



Lastensuojelun uudistukset  
-liian pieniä tekoja?



# Mitä kuuluu lastensuojelu? -julkaisusarja osa 1.

## Lastensuojelun uudistukset -liian pieniä tekoja?

Lastensuojelun Keskusliitto

Kuva: Istock

Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu, 3/2018

ISBN: 978-952-7002-31-5 (pdf)

ISSN: 2489-4885

# 1. Johdanto

Lastensuojelun Keskusliitto toteuttaa vuosina 2018–2019 julkaisukokonaisuuden, jossa tarkastellaan eri näkökulmista sitä, miten lastensuojelu tällä hetkellä toimii. Lastensuojelua lähestytään monipuolisesti sekä asiakkaiden, työntekijöiden että laajemmin palvelujärjestelmän näkökulmasta. Keskeistä on saada lasten ja perheiden ääni kuuluviin. Julkaisukokonaisuuden avulla keskusliitto haluaa lisätä erityisesti lasten ja perheiden parissa työtään tekevien ammattilaisten ja päättäjien ymmärrystä lastensuojelun nykytilasta, mahdollisuuksista ja kehittämistarpeista. Näin vaikutetaan myös lastensuojelun julkisuuskuvaan.

Käsillä on julkaisukokonaisuuden ensimmäinen osa, jossa tarkoituksena on pohtia, miten viimeaikaiset selvitykset ja lainsäädännölliset muutokset ovat uudistaneet lastensuojelua. Ja kysyä; mitä kuuluu, lastensuojelu?

Lastensuojelun tilaa on selvitetty tällä vuosikymmenellä lukuisissa arvioinneissa ja selvityksissä. Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttama lastensuojelua koskeva tuloksellisuustarkastus selvitys valmistui vuonna 2012. Sen jälkeen suomalaista lastensuojelua ravisutti 8-vuotiaan tytön kohtalo, jossa pieni, lastensuojelun asiakkaana ollut tyttö kuoli oman isänsä ja tämän avovaimon raa'an pahoinpitelyn seurauksena. Tapaus herätti tarkastelemaan asiaa nimenomaan lastensuojelun näkökulmasta: mitä olisi pitänyt tehdä toisin. Syntyi joukko arviointeja ja selvityksiä toimenpide-ehdotuksineen ja suosituksineen.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä arvioi kesällä 2013 julkaistussa Toimiva lastensuojelu - loppuraportissaan toimenpiteitä, joilla lastensuojelusta sekä ylipäätään lasten ja perheiden saamista palveluista olisi mahdollista tehdä sellaisia, että ne vastaisivat lasten ja perheiden yksilöllisiin tarpeisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Raporttia koskeva toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019 valmistui vuotta myöhemmin.

Nyt on aika tarkastella, miten tehtyihin suosituksiin ja kehittämissuosituksiin on tartuttu. Ovatko suositukset ottaneet tuulta purjeisiin? Ovatko toimintakäytännöt muuttuneet?

Tämä katsaus tarjoaa lukijalle kolme näkökulmaa uudistamistyöhön, jota lastensuojelun kehittämiseksi on viime vuosien aikana tehty. Ensimmäisessä osassa arvioidaan suositusten toimeenpanoa lastensuojelun kansallisen kehittämisen näkökulmasta. Toisessa osassa keskitytään yksityiskohtaisemmin normiohjauksessa tapahtuneisiin muutoksiin. Tarkoituksena on tarjota lukijalle mahdollisimman objektiivinen kuva niistä lainsäädännöllisistä toimituksista, joihin on ryhdytty Toimiva lastensuojelu -loppuraportissa esitettyjen toimenpide-ehdotusten pohjalta. Katsauksen kolmannen osion on kirjoittanut Toimiva lastensuojelu -työryhmän jäsen Matti Rimpelä. Hän on keskittynyt tekstissään toimenpiteisiin, joiden voidaan katsoa muuttaneen käytäntöjä ja menettelytapoja siinä määrin, että niillä voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös arkityön kehittämiseen ennakoituun suuntaan.

Kussakin osiossa tarkastelu on rajattu tiettyihin toimenpidesuosituksiin. Erilaisten lähestymistapojen ja näkökulmien ohella katsauksen kolme osiota täydentävät siten toisiaan sisällöllisesti.

Parhaillaan on meneillään useita hankkeita, joiden avulla lastensuojelua on tarkoitus uudistaa. Osa hankkeista kiinnittyy lapsi- ja perhepalveluiden (LAPE) muutosohjelmaan, ja monia Toimiva lastensuojelu -työryhmän toimenpidesuosituksia kehitetäänkin LAPE-hankkeiden piloteissa eri puolilla Suomea. Koska muutostyö on vielä meneillään ja ensimmäisiä tuloksia on vasta syntynyt, tarkastellaan katsauksessa vain rajallisesti LAPE:n osana kehitettäviä lastensuojelun työkäytäntöjä ja -menetelmiä, joiden kehittämiseen Toimiva lastensuojelu -työryhmä esitti toimenpide-ehdotuksia.

Tässä katsauksessa ei käsitellä myöskään henkilöstön osaamista koskevia suosituksia. Tämän vuoden alussa selvityshenkilö Aulikki Kananoja käynnisti työnsä, joka keskittyy lastensuojelun henkilöstön riittävyteen, jaksamiseen ja osaamiseen. Ensimmäisen vaiheen arvio valmistui helmikuun lopussa, ja seuraava vaihe valmistuu vuoden lopussa.

