

Oikeusministeriö¹
17.9.2019

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto työryhmän mietinnöstä (OM 2019:24) liittyen ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoon

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä liittyen ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoon.² Työryhmän mietinnössä on selvitetty ja arvioitu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Työryhmä on laatinut arviointiin perustuvat linjausehdotukset.

Sekä eduskunnan oikeusasiamiehellä (EOA) että valtioneuvoston oikeuskanslerilla (OKA) on merkittävä rooli lasten oikeuksien edistämisen ja varmistamisen, kuten useista viimeaikaisista EOA:n ja OKA:n ratkaisuista, kannanotoista ja lausunnoista on ollut todettavissa. Lapset ovat erityisen alttiita ihmisoikeusloukkauksille. Tämä johtuu mm. siitä, että lasten näkemyksiä ei edelleenkään riittävästi selvitetä ja oteta huomioon sekä siitä, että lapsilla on suuria vaikeuksia käyttää oikeusjärjestelmää oikeuksiensa suojeluun tai hyvityksen hakemiseen oikeuksiensa loukkauksista.³

LSKL pitää työryhmän esityksiä ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaosta kannatettavina

LSKL pitää työryhmän ehdotuksia selkeinä ja kannatettavina ja mietinnön perusteluita hyvinä. Molemmilla ylimmillä lainvalvojilla on merkittävä rooli lasten oikeuksien turvaamisessa, josta syystä tehtävien jaon päällekkäisyys on aiheuttanut ajoittain epäselvyyttä. Tämä on käynyt ilmi esimerkiksi keskusliittoon tulleista kansalaisten yhteydenotoista. Käsillä olevaan esitykseen kirjattu tehtävien jako näyttäytyy jo olemassa olevan (muotoutuneen) käytännön mukaisena. Esityksen mukaisesti lakiin kirjattuna tehtävien jako selkeytyy ja tulee läpinäkyvämmäksi yksittäisille kansalaisille sekä lasten kanssa työskenteleville eri alojen ammattilaisille.

¹ Lausuntopalvelu.fi <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=8d3c16c2-15b1-4058-8460-83b361e297de&respondentId=5df7f3ce-baf0-42ab-8648-a31391ed569a>

² Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako. Työryhmän mietintö. OM julkaisu 2019:24. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161658>

³ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2 (2002) Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli lapsen oikeuksien edistämisen ja suojelussa.

LSKL nostaa esiin lausunnossaan seuraavia lapsen oikeuksiin liittyviä asiakokonaisuuksia:

- Molempien laillisuusvalvojen toiminnalle turvattava **riittävät resurssit**. Muistiossa tuodaan esille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen huomattavan kehityksen mukanaan tuomaa muutosta ja uusia vaatimuksia ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin.⁴ Tämä edellyttää muun muassa sitä, että laillisuusvalvoja voi riittävän ajoissa ja omatoimisesti seurata viranomaisten menettelyä vaativissa tilanteissa ja puuttua havaittuihin ongelmiin, vaikkei niistä olisi kanneltukaan. Lasten oikeuksien kannalta tämä on keskeistä. Esimerkiksi lastensuojelun osalta EOA:n sijaishuoltopaikkoihin viime aikoina tekemät tarkastukset ovat tuoneet esille useita epäkohtia laitosten toiminnassa.⁵ Kuvaavaa on se, että lastensuojelun sijaishuollossa olevat lapset itse toivovat valvontaa ja nimenomaan täsmällistä valvontaa.⁶ **Valvontatoiminnan jatkuvalle kehittämiselle ja tehokkaalle toteuttamiselle tulee turvata riittävät resurssit.**
- Lapsen oikeuksien toteutumisen yhtenä merkittävänä haasteena Suomessa on todettu olevan se, että lapsille suunnatut oikeudelliset neuvontapalvelut ja oikeusturvakeinot ovat puutteellisia.⁷ Lasten mahdollisuudet tuntee oikeutensa ja käyttää niitä riippuvat pitkälti aikuisten halusta ja kyvystä toteuttaa oikeudet. YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamien päätelmien perusteella yhtenä keskeisenä lasten oikeuksien toteutumisen haasteena on lapsille soveltuvien oikeudellisten neuvontapalveluiden ja oikeusturvakeinojen puutteellisuus.⁸

EOA tiedottaa toiminnastaan lapsille ja nuorille heille suunnatuilla omilla sivuilla.⁹ Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on tuonut esille, että EOA:lla on panostettu matalan kynnyksen yhteydenottomahdollisuuteen.¹⁰ Tämä on erityisen tärkeää lasten ja nuorten osalta, joiden tietoisuus omista oikeusturvakeinoistaan on usein vähäistä ja kynnys yhteydenottoon on korkealla. Sakslin on todennut, että lasten ja nuorten kannalta yhteydenottokynnystä voisi edelleen madaltaa.¹¹ **On tärkeää, että lapset ymmärtävät voivansa käyttää oikeussuojakeinoja ja tuntevat ne, mikäli kokevat oikeuksiaan loukatun tai tullessa huonosti kohdelluksi.**

Mietinnössä esitetty tehtävien jako selkeyttää myös lasten ja nuorten mahdollisuutta olla asiassaan yhteydessä oikeaan laillisuusvalvojaan. Tärkeää on turvata lasten ja nuorten tiedon saanti tulevassa uudistuksesta. Mietinnössä tuodaan esille, että erityisestä neuvontalakimiehestä on kokemusta

⁴ Muistio s. 41-43.

