3115/2020, 14, 18.

⁷⁰ Araneva 2022, 484.

⁷¹ Viljanen 2001, 32; PeVM 10/1998 vp, 5.

⁷² Husa & Jyränki 2012, 408.

⁷³ Viljanen 2001, 14.

Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon. Näitä ovat muun muassa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen syrjäntäkielto, 7 §:n 2 momentin mukainen kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiello sekä 7 §:n 3 momentin kiello puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Nämä ehdottoman kiellon sisältämät säännöksiens rajoitukset vaativat vähintään perustuslainsäätämijärjestyksen käyttämistä, mikäli niiden soveltamista haluttaisiin rajoittaa jollain tavalla.⁷⁴ Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että osa ehdottoman kiellon sisältämistä säännöksistä jättää lainsäätäjälle jonkin verran liikkumavaraa. Toisin sanoen, perustuslainsäätämisen ulkoasu määrittää sen, kuinka ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettua säännöstä tulisi tulkita, arvioida ja ketä säännöksen kiello sitoo.⁷⁵

Perusoikeuksiens rajoitus- ja punnintatilanteessa voidaan törmätä etusijajärjestyksen aiheuttamaan ristiriitatilanteeseen. Kun puhutaan kahden tai useamman perusoikeuden ristiriidasta, vallitsee silloin perusoikeuskollisio. Ristiriita pyritään ratkaisemaan siten, että kollision osapuolina oleviens perusoikeudet voitaisiin toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti.⁷⁶

6 Lapsioikeus

LOS 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaita henkilöitä. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:n mukaisesti kaikki alle 18-vuotiaat ovat vajaavaltaisia ja heillä on rajoitettu oikeustoimikelpoisuus. Lapsen määritelmä on poikkeuksellisen laaja, sillä se kattaa laajan joukon eri ikäisiä sekä eri taseisia henkilöitä aina vastasyntyneestä vauvasta täysi-ikäisyyttä lähenevään henkilöön asti. Tarvittaessa voidaan käyttää hienojakoisempaa erittelyä lasten iän tai yksilöllisen kehitystaseen määrittelyssä. Tämä saattaa olla hyödyllistä tilanteissa, joissa tarkastellaan lapsen näkemyksen merkitystä tai hänen osallisuuttaan käsiteltävässä olevassa asiassa.⁷⁷

Lapsioikeuden soveltamisalaan kuuluvat kaikki alaikäiset ja tätä väestöä koskevat oikeusnormit, jotka määrittelevät alaikäisen oikeudellista asemaa. Tämä oikeussubjektiryhmä on erityinen, sillä alaikäiset poikkeavat täysi-ikäisistä oikeudelliselta toimintakyvyltään sekä tuen ja suojan tarpeen osalta. Lapsioikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on määritellä, mitä oikeuksia lapsille kuuluu ja kenen vastuulla on näiden oikeuksiens toteuttaminen. Säännökset

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp, 4-5; Viljanen 2001, 57.

⁷⁵ Viljanen 2001, 56-57.

⁷⁶ Aarnio 2006, 322.

⁷⁷ Tolonen & Linnanmäki 2020, 35-36.

liittyvät lapsen asemaan huollettavana, kansalaisena, kuntalaisena, oppilaana, potilaana, kuluttajana, työntekijänä sekä rikoksen uhrina.⁷⁸

Tarkasteltaessa lapsioikeudellista lainsäädäntöä voidaan todeta, että osa oikeusnormeista sisältää veloitteita lasten oikeuksien toteuttamiseksi ja toisaalta asettavat rajoja lasten oikeuksien puuttumiselle. Lapsioikeudelle on muiden oikeusalojen ohella tyypillistä, että oikeusnormit sisältävät sekä yksityis-, että julkisoikeudellisia sisältöä. Lapsioikeus muodostuu keskeisimmistä oikeudenaloista, joita ovat perheoikeus, valtiosääntöoikeus, hallinto-oikeus, sosiaalioikeus ja prosessioikeus.⁷⁹

Lastenhuoltolain (361/1983) 1 §:n mukaan lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tarkoituksena on turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen sekä hänen vanhempiansa välillä. Lapsen näkökulmasta hänen tärkeitä ihmissuhteitansa tulee vaalia, lapsen läheiset ihmissuhteet tulee säilyttää sekä niitä tulee edistää tärkeänä osana lapsen kasvun, kehityksen ja identiteetin muodostumista. Lapsella on oikeus saada hyvää hoitoa ja huolenpitoa.⁸⁰

6.1 Lapsen etu

Tässä kappaleessa analysoidaan lapsen edun käsitettä. Lastensuojelulain (417/2007) alaisen lapsen edun mukaisuutta käsitellään erikseen kappaleessa 7.1. LOS 3.1 artiklan nojalla lapsen etu (eng. best interests of the child, BIC) on otettava huomioon kaikissa julkisen sekä yksityisen sosiaalihuollon, hallintoviranomaisen, tuomioistuinten tai lainsäädäntöelimien toimissa⁸¹. Oikeuskirjallisuuden mukaan näihin toimiin lukeutuvat myös erilaiset toimenpiteet, ehdotukset, palvelut, menettelyt ja muut toimenpiteet. On myös katsottu, että toiminnan puute tai sen laiminlyönti ovat lapsen edun käsitteen piirissä. Oikeuskirjallisuus määrittelee lapsen edun käsitteen toiminnan kautta, joka tarkoittaa sitä, että lapsilla on oikeus saada etunsa arvioiduksi kaikissa heitä koskevissa ratkaisuisissa. Lapsen edun toteutumisella tarkoitetaan siten perusoikeuksien toteutumista, jolloin lapselle taataan itsenäinen oikeusasema itsenäisenä yksilönä. Lapsen edun katsotaan toteutuvan silloin, kun kaikki LOS:in nojalla kuuluvat ihmisoikeudet ovat toteutuneet.⁸²

Lasten oikeuksien komitean antama yleiskommentti 14 koskee nimenomaisesti LOS 3.1 artiklan sisältämän lapsen edun käsitettä. Komitean mukaan lapsen etu on kolmiosainen

⁷⁸ Hakalehto 2018, 11-13.

⁷⁹ Hakalehto 2018, 12.

⁸⁰ Rätty 2023, 3.

⁸¹ Tätä artiklaa nimitetään oikeuskirjallisuudessa sateenvarjoartiklaksi, sillä se suojaa kaikkia LOS:ssa turvattuja oikeuksia (Hakalehto 2018, 51).

⁸² Hakalehto 2018, 50-51; Rätty 2023, 13, 15.

käsite, joka muodostuu aineellisesta oikeudesta, perustavanlaatuisesta tulkintaperiaatteesta sekä menettelysäännöstä. Aineellinen oikeus merkitsee sitä, että lainsäädäntö tukee lapsen oikeutta etujensa arviointiin sekä siihen, että nämä otetaan ensisijaisesti huomioon päätöksenteossa sekä päätöksiä toimeenpantaessa. LOS 3.1 artikla muodostaa valtiolle velvollisuuden, johon voidaan vedota myös tuomioistuimessa. Perustavanlaatuinen tulkintaperiaate edellyttää, että useamman tulkintaperiaatteen tilanteissa valitaan se periaate, joka on tehokkain lapsen edun kannalta ja palvelee tämän toteutumista. Komitea toteaa, että sopimus pöytäkirjoineen avaa lähtökohtia tälle tulkinnalle. Menettelysääntöä koskeva käsite tarkoittaa sitä, että käsiteltävässä olevassa asiassa tehdään lapsivaikutusten arviointia sekä myönteisten, että kielteisten seikkojen osalta. Toisin sanoen arvioidaan päätöksen myönteisiä sekä kielteisiä vaikutuksia lapseen tai lapsiin. Tämä edellyttää sitä, että päätökset ovat perusteltuja sekä niistä tulee ilmetä, miten kyseessä oleva asia ilmentää lapsen etua. Sopimusvaltioiden tulee perusteluihin sisällyttää tieto siitä, että kyseinen oikeus on nimenomaisesti otettu huomioon, sitä on kunnioitettu sekä kerrottava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet päätöksentekoon ja punnintaan. Tämä sääntö pätee sekä yksittäistapauksiin, että laajoihin poliittisiin kysymyksiin.⁸³

Oikeuskirjallisuus selittää asian siten, että lasten etua arvioidaan LOS:in sisältämien artiklojen muodostavasta kehikosta. Kehikko nähdään kaikkien lapsen oikeuksien summana. Arvioinnin tarkoituksena on päästä mahdollisimman lähelle lapsen etua vastaavaa tulkintaa, joten LOS:in soveltamisessa lähtökohdan ja asenteen tulee noudattaa tätä periaatetta. Sopimus ei kuitenkaan anna yksiselitteisiä ratkaisuja eikä se sisällä tarkkoja ohjeita lapsen edun punnintaan.⁸⁴ Lasten oikeuksien komitean yleiskommentin 14 mukaan yksittäisessä tapauksessa lapsen edun arviointi on kaksivaiheinen prosessi, jossa ensin selvitetään lapsen edun arvioinnin kannalta kaikki olennaiset seikat asiassa ja suhteutetaan ne toisiinsa. Tämän jälkeen valitaan se menettely, joka antaa parhaimmat edellytykset lapsen edun toteutumiseen.⁸⁵

Lasten oikeuksien komitean mukaan lapsen etua ei voida määrittellä yleisellä tasolla vaan kysymys on aina kokonaisarvioinnista. Lapsen edun määrittely edellyttää henkilökohtaista harkintaa, jossa punnitaan lapsen ikää, sukupuolta, vammaisuutta, vähemmistöryhmään kuulumista kulttuuritaustaa, uskontoa, äidinkieltä, kehitystasoa ja sen hetkistä elämäntilannetta, jossa lapsi juuri sillä hetkellä elää. Lapsen etu voi tarkoittaa eri asiaa eri elämäntilanteissa oleville lapsille, riippuen muun muassa siitä asuuko lapsi kotona vai onko hänet sijoitettu kotinsa ulkopuolelle. Eri ikäisillä lapsilla ja erilaisilla lapsiryhmillä on hyvin erilaisia tarpeita, jolloin lapsen edun määrittelyssä tulee huomioida sen ikäluokan tai

⁸³ Committee on the Rights of the Children 2015, 4.

⁸⁴ Hakalehto 2018, 50-53.

⁸⁵ Committee on the Rights of the Children 2015, 12.

lapsiryhmän tarpeet ja ne asiat, joita pidetään siinä tilanteessa tärkeinä. Arvioitaessa lapsen etua otetaan huomioon hänen tosiasialliset perhesuhteensa siten, että lapselle turvataan hyvä hoito ja kasvatusta sekä oikeus vanhempiinsa. Lapsen etua on mahdollista arvioida myös negatiivisten seikkojen avulla, jolloin arvioidaan niitä asioita, jotka eivät ainakaan ole lapsen edun mukaisia. Tällöin punnitaan seikkoja, jotka vaarantavat lapsen hyvinvointia tai hoitoa sekä seikkoja, jotka suojaavat lasta ja edistävät lapsen hyvinvointia ja kasvatusta.⁸⁶

Lasten elämään liittyvien hallintopäätösten tai muiden tosiasiallisten ratkaisujen kohdalla tulee kiinnittää huomiota lapsen tiedollisiin oikeuksiin, lapsen omiin mielipiteisiin sekä käsityksiin, joita hän on esittänyt. Lapsen tulee saada muodostaa itse käsityksensä käsiteltävässä olevassa asiassa ja muodostaa asiasta oma mielipide sen tiedon pohjalta, jota hänelle on annettu. Päätöksenteossa on aina kysymys lapsen elämään vaikuttavista olosuhteista ja näiden arvioinnista sekä näiden välisten syy- ja seuraussuhteiden punninnasta.⁸⁷

Joissakin tapauksissa lapsen etu voi olla ristiriidassa muiden tahojen intressien kanssa. Tämä voi tulla eteen joko laajempina asiana yhteiskunnallisesti tai huoltoriidoissa, joissa huoltajilla on omat intressinsä asiassa. Tällaisissa tilanteissa tulee löytää ratkaisu, joka on paras lapsen tai lapsien kannalta sekä hänen tai heidän etujensa mukainen. Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa myös sitä, ettei harkintavaltaa voi käyttää siten, että toinen intressi painotettaisiin tärkeämmäksi lapsen edun kustannuksella. Lasten oikeuksien komitea on linjannut, että lapsen etua ei saa tarkastella samalla tasolla muiden seikkojen kanssa vaan se nauttii korkeampaa asemaa suhteessa muihin asiaan liittyviin seikkoihin ja intresseihin. Lähtökohtana on sovittaa lapsen etu ja ulkoiset intressit keskenään tasapainon löytymiseksi. Mikäli ratkaisuun ei päästä, asetetaan lapsen etu muiden seikkojen yläpuolelle.⁸⁸

YK:n lasten oikeuksien komitean vuoden 2023 loppupäätelmässä todetaan, että on myönteistä, miten Suomi on sisällyttänyt lapsen edun käsitteen lukuisiin eri lakeihin, mutta on toisaalta huolestunut siitä, että lapsen edun käsitettä ei sovelleta kovin johdonmukaisesti. Komitea suosittaa Suomea takaamaan lapsen edun periaatteen oikeanlaisen ja järjestelmällisen soveltamisen kaikilla niillä yhteiskunnan aloilla, jotka liittyvät lasten oikeuksien suojelemiseen. Komitea on loppupäätelmässään linjannut, että Suomen tulisi perustaa tähän liittyviä toimivia valvontamekanismeja, joilla mitataan lapsen edun periaatteen vaikutusta. Loppupäätelmässä suositellaan järjestämään ohjausta ja koulutusta

⁸⁶ Committee on the Rights of the Children 2015, 12; Hakalehto 2018, 51; Rätty 2023, 13-16.

⁸⁷ Rätty 2023, 14.

⁸⁸ Committee on the Rights of the Children 2015, 10 & 17; Hakalehto 2018, 53.

ammattilaisille, jotka työskentelevät lasten oikeuksien parissa sekä niiden viranomaisten koulutusta, jotka työssään soveltavat lapsen edun periaatteen soveltamista.⁸⁹

6.2 Lapsivaikutusten arviointi

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkiselle vallalle kuuluu velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi sekä yksilöllinen kasvu. Edellä mainittu säännös sisältää kuntien sekä valtion velvollisuuden huolehtia siitä, että lapsen huoltajille kuuluvien oikeuksien toteuttamiseen on riittävät mahdollisuudet. Säännöksestä on johdettavissa velvoite, jonka mukaan hyvinvointialueen ja valtion tulee turvata niin sosiaalihuoltolain kuin lastensuojelulain mukaisten palveluiden riittävyys, palveluiden riittävä taso ja laatu sekä varata riittävät määrärahat näiden palveluiden järjestämiseen.⁹⁰

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää myös periaatteen, jonka nojalla julkisen vallan puuttumismahdollisuudet perheen autonomiaan ovat hyvin rajalliset eikä niitä voida toteuttaa kuin hyvin poikkeuksellisenä toimenpiteenä, mikäli lapsen oikeuksia ei voida muutoin turvata. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus puuttua perheessä olevaan tilanteeseen, jos lapsen hyvinvointia ei voida turvata muilla keinoilla. Tämänkaltaisen puuttumisen tulee aina perustua laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen, jolloin viranomainen valitsee käytettävistä olevista toimenpiteistä sen, jolla on vähiten vaikutusta lapsen ja perheen itsemääräämisoikeuteen. Toimenpiteiden tai vastaavien tukitoimien valintaan eivät saa vaikuttaa hyvinvointialueen rahalliset resurssit eikä niiden aiheuttama työmäärä viranomaisissa.⁹¹

Lapsivaikutusten arviointi pohjautuu lapsen oikeuksien komitean⁹² suositukseen huolehtia lapsivaikutusten arvioinnista (yleiskommentti nro 5).⁹³ Lapsivaikutusten arviointi on tärkeässä roolissa julkishallinnossa, sillä jokaisen julkisen hallinnon sektorin tulee jatkuvasti arvioida oman toimintansa sekä päätöksenteon vaikutusta lasten oikeuksien toteutumiseen. Arviointia tulee tehdä ennakoimalla ja huomioimalla aina päätöksenteon vaikutus lapsiin sekä heidän oikeuksiinsa. Lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä sekä yleisellä tasolla että jokaiseen yksittäiseen päätökseen tai toimenpiteeseen. Kyse voi olla esimerkiksi lainsäädäntöratkaisuista, päätöksistä tai resurssien kohdistamisesta. Arviointia edeltää

⁸⁹ Committee on the Rights of the Child 2023, 4.

⁹⁰ Rätty 2023, 3.

⁹¹ Rätty 2023, 2-3.

⁹² Kts. lisätietoja lapsen oikeuksien komiteasta LOS 43 artiklasta.

⁹³ Committee on the Rights of the Child 2003, otsikko E. Monitoring implementation - the need for child impact assessment and evaluation.

huolellinen tiedonhankinta kyseessä olevassa asiassa sekä erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen punninta. Punnintaa tehdään erilaisten vaihtoehtojen välillä tapaus- ja tilannekohtaisesti. Päätöksenteossa arvioinnin tulos tulee ottaa huomioon, jotta voidaan varmistua riittävästä lapsen edun toteutumisesta kyseessä olevassa asiassa.⁹⁴

Lapsivaikutusten arviointi lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä sen moniarvoisuutta. Sen avulla voidaan kuulla lapsia ja heidän näkemyksiään, sillä lapsivaikutusten arviointia ei voi tehdä ilman lasten osallisuutta. Kansallisessa lapsistrategiassa lapsivaikutusten arviointi on keskeinen linjaus, jota halutaan lisätä Suomessa.⁹⁵ Lapsivaikutusten arviointi on ollut esillä viime aikoina niin lainvalmistelussa kuin eri viranomaisissakin. Tämä on aktivoinut järjestöjä laatimaan ohjeistuksia lapsivaikutusten arvioinnista.⁹⁶

Lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää lasten huoltajien, lainsäätäjien ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyön onnistumisen edellytyksenä on, että lasten oikeuksien toteuttamiseen on riittävästi valmiuksia sekä tahtoa näiden oikeuksien toteuttamiseen. Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin huoli LOS:in sopimuskohdista, jotka ovat tulkinnanvaraisia sekä voivat täten aiheuttaa haasteita niitä sovellettaessa. Sopimuskohtien asianmukainen soveltaminen edellyttää päätöksentekijöiltä riittävää valmiutta tunnistaa LOS:in sisältämät ihmisoikeusveloitteet. Oikeuskirjallisuus tunnistaa selkeän ongelman julkista tehtävää hoitavien puutteellisessa osaamisessa. Tämä johtuu pitkälti siitä, ettei valtio ole huolehtinut viranomaisten riittävästä valmiuksista soveltaa LOS:in ihmisoikeusveloitteita eikä viranomaisia ole koulutettu systemaattisesti asian osalta.⁹⁷

Oikeuskirjallisuus arvioi, että LOS:in täytäntöönpano ei ole ollut Suomessa kovin systemaattista eikä sopimusveloitteiden sisältöä ole peilattu suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tällöin lapsia koskeva lainsäädäntö on jäänyt osittain rikkonaiseksi ja ristiriitaiseksi, joka haastaa soveltamistilanteessa myös oikeusoppineetkin. Huolta herättää myös kysymys niiden henkilöiden valmiuksista soveltaa LOS:ia, joilta puuttuu oikeudellista osaamista. Osaamisen puute voi johtaa siihen, että lapsille turvatut oikeudet jäävät toteutumatta. Tämä on loukkaus lasten ihmisoikeuksia kohtaan.⁹⁸

6.3 Lapsen osallisuus ja vaikuttaminen

LOS 12.1 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa

⁹⁴ Hakalehto 2018, 60, 259.

⁹⁵ Laisaari 2021, 8.

⁹⁶ Hakalehto 2018, 431.

⁹⁷ Hakalehto 2018, 63-64.

⁹⁸ Hakalehto 2018, 64.

asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Sopimuksen 12.2 artiklan perusteella tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitean on antanut yleiskommenttinsa (nro 12) edellä mainittuun artiklaan. Komitea katsoo, että lapsen oikeus tulla kuulluksi on yksi yleissopimuksen perusarvoista, joten se on valinnut LOS 12 artiklan yhdeksi neljästä yleissopimuksen yleisperiaatteesta⁹⁹. Komitea toteaa myös, ettei LOS 12 artikla ole pelkkä oikeus vaan edellä mainitun artiklan soveltaminen tulee ottaa huomioon kaikkia muita oikeuksia tulkittaessa sekä täytäntöönpanossa. Soveltamisen helpottamiseksi, yleiskommentissa erotetaan yksittäisen lapsen oikeus tulla kuulluksi sekä lapsiryhmän oikeudet tulla kuulluksi.¹⁰⁰

Lapsen oikeudelle ilmaista näkemyksiään ei ole asetettu ikäraja, sillä komitea katsoo yleiskommentissaan, että lapset kykenevät ilmaisemaan näkemyksiään jo hyvin pieninä. Tällöin lapsilta ei edellytetä kielellistä ilmaisua vaan näiden näkemysten kunnioittaminen edellyttää muiden tapojen tunnustamista ja kunnioittamista. On katsottu, että näitä tapoja viestiä voivat olla esimerkiksi leikki, kehonkieli, kasvojen ilmeet, piirtäminen tai maalaaminen¹⁰¹. Komitea toteaa yleiskommentissaan (nro 12), että lapsella tulee olla täysi vapaus valita, haluaako hän käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi. Tämän takia lasta ei tule millään tavoin painostaa tai ohjata ilmaisemaan näkemyksiään. Komitea kiinnittää myös huomiota siihen, ettei lapsen näkemyksen huomioiminen onnistu tilanteessa, joissa ympäristö on pelottava, torjuva, piittaamaton tai muutoin epäsopeva hänen ikäiselleen. Mikäli lasta edustaa toinen henkilö tai vanhempi, tulee tämän tiedostaa, että hän edustaa ainoastaan lapsen etua eikä omaa tai viranomaisten etua. Komitea on linjannut, että lapsen näkemysten esittelijöille tulisi laatia menettelysäännöt, joita he olisivat velvoitettuja noudattamaan.¹⁰²

LOS 12 artiklan molempien kohtien täytäntöönpano edellyttää viiden vaiheen noudattamista, siten kuin lasten oikeuksien komitea on tarkemmin linjannut yleiskommentissaan (nro 12). Nämä viisi vaihetta ovat valmistautuminen, kuuleminen lapsen valmiuksien arviointi, tiedottaminen siitä, missä määrin lapsen näkemykset otetaan huomioon sekä valitukset, oikaisu- ja oikeussuojakeinot. Viimeinen vaihe edellyttää, että lapsella täytyy olla

⁹⁹ Muita yleisperiaatteita ovat oikeus syrjimättömyyteen, oikeus elämään ja kehittymiseen sekä lapsen edun ensisijaisuus. Kts. lisätietoja yleiskommentin (nro 12) sivulta 3.

¹⁰⁰ Committee on the Rights of the Child 2009, 3-4.

¹⁰¹ Komitean mukaan hyvin pienet lapset ilmaisevat käsityskykyään, valintojaan ja mieltymyksiään näiden muiden viestintätapojen kautta. Lisätietoja yleiskommentin (nro 12) sivulta 7.

¹⁰² Committee on the Rights of the Child 2009, 6-10.

käytettävissään keinoja, kuten valitus- ja kantelumenettelyjä, joiden avulla hän voi hakea muutosta itseään koskeviin oikeudenloukkauksiin^{103, 104}

Komitea korostaa yleiskommentissaan (nro 12), että LOS 12 artikla sekä lapsen etua käsittävä 3 artikla eivät ole keskenään ristiriidassa vaan näiden kahden periaatteen on tarkoitus täydentää toisiaan. LOS 3 artiklassa vahvistetaan tavoite saavuttaa lapsen etu, kun taas 12 artiklassa säädetään tavoista saavuttaa lapsen kuulemista koskeva tavoite.

Yleiskommentissaan komitea linjaa, että LOS 3 artiklan moitteeton soveltaminen edellyttää 12 artiklan määräysten noudattamista. On myös katsottu, että tämä toimii käänteisesti siten, että LOS 3 artikla tekee 12 artiklan toimivammaksi siten, että se vahvistaa lapsen roolia kaikissa heidän elämäänsä vaikuttavissa päätöksissä.¹⁰⁵

Komitea kiinnittää yleiskommentissaan (nro 12) huolestuneena huomiota siihen, että useissa yhteiskunnissa ympäri maailmaa vakiintuneiden käytäntöjen, yleisten asenteiden, poliittisten ja taloudellisten seikkojen katsottiin vaikeuttavan ja rajoittavan voimakkaasti LOS 12 artiklan mukaista oikeutta sekä sen täytäntöönpanoa. Komitea linjaa, että sopimusvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet valistaakseen yhteiskuntaa sekä tiedottaa edellä mainittujen haittojen haittavaikutuksista. Tämän lisäksi sopimusvaltioiden tulee rohkaista kansalaisiaan muuttamaan asenteitaan siten, että LOS mukaiset oikeudet toteutuvat jokaisen lapsen kohdalla täysimääräisesti.¹⁰⁶

6.4 Haasteet lasten oikeuksien toteutumisessa

Oikeuskirjallisuudessa lasten oikeuksien toteutumisen haasteet luokitellaan viiteen eri luokkaan. Ensimmäisenä nostetaan esiin puute lasten oikeuksien tietoisuudesta. Toisena haasteena nähdään tiedon puute lapsen edun ensisijaisuudesta sekä siitä, ettei lapsen etua sovelleta systemaattisesti. Kolmannen haasteen katsotaan johtuvan siitä, ettei lainsäädännön, hallintotoiminnan ja lainkäytön lapsivaikutuksia arvioida systemaattisesti näissä viranomaisissa. Neljäs haaste on, että lasten näkemysten selvittämisessä ja huomioonottamisessa on puutteita. Viimeisenä nostetaan esiin, ettei lapsille soveltuvia oikeudellisia neuvontapalveluita ja oikeusturvakeinoja ole olemassa lähes ollenkaan. Oikeuskirjallisuus arvioi, että kehitystä on tapahtunut näiden haasteiden osalta myönteisempään suuntaan.¹⁰⁷

¹⁰³ Komitea tarkentaa, että laissa on säädettävä valitusmenettelyistä sekä muutoksenhakekeinoista, joita lapsi voi käyttää oikeudenloukkauksien uhriksi joutuessaan. Tulee myös varmistaa, ettei niiden käyttöön liity väkivallan tai rangaistuksen uhkaa. Kts. lisätietoja yleiskommentin (nro 12) sivulta 11.

¹⁰⁴ Committee on the Rights of the Child 2009, 10-11.

¹⁰⁵ Committee on the Rights of the Child 2009, 15-16.

¹⁰⁶ Committee on the Rights of the Child 2009, 3-4, 16.

¹⁰⁷ Hakalehto 2018, 430-431.

Edellä tässä työssä selvitettiin, että lapsilla on rajoitettu oikeustoimikelpoisuus. Tällöin lasten oikeuksien toteuttaminen on lopulta huoltajien ja viranomaisten aloitteellisuuden varassa. Oikeuskirjallisuus selventää tähän liittyviä haasteita, kuten vanhempien ja viranomaisten puutteellisia valmiuksia ja toimintahaluttomuutta. Puutteelliset valmiudet voivat näkyä siten, että lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia ei aina tunnisteta, huoltajat eivät tiedä mistä tai miten he saavat apua kohdatessaan lapsiinsa liittyviä oikeudellisia ongelmia tai ammattilaisten koulutus on puutteellista eikä se tarjoa riittävästi tietoa lapsen oikeuksista.¹⁰⁸

Lasten oikeuksien komitea antoi 2.6.2023 suosituksensa Suomelle koskien viidettä ja kuudetta määräaikaishuoltajien raporttia. Komitea piti myönteisenä erilaisia lainsäädännöllisiä, institutionaalisia ja poliittisia toimenpiteitä, joita Suomi on toteuttanut edistääkseen lasten oikeuksien yleissopimuksen soveltamista. Opinnäytetyön laajuuden vuoksi tässä työssä ei ole mahdollista kiinnittää huomioita kaikkiin suosituksiin. Näin ollen esiin nostetaan kolme suositusta, joiden komitea on katsonut vaativan kiireellisiä toimenpiteitä ja joiden katsotaan olevan tutkimuskysymyksen kannalta oleellisimpia.¹⁰⁹

Komitea katsoo, että kiireellisiä toimenpiteitä vaatii syrjinnän, kuten rotusyrjinnän, vihapuheen ja viharikosten torjunta. Sopimusvaltion tulee pyrkiä poistamaan lasten syrjintä kaikilta suomalaisen yhteiskunnan aloilta ja kaikista yhteiskuntapiireistä. Suomen täytyy myös lisätä yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja tiedostuskampanjoita. Toisena komitea nostaa esiin lapsin kohdistuvan väkivallan sen kaikissa muodoissa ja olosuhteissa. Komitea peräänkuuluttaa Suomen vastuuta ryhtyä tehokkaisiin ennalta ehkäiseviin ja suojelutoimenpiteisiin sekä jatkotoimiin niiden perusteella ja muuttaa tarvittaessa lainsäädäntöä vastaavan tätä tarvetta. Suosituksessa myös vaaditaan, että kaikkien jonkinlaisen väkivallan (ml. seksuaalinen hyväksikäyttö ja seksuaalinen riisto) uhreiksi joutuneilla tulisi olla mahdollisuus saada moniammatillista tukea, päästä lääkärin tutkittavaksi sekä traumakeskeiseen terapiaan. Suomen tulee myös varmistaa, että kaikki lapsiin kodissa tai kodin ulkopuolella kohdistuneet väkivaltatapaukset tutkitaan tehokkaasti sekä näihin puututaan riittävän tehokkaasti¹¹⁰. Viimeinen esiin nostettava epäkohta koskee sijaishuoltoa, joka on myös opinnäytetyön tutkimuskysymyksen kannalta keskeinen. Loppupäätelmissä komitea kiinnittää huomiota YK:n ohjeisiin, jotka koskevat lasten sijaishuoltoa¹¹¹. Komitea vaatii, ettei lasta eroteta perheestään, ellei tämä ole välttämätöntä sekä lapsen edun mukaista. Lapsen sijaishuoltoa koskevat päätökset tulee uudelleenarvioida

¹⁰⁸ Hakalehto 2018, 31.

¹⁰⁹ Committee on the Rights of the Child 2023, 1-2.