Keskeneräisen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen vuoksi myös kuntien toimintamallien kehittämistä ja palvelurakenteen muuttamista koskevien suositusten toimeenpanon tarkempi arviointi on jätetty tämän katsauksen ulkopuolelle. Ulkopuolelle on rajattu myös jälkihuoltopalveluiden kehittämistä koskevat suositukset. Lastensuojelun Keskusliitto päivitti Toimiva lastensuojelu -selvitystyön jälkeen jälkihuolto-oppaan, jossa kuvattiin toimivia tapoja järjestää jälkihuollon tuki ja palvelut.

2.  
Missä mennään?  
Reflektio  
Toimiva lastensuojelu  
-suositusten  
toimeenpanosta

Hanna Heinonen, toiminnanjohtaja  
Leena Wilén, johtava asiantuntija  
Reetta Kallio, asiantuntija,  
Lastensuojelun Keskusliitto

## Painopisteen siirto lastensuojelusta kohti ehkäiseviä palveluja

Lastensuojelun uudistamistarpeisiin reagoitiin monilla tavoilla heti Toimiva lastensuojelu- työryhmän loppuraportin<sup>1</sup> julkaisun jälkeen, ja huomiota kiinnitettiin monitasoiseen osaamisen vahvistamiseen.

Melko nopeasti käynnistettiin myös lainsäädännön muutostoimenpiteet. Normiohjauksen uudistaminen nähtiin keinoksi uudistaa lasten ja perheiden tukea ja palveluja. Sosiaalihuoltolain uudistaminen on tästä hyvä esimerkki. Monia uudistuksia onkin tehty lainsäädännön tasolla ja suuntaamalla kehittämistyötä kohdennetusti niihin asioihin, jotka lastensuojelussa eri arviointien mukaan tarvitsivat muutosta. Pulmana on se, että toimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta puuttuu systemaattinen seuranta.

Vuonna 2014 uudistetussa sosiaalihuoltolaissa tavoiteltiin siirtymää erityispalveluista peruspalveluihin, asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja viranomaisten yhteistyön tehostamista. Vaikka lakia oli valmisteltu pitempään, 8-vuotiaan tytön kaltoinen kohtelu ja kuolema vuonna 2012 antoi sysäyksen sen lopulliselle valmistelulle. Se toteutettiin virkamiesvalmisteluna ja siihen tehtiin aiempaan valmisteluun verrattuna laajoja ja perusteellisia muutoksia. Lastensuojelun näkökulmasta sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoite oli, että silloisia avohuollon palveluja olisi voitu tarjota sosiaalihuollon palveluina ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tuen ja palvelujen saamisen painopistettä haluttiin siis siirtää korjaavista palveluista kohti edistävän ja ehkäisevän tuen ja palvelujen muotoja.

Erityisesti pitkäaikaissairaiden, vammaisten tai muista pitkäaikaisista ongelmista kärsivien lasten arvioitiin ajautuvan liian usein turhaan lastensuojelun asiakkaaksi, sillä heidän perheensä olisivat olleet valmiita vastaanottamaan kaiken mahdollisen saatavilla olevan tuen ja avun jo varhaisessa vaiheessa.

Lastensuojelun Keskusliitto on muistuttanut Kuinka lastensuojelun kustannukset kertyvät -selvityksessään, että on sekä inhimillisesti että taloudellisesti perusteltua tarjota perheille tukea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa universaalien, helposti saavutettavien ja matalan kynnyksen palvelujen avulla. Samaa toivoivat myös perheet.<sup>2</sup>

Sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteena oli kohdentaa lastensuojelun tuki niille lapsille ja perheille, jotka sitä eniten tarvitsevat, ja tarjota tukea muille perheille sosiaalihuollon palveluina. Esimerkiksi pitkäaikaissairaat ja vammaiset lapset olivat ennen sosiaalihuoltolain voimaantuloa tilanteessa, jossa heidän tuli hakeutua tiettyjä palveluita saadakseen lastensuojelun asiakkaiksi. Toimiva lastensuojelu -selvityksessä suositeltiin, että tilanteissa, joissa lapsella on pitkäaikaista ja monenlaista tuen tarvetta, perheen tulisi saada riittävää palveluohjausta, jotta asioiden hoitaminen olisi sujuvaa.

Sosiaalihuoltolain uudistuksella tavoiteltiin siten aivan oikeita asioita.

Nyt pari vuotta lakiuudistuksen jälkeen voidaan todeta, että kuntien valmiudet toteuttaa uudistuksia ovat olleet hyvin erilaisia. Onko sosiaalihuoltolaki saanut aikaan toivottua muutosta? Onko lakiuudistus ollut toimiva keino siirtää tuen ja palvelujen painopistettä korjaavasta työstä kohti edistävää ja ehkäisevää työtä?