⁵ mm. EOAK/5377/2018 (20.5.2019); EOAK/1353/2018 (3.7.2018)

⁶ Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin puheenvuoro ”Palvelujen haasteet EOA:n käytännön valossa” Hyvinvointioikeuden päivillä Tampereen yliopistolla keväällä 2019.

⁷ Suvianna Hakalehto (2018): Lapsioikeuden perusteet, s. 430-431.; Ks. myös Hakalehto & Heinonen: Tehokas ja riittävä oikeusturva kuuluu myös lapsille <https://www.lakimiesliitto.fi/blogi/tehokas-ja-riittava-oikeusturva-kuuluu-myos-lapsille/>

⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle (2011), kohta 14.

⁹ <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut>

¹⁰ Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin puheenvuoro ”Palvelujen haasteet EOA:n käytännön valossa” Hyvinvointioikeuden päivillä Tampereen yliopistolla keväällä 2019.

¹¹ Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin puheenvuoro ”Palvelujen haasteet EOA:n käytännön valossa” Hyvinvointioikeuden päivillä Tampereen yliopistolla keväällä 2019.

esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa ja tästä voisi olla hyötyä myös uudesta tehtävien jaosta tiedottamisessa.¹² EOA:n lasten ja nuorten sivuilla tuodaan esille neuvontalakimiehen palvelut, kun yhteydenottaja haluaa kysyä yleisellä tasolla kantelun tekemisestä.¹³ Neuvontalakimiehen palvelut on koettu mielekkääksi myös LSKL:ään yhteyttä ottavien kansalaisten osalta. **LSKL pitää hyvänä erityisesti lasten ja nuorten kannalta, että he saavat henkilökohtaista neuvontaa kantelun tekemiseen ja osaavat suunnata kantelun oikealle taholle.**

- LSKL pitää **erityisen kannatettavana** esitystä siitä, että lakiin kirjattaisi nimenomaiset säännökset **OKA:n ja EOA:n välisestä yhteistyöstä laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi.**¹⁴ Mietinnössä tuodaan esille, että tehtävien jaon eriytymisen myötä joillakin sektoreilla kanteluista saatava tieto tulisi toisen laillisuusvalvojan osalta vähenemään. Koska molemmilla tahoilla on merkittävä rooli lapsen oikeuksien valvojana, on tärkeää, että esim. sosiaalihuollon asioissa kanteluista saatava olennainen informaatio ja esille nousevat epäkohdat ovat molempien laillisuusvalvojen tiedossa. Vaikka em. sosiaalihuollon sektori tulisi kanteluiden osalta olemaan vahvemmin EOA:n tehtäväaluetta, kanteluista saatavalla tiedolla on keskeinen merkitys myös OKA:n valvonta- ja vaikuttamistyössä (esim. lainvalmistelun valvonta).
- **Lapsivaikutusten arvioinnin** järjestelmällinen ja laadukas toteuttaminen **lainvalmistelussa.** Lapsivaikutusten arvioinnin lisääminen tai käyttöönotto ovat sisältyneet jo useamman hallituksen ohjelmaan. Siitä huolimatta asia ei ole edennyt lainsäädännön tai talousarviopäätösten valmistelussa. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön Itlan kesäkuun alussa julkaistava selvitys osoittaa, ettei lapsivaikutuksia arvioida systemaattisesti hallituksen esityksissä. Niissäkin tapauksissa, joissa arviointia on tehty, se on yleensä jäänyt kapeaksi tai pintapuoliseksi.

Oikeuskansleri on ottanut kantaa lapsivaikutusten arvioinnin tehostamiseksi ja laadun parantamiseksi¹⁵ ja todennut voivansa pitää lainvalmistelussa lapsen edun ja osallisuuden teemaa esillä sekä kysyä vaikutusarviointien ja niiden hyödyntämisen perään ylimmän laillisuusvalvojan roolinsa puitteissa. **On toivottavaa, että ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaon uudistuksen myötä oikeuskanslerilla on mahdollisuuksia keskittyä enenevässä määrin lainvalmistelun laadun ja etenkin lapsivaikutusten arvioinnin tarkasteluun.**¹⁶

¹² Työryhmän mietintö s. 74.

¹³ <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut/ota-yhteytta>

¹⁴ Työryhmän mietintö s. 94-95.