¹¹⁰ Komitea linjaa, että väkivallantekijät tulisi saattaa syytteeseen ja heitä tulisi rangaista tekojensa vakavuutta vastaavilla seuraamuksilla. Kts. lisätietoja komitean loppupäätelmän sivulta 7.

¹¹¹ YK:n sijaishuollon ohjeet on painettu suomeksi Lastensuojelun Keskusliiton toimista. Lisätietoja löytyy tämän työn lähdeluettelosta (Lastensuojelun Keskusliitto 2018).

säännöllisesti, joka osaltaan pyrkii perheen jälleenyhdistämiseen. Sijaishuollossa tulee myös olla riittävät resurssit sekä lukumäärällisesti, että ammattitaidon osalta sekä omavalvonnan ja muun valvonnan tulee olla asiallisesti järjestetty. Komitea kiinnittää myös huomiota siihen, että lapsen tulee saada koko sijoitusaikansa lapsiystävällistä tietoa hänen oikeuksistaan sekä hänellä tulee olla mahdollisuus ilmansa oma mielipiteensä. Komitea peräänkuuluttaa tämän oikeuden toteutumiseen lapsiystävällisiä kanavia, jotka ovat helposti lasten saatavilla. Loppupäätelmissä myös todetaan, että lasta tulee tukea sijaishuollon jälkeen riittävästi, jotta hän sopeutuu onnistuneesti yhteiskuntaan ja omaan perheeseensä uudelleen.¹¹²

Ihmisoikeusliiton 22.9.2020 päivätyn tiedotteen mukaan suomalaisista kansalaisjärjestöistä 24 jätti kaikkien aikojen ensimmäisen ja yhteisen varjoraportin¹¹³ YK:n TSS-komitealle. Varjoraportin tarkoituksena on välittää komitealle kansalaisjärjestöjen keräämiä tietoja toteutumattomista TSS-oikeuksista Suomessa sekä peräänkuuluttaa valtion vastuuta toteuttaa sillä asetetut ihmisoikeusveloitteet. Tiedotteen mukaan moni kansalaisjärjestöjen osoittamista huomautuksista ovat sellaisia, joista YK on antanut jo aiemmin suosituksensa, mutta kyseiset epäkohdat ovat vielä olemassa Suomessa. Varjoraportti osoittaa, että ihmisoikeudet eivät toteudu täysimääräisesti Suomessa nykypäivänä. Ihmisoikeusliiton pääsihteeri nostaa esiin, että kuntien viranhaltijat tarvitsevat lisää ihmisoikeusosaamista, sillä nimenomaisesti TSS-oikeudet turvataan arjessa. Järjestöt vaativat raportissaan lastensuojeluun riittävää ja pätevää henkilöstöä sekä tehostettua valvontaa sijaishuoltoon kansallisen ohjaus- ja valvontarakenteen avulla.¹¹⁴

Yhteenvetona todetaan, että sosiaalihuollossa lapsen osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia häntä koskevassa asiassa käsitellään LOS 12 artiklassa sekä sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa, joita selvitetään tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Lapsen osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien katsotaan muodostuvan kolmesta elementistä, joita ovat lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä, lapsen oikeus saada riittävästi tietoa mielipiteensä muodostamista varten sekä lapsen oikeus vaikuttaa mielipiteellään häntä koskevaan asiaan. Oikeuskirjallisuuden mukaan näiden oikeuksien vastaparina on aikuisen velvollisuus¹¹⁵ toteuttaa nämä edellä mainitut oikeudet.¹¹⁶

¹¹² Committee on the Rights of the Child 2023, 4, 6-8.

¹¹³ Varjoraportti löytyy tämän työn lähdeluettelosta (Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet Suomessa - Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle 2020).

¹¹⁴ Ihmisoikeusliitto 2020, Suomessa on edelleen useita ihmisoikeusongelmia - 24 järjestöä jätti raportin YK:lle taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien lukuisista puutteista.

¹¹⁵ Velvollisuus sisältää lapsen mielipiteen selvittämisen aina kun lapseen tai hänen elämäänsä vaikuttavia toimenpiteitä tai ratkaisuja harkitaan, lapsen avustamisen mielipiteen ilmaisua varten eli antamalla lapselle riittävästi tietoa ja neutraalia ohjausta, joiden avulla hän voi lopulta muodostaa mielipiteensä asiassa. Kts. lisätietoja Araneva 2022, 20.

¹¹⁶ Araneva 2022, 20.

7 Lastensuojelulaki ja lapsen huostaanotto

Lastensuojelulain (417/2007) esitöissä todetaan, että lastensuojelulain avulla pyritään edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Tavoitteena on myös edistää viranomaisten välistä yhteistyötä lapsi- ja perhekohtaisten lastensuojelun toteuttamisessa.¹¹⁷

Lastensuojelulain tarkoitus on sen 1 §:n mukaisesti turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lain 2 §:n mukaan vastuu lapsen hyvinvoinnista kuuluu ensisijaisesti lasten vanhemmille ja muille huoltajille, siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Perheen tukemisesta varhaisessa vaiheessa säädetään lain 2 §:n 2 momentissa. Lain 2 §:n 3 momentin nojalla lastensuojelun velvollisuutena on tukea vanhempia, huoltajia sekä muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä siten, että perheen tarvitsemia palveluja sekä tukitoimia järjestetään. Ennalta ehkäisevien tukitoimien järjestämisvelvollisuudesta säädetään lastensuojelulain 3 a §:ssä.

Lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään lastensuojelun keskeisistä periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan lastensuojelun on edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lain 4 §:n 2 momentissa säädetään tarkemmin niistä asioista, joihin tulee kiinnittää huomiota lapsen etua arvioitaessa. Pykälän 3 momentissa säädetään, että lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytyksettä. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee valvoa lapsen edun toteutumista siten kuin lain 24 §:n 1 momentissa tarkemmin säädetään.

Hallituksen esityksessä määritellään, että lastensuojelulakiin perustuvien huostaanoton ja sijaishuollon edellytys on, että sen arvioidaan olevan lapsen edun mukaista. Esityksessä tuotiin esiin, että huostaanottopäätöksiä tehdessä tulisi lapsen tilannetta kuvata tarkemmin. Huostaanottopäätökseen tulisi sisällyttää tieto siitä, miten sijaishuoltoon sijoittaminen vastaa lapsen tuen tarpeeseen ja miten se tarjoaa paremmat kasvuolosuhteet kuin lapsen omassa

¹¹⁷ HE 252/2006 vp, 1.

kodissa. Tällöin lapsen etua arvioidaan lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti.¹¹⁸

Oikeuskirjallisuuden mukaan sijaishuollon lapsen edun mukaisuutta arvioidessa ei voida ainoastaan vedota huostaanoton syihin tai avohuollon sopimattomuuteen, riittämättömyyteen tai mahdottomuuteen. Myöskään luetteloja lapsen omista tarpeista ei pidetä hyväksyttävänä arvioidessa lapsen etua. Lapsen edun mukaisuutta sijaishuollossa voidaan perustella siten, että verrataan lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin mukaisin tavoin avoimesti ja näkyvästi eri vaihtoehtoja, joita on käytettävissä. Lapsen edun arvioinnissa on siis kyse siitä, voidaanko lapsen hoitoa, huolenpitoa ja kasvatusta parantaa sijaishuollolla¹¹⁹, jolloin arvioidaan, että muuttuuko lapsen tilanne paremmaksi sijaishuollossa.¹²⁰ Hallituksen esityksen mukaan lapsen etua koskevassa kokonaisarvioinnissa merkitystä on kaikilla lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin kohdilla.¹²¹

Lapsella on oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin lastensuojelulain 4 a §:ssä säädetyin tavoin. Lapsen ja nuoren mielipiteen ja toivomusten huomioimisesta, säädetään tarkemmin lain 5 §:ssä. Lain 4 luvussa säädetään lapsen osallisuudesta. Lain 20 §:n mukaan lapsen mielipide tulee selvittää ja häntä tulee kuulla, siten kuin tarkemmin säädetään. Lastensuojelun järjestämisestä säädetään lastensuojelulain 3 luvussa, mutta sitä ei tutkimusekonomisista syistä selvitetä enempää.

Lastensuojelulain 6 luvussa säädetään lastensuojelun menettelysäännöksistä. Lain 29 § säätelee sekä sosiaalityöntekijän velvollisuuksista, että lapsen oikeudesta henkilökohtaisiin tapaamisiin. Pykälän 2 momentin mukaan lapsen henkilökohtaisten tapaamisten järjestämisessä on pyrittävä yhteistoimintaan huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa. Lastensuojelun asiakkaalle tulee tehdä asiakassuunnitelma, jonka tarkoituksena on turvata lasten oikeuksien toteutumista sekä edistää lapsen yhteydenpitoa hänelle läheisiin henkilöihin, siten kuin lain 30 §:ssä tarkemmin säädetään. Huostaanotetun lapsen vanhemmille tulee laatia vanhemmuutta tukeva asiakassuunnitelma lain 30 §:n 4 momentista tarkemmin ilmenevin tavoin. Hoito- ja kasvatussuunnitelman laatimisesta säädetään lain 30 a §:ssä, jonka 1 momentin mukaan, jos lapselle ei ole aiemmin laadittu hoito- ja kasvatussuunnitelmaa, tulee se laatia viipymättä, jos lapseen on kohdistettu sijaishuollossa rajoituksia tai on todennäköistä, että lapseen aiotaan kohdistaa rajoituksia. Lastensuojelulain 32 a §:ssä säädetään tiedon antamisesta lapselle ja hänen huoltajallensa tai lailliselle edustajalleen käytettävistä olevista oikeussuojakeinoista siten kuin pykälässä tarkemmin säädetään. Lastensuojelussa

¹¹⁸ HE 252/2006 vp, 164.

¹¹⁹ Oikeuskirjallisuudessa kuvataan yksityiskohtaisesti sijaishuollon lapsen edun mukaisuutta sekä siinä arvioitavia tekijöitä. Kts. lisätietoja Araneva 2022, 498-501.

¹²⁰ Araneva 2022, 498.

¹²¹ HE 252/2006 vp, 117.

työskentelevillä on velvollisuus kirjata lasta koskevia tietoja siten kuin lain 33 §:stä käy tarkemmin ilmi.

Hallituksen esityksessä selvitetään, että lastensuojelun toiminnan tulisi perustua viranomaisten ja asianomaisten yhteiseen suunnitteluun. Suunnitelmallisen sosiaalityön toteuttamiseksi on tärkeää laatia asiakassuunnitelma, joka on tavoitteellinen ja suunnitelmallinen. Asiakassuunnitelma on kokonaisvaltainen, jossa arvioidaan lapsen sekä hänen perheensä tilannetta. Suunnitelman yksi tarkoitus on tarjota riittävän pitkäjänteinen tuki perheelle.¹²²

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksen mukaan asiakassuunnitelman avulla voidaan huomioida ja mahdollistaa erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja edistää yhteistyön toteutumista myös eri hallinnonalojen viranomaisten välillä.¹²³ Kertomuksen mukaan huostaanotetun lapsen sekä hänen perheensä jälleenyhdistämistä ei suunnitella riittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, ettei jälleenyhdistymisestä ei tehdä useinkaan suunnitelmia eikä perheen jälleenyhdistämisen toteuttamista arvioida myöskään silloin, kun asiakassuunnitelmaa tarkastetaan uudelleen. Oikeusasiamiehen mukaan vanhemmuutta tukevia asiakassuunnitelmia ei tehdä kovinkaan usein.¹²⁴

Kiireellisestä sijoituksesta säädetään lastensuojelulain 8 luvussa ja lapsen huostaanotosta säädetään lain 9 luvussa. Lain 40 §:n 1 momentin mukaan lapsi on otettava hyvinvointialueen¹²⁵ huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos 1 kohdan puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai 2 kohdan mukaan lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Huostaanottoon voidaan kuitenkin ryhtyä vain, mikäli lain 40 §:n 2 momentin molemmat kohdat täyttyvät. Lain 2 momentin 1 kohdan mukaan huostaanottoon ja sijaishuollon järjestäminen edellyttää, että lastensuojelulain 7 luvun tarkoitetut (avohuollon) toimet¹²⁶ eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Momentin 2 kohdan mukaan edellytyksenä on myös, että sijaishuollon arvioidaan olevan lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

¹²² HE 252/2006 vp, 147.

¹²³ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 70.

¹²⁴ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 113.

¹²⁵ Ennen vuoden 2023 alusta voimaan tullutta nk. SOTE-uudistusta huostaanoton järjestämisvastuu oli kunnalla (HE 56/2021 vp, 1, 90-91).

¹²⁶ Lastensuojelulain 7 luku sisältää avohuoltoa ja avohuollon tukitoimia koskevia säännöksiä.

Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelusta säädetään lastensuojelulain 41 §:ssä sekä asianosaisten kuulemisesta 42 §:ssä. Huostaanoton ja sijaishuollon päätöksenteko edellyttää 43 §:n mukaista menettelyä. Lapsen ottaminen huostaan edellyttää hakemusta hallinto-oikeudelle ja hakemuksen tulee sisältää lastensuojelulain 44 §:n mukaiset vaatimukset sen sisällöstä. Huostaanoton aikana hyvinvointialueella on oikeus lapsen huoltoon siten kuin tarkemmin lain 45 §:ssä säädetään. Hyvinvointialueen tulee pyrkiä yhteistoimintaan lapsen ja hänen vanhempansa tai huoltajansa kanssa, siten kuin lastensuojelulain 45 §:n 3 momentissa säädetään. Huostaanoton aikaisesta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetään lain 46 §:ssä. Huostaanoton kestosta ja lakkaamisesta säädetään lain 47 §:ssä. Huostaanoton lähtökohtana on, että se on toistaiseksi voimassa, siten kuin pykälän 1 momentissa tarkemmin säädetään. Huostaanotto tulee kuitenkin lopettaa, mikäli siihen ei ole enää lain 47 §:n pykälässä mainittuja perusteita. Kun lapsi saavuttaa täysi-ikäisyyden, huostaanotto lakkaa lain 47 §:n 4 momentin nojalla. Huostaanotto raukeaa 48 §:n perusteella.

Lapsen huostaanottopäätöksessä tulee arvioida avohuollon tukitoimien riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Hallituksen esityksen mukaan avohuollon tukitoimia ei voida pitää lapsen edun kannalta tarkoituksenmukaisina niissä tilanteissa, joissa sijaishuoltoa pidetään parhaana ratkaisuna lapsen edun kannalta. Hallituksen esityksen mukaan kaikissa huostaanottotapauksissa ei kuitenkaan edellytetä avohuollon tukitoimia. On katsottu, että näissä tapauksissa avohuollon tukitoimet eivät ole mahdollisia silloin, kun 15 vuotta täyttänyt lapsi tai lapsen huoltajat eivät suostu tukitoimiin, lapsen huoltajaa ei tavoiteta tai muu olosuhde estää toimenpiteiden toteutumisen. Kuitenkin perhe- tai laitoshoidon tukitoimena edellyttää aina huoltajan tai 12-vuotiaan lapsen omaa tahtoa, mikäli sijoitus koskee yksin 12 vuotta täyttänyttä lasta. Avohuollon tukitoimilla pyritään korjaamaan tilanne ja mikäli niillä ei saada aikaan tarvittavaa muutosta, joudutaan arvioimaan lapsen huostaanottoa. Huostaanoton lähtökohtana voidaan pitää sitä, että lapsen huostaanotto on aina viimeinen vaihtoehto.¹²⁷

7.1 Sijaishuolto ja rajoitustoimenpiteet

Lastensuojelun sijaishuollosta säädetään lastensuojelulain 10 luvussa. Lain 49 §:n 1 momentin mukaan lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai lain 83 §:ssä tarkoitetun väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona tai muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla, siten kuin lain 49 §:n 2 momentissa säädetään. Sijaishuoltopaikan valinnasta säädetään lain 50 §:ssä. Pykälän mukaan sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja

¹²⁷ HE 252/2006 vp, 20.

lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla. Lain 52 § edellyttää myös yhteistyötä sijaishuoltopaikan, lastensuojelun tai vastaavan sosiaalityöntekijän, lapsen huoltajien ja vanhempien kesken pykälässä säädetyllä tavalla.

Lapsella on oikeus sivistyksellisiin oikeuksiin sijaishuollon aikana, kuten lastensuojelulain 52 a §:ssä tarkemmin säädetään. Laki sisältää myös säännökset lasten asemasta sijaishuollossa. Lapsen tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuuksista säädetään lain 53 §:ssä, ihmissuhteista ja yhteydenpidosta 54 §:ssä sekä lapselle annettavista käyttövaroista sijaishuollon aikana 55 §:ssä.

Mikäli lapsi on sijoitettuna perhehoitoon, sovelletaan tähän lastensuojelulain 56 §:ää sekä perhehoitolakia (263/2015). Lain 57-60 §:t sisältävät säännökset laitoshuollon lastensuojelulaitoksista, kasvuoloista ja toimitiloista, lasten yksikkökohtaisesta lukumäärästä sekä lastensuojelulaitoksen henkilöstöstä sekä henkilöstön pätevydestä.

Säädettäessä uutta lastensuojelulakia on katsottu, että kumotun säädöksen rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset sisällytettiin muuttumattomina uuteen lakiin, lukuun ottamatta ehdotusta uudesta päätöksentekojärjestelmästä johtuvia muutoksia.¹²⁸

Lastensuojelulain luku 11 sisältää säännökset sijaishuollossa kohdistettavista rajoitustoimenpiteistä. Sijaishuollon aikaisista rajoitustoimenpiteistä säädetään hyvin yksityiskohtaisesti lastensuojelulain 61-74 a §:ssä, joita avataan tarkemmin seuraavassa kappaleessa 7.2. Lain 61 §:n 1 momentin perusteella rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää ainoastaan laitoshuoltona järjestetystä sijaishuollosta, siten kuin tarkemmin säädetään. Rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun lastensuojelulain 61 a §:ssä tarkemmin säädetyt edellytykset täyttyvät. Yhteenvedona pykälästä voidaan todeta, että rajoitustoimenpiteitä saadaan käyttää vain silloin, kun rajoitustoimenpiteet ovat lasten edun mukaisia, välttämättömiä sekä tarkoituksenmukaisia suhteessa suojeltavaan etuun nähden. Palveluiden tuottajan tulee vastata hyvää kohtelua koskevasta suunnitelmasta siten kuin lain 61 b § tarkemmin edellyttää. Pykälän 2 momentti sisältää vaatimukset suunnitelman sisällöstä, jonka kattaa muun muassa 5 kohdan mukaan tiedot rajoitusten käytöstä, toteuttamistavoista sekä 6 kohdan yleiset toimintatavat rajoitusten käytön jälkeen.

¹²⁸ HE 252/2006 vp, 1-2.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että alaikäisen lapsen huostaanotolla puututaan ihmisoikeussopimuksen suojaamaan perhe-elämään. Puuttuminen on kuitenkin mahdollista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Tällä tarkoitetaan niitä tilanteita, joissa yritetään suojella terveyttä, moraalialia tai muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi kiinnittänyt huomiota huostaanottomenettelyyn sekä ennen kaikkea sen tasapuolisuuteen.¹²⁹

Lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa ainoastaan lastensuojelulaitokseen¹³⁰ sijoitettuun huostaanotettuun lapseen. Näin ollen rajoitustoimenpiteitä ei ole mahdollista kohdistaa avohuollon tukitoimena tai jälkihuoltona sijoitettuun tai vastaavasti perhehoidossa olevaan lapseen.¹³¹ Poikkeuksen tästä muodostaa lastensuojelulain yhteydenpidon rajoittamista koskeva säännös, sillä lain 61 §:n 1 momentin mukaan 11 luvun 62 ja 63 §:ssä tarkoitettuja rajoituksia voidaan käyttää 49 §:ssä tarkoitettujen sijoitusten aikana. Lain 49 §:n 2 momentin mukaan lapsen sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Näin ollen lapsen yhteydenpidon rajoittaminen on myös mahdollista muualla kuin lastensuojelulaitoksessa siten kuin tarkemmin säädetään.

Rajoitustoimenpiteiden käyttö tulee kirjata asianmukaisesti lastensuojelulain 74 §:stä ilmenevin tavoin, jotta rajoitustoimenpiteiden käyttöä voidaan seurata ja valvoa. Käytettyjä rajoitustoimenpiteitä tulee arvioida heti jälkikäteen lain 74 a §:stä tarkemmin ilmenevin tavoin. Pykälän mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttö sekä siihen johtanut tilanne tulee käydä läpi myös lapsen huoltajien kanssa, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta tai mahdotonta.

Lastensuojelulain 79 §:ssä säädetään sijaishuollon valvonnasta. Sijoittajahyvinvointialueen tehtävänä on valvoa lapsen sijoitusta siten kuin lain 79 §:n 1 momentista käy tarkemmin ilmi. Lain 79 §:n 2 momentin mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat lisäksi sijoitushyvinvointialue ja aluehallintovirasto (AVI). Valvontaa toteuttaessaan niiden tulee toimia yhteistyössä sijoittajahyvinvointialueen kanssa. Sijoittajahyvinvointialueella on velvollisuus ilmoittaa sijaishuoltopaikan toiminnan epäkohdista tai puutteista muun muassa AVI:lle siten kuin lain 79 §:n 3 momentissa tarkemmin säädetään. Muusta valvonnasta säädetään lain 80 §:ssä, jota suorittaa niin ikään aluehallintovirasto siten kuin 1 momentissa

¹²⁹ PeVL 7/2000 vp, 5.

¹³⁰ Tämä koskee myös yksityisiä lastensuojelulaitoksia. Esitöiden mukaan yksityisten lastensuojelulaitosten toimivalta oli osoittautunut osittain epäselväksi ja puutteelliseksi, siten kuin hallituksen esityksestä käy tarkemmin ilmi (HE 225/2004 vp, 13).

¹³¹ HE 225/2004 vp, 6.

tarkemmin määrätään. Yksityisesti sijoitettujen lasten hoitoa valvotaan 81 §:stä ilmentyvän tavoin. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään lain 15 luvussa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 5 luvussa säädetään palvelujen laadun varmistamisesta. Lain 47 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Omavalvontasuunnitelmaa on käytettävä myös asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön riittävyyden jatkuvaa seurantaa varten. Lain 47 §:ssä säädetään myös suunnitelman sisällöstä, laatimisesta sekä seurannasta.

Laillisuusvalvontaa selvitetään tarkemmin kappaleessa 8. Laillisuusvalvontaa täydentää sektorivalvonta, jossa hallinnonalan ylemmät viranomaiset valvovat alaisinaan toimivia viranomaisia.¹³² Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Suomen valvontaviranomaisia ovat AVI ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 luvussa säädetään omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta. Sen 42 §:n mukaan aluehallintovirastojen toimintaa ohjaa Valvira, valvonnan sekä siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa sekä yhdenmukaistamisessa. Valviran tehtäviin kuuluu myös valvoa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien eri palveluiden lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta, siten kuin lain 42 §:ssä säädetään. Valvonta-asian käsittelystä säädetään lain 43 §:ssä. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 4 luvussa säädetään valvonnasta yksityisten tuottajien osalta.¹³³ Valvontaan liittyvät toimenpiteet voidaan asettaa kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen sen mukaan, miten asiakas- ja potilasturvallisuus sekä muut seikat edellyttävät.¹³⁴

¹³² Husa & Pohjolainen 2014, 124.

¹³³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) tulee voimaan 1.1.2024 ja julkisten palveluntuottajien osalta 1.1.2026. Lailla kumotaan muun muassa yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 luku, sosiaalihuoltolain 47-49 § sekä lastensuojelulain 80 §:n 2 momentti, siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 53 §:ssä säädetään.

¹³⁴ Rätty 2023, 895-896.

7.2 Kanteluita koskevat rajoitustoimenpiteet

Lastensuojelulainuudistuksen esitöiden mukaan rajoitustoimenpiteitä¹³⁵ ovat aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilötarkastus ja henkilökatsaus, omaisuuden ja lähetysten tarkistaminen sekä lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen sekä erityinen huolenpito. Esityksessä todetaan, että edellä mainituista rajoitustoimenpiteistä uusia olivat henkilökatsaus, lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen ja erityinen huolenpito. Näiden rajoitustoimenpiteiden keskeisenä tavoitteena nähtiin tarve pyrkiä turvaamaan huostaanoton tarkoituksen nimenomainen toteutuminen, lapsen itsensä tai toisen henkilön suojaaminen. Hallituksen esityksessä oli myös tehty punnintaa rajoitustoimenpiteiden vaikutuksesta perusoikeuksiin. Esityksessä todetaan, että mikäli rajoitustoimenpiteisiin on välttämätöntä turvautua, tarkoittaa se myös sitä, että samanaikaisesti puututaan johonkin tai joihinkin lapselle perustuslain nojalla turvattuihin perusoikeuksiin. Tätä perusteltiin sillä, että rajoitustoimenpiteiden avulla voidaan turvata jonkin vahvempi perusoikeus, kuten esimerkiksi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus ihmisarvoiseen elämään.¹³⁶ Kuten edellä todettiin perusoikeuksien rajoittamista koskevassa kappaleessa 5.2, rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyy myös erityisiä edellytyksiä.¹³⁷ Näitä kuvataan alla olevassa kuviossa, jonka jälkeen edellytyksiä avataan erikseen alla.

¹³⁵ Aiemmin rajoitustoimenpiteistä puhuttiin pakotteina, rajoituksina tai erityisinä rajoituksina. Hallituksen esityksessä edellä mainittuja termejä esitettiin korvattavaksi rajoitustoimenpide -käsitteellä, joka sittemmin on vakiintunut termi. Kts. lisätietoja HE 225/2004 vp, 4.

¹³⁶ HE 225/2004 vp, 4.

¹³⁷ PeVM 25/1994 vp, 4



Kuvio 3: Rajoitustoimenpiteiden erityiset edellytykset (Mukaillen lastensuojelulaki 11 luku).

Yhteydenpidon rajoittaminen

LOS 20 artiklan 1 kohdan mukaan lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 3 kohdan mukaan huomiota tulee kiinnittää jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän suojasta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen paitsi, kun laki sen sallii ja se on muutoin artiklasta ilmenevin tavoin välttämätöntä. Jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen siten kuin 9 artiklasta käy tarkemmin ilmi.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n velvoittaa sosiaalihuoltoa huomioimaan asiakkaan edun. Lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tulee kiinnittää huomiota siihen, miten voidaan turvata asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet. Lain 4 §:n 1 momentin 5 kohta edellyttää huomioimaan kielellisen, kulttuurillisen sekä uskonnollisen taustan.

Lastensuojelulain 54 §:n 1 momentin mukaan sijaishuollossa lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsella on oikeus tavata vanhempiaan, sisarusiaan ja muita hänelle läheisiä henkilöitä vastaanottamalla vieraita tai vierailemalla sijaishuoltopaikan ulkopuolella sekä pitää heihin muuten yhteyttä käyttämällä

puhelinta tai lähettämällä ja vastaanottamalla kirjeitä tai niihin rinnastettavia muita luottamuksellisia viestejä taikka muita lähetyksiä. Lain 54 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa. Lapsen sijaishuolto on järjestettävä niin, että sijoituspaikan etäisyys ei ole este yhteydenpidolle lapselle läheisiin henkilöihin.

Rajoitustoimenpiteenä käytettävästä yhteydenpidon rajoittamisesta säädetään lastensuojelulain 62 §:ssä. Rajoituksen tulee aina perustua konkreettiseen vaaraan tai välttämättömyyteen, siten kuin pykälästä käy tarkemmin ilmi. Yhteydenpidon rajoittamisesta tulee tehdä lain 63 §:n mukainen päätös, siten kuin tarkemmin säädetään. Päätöksestä ja siihen liittyvästä muutoksenhausta säädetään myös perustuslain 21 §:ssä, hallintolain (434/2003) 43 § ja 54 §:ssä sekä lastensuojelulain 89 §:ssä.

Hallituksen esityksessä analysoidaan, että lapsen yhteydenpidosta sovitaan asiakassuunnitelmassa melko yleisellä tasolla. Esityksen mukaan asiakassuunnitelmassa saattaa olla maininta siitä, että perheen keskinäisestä yhteydenpidosta sovitaan tarkemmin perheen ja laitoksen välillä. Hallituksen esityksessä linjataan, että yhteydenpidon rajoituspäätös tulee tehdä aina niissä tilanteissa, joissa asianomaisten välille syntyy vähäistäkin erimielisyyttä yhteydenpidon määrästä tai sen toteuttamisesta. Varsinaista yhteydenpidon rajoituspäätöstä ei voida tehdä asiakassuunnitelmassa, mikäli lapsen vanhempi ei ole tyytyväinen joihinkin yhteydenpitoa koskeviin ratkaisuihin. Asianomaisia tulisi ohjata vaatimaan yhteydenpidon rajoituspäätöstä aina silloin, kun asia on epäselvä. Esityksen mukaan 15 vuotta täyttänyt lapsi, hänen huoltajansa tai lapsen laillinen edustaja voivat vaatia yhteydenpidon toteuttamista ja mikäli tämänkaltaiseen vaatimukseen ei suostuta, edellyttää se muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen laatimista.¹³⁸

Aineiden ja esineiden haltuunotto

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan mukaan lapsen omistusoikeutta rajoittavalle sääntelylle voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Nämä hyväksyttävät syyt ja painavat perusteet liittyvät lapsen itsensä ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen.¹³⁹

Lastensuojelulain 65 §:ssä säädetään aineiden ja esineiden haltuunotosta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos lapsella on hallussaan päihtymistarkoituksessa käytettävää ainetta tai

¹³⁸ HE 225/2004 vp, 32-33.

¹³⁹ PeVL 5/2006 vp, 4.

tällaisen aineen käyttöön erityisesti soveltuvia välineitä, ne on otettava laitoksen haltuun. Samoin on otettava laitoksen haltuun lapsella olevat aineet ja esineet, jotka on tarkoitettu lapsen itsensä tai toisen henkilön vahingoittamiseen. Laitoksen haltuun saadaan ottaa aineet ja esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä tai turvallisuutta tai vahingoittamaan omaisuutta, jos on todennäköistä, että lapsi käyttää aineita tai esineitä tässä momentissa tarkoitettulla tavalla. Lain 65 §:n 2 momentissa säädetään, kuka voi tehdä 1 momentissa tarkoitettua haltuunoton siten kuin tarkemmin säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan laitoksen haltuun saadaan lisäksi ottaa lapsella olevat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä todennäköisesti vakavasti haittaavat muut kuin 1 momentissa tarkoitettut aineet ja esineet. Lisäksi toimenpidettä ei saa jatkaa pidempään kuin mitä edellä mainitun momentin mukaan säädetään ja haltuunoton tulee olla kasvatuksen kannalta välttämätöntä. Lain 65 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi tupakkalain (549/2016) alaisten tuotteiden haltuunotosta.

Aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevista edellytyksistä todetaan, että lastensuojelulain 65 §:n 1 ja 4 momentti edellyttävät, että lapsella on laissa säädetyllä tavalla hallussaan aine tai esine. Oikeuskirjallisuudessa lastensuojelulain 65 §:n mukaiset aineet ja esineet sekä niiden haltuunoton edellytykset jaetaan viiteen eri luokkaan. Näitä luokkia ovat päihtymistarkoituksessa käytettävät aineet ja siihen soveltuvat välineet, lapsen itsensä tai vastaavasti toisen henkilön vahingoittamiseen tarkoitettut aineet ja esineet, omaisuuksien puolesta lapsen omaa tai henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta vaarantavaa tai omaisuuden vahingoittamiseen soveltuvaa ainetta tai esinettä, lapsen omaa tai toisten lasten sijaishuollon järjestämisen kannalta tai yleistä järjestystä lastensuojelulaitoksessa todennäköisesti vakavasti haittaavaa ainetta tai esinettä sekä tupakkalain alaiset tuotteet, joita alle 18 -vuotias ei saa pitää hallussaan. On tärkeää tiedostaa mihin ryhmään aine tai esine sijoittuu, sillä lastensuojelulain 65 §:n momenteissa säädetään haltuunoton toteuttamisesta, aineen tai esineen käsittelystä sekä haltuunottoa koskevasta päätöksestä eri tavalla. Loppuun todettakoon, että haltuunotosta tulee tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös lain 65 §:stä ilmenevin tavoin.¹⁴⁰ Muutosta voi hakea lastensuojelulain 89 §:n mukaisesti.

Kiinnipitäminen

Sen lisäksi mitä edellä on todettu lapsen perustuslain mukaisista perusoikeuksista, lapsella on myös oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeus perustuslain 7 §:stä ilmentyvin tavoin.

¹⁴⁰ Saastamoinen 2020, 92, 156.

Kiinnipitamisestä rajoitustoimenpiteenä säädetään lastensuojelulain 68 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan laitoksen johtaja tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö voi lapsen rauhoittamiseksi pitää kiinni lapsesta, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen on lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi välttämätöntä. Kiinnipitäminen on oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinkin. Kiinnipitäminen voi pitää sisällään myös lapsen siirtämisen. Kiinnipitäminen on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. Pykälän 2 momentin mukaan kiinnipitamisestä on siihen turvautuneen henkilön annettava laitoksen johtajalle kirjallinen selvitys. Laitoksen johtajan turvautuessa kiinnipitämiseen on selvitys annettava 13 b §:ssä tarkoitetulle lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. Lain 68 §:n 3 momentissa on viittaus kiinnipitämisen liioitteluun, jonka seurauksista säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:ssä sekä 7 §:ssä. Hallituksen esityksessä on katsottu, että kiinnipidon liioittelua koskeva momentti voi osaltaan vaikuttaa ehkäisevästi kiinnipitämiseen ja siihen turvautumiseen lastensuojelulaitoksessa.¹⁴¹

Hallituksen esityksen mukaan kiinnipitäminen on luonteeltaan itsenäinen rajoitustoimenpide. Kiinnipidolla ei ole mahdollisuutta toteuttaa toista lastensuojelulaissa säädettyä rajoitustoimenpidettä ilman, että tilanteessa täyttyisivät ne edellytykset kiinnipidolle, jotka lastensuojelulain 68 §:stä käyvät ilmi.¹⁴² Toisin sanoen, kiinnipitoa ei voida oikeuttaa pelkästään toisen rajoitustoimenpiteen toteuttamisella. Hallituksen esityksen mukaan keskeisimpänä tavoitteena kiinnipitoa koskevalle sääntelylle nähdään perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen erityinen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Kiinnipito on aina viimesijainen ja lyhytaikainen keino niihin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa lapsen rauhoittumista ei saada onnistumaan muilla lievemmillä keinoilla. Kiinnipito on tarkoitettu tilanteisiin, joissa lapsi käyttäytymisellään vaarantaa omaa tai toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta. Kiinnipitoa ei ole sallittua jatkaa ja se on lopetettava heti kun kiinnipito ei ole lastensuojelulain 68 §:n tavoin välttämätöntä. Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei kiinnipitoa voida oikeuttaa myöskään sen varjolla, että laitoksella on käytössään liian vähäiset henkilöstöresurssit. Esityksen mukaan paremmin resursoidulla henkilöstöllä on myös aikaa ja jaksamista pyrkiä hoitamaan uhkaava tilanne esimerkiksi puhumalla rauhoittavasti lapsen kanssa.¹⁴³

¹⁴¹ HE 225/2004 vp, 98.

¹⁴² Saastamoinen 2020, 274.

¹⁴³ HE 225/2004 vp, 97, 132.

Lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua enempää eikä se saa kestoltaan olla pidempää kuin mitä lastensuojelulain 68 § edellyttää. Lapsen kiinnipidolla pyritään rauhoittamaan lasta, jolloin saavutettua tavoitteen kiinnipidolle ei ole enää laillisia edellytyksiä. Hallituksen esityksen mukaan välttämättömyysvaatimuksen lisäksi kiinnipidon tulee olla lapsen käytös ja olosuhteet huomioon otettuna puolusteltavaa.¹⁴⁴ Oikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjan mukaan kiinnipitoon ei voida ryhtyä lapsen tottelemattomuuden tai ”passiivisen vastarinnan” murtamiseksi.¹⁴⁵ Hallituksen esityksen mukaan kiinnipitoa ei ole pidettävä perustuslain 124 §:n mukaisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jolloin kiinnipidon voi uskoa myös muille kuin viranomaisille. Ennakollinen kiinnipito ilman välitöntä vaaraa ei täytä lain asettamia vaatimuksia.¹⁴⁶

Kiinnipidon edellytykset on lueteltu lastensuojelulain 68 §:n 1 momentissa. Näiden kaikkien edellytysten on täytyttävä, jotta kiinnipidon rajoittamistoimenpide on ylipäättään mahdollista. Ensimmäinen edellytys on, että lapsi on sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vaaraksi itselleen tai muille. Toinen edellytys on, että lapsen kiinnipittäminen on välttämätöntä siten, kuin säännöksestä käy tarkemmin ilmi. Viimeinen edellytys on, että kiinnipito on kokonaisuutena arvosteltuna puolustettavaa siten kuin lastensuojelulain 68 §:n 1 momentti säättää. Kiinnipitoa ei voida käyttää rangaistuksena lasta kohtaan eikä siihen, että lapsi pakotettaisiin tottelemaan käskyjä.¹⁴⁷

Esitöiden mukaan kiinnipitoa koskevasta rajoitustoimenpiteestä ei tarvitse tehdä erillistä hallintopäätöstä eikä sitä esitetty erikseen säädettäväksi. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä ei ole luonteeltaan sellainen päätös, joka koskisi yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia ja joka tulisi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nojalla. Esityksessä painotetaan, että on siksi tärkeää huolehtia lapsen oikeusturvasta muilla keinoilla.¹⁴⁸ Mikäli lapsi tai hänen huoltajansa eivät hyväksy kiinnipitoa, asiasta voi tehdä muistutuksen, josta säädetään laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 23 §:ssä tai kantelulla sijaishuollon toteuttamista valvovalle viranomaiselle, kuten esimerkiksi oikeusasiamiehelle. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lapsen huoltajaa tulee erityisesti informoida lastensuojelulain 32 a §:n mukaisesti silloin, kun muutoksenhakukelpoista päätöstä ei tehdä.¹⁴⁹

¹⁴⁴ HE 225/2004 vp, 132.

¹⁴⁵ EOAK/1353/2018, 39.

¹⁴⁶ HE 225/2004 vp, 132.

¹⁴⁷ Saastamoinen 2020, 277, 279; EOAK/1353/2018, 39.

¹⁴⁸ HE 225/2004 vp, 135.

¹⁴⁹ Saastamoinen 2020, 293.

Apulaisoikeusasiamies on eräissä tarkastuspöytäkirjassa ottanut kantaa kiinnipitoa koskevaan rajoitustoimenpiteeseen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiakasasiakirjoista oli nähtävissä, että kiihtyneessä tilassa ollutta lasta oli provosoitu ja pyritty pakottamaan fyysisesti siivoustöihin useaan otteeseen saman illan aikana. Tämä tilanne oli johtanut kiinnipidon kautta lapsen eristämiseen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ulkopuolisen tarkastajan näkökulmasta asiasta ei voida tehdä tulkintaa, että kiinnipito olisi ollut tilanteessa lastensuojelulain säännösten mukaan välttämätöntä, jolloin lievemmat keinot olisivat soveltuneet kyseessä olevaan tilanteeseen. Kirjauksista ei myöskään käynyt ilmi, että lasta olisi yritetty rauhoittaa lievemmillä keinoilla. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan aikuiset aiheuttivat omalla toiminnallaan lapsen suuttumisen, jolloin lapsi on potkinut ohjaajaa kohti. Myöhemmässä tilanteessa samana päivänä lapsen asiakasasiakirjoihin oli kirjattu, että lasta oli otettu käsistä kiinni tarkoituksena viedä lapsi jatkamaan siivoamista. Ohjaajat eivät ymmärtäneet, että asiassa oli kyse kiinnipidosta. Kiinnipidosta on kyse silloin, kun lasta siirretään vastentahtoisesti fyysisesti koskettamalla tai tiukasti ohjaamalla. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kyseessä olevassa tilanteessa ei ollut edellytyksiä kiinnipidolle. Apulaisoikeusasiamies nostaa esiin eräiden yksiköiden toimintakulttuurin, joissa työntekijät ryhtyvät hyvinkin matalalla kynnyksellä lapsen kiinnipitoon myös niissä tilanteissa, joissa se ei olisi välttämätöntä.¹⁵⁰

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Kuten edellä on todettu, lapsella on perustuslain nojalla oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Tämän lisäksi perustuslain 9 §:n 1 momentin nojalla jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Lastensuojelulain 69 §:ssä säädetään liikkumisvapauden rajoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan lapselle saadaan, jos se on hänen huoltonsa kannalta välttämätöntä ja jos se on lapsen edun mukaista, asettaa määräajaksi kielto poistua laitoksen alueelta, laitoksesta tai tietyn asuinyksikön tiloista, jos jokin momentin 1-3 kohdista täyttyy. Päätöksen vaatimuksista sekä sen ehdoista säädetään lastensuojelulain 69 §:n 2 momentissa. Pykälän 3 momentin mukaan liikkumisvapauden rajoittamista ei saa määrätä laajempaan eikä pidemmäksi ajaksi kuin lapsen hoito ja kasvatusta välttämättä edellyttävät. Toimenpide on myös lopetettava heti, kun se ei enää ole 1 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämätön. Edellytysten lisäksi jonkin lastensuojelulain 69 §:n 1 momentin lisäedellytyksistä (1-3 kohdista) tulee täyttyä. Liikkumisvapauden rajoittamisesta tulee tehdä kirjallinen muutoksenhakuelpöinen hallintopäätös lastensuojelulain 69 §:n edellyttämällä tavalla.¹⁵¹

¹⁵⁰ EOAK/1353/2018, 39.

¹⁵¹ Saastamoinen 2020, 312, 345.

Lähtökohtana sijaishuollossa olevan lapsen liikkumisvapauden rajoittamiselle pidetään oikeuskirjallisuuden mukaan sitä, että lapsen liikkuminen sijaishuoltoapaikan alueella sekä sen ulkopuolella tapahtuu samoin kuin lapsen arjessa normaalistikin. Lapsi voi liikkua kouluun, omiin harrastuksiinsa tai ystävän luokse, kunhan asiasta sovitaan ensin sijaishuoltoapaikan hoito- ja kasvatushenkilökunnan kanssa. On myös mahdollista asettaa lapselle kasvatuksellisia rajoja liikkumisen suhteen, kuten kotiintuloaikoja tai rajoja sen suhteen, kenen kanssa lapsi saa liikkua ja mihin vuorokauden aikaan lapsen liikkuminen voi tapahtua¹⁵². Kasvatukselliset keinot tulee aina erottaa liikkumisvapauden rajoittamiseen liittyvästä rajoitustoimenpiteestä vaikkakin oikeuskirjallisuuden mukaan asia ei ole aina riittävän helppoa ja selkeää. Liikkumisvapautta voidaan rajoittaa lastensuojelulain 69 §:n mukaisesti silloin, kun lapsen liikkumista on rajoitettava enemmän kuin mitä vastaavan ikäisten lasten kohdalla tavanomaisen kasvatuksen keinoin. Liikkumisvapauden rajoittamisen lähtökohtana on turvata lapsen sijoituksen tarkoitus ja tavoitteet sekä näiden toteutuminen ilman, että lapsi pääsee vahingoittamaan itseään. Liikkumisvapauden rajoittamista tai kasvatuksellisia keinoja ei saa käyttää rangaistuksina eivätkä ne saa ilmentää rangaistuksen luonnetta.¹⁵³

Oikeuskirjallisuuden mukaan sijaishuoltoapaikoissa ilmenee tilanteita, jotka edellyttävät lapsen liikkumisvapauden rajoittamista lyhytaikaisesti lastensuojelulain 69 §:n perusteella. Näitä tilanteita ovat muun muassa lapsen käyttäytymiseen liittyvä akuutti kriisi tai muu ongelmatilanne, jolloin rajoitustoimenpidettä käytetään lapsen rauhoittamiseksi. Tarve rajoitustoimenpiteelle voi olla myös se, että lapsi yritetään pitää erossa huumeista tai muista päihteistä. Lain esitöissä selvitetään, että lapsen osalta kiihtyvä epäsosiaalinen kierre tai turvata lapsen koulunkäynti ovat niin ikään tilanteita, joissa liikkumisvapautta voidaan rajoittaa.¹⁵⁴

Liikkumisvapauden rajoittamisen aikana tulee pitää huolta siitä, että lapsella on oikeus pitää yhteyttä läheisiinsä, joten tämä oikeus tulee turvata. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei lastensuojelulain 69 §:n mukainen rajoitus mahdollista lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpidon rajoittamista. Liikkumisvapauden rajoittamispäätöksellä ei automaattisesti tarkoiteta sitä, että lapsen ja lapsen läheisen yhteydenpito jäisi toteuttamatta tai sitä, että lapselle suunnitellut kotilomat siirrettäisiin myöhempään ajankohtaan. Lastensuojelulain 69 §:n mukainen rajoituspäätös sekä lapsen ja lapsen läheisen yhteydenpitoon liittyvä päätöksentekovelvollisuus kattaa myös jo tiedossa olevat tapaamiset tai muut yhteydenpidot. Toisin sanoen, mikäli lapsen sovittua yhteydenpitoa läheisiinsä ei voida järjestää tai asiasta ei päästä yksimielisyyteen kaikkien asianosaisten kanssa, tulee asiasta tehdä yhteydenpitoa

¹⁵² Asiaa arvioidessa huomioon otetaan lapsen ikä ja kehitystaso (Saastamoinen 2020, 298).

¹⁵³ Saastamoinen 2020, 297-298, 300.

¹⁵⁴ Saastamoinen 2020, 300; HE 225/2004 vp, 22.

koskeva rajoituspäätös erikseen. Silloin lapselle tehdään edellä selvitetty yhteydenpidon rajoittamispäätös.¹⁵⁵

Eristäminen

Perustuslain 7 § takaa jokaiselle oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuimien. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Lastensuojelulain 70 §:ssä säädetään eristämisestä sijaishuollossa. Pykälän 1 momentin mukaan lapsi saadaan eristää laitoksen muista lapsista, jos hän käyttäytymisensä perusteella on vaaraksi itselleen tai muille taikka jos eristäminen on muusta erityisen perustellusta syystä lapsen hengen, terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Eristämistä ei saa määrätä laajempana eikä pidemmäksi ajaksi kuin lapsen huolenpito ja hoito välttämättä edellyttävät. Eristämistä ei saa jatkaa yhtäjaksoisesti yli 12:ta tuntia tekemättä uutta päätöstä. Eristäminen on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. Lain 70 §:n 2 momentin mukaan eristämisestä tekee päätöksen laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Kun lapsi on määrätty eristettäväksi, on samalla määrättävä, kenen laitoksen hoito- tai kasvatushenkilöstöön kuuluvan tehtävänä on huolehtia lapsen turvallisuudesta. Lapsen turvallisuudesta vastaavan henkilön on valvottava lasta koko erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että hänellä on mahdollisuus saada yhteys eristettyyn lapseen. Myös lapsella on oltava mahdollisuus saada yhteys hänen turvallisuudestaan vastaavaan henkilöön. Lapsen olosuhteet eristämisen aikana on järjestettävä niin, että lapsi saa riittävän huolenpidon ja hoidon sekä mahdollisuuden keskustella hänen turvallisuudestaan vastaavaan henkilön kanssa. Eristämisestä tulee tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, siten kuin lastensuojelulain 70 §:ssä tarkemmin säädetään.¹⁵⁶

Hallituksen esityksen mukaan eristämisen edellytyksenä on tilanne, jossa lapsi on vaaraksi itselleen tai muille tai vastaavasti eristämisen katsotaan olevan lapsen hoidon kannalta muutoin erityisen perusteltua. Tällainen vaaraa käsittelevä tilanne voi olla kyseessä, jos lapsi on pyrkinyt riehukseen käymään käsiksi muihin lapsiin. Jälkimmäinen peruste voi olla

¹⁵⁵ Saastamoinen 2020, 332.

¹⁵⁶ Saastamoinen 2020, 408.

kyseessä silloin, jos lapsi on erimerkiksi ollut psykoosissa olematta kuitenkaan vaaraksi itselleen tai muille tai lapsi on voinut ollut voimakkaasti päihtynyt. Toisin sanoen eristäminen on sallittua vasta, kun lapsi jo käyttäytyy vaaraa aiheuttavalla tavalla. On myös katsottu, ettei pelkkä vaaran uhka riitä. Eristämiseen saa turvautua vain, jos käytettävissä olevat vähäisemmät keinot eivät riitä tai ole mahdollisia syntyneen vaaratilanteen korjaamiseksi. Perusteita eristämisen rajoitustoimenpiteelle arvioitaisiin lapsen käyttäytymisen ja säännöksen ilmentävän välttämättömyysvaatimuksen perusteella.¹⁵⁷

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä otetaan kantaa myös siihen, että missä tilanteissa kyse on eristämisestä ja missä taas kasvatuksellisista keinoista. Lapsen sulkemisella hänen omaan huoneeseensa voi olla lastensuojelulain tarkoittamaa eristämistä. Hallituksen esityksessä analysoidaan, että käytännössä lasta on kasvatuksellisena keinona saatettu kehottaa menemään omaan huoneeseensa rauhoittumaan. Tämänkaltaisessa tilanteessa huoneen ovea ei ole lukittu ja lapsi on ollut huoneessaan pelkän suullisen kehotuksen perusteella.¹⁵⁸ Oikeuskirjallisuuden mukaan eristämisestä ei ole kyse niissä tilanteissa, joissa lapsi on lyhytaikaisesti pyydetty rauhoittumaan omaan huoneeseensa.¹⁵⁹ Kasvatukselliset keinot perustuvat kehoitteisiin ja vapaaehtoisuuteen, kun taas eristämällä tarkoitetaan välttämätöntä lakiin perustuvaa rajoitustoimenpidettä sen perustella mitä edellä on esitetty. Hallituksen esityksen mukaan eristämistä ei voida käyttää rangaistuksena tai muuna kurinpitomenetelmänä. Eristämisen avulla ei voida myöskään pyrkiä ohjaamaan lasta kasvatuksellisessa mielessä.¹⁶⁰

Oikeuskirjallisuuden mukaan eristämiseen käytettävä tilan tulee olla lapsen hoidon ja huolenpidon kannalta tarkoituksenmukainen. Käytettävän tilan osalta tulee huomioida erityisesti, ettei lapsen eristäminen ole rangaistus. Tämä edellyttää eristämiseen käytettävältä tilalta myös sitä, ettei se saa ilmentää rangaistuksenluonteisuutta. Sopivana tilana on pidetty myös lapsen omaa huonetta.¹⁶¹

Edellä esitetyt rajoitustoimenpiteet kirjataan lastensuojelulain 74 §:stä ilmentyvin tavoin. Säännöksen 1 momentin mukaan rajoitustoimenpiteiden käytön seurannan sekä valvonnan turvaamiseksi lastensuojelulaitoksen on asianmukaisesti kirjattava käyttämänsä rajoitustoimenpiteet. Kirjauksen tarkemmasta sisällöstä ja siihen liittyvistä vaatimuksista säädetään samassa momentissa.

¹⁵⁷ HE 225/2004 vp, 25, 101.

¹⁵⁸ HE 225/2004 vp, 26, 101.

¹⁵⁹ Saastamoinen 2020, 404.

¹⁶⁰ HE 225/2004 vp, 26, 101.

¹⁶¹ Saastamoinen 2020, 400.

8 Laillisuusvalvonta Suomessa

Tässä luvussa käsitellään laillisuusvalvontaa sekä ylimpien laillisuusvalvojien roolia Suomessa. Laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslain 10 luvussa. Tätä lukua esitettiin lisättäväksi perustuslainuudistuksessa. Hallituksen esityksen mukaan luku 10 sisältää säännöksiä, jotka liittyvät niin sanottuun normivalvontaan. Lukuun esitettiin myös otettavaksi ylimpiä laillisuusvalvojia koskevia säännöksiä, kuten näiden tehtävistä, toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeudesta.¹⁶²

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan hallintotoiminnan laillisuuden tutkimista, mutta siinä ei ole kysymys lainkäytöstä eli toisin sanottuna tuomiovallan harjoittamisesta. Alun perin laillisuusvalvonnalla puututtiin selviin epäkohtiin, mutta sittemmin valvonnan painopiste on siirtynyt lukumääräisesti tarkasteltuna kohti pehmeämpiä keinoja ja toimenpiteitä, kuten virkatoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista koskevaan valvontaan ja ohjaukseen.¹⁶³

Yleisellä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan perustuslain tasoisen sääntelyyn perustuvaa valvontaa, jossa valvonnan alaa ei ole rajoitettu millään erityisellä tavalla. Yleisiä laillisuuden valvontaviranomaisia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri (OKa), jonka tehtävistä säädetään perustuslain 108 §:ssä sekä eduskunnan oikeusasiamies (EOA), jonka tehtävistä säädetään lain 109 §:ssä¹⁶⁴. Näiden valvontaviranomaisten tehtävät ovat hyvin samankaltaisia, mutta niiden tehtäviä on jaoteltu siten, kuin perustuslaissa tarkemmin säädetään.¹⁶⁵ Yhteistä ylimmille laillisuusvalvojille on, että oikeuskanslerilla sekä oikeusasiamiehellä on syyteoikeus, siten kuin perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädetään sekä oikeus tietojensaantiin lain 111 §:n mukaisesti. Perustuslain 110 §:n 2 momentissa säädetään tehtävien jaosta annetusta laista.

Perusoikeuksien valvontamekanismit voidaan jakaa ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan lain voimaantulon mukaan. Ennakkovalvonnassa kyse on lakien ja muiden säädösten valmistelu- ja säätämisvaiheeseen liittyvästä valvonnasta, jolla varmistetaan, että säädösehdotukset noudattavat perustuslainmukaisuutta. Perustuslain 74 §:n mukaan lainsäätämisvaiheessa perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Pykälässä nimenomaisesti säädetään, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä lisäksi suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Jälkikäteinen valvonta sijoittuu lakien voimaantulon jälkeiseen aikaan, joka tavanomaisesti toteutuu yksittäisten oikeustapausten tai

¹⁶² HE 1/1998 vp, 162.

¹⁶³ Husa & Pohjolainen 2014, 122.

¹⁶⁴ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten ohella EOA:lla sekä OKa:lla on tärkeä asema perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa (Ojanen 2015, 56).

¹⁶⁵ Husa & Pohjolainen 2014, 123.

konkreettisen hallintopäätöksen nojalla. Perustuslain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että Suomessa perinteisesti painopiste on ennakkovalvonnassa, jonka vuoksi laissa säädetyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat olleet ja ovat edelleen keskeisimmässä asemassa. Tämän lisäksi perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen tulee käsiteltävänä olevassa asiassa antaa etusija perustuslain säännökselle, mikäli käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännös olisi ilmeisen ristiriidassa perustuslain kanssa.¹⁶⁶ Opinnäytetyön pääpaino on jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa, sillä työssä tutkitaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä.

Suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä ei ole järjestetty eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä valvontaa. Tämä on ollut poikkeuksellista, sillä useissa muissa Euroopan maissa yleisillä tuomioistuimilla tai erityisellä valtiosääntötuomioistuimilla on oikeus tutkia myös lakien perustuslainmukaisuutta. Suomalainen valvontajärjestelmä nojaa tällöin ennakkolliseen valvontajärjestelmään, joka on hallituksen esityksen mukaan osoittautunut toimivaksi. Hallituksen esityksessä myös todetaan, ettei perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonta pysty varmuudella estämään tai ottamaan huomioon tilanteita, joissa ongelmia ilmenee perustuslain soveltamisessa¹⁶⁷. Myös ajan kuluminen saattaa heikentää ennakkovalvonnan toimivuutta, sillä perustuslain säätämisen olosuhteet eivät vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia. Perusoikeusuudistuksessa kuitenkin haluttiin säilyttää lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ennakkovalvonnassa, mutta tämän lisäksi perustuslakiin ehdotettiin säännöstä perustuslain ensisijaisuudesta tuomioistuimissa. Tämäkin on osaltaan ongelmallista, sillä tuomioistuimen mahdollisuus arvioida lain perustuslainmukaisuutta rajoittuisi vain yksittäiseen oikeustapaukseen. On myös huomioitava, että tällöinkin arvioitavaksi tulisi vain sovellettavan lainkohdan ristiriita perustuslain sisällön kanssa (perusoikeuskollisio). Mikäli ristiriita ilmenee, jätetään säännös soveltamatta yksittäisessä oikeustapauksessa. Tällaisella oikeustapauksella ei ole vaikutusta ulkopuolisiin toimintoihin tai säännöksiin, sillä muutokset edellyttävät lainsäädäntötoimia.¹⁶⁸

Ennakollisessa valvontajärjestelmässä piilevät puutteet on nostettu esiin myös oikeuskirjallisuudessa. On katsottu, ettei ennakkollinen oikeusturva voi toteutua niissä tilanteissa, joissa säännöksiä käytännössä soveltavilla ei ole riittäviä valmiuksia. Toisin sanoen voidaan todeta, ettei lailla säädetty velvoite siirry suoraan osaksi lasten elämää, vaan lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää aina muiden toimijoiden myötävaikutusta ja tekoja näiden oikeuksien toteutumiseen.¹⁶⁹

¹⁶⁶ HE 1/1998 vp, 162-163; Ojanen 2015, 55-56.

¹⁶⁷ Hallituksen esityksessä myös todetaan, että merkittävä osa laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, joka osaltaan heikentää ennakkovalvonnan toimivuutta. Kts. lisätietoja HE 1/1998 vp, 162-163.

¹⁶⁸ HE 1/1998 vp, 162-163.

¹⁶⁹ Hakalehto 2018, 431-432.

Lasten oikeuksia edistää myös lapsiasiavaltuutettu, joka on itsenäinen ja riippumaton valtion viranomainen. Lapsiasiavaltuutetun tehtävää sääntelee laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004). Lapsiasiavaltuutetun tehtävät ovat vaikuttamistyötä, jonka nojalla edistetään lasten oikeuksia ja asemaa lainsäädäntötyössä sekä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Vaikuttamistyö tarkoittaa, ettei lapsiasiavaltuutetulla ole toimivaltaa muuttaa viranomaisten päätöksiä tai käsitellä sille suunnattuja kanteluita.¹⁷⁰ Lapsiasiavaltuutetun apuna toimii valtioneuvoston asettama lapsiasianeuvottelukunta, jonka tämänhetkinen toimikausi on 1.12.2019-30.11.2024.¹⁷¹

Oikeuskirjallisuudessa analysoidaan lasten perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kipupisteitä. Nämä kipupisteet ovat pitkälti yhteiskuntamme tuotosta. Yksi merkittävimmistä esteistä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen on nähdä lapsuus liian idealistisena eli täydellisenä kokonaisuutena. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteiskuntamme mieltää lapsuuden, perheen ja vanhempien toiminnan niin, että nämä toimisivat lapsen parhaaksi. Yleisenä ajatuksena myös on, että oikeudenloukkauksen yhteydessä lapsella olisi myös aina jokin huoltaja tai aikuinen, joka tukis ja edustaisi häntä näissä tilanteissa. Lapsen on myös vaikea reagoida itse näihin oikeudenloukkauksiin, sillä yhteiskunnassamme ei ole ollut halukkuutta luoda lapsille soveltuvia kanavia reagoida näissä tilanteissa. Oikeuskirjallisuudessa peräänkuulutetaan lapsille ja nuorille suunnattuja neuvonta- ja tukipalveluita¹⁷², joiden avulla lasten oikeudet tunnustetaan osaksi yhteiskuntaa.¹⁷³

9 Eduskunnan oikeusasiamies lasten oikeuksien valvojana

Eduskunnan oikeusasiamiehen virka perustettiin 17.7.1919 allekirjoitetussa Suomen Hallitusmuodossa (94/1919). Eduskunnan oikeusasiamies aloitti toimintansa Suomessa 1.1.1920, joten se on lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Eduskunnan oikeusasiamies on myös maailman toiseksi vanhin oikeusasiamiesinstituutio. Näiden vuosien aikana oikeusasiamiesinstituutio on kehittynyt yhteiskunnan kehityksen mukana syyttäjistä kehittäjäksi. Tämän päivän oikeusasiamiesinstituutio pyrkii ihmisläheiseen ja avoimeen toimintaan. Oikeusasiamiehen tärkein mandaatti on sille perustuslaissa säädetty valtuus toimia perus- ja ihmisoikeuksien puolustajana. Instituutio on onnistunut organisoitumaan virastoksi, jonka katsotaan olevan oikeuskirjallisuuden mukaan suhteellisen hyvin

¹⁷⁰ Lapsiasiavaltuutettu 2023, Lapsiasia-valtuutetun tehtävät ja toimivalta.

