

Oikeusministeriölle
VN/5035/2018

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liittyen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jakoon

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki.

Ehdotettu laki sisältäisi voimassa olevaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaon perusteista. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyt erityistehtävät sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvat ja tosiasialliset erikoistumisalat. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat ylimmän laillisuusvalvonnan uudenlaiset erikoistumistarpeet. Tarkoituksena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävien jako.

Ehdotettu laki antaisi nykyistä paremmat edellytykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen työnjaon tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen siten, että se vastaisi myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita. Esityksen tavoitteena on myös ylimpien laillisuusvalvojen voimavarojen käytön tehostaminen päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä.

Esityksellä ei olisi vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan, vaan tehtävien jakaminen olisi vastaisuudessakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

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

LSKL pitää lasten oikeuksien osalta esitysluonnoksen esityksiä selkeinä ja kannatettavina. Ylimpien lainvalvojen tehtävien jaon osittainen päällekkäisyys on aiheuttanut ajoittain epäselvyyttä. Tämä on käynyt ilmi esimerkiksi keskusliittoon tulleista kansalaisten yhteydenotoista. Esitysluonnokseen kirjattu tehtävien jako näyttää jo olemassa olevan (muotoutuneen) käytännön mukaisena. Em. tavalla lakiin kirjattuna tehtävien jako selkeytyy ja tulee läpinäkyvämmäksi yksittäisille kansalaisille sekä lasten kanssa työskenteleville eri alojen ammattilaisille.

LSKL kannattaa esitysluonnoksen (3 § 7 kohta) ehdotusta, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista. Esitys on kannatettava, sillä oikeusasiamiehellä on käytännössä erityistehtävä lapsen oikeuksien valvonnassa. Oikeusasiamiehen erityistehtävä nousee aiempaa selkeämmin esille esitysluonnoksen ehdotuksissa. YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan päätelmissä korostanut eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun välisen yhteistyön tehostamista ja kehottanut turvaamaan järjestelmälle riittävät taloudelliset ja tekniset resurssit sekä henkilöstöresurssit. Esitys laillisuusvalvojen tehtävien jaosta voisi edelleen vahvistaa EOA:n ja lapsiasiavaltuutetun yhteistyötä.

Oikeusasiamies toimii myös osana YK:n vammaisyleissopimuksen mukaista valvontarakennetta. Vammaisten lasten ja turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutumisen kannalta esitysluonnoksen ehdotus (3 § 7 kohta) on erityisen kannatettava ja perusteltu, sillä molemmat lapsiryhmät ovat haavoittavassa asemassa, ja eduskunnan oikeusasiamies on ottanut useasti kantaa ja kiinnittänyt huomiota kyseisten lapsiryhmien oikeuksien toteutumiseen. Esitysluonnoksen ehdotus on tärkeä myös moniperustaisen syrjinnän tunnistamisen ja siihen vaikuttamisen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ehdotettu tehtävien jako selkeyttää myös lasten ja nuorten mahdollisuutta olla asiassaan yhteydessä oikeaan laillisuusvalvojaan.

Lapsen oikeuksien toteutumisen yhtenä merkittävänä haasteena Suomessa on todettu olevan se, että lapsille suunnatut oikeudelliset neuvontapalvelut ja oikeusturvakeinot ovat puutteellisia (Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle 2011). Lasten mahdollisuudet tuntea oikeutensa ja käyttää niitä riippuvat pitkälti aikuisten halusta ja kyvystä toteuttaa oikeudet. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on tuonut esille, että EOA:lla on panostettu matalan kynnyksen yhteydenottomahdollisuuteen. 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. On tärkeää, että lapset ymmärtävät voivansa käyttää oikeussuojakeinoja ja tuntevat ne, mikäli kokevat oikeuksiaan loukatun tai tulleen huonosti kohdelluksi.

Esitysluonnoksessa todetaan, että uuden tehtävienjaon tunnetuksi tulemista voidaan jouduttaa myös sillä, että laillisuusvalvojat tarjoavat neuvontaa kantelun tekemistä harkitseville. Erityisestä neuvontalakimiehestä on kokemusta esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa. 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 lasten oikeuksien toteutumisen kannalta perusteltuna myös sitä, että eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettyjä tehtäviä olisivat asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta (esitysluonnoksen 3 § 4 kohta). Kuten säännöksen perusteluissa todetaan, säännöksellä on yhteys 3 §:n 5-7 kohtiin, joissa säädettäisiin oikeusasiamiehen kansainvälisistä ja kansallisista erityistehtävistä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Haavoittavassa asemassa olevien lasten osalta on hyvin mahdollista, että kanteluperuste kiinnittyy samanaikaisesti useisiin alakohtiin, josta syystä on perusteltua, että asia on kokonaisuudessaan eduskunnan oikeusasiamiehellä ratkaistavana.

Esitysluonnoksen 3 § 5 kohdan mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014, OPCAT) 3 artiklassa tarkoitetulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä. Asia on selkeästi kannatettava, sillä oikeusasiamiehellä OPCATin mukaisena kansallisena valvontaelimenä on keskeinen asema mm. lastensuojelulaitosten, koulukotien ja säilöönottoyksiköiden valvonnassa. Kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota vapautensa menettäneiden haastatteluihin ja niillä on kertynyt runsaasti kokemusta lasten ja nuorten tapaamisesta sekä heidän näkemystensä kuulemisesta.

Yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys on tuonut mukanaan muutosta ja uusia vaatimuksia ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin. 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. Kuvaavaa on se, että lastensuojelun sijaishuollossa olevat lapset itse toivovat valvontaa ja nimenomaan täsmällistä valvontaa (Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin puheenvuoro ”Palvelujen haasteet EOA:n käytännön valossa” Hyvinvointioikeuden päivillä Tampereen yliopistolla keväällä 2019). Valvontatoiminnan jatkuvalla kehittämisellä ja tehokkaalla toteuttamisella tulee turvata riittävät resurssit.

Esitysluonnoksen 5 §:n mukaisesti oikeuskansleri ja oikeusasiamies vaihtavat keskinäisesti tietoja. Säännösehdotuksen perusteluissa todetaan, että tässä tarkoituksessa laillisuusvalvojien olisi vaihdettava tietoja esimerkiksi toimintansa painopisteistä ja sen kehittämistarpeista sekä laillisuusvalvonnan yleisistä oikeudellisista kysymyksistä, kuten laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta merkityksellisistä ratkaisukäytännön linjauksista. LSKL pitää tärkeänä yhteistyötä laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi. Esitysluonnoksessa todetaan, 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 laillisuusvalvojien tiedossa. Vaikka 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).

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

Oikeuskansleri on viime vuosina ottanut kantaa lapsivaikutusten arvioinnin tehostamiseksi ja laadun parantamiseksi 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 laillisuusvalvojien tehtävien jaon uudistuksen myötä oikeuskanslerilla on mahdollisuuksia keskittyä enenevässä määrin lainvalmistelun laadun ja etenkin lapsivaikutusten arvioinnin tarkasteluun.