

Neuvotteleva virkamies Susanna Hoikkala 9.2.2021
Neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asia: K 15/2020 vp - Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Aihe: Lastensuojelun valvonta

Lastensuojelupalveluiden valvonta

Lastensuojelupalvelujen valvonnassa havaittuihin epäkohtiin on kiinnitetty huomiota lainsäädäntötyössä ja kansallisessa kehittämisessä viime vuosina. Esimerkiksi 1.1.2020 voimaan tulleiden lastensuojelulain (417/2007) uudistusten tavoitteena oli vahvistaa sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumista ja heidän omia oikeuksiaan koskevaa tietoisuutta sekä tehostaa valvontaa. Lainmuutoksilla vahvistettiin lapsen oikeutta hyvään hoitoon ja kasvatukseen sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeelliseen valvontaan ja huolenpitoon. Lainmuutos sisälsi tarkennuksia rajoitusten käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä sekä säännökset hyvän kohtelun suunnitelmasta, jolla voidaan parhaimmillaan vähentää rajoitustoimenpiteiden tarvetta. Lapsilla, nuorilla ja heidän perheillään on tiedollisia puutteita omista oikeuksistaan ja lastensuojelun oikeusturvakeinoista. Sijaishuoltopaikan ja lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden tehtävänä on huolehtia, että lapsille annetaan riittävästi ja heille ymmärrettävällä tavalla tietoa oikeusturvakeinoista. Lasta tulee auttaa muistutuksen tai kantelun tekemisessä sosiaalitoimeen, aluehallintovirastoon, Valviraan tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lastensuojelun valvonnan haasteena on, että valvonta on jakautunut eri toimijoille (kunnat, AVI:t, Valvira, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri) ja valvontaa koskeva sääntely on monimutkainen. Osittain tämä selittyy lastensuojelun palvelu- ja tuottajarakenteen moninaisuudella. Valvontamekanismit ja -menettelyt ovat osittain erilaiset lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollon palveluissa. Valvonta toteutuu eri tavoin myös lastensuojelun perhe- ja laitoshoidossa. Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa (suora) valvonta on vain kunnalla, käytännössä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä, mutta luvanvaraisessa sijaishuollossa myös muilla valvontaviranomaisilla.

Lastensuojelun valvontaa on kehitetty ja kehitetään paraikaa useissa hankkeissa.

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan mallinnuksen (THL työpaperi 19/2017) tarkoituksena oli jäsentää lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa, selkiyttää ja yhdenmukaistaa nykyisiä toimintatapoja sekä eri ohjaus- ja valvontatoimijoiden rooleja ja vastuunjakoa. Siinä erotettiin sijaishuoltopaikka- ja lapsikohtainen valvonta sekä huomioitiin eri sijaishuoltomuotojen erityispiirteet. Mallin tavoitteena oli vahvistaa keinoja sijoitettujen lasten ja nuorten tarpeiden kuulluksi tulemiseksi omissa sijaishuoltoyhteisöissään ja lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton julkaisemassa päivitetystä lastensuojelun laatusuosituksessa (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2019:8) on käsitelty lastensuojelun ja sijaishuollon valvonnan kokonaisuutta.

Valvonnan ja sen menettelyiden yhdenmukaisuutta on lastensuojelun kentältä saatujen viestin perusteella tarpeen kehittää edelleen.

Lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan kansallisiin tehtäviin on kohdennettu lisäresurssia siten, että aluehallintovirastoille osoitettiin kuuden henkilötyövuoden lisäresurssi vuodesta 2019 lähtien ja Valviralle yksi henkilötyövuosi vuodesta 2021 lähtien. Lastensuojelun sijaishuolto on yksi kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatoiminnan kohde vuonna 2021. Vuoden 2020 alusta lähtien aluehallintoviraston on valvontaa toteuttaessaan varattava lapselle tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettaman aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän (toimikausi 24.6.2019–30.6.2021) tavoitteena on muun muassa varmistaa, että lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista; lastensuojelun valvonnan käsittelyaikataavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja vaikuttavampaan valvontaan toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa, sekä lastensuojelun valvonnan menettelyt yhdenmukaistuvat ja tehostuvat kaikissa aluehallintovirastoissa parhaiden käytäntöjen mukaisiksi. Seurantaryhmä toteuttaa selvityksen, jossa arvioidaan aluehallintovirastojen toimintamalleja ja toiminnan johtamista. Seurantaryhmän tehtävänä on myös laatia tilannekuva lastensuojelun valvonnan vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja resursseista aluehallintovirastoissa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran ja aluehallintovirastojen peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat-vastuualueiden nykyisen virastorakenteen keskeisiä kehittämistarpeita selvitetään sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa STM:n toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien organisointia koskevassa työryhmässä (toimikausi 19.10.2020–31.8.2021). Työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää eri toimintamalli- ja organisointivaihtoehtoja sekä arvioida niiden vaikutuksia. Tällä hetkellä usealle eri toimijalle jakautuneet valvontatehtävät ja -vastuut hankaloittavat jossain määrin tehokasta ohjaus- ja valvontatoimintaa.