¹⁷¹ Oikeusministeriö 2023, Lapsiasianeuvottelukunta.

¹⁷² Oikeuskirjallisuudessa oikeusasiamiehelle annetaan kiitosta suunnannäyttäjänä edistää lasten oikeudellisia neuvonta- ja tukipalveluita. Oikeusasiamies on myös laatinut lapsiystävälliset internetsivut. Kts. lisätietoja Hakalehto 2018, 432.

¹⁷³ Hakalehto 2018, 432-433.

resursoitu.¹⁷⁴ Oikeusasiamies osallistuu myös julkisen vallan¹⁷⁵ kehittämistoimenpiteisiin siten kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 12 §:ssä säädetään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslain 109 §:ssä. Lain 109 §:n 1 momentissa säädetään, että 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. Lain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Perustuslainuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään, että edellä mainittuihin vuosisittäisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.¹⁷⁶

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta. Lain 2 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu kanteluiden tutkiminen, 4 §:n mukaan sen tekemät omat aloitteet sekä 5 §:n mukaan erilaiset tarkastukset. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus saada virka-apua lain 6 §:ssä ilmenevin perustein sekä tietojensaantioikeus 7 §:ssä säädetyin tavoin. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on lain 8 §:n mukainen oikeus määrätä poliisi- tai esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, SopS 93/2014) mukaan eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli 7.11.2014 kansallinen valvontaelin.¹⁷⁷ Hallituksen esityksen mukaisesti laki eduskunnan oikeusasiamiehestä päivitettiin siten, että 1 a luku käsittelee OPCAT:iin liittyviä lainkohtia. OPCAT:in mukaisen valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia niihin paikkoihin, joissa pidetään erinäisistä syistä vapautensa menettäneitä henkilöitä. Lasten osalta näitä paikkoja ovat muun muassa poliisilaitokset, vankilat, ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, koulukodit ja lastensuojelulaitokset sekä psykiatriset sairaalat. OPCAT:illa on tarkastustoimintaan liittyviä useita piirteitä ja vaatimuksia, jonka nojalla eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta on laajennettu koskemaan myös yksityisten ylläpitämiä paikkoja, joissa vapautensa menettäneitä henkilöitä

¹⁷⁴ Jääskeläinen 2020, 8; Kari 2020, 12.

¹⁷⁵ Tässä yhteydessä julkisella vallalla tarkoitetaan lainkäyttöä, julkista hallintoa sekä julkisten tehtävien hoitoa.

¹⁷⁶ PeVM 25/1994 vp, 6.

¹⁷⁷ Lisätietoja OPCAT:in vaikutuksesta voi lukea EOA:n laatimasta oppaasta, joka löytyy tämän työn lähdeluettelosta (Eduskunnan oikeusasiamies 2016).

voidaan pitää. OPCAT:in jälkeen uutta on myös se, että oikeusasiamies voi käyttää eri alojen asiantuntijoita¹⁷⁸ apunaan tehdessään tarkastuksia.¹⁷⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtävänä on lasten oikeudet sekä edellä mainitut OPCAT-sopimuksen perusteella tehtävät laitosten tarkastukset.¹⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työnjaon nojalla lapsen oikeuksia koskevat asiat voi ratkaista myös apulaisoikeusasiamies¹⁸¹.

9.1 Kantelut ja toimenpiteet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla takaa oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Säädettäessä lakia eduskunnan oikeusasiamiehestä, perustuslakivaliokunta kiinnitti kannanotossaan huomiota puuttuvaan säädökseen, jonka nojalla oikeusasiamies voi tutkia kanteluita. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa ole vastaavaa säännöstä kanteluiden tutkimiseen kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Ehdotus perustuslakivaliokunnan säännöksestä otettiin huomioon lakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden säännöksen riittävän tarkkaan sananmuotoon.¹⁸²

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia on uudistettu muun muassa kanteluiden sekä niiden vanhentumisaikojen osalta. Aikaisemmin oikeusasiamiehelle toimitettujen kanteluiden tutkimisen ehtona oli, ettei oikeusasiamies tutki yli viisi vuotta vanhaa asiaa. Hallituksen esityksessä nojataan perustuslakivaliokunnan mietintöön sekä sen sisältöön.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kanteluiden käsittelyaikoja voitaisiin vähentää kehittämällä kanteluiden tutkimiseen liittyviä käytänteitä. Hallituksen esityksessä sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että kantelijan kannalta on keskeistä saada asiassaan apua mahdollisimman nopeasti. On myös katsottu, että osa kanteluista koskee julkista tehtävää hoitavien tahojen tai virkamiesten toimenpiteitä, jolloin oikeusasiamiehen epävirallisempikin yhteydenotto voi johtaa siihen, että asia selviää mahdollisimman pian tai

¹⁷⁸ Asiantuntijoina voidaan käyttää esimerkiksi lääkäreitä tai kokemusasiantuntijoita (Eduskunnan oikeusasiamies 2023a).

¹⁷⁹ HE 182/2012 vp, 17, 24, 28-30; Eduskunnan oikeusasiamies 2023a, Kansallinen valvontaelin (OPCAT).

¹⁸⁰ Rätty 2023, 900.

¹⁸¹ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 34-35.

¹⁸² PeVM 2/2002 vp, 2.

asiaa aletaan muutoin selvittämään ennen kuin oikeusasiamies antaa asiassa ratkaisunsa. Hallituksen esityksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen näkökulmasta on tärkeää, että kanteluiden joutuisuutta voidaan lisätä. Eurooppalaisessa vertailussa Suomella oli poikkeuksellisen pitkä kanteluiden vanhentumisaika, sillä muissa Euroopan maissa edellä mainittu käsittelyaika oli keskimäärin yksi vuosi¹⁸³. Näin ollen kanteluiden vanhentumisaikaa ehdotettiin lyhennettäväksi kahteen vuoteen. Vanhentumisajan lyhentymisen ei vaikuta kuitenkaan siihen, etteikö oikeusasiamies voisi painavasta syystä tutkia vanhentumisaikaa vanhempiakin kanteluita, mikäli se katsoo sen tarpeelliseksi.¹⁸⁴

Kantelut perustuvat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:än. Lain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan¹⁸⁵ tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Kantelun muotovaatimukset ilmenevät lain 2 §:n 2 momentista, jonka mukaan kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Kantelun voi tehdä itseään koskevassa asiassa, toisen henkilön puolesta tai yhdessä muiden henkilöiden kanssa. Mikäli kantelija tekee kantelun toisen henkilön puolesta, tulee mukaan liittää valtakirja.¹⁸⁶

Kantelu käsitellään lain 3 §:stä ilmenevin perustein, jonka 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä lain 3 §:n 3 momentin perusteella. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 4 momentissa säädetään niistä tilanteista, joissa kantelu ei johda toimenpiteisiin, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan tai asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Kantelun siirtäminen on mahdollista lain 3 §:n 5 momentista ilmenevin perusteluin.

¹⁸³ Hallituksen esityksessä todetaan, että vanhojen kanteluiden sekä asioiden selvittäminen on haasteellista ja epätarkoituksenmukaista. Näin ollen on olemassa perusteita kanteluaikojen lyhentämiselle. Kts. lisätietoja HE 205/2010 vp, 17.

¹⁸⁴ HE 205/2010 vp, 7, 19; PeVM 10/2009 vp, 3.

¹⁸⁵ Valvottavalla tarkoitetaan esimerkiksi viranomaista, virkamiestä tai sosiaalityöntekijää.

¹⁸⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 2023b, Kantelu oikeusasiamiehelle.

Mikäli oikeusasiamies pyytää selvitystä kantelun kohteelta, tulee selvitys antaa asianmukaisesti ja totuudenmukaisesti. Tämä edellyttää sitä, että kaikki asiaan vaikuttavat tiedot annetaan ja selvitetään kantelukirjoituksen sisältö huomioon ottaen sekä tuodaan ilmi ne perusteet, joihin menettely on kulloinkin perustunut. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/2857/2021 lausunut seuraavaa: ”Oikeusasiamiehelle annettavat selvitykset ovat oikeudellisesti merkityksellisiä kirjallisia todistuksia, koska ne muodostavat (pää)osan, siitä näytöstä, jonka perusteella kantelun kohteen toimintaa arvioidaan ylimmän laillisuusvalvojan kirjallisessa kantelumenettelyssä.”¹⁸⁷ Toisin sanoen, selvityksellä on keskeinen rooli lapsen kohdistuvan menettelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

Kantelun käsittely oikeusasiamiehen toimesta on maksutonta. Internet-sivujen mukaan kanteluiden käsittelyaikatavoite on enintään yksi vuosi, mutta mikäli kantelu ei johda varsinaiseen tutkintaan, vastaus annetaan yleensä kolmen kuukauden kuluessa kantelun toimittamisesta.¹⁸⁸ Kantelun kohdetta kuullaan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:n nojalla, mikäli on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheita arvostella valvottavan menettelyä.

Tuoreimman oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan vuonna 2022 kanteluita saapui 6613 kappaletta, kun taas vuonna 2021 määrä oli 7732 kappaletta. Näin ollen kanteluiden määrä oli vähentynyt edellisvuodesta 14,5 prosenttia, mutta samanaikaisesti oikeusasiamiehen mukaan kyseessä on kautta aikojen kolmanneksi suurin kanteluiden määrä. Suurimmat lukumäärät kanteluissa kohdistuivat sosiaalihuoltoon, sillä tällä hallinnonalalla kanteluita oli 997 kappaletta. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on taulukoitu sosiaalihuoltoon kohdistuneet toimenpiteet ja näiden lukumäärä, joita ei tässä työssä erikseen eritellä. Lasten oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat on ryhmitelty siten, että vuonna 2022 ratkaistiin yhteensä 743 asiaa, jotka liittyivät lasten oikeuksien toteutumiseen. Vastaava määrä vuonna 2021 oli 835 kappaletta. Suurimman hallinnonalan tästä muodostaa sosiaalihuollon hallinnonalan alle lukeutuva lastensuojelu, johon liittyviä asioita ratkaistiin 507 kappaletta. Vastaavasti vuonna 2021 määrä oli 578 kappaletta. Tämä lastensuojelun osa-alue muodostaa siten noin 68 prosentin osuuden kaikista lasten oikeuksiin liittyvistä laillisuusvalvonta-asioista. Lasten itsensä tekemiä kanteluita on saapunut oikeusasiamiehelle merkittävästi aiempia vuosia enemmän muutaman vuoden tarkasteluvälillä. Lasten tekemiä kanteluita oli vuonna 2022 98 kappaletta, kun taas vuonna 2021 kanteluita oli 118 kappaletta. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta käy myös ilmi ne teemat, joita lasten tekemät kantelut koskivat. Näitä olivat lapsen kohtelu sijaishuollossa, lapsen kohdistuneet rajoitustoimenpiteet, lastensuojelulaitoksen käytänteet, lapsen oman sosiaalityöntekijän passiivisuus sekä erinäiset

¹⁸⁷ EOAK/2857/2021, 6.

¹⁸⁸ Eduskunnan oikeusasiamies 2023b, Kantelu oikeusasiamiehelle.

puutteet sijaishuoltoon liittyvässä päätöksenteossa. Oikeusasiamiehen mukaan kanteluiden teemat olivat pääosin samoja kuin edeltävänä vuonna 2021.¹⁸⁹

Oikeusasiamieslaissa säädetään niistä keinoista ja toimenpiteistä, joita eduskunnan oikeusasiamiehellä on käytössään tutkiessaan kanteluita. Ankarin toimenpide, jonka oikeusasiamies voi kohdistaa valvottavaan on perustuslain 110 § 1 momentissa säädetty oikeus ajaa syytetä tai määrätä syyte nostettavaksi¹⁹⁰. Oikeusasiamiehellä on siten oikeus määrätä poliisi- tai esitutkinta suoritettavaksi, siten kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 §:ssä säädetään. Toiseksi ankarin toimenpide, jonka oikeusasiamies voi valvottavaansa kohdistaa on huomautus, josta säädetään lain 10 §:n 1 momentissa. Lainkohdan mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Lievin toimenpiteistä on käsitys¹⁹¹, josta säädetään lain 10 §:n 2 momentissa. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos aiheutta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Yhteenvetona todettakoon, että annetut huomautukset, ilmaistut käsitykset ja tehdyt hallinnolliset esitykset ovat perinteisiä tapoja, joiden avulla oikeusasiamies voi reagoida siihen, ettei vastaavia epäkohtia esiintyisi tulevaisuudessa.¹⁹²

Kansainvälisesti tarkasteltuna useissa maissa oikeusasiamiehen rooliin on kuulunut myös aktiivinen sovittelu ja hyvitysesitysten tekemiseen perustuva rooli. Sittemmin tämä toimintatapa on vakiintunut myös Suomessa, sillä hyvitysesityksiä tehdään säännöllisesti. Hyvitysesitysten tekemistä on perusteltu erityisesti perus- ja ihmisoikeusloukkauksien kohdalla, sillä nämä loukkaukset tulisi aina estää, mutta mikäli tällaista tapahtuu, tulee loukkaus hyvittää. Oikeusasiamies tiivistää antamansa hyvitysesitykset kolmeen eri luokkaan sen perusteella, mitä vahinkoa korvataan tai mihin vahinko perustuu. Ensimmäinen hyvitysesitysluokka on vahingonkorvauslain (412/1974) mukainen vahingonkorvaus. Toisena luokkana on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan kohdistuva loukkaus oikeuden tai vapauden loukkauksesta. Viimeisenä luokkana on kansallisen lain vastaisesta menettelystä

¹⁸⁹ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 38, 42, 226-227.

¹⁹⁰ Kyse on tällöin virkasyytteestä. Oikeusasiamiehen vuoden 2022 vuosikertomuksen mukaan virkasyytteitä ei nostettu kuluvan vuoden aikana ollenkaan. Kts. lisätietoja Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 41.

¹⁹¹ Käsityksen luonne voi olla ohjaava tai moittiva, kts. lisätietoja Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 41.

¹⁹² Eduskunnan oikeusasiamies 2015, 37.

aiheutunut vahinko, epäoikeudenmukaisuus tai eräänlaisen vääryyskokemuksen hyvittävä korvaus.¹⁹³

On katsottu, ettei hyvitystä tarvitse suorittaa aina rahallisesti tai muutoin aineellisesti, vaan se voi koostua myös aineettomista toimintatavoista, kuten esimerkiksi pahoittelulla tai anteeksipyyntöillä. Ihmisoikeusloukkausten kohdalla ei ole katsottu olevan kyse vahingonkorvauksellisen kokonaisuuden mukaisesta täysimääräisestä korvaamisesta, vaan tarkoitus on ennemminkin määrätä kohtuullinen hyvitys siten, että harkintaa tehdään tapauskohtaisesti. Tässä yhteydessä todettakoon, että oikeusasiamiehen hyvitysesitys on oikeudelliselta luonteeltaan vain suositus, jokseenkin sellaisenaan varsin auktoritatiivinen.¹⁹⁴

Oikeusasiamiehen antamien hyvitysesitysten on katsottu johtaneen yksilön kannalta toivottuihin lopputuloksiin. Lopputuloksia voivat esimerkiksi olla, että viranomaiset pahoittelevat tapahtuneita asioita, poistavat annettuja varoituksia, hyvittävät konkreettisia haittoja tai maksaneet korvauksia. Vaikkakin hyvitysesitykset ovat jo vakiintuneet osaksi Suomen oikeusasiamiehen instituutiota, annetaan niitä kuitenkin vielä suhteellisen varovaisesti muissa kuin aiheellisissa tapauksissa.¹⁹⁵ Oikeuskirjallisuuden mukaan oikeusasiamiehet ovat jossain määrin suhtautuneet eri tavoin suositusten antamiseen ja hyvitysten maksamiseen. Nykyisen oikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen aikana on katsottu, että hyvitysesitysten esittäminen on ollut aikaisempaa yleisempää. On katsottu, että hyvitysesityksillä voidaan paikata eräänlaista aukkoa, joka on suomalaisen oikeusturvajärjestelmässä mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksien hyvittämiseen sekä yleisemmin julkiseen valtaan kohdistuvissa vastuukysymyksissä sekä näiden ratkaisemisessa. Hyvitysesityksillä pyritään tunnustamaan oikeudenloukkaukset sekä niiden on katsottu myös muodostavan symbolisen merkityksen loukatun oikeudentunnon kannalta. Hyvitysesitykset nähdään yhtenä vaihtoehtona saada asiassa sovinnollinen ratkaisu, jonka avulla välttyään turhilta oikeusriidoilta. Esitysten on katsottu olevan perusteltuja, jotta kansalainen pääsisi kiinni laissa säädettyihin oikeuksiinsa.¹⁹⁶

Uudistettaessa eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia hallituksen esityksessä katsottiin, ettei kantelu ole ihmisoikeusnormistossa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, sillä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut eivät saa oikeusvoimaa. Kantelijalla on kuitenkin mahdollisuus ottaa uudelleen kantelun kohteeseen oikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen, jolloin hän voi vedota samaansa ratkaisuun ja siinä esiin tuotuihin seikkoihin ja lopputulokseen. Näiden asioiden valossa kantelija voi saada asiansa uudelleen käsitellyksi.¹⁹⁷

¹⁹³ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, 37-39.

¹⁹⁴ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, 39-42.

¹⁹⁵ Eduskunnan oikeusasiamies 2015, 43.

¹⁹⁶ Kuusikko 2014, 12-16, 21; PeVM 12/2010 vp, 4.

¹⁹⁷ HE 205/2010 vp, 11.

9.2 Ratkaisukäytäntö

Tässä työssä tarkastellaan eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin perustuvia ratkaisuja lapsiin kohdistettavista rajoitustoimenpiteistä sijaishuollossa. Haettaessa oikeusasiamiehen internetsivuilta löytyvästä ratkaisuhausta hakusanalla ”rajoitustoimenpiteet” ratkaisuja löytyy usealta eri hallinonalalta. Sijaishuolto sijoittuu sosiaalihuoltoon, joten hallinnonalaksi valikoituu sosiaalihuolto. Ratkaisut rajataan siten, että ne koskevat sijaishuoltoa ja lapsia. Ratkaisujen vireilletulovuosi on 2018 vuodesta eteenpäin, sillä opinnäytetyössä pyritään selvittämään laillisuusvalvonnan nykytilaa¹⁹⁸. Ratkaisuhausta löytyy 42 ratkaisua, jotka liittyvät lapsiin kohdistuviin rajoitustoimenpiteisiin sijaishuollossa. Näistä ratkaisuista tarkasteluun otettiin neljä ratkaisua, joiden katsotaan edustavan monipuolisesti rajoitustoimenpiteitä sijaishuollossa ja joiden katsotaan rajoittavan keskeisiä perusoikeuksia.

Ratkaisuiden analysoinnin pääpaino on rajoitustoimenpiteissä, mutta tapauksia kuvataan myös muilta osin siten kuin sen katsotaan vaikuttavan rajoitustoimenpiteiden käyttöön, asiaan tai ratkaisuun muilta osin. Ratkaisut selvitetään ensin tiivistettynä kokonaisuutena. Tämän jälkeen ratkaisuista tehdään yhteenveto, johon koostetaan niistä ilmenneet rajoitustoimenpiteet sekä se, mitä oikeusasiamies on näiden käytöstä lausunut. Yhteenvedon lopussa listataan lyhyesti oikeusasiamiehen näkemykset sekä kannanotot.

Sijaishuollossa seksuaalisesti hyväksikäytetyn lapsen kohtelu

Ensimmäisenä tarkastellaan sijaishuollossa seksuaalisesti hyväksikäytetyn lapsen kohtelua käsittelevää ratkaisua (EOAK/4031/2019). Kantelija oli kertomansa mukaan tullut raiskatuksi sijaishuoltoyksikössään henkilökuntaan kuuluvan henkilön toimesta. Kantelija oli teon jälkeen kertonut henkilökunnalle haluavansa pois sijaishuoltoyksiköstä, mutta häntä ei kuunneltu asiassa. Kantelija oli myös pakotettu asumaan useita kuukausia siinä huoneessa, jossa hän joutui hyväksikäytön uhriksi. Kantelija oli myös eristetty rauhoittumaan tässä samassa huoneessa. Kantelija toi myös esiin erinäisiä epäkohtia sijaishuoltoyksikössä, joita olivat työntekijöiden loukkaava kielenkäyttö, vessaan pääsyyn liittyvät seikat, lääkityksen lisääminen vastoin omaa tahtoa sekä liikkumisvapauden rajoittaminen siten, ettei hän saanut käydä koulua rajoitusten aikana. Kantelusta käy myös ilmi, että sijaishuoltoyksikön ohjaaja oli painostanut kantelijaa luopumaan lakimiehensä käytöstä. Kantelussa nostettiin esiin lapsen aiemmat olosuhteet perhehoidossa, mutta apulaisoikeusasiamies ei arvioinut

¹⁹⁸ Laillisuusvalvonnan nykytilan tarkastelu on julkisesti saatavilla olevan materiaalin takia haastavaa, sillä ratkaisut julkaistaan viiveellä. Myös merkittävä osa ratkaisuista liittyy oikeusasiamiehen suorittamiin tarkastuksiin, joita ei analysoida tarkemmin tässä työssä.

näitä tapahtumia erikseen vanhenemisajan perusteella. Kantelusta käy ilmi tuomio, jonka sijaishuoltoyksikön työntekijä oli saanut lapsen törkeästä seksuaalisesta hyväksikäytöstä vaikkakin tämä osa-alue rajautuu tämän työn ulkopuolelle. Näin ollen apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu rajautuu oikeudelliseen arvioon sijaishuoltoyksikön ja sijoittajakunnan¹⁹⁹ menettelyyn. Ajallisessa arvioinnissa apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota hyväksikäytön jälkeiseen aikaan.²⁰⁰

Sijaishuoltoyksikössä tapahtunut törkeä seksuaalinen hyväksikäyttö tapahtui yöaikaan, jolloin kantelija oli ollut sijoitettuna yksikköön vasta alle kuukauden. Hyväksikäyttöä edeltänyt tilanne käytiin läpi seuraavana aamuna samaa sukupuolta olevan ohjaajan kanssa sekä asiasta tehtiin lastensuojeluilmoitus. Asia siirrettiin välittömästi sijoittajakunnan päivystävälle sosiaalityöntekijälle. Tapahtuneesta tehtiin rikosilmoitus sekä sen tutkinta aloitettiin välittömästi. Kantelija oli toimitettu sairaalaan sama päivänä tutkimuksiin poliisin sekä ohjaajien toimesta. Kantelija sai tukea tilanteessa.²⁰¹

Kantelija oli joutunut asumaan hyväksikäytön jälkeen samassa huoneessa, jossa teko tapahtui. Kyseessä oli huone, joka oli kanslian vieressä ja jonne hänet oli sijoitettu rauhattoman ja aggressiivisen käytöksen vuoksi. Kantelija ei saanut vaihtaa huonetta pyynnöistä huolimatta. Osapuolten²⁰² selvityksissä oli eroavaisuuksia sen osalta, kuinka kauan kantelijaa oli pidetty hyväksikäytön jälkeen tässä huoneessa. Kantelija oli myös eristetty samaan huoneeseen kerran rajoituspäätöksen nojalla. Sijoittajakunta oli kuitenkin kehottanut yksikköä välttämään huonetta kantelijan kanssa sekä vaihtamaan puhekielessä huoneesta käytettävän nimen.²⁰³

Hyväksikäytön jälkeisessä annettavasta hoidossa ja sen riittävydessä oli kantelijan mukaan puutteita eikä kantelija katsonut saavansa tarvittavaa tukea. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt tarkempia tietoja esimerkiksi psykologintapaamisten järjestämisestä. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, ettei kantelusta tai selvityksistä käynyt ilmi minkälaista tukea kantelijalle on tarjottu niin sanotun akuuttivaiheen jälkeen. Tämän osalta apulaisoikeusasiamies pyysi sijoittajakunnalta erillistä selvitystä.²⁰⁴

Kantelija oli myös kantelussaan tuonut ilmi, ettei hän saanut käydä koulua liikkumisvapauden rajoituksen aikana. Sijaishuoltoyksikön selvityksestä käy ilmi, että kantelijalla on ollut useita liikkumisvapauden rajoituksia sijoituksensa aikana, mutta nämä eivät ole kuitenkaan estäneet kantelijan osallistumista lähiopetukseen koulussa. Niissä tapauksissa, joissa katsottiin, ettei kantelija voinut osallistua lähiopetukseen

¹⁹⁹ Sijoittajakunnalla tarkoitetaan kuntaan, joka sijoittaa lapsen.

²⁰⁰ EOAK/4031/2019, 1-3.

²⁰¹ EOAK/4031/2019, 9-10.

²⁰² Osapuolilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kantelijaa ja kantelun kohdetta.

²⁰³ EOAK/4031/2019, 10-11.

²⁰⁴ EOAK/4031/2019, 12-13.

koulussa, on opetus pyritty järjestämään yksikön tiloissa. Sijoittajakunta ei kuitenkaan ottanut kantaa selvityksessään koulunkäynnin estämistä koskevaan asiaan.²⁰⁵

Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei ole yleispätevää ohjetta, joka määrittelisi säännöt sille, miten uhri kokee tapahtumapaikan hyväksikäyttöä koskevan rikoksen jälkeen. Oikeudellisessa arvioinnissaan apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoo, että tässä poikkeuksellisessa tilanteessa kantelijalle olisi tullut tarjota mahdollisuutta sijoittua välittömästi toiseen huoneeseen. Apulaisoikeusasiamies katsoo myös, että sosiaalityöntekijän olisi pitänyt selvittää kantelijan mielipide sekä yrittää vaikuttaa turvallisuuden tunteeseen ja hyvinvointiin tilanteeseen sopivalla parhaalla mahdollisella tavalla.²⁰⁶

Hoidon saatavuudesta ja riittävydestä apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei selvitysten mukaan ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä, sillä tapahtumaan on suhtauduttu vakavasti. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että tuen riittävyden ja sopivuuden arvioinnissa merkitystä on ennen kaikkea kantelijan omalla näkemyksellä. Viranomaisten tulee toimia aktiivisesti haavoittuvassa asemassa olevien huostaanotettujen lasten kanssa ja tarjota apua ja tukea riittävän usein ja kauan. Tämän osalta apulaisoikeusasiamies korostaa seksuaalisen väkivallan uhrien auttamiseen keskittyvien ja tehokkaiden toimintamallien sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen tähtääviä toimia. Henkilökunnan osaaminen ja ennakollinen suunnittelu on apulaisoikeusasiamiehen kannalta erittäin tärkeää.²⁰⁷

Oikeusavun ja lakimiehen saamisen estämisen suhteen asiassa esitettiin osapuolten välillä ristiriitaisia näkemyksiä. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei laillisuusvalvonnan keinoilla oli mahdollisuutta saada enempää selvitystä, joka tukisi tämän asian selvitystä. Näin ollen apulaisoikeusasiamies päätyi lausumaan yleisellä tasolla oikeudesta oikeusturvaan sekä sijaishuoltoyksikön ja sijoittajakunnan velvollisuuksista edistää tämän oikeuden toteutumista.²⁰⁸

Apulaisoikeusasiamies selvittää ratkaisussaan, ettei kantelijalle tehdyistä rajoituspäätöksistä käy ilmi millä tavoin kantelijan koulunkäynti olisi ollut estettynä. Joissain tilanteissa kantelijan koulunkäynti oli estynyt heikon psyykkisen hyvinvoinnin lisäksi huonolla motivaatiolla. Oli myös tilanteita, joissa koulunkäynnin katsottiin estyneen karkaamisriskin vuoksi (nk. hatka-riski). Apulaisoikeusasiamies kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että karkaamisuhan tilanteissa lapsen oikeus saada opetusta kuitenkin tulee turvata.²⁰⁹

²⁰⁵ EOAK/4031/2019, 15.

²⁰⁶ EOAK/4031/2019, 10-11.

²⁰⁷ EOAK/4031/2019, 12-14.

²⁰⁸ EOAK/4031/2019, 20-21.

²⁰⁹ EOAK/4031/2019, 15-16.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti omana asianaan huomiota sijaishuoltoyksikön päivittäismerkintöihin sekä niistä ilmeneviin useisiin kirjauksiin kantelijan ohjaamisesta rauhoittumaan (nk. huonejäähdy). Eräästä kirjauksesta kävi ilmi, että kantelija on rangaistuksena komennettu 15 minuutin huonejäähylle ilman erillistä päätöstä eristämisestä. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei vapaaehtoisia kasvatuksellisia keinoja ja kehoitteita tule sekoittaa oikeudelliseen eristämiseen. Eristäminen on aina viimeinen vaihtoehto, jota ennen on mietittävä aina lievempiä vaihtoehtoja. Kyseessä ollut eristäminen oli myös kärjistynyt huoneen tyhjentämiseen ja kantelijan kiinnipitoon. Apulaisoikeusasiamies totesi, että tilanteiden kärjistymistä tulee aina välttää sekä näissä tilanteissa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta, jonka nojalla ensimmäisenä yritetään lievempiä keinoja tilanteen rauhoittamiseksi. Tässä tapauksessa apulaisoikeusasiamies kuitenkin päätyi lausumaan, ettei selvityksestä käy ilmi, millä tavoin tilanteen kärjistymistä olisi yritetty estää. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että tilanteen tarkka puolueeton arviointi jälkikäteen ei ole mahdollista.²¹⁰

Ratkaisun yhteenvedossa apulaisoikeusasiamies arvioi, ettei kantelija ole saanut sijaishuollon muutoksia koskeviin vaatimuksiin lastensuojelulain mukaisia päätöksiä, joissa on muutoksenhakumahdollisuus. Myöskään lääkkeiden määräämisessä ei ollut toimittu yhteisymmärryksessä kantelijan kanssa eikä kantelijan asiakastietokirjauksissa ollut noudatettu lastensuojelulain mukaisia määräyksiä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kantelijan perusoikeutta ruumiilliseen koskemattomuuteen rikottiin sijaishuollossa eikä apulaisoikeusasiamiehellä ollut aihetta epäillä, etteikö teko olisi ollut odotettavissa. Ratkaisussa katsottiin, että hyväksikäytön jälkeen asiassa oli toimittu asianmukaisesti, mutta kantelijan suojelemisen ja huolenpidon osalta tilanteessa olisi ollut pidempi vastuu sijaishuoltoyksiköllä sekä sijoittajakunnalla. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei kantelijan perusoikeudet toteutuneet täysimääräisesti ja esitti kantelijalle annettavaa hyvitystä perusoikeuksien loukkauksesta. Sijaishuoltoyksikölle sekä sijoittajakunnalle annettiin harkintavalta, miten he voivat tämän oikeudenloukkauksen hyvittää.²¹¹

Kielellisten oikeuksien edistämisen ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelun laiminlyönti

Kantelussa (EOAK/3502/2021) oli kyse lastensuojelun menettelystä lapsen ja hänen vanhempiansa välisen yhteydenpidon toteuttamisesta sekä sen nojalla tehtävästä päätöksenteosta. Lapsi oli sijoitettuna sijaisperheeseen eli kyseessä oli perhehoito. Lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpitoa oli rajoitettu lainvastaisesti vailla rajoittamispäätöstä eivätkä kantelijat olleet saaneet rajoittamispäätöstä myöskään asiamiehensä toistuvilla pyynnöillä. Lastensuojelun viranomaisen ei myöskään vastannut asiamiehen lähettämiin yhteydenottoihin. Kantelu koski myös lapsen kielellisten ja kulttuurillisten oikeuksien turvaamista ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelun

²¹⁰ EOAK/4031/2019, 19-20.