¹⁵ Tiedämmekö sittenkään kuinka lapsiystävällinen Suomi on ja kuinka hyvin lapsen oikeudet toteutuvat?

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöystin kommenttipuheenvuoro Itsenäisyyden juhluvuoden lasten säätiön ITLA:n teettämän selvityksen lapsivaikutusten arvioinnista julkistamistilaisuudessa 4.6.2019

<https://www.okv.fi/se/tiedotteet-ja-puheenvuorot/513/tiedammeko-sittenkaan-kuinka-lapsiystavallinen-suomi-ja-kuinka-hyvin-lapsen-oikeudet-toteutuvat/>; Ks. myös Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, K 4/2018 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_4+2018.pdf

¹⁶ Myös pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa todetaan laadukkaana lainvalmistelun olevan keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimitietin näkökulmasta. Hallitusohjelmassa luvataan sitoutua tietopohjaisen politiikan tekoon sekä **systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa.** Hallitusohjelmaan on myös kirjattu, että lapsivaikutusten arviointia tehdään kaikessa päätöksenteossa.

- Eduskunnan oikeusasiamiehellä on käytännössä erityistehtävä lapsen oikeuksien valvonnassa¹⁷, mikä nousee aiempaa selkeämmin esille mietinnössä esitetyissä kirjauksissa. Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun katsotaan yhdessä muodostavan lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen kansallisen valvonnan. Lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan päätelmissä suositellut eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun välisen yhteistyön tehostamista ja kehottanut turvaamaan järjestelmälle riittävät taloudelliset ja tekniset resurssit sekä henkilöstöresurssit.¹⁸ **Mietinnön esitys laillisuusvalvojen tehtävien jaosta tarjoaa samalla mahdollisuuden vahvistaa ja selkeyttää EOA:n ja lapsiasiavaltuutetun yhteistyötä.**

Mietinnössä tuodaan esille, että EOA:lle kirjattaisiin selkeämmin lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumiseen liittyvät ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät.¹⁹ Tämä merkitsi työryhmän mukaan laillisuusvalvonnan keskittämistä oikeusasiamiehelle suljettujen laitosten lisäksi muissakin säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta merkityksellisissä toimenpiteissä. Mietinnössä todetaan, että lapsen oikeuksien kannalta kyse voisi olla esimerkiksi *valvonnasta perhehoitona järjestettävässä sijaishuollossa ja muissa lastensuojelullisissa toimenpiteissä* sekä varhaiskasvatusta ja perusopetusta toteutettaessa. LSKL kannattaa kyseistä mietinnön esitystä ja arvostaa sitä erityisesti lastensuojeluun liittyvän näkökulman osalta.²⁰

- Mietinnön mukaan EOA:lla lapsen oikeuksien näkökulmaa pidetään esillä läpäisyperiaatteen mukaisesti myös kaikissa muissa asioissa eikä pelkästään tyyppillisissä lapsia koskevissa aihealueissa (esim. lastensuojelu).²¹ **LSKL pitää erityisen tärkeänä paitsi OKA:n ja EOA:n välistä yhteistyötä myös EOA:lla esittelijöiden keskinäistä yhteistyötä.** Lapsen oikeuksien kannalta on merkittävää, että lapsiasiain erikoistuneiden esittelijöiden asiantuntemusta ja osaamista hyödynnetään aidosti ja ratkaisulinjan läpileikkaavasti. Tällöin **lapsen oikeuksien näkökulma on mukana systemaattisesti kaikissa lapsia koskevissa asioissa** eikä vain nk. tyyppillisissä lapsiasioissa. Tämä myös vahvistaa ja strukturoi lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden tulkintaa eri oikeudenaloilla.²²

¹⁷ Lapsen oikeuksia koskeva valvonta tuli omana asiaryhmänään toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtäväksi vuonna 1998 (PeVM 5/1997 vp ja HE 129/1997 vp).

¹⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle (2011), kohta 14. Komitea on viitannut resurssikysymyksessä YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttiin nro 2 (2002) Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli lapsen oikeuksien edistämässä ja suojelussa.

¹⁹ Työryhmän mietintö s. 85.

²⁰ Ks. asiasta esim. Susanna Hoikkala & Tove Lönnqvist: Lastensuojelun perhehoitoakin on ohjattava ja valvottava systemaattisesti <https://www.lskl.fi/blogi/lastensuojelun-perhehoitoakin-on-ohjattava-ja-valvottava-systemaattisesti%E2%80%AF/>; Susanna Hoikkala & Raija Kojo & Jaana Tervo & Teija Aaltonen: Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli - Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa, Työpäpaperi 19/2017, THL https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/132271/URN_ISBN_978-952-302-855-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²¹ Työryhmän muistio s. 18.

²² Ks. esim. EOAK/5948/2016 (25.5.2018) ja EOAK/6946/2017 (25.5.2018) lapsen edun arviointiin liittyen.