Lastensuojelun vaativan sijaishuollon työryhmä (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:28) työryhmä ehdottaa säädettäväksi sosiaalityöntekijöiden mitoituksesta (enintään 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuodesta 2022 lähtien) pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti, mikä parantaisi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän mahdollisuutta huolehtia yleisesti siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa palvelut ja tuen sekä toteuttaa vastuusosiaalityöntekijälle säädetystä valvontatehtävästä. Vastuusosiaalityöntekijällä on keskeinen asema sijoitetun lapsen hyvinvoinnin varmistajana. Suuret asiakasmäärät, työntekijöiden vaihtuvuus ja sijaishuoltopaikkojen maantieteellinen hajanaisuus saattavat heikentää lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia toteuttaa lapsikohtaista valvontaa.

Osana kansallista lapsistrategiaa valmisteltu selvitys sijaishuollossa olevien lasten kanteluista eduskunnan oikeusasiamiehelle tullaan julkaisemaan lähiaikoina. Selvitys kokoaa yhteen tärkeää tietoa lasten itsensä kautta lastensuojelun valvonnan kehittämiseksi.

Tietopohja

Lastensuojelun valvonnassa hyödynnetään esimerkiksi määräaikaseurantaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos pyytää lastensuojelulain 27 a §:n nojalla kunnilta tai kuntayhtymiltä kaksi kertaa kalenterivuodessa lastensuojelulain 26 §:n 5 momentissa ja sosiaalihuoltolain 36 §:n 3 momentissa säädettyjen määräaikojen toteutumisen ja valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. THL luovuttaa ne edelleen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira) sen valtakunnallista sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontatehtävää varten. THL on yhteistyössä STM:n ja Valviran kanssa tarkentamassa tiedonkeruuseen liittyvää ohjeistusta kerättävän tiedon täsmällisyyden vahvistamiseksi. Tiedonkeruu tuottaa tietoa palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen toteutumisesta, mutta ei laadullista tietoa arviointien sisällöstä eikä myöskään tietoa siitä, milloin asiakas alkaa saada palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi määriteltyjä palveluja.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ilmoitusvelvollisuudesta säädetään sosiaalihuoltolain 48 §:ssä. Tiedot ilmoituksista tulee olla esimerkiksi kunnissa saatavilla. Niitä tulee hyödyntää osana omavalvontaa ja toiminnan kehittämistä. Ilmoitusvelvollisuus tulee olla kirjoitettuna myös yksiköiden omavalvontasuunnitelmaan. Valtakunnallista tiedonkeruuta ammattihenkilöiden ilmoituksista ei kuitenkaan ole. Sosiaalihuollon tiedonkeruuta tullaan kehittämään lähivuosina. Valvonnan tarpeet pyritään entistä paremmin huomioimaan osana THL:n tilastotoimintaa.

Lastensuojelulaitoskenttä on pirstaleinen ja niiden palvelujen laadusta ole kansallisesti vertailukelpoista tietoa. Tietoa lastensuojelulaitosten kokonaismäärästä ei ole saatavilla keskitetysti. Tähän on ehdotettu kansallisen sijaishuoltopaikkarekisterin perustamista. THL:ssa käynnissä olevan Lasteri-hankkeen (Kansallinen tietopohja lastensuojelulain nojalla ympärivuorokautista hoitoa lapsille, nuorille ja perheille antavista yksiköistä, 2019–2021) tavoitteena on kehittää yhtenäistä sijaishuollon tietopohjaa viranomaiskäyttöön. Tarkoituksena on sisällyttää tietopohjaan myös keskeinen yksikköjen toimintaa koskeva valvontatieto tarkastuskäynneiltä, kanteluista ja päätöksistä, jolloin päällekkäistä työtä voitaisiin vähentää ja sujuvoittaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä. Keusote koordinoi parhaillaan sote-rakenneuudistusvaltionavustuksella toteutettavaa Lasteri-pilottihanketta. Keusoten lisäksi hankkeeseen osallistuvat Helsingin kaupunki ja Satakunta.