²¹¹ EOAK/4031/2019, 21-24.

laiminlyöntiä. Kantelussa katsottiin, että lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus tukea lapsen kotikieltä, kulttuuria sekä yhteyttä vanhempiinsa. Kantelussa kerrottiin, ettei lapsen omaa mielipidettä palata vanhempiensa luokse kuultu. Siinä myös tuotiin esiin, että kantelijoilla on tunne siitä, että lapsen sijoitus on alun perinkin suunniteltu pitkäaikaiseksi vaikkakin tosiasiallisesti lapsen isän mahdollisuuksia huolehtia lapsestaan ei myöskään ollut selvitetty. Kantelun mukaan lapsen äidillä on historiaa ihmiskaupan uhrina.²¹²

Kantelusta selviää, ettei lastensuojelu tukenut lapsen oikeutta omaan äidinkieleensä (englanti), sen ollessa yhteinen kieli vanhempiensa kanssa. Lastensuojeluviranomaisen mukaan tärkeämpää oli tukea lapsen suomen kielen kehitystä senkin uhalla, ettei lapsi pysty enää kommunikoimaan omien vanhempiensa kanssa. Samanaikaisesti kantelussa katsottiin, ettei lapsen oikeutta omaan kulttuuriin ja kulttuuri-identiteettiin huomioitu sijaishuoltoa järjestettäessä.²¹³

Lastensuojelun antaman selvityksen mukaan lapsella oli todettu kehityksellisiä haasteita, jotka sijoittuvat erityisesti kielelliselle puolelle. Selvityksessä katsottiin myös, että sosiaalityöntekijät ovat aktiivisesti suunnitelleet englannin kielen taidon vahvistamista kotiopetuksella. Lastensuojelu on katsonut lausunnossaan, että se kiinnittää huomiota lasten kielellisiin oikeuksiin ja näiden toteutumiseen. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan lapsen kehityksellisten ongelmien vuoksi lapsen tulisi oppia ensin yksi vahva kieli (suomi), jonka jälkeen englannin opiskelu on helpompaa. Samassa selvityksessä todetaan, että ”sosiaalityöntekijä ja perhekoti toivovat, että jossain vaiheessa voisimme vahvistaa lapsen englannin kielen taitoa”. Ensimmäisestä asiakassuunnitelmista käy ilmi, ettei ollut realistista odottaa lapselta englannin kielen taitoa, kun taas jälkimmäisessä asiakassuunnitelmassa kysyvästi todettiin, että voisiko englannin kieltä harjoitella leikkien ja pelien kautta.²¹⁴

Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, ettei se ota kantaa lapsen ja hänen vanhempiensa välisen yhteydenpidon rajoittamiseen, huostaanoton ja sen jatkamiseen tai näiden perusteluihin, sillä nämä asiat luetaan tuomioistuimen päätösvaltaan. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta ilmenee, että saatujen selvitysten mukaan on selvää, ettei lastensuojelu ollut tosiasiasa huolehtinut sijoitetun lapsen kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei lastensuojelu antanut antamissaan selvityksissä mitään selitystä sille, miksi lapsen äidinkielen taitoa ei yritetty ylläpitää tai vahvistaa. Tämänkaltaisen toiminnan ei katsottu olevan hyväksyttävää. Myöskään viranomaisten toiveen lapsen oman äidinkielen vahvistamisesta katsottiin olevan vastoin laissa säädettyjä velvollisuuksia. Apulaisoikeusasiamies katsoi kielellisten oikeuksien kokonaisuutta arvioidessaan, että kyseessä on vakava

²¹² EOAK/3502/2021, 1-2.

²¹³ EOAK/3502/2021, 1.

²¹⁴ EOAK/3502/2021, 4-5.

laiminlyönti, joka on johtanut siihen, ettei lapsi pysty kommunikoimaan vanhempiensa kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan laiminlyönti rikkoo räikeästi lapsen oikeuksia.²¹⁵

Yhteydenpidon rajoittamisen osalta kyse oli siitä, että asiamiehen toistuvista yhteydenotoista huolimatta lapsen yhteydenpitoa omien vanhempiensa kanssa ei lisätty eikä asiasta tehty rajoituspäätöstä. Asiamies ei myöskään saanut vastauksia sosiaalityöntekijältä lähettämiinsä sähköpostiviesteihin. Lastensuojelu katsoi, että asiassa oli päästy yhteisymmärrykseen lasten vanhempien kanssa, joten rajoittamispäätöstä ei ollut tarpeen tehdä erikseen. Yhteydenpidon rajoituspäätös tehtiin lopulta noin reilun vuoden kuluttua.²¹⁶

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, ettei saadun selvityksen nojalla ollut epäselvyyttä siitä, että lasten vanhemmat ja lastensuojelu eivät olleet saavuttaneet asiassa yhteisymmärrystä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on täytynyt olla tietoinen yhteydenpitoon liittyvistä vaatimuksista. Lapsen vanhemmat eivät myöskään allekirjoittaneet kuulemiskertomusta, jonka apulaisoikeusasiamies analysoi sen viittaavan osittain siihen, ettei asiassa ole ollut ainakaan täyttä yhteisymmärrystä. Ratkaisussa todetaan, että epäselväksi jää, millä tavalla kantelijoiden kanssa on keskusteltu ja onko kantelijoille kerrottu heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mitä tulee sosiaalihuollon asiakaslakiin. Johtopäätöksissään apulaisoikeusasiamies tuli siihen lopputulokseen, että lastensuojelu on toiminnallaan sivuuttanut ja jättänyt ottamatta huomioon asiassa esitetyt ja perustellut vaatimukset sekä laiminlyönyt tietoisesti lastensuojelulain mukaiset velvoitteet. Näin ollen lastensuojelun menettelyvirhe johti siihen, ettei asianosaisella ollut perustuslain turvaamaa perusoikeutta oikeusturvaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kyseessä on vakava menettelyvirhe, joka estää asianosaisen mahdollisuudet hakea rajoituspäätöksiin muutosta ja estää näin ollen mahdollisuudet oikeussuojakeinojen käyttämiseen. Yhteydenottoihin vastaamattomuudesta apulaisoikeusasiamies lausui, että asiassa on toimittu lainvastaisesti, kun asiamiehelle ei joko vastattu ollenkaan tai vastaus tuli viiveellä. Asiamiehen yhteydenotot ovat liittyneet lapsen ja vanhempien väliseen yhteydenpitoon, johon on myös liittynyt seikkoja lapsen kielellisistä ja kulttuurillisista oikeuksista. Apulaisoikeusasiamies katsoi viesteihin vastaamatta jättämisen vaarantaneen vakavasti asianomaisten oikeuksien toteutumisen, viivästyttäneen päätöksentekoa sekä oikeuteen hakea asiassa muutosta. Asiamiehen pyytämät asiakirjat oli toimitettu myös lainvastaisesti myöhässä.²¹⁷

Kantelusta sekä sosiaalityöntekijän selvityksestä käy ilmi, ettei vanhemmille ole tehty erillistä vanhemmuutta tukevaa asiakassuunnitelmaa. Apulaisoikeusasiamies nosti esiin, ettei kantelijoilla ollut todennäköisesti käsitystä siitä, mitä vaikutuksia

²¹⁵ EOAK/3502/2021, 3-14.

²¹⁶ EOAK/3502/2021, 14-15.

²¹⁷ EOAK/3502/2021, 19-21.

asiakassuunnitelman laatimisella olisi voinut olla. Näin ollen kantelijoilla ei ollut käsitystä siitä, mitä hyötyä heille voisi olla asiakassuunnitelman laatimisesta. Asiakassuunnitelmasta oli keskusteltu kantelijoiden kanssa vasta oikeusasiamiehen kanslian selvityspyynnön jälkeen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että asiakassuunnitelman tekeminen olisi ollut tarpeellista, sillä siinä olisi voitu arvioida ne tavoitteet ja keinot, joilla perheen jälleenyhdistämistä edistetään. Apulaisoikeusasiamies nosti esiin myös puutteet lapsen toistaiseksi voimassa olevan huostaanoton kestossa ja kiinnitti huomiota siihen, että lapsen kuntoutuksen katsottiin estävän perheen jälleenyhdistämisen, vaikka perusteita tälle ei ollut esitetty. Ratkaisusta kävi ilmi apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamat puutteet asiakassuunnitelman laadinnasta sekä sen perusteista. Lastensuojelu ei ole arvioinut huostaanoton jatkamisen edellytyksiä ajantasaisesti eikä apulaisoikeusasiamiehen saamista selvityksistä myöskään ilmene, että arviointia olisi tosiasiallisesti tehty. Lastensuojelu oli lausunnossaan nostanut esiin jälleenyhdistämisen esteitä, jotka ovat olleet apulaisoikeusasiamiehen mukaan ennemminkin kuvauksia kantelijoiden yksilöllisten tuen tarpeesta johtuvia kuvauksia. Saadusta selvityksestä kävi ilmi, ettei lastensuojelu tarjonnut kantelijoille tukea näihin esiin nostettuihin tarpeisiin, jotka olisivat osaltaan edistäneet perheen jälleenyhdistämistä. Näin ollen apulaisoikeusasiamies lausui, että lastensuojelu laiminlöi velvollisuutensa perheen jälleenyhdistämisen suunnittelussa siten kuin lastensuojelulaki edellyttää. Vaikkakin huostaanoton alaiset asiat rajautuivat pois apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin, toi apulaisoikeusasiamies kuitenkin esiin, että kantelijoilla on myös toinen lapsi, joka asuu kotona. Saadun selvityksen nojalla apulaisoikeusasiamies lausui, ettei kantelijoiden uuden kotikunnan sosiaalihuollolla ollut sellaista huolta kantelijoiden vanhemmuudesta, joka olisi vaatinut toisen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, oliko sijoitetun lapsen kohdalla tätä seikkaa huomioitu ollenkaan tai onko asiassa tehty yhteistyötä eri kuntien viranomaisten välillä.²¹⁸

Omana asianaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota päätöksenteon perusteena olevien seikkojen ajantasaisuuteen. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota lastensuojelun antamaan lausuntoon, jossa vedotaan perheen jälleenyhdistämisen suunnittelemisen esteeksi osittain sen, että lapsen äiti ei ole suostunut psykiatriseen hoitoon. Kaupungin lastensuojelu oli nähnyt tämän hoidon välttämättömänä. Apulaisoikeusasiamies sen sijaan katsoi, että saadun selvityksen nojalla ei käynyt ilmi, että kuka terveydenhuoltoalan ammattihenkilö olisi arvioinut äidin tarvetta psykiatriselle hoidolle. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoi, että tällainen arviointi kuuluu lääkärille eikä sosiaalityöntekijä voi tehdä tämänkaltaista arviointia. Apulaisoikeusasiamies pyysi asian selvittämiseen Helsingin hallinto-oikeuden huostaanottopäätöksen, jonka perusteluista ilmenee äidin terveydentilaan liittyvä terveydenhuollon ammattihenkilön lausunto, joka oli päivätty 14.9.2018. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kyseessä olevassa asiassa ei ilmene, että lastensuojelu

²¹⁸ EOAK/3502/2021, 21-30.

olisi vaatinut äidiltä psykiatrista kontaktia tai selittänyt muutoinkaan sitä, onko äidin psykiatrinen hoitosuhde päättynyt muun muassa siksi, että lääkäri olisi arvioinut, ettei hoitosuhteen jatkamiselle ollut enää tarvetta. Apulaisoikeusasiamies korosti, että lastensuojelussa päätökset ja muu toiminta tulee perustaa ajantasaisiin ja todennettuihin tietoihin sen hetkisestä tilanteesta perheessä. Niin sanottuja historiatietoja voidaan hyödyntää vain päätösten perusteina. Tähän on edellytyksenä se, että tiedot ovat tosiasiallisesti edelleen olennaisia sekä tiedot vaikuttavat lapsen edun toteutumiseen.²¹⁹

Toisena omana asianaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että toinen kantelijoista on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, joka osaltaan vaikuttaa henkisesti uhrin koko perheeseen. Apulaisoikeusasiamies pyysi erikseen selvitystä siitä, kuinka tämä tieto on otettu huomioon lastensuojelun toiminnassa. Annetusta selvityksestä ei kuitenkaan voinut havaita, että lastensuojelu olisi tosiasiallisesti tai konkreettisin teoin huomionut äidin haavoittuvaa asemaa. Näin ollen asiassa ei huomioitu sosiaalihuoltolain mukaisia välttämättömiä tukitoimia. Apulaisoikeusasiamies katsoi lisäksi, ettei kantelijaa neuvottu tai muutoinkaan häntä ei tiedotettu sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaisesti. Kantelijan luku- ja kirjoitustaito on ollut heikkoa eikä kantelija puhu suomea. Näin ollen apulaisoikeusasiamies lausui, ettei asiassa ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin eikä kantelijan asemaa otettu huomioon siten kuin edellytetään.²²⁰

Apulaisoikeusasiamies päätyi ratkaisuun, jossa hän antoi sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle huomautuksen vastaisen varalle. Toimialan ja sen alaisen lastensuojelun laiminlyöntien katsottiin vakavasti vaarantaneen asianosaisten oikeusturvaa ja laissa säädettyjen oikeuksien toteutumista. Tämän johdosta apulaisoikeusasiamies teki myös hyvitysesityksen, jolloin toimialan tulee harkita kuinka he hyvittävät asianosaisille heidän perusoikeuksiansa loukkaukset.²²¹

Liikkumisvapauden rajoittaminen huoltajan pyynnöstä ja sijaishuollon valvonta

Kantelussa EOAK/1237/2020 kantelija (lapsen vanhempi) arvosteli lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden ja lapsensa sijaishuollosta vastanneen sijaishuoltoyksikön menettelyä lapsensa kohtelussa, liikkumisvapauten liittyvässä rajoittamisessa sekä sijaishuollon valvontaan liittyviä asioita. Kyse oli siitä, että kantelija oli toivonut sijoituksen yhteydessä sijoitetun lapsensa liikkumisvapauden rajoittamista ennakkollisesti niin sanotun lapsen rajattoman käytöksen vuoksi. Käytös ilmeni päihteiden käyttönä ja yliseksuaalisena käyttäytymisenä. Kantelukirjoituksessa tuotiin esiin, että lapsi on myös itse toivonut sitä, että hänen käytökselleen asetetaan rajoja. Sijoituksesta seuraavana päivänä lapsen oli annettu jäädä kaupungille yksin, jonka aikana hän oli tutustunut aikuisen mieheen. Mies oli ostanut hänelle tupakkaa sekä antanut rahaa.

²¹⁹ EOAK/3502/2021, 26-27.

²²⁰ EOAK/3502/2021, 28-29.

²²¹ EOAK/3502/2021, 31-33.

Kantelukirjelmässä tuotiin esiin, ettei lapsi osannut palata takaisin sijaishuoltoyksikköön itsenäisesti, sillä reitti oli hänelle vieras. Tilanteessa lapsi ei myöskään tavoittanut sijaishuoltoyksikön ohjaajaa puhelimitse, jolloin lapsen huoltaja oli ohjannut hänet puhelimen välityksellä perille sijaishuoltoyksikköön.²²²

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta selviää, että sijaishuoltoyksikön päivittäismerkintöjen mukaan lapsi oli jäänyt yksin kaupunkiin yhteisen retken jälkeen, sillä hänen oli tarkoitus jäädä tapaamaan ystäväänsä. Lapsen paluusta sijaishuoltoyksikköön oli sovittu etukäteen, jonka yhteydessä hänelle annettiin junalippu ja ohjeet. Lapsi saapui lähijunan pysähdyspaikalle, josta ohjaaja oli hakenut hänet. Lapsi kertoi ohjaajalleen, että hänen ystäväänsä oli ”tehnyt hänelle oharit”, jonka vuoksi hän oli lyöttäytynyt yhteen aikuisen miehen seuraan, jolta hän kysyi myös reittiä. Ohjaaja oli käynyt tilannetta lapsen kanssa läpi ja antanut hänelle ohjeita. Tilanne käytiin puhelimitse läpi lapsen vanhemman (kantelijan) kanssa seuraavana päivänä.²²³

Apulaisoikeusasiamies totesi, että sijoitetun lapsen päivittäisessä kasvatuksessa kasvatuksellisenä keinona voi olla tarvetta asettaa lapselle rajoja samalla tavalla kuin kotikasvatuksessa. Tilannetta kuitenkin arvioidaan tilannekohtaisesti punnittaessa erilaisia liikkumiseen liittyviä riskitekijöitä sekä lapsen ikää. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei hänellä ollut mahdollisuutta arvioida lapsen kehitystasoa sijaishuoltoyksikköön tullessa sekä minkälainen kasvatuksellinen keskustelu ohjaajan ja lapsen välillä on ollut. Tarkkaa arviointia ei voitu myöskään tehdä sen osalta minkälaisia tietoja sijaishuoltoyksikön ohjaajalla oli ollut lapsen aiemmasta käytöksestä tai niistä huolista, joita kantelija oli tuonut ennakkoon ilmi. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies piti kasvatus- ja valvontavastuun kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa sijaishuoltoyksikköön sijoitettu lapsi päästetään heti seuraavana päivänä yksin hänelle tuntemattomaan kaupunkiin.²²⁴

Kantelusta ilmeni, että lapsen liikkumisvapautta oli rajoitettu heti, kun laissa säädetyt edellytykset olivat täyttyneet. Rajoituspäätöksiä ei kuitenkaan tehty ennakoivasti kantelijan toiveeseen perustuen ja kantelijaa oli tiedotettu rajoitustoimenpiteiden käytön oikeudellisista edellytyksistä. Lapsen oma mielipide rajoitustoimenpiteitä kohtaan oli ollut ensin myönteinen, mutta mielipide oli muuttunut myöhemmin kielteiseksi.²²⁵

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, ettei saatu selvitys sisältänyt kuin yhden rajoituspäätöksen, joka toimitettiin liitteenä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tämä vaikeuttaa asian tutkimista oleellisesti, sillä selvityksestä näin ollen puuttuivat kaikki sijaishuoltoyksikön tekemät päätökset liikkumisvapauden rajoittamisesta. Kantelusta

²²² EOAK/1237/2020, 1-2.

²²³ EOAK/1237/2020, 5.

²²⁴ EOAK/1237/2020, 5-6.

²²⁵ EOAK/1237/2020, 6.

kävi myös ilmi, että liikkumisvapauden rajoitusten aikana lapsen oli annettu liikkua vapaasti eikä näin ollen lapsen turvallisuudesta huolehdittu riittävästi. Apulaisoikeusasiamies nostaa esiin, että päivittäiskirjauksissa olevat epätarkkuudet sekä asiassa saatu puutteellinen selvitys rajoituspäätösten osalta vaikeuttavat asian arviointia. Näin ollen apulaisoikeusasiamies ei voi ollenkaan ottaa kantaa tai arvioida rajoituspäätöksiä tai näiden perusteluita. Apulaisoikeusasiamies ei kokenut tarpeellisena pyytää lisäselvitystä perusteluihin, sillä ratkaisuaan tehdessään lapsi oli jo siirtynyt pois laitoksesta. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei sijaishuoltoyksiköllä ole todennäköisesti ollut kovinkaan tarkkoja tietoja lapsesta tai siitä, mitkä asiat johtivat lapsen kiireelliseen sijoittamiseen. Ratkaisussa myös todetaan, ettei liikkumisvapautta voida rajoittaa pelkästään lapsen huoltajan pyynnöstä. Laissa säädettyjen edellytysten tulee aina täytyä liikkumisvapautta rajoitettaessa eikä viranomaisen voi näin ollen vedota liikkumisvapauden rajoituspäätöksessä huoltajan tai lapsen toiveeseen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että sijaishuoltoyksikön olisi kuitenkin tullut huoltajan rajoittamispyynnön jälkeen ryhtyä selvittämään oma-aloitteisesti lapsen tilannetta hänet sijoittaneesta kunnasta. Sijaishuoltoyksikön olisi pitänyt pyrkiä saamaan lisätietoja siitä, oliko lapsen liikkumisvapauden rajoittamisen edellytykset olleet olemassa aiemmin. Tietojen nojalla olisi voitu myös arvioida lapsen hoitoon ja kasvatukseen kuuluvia rajoja. Apulaisoikeusasiamies peräänkuulutti lastensuojelun velvollisuutta tarkistaa toimintatapojaan siten, että lasten tiedot sijaishuoltopaikkojen välillä turvataan kaikissa tilanteissa ja että tiedot ovat heti saatavilla.²²⁶

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan saadun selvityksen nojalla on myönteistä, että lasta on pyritty ohjaamaan ja hänen liikkumistansa on pyritty rajaamaan ensin keskusteluiden ja ilmoittautumismenettelyn keinoin. Selvityksen mukaan keskustelut olivat osittain onnistuneita, mutta lapsen toiminnassa oli kuitenkin vaihtelevuutta. Liikkumisvapautta oli siis rajoitettu vasta tilanteessa, jossa lapsen toiminta oli katsottu osoittautuvan hänen kasvuun ja kehitystään vaarantavaksi. Apulaisoikeusasiamies totesi rajoituspäätösten osalta, että sijaishuoltoyksikössä oli tehty useita lyhytaikaisia rajoituspäätöksiä melkein peräkkäin²²⁷. Tämä johtui osittain työntekijöiden kesälomista, mutta apulaisoikeusasiamies kiinnitti lastensuojelun huomiota siihen, että sen tulee kehittää kesälomien aikaisia toimintatapojaan vastaisuuden varalle. Kantelussa tuotiin esiin myös, että lapsi oli päästetty yksin ulos silloin, kun hänen liikkumisvapauttaan oli rajoitettu. Päivittäiskirjauksissa ei ollut merkintöjä siitä, että lapsi olisi ollut yksin ulkona rajoituspäätösten ollessa voimassa pois lukien lapsen karkaamista, jolloin ohjaaja oli saanut hänet kiinni. Muutoin lapsi ulkoili ohjaajan kanssa, silloin kun rajoituspäätökset olivat olleet voimassa. Näin ollen apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei saadun selvityksen perusteella ollut aihetta epäillä, että asiassa olisi toimittu virheellisesti, sillä lapsen ulkoilusta oli huolehdittu ratkaisusta ilmenevin tavoin.²²⁸

²²⁶ EOAK/1237/2020, 6-8.

²²⁷ Tätä kutsutaan rajoituspäätösten ketjuttamiseksi (EOAK/1237/2020, 9).

²²⁸ EOAK/1237/2020, 8-9.

Kantelussa oli kyse myös lapsen kotiloman peruutuksesta. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut yhteydenpidon rajoituspäätöstä silloin, kun kotiloma peruttiin. Sosiaalityöntekijä, joka oli evännyt lapselta kotiloman, oli todennut lapselle ”ettei kotona ole mikään muuttunut”, jonka takia lapsi oli ottanut erityisen raskaasti kotiloman peruuntumisen. Kantelija toi kantelukirjelmässään esiin, että kyseessä saattoi olla väärinymmärrys sosiaalityöntekijän ja lapsen välillä, sillä kantelija katsoi, että sosiaalityöntekijä oli puhunut kokonaan kotiuttamisesta ja lapsi sen sijaan viikonlopun kotilomasta. Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, että lapsen ja kantelijan yhteydenpitoa olisi jollain tavalla rajoitettu. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta käy ilmi, että lapsen asiakassuunnitelmaan on kirjattu kotijaksot, johon sisältyvät laitoksen tiivis seuranta. Selvityksessä ei ole kuitenkaan viitteitä kotiloman peruuttamisesta. Näin ollen apulaisoikeusasiamies on todennut, ettei se voi arvioida asiaa epäselvien ja puutteellisten tapahtumatietojen valossa.²²⁹

Kantelija arvosteli myös lapseensa kohdistunutta epäasiallista kohtelua sijaishuoltoyksikössä. Kantelusta ilmenee, että sijaishuoltoyksikön ohjaaja oli kohdistanut lapseen epäasiallista kielenkäyttöä, jonka kantelija oli kuullut puhelimen välityksellä. Sijaishuoltoyksikön selvityksessä todetaan, ettei ohjaaja muista kiroilleensa lapselle tilanteessa. Päivittäismerkintöjen mukaan kyseessä oli sama päivä, jolloin lapsi karkasi sijaishuoltoyksiköstä ja lapsi oli käyttäytynyt haastavasti koko päivän. Karkaamistilanteen yhteydessä ohjaaja oli pyytänyt lapselta anteeksi, mikäli hän oli tiuskaissut lapselle aiemmin päivällä. Myös lapsi oli pyytänyt anteeksi ohjaajalta oman asiattoman kielenkäyttönsä vuoksi. Apulaisoikeusasiamies lausui, että jokseenkin ristiriitaisten kertomusten vuoksi jää epäselväksi oliko sijaishuoltoyksikön työntekijä käyttänyt tosiasiallisesti epäasiallista kieltä tai puhetyyliä puhuessaan lapsen kanssa. Näin ollen apulaisoikeusasiamiehellä ei ollut mahdollista selvittää enempää asiaa, mutta apulaisoikeusasiamies päätyi lausumaan yleisesti, ettei pidä missään tilanteessa asiallisena alatyylisiä kiroilua lapsen kanssa.²³⁰

Kantelija toi ilmi kantelukirjelmässään, ettei ollut tyytyväinen siihen, miten lapsen oma sosiaalityöntekijä hoiti lapsen asiaa sekä sijoituksen valvontaa. Saadun selvityksen nojalla kävi ilmi, että lapsen vastaava sosiaalityöntekijä oli hoitanut sijaishuoltoyksikön kanssa lapsen asioita tiiviimmin kuin mitä kantelijan tiedossa oli ollut. Akuuttien tilanteiden osalta sosiaalityöntekijä oli tuonut ilmi, ettei tieto laitoksesta kantautunut hänelle siten, että hän olisi voinut reagoida ja toimia näissä tilanteissa. Asioiden viivästykseen oli myös vaikuttanut sijaishuoltoyksikön saapumattomat sähköpostiviestit, mutta asiaan oli reagoitu heti kun se tuli ilmi. Apulaisoikeusasiamiehen saadusta selvityksestä myös ilmeni, että sosiaalityöntekijä oli ollut huolissaan lapsen turvallisuudesta, sen turvaamisesta sijaishuoltoyksikössä sekä laajemminkin lastensuojelun oikeudellisen osaamisen tasosta sijaishuoltoyksikössä. Tällöin

²²⁹ EOAK/1237/2020, 10.

²³⁰ EOAK/1237/2020, 10-11.

sosiaalityöntekijän pyynnöstä tehtiin tarkastuskäynti sijaishuoltoyksikköön asiakasohjausyksikön toimesta. Asiakasohjausyksikön laatimasta ohjaus- ja valvontamuistion mukaan sijaishuoltoyksiköllä on olemassa oleva ohjeistus rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Tarkastuksen yhteydessä tarkistettiin rajoituspäätöstilastot sekä rajoitustoimenpideraportteja. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei selvityksestä kuitenkaan käy ilmi, että sisältyykö näihin rajoitustoimenpideraportteihin myös kantelijan lapseen kohdistuvia rajoituspäätöksiä. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies kuitenkin painottaa, että tarkastuskäynnin syyn huomioon ottaen tämä olisi ollut tarpeellista. Tarkastuskäynnillä ei siten arvioitu niitä asioita, joita sosiaalityöntekijä oli pyytänyt arvioimaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan on ilmeistä, ettei sosiaalitoimen suorittama sijaishuollon valvonta selvityksen nojalla vaikuta kaikilta osin onnistuneelta.²³¹

Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies tuli siihen lopputulokseen, että se saattoi kaupungin lastensuojelukusta vastaavan toimialan tietoon ohjaavan käsityksen liikkumisvapauden rajoittamisesta, ohjaavan käsityksen asiallisesta kielenkäytöstä sekä moittivan käsityksen sijaishuollon valvonnan epäonnistumisesta ja puutteista. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti myös vakavaa huomiota eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen sekä viranomaisten velvollisuuteen toimittaa nämä tiedot ja asiakirjat. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti myös huomiota siihen, mitä apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan sanonut yleisellä tasolla rajoitustoimenpiteistä.²³²

Lastensuojelun menettely sijaishuollon järjestämisessä

Ratkaisu EOAK/2857/2021 perustuu kanteluun, jossa kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan silloisten sosiaali- ja terveystalveluiden viranhaltijoiden menettelyä hänen sijaishuoltonsa järjestämisessä. Kantelijan mukaan hänen liikkumisvapauttaan rajoitettiin silloisessa sijaishuoltopaikassa kymmeneksi kuukaudeksi sekä sen jälkeen hänen liikkumisvapauttaan oli rajoitettu myös toisessa yksikössä kolmeksi kuukaudeksi. Liikkumisvapauden rajoittamiset oli tehty lastensuojelun ohjeistuksen perusteella ilman lainmukaista päätöksentekoa. Kantelija kertoo, ettei häntä päästetty kouluun vuosien 2017-2018 aikana useaan kuukauteen eikä hänen opetustaan järjestetty muulla tavoin. Kantelijan mukaan hänellä ei ollut käytössään omaa puhelinta kolmeen vuoteen. Laitoksen ohjaajat kuuntelijat kantelijan puheluita, sillä hän joutui käyttämään yhteydenpitoon laitoksen puhelinta. Ohjaajat kuuntelivat puheluita myös kaiuttimen välityksellä. Yhteydenpitoa rajoitettiin ilman yhteydenpidon rajoittamispäätöstä koko mainitulle ajalle. Kantelija kertoo, että hänelle tehtiin henkilöntarkastus säännöllisesti, jonka yhteydessä häntä ajoittain riisutettiin. Kantelusta ilmenee myös, että kantelija on kertonut häneen kohdistuneesta epäasiallisesta käytöksestä ja loukkaavasta

²³¹ EOAK/1237/2020, 11-13.