Painopistettä on jossain määrin saatu siirrettyä varhaisempaan vaiheeseen, mutta lastensuojelutilastot osoittavat, että korjaavien palvelujen tarve on pysynyt lähes ennallaan. Valtakunnallisesti yhtenäistä tietoa lastensuojeluasiakkuuksista ei ole saatavilla, mutta kuuden suurimman kaupungin vertailu vuodelta 2016 osoittaa, että lastensuojeluilmoitusten määrä kasvoi useammassa Kuusikko-kunnassa. Niiden avohuollon asiakasmäärät kääntyivät laskuun ja sijaishuollon asiakasmäärä pysyi lähes ennallaan.<sup>3</sup>

Eri kuntien edustajat kertoivat viime vuonna, että lastensuojelun asiakasmäärät olivat kasvaneet. Myös lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelut olivat ruuhkautuneet, esimerkiksi lastenpsykiatrisen hoidon arvioinnin lähete-määrä lisääntyi selkeästi pääkaupunkiseudulla.

Kunnat ovat saaneet muutoksesta otetta hyvin eri tavoin, mikä tarkoittanee, että lain toimeenpanoa olisi pitänyt tukea vankemmin ja kenties kohdennetummin. Kyse on hyvin pitkälti myös toimintakulttuurin muutoksesta, ja sen kaltainen muutos tapahtuu aina hitaasti. Sosiaalihuoltolain toimeenpanoa olisi pitänyt myös seurata ja arvioida systemaattisesti.

1 Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.

2 Hanna Heinonen, Antti Väisänen, Tiia Hipp (2012): Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Lastensuojelun Keskusliitto.

3 Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2017.

Lastensuojelun Keskusliitto ja Talentia toteuttivat alkuvuodesta 2018 kyselyn, jossa tarkasteltiin muun muassa sosiaalihuollon ja lastensuojelun rajapintoja.<sup>4</sup> Kyselyssä työntekijöitä pyydettiin arvioimaan, kokevatko he lastensuojelun ja sosiaalihuollon välisen työnjaon selkeäksi. Vastaaajista (N= 278) noin 45 % koki työnjaon epäselväksi. Epäselvyydet liittyivät asiakasohjauksen vaikeuteen ylipäättään, mutta erityisesti asiakkaiden pallotteluun lastensuojelun ja sosiaalihuollon välillä.

Kyselyyn vastanneet arvioivat, että myös sosiaalihuoltolain toimeenpanon ohjauksessa, koulutuksessa ja tiedotuksessa on ollut puutteita. Vastauksia voi tulkita siten, että kunnilla on ollut voimakas tarve kääntää lastensuojelun asiakasmäärät laskuun ja tämä tavoite on ehkä ohjannut uudistusta. Uudistuksen toteuttamiseksi ei välttämättä ole tehty systemaattista asiakasanalyysia siitä, ketkä asiakkaat lähtökohtaisesti kuuluisivat sosiaalihuollon ja ketkä lastensuojelun hoidettavaksi. Asiakasohjautumista on ohjannut paine laskea lastensuojelun asiakkuuksien määrää.

Lastensuojelun ja sosiaalihuollon rajapinnan selkeyttä voisi vahvistaa huolellisempi asiakassegmentointi siinä vaiheessa, kun asiakkaan palvelutarvetta arvioidaan. Asiakassegmentoinnin avulla kartoitetaan asiakkaiden tarpeita ja tämän tarkastelun kautta erottuisivat ehkä paremmin asiakkaat, jotka hyötyvät neuvonnasta ja ohjauksesta, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon palveluja ja myös ne, joita tulee auttaa lastensuojelun keinoin.

Edellä esitetyt seikat vaikuttanevat osaltaan siihen, että painopisteen siirto varhaisempaan tukeen on toteutunut verkkaisesti. Kiinnostavaa olisi myös pohtia, miten kauan kestää, ennen kuin muutokset juurtuvat arjen työhön. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioi tänä vuonna oppilas- ja opiskeluhoitolain toimeenpanoa esi- ja peruskoulussa sekä toisen asteen koulutuksessa. Tälläkin lakiuudistuksella pyrittiin siirtämään tukea varhaisempaan vaiheeseen ja vahvistamaan monitoimijaista yhteistyötä. Toimeenpanon osalta arvioinnin tulos oli, että toimijat tuntevat lain periaatteita huonosti, vaikka laki on ollut voimassa yli kaksi vuotta.<sup>5</sup>

## Uudistuuko lastensuojelu normiohjausta uudistamalla?

Toiveet ja odotukset siitä, että lainsäätäjät ratkaisisi yhteiskunnallisia ongelmia, ovat usein suuria. Lainsäätäjien mahdollisuudet ongelmien ratkaisuun ovat kuitenkin rajalliset, eikä lain uudistuksella tai sen muutoksella saavuteta aina sille asetettuja tavoitteita. Tämä pätee myös lastensuojeluun, jonka ongelmiin on usein etsitty ratkaisua monien erilaisten lainsäädäntömuutosten avulla. Niistä osa on ollut pikemminkin teknisluonteisia, mutta osa periaatteellisesti varsin merkittäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan lainvalmistelua on vaikeuttanut erityisesti lakiehdotusten suuri määrä, lainsäädännön pirstaleisuus sekä säädösten jatkuva muutostila. Tilanne ei varmaankaan lähitulevaisuudessa helpotu, koska SOTE- ja maakuntauudistukset edellyttävät lainsäädännöllisiä muutoksia ja uudistuksia. Käytännön sosiaalityön toimijoiden näkökulmasta tilanne on hankala ja epäselvä. Lainsäädännön muutokset ja hallinnon uudistukset aiheuttavat epävarmuutta, mikä tuli ilmi Kuntaliiton kyselyssä<sup>6</sup>, jossa iso osa vastaaajista ei tiennyt, mitä SOTE-uudistus tarkoittaa heidän työnsä kannalta ja miten palvelut uudistuksen jälkeen järjestetään.