Lapsi- ja sijaishuoltopaikkakohtainen seuranta ja valvonta eivät toteudu kaikilta osin systemaattisesti, mikä saattaa vaarantaa sijoitettujen lasten oikeuksien ja tarpeen mukaisen sijaishuollon toteutumisen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella käynnissä olevassa tutkimus- ja kehittämishankkeessa (Kysy ja kuuntele – sijoitettujen lasten hyvinvointi ja systemaattinen kuuleminen sijaishuollossa, 2019–2021) tutkitaan sijoitettuihin olevien lasten kokemuksia ja kohtelua sijaishuoltopaikassa, epäkohtiin tarttumista helpottavia ja vaikeuttavia seikkoja eri tasoilla sekä vahvistetaan ja kehitetään sosiaalityöntekijän keinoja tarttua epäkohtiin ja korjata niitä. Hanke tähtää muutokseen lasten ja nuorten kuulemisen tavoissa ja rakenteissa kaikilla tasoilla sekä systemaattisesti vahvistaa ja kehittää lasten osallisuuden ja kuulemiseen toteutumista sosiaalityön käytännöissä. Hankkeessa kehitetään myös perhehoidon valvonnan sisältöjä.

Sijaishuollon rajoituksista ei ole kattavaa ja päivittyvää tietopohjaa. Lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden ja aluehallintovirastojen erityisenä tehtävänä on valvoa rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja toimeenpanoa sijaishuollon aikana. Sijaishuoltoa tarjoavan palveluntuottajan tehtävänä on varmistaa lasten tarpeisiin vastaava ja lainmukainen kohtelu sekä kuvata rajoitustoimenpiteiden käytön

periaatteet omavalvontasuunnitelmassa ja lasten hyvää kohtelua koskevassa suunnitelmassa. Lastensuojelun vaativan sijaishuollon työryhmä on ehdottanut tarkennuksia sijaishuollon rajoituksia koskevien toimenpiteiden kirjaamiseen. Ehdotus mahdollistaisi nykyistä paremman tietopohjan syntymisen rajoitusten valvontaa varten.

Lastensuojelun omavalvonta

Sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Omavalvontasuunnitelma toimii parhaimmillaan hyvänä laadun kehittämisen välineenä. Silloin kun omavalvontasuunnitelmat ovat avoimesti ja yleisesti nähtävillä esimerkiksi toimintayksikön internetsivuilla, esimerkiksi läheisten on helpompi tarttua suunnitelman vastaiseen toimintaan. Tällöin omavalvonta voi vaikuttaa myönteisesti lastensuojelupalvelujen piirissä olevien oikeusturvaan ja palvelujen kehittämiseen.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota omavalvonnan sekä lainsäädännössä ja ohjauksessa tarkoitetun omavalvonnan väliseen eroon, koska omavalvonnan tarkoitus ei tällä hetkellä aina toteudu siten kuin on tarkoitus. Tämä on tunnistettavissa myös lastensuojelupalveluissa. Omavalvontaa tulee näin kehittää ja löytää toimivia ratkaisuja.

Omavalvonnan osalta lastensuojelulakiin on vuoden 2020 alusta lisätty säännös hyvää kohtelua koskevasta suunnitelmasta. Lain 61 b §:n mukaan palvelujen tuottaja vastaa siitä, että lastensuojelulaitoksessa, jossa tämän lain nojalla sijoitetun lapsen hoito ja huolenpito järjestetään, laaditaan yleinen hyvää kohtelua koskeva suunnitelma osana omavalvontasuunnitelmaa. Säännöksessä on säädetty yksityiskohtaisesti siitä, mitä tietoja suunnitelman tulee pitää sisällään. Hyvää kohtelua koskevan suunnitelman laatimisessa ja sen tarkistamisessa on kuultava toimintayksikköön sijoitettuja lapsia ja heille on annettava mahdollisuus osallistua suunnitelman tekemiseen. Valmis suunnitelma tulee lisäksi käydä yhdessä läpi yksikköön sijoitettujen lasten kanssa ja suunnitelma tulee sijoittaa kaikkien nähtäville. Suunnitelma tulee lähettää tiedoksi lapsen sijoituksesta vastaavalle kunnalle ja yksikköön sijoitetun lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle sekä se tulee arvioida ja tarkistaa vuosittain.

Suunnitelmalla pyritään muun ohella rajoitustoimenpiteiden käytön ennaltaehkäisyyn ja hyvin laadittu suunnitelma voi parhaimmillaan vähentää rajoitusten käytön tarvetta. Omavalvontasuunnitelmien ja niihin sisällytettävien hyvän kohtelun suunnitelmien tulisi olla asiakasystävällisiä, jolloin erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden lapsiystävällisyyteen.