²³² EOAK/1237/2020, 13.

menettelystä sosiaalityöntekijän toimesta sekä sosiaalityöntekijän pyrkimyksestä vaikuttaa kantelijan oikeudenkäyntiin, jossa hän oli asianomistajana.²³³

Sosiaali- ja terveystalveluiden antamasta selvityksestä käy ilmi, että kantelijan asiakassuunnitelmiin on kirjattu suunnitelmat yhteydenpidosta läheisiin sekä puhelimen käytöstä. Selvityksestä käy myös ilmi, ettei asioista tehty rajoituspäätöksiä, sillä lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät olivat tulkinneet asiaa siten, että he katsoivat lapsen suostuneen asiakassuunnitelmassa kuvattuihin ja sovittuihin ratkaisuihin. Sosiaalityöntekijät olivat katsoneet, ettei tämän nojalta rajoituspäätöksiä nähty tarpeelliseksi. Avohuollon aikaisen asiakassuunnitelman mukaan kantelija oli pidättäytynyt yhteydenpidosta helsinkiläismieheen sekä pysynyt sovittu sijaishuollossa. Sijaishuolto oli valvonut internetin ja puhelimen käyttöä. Toisessa avohuollon aikaisesta asiakassuunnitelmasta käy ilmi, että kantelija on sitoutunut pysymään sijaishuollossa sijaishuollon aikana sekä ulkoilemaan henkilökunnan kanssa piha-alueen ulkopuolella, kunnes toisin sovitaan. Suunnitelmasta käy myös ilmi, että kantelija käyttää kännykkää ja internettiä valvotusti.²³⁴

Kantelija oli myöhemmin sijoitettu kiireellisesti, jonka asiakassuunnitelman mukaan kantelija on edelleen ulkoillut valvotusti sekä kännykän ja internetin käyttöä valvottiin edelleen. Suunnitelman mukaan kantelijan kanssa oli päädytty siihen, että kantelija tekee kirjallisen sitoumuksen sijaishuollon kanssa, jossa hän sitoutuu pysymään sovituissa rajoissa internetin, kännykän ja liikkumisen suhteen koulupäivinä. Kantelija ja hänen äitinsä olivat vastustaneet sijoituksen jatkumista ja kotilomien rajaamista. Kotilomien suhteen oli päädytty tekemään valituskelpoinen yhteydenpidon rajoittamispäätös. Myöhemmässä asiakassuunnitelmassa kerrotaan, että kantelija voi olla valvotusti puhelinyhteydessä omien vanhempiensa, sukulaistensa sekä kavereidensa kanssa, jolloin sijaishuollon henkilökunnan kanssa sovitaan soittoaajoista. Tämän jälkeisessä asiakassuunnitelmassa todetaan edelleen, että yhteydenpitoa muihin ja internetin käyttöä valvotaan edelleen.²³⁵

Kantelijan ollessa huostaanotettu, sijaishuoltopaikan asiakassuunnitelmassa oli todettu edelleen, että kantelijan yhteydenpitoa oli valvottu ja rajoitettu edelleen siten, että älypuhelin kantelija sai käyttää päivässä 30 minuutin ajan. Kantelijalle oli tarjottu muuhun yhteydenpitoon näppäinpuhelin, mutta suunnitelman mukaan kantelija ei halunnut sitä. Asiakassuunnitelmassa kerrotaan, että kantelijan kaverit voivat soittaa sijaishuoltopaikan toiseen puhelimeen. Edellä mainittu sijaishuoltopaikan puhelin oli tarkoitettu nuorten yhteydenpitoon. Seuraavan asiakassuunnitelman mukaan kantelija oli halunnut puhelimen itselleen vapaaseen käyttöön. Sillä hetkellä kantelija sai käyttää puhelinta 1 tunnin päivässä sijaishuoltopaikan yleisissä tiloissa. Suunnitelman mukaan kantelijan kanssa oli sovittu, että hän saa ottaa puhelimen käyttöönsä. Sosiaalisen

²³³ EOAK/2857/2021, 1.

²³⁴ EOAK/2857/2021, 2.

²³⁵ EOAK/2857/2021, 2.

median osalta sijaishuoltopaikan mukaan oli sovittu, että kantelija hyväksyy äidin kaveriksi, joka osaltaan valvoo kantelijan puhelimen käyttöä. Kantelija ei ollut suostunut tällaiseen valvontaan, jolloin hän oli ilmaissut tyytymättömyytensä saamaansa kohteluun.²³⁶

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan lastensuojelulain 30 §:n mukaiseen asiakassuunnitelmaan tulee sisällyttää tieto siitä, miten lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpitoa toteutetaan sekä miten yhteistoiminta järjestetään ja toteutetaan lapsen sijaishuollon aikana. Kun lapsen ja hänen läheistensä välisestä yhteydenpidosta ei päästä yhteisymmärrykseen, asiasta tulee tehdä yhteydenpidon rajoittamispäätös. Asiakassuunnitelma tehdään aina lapsen edun kannalta, jossa punnitaan eri toimenpidevaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia lapsen kehitykseen ja kasvuun. Suunnitelma ei ole oikeudellisesti sitova eikä siitä tehdä hallintopäätöstä^{237, 238}

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hänellä ei ole mahdollisuutta selvittää missä laajuudessa rajoituksia on tosiasiallisesti käytetty tai millä tavoin niitä on toimeenpantu, sillä näistä ei ole tehty rajoituspäätöksiä eikä lain edellyttämiä kirjausmerkintöjä. Apulaisoikeusasiamies katsoo myös, ettei myöskään sosiaalityöntekijällä ole ollut mahdollisuutta valvoa rajoitustoimenpiteiden käyttöä tai sijaishuollon laatua puutteellisten merkintöjen valossa. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies korostaa, että sijoittajakunnalla on lain mukaan vastuu huolehtia ja valvoa, että sijaishuoltopaikka tekee merkinnät ja asiakirjat lapsen asioista siten kuin lastensuojelulain 33 §:ssä tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamies korostaa erityisesti, että asiakasasiakirjojen sekä niistä ilmenevien merkintöjen nojalta tehdään yksilöä koskevia ratkaisuja ja päätöksiä viranomaisten toimesta. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että asiakasmerkinnät mahdollistavat lisäksi viranomaisten toiminnan ja sen asianmukaisuuden jälkikäteisarvioinnin. Erityistä merkitystä asiakirjoilla ja merkinnöillä on silloin, kun kysymys on esimerkiksi lapsen sijaishuoltoon ja rajoitustoimenpiteeseen kohdistuvasta päätöksenteosta. Tässä yhteydessä apulaisoikeusasiamies katsoo, että lapsen oikeusturva voidaan vahvistaa riittävällä, asianmukisilla sekä virheettömillä merkinnöillä.²³⁹

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan annetusta selvityksestä kuitenkin ilmenee, että kantelijan laissa säädettyjä oikeuksia yhteydenpitoon ja liikkumiseen rajoitettiin ilman siihen sovellettavaa päätöksentekoa. Sijaiskodissa tapahtuneesta rajoittamismenettelystä ilmenee, että sijaiskoti on noudattanut sosiaalityöntekijän ohjeistusta. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoo, ettei kyse ole ollut lastensuojelulain mukaisesta yhteydenpidon sopimisesta vaan tosiasiallisesti lapselle

²³⁶ EOAK/2857/2021, 3.

²³⁷ Asiakassuunnitelma luokitellaan sosiaalityön välineeksi (EOAK/2857/2021, 4).

²³⁸ EOAK/2857/2021, 3-4.

²³⁹ EOAK/2857/2021, 4.

kuuluvien oikeuksien suunnitelmallisesta rajoittamisesta²⁴⁰. Asiakassuunnitelmaan ei voida sisällyttää pätevästi lapsen kohdistuvia rajoituksia sijaishuollon aikana. Rajoitustoimenpiteiden käyttö edellyttää aina laissa säädettyä menettelyä eikä rajoitustoimenpiteiden käyttöä voida perustaa missään tilanteessa sosiaalityöntekijän ohjeistukseen, huoltajan antamaan lupaan tai suostumukseen eikä lapsen itsensä antamaan suostumukseen. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että lapsi on sijoituksen aikana selkeästi alisteisessa asemassa, jonka vuoksi lapsen suostumusta ei voida pitää aitona tahdonilmaisuna tai suostumuksena^{241, 242}.

Sijaishuoltopaikan selvityksen mukaan kantelija ei halunnut käydä erityiskoulua, jolloin koulunkäynti toteutettiin tupakouluna sijaishuoltopaikassa. Selvityksen mukaan kantelijan koulunkäyntiä kunnan yläkoulussa rajoitti se, että kantelija ”aktiivisesti suunnitteli” karkaamista. Kotikouluun siirryttiin päätöksen nojalla, joka tehtiin sijaishuoltopaikan, koulun ja kantelijaa silloin hoitaneen lääkärin arvion perusteella. Koulunkäynnin osalta apulaisoikeusasiamies lausui, että saadusta selvityksestä käynyt ilmi se, että miten kantelijan koulunkäyntiä olisi tuettu. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että saatu selvitys on puutteellinen. Tällöin apulaisoikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta arvioida saatujen päivittäismerkintöjen perusteella koulunkäynnin järjestämistä sekä siitä vastuussa olevien viranomaisten menettelyä sen osalta, miten kantelijan koulunkäyntiin liittyviä mahdollisuuksia olisi tuettu tai edistetty. Kantelijan asiakassuunnitelmista selviää, että koulunkäynnin osalta on tyydytty lähinnä vain toteamaan, että sijaishuoltopaikan tehtävä on turvata koulunkäynti. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tämä on puute ratkaisusta aiemmin esitetyn selvityksen perusteella asiakassuunnitelman merkityksestä. Apulaisoikeusasiamies korostaa oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeutta sekä sen merkitystä kanteluiden tutkimisessa.²⁴³

Lastensuojelulain 52 a §:n mukaan lapselle tulee turvata sivistykselliset oikeudet sijaishuollon aikana siten kuin tarkemmin säädetään²⁴⁴. Lain 30 §:n mukaan lapsen asiakassuunnitelmaan tulee sisällyttää tieto siitä, miten muun muassa varhaiskasvatus ja perusopetus voidaan järjestää sijaishuollon aikana. Apulaisoikeusasiamies korostaa, ettei sijoitetun lapsen sivistyksellisiä oikeuksia saa loukata. Sijoittajakunnan ei myöskään voida katsoa välttävän tältä velvollisuudestaan siten, että se siirtäisi laissa

²⁴⁰ Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies arvioi, että asiakassuunnitelmasta ilmenneitä rajoituksia oli toimeenpantu myös avohuollon sijoituksen aikana. Lainsäädäntö ei mahdollista avohuollon aikana lapsen kohdistettavan rajoitustoimenpiteitä siten kuin tässä työssä on aiemmin esitetty. Kts. lisätietoja EOAK/2857/2021, 5.

²⁴¹ Ratkaisun mukaan lapsella saattaa näissä tilanteissa olla sellainen käsitys, että suostumuksen antamisesta ei voi kieltäytyä. Tämän vuoksi lapsen suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna ja aitona (EOAK/2857/2021, 5).

²⁴² EOAK/2857/2021, 4-5.

²⁴³ EOAK/2857/2021, 5-6.

²⁴⁴ Lastensuojelulain 52 a §:ssä viitataan varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) sekä oppivelvollisuuslain (1214/2020) säännöksiin. Tutkimusekonomisista syistä säästöjen sisältöä ei analysoida tarkemmin.

säädetyt velvoitteet sijaishuoltopaikalle. Opetukseen liittyvät ratkaisut tulee tehdä yhteistyössä lapsen ja lapsen huoltajien kanssa. Ratkaisun perusteella lapsen sijaishuollon aikana sijoittajakunnan ja tätä yleensä edustavan sosiaalityöntekijän on valvottava, että lastensuojelulain 52 a §:ssä säädetyt oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat. Sosiaalityöntekijän, lapsen sijoituspaikan sekä koulun tulee tehdä yhteistyötä, jolloin kaikilla käytettävissä olevilla keinoilla voidaan tukea lapsen perusopetusta siten, että lapsen yksilölliset olosuhteet, toiveet ja voimavarat otetaan huomioon.²⁴⁵ Sosiaalityöntekijöiden menettely rajautuu tämän työn ulkopuolelle. Tässä yhteydessä todettakoon kuitenkin, että sosiaalityöntekijöiden ja sijaishuoltopaikan antamista selvityksissä on kiistetty tapahtumat sekä se, että kantelijan kokemus epäasiallinen ja loukkaava menettely olisi ollut tarkoituksellista. Apulaisoikeusasiamiehellä ei ollut mahdollisuutta tutkia asiaa enemmälti.²⁴⁶

Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota asiakassuunnitelman laatimiseen sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöön, siten kuin ratkaisussa on tarkemmin lausuttu. Apulaisoikeusasiamies myös saattoi tietoon mitä se on oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta lausunut. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kantelijan perusoikeuksia oli loukattu siten, että yhdenpitoa ja liikkumista rajoitettiin ilman laissa säädettyä päätöksentekomenettelyä. Rajoituksia oli myös kohdistettu myös avohuollon sijoituksen aikana. Ratkaisussa on todettu, että kunnan virheellisen menettelyn johdosta kantelija on menettänyt hänelle laissa säädetyt oikeudet hakea muutosta rajoitustoimenpiteitä koskeviin päätöksiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kantelijalla ei ollut täysimääräistä oikeutta perustuslain 21 §:n takaamaan oikeutta oikeusturvaan. Apulaisoikeusasiamiehen esitti edellä esitetyn nojalla kantelijalle suoritettavaa hyvitystä perusoikeuksien loukkauksesta kunnan hyvinvointilautakunnalle.²⁴⁷

Kuten aiemmin on esitetty, ratkaisun EOAK/2857/2021 sisällön perusteella kantelija oli kannellut myös hänelle tehtävistä säännöllisistä henkilöntarkastuksista, joiden yhteydessä häntä riisutettiin ajoittain. Ratkaisussa ei ole kuitenkaan otettu kantaa tähän asiaan. Avoimeksi jää, onko asian arviointi ollut puutteellisen selvityksen nojalla mahdotonta vai onko asiassa sattunut inhimillinen menettelyvirhe oikeusasiamiehen kanslian toimesta. Ratkaisussa asiaa ei ole perusteltu tarkemmin, joten tutkija jää siihen käsitykseen, että kyse on inhimillisestä menettelyvirheestä.

9.2.1 Yhteenveto rajoitustoimenpiteistä

Tässä kappaleessa on koottu ne rajoitustoimenpiteet, joita ratkaisuista ilmenee sellaisenaan. Ratkaisuja on analysoitu siten, että vain ilmenneet rajoitustoimenpiteet on otettu huomioon.

²⁴⁵ EOAK/2857/2021, 7.

²⁴⁶ EOAK/2857/2021, 7-8.

²⁴⁷ EOAK/2857/2021, 9-11.

Kuten edellä on selvitetty, tarkasteltavana olevat ratkaisut ovat laajoja kokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että yksittäisessä ratkaisussa on tyypillisesti kyse useasta eri rajoitustoimenpiteestä. Analysointia on kuitenkin tehty siten, kuten alla on esitetty.

Ratkaisuja analysoitaessa Excel-tilukkoa hyödynnettiin siten, että lastensuojelulain 11 luvun mukaisista rajoitustoimenpiteistä muodostettiin tilukko, jossa jokainen rajoitustoimenpide laitettiin omaan sarakkeeseen. Rajoitustoimenpiteitä koskeviin soluihin lisättiin sen ratkaisun diaarinumero, jossa kyseistä rajoitustoimenpidettä on kohdistettu lapseen. Analysointi perustuu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaisiin lopputuloksiin eikä siinä ole huomioitu varsinaisesti kantelijan näkemystä rajoitustoimenpiteistä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kantelijan käsitys rajoitustoimenpiteestä ole välttämättä ollut lain nojalla lapseen kohdistettu rajoitustoimenpide²⁴⁸. Tilukoinnin jälkeen saatiin vastaus siihen, mitä rajoitustoimenpiteitä kanteluissa on kohdistettu lapseen ja kuinka monta kertaa rajoitustoimenpiteet ilmenevät. Tämän jälkeen hyödynnettiin aiemmin laadittua Excel -tilukkoa, johon tehtiin oma sarakke kussakin rajoitustoimenpiteestä esiin nousseista ilmiöistä. Esiin nousseita ilmiöitä kuvataan johtopäätöksiä koskevassa kappaleessa 11.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuiden mukaan lastensuojelulain 62 §:n mukaista yhteydenpidon rajoittamista sekä 63 §:n päätöstä käsiteltiin kahden lapsen tapauksessa. Näissä tapauksissa päätöstä ei annettu lain 63 §:n edellyttämällä tavalla. Lain 65 §:n mukaista aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaa rajoitustoimenpidettä kohdistettiin lapseen yhdessä tapauksessa, jossa lapseen kohdistettiin myös lain 68 §:n mukaista kiinnipitämisen rajoitustoimenpidettä. Lastensuojelulain 69 §:n mukaista liikkumisvapauden rajoittamista koskevaa rajoitustoimenpidettä käsiteltiin kolmessa tapauksessa. Näistä yhdessä tapauksessa liikkumisvapauden rajoituspäätöksiä oli tehty siten, että päätöksiä oli ”ketjutettu”, jolloin niiden väliin jätettiin vain lyhyt aika. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei lastensuojelulain 69 §:n 2 momentin mukaista seitsemän vuorokauden enimmäisaikaa ole tarkoitettu käytettäväksi edellä mainitulla tavalla. Lastensuojelulain 70 §:n mukaista eristämistä koskeva rajoitustoimenpide kohdistettiin yhteen lapseen.²⁴⁹

Ratkaisuista ilmenee, että lapsista kaksi oli sijoitettuna sijaishuoltoyksikköön (ts. laitoshuolto) ja yksi lapsista oli sijoitettuna perhekotiin (ts. perhehoito). Ratkaisussa EOAK/2857/2021 oli kyse sekä avohuollon aikaisesta menettelystä, että sijaishuoltopaikan menettelystä, joten sen osalta tarkempaa jaottelua ei tehdä. Perhehoitoon sijoitettuun

²⁴⁸ Ts. kantelijalla on saattanut olla virheellinen käsitys rajoitustoimenpiteestä tai sen määrittämisen oikeudellisista ehdoista. Esimerkkinä voidaan antaa ratkaisu EOAK/1237/2020, jossa kantelija (lapsen vanhempi) oli esittänyt kantelussaan, että hänen lapseensa olisi tullut kohdistaa liikkumisvapautta koskeva rajoituspäätös ns. ennakkollisena toimenpiteenä (EOAK/1237/2020, 2).

²⁴⁹ EOAK/4031/2019; EOAK/1237/2020; EOAK/3502/2021.

lapsen kohdistettiin ainoastaan yhteydenpidon rajoittamisen rajoitustoimenpidettä, joka on lastensuojelulain 61 §:n 1 momentin mukaista. Kahdessa muussa ratkaisussa lapset olivat sijoitettuna laitoshuoltoon, jolloin lain 61 §:n 1 momentin mukaan muita rajoitustoimenpiteitä voitiin heihin kohdistaa, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät.²⁵⁰

Yhteydenpidon rajoittaminen ja päätös

Ratkaisussa EOAK/3502/2021 oli kyse lapsen ja hänen vanhempinsa lainvastaisesta yhteydenpidon rajoittamisesta ilman lain edellyttämää päätöstä. Kantelun kohde perusteli tätä lainvastaista toimintaansa muun muassa sillä, että lapsella oli kehityksellisiä haasteita. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lapsen kotikielen tukeminen oli sivuutettu sen uhalla, ettei lapsi pystynyt enää kommunikoimaan vanhempinsa kanssa. Ratkaisun arvioinnissa apulaisoikeusasiamies toteaa, että tällainen menettely rikkoo räikeästi lapsen lastensuojelulaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä LOS:ssa turvattua oikeutta pitää yhteyttä hänelle läheisiin henkilöihin. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi myös, että lastensuojelu on toiminnassaan sivuuttanut ja jättänyt huomioon ottamatta kantelijoiden valtuuttaman asiamiehen esittämät yksilöidyt ja perustellut vaatimukset. Lastensuojelu on tietoisesti laiminlyönyt lastensuojelulaista ilmenevän velvollisuutensa tehdä asiassa valituskelpoinen yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että laiminlyönnit kielellisten oikeuksien turvaamisessa ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelussa sekä laiminlyönnit yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksenteossa ovat vakavasti vaarantaneet sekä kantelijoiden, että heidän lapsensa oikeuksia. Apulaisoikeusasiamies antoi sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle huomautuksen vastaisen varalle sekä teki hyvitysesityksen perusoikeuksien loukkauksesta.²⁵¹

Yhteydenpidon rajoittamisessa rikottiin näin ollen lastensuojelulaissa säädettyjä määräyksiä. Lastensuojelu laiminlöi myös velvollisuutensa lain 4 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuuteen. Momentin mukaan sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Ratkaisusta ja kantelusta myös ilmeni, ettei perheen jälleenyhdistymistä suunniteltu lapsen lastensuojelulain 30 §:n mukaisessa asiakassuunnitelmassa. Asiakassuunnitelmassa oli ainoastaan todettu, ettei perheen jälleenyhdistäminen ole ”ajankohtaista tai realistista”.²⁵² Lain 30 §:n sisällön perusteella on selvää, ettei lastensuojelu voi pitäytyä velvollisuudestaan edistää perheen jälleenyhdistymistä. Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelmaan kirjataan, miten toteutetaan lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta hänen vanhempinsa ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa ja miten samalla otetaan hänen etunsa mukaisella tavalla huomioon

²⁵⁰ EOAK/4031/2019; EOAK/1237/2020; EOAK/3502/2021.

²⁵¹ EOAK/3502/2021, 1, 14, 19, 32.

²⁵² EOAK/3502/2021, 23-24.

tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Lastensuojelu laiminlöi laissa säädetyn tavoitteen sen nojalla, että se on arvioinut sen hetkisiä olosuhteita.

Ratkaisussa EOAK/2857/2021 oli kyse siitä, että kantelijan perustuslaissa ja lastensuojelulaissa turvattua oikeutta yhteydenpitoon rajoitettiin ilman vaadittavaa laissa säädettyä päätöksentekomenettelyä. Menettely oli perustunut sosiaalityöntekijän ohjeistukseen. Apulaisoikeusasiamies lausui, että rajoitustoimenpiteiden käyttöä tule missään yhteydessä perustaa edellä esitetyn varaan. Yhteydenpitoa rajoitettiin ensin avohuollon sijoituksessa sekä myöhemmin, kun lapsi oli huostaanotettuna sijaishuoltoyksikössä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kyse ei ollut yhteydenpidon sopimisesta vaan lapselle kuuluvien oikeuksien rajoittamisesta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että yhteydenpidon rajoittamista oli kohdistettu lapseen myös avohuollon sijoituksen aikana. Lastensuojelulain 61 §:n 1 momentin mukaan yhteydenpidon rajoitustoimenpidettä voidaan kuitenkin soveltaa vain lain 49 §:n mukaiseen sijaishuoltoon. Toisin sanoen, lapseen kohdistettiin yhteydenpidon rajoitustoimenpidettä lainvastaisesti kahdella eri tavalla. Apulaisoikeusasiamies teki asiassa hyvitysesityksen perusoikeuksien loukkauksesta.²⁵³

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Liikkumisvapauden rajoittamista käsitteleviä ratkaisuja oli kolme. Ratkaisusta EOAK/4031/2019 käy ilmi, että lapsella on ollut useita liikkumisvapauden rajoituksia. Kantelija oli tuonut esiin, ettei hän saanut käydä koulua liikkumisvapauden rajoittamisen aikana. Apulaisoikeusasiamies arvioi ratkaisussaan, että kantelijalle tehtyjen rajoittamispäätösten perusteella ei ole havaittavissa, että kantelijan koulunkäyntiä olisi estetty rajoittamispäätöksissä.²⁵⁴ Ristiriitaisen selvityksen nojalla tyydytään siis vain toteamaan, että lapsen liikkumisvapautta koskeva kysymys jää avoimeksi²⁵⁵.

Ratkaisussa EOAK/1237/2020 apulaisoikeusasiamies toteaa, että saadun selvityksen mukaan sijaishuoltoyksikössä oli pyritty ohjaamaan ja rajaamaan lapsen liikkumista ensin muun muassa keskusteluihin ja ilmoittautumismenettelyihin. Ohjauksen oli katsottu olevan osittain onnistunutta ja lapsi oli toiminut yhdessä sovitusti. Lapsen toiminta sijoituksen aikana lapsen oli kuitenkin ollut vaihtelevaa. Siinä vaiheessa, kun lapsen toiminta oli osoittautunut hänen kasvuaan ja kehitystään vaarantavaksi, hänen liikkumisvapauttaan oli rajoitettu. Apulaisoikeusasiamies arvioi, että tilanteessa, jossa huoltaja on esittänyt perustellun ja vakaan pyynnön hänen lapsensa liikkumisvapauden rajoittamiseksi, lastensuojelulaitoksella olisi ollut aihetta pyrkiä saamaan lapsesta kattavia tietoja lapsen sijoittaneen kunnan

²⁵³ EOAK/2857/2021, 1-11.

²⁵⁴ EOAK/4031/2019, 15.

²⁵⁵ Ristiriitaiten selvitysten nojalla asian tarkempi analysointi ei ole mahdollista.

sosiaaliviranomaiselta oma-aloitteisesti. Tällöin olisi voitu arvioida, että olivatko edellytykset liikkumisvapauden rajoittamiseen olleet olemassa jo aiemmin. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että liikkumisvapauden rajoittamiseen liittyvä puutteellinen selvitys vaikeuttaa asian arviointia. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei se voi ottaa lainkaan kantaa sijaishuoltoyksikössä tehtyjen rajoituspäätösten perusteisiin päätösten puuttuessa. Apulaisoikeusasiamies esitti liikkumisvapauden rajoittamiseen liittyen ohjaavan käsityksen.²⁵⁶

Kolmannessa liikkumisvapauden rajoittamista koskevassa ratkaisussa EOAK/2857/2021 kantelijan liikkumista oli rajoitettu kiireellisen sijoituksen aikana. Kantelijan oli annettu liikkua vain valvotusti. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että saadun selvityksen nojalta ilmenee, että kantelijan laissa säädettyä oikeutta liikkumiseen rajoitettiin ilman siihen liittyvää päätöksentekoa. Rajoitustoimenpiteeseen liittyvää menettelyä oli perusteltu sosiaalityöntekijän antamalla ohjeistuksella, siten kuin edellä on esitetty yhteydenpidon rajoittamisen yhteydessä. Apulaisoikeusasiamies teki hyvitysesityksen perusoikeuksien loukkauksesta.²⁵⁷

Eristäminen, kiinnipito, aineiden ja esineiden haltuunotto

Eristämistä, kiinnipitoa sekä aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevat rajoitustoimenpiteet ilmenivät samasta ratkaisusta. Ratkaisusta ilmeni myös, että näitä edellä mainittuja rajoitustoimenpiteitä käytettiin samassa tilanteessa. Näin ollen näitä rajoitustoimenpiteitä ei syytä tarkastella erikseen. Seuraavaksi kuvataan tilanne, joka johti näiden kolmen rajoitustoimenpiteen käyttöön. Tämän jälkeen selostetaan kantelijaan kohdistunutta toista eristämistä omassa kappaleessaan.

Ratkaisussa EOAK/4031/2019 apulaisoikeusasiamies on todennut, että kirjauksen mukaan kantelija oli rangaistuksena ”komennettu 15 minuutin huonejäähyllä” hänen käytettyään epäasiallista kieltä. Tällöin ohjaaja oli mennyt laittamaan kantelijan huoneen ovea raolleen. Kyseinen kirjaus oli tehty aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevassa rajoituspäätöksen perusteluissa. Kantelijan eristämisestä ei tuolloin ollut tehty päätöstä. Apulaisoikeusasiamies totesi myös ratkaisussaan, että eristämistä ei voi käyttää koskaan rangaistuksena. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti eristämisen sijaan tilanteessa tulee aina ensin miettiä muita lievempiä keinoja. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan eristämistä ei voida milloinkaan käyttää kasvatuksellisenä keinona. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että eristämisestä ei ole kyse vain niissä tilanteissa, joissa lapsen huoneen ovi pidetään lukossa. Tunnusomaista eristämiselle on, että lasta estetään tosiasiallisesti poistumasta huoneesta tai vastaavasti se, että lapsi joutuu olemaan vasentahtoisesti pitkiä aikoja huoneessaan ilman, että kyse olisi

²⁵⁶ EOAK/1237/2020, 7, 8, 13.

²⁵⁷ EOAK/2857/2021, 2-4, 10-11.

eristämistä koskevan säännöksen tarkoittamasta lapsen käyttäytymisestä.

Apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi, että sijaishuoltoyksikön kirjausten perusteella kantelijan huonejäähy vaikuttaa osittain epäselvältä. Tähän vaikuttaa se, että päivittäismerkinnän mukaan kantelija on komennettu rangaistuksena huoneeseen ja hänen huoneensa ovea on menty sulkemaan. Apulaisoikeusasiamies muistutti sijaishuoltoyksikköä siitä, että oikeudellisesti eristäminen ja kasvatuksellisin keinoin rauhoittumiseen ohjaava kehotus ovat eri asioita. Apulaisoikeusasiamies arvioi, että sijaishuoltoyksikön tulee sen toimintatavoissa, että rajoitustoimenpiteitä kirjatessaan noudattaa erityistä huolellisuutta.²⁵⁸

Kiinnipitoon ja aineiden ja esineiden haltuunottoon ajaututtiin saman tilanteen yhteydessä. Kantelijaan oli kohdistettu näitä rajoitustoimenpiteitä sen jälkeen, kun kantelija oli ilmaissut pettymystään sen johdosta, ettei hän päässyt muiden nuorien kanssa kaupunkireissulle. Tässä yhteydessä kantelija oli purkanut pettymystään siitä, ettei kukaan välitä hänestä. Kantelijalle oli kerrottu, ettei ”hänen edellisten päiviensä käytöksellä ole asiaa kaupungille”. Tämä oli johtanut siihen, että kantelija oli kirjausten perusteella ryhtynyt nimittelemään naisohjaajia. Huoneeseen komentamisen ja oven sulkemisen jälkeen kantelija oli alkanut heittelemään huoneessa olevia tavaroita. Tässä yhteydessä oli päädytty huoneen tyhjentämiseen tavaroista ja kantelijan kiinnipitoon. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan näistä edellä mainituista toimista oli tehty rajoituspäätökset. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että selvityksen nojalta on selvää, että rajoitustoimenpiteitä kohdistettiin kantelijaan tilanteessa, jossa kantelija ei ollut vaaraksi itselleen tai muille. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies nosti esiin, että sijaishuollossa lähtökohdan tulee aina olla tilanteiden kärjistymisen estämisessä, jolloin rajoitustoimenpiteiden käyttöä voidaan välttää²⁵⁹. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kantelijaan kohdistettuihin rajoitustoimenpiteisiin päädyttiin ilman erityistä yritystä estää tilanteen kärjistyminen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tilanteen tarkka ja puolueeton arviointi ei ole mahdollista jälkikäteen. Edellä mainitusta syystä asia ei anna aiheutta apulaisoikeusasiamiehen puolelta muuhun kuin, että se kiinnitti yleisellä tasolla sijaishuoltoyksikön huomiota edellä lausuttuun.²⁶⁰

Kuten edellä selitettiin, ratkaisussa EOAK/4031/2019 kantelijaan oli kohdistettu eristämisen rajoitustoimenpidettä kahdella eri tavalla. Toisessa eristämisessä oli kyse siitä, että kantelija oli tullut eristetyksi huoneeseen, jossa häntä oli aiemmin seksuaalisesti hyväksikäytetty. Asiasta oli tehty asianmukainen rajoituspäätös. Sijoittajakunnan sosiaalityöntekijät olivat asiakasohjauksen valvontakäynnillä kehottaneet sijaishuoltoyksikköä välttämään kyseisen huoneen käyttöä kantelijan kanssa. Tämän yhteydessä sijoittajakunta oli esittänyt huoneesta

²⁵⁸ EOAK/4031/2019, 19-20.

²⁵⁹ Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että lapsella on oikeus saada kasvatuksessa osakseen ymmärrystä, turvaa ja hellyyttä (EOAK/4031/2019, 20).

²⁶⁰ EOAK/4031/2019, 20.

käytettävän nimen vaihtamista. Apulaisoikeusasiamies yhtyi sijoittajakunnan kantaan huoneen käytöstä ja lausui, ettei huonetta olisi tullut käyttää kantelijan eristämiseen, vaikkakin rikoksesta oli kulunut jo lähes kaksi vuotta aikaa. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että kyseisen huoneen käyttö kantelijan kanssa oli kantelijan ihmisarvoa loukkaavaa ja häntä alistavaa. Apulaisoikeusasiamies tulkitsi ratkaisussaan, että kantelijan perustuslaissa turvatut oikeudet eivät toteutuneet täysimääräisesti. Kantelija oli joutunut asumaan vasten tahtoaan samassa huoneessa, jossa hyväksikäyttö tapahtui sekä hänet oli myös myöhemmin eristetty samaan huoneeseen. Kantelijan saama tuki oli tilanteessa riittämätöntä.

Apulaisoikeusasiamies teki hyvitysesityksen perusoikeuksien loukkauksesta.²⁶¹

Yhteenvetona voidaan todeta, että apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamat näkemykset ja huomiot ratkaisussa kiinnittyivät lastensuojelun laiminlyöntiin, sijaishuollon ja sosiaalityöntekijän menettelyyn, rajoitustoimenpiteisiin, asiakaskirjauksiin, asiakassuunnitelmaan, lapsen edun arviointiin ja oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen.²⁶²

9.2.2 Havaintoja laillisuusvalvonnan haasteista kanteluiden valossa

Tässä työssä on edellä selvitetty, että oikeusasiamies voi pyytää tarvittavaa selvitystä kantelun kohteelta sekä selvityksen oikeudellisia perusteista. Tässä yhteydessä nostettiin esiin, että kantelun johdosta pyydettävällä selvityksellä on keskeinen rooli lapsen kohdistuvan menettelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Tyypillisesti selvitys pyydetään kaupungin tai kunnan lastensuojelusta vastaavalta toimialalta, johon sisältyy johtavan sosiaalityöntekijän ja sijaishuoltoyksikön kasvatusjohtajan selvitykset sekä muita kanteluun liittyviä asiakirjoja²⁶³.

Ratkaisujen analysoinnin yhteydessä huomiota kiinnitti annettujen selvitysten erinäiset puutteet. Tässä opinnäytetyössä tarkempaan tarkasteluun valikoituneet oikeusasiamiehen ratkaisut toivat esiin tämän epäkohdan sijaishuollossa. Tyypillistä oli, että annettu selvitys oli puutteellinen, epäselvä tai annettu selvitys oli ristiriidassa kantelusta ilmenneiden asioiden kanssa. Edellä mainituissa ratkaisuissa apulaisoikeusasiamies oli katsonut, että puutteellinen tai epäselvä selvitys vaikeuttavat asian arviointia tai estää eräiden osa-alueiden arvioinnin kokonaan. Tyypillisesti näissä tilanteissa apulaisoikeusasiamies esitti lastensuojelusta vastaavalle toimialalle vakavaa huomiota oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen sekä viranomaisen velvollisuuteen toimittaa kaikki asian kannalta oleelliset tiedot.²⁶⁴ Kyseessä ei

²⁶¹ EOAK/4031/2019, 11, 22-24

²⁶² EOAK/2857/2021; EOAK 1237/2020; EOAK/3502/2021; EOAK/4031/2019.

²⁶³ Näitä asiakirjoja voivat olla esimerkiksi päätös kiireellisestä sijoituksesta, rajoituspäätökset, lastensuojelun asiakaskertomuksen kirjaukset, sijaishuoltoyksikön päivittäiskirjaukset, asiakasohjausyksikön tarkastuskertomus sekä sähköpostikirjeenvaihto (EOAK/1237/2020, 1).

²⁶⁴ EOAK/1237/2020, 13.

ole kuitenkin oikeusasiamiehen antamasta huomautuksesta vaan tämän kaltainen toimenpide vastaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaista käsitystä. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Opinnäytetyössä ei ole mahdollista tutkia, että onko oikeusasiamiehen esittämä käsitys muuttanut lastensuojelun toimintaa jollakin tavalla.

Tässä työssä esitettiin aiemmin, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain esitöiden mukaan kantelu ei ole ihmisoikeusnormistossa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino. Tässä yhteydessä tarkasteltujen ratkaisujen jälkeen jää epäselväksi, että kuinka suuri merkitys kantelun kohteen antamalla osittain puutteellisella selvityksellä on oikeusasiamiehen ratkaisujen kannalta. Toisin sanoen on epäselvää, tavoittaako yksilö kantelullaan perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa edistävää lopputulosta, sillä osittain puutteellisen selvityksen nojalla asian arviointi on oikeusasiamiehen mukaan joko vaikeaa tai mahdotonta. Kuten edellä on esitetty, apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan EOAK/2857/2021 kantaa asiakasta koskevien asiakirjojen ja merkintöjen asianmukaisuuteen. Tällöin apulaisoikeusasiamies lausui, että asianmukaisen jälkikäteisarvioinnin edellytys on, että annettu selvitys on riittävää, asianmukaista sekä virheetöntä, jotta lapsen oikeusturvaa voidaan vahvistaa.²⁶⁵ Vaikka oikeusasiamiehen antama huomautus tai käsitys muuttaisi viranomaisen tapaa toimia jatkossa, se ei juurikaan vaikuta kantelijan kokemaan vääryyteen, jonka vuoksi kantelu on tehty. Tämä kuvastaa jälkikäteisen laillisuusvalvonnan suurimpia haasteita. Poikkeuksen tästä muodostaa oikeusasiamiehen tekemä hyvitysesitys, jolloin kantelijalle hyvitetään viranomaisen harkintavallan perusteella hänen kokema perusoikeusloukkaus.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että oikeusasiamiehellä on tehtävään nähden minimaaliset resurssit.²⁶⁶ Toinen esiin nouseva kysymys on, että miten nämä resurssit vaikuttavat lasten oikeuksien perustuslainmukaisuuden laillisuusvalvontaan. Herää myös kysymys siitä, että ovatko oikeusasiamiehen minimaaliset resurssit osasy sille, että viranomaisen puutteellisen selvityksen nojalla ei pyydetä lisäselvitystä kantelua koskevassa asiassa. Nämä ovat tutkimuksen aikana esiin nousseita kysymyksiä, joista riittää tutkimusaiheita myös tulevaisuudessa.

Tässä opinnäytetyössä on tutkittu Suomen ylimmän laillisuusvalvojan eli eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamaa jälkikäteistä laillisuusvalvontaa lasten oikeuksien puolustajana ja edistäjänä. Lasten kannalta on positiivista, että oikeusasiamies on tehnyt lapsille omat internetsivut, joiden avulla lapset voivat tehdä itse kantelun heidän kokemastaan vääryydestä

²⁶⁵ EOAK/2857/2021, 4.

²⁶⁶ Rätty 2023, 900.

viranomaisen toiminnasta. Lapset voivat tehdä kantelun myös puhelimen välityksellä, joka osaltaan madaltaa kynnyistä kantelun tekemiseen. Se myös mahdollistaa sen niille lapsille, jotka eivät osaa vielä kirjoittaa tai heillä voi olla jokin muu kielellinen rajoite. Työssä on aiemmin tuotu esiin, että Suomessa pääpaino on ennakkollisessa laillisuusvalvonnassa, joka on osaltaan koettu riittämättömäksi ja puutteelliseksi. Ennakollinen oikeusturva ei toteudu silloin, kun säännöksiä soveltavilla viranomaisilla ei ole niiden käyttöön riittäviä valmiuksia. Lapset ovat siis osaltaan riippuvaisia siitä, että viranomaiset myötävaikuttavat osaltaan lasten oikeuksien toteutumiseen.⁹⁷

Kanteluiden analysoinnin perusteella voidaan sanoa, ettei lasten tilannetta helpota lastensuojelun ja sijaishuollon laaja kokonaisuus. Tässä kokonaisuudessa on havaittu puutteita muun muassa tiedonkulussa eri yksiköiden välillä sekä lapsen oman sosiaalityöntekijän ja sijaishuollon henkilöstön erilaisia näkemyksiä lapsen hoidon toteutuksen kannalta. Lasten hoitoon osallistuneiden henkilöiden puutteellinen osaaminen ja huonot resurssit näyttäisivät johtavan rajoitustoimenpiteisiin liittyvään väärinkäyttöön.

Tutkimuksen aikana havaittiin, että lasten oikeuksia oli laiminlyönti myös tietoisesti. Tämä herättää pohtimaan, että missä katsotaan menevän raja rikosoikeudellisesta vastuusta. Esimerkkinä tästä voidaan käyttää ratkaisua EOAK/3502/2021, jossa apulaisoikeusasiamies katsoi, että lastensuojelu oli tietoisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Apulaisoikeusasiamies antoi asiassa huomautuksen sekä teki hyvitysesityksen perusoikeuksien loukkauksesta.²⁶⁷ Kuten tässä työssä on aiemmin esitetty, oikeusasiamiehellä on käytössään erilaisia toimenpidevaihtoehtoja. Ankarin näistä toimenpiteistä on syyte. Haettaessa oikeusasiamiehen internetsivujen ratkaisuhausta kaikkia niitä ratkaisuja, jotka ovat johtaneet oikeusasiamiehen syytteeseen, löydetään vain viisi ratkaisua, joista yksikään ei koske sosiaalihuoltoa. Toisin sanoen, sijaishuollon aikaisista perusoikeusloukkauksista ei ole julkisesti saatavilla olevan tiedon nojalla määrätty esitutkintaa eikä nostettu syytettä.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamiehellä on vastuu virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta siten kuin tarkemmin säädetään.

Virkamies voi virkaa hoitaakseen käyttää julkista valtaa. Virkamiehellä on erityinen virkavastuu. Virka-asemaan liittyy korostettu vaatimus siitä, että virkamiehen toiminta on luotettavaa ja puolueetonta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virkavastuun perustana on virkamiehen virkatehtävässään tekemä virhe tai vastaavasti laiminlyönti, jonka virkamies

²⁶⁷ EOAK/3502/2021, 14, 19, 32.

tekee virkavelvollisuutensa nojalla. Tällaisista virkavirheistä (ts. virkarikos) säädetään rikoslain 40 luvussa. Virka-aseman väärinkäytöstä säädetään rikoslain 40 luvun 7 §:ssä. Huomioitavaa on, että virkavastuuta tasapainottaa erityinen oikeudellinen suoja, kun virkamies suorittaa virkaansa. Virkamieheltä edellytetään kuitenkin yleistä huolellisuutta virkatoiminnassa.²⁶⁸

Tässä yhteydessä asiasta ei ole tarpeen lausua enempää. Edellä esitetty herättää kuitenkin kysymyksiä siitä, että voitaisiinko ylimmän laillisuusvalvonnan kautta vaikuttaa sijaishuoltoon ja perusoikeusloukkauksiin ankarimpien toimenpiteiden keinoin. Oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että valvontajärjestelmillä sekä yksittäistapauksiin annetuilla ratkaisuilla voi olla ennalta ehkäisevää ja ohjaavaa merkitystä tulevaisuutta ajatellen²⁶⁹. Eräs kiinnostava tutkimuskysymys voisi olla, että mahdollistaako lainsäädäntö madaltamaan esitutkinta- ja syytekynnystä räikeimmissä sijaishuollon tapauksissa ja mitä oikeudellisia vaikutuksia sillä voisi olla. Niin ikään mielenkiintoinen tutkimusaihe tulevaisuudessa voisi liittyä lastensuojelun ja sijaishuollon toimijoiden virkavelvollisuuteen sekä rikosoikeudelliseen vastuuseen perusoikeusloukkauksien kohdalla.

9.3 Sosiaalipoliittinen ongelma osana sijaishuoltoa

Sosiaalityön toimintaympäristö, tavoitteet sekä tekemisen edellytykset pohjautuvat sosiaalipolitiikkaan. Tässä yhteydessä lienee aiheellista selvittää niitä sosiaalipolitiikan elementtejä²⁷⁰, joista sosiaalityö muodostuu. Sosiaalipolitiikan kokonaisuus muodostuu seitsemästä keskeisestä elementistä. Näitä elementtejä ovat arvot, lainsäädäntö ja kansalliset strategiat, lakisääteisen toiminnan toteuttaminen, toiminnan etiikka, palvelujen rakenteet, kansalaistoiminta sekä kansainvälinen sosiaalipolitiikka.²⁷¹ Sosiaalipolitiikka jaetaan valtiolliseen, alueelliseen ja paikalliseen sosiaalipolitiikkaan. Käytännön sosiaalityö kohdistuu valtiollisen ja alueellisen sosiaalipolitiikan risteyskohtaan. Valtiollista sosiaalipolitiikkaa toteuttaa valtio. Se kattaa koko väestön tarpeiden, elinolojen ja maan talouden valtakunnallista analyysiä ja tarkastelua, jolloin näiden tietojen pohjalta voidaan muodostaa kansallisia tavoitteita. Valtiollinen sosiaalipolitiikka huolehtii palveluiden ja etuuksien yhdenvertaisuudesta ja saatavuudesta eri alueiden välillä. Alueellista sosiaalipolitiikkaa toteuttaa nykypäivänä hyvinvointialueet. Alueellinen sosiaalipolitiikka perustuu valtiollisiin perusoikeuksiin, lakisääteisiin tehtäviin sekä sosiaalipolitiikan kansallisiin linjauksiin ja tavoitteisiin sekä alueellisiin olosuhteisiin, alueen mukaiseen

²⁶⁸ Husa & Pohjolainen 2014, 308-310.

²⁶⁹ Ratkaisut luonnehtivat ennakkoratkaisuja. Kts. lisätietoja Pölönen 2013, 453.

²⁷⁰ Tutkimusekonomisista syistä elementtejä ei määritellä tässä yhteydessä tarkemmin. Kts. lisätietoja näistä sosiaalityön keskeisistä elementeistä Kananoja 2016a, 32-33.

²⁷¹ Kananoja 2016a, 32.

väestörakenteeseen, asukkaiden tarpeisiin ja tavoitteisiin sekä alueen voimavaroihin taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti.²⁷²

Yhteiskunnallisten muutosten ja sosiaalisten yhteyksien vuoksi yhteiskunta tarvitsee ytimeltään vahvaa, monipuolista ja mukautuvaa sosiaalityön osaamista. Sosiaalityön ydinosaaminen ei saa olla riippuvaista erinäisistä yhteiskunnallisista ja poliittisista suuntauksista tai organisaation voimavaroista tai rakenteista. Ulkoiset ominaisuudet voivat vaikuttaa vain toteuttamisen tapaan tai käytäntöihin.²⁷³

Sijaishuollossa piilevät ongelmat koskettavat merkittävän suurta osaa lapsista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Sotkanet -tilastopalvelun mukaan huostassa tai kiireellisesti sijoitettuna olleiden 0-17-vuotiaiden määrä on pysynyt viime vuosien aikana lähes samana koko Suomen alueella. Vuonna 2020 määrä oli 14 925 kappaletta, vuonna 2021 14 729 kappaletta sekä vuonna 2022 14 771 kappaletta. Vuonna 2022 huostassa tai kiireellisesti sijoitettuna olleiden lasten osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli 1,4 prosenttia. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja 0-17-vuotiaita lapsia oli vuonna 2020 18 185 kappaletta, vuonna 2021 17 883 kappaletta sekä vuonna 2022 17 883 kappaletta. Kahden viimeisen vuoden aikana lukumäärä on pysynyt täysin samana. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli vuonna 2022 1,6 prosenttia. Kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista laitoshoidossa olleiden osuus oli vuonna 2022 47,3 prosenttia. Perhekodeissa²⁷⁴ olleiden osuus oli 42,4 prosenttia.²⁷⁵ Oikeuskirjallisuuden mukaan perhesijoitusten (ts. perhehoito) osuus on ollut Suomessa vähäinen ja tavallisesti perheisiin on sijoitettu lähinnä pieniä lapsia.²⁷⁶ Tutkimusekonomisista syistä asiaa ei käsitellä tarkemmin tässä yhteydessä.

Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuosien 2014-2015 tutkimushanke (HuosTa-hanke) avaa syitä ja seikkoja lasten huostaanoton ja sijoitusten takana. Tässä yhteydessä nostetaan esiin vain yleisimpiä tekijöitä. Sijoituksen taustalla 58 prosentissa tapauksista oli kyse lasten vanhempien uupumuksesta. Sopimaton kasvatustyyli nousi esiin 50 prosentissa tapauksista, perheen ja uusperheen sisäiset ristiriidat 50 prosentissa tapauksista sekä perheväkivaltaa tai sen uhkaa 23 prosentissa. Tutkimuksessa analysoitiin, että vanhempien ongelmallinen käyttäytyminen johti mielenterveydellisiin ongelmiin 33 prosentissa tapauksista sekä päihteiden käyttöön 26 prosentissa. Tutkimuksesta kävi ilmi, että 85 prosenttia lapsista ei

²⁷² Kts. lisätietoja Kananoja 2016b, 40-44.

²⁷³ Kananoja 2016a, 35.

²⁷⁴ Perhekodeit ovat ammatillisia perhekoteja, jotka sijoittuvat sijaishuollon yhtenä muotona perhehoidon ja laitoshoidon väliin. Niiden on tarkoitus toimia kuten tavallisten kotien, mutta niiltä edellytetään vahvempaa osaamista kuin perhehoidolta. Kts. tarkempia tietoja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2023.

²⁷⁵ Sotkanet 2023.

²⁷⁶ Toivonen 2017, 16-17.

ollut saanut kaikkia niitä palveluita, joita he sosiaalityöntekijän arvion mukaan olisivat tarvinneet. Lapsista 15 prosenttia ei ollut saanut ollenkaan tarvitsemaansa palvelua, joko omasta tai vanhempien vastustuksen vuoksi.²⁷⁷

HuosTa-hankkeessa saatiin myös selville, että sosiaalityöntekijät kokivat, ettei heillä ole tarpeeksi aikaa lapsen tilanteeseen perehtymiseen tai lapsen kanssa työskentelyyn. Sosiaalityöntekijöiden kuormitustekijöitä käsiteltiin tutkimuksessa, mutta niitä ei tässä yhteydessä avata enempää tutkimusekonomisista syistä. Tutkimuksen mukaan sijoituskustannukset ovat keskimäärin 28 335 euroa lasta kohti.²⁷⁸ Tutkimuksen mukaan palveluiden uudelleenjärjestelyjen on katsottu nostavan kynnystä päästä lastensuojelun asiakkaaksi. Joissakin tapauksissa lapsen ja perheen on katsottu saaneen apua palvelutarpeen arvioinnin jälkeen, vaikka tämä ei pitäisikään paikkaansa. Tällöin ongelmat ovat kasaantuneet, jonka jälkeen lasten ja vanhempien tarpeet ovat olleet entistä monitahoisempia ja hankalampia. Tutkimuksessa määriteltiin, että tarpeisiin vastaaminen on uudistuksen jälkeen entistä vaikeampaa.²⁷⁹

Kun tarkastellaan edellä esitettyjä HuosTa-hankkeen syitä ja seikkoja lasten huostaanoton ja sijoittamisen takana, tullaan siihen lopputulokseen, että näihin asioihin voitaisiin puuttua lastensuojelulain 36 §:n mukaisilla avohuollon tukitoimilla. Avohuollon tukitoimet ja niiden soveltuvuus edellyttävät aina tapauskohtaista harkintaa, kuten pykälästä käy tarkemmin ilmi. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että kynnyksen nostamisella päästä lastensuojelun asiakkaaksi estää näiden tukitoimien tehokkaan kohdentamisen lapsille ja heidän perheilleen.

Työssä aiemmin esitetyn nojalta voidaan todeta, lapsen huostaanotto on äärimmäinen ja viimesijainen toimenpide, joka pannaan täytäntöön siinä vaiheessa, kun muut keinot eivät auta tai ole muutoin mahdollisia. Huostaanoton ja kodin ulkopuolelle sijoittamisen katsotaan olevan merkittävimpiä ja pitkäkestoisimpia lapsen ja perheen elämään vaikuttavia oikeudellisia päätöksiä. Huostaanotto merkitsee suurimmassa osassa tapauksista sitä, että lapsi erotetaan fyysisesti vanhemmistaan, jolloin lapsen hoitoa, kasvatusta ja muuhun huolenpitoon liittyvää päätöksentekovaltaa siirretään julkisen vallan vastuulle. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu ottaa lapsi huostaan ja järjestää hänelle sijaishuoltoa, siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Nämä toimenpiteet puuttuvat ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeutena turvattuun perhe-elämän suojaan, josta säädetään perustuslaissa sekä kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa siten kuin aiemmin on esitetty. Oikeuskirjallisuus näkee huostaanottoa koskevan normiston tulkinnan- ja harkinnanvaraisena²⁸⁰. Tämä on hieman

²⁷⁷ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2016, 7-8.

²⁷⁸ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2016, 8-9.

²⁷⁹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2016, 9.

²⁸⁰ Tässä yhteydessä voidaan todeta lyhyesti, että myös käytännön tuomioistuinyössä lainkohtien soveltaminen ja lapsen edun arviointi on koettu haastavana (Toivonen 2017, 17).

pelottava ajatus, sillä sijaishuollossa olevat lapset eivät useimmissa tapauksissa tunne omia oikeuksiaan tai vastaavasti lastensuojelulaitoksen velvollisuuksia ja oikeuksia lapsiin koskevissa asioissa.²⁸¹ Huostaanottoon liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka aikana lapset ovat alisteisessa asemassa.²⁸²

Tässä työssä aiemmin esitetyn nojalta voidaan todeta, että lastensuojelun rooli on kahtiajakoinen. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lastensuojelun tehtävänä on viime kädessä turvata lapsen oikeudet, mutta samalla tähän suojeluvelvoitteeseen sisältyy oikeus puuttua jopa voimakkaasti lapsen ja hänen vanhempiensa oikeuksiin. On siis selvää, että lastensuojeluviranomaisten rooli sisältää paljon vastuuta ja harkintavaltaa. On myös lapsen oikeus tulla huostaanotetuksi silloin, kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.²⁸³

Oikeuskirjallisuudessa selvitetään, että sosiaalityön ja oikeustieteen väliset näkökulmien jännitteet vaikuttavat lastensuojelutyöhön. Lastensuojelutyön perustana on ammattitaitoinen sosiaalityö, johon sisältyy keskeisesti se, että työtä tehdään lainsäädännön rajoissa. Ei ole yksinkertaisesti mahdollista tehdä lastensuojelutyötä ilman oikeusnormien soveltamiseen liittyvää asiantuntemusta. Lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvaa vaarantavana ongelmana nähdään lastensuojelun valvonnan puute sekä sen tehottomuus. Valvonnan merkitystä lastensuojelussa ei voida vähätellä, sillä lastensuojeluun kohdistuvat jälkikäteiset oikeusturvakeinot eivät ole kovinkaan tehokkaita lapsen ja hänen vanhempiensa kannalta. Ottaen huomioon lastensuojelun asiakkaiden heikon ja haavoittuvan aseman, ei asiakkailta itsellään ole välttämättä mahdollisuuksia reagoida näihin lastensuojelun toiminnassa ilmenneisiin oikeudenloukkauksiin.²⁸⁴

Lastensuojelu tarkoittaa lapsen kaikista perus- ja ihmisoikeuksista huolehtimista. Parhaimmillaan lastensuojelua on mahdollista toteuttaa lapsilähtöisesti ja lapsen oikeuksia turvaten. Ensikädessä pyritään löytämään lapselle kattavia ja tilanteeseen soveltuvia tukitoimia, joihin on varattu asianmukaiset resurssit. Erilaisia vaihtoehtoja punnitaan sen nojalla, mihin lapsen tuen tarve liittyy. Kyse voi olla esimerkiksi lapsen kasvuolosuhteista, huolenpidon puutteesta tai lapsen käyttäytymisestä johtuvasta syystä tai ongelmasta. Erilaisia toimenpiteitä koskevat säännökset valikoituvat sen mukaan, miten havaitun syyn tai ongelman arvioidaan vaikuttavan lapsen terveyteen tai kehitykseen. Riippuen vaaran luonteesta, valitaan erilaisista toimenpiteistä se, joka toteuttaa lapsen etua parhaiten. Vastasiinä vaiheessa, kun lastensuojelun edellytykset huostaanotolle täyttyvät, lapsella on oikeus tulla huostaanotetuksi. Huostaanotto itse ei tarkoita automaattisesti sitä, että lapsen

²⁸¹ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 113.

²⁸² Toivonen 2017, 15-17; Hakalehto 2018, 407; EOAK/2857/2021, 4-5.

²⁸³ Hakalehto 2018, 425.

²⁸⁴ Hakalehto 2018, 426-427.

oikeudet olisivat toteutuneet eikä pelkkä huostaanotto turvaa lapsen asemaa. Sijaishuollosta vastuussa olevien julkisen vallan toimijoiden tulee varmistua siitä, että lapsen oikeudet toteutuvat koko sijaishuollon ajan. Kyse on siis oikeuksien jatkuvasta turvaamisesta.²⁸⁵

Oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksen perusteella lasten monialaisten palveluiden toteuttamisessa, eri hallinnonalojen välisessä yhteistyössä sekä palvelujärjestelmien yhteensovittamisessa on ilmentyneitä puutteita. Kertomuksessa tulkitaan, että lasten hoidon ja palveluiden kohtaamattomuuden haaste heikentää hoidon tuloksia sekä voi lopulta johtaa lapsen oirehinnan pahenemiseen. On pidetty täysin mahdollisena, että lastensuojelulta jää lapsen vakava oirehdinta täysin huomaamatta tai hoitamatta. Vuonna 2022 sijaishuoltoa ei toteutettu kaikissa tilanteissa lapsen tarpeista lähtien. Lastensuojelulla ei ole tarjota oikeanlaisia sijaishuoltopaikkoja niille lapsille, jotka voivat kaikista huonoiten tai jotka ovat muutoin vaikeasti hoidettavia.²⁸⁶

10 Yhteenveto ja johtopäätökset

Suomen perustuslaki turvaa jokaiselle yhtäläiset perusoikeudet, joita ei voida rajoittaa perustuslakia alemman asteisilla oikeusnormeilla. Suomi on Euroopan unionin jäsenmaana sitoutunut noudattamaan useita unionin perussopimuksia sekä ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joista tärkeimpänä tässä yhteydessä voidaan mainita lasten oikeuksien yleissopimus. Sopimukseen sitoutumisesta huolimatta Suomi on saanut edelleen vuonna 2023 huomautuksia lasten oikeuksien komitealta viimeisimmän määräaikaissraporttinsa johdosta¹⁰⁹. Lasten oikeuksien toteutuminen ei ole itsestään selvää eikä erilaisten lakien ja sopimusten ratifiointi turvaa itsessään lasten oikeuksien toteutumista.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia ja selvittää, miten lasten oikeudet toteutuvat sijaishuollossa sekä heihin kohdistetuissa rajoitustoimenpiteissä. Oikeusasiamiehen ratkaisujen analysoinnin jälkeen tultiin siihen lopputulokseen, ettei lasten oikeudet toteudu täysimääräisesti sijaishuollossa. Tutkimuksen avulla saatiin vastaus siihen, miksi lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia tapahtuu edelleen ja miten asia voidaan korjata. Opinnäytetyön pääpaino oli perusoikeudellisessa näkökulmassa ja perusoikeuksien toteutumisessa. Opinnäytetyössä otettiin tarkasteluun eduskunnan oikeusasiamiehen rooli lapsiin ja sijaishuoltoon kohdistuvien kanteluiden ratkaisijana. Tällöin myös tarkastellaan laillisuusvalvonnan jälkivalvonnan riittävyttä.

²⁸⁵ Hakalehto 2018, 427; Araneva 2022, 406-407.

²⁸⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 113.