Sääntelyn olennaisena laatukriteerinä on pidetty lainsäädännön tavoitetta läpinäkyvyyteen, joka antaa valmisteluvaiheessa sidosryhmille paremmat edellytykset vaikuttaa lainsäädännön sisältöön. Kun lainsäädännön valmistelu liittyy lapsiin ja lapsiperheisiin, on lapsivaikutusten arvioinnilla erityistä merkitystä. Lapsivaikutusten arviointi tuo tietoa suunnitelluista muutoksista päättäjille ja sidosryhmille, auttaa kohderyhmää valmistautumaan tuleviin muutoksiin ja helpottaa muutosten täytäntöönpanoa. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua lainvalmistelun tiukka aikataulu. Siitä seuraa helposti, että vaikutusarviointien laatu heikentyy, eikä tehtyjä arviointeja huomioida lainvalmistelussa riittävästi.

Kun lastensuojelulain kokonaisuudistusta aikanaan tehtiin, pidettiin onnistuneena ratkaisuna sitä, että valmistelu kytkettiin vahvasti silloin käynnissä olleisiin lastensuojelun kehittämistoimiin. Käytäntö tuki uudistuksen sisällöllisten ratkaisujen tekemistä, sillä vastuvalmistelija osallistui aktiivisesti useiden kehittämisryhmien työhön ja sai siten tuntumaa sekä lastensuojelun käytäntöihin että kehittämislinjauksiin. Lakihankkeen sitominen sisällölliseen kehittämiseen tuotti paljon sisältöä itse lain valmisteluun.

4 Kyselyn raportti julkaistaan kesäkuussa 2018.

5 Oppilas- ja opiskeluhoitolain toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) seminaari 16.3.2018.

6 Kuntaliiton lastensuojelun kuntakysely 2017.

Viime vuosina lastensuojelulain sekä monien muiden lastensuojelua koskevien lakien säännökset ovat olleet jatkuvassa muutoksessa tai muutosta odottavassa tilassa. Se vaikuttaa sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen sekä odotuksiin, jotka kohdistuvat sosiaaliviranomaisten toimintaan.

Lastensuojeluun liittyvää lainsäädäntöä ei voi uudistaa ilman lastensuojelun ammattilaisten vahvaa panosta, joka on välttämätöntä lain soveltamisen ja toimeenpanon kannalta. Uudistusten ja muutosten tulee myös nojautua uusimpaan kansalliseen ja kansainväliseen tutkimustietoon. Ennen kaikkea valmistelu vaatii avoimuutta, jolloin sidosryhmien avulla voidaan selvittää mahdollisimman laajasti siihen liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet.

## Toimintakulttuurin muutoksen aikaansaaminen

Hallituksen kärkihankkeet tarjoavat toisenlaisen tavan tehdä muutoksia. Näin tekee erityisesti lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma LAPE, jossa kulttuurista muutosta rakennetaan yhdessä laajan toimijajoukon kanssa. Toimijat sitoutuvat työhön, kun muutosta ei tehdä ylhäältä alas, vaan kaikkia osallistaen.

LAPE-kärkihanke on tarttunut muutostyössään moniin uudistamista kaipaaviin kohtiin lastensuojelussa. LAPE:n vahvuus on siinä, että muutosta tehdään pitkäjänteisesti, tavoitteellisesti ja kaikki toimijat mukaan kooten. Sen heikkous on siinä, että se on hallitusohjelmaan sidottu. Toivottavasti muutostyön jatkuvuus turvataan yli hallituskausien.

Lastensuojelun valtakunnalliseen ohjaukseen ja kehittämiseen tarvitaan myös riittävät resurssit. Tätä korosti myös Toimiva lastensuojelu –työryhmän loppuraportti. Nyt olemme nyt tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystieteiden sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen resurssit rakentuvat hallituskausikohtaisesti ja kohdentuvat lastensuojeluun kärkihankkeiden kautta.

Asiantuntevasta ja hyvästä henkilöstöstä on pidettävä kiinni. Parhaimmillaan lastensuojelun työntekijät tuovat oman osaamisensa pitkäjänteisemmin valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen tehtäviin. Tällöin lastensuojelun kehittämisessä on mukana vahvasti käytännön asiakastyötä tekevien kokemus ja näkemys lastensuojelusta ja sen kehittämistarpeista. Sosiaalityön ammattilaiset ovat tuoneet myös esiin kyselyissä, että vaikka resurssit sinällään olisivat kunnossa, työntekijöiden jatkuva vaihtuminen on suuri ongelma<sup>7</sup>. Myös työn tekemisen tukirakenteet, kuten hyvä esimiestyö, mahdollisuus täydennyskoulutukseen ja työnohjauksen nähtiin tärkeinä.

Lastensuojelu on vaativaa asiantuntijatyötä, ja perehtyminen työn sisältöihin, ohjaavaan lainsäädäntöön ja yhteistyöverkostoihin vaatii aikaa. Käytännössä monissa lastensuojelutiimeissä eletään jatkuvassa perehdyttämisen vaiheessa, jolloin stabiilia tilannetta ei pääse lainkaan syntymään. Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian toteuttamassa kyselyssä korostui myös se, että sosiaalityöntekijät kokevat saavansa vahvaa tukea vaikeisiin asiakastilanteisiin kollegoiltaan. Se vahvistaa käsitystä siitä, että tiimimalli voi helpottaa työn kuormittavuutta.

## Tietoperustainen uudistaminen

Valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen tulisi aina rakentua tutkitun tiedon varaan. Lapsia ja lastensuojelua koskevan tietopohjan vahvistamista edellytti myös Toimiva lastensuojelu –työryhmä.<sup>8</sup>

Tarja Heino<sup>9</sup> on todennut, että "pysyvä tutkimuksen rahoitus on vähäistä, eikä lastensuojelututkimukseen keskittyneitä rahoittajia ole. Hajanaisuus kuluttaa vähäisiä tutkimusresursseja. Lisäksi käytäntöjä ja tutkimusta yhdistävissä toimintaympäristössä on uhkia: esimerkiksi koordinaatioverkostoksi perustetut sosiaalialan osamiskeskukset ovat vuosittain joutuneet taistelemaan ehdotettuja budjettileikkauksia vastaan. Lastensuojelututkimuksen ulkoiset ehdot ovat edelleen sangen heikot, eikä loputtomista organisaatio- ja rakenneuudistuksista toiseen vyöryvä valtionhallinto suinkaan lujita niitä."

7 Ks. esim. Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian kysely 2018. Raportti julkaistaan kesäkuussa 2018.

8 Tarja Heino (2018): Kamppailu lastensuojelututkimuksen paikasta ja puitteista (s. 218). Teoksessa Rosi Enroos, Mikko Mäntysaari, Satu Ranta-Tyrkkö (toim.): Mielekäs tutkimus. Näkökulmia sosiaalityön tutkimuksen missioihin. Tampere 2017 (s. 193–226).



Lastensuojelututkimuksen tulee kiinnittyä lasten ja perheiden hyvinvoinnin tutkimukseen vahvasti, mutta myös omista lähtökohdistaan käsin. On myös huomioitava, että tiedon tarpeet monipuolistuvat, koska lastensuojelun asiakaskunta on entistä heterogeenisempää. Esimerkiksi Toimiva lastensuojelu -raportissa esitetylle selvitykselle maahanmuuttajataustaisten lasten ja perheiden erityisistä tarpeista ja niiden huomioimisesta lastensuojelussa on edelleen tarvetta.

Kokemusperäinen tieto tarjoaa tutkimustiedon rinnalle tärkeän tiedonlähteen lastensuojelutyön kehittämisessä. Lastensuojelulakiin ei ole Toimiva lastensuojelu -työryhmän suosituksen mukaisesti lisätty säännöksiä lastensuojelun asiakkaana olleista nuorista koostuvien kokemusasiantuntijaryhmien asettamisesta ja toiminnasta. Tällaisten ryhmien toiminnan perustaa on kuitenkin vahvistettu esimerkiksi nostamalla kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen osaksi lastensuojelun laatusuosituksia. Yleisesti asiakkaiden osallisuuteen perustuvaa sosiaalipalveluiden järjestämistä ja kehittämistä tuetaan lisäksi lain tasolla.

Kokemusasiantuntijatyön tulevaisuuden ja toiminnan juurruttamisen kannalta on myönteistä, että lasten, nuorten ja perheiden osallisuus palveluiden kehittämisessä on kytketty myös osaksi LAPE-ohjelman kehityskokonaisuutta. Tämän myötä voimme toivottavasti tulevaisuudessa nähdä nuorten asiakkaiden arvioiden ja näkemysten vaikuttavan yhä kattavammin lastensuojelun palveluiden järjestämisessä.

## Lapsistrategian tarve

Toimiva lastensuojelu -selvitys nosti esiin huolen Suomen lapsipolitiikan sirpaleisuudesta. Siitä kävi myös ilmi, että Suomesta puuttuu kansallinen lapsistrategia, joka kattaisi kaikki julkisen vallan vastuulla olevat lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät toiminnot. Myös Lastensuojelun Keskusliitto on pitkään peräänkuuluttanut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen varaan rakentuvaa, pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista lapsipolitiikkaa. Suomalainen lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka on ollut hajanaista ja sirpaleista ja siitä johtuen myös epä johdonmukaista. Kunnatkin ovat sitoutuneet noudattamaan YK:n lapsen oikeuksien sopimusta puutteellisesti.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että Suomesta puuttuu kattava lapsipolitiikan koordinaatio.<sup>10</sup> Komitea korostaa, että lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano edellyttää koordinoitua ministeriöiden välillä, keskushallinnon, alue- ja paikallistason välillä sekä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välillä.<sup>11</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen 4. artiklassa sopimusvaltioita edellytetään ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimukseen sisältyvien oikeuksien panemiseksi täytäntöön. Lapsistrategiassa on tärkeä huomioida myös muut lasten, nuorten ja lapsiperheiden kannalta keskeiset ihmisoikeussopimus- ja perusoikeussäännökset.

Kansallisen lapsistrategian tarve on ilmeinen ja Lastensuojelun Keskusliitto on ollut huolissaan, miten tämä laadinta ja valmistelu etenee. Hallituksen kehysriihen päätös lapsistrategian valmistelusta varmasti vauhdittaa asian etenemistä ja tämä päätös on otettu ilolla vastaan. Kansallinen lapsistrategia olisi merkittävä lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan ohjauksen väline. Sen avulla lapsipolitiikalle voitaisiin asettaa selkeät päämäärät ja tavoitteet. Strategia mahdollistaisi myös lapsipolitiikan tavoitteiden seurannan. Lapsistrategian avulla voidaan huolehtia myös siitä, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteet ja YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukset tulevat huomioiduksi kansallisen tason lisäksi myös kunnallisella ja maakunnallisella tasolla. Kuntien sitoutumista lapsen oikeuksien sopimukseen korosti myös Toimiva lastensuojelu -työryhmän loppuraportti.

## Hyvinvointisuunnitelmat

Yksi Toimiva lastensuojelu -työryhmän suositus oli hyvinvointisuunnitelmien hyödyntäminen hyvinvointitiedon kokoamisessa. Työryhmä näki suunnitelmien laatimisen kansalliselle ohjaukselle selkeää tarvetta.

Hyvinvointisuunnitelmat kirjattiin lastensuojelulakiin jo vuonna 2008. Uudistuksen tavoite oli, että lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman avulla ohjattaisiin, johdettaisiin ja kehitettäisiin lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointityötä kunnassa. Hyvinvointisuunnitelman oli tarkoitus toimia kaikkien lasten ja perheiden parissa toimivien yhteisenä työkaluna, jonka ajateltiin edistävän lasten ja nuorten hyvinvointia.

10 Lapsen oikeuksien komitea: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely CRC/C/FIN/CO/4\* (2011), kohta 11.

11 Yleiskommentti nro 5 (2003). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta), kohta 37.

Kunnissa olisi voitu pohtia yhteisesti hyvinvoinnin tilaa ja analysoida keinoja, joilla lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin voitaisiin vastata.

Hyvinvointisuunnitelmien tarkoitus oli myös vahvistaa yhteensovittavaa johtamista, jota tarvitaan, jotta lasten ja perheiden asioita pystytään katsomaan kokonaisuutena. Yhteensovittava johtaminen ja yhdessä tekeminen ovat vahvistuneet, mutta vielä kuuluu myös "tämä ei kuulu minulle" -puhetta.

Palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja päällekkäinen tekeminen nousivat esiin myös Keskusliiton sosiaalihuollon ja lastensuojelun rajapintaa koskevissa kyselyvastauksissa.<sup>12</sup> Palvelutarpeen arvioinnin vaiheessa ei ollut riittävästi saatavilla monitoimijaista osaamista asiakkaan tilanteen selvittelyyn. Vastaajat myös kokivat, että esimerkiksi vammaisten lasten on vaikea saada tarpeidensa mukaista apua ilman lastensuojelun asiakkuutta. Myös lasten huomioiminen aikuisille suunnatuissa palveluissa, kuten mielenterveys- ja päihdepalveluissa, oli puutteellista.

Tarja Heino on todennut, että hyvinvointisuunnitelmien merkitys strategisen toiminnan ohjaajina on jäänyt hämäräksi lastensuojelun näkökulmasta<sup>13</sup>. Parhaimmillaan suunnitelmien laatimiseen liittyvät prosessit olivat lisänneet hallintokuntien välistä yhteistyötä, mutta onnistuessaankin ne olivat jättäneet lastensuojelun asiantuntemuksen marginaaliseen rooliin, eivätkä suunnitelmat valmistuttuaan "keskustelleet" muiden asiakirjojen kanssa. Niiden toivottiin kytkeytyvän kuntien talousarvioon, mikä ei toteutunut. Hyvinvointisuunnitelmat eivät siis ole toimineet toivotulla tavalla lastensuojelun kehittämistarpeita paikantavina ja kehittämistyötä yhteisvastuullisesti eteenpäin kuljettavina asiakirjoina.

## Tiedonvaihdon toimivuus

Toimiva lastensuojelu -selvitys nosti esiin sen, ettei viranomaisten välinen tiedonvaihto toiminut. Lainsäädännöllisesti tiedonvaihto eri hallinnonalojen välillä lasta koskevissa asioissa oli periaatteessa mahdollista jo kuusi vuotta sitten, mutta tähän tiedonvaihtoon sisältyi erityisen isoja pulmia. Lastensuojelusta ei luovutettu tietoa, vaikka lapsen palvelujen järjestäminen olisi sitä edellyttänyt ja vaikka se olisi sujuvoittanut käytäntöjä monin tavoin. Vastaavasti yhteistyötahot eivät olleet varmoja siitä, millaista tietoa ja missä tilanteissa oli järkevää luovuttaa toisille asiantuntijoille. Oman erityisen ongelmansa tietojenvaihdon puutteisiin muodostivat tuossa vaiheessa lastensuojeluilmoituksiin kiinnittyvät käytännöt.

Onkin ollut tärkeää, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on koonnut Luo luottamusta - Suojele lasta -oppaan ja -verkkokoulutuskokonaisuuden. Oppaaseen on koottu monitoimijaisen yhteistyön periaatteet sekä yhteistyötä ohjaavat lait ja muut säädökset. Opas tekee näkyväksi sen, että kaikilla lapsia ja perheitä työssään kohtaavilla on vastuu lasten suojelemisesta.

Tiedonvaihtamisen pulmat kulminoituvat siihen, että tieto asiantuntijoiden välillä ei kulje, eikä kenelläkään ole kokonaiskuvaa yksittäisen lapsen kokonaistilanteesta. Luo luottamusta -opas tarjoaa välineitä kokonaiskuvan luomiseen lapsen ja perheen tilanteesta. Kokonaiskuvan tulee muodostua aina asiakasta kuunnellen sekä dialogissa lapsen, hänen vanhempiensa ja monien ammattilaisten kesken. Toimiva yhteistyö edellyttää tietoa erilaisten toimijoiden rooleista asiakasta koskevassa tiedonvaihdossa.

Jotta viranomaisten välinen tiedonvaihto ja yhteistyö kehittyisivät, tulee lainsäädännön ja koulutusten ohella kehittää ja ottaa käyttöön myös erilaisia työkaluja ja toimintamalleja. Esimerkiksi lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman osana on tehty Yksi lapsi, yhteinen suunnitelma -selvitys<sup>14</sup>, jossa kartoitettiin yhteistyöhön liittyvän tiedonhallinnan nykytilaa ja kehittämistarpeita sekä annettiin ehdotuksia jatkotoimenpiteistä viranomaisten yhteisen suunnitelman kehittämiseksi. Myös viranomaisyhteistyötä seksuaali- ja pahoinpitelyrikos-päilyissä koskevan LASTA-mallin kehittäminen jatkuu osana lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa<sup>15</sup>.

12 Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian kysely 2018. Raportti julkaistaan kesäkuussa 2018.

13 Tarja Heino ja Katarina Pursi (2018): Miten maakunta voi vähentää tarvetta lasten huostaanottoon?

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-079-2>

14 Yksi lapsi, yhteinen suunnitelma. Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:36.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3886-1>

15 Lasta-hankkeesta tarkemmin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilta:

<https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/erityiskysymykset/pahoinpitely-ja-seksuaalinen-hyvaisikaytto/lasta-malli>.

On selvää, että viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen on otettu tosissaan ja sen edistämiseksi on tehty töitä. Viimeisin, vuonna 2017<sup>16</sup> tehty lastensuojelun kuntakysely antaa viitteitä siitä, että lastensuojeluun liittyvässä tiedonvaihdossa ja viranomaisyhteistyössä onkin edistytty. Toisaalta selviä kehittämiskohteita oli kyselyn perusteella edelleen havaittavissa. Lisäksi SOTE-uudistus asettaa oman haasteensa viranomaisyhteistyön sujuvuudelle tulevaisuudessa palvelujärjestelmän pirstaloituessa entisestään. Kuntakyselyn mukaan yhteistyön kehittämiseen terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen ja koulun kanssa tulisikin panostaa vahvasti.<sup>17</sup>

## OT-keskukset

Toimiva lastensuojelu -työryhmän loppuraportin mukaan lastensuojelusta, kuten sosiaalihuollosta yleisesti, on puuttunut ongelmien vaikeusasteen ja osaamisen vaatvuusasteen määrittely. Tästä johtuen kuntien perustasolla on jouduttu hoitamaan tilanteita, joissa tarvitaan pitkälle erikoistunutta ja moniammatillista osaamista sekä tilanteen arvioinnissa että prosessin kaikissa vaiheissa. Lastensuojelussa tarvitaan myös erityisvastuualueelle kuuluvaa toimintaa.

Käytännön työssä tulee vastaan tilanteita, joissa tarvitaan pitkälle erikoistunutta tietoa ja osaamista. Esimerkkinä voidaan mainita seksuaalisen hyväksikäytön tutkimisen moniammatillinen metodiikka, arviointi ja ongelman edellyttämät toimenpiteet. Vastaava erityistä osaamista tarvitaan esimerkiksi vaikeasti päihdeongelmaisten äitien ja heidän lastensa auttamisessa, lastensuojelua tarvitsevien somaattisesti monisairaiden lasten palveluissa ja vakavasti käytöshäiriöisten nuorten kohdalla etenkin silloin, kun lastensuojelun tai nuorisopsykiatrian toimenpiteet eivät yksinään riitä, vaan tarvitaan monen ammattialan erityisosaamisten yhdistämistä. On myös tilanteita, joissa kodin olosuhteiden, vanhemmuuden ja kotikasvatuksen arviointi edellyttää tiivistä yhteistyötä aikuispsykiatrian kanssa tai tilanteita, joissa erimielisyydet vanhempien kanssa vaativat sekä erikoistuneita vuorovaikutustaitoja että vahvaa juridista asiantuntemusta.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa vaativinta erityisosaamista ja erikoistumista edellyttävät palvelut kootaan SOTE-uudistuksessa muodostuville viidelle yhteistyöalueelle perustettaviin osaamis- ja tukikeskuksiin. Nämä OT-keskukset sijoittuvat maakuntiin ja muodostavat valtakunnallisesti ohjatun kokonaisuuden. OT-keskusten tavoitteena on varmistaa erityisen vaativan tai suppeaa erityisosaamista tarvitsevien lasten ja perheiden palvelujen laatu, vaikuttavuus, taloudellisuus, alueellinen saatavuus sekä riittävän osaamisen ylläpito.

OT-keskusten suunnittelua varten on käynnistetty sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä. Se on nimennyt kunkin alueen OT-keskuksen vastuutahot ja toiminnot, jotka kyseinen keskus ottaisi vastuulleen. OT-keskusten sisältöjä suunnitellaan myös osana LAPE-hankkeita. OT-keskuksille on kehittämistyön edetessä hahmoteltu seuraavia tehtäviä<sup>18</sup>:

- palvelujen tuottaminen ja asiakastyö pienelle ryhmälle asiakkaita, joiden hoito edellyttää kaikkein vaativinta erityisosaamista

- konsultaation antaminen ja jalkautuminen erityis- ja perustason asiakaspintaan

- tutkimuksen ja koulutuksen sekä erilaisten interventioiden mallintaminen yhteistyössä yliopistojen, maakunnallisten toimijoiden ja sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa.

16 Kuntaliiton lastensuojelun kuntakysely 2017

17 Kuntaliiton lastensuojelun kuntakysely 2017. Kuntakyselyssä yhteistyön arvioinnissa keskityttiin nimenomaan siihen, miten lapsen pahoinpitely- ja seksuaalirikosepäilyjen selvittäminen toimii tällä hetkellä.

18 OT-keskussuunnittelun rukkastyöryhmän kokous 15.3.2018

OT-keskuksia suunniteltaessa olisi ensiarvoisen tärkeää miettiä, mihin tarpeisiin keskusten tulee vastata esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon osalta. OT-tasolle keskittyvää osaamista tarvitaan kohtuullisen harvoin, mutta siellä ratkaistavat pulmat ovat erityisen haastavia ja niissä tarvitaan useamman tahon osaamista. Suunnittelussa on tärkeää, ettei vain kehitetä hallinnon näkökulmasta käsin uutta organisaatiota, jonne siirtyisi jokin asiakasryhmä tai palvelu. Sen sijaan tulisi aidosti miettiä, miten OT-tasolta voitaisiin antaa apua vaikkapa lastensuojelun sijaishuollon vaativan hoidon yksiköille. Sijaishuollon palveluissahan on jo tällä hetkellä porrasteisuutta perustasosta vaativaan tasoon.

Keskuksiin on syytä varata resursseja myös sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistoimintaan. OT-keskusten kautta voisi syntyä sellaista uutta tietoa ja työmuotoja, jotka edistäisivät myös sosiaalihuollossa näyttöön perustuvien menetelmien vahvistumista.

## Laadunhallinta ja valvonta

Eri yhteyksissä on korostettu, että lastensuojelupalvelujen, ennen muuta sijaishuollon palvelujen, valvontaan tarvitaan kansallista ohjausta. Valvontakäytännöt vaihtelevat suuresti maakunnittain ja kunnittain, eikä sijaishuollon laadulle ole yhtenäisiä kriteereitä. Tämä on lasten tasavertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallista.

Toimiva lastensuojelu -työryhmä ehdotti sijaishuollon kansallisen ohjauksen vahvistamiseksi valtakunnallisen lastensuojelun laadunhallintasuunnitelman laatimista. Työryhmä myös ehdotti, että lastensuojelun arviointia varten tulisi perustaa valtionhallinnosta riippumaton arviointineuvosto, joka muiden tehtäviensä ohella valmistelisi eduskunnalle määräajoin selonteon lastensuojelun tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksista.

Kansallista ohjausta tarvitaan lasten ja perheiden tasavertaisen kohtelun näkökulmasta, mutta nykykäytäntö on hankala myös palveluntuottajien näkökulmasta. Palvelujen laatua on vaikea pitää yhtenäisenä, sillä jokainen maakunta tai yksittäinen kunta kilpailuttaa tarvitsemansa palvelut ja asettaa laatukriteerit yksittäisen palvelukokonaisuuden näkökulmasta. Palveluntuottaja osallistuu kilpailutuksiin ja pyrkii vastaamaan kunkin kunnan laadun määrittelyihin. Lopputuloksena on hajanainen laatukokonaisuus, jossa samaan yksikköön sijoitetut eri kuntien lapset saattavat olla epätasa-arvoisessa asemassa. Kansallista ohjausta ja laatukriteereitä siis tarvitaan, mutta asia on edennyt harmillisen hitaasti. LAPE-hankkeissa mietitään osaltaan valvontakäytäntöjen yhtenäistämistä maakuntatasolla, mikä sekkin on askel parempaan. Riippumattoman arviointineuvoston perustaminen ei ole kuitenkaan keskusteluissa mukana.

Ohjauksellisten keinojen kehittämistarpeen ohella Toimiva lastensuojelu -työryhmä kiinnitti huomiota lastensuojelun valvonnan ja ohjauksen voimavarojen riittämättömyyteen. Vaikka sijaishuollon valvonnan epäkohdat ja ulkopuolisen valvonnan tarve on nostettu vuosien varrella esille useissa lastensuojelun tilaa tutkineissa selvityksissä ja raporteissa, on