Opinnäytetyön tutkimukseen valittiin neljä eri apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua. Näiden neljän ratkaisun avulla löysimme sijaishuoltoon liittyviä toistuvia kipupisteitä, joten otannan katsotaan olevan tarpeeksi kattava. Useassa ratkaisussa kyse oli useammasta kuin yhdestä rajoitustoimenpiteestä. Tämän vuoksi päädyttiin kokoamaan vielä yhteenveto ratkaisuista siten, että ratkaisujen sisältö eriteltiin rajoitustoimenpiteiden mukaan sekä oikeusasiamiehen niistä lausuttuun. Tämä oli hyödyllistä, sillä oikeusasiamiehen toimenpiteet saattoivat vaihdella kantelun sisällä eri osa-alueiden välillä²⁸⁷. Seuraavaksi kuvataan tutkimuksen tulos rajoitustoimenpiteistä nousevista ilmiöistä, jonka jälkeen kuvataan miten nämä loukkaukset ovat vaikuttaneet perusoikeuksien toteutumiseen.

Analysoinnin jälkeen ratkaisuista oli löydettävissä useita ilmiöitä, jotka ovat samanaikaisesti merkittäviä ongelmia sijaishuollossa. Tulosten valossa voidaan todeta, että yksi näistä yleisimmistä ilmiöistä rajoitustoimenpiteitä koskevissa kanteluissa on päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Neljän ratkaisun otannassa tätä ilmeni kolmessa eri ratkaisussa. Tyypillistä päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnille oli, ettei lapselle tehty lastensuojelulain säännösten mukaisia rajoituspäätöksiä rajoitustoimenpiteen käytöstä. Tutkimuksessa selvisi, että rajoitustoimenpiteitä oli kirjattu muiden lapseen käytettyjen rajoituspäätöksiin ohien²⁸⁸. Yhdestä ratkaisusta ilmeni myös, että useita rajoituspäätöksiä oli tehty miltei peräkkäin (ts. ketjuttamalla).

Seuraava keskeinen ilmiö liittyy rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Tässä ongelmassa on nähtävissä monta eri teemaa. Kolmessa ratkaisussa rajoitustoimenpiteitä oli kohdistettu lapseen lainvastaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että rajoitustoimenpidettä oli kohdistettu lapseen vaikkei laissa säädetyt edellytykset täytyneetkään. Rajoitustoimenpiteitä käytettiin myös avohuollon aikana, vaikka sen ei pitäisi olla lain mukaan edes mahdollista. Rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyi ongelmia myös yksittäisissä ratkaisuissa. Yhdessä ratkaisussa kahden eri rajoitustoimenpiteen käyttöä perusteltiin sosiaalityöntekijän ohjeistuksella. Toisessa ratkaisussa rajoitustoimenpiteeseen oli turvauduttu liian kevyin perustein siten, ettei kantelija ollut tosiasiasa kyseessä olevassa tilanteessa vaaraksi itselleen tai muille. Tilanteessa olisi ollut mahdollisuus estää tilanteen kärjistyminen, jolloin rajoitustoimenpidettä ei olisi tarvinnut kohdistaa kantelijaan. Eräässä ratkaisussa rajoitustoimenpidettä oli kohdistettu kantelijaan rangaistuksena.

Mitä edellä on analysoitu laillisuusvalvonnan haasteista liittyen puutteelliseen selvitykseen, vaikuttaa myös lasten oikeuksien toteutumiseen. Epäselvät tai puutteelliset selvitykset

²⁸⁷ Esimerkkinä voidaan todeta oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2857/2021. Kts. lisätietoja kohdasta ”4 Toimenpiteet”.

²⁸⁸ Esimerkkinä voidaan nostaa esiin ratkaisu EOAK/4031/2019, jossa eristäminen oli kirjattu aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaan rajoituspäätöksen perusteluihin.

vaikuttivat rajoitustoimenpiteiden oikeudellisuuden arviointia kahdessa eri ratkaisussa. Näiden lisäksi yhdestä tapauksesta ilmeni, ettei kanteluun johtaneen tilanteen puolueeton arviointi ole jälkikäteen mahdollista. Kirjallisuuden mukaan sosiaalityön yksi keskeisimmistä työvälineistä on työskentelystä laadittavat asiakirjat. Asiakirjat eivät ainoastaan suojele sosiaalihuollon asiakkaita vaan myös sosiaalihuollon työntekijöitä, mikäli työntekijöistä tehdään valituksia tai oikeuskanteita. Koska oikeusasiamiehen ratkaisut eivät tarjoa vastauksia selvityksiin liittyvistä ongelmista, joudutaan niitä hakemaan kirjallisuudesta. Kirjallisuuden mukaan puutteelliseen dokumentointiin voivat vaikuttaa kiire, alimitoitettut resurssit, osaamattomuus, riittävän ymmärryksen puute sosiaalihuollossa tehtävästä dokumentoinnista sekä asiakkaan tiedollisten oikeuksien olemassaolosta. On myös katsottu, että sosiaalityön dokumentointi ja asiakirjojen laatiminen sisältävät harkintavaltaa, joten sen on todettu olevan myös moraalisesti vastuullista toimintaa.²⁸⁹

Tulosten valossa arvioidaan oikeusasiamiehen tavoin, että lastensuojelun sijaishuollon valvonta on suurelta osin riittämätöntä. Oikeusasiamiehen mukaan tähän vaikuttavat AVI:n puutteelliset resurssit niiden toimenkuvaan kuuluvien tarkastusten tekemiseen.²⁹⁰ Valvontaa voidaan siis parantaa osin poliittisilla päätöksillä. Siten kun tässä työssä on aiemmin esitetty, lastensuojelun valvonta on hajautettu hyvinvointialueiden, AVI:n ja Valviran kesken. Valvonta ei ole ollut riittävää eikä siinä ole onnistuttu.

LOS:in yksi keskeisimmästä osasta on tehokas valvonta.²⁹¹ Oikeuskirjallisuuden mukaan viranomaisten tulee oma-aloitteisen toiminnan kautta edistää lasten oikeuksien valvontaa. On katsottu, ettei valvontaa voi jättää omavalvontana niiden kuntien ja valtion viranomaisten tehtäväksi, joiden tulisi lainsäädännön perusteella huolehtia lasten oikeuksien toteuttamisesta²⁹². Oikeuskirjallisuus nostaa esiin puolueettomien, itsenäisten ja asiaan erikoistuneiden valvontaviranomaisten tarpeen. Nykyinen valvonta, joka perustuu usein kanteluiden varaan, on riittämätöntä lasten oikeusturvan kannalta²⁹³. Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista puuttua tehokkaasti lasten perusoikeusloukkauksiin sijaishuollossa.

Tutkimuksen perusteella esiin nousi myös erilaisia ilmiöitä lastensuojelun ja sijaishuollon toiminnassa, jotka vaarantavat lapsen perusoikeuksien toteutumista. Kahdessa ratkaisussa

²⁸⁹ Kääriäinen 2022, 392, 404.

²⁹⁰ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 113.

²⁹¹ Hakalehto 2018, 261-262.

²⁹² Asiassa tulee myös arvioitavaksi, että onko tämänkaltaisessa valvonnassa riski sille, että asiaa valvova viranomainen tai virkamies olisi jollakin tavalla esteellinen tai onko asiassa kyse eturistiriidasta (Mäenpää 2023, 405-406, 416). Tämä edellyttäisi tarkempaa tutkimusta.

²⁹³ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lapsen oikeusturvasta huolehtimista tulee pitää erityisen tärkeänä silloin, kun lapselle lain nojalla kuuluvaa perusoikeutta rajoitetaan. Kts. lisätietoja Hakalehto 2018, 262.

nähtiin puutteita asiakassuunnitelman laatimisessa tai sen sisällössä. Tämä vaikutti osaltaan siihen, että lastensuojelu oli tietoisesti laiminlyönyt lapsen kielellisten oikeuksien turvaamisen, sillä näiden oikeuksien tavoitteita tai keinoja ei sisällytetty asiakassuunnitelmaan. Nämä tapaukset osoittivat, että asiakassuunnitelmalla sekä vanhemmuutta tukevalla asiakassuunnitelmalla olisi voitu edistää lapsen sekä hänen vanhempiansa oikeuksien toteutumista.

Eräissä ratkaisussa sijaishuoltoyksikkö oli laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää lasta koskevia tietoja sen jälkeen, kun huoltaja oli esittänyt pyynnön rajoitustoimenpiteen toimeenpanemiseksi. Yhdessä ratkaisussa katsottiin, että kantelijaa oli kohdeltu sijaishuollossa loukkaavasti ja alistavasti sekä hänen saama tuki oli ollut riittämätöntä.

Sijaishuollossa puututaan lainvastaisesti lasten perusoikeuksiin. Perusoikeusloukkaukset, jotka ilmenivät suoraan ratkaisukäytännöstä, olivat perustuslain 9 §:n mukainen liikkumisvapaus, 17 §:n mukainen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin sekä 21 §:n mukainen oikeusturva. Ratkaisuista ilmennein tavoin lasten ei ole annettu vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, siten kuin perustuslain 6 §:n 3 momentti edellyttää. Momentin mukaan lapsia tulisi kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä, mutta tässä työssä esitetyin tavoin lapsia on kohdeltu loukkaavasti ja alistavasti sekä heidän oikeuksiaan on rajoitettu lainvastaisesti. Sijaishuolto ei ole myöskään onnistunut perustuslain 7 §:n tavoin huolehtimaan lasten henkilökohtaisista vapauksista, koskemattomuudesta ja turvallisuudesta. Kanteluissa tuotiin esiin myös ongelma perustuslain 7 §:n henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyen, mutta tähän ei saatu vastausta puutteellisten perusteluiden vuoksi.

Ratkaisuiden analysoinnin jälkeen voidaan todeta, että sijaishuollossa ei aina tunneta voimassa olevan oikeuden sisältöä. Ongelma näyttäytyy sijaishuollossa monella eri tavalla. On selvää, että rajoitustoimenpiteisiin turvaudutaan liian kevyin perustein, jolloin lapsen perusoikeuksiin puututaan lainvastaisesti. Toisena ongelmana sijaishuollossa näyttäytyy rajoitustoimenpiteisiin liittyvä päätöksentekomenettely. Joko rajoituspäätöksiä ei ole tehty ollenkaan tai niitä ei ymmärretä tehdä edes siinäkin tilanteessa, kun niitä nimenomaisesti on pyydetty tai vaadittu tehtäväksi. Tämä poikkeaa hallituksen esityksessä ilmenneestä linjauksesta, jonka mukaan yhteydenpidon rajoituspäätös tulee tehdä aina niissä tilanteissa, joissa asianomistajien välille syntyy erimielisyyttä yhteydenpitoon tai sen rajoittamiseen liittyvistä asioista²⁹⁴. Eräissä tapauksissa sijaishuolto ei tosiasiallisesti pyrkinyt perheen jälleenyhdistämiseen eikä tehnyt toimenpiteitä tämän tavoitteen eteen.

Työssä aiemmin esitetyn nojalta voidaan todeta, että tie lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon ei ole yksiselitteinen. Ulkopuolisin silmin tarkasteltuna ei ole mahdollista

²⁹⁴ HE 225/2004 vp, 32.

paneutua huostaanoton syihin eikä ongelmiin niiden taustalla, vaikkakin aineistomme antaa pieniä viitteitä siitä, minkälaisen olosuhteiden vuoksi lapsi on otettu huostaan. Ei ole varmaa, että liittyykö huostaanoton syy lapseen vai hänen olosuhteisiinsa kotona. Kyse on kuitenkin lapsesta, jonka katsotaan kaipaavan turvaa ja hoivaa kotinsa ulkopuolella. Lastensuojelu on siis katsonut, että lapsen hyvinvointi ja oikeudet toteutuvat paremmin sijaishuollossa kuin lapsen omassa kodissa. Riippuen huostaanottoon johtaneista syistä, huostaanotto pystyy todennäköisesti suojelemaan lasta paremmin. On kuitenkin kaksi eri asiaa suojella lasta ja lisäksi huolehtia ja edistää hänen oikeuksiaan.

Sosiaalipoliittisten näkökulmien selvittämisen jälkeen voidaan todeta, että lastensuojelutyöhön kohdistuu liian kovia paineita. Lastensuojelussa ja sijaishuollossa työskentelevien kokemat paineet heijastuvat myös lasten oikeuksien toteutumiseen. Tutkimuksessa tullaan siihen lopputulokseen, ettei lastensuojelun tarjoamat tukitoimet ole riittäviä. Oikea-aikaisilla, riittäväillä ja kattavilla avohuollon tukitoimilla voidaan parhaimmassa tapauksessa estää lapsen sijoittaminen kotinsa ulkopuolelle. Mikäli lapsen sijoittamista voitaisiin estää, säästää se myös merkittäviä kustannuksia, sillä vuonna 2022 kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten kustannukset olivat yhteiskunnalle yli 506 miljoonaa euroa²⁹⁵.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä voidaan perustella toisen perusoikeuden suojaamisella. Sijahuollossa näyttää olevan kuitenkin ongelmia niin sanotun suhteellisuusvaatimuksen noudattamisessa. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti tilanteissa tulee pyrkiä ensisijaisesti lievempiin keinoihin, jotta lapsen oikeuksiin jouduttaisiin puuttumaan mahdollisimman vähäisesti. Ratkaisut osoittavat, että sijaishuollossa rajoitustoimenpiteisiin turvaudutaan liian kevyin perustein. Kuten oikeusasiamies on vuoden 2022 kertomuksessaan katsonut, lastensuojelun yleisten voimavarojen puutteen, pätevien työntekijöiden huonon saatavuuden sekä työntekijöiden suuren vaihtuvuuden on katsottu heikentävän lastensuojelupalveluiden laatua.²⁹⁶

Suomessa kanteluiden määrää ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tarvetta voidaan vähentää siten, että huolehditaan henkilöstön korkeatasoisesta koulutuksesta sekä ammatinharjoittamisen säätelystä entistä täsmällisemmin.

Tässä opinnäytetyössä ei ole ollut mahdollista tutkia sitä, voidaanko jopa joissakin tilanteissa puhua sijaishuollon henkilöstön motivaation puutteesta vai onko kyse puhtaasti resurssien ja osaamisen puutteesta. Tutkimuksessa kävi ilmi, että lastensuojelun ja sijaishuollon

²⁹⁵ Luvut ovat suuntaan antavia. Laskelma perustuu aiemmin esitettyyn kustannukseen lapsen sijaishuollon kustannuksista sekä vuonna 2022 kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten kokonaismäärästä (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2016, 8-9; Sotkanet 2023).

²⁹⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 2023c, 113.

toimittamissa selvityksissä oli erinäisiä puutteita ja ristiriitaisuuksia, joten tutkimuksessa herää myös kysymys siitä, että suojeleeko kantelun kohde itseään siten, että selvitys annetaan puutteellisenä. Asia edellyttäisi tarkempaa tutkimusta, jotta asiasta voitaisiin tehdä johtopäätöksiä.

11 Pohdinta

Oikeuskirjallisuudessa arvioidaan, ettei lapsilla ole riittävää luottamusta siitä, että aikuisilla olisi tahtoa ja kykyä huolehtia heidän asioistaan. Lapsi on vajaavaltaisuutensa vuoksi lähtökohtaisesti heikoin osapuoli niissä tilanteissa, joissa lapsen etu on ristiriidassa aikuisten tai yhteiskunnan etujen kanssa.²⁹⁷ Tutkimuksessa on osoitettu ja sen nojalta voidaan todeta, että syyt lasten luottamuspulaan eivät ole aiheettomia.

Tutkimuksen perusteella on yleistä, ettei lapsilla ole sijaishuollossa tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin siten kuin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät. Rajoitustoimenpiteiden osalta lapsen edun arviointi vaikuttaa monin tavoin puutteelliselta. Tutkimuksesta nousi esiin myös yksittäisiä positiivisia asioita rajoitustoimenpiteisiin liittyen. Yhdessä tapauksessa lapsiin kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden oikeudelliset edellytykset tiedostettiin, mutta on huomioitava, että tässäkin tilanteessa sijaishuoltoyksikön toiminnassa oli muita puutteita.

Lasten oikeuksien toteutuminen vaatii jatkuvaa ja moniammatillista yhteistyötä. Koska kyse on lapsen edun ensisijaisuudesta, lastensuojelun tulee toteuttaa sijaishuoltoa lapsen hyvinvoinnin ehdoilla. Lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin sekä lasten mielipiteet tulee ottaa huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa, siten kuin tässä työssä on aiemmin esitetty.

Esitetyn nojalta voidaan todeta, että oikeusasiamiehen tehtävänä on tutkia viranomaisten lainmukaista menettelyä. Kantelua edeltää lapsen tai hänen vanhempansa käsitys tai kokemus siitä, että hänen tai heidän oikeutensa ovat tulleet loukatuiksi. Ratkaisujen analysoinnin jälkeen voidaan todeta, ettei huoli ole ollut aiheeton. Ratkaisua tutkiessaan oikeusasiamies on saattanut nostaa esiin myös seikkoja, joita kantelija ei ole itse osannut tuoda esiin. Oikeusasiamiehen perustuslaillinen tehtävä on välttämätön ja tärkeä, sillä se paikkaa aukkoa suomalaisessa oikeusturvajärjestelmässä. Oikeusasiamiehen antamien esitysten ansiosta kansalainen voi päästä vihdoin kiinni omiin oikeuksiinsa.¹⁹⁶

²⁹⁷ Hakalehto 2018, 31.

Mitä tulee perustuslailliseen valvontajärjestelmään, suomalaisen ennakkollisen valvontajärjestelmän katsottiin osoittautuneen toimivaksi vuoden 1998 hallituksen esityksessä. Tämän yhteydessä selvitettiin, että ettei ennakkovalvonnalla pystytä varmuudella estämään ja ottamaan huomioon niitä tilanteita, joissa ongelmia perustuslain soveltamisessa ilmenee.²⁹⁸ Jälkimmäinen siteerattu lause konkretisoituu tässä tutkimuksessa sekä osoittaa todeksi sen, mitä hallituksen esityksessä on tunnistettu.

Lapsilla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuuksia ja valmiuksia suojautua sijaishuollon aikaisilta oikeudenloukkauksilta, sillä nämä asiat käsitellään jälkikäteisen laillisuusvalvonnan keinoin. Asiassa edellytetään tehokkaampia valvontakeinoja, kuten omavalvontaa ja jälkikäteistä valvontaa lastensuojelulta ja sijaishuoltoyksiköiltä. Yksi mahdollinen tapa sijaishuollon valvonnan kehittämiseen on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaishuollon lapsikohtaisen valvonnan toimintamalli²⁹⁹. Toimintamalli on jäsennelty siten, että se sisältää lapsikohtaisen valvonnan eri vaiheet, joita ovat ennakkollinen, suunnitelmallinen ja reaktiivinen valvonta³⁰⁰. Mallin keskeinen tarkoitus on toteuttaa lapsikohtaista valvontaa osana sijaishuollon sosiaalityötä. Tässä mallissa toteuttamisen vastuu on aina sijoitetun lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Tutkimusekonomisista syistä toimintamallia ei selvitetä tarkemmin³⁰¹.

Tilanteen korjaaminen edellyttää myös henkilöstön riittävää osaamista sekä tiedollista käsitystä lasten oikeuksiin ja rajoitustoimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Lasten oikeuksien toteutuminen vaatii, että jokainen aikuinen kantaa vastuunsa lasten oikeuksien suojelemisesta ja toteuttamisesta sekä aikuisten aitoa halua edistää näitä oikeuksia³⁰². Suomi on lasten oikeuksien yleissopimuksen sopimusvaltiona epäonnistunut yrityksessään saattaa yleissopimuksen periaatteet ja määräykset kaikkien kansalaisten tietoon.

Johtopäätöksenä on, ettei lasten oikeudet toteudu täysimääräisesti sijaishuollossa. Tätä voidaan ehkäistä riittävällä omavalvonnalla, huolellisella dokumentoinnilla sekä henkilöstön tiedollisen ja taidollisen osaamisen kehittämisellä. Tärkeintä on, että sijaishuollon henkilöstöllä on aito halu edistää lasten oikeuksien toteutumista

²⁹⁸ HE 1/1998 vp, 162-163.

²⁹⁹ Tämä toimintamalli pohjautuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Kysy ja kuuntele -hankkeeseen, joka toteutettiin vuosina 2019-2021. Kts. lisätietoja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021.

³⁰⁰ Työpaperin mukaan reaktiivinen valvonta määritellään epäkohtien tunnistamisena sekä niihin puuttumisena (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021, 14).

³⁰¹ Kts. tarkempia tietoja toimintamallista, sen tarkemmasta sisällöstä sekä vaatimuksista Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021.

³⁰² Hakalehto 2018, 432-433.

Tässä opinnäytetyössä on tuotu esiin useita ilmiöitä perustuslainmukaisuuden valvonnasta sekä lasten oikeuksien toteutumisesta. Näitä ilmiöitä voi hyödyntää tulevaisuuden tutkimuksissa sekä opinnäytetöissä eri aloilla. Opinnäytetyö soveltuu myös hyödynnettäväksi sosiaalityön tukena.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. WSOY: Helsinki.

Aarnio, A. 2006. Tulkinnan taito - Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. E-kirja. Helsinki: Talentum. Viitattu 16.11.2023.

Araneva, M. 2022. Lapsen suojele - toteuttaminen ja päätöksenteko. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 19.11.2023.

Hakalehto, S. 2018. Lapsioikeuden perusteet. E-kirja. Juridica-kirjasarjan 34. teos. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 13.8.2023.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V.-P. 2011. Perusoikeudet. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 21.9.2023.

Hirvonen, A. 2012. Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas Oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisen kirjallisten töiden laatijoille. 2 uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. E-kirja. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari. Viitattu 8.6.2023.

Jääskeläinen, P. 2020. Esipuhe. Teoksessa Markus, K., Lindstedt, J. & Reinboth, S. (toim.) Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020 - Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa. Helsinki: Edita Publishing Oy, 7-9.

Kananoja, A. 2016a. Sosiaalipolitiikka sosiaalityön kehiksenä. Teoksessa Kananoja, A., Martti Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalityön käsikirja. E-kirja. Helsinki: Tietosanoma. Viitattu 23.11.2023. 32-39.

Kananoja, A. 2016b. Sosiaalipolitiikan yhteiskunnallinen työnjako. Teoksessa Kananoja, A., Martti Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalityön käsikirja. E-kirja. Helsinki: Tietosanoma. Viitattu 24.11.2023. 40-46.

Kari, M. 2020. Syyttäjistä kehittäjäksi - Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi. Teoksessa Markus, K., Lindstedt, J. & Reinboth, S. (toim.) Eduskunnan oikeusasiamies 1920-2020 - Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa. Helsinki: Edita Publishing Oy, 11-19.

Mäenpää, O. 2023. Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 25.11.2023.

Ojanen, T. 2016. EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Ojanen, T. 2015. Perusoikeusjuridiikka. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Pölonen, P. 2013. Ylimmät laillisuusvalvojat. Teoksessa Koivurova, T., Pirjatanniemi, E. (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 435-462.

Raitio, J. & Tuominen, T. 2020. Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 13.6.2023.

Räty, T. 2023. Lastensuojelulaki - Käytäntö ja soveltaminen. 5., uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saastamoinen, K. 2020. Lapsi sijaishuollossa - Yhteydenpidon rajoittaminen ja rajoitustoimenpiteet. 2., uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. 2. uudistettu painos. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 8.6.2023.

Toivonen, V-M. 2017. Lapsen oikeudet ja oikeusturva - Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy.

Tolonen, H. & Linnanmäki, K. 2020. Uudistunut lapsenhuoltolaki. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy. Viitattu 9.10.2023.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuori, K. 2003. Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Viljanen, V.-P. 2001. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy.

Virallislähteet

HE 56/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.

HE 182/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 202/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 5/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVM 7/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2021.

PeVM 12/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

PeVM 10/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2008.

PeVM 2/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Muut lähteet

Committee on the Rights of the Children 2023. Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland. Viitattu 4.10.2023.
https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_52903_E+%283%29.pdf/9f19613d-5f18-4e33-cd8f-e06e60a5f1c1?t=1685706415853.

Committee on the Rights of the Children 2015. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). Viitattu 26.9.2023.
https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

Committee on the Rights of the Child 2009. General comment No. 12 (2009) - The right of the child to be heard. Viitattu 12.10.2023.

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>.

Committee on the Rights of the Child 2003. General Comment No. 5. (2003). Viitattu 25.9.2023.

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsiQql8gX5Zxh0cQqSRzx6Zd2%2FQRsDnCTcaruSeZhPr2vUevjbn6t6Gsi1fheVp%2Bj5HTLU2Ub%2FPZZtQWn0jExFVnWuhiBbqgAj0dWBoFGbK0c>.

Eduskunnan oikeusasiamies 2023a. Kansallinen valvontaelin (OPCAT). Viitattu 25.8.2023.

<https://www.oikeusasiamies.fi/kansallinen-valvontaelin-opcat->.

Eduskunnan oikeusasiamies 2023b. Kantelu oikeusasiamiehelle. Viitattu 9.8.2023.

<https://www.oikeusasiamies.fi/kantelu-oikeusasiamiehelle>.

Eduskunnan oikeusasiamies 2023c. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022. Toimintakertomus 2022. Viitattu 30.9.2023.

<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2022+web.pdf/72ba00e6-74ec-9c9c-82ca-239977afb8c7?t=1686828507646#kertomus2022.indd%3A.263427%3A9431>.

Eduskunnan oikeusasiamies 2016. Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin. Viitattu 19.10.2023.

<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42265/OPCAT+esite+suomi/1f473b30-f1e3-4a7a-a4ed-1526068e3177>.

Eduskunnan oikeusasiamies 2015. Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana - Oikeusasiamiehen tehtävien laajentuminen laillisuusvalvonnasta yksilön oikeuksien edistämiseen. Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta -juhlaulkaisu. Viitattu 19.10.2023.

https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlaulkaisu_2015/8d41113d-a50a-43a1-8713-e20d36bbb22f.

Euroopan komissio 2021. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia. Viitattu 6.10.2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF.

Ihmisoikeusliitto 2020, Suomessa on edelleen useita ihmisoikeusongelmia - 24 järjestöä jätti raportin YK:lle taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien lukuisista puutteista. Viitattu 12.9.2023. <https://ihmisoikeusliitto.fi/suomessa-on-edelleen-useita-ihmisoikeusongelmia/>.

Kuusikko, K. 2015. Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014, s. 3-22. <https://www-edilex-fi.nelli.laurea.fi/lakimies/125110001.pdf>.

Kääriäinen, A. 2022. Dokumentointi osana asiakasturvallisuutta. Janus vol. 30 (4) 2022, 392-406. Viitattu 19.11.2023. <https://journal.fi/janus/article/view/114678/75138>.

Laisaari, J. 2021. Lapsistrategia julkaisee lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 25.9.2023.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163343/VNK_2021_5.pdf?sequence=1.

Lapsiasiavaltuutettu 2023. Lapsiasia-valtuutetun tehtävät ja toimivalta. Viitattu 25.8.2023.

<https://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutetun-tehtavat>.

Lastensuojelun Keskusliitto 2018. YK:n sijaishuollon ohjeet. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 1/2018. Viitattu 20.10.2023. https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/sijaishuollon_ohjeet_final.pdf.

Oikeusministeriö 2023. Lapsiasianeuvottelukunta. Viitattu 25.8.2023.
<https://oikeusministerio.fi/lapsiasianeuvottelukunta>.

Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S.-R., Aaltonen, O.-P. & Carling, C. 2021. Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi - Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Viitattu 12.10.2023.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163043/VNTEAS_2021_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Sotkanet 2023. Tulostaulukko. Viitattu 15.11.2023.
<https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s84qttZNL7E2drTWNQQA®ion=s07MBA&year=sy5ztjbS0zUEAA==&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.1.1&buildTimestamp=202309010633>.

Suomen hallitus 2019. Yleissopimus lapsen oikeuksista - Suomen hallituksen yhdistetty viides ja kuudes määräaikaisraportti. Viitattu 4.10.2023.
<https://um.fi/documents/35732/0/CRC+SUOMEN+YHDISTETTY+VIIDES+JA+KUUNDE+M%C3%84%C3%84R%C3%84AIKAISSRAPORTTI.pdf/c3b26ca5-cbf2-d143-0645-e8b4037e4c97?t=1571142842916>.

Suomen YK-liitto 2023. YK ihmisoikeustoimijana. Viitattu 21.11.2023.
<https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/ihmisoikeudet/yk-ihmisoikeustoimijana>.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet Suomessa - Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle 2020. Viitattu 12.9.2023. <https://ihmisoikeusliitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/Taloudelliset-sosiaaliset-ja-sivistykselliset-oikeudet-Suomessa-varjoraportti-YKlle-4.pdf>.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2023. Ammatilliset perhekodeit. Lastensuojelun käsikirja. Viitattu 15.11.2023. <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-muodot/ammattilliset-perhekodeit>.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2021. Sijaishuollon lapsikohtaisen valvonnan malli. Työpäperi nro 4/2022. Viitattu 5.12.2023.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143709/URN_ISBN_978-952-343-808-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2016. Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset - HuosTa-hankkeen (2014-2015) päätulokset. Viitattu 24.11.2023.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/130536/URN_ISBN_978-952-302-644-5.pdf.

Ulkoministeriö 2023. Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989). Viitattu 2.10.2023.
https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/yleissopimus-lapsen-oikeuksista-1989-1?com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_vcCt60yvlDdt_assetEntryId=12296191.

Yhdistyneet kansakunnat 2023. Ihmisoikeudet. Viitattu 21.11.2023.
<https://unric.org/fi/ihmisoikeudet/>.

Oikeuskäytäntö

Eduskunnan oikeusasiamies 2022. EOAK/3502/2021.

Eduskunnan oikeusasiamies 2021. EOAK/2857/2021.

Eduskunnan oikeusasiamies 2021. EOAK/3115/2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 2021. EOAK/1237/2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 2020. EOAK/4031/2019.

Eduskunnan oikeusasiamies 2018. Tarkastuspöytäkirja EOAK/1353/2018.

Kuviot

Kuvio 1: Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältö, (mukaillen Raitio & Tuominen 2020, 323.)	23
Kuvio 2: Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (mukaillen PeVM 25/1994 vp, 4-5; Viljanen 2001, 37-38	31
Kuvio 3: Rajoitustoimenpiteiden erityiset edellytykset (Mukaillen lastensuojelulaki 11 luku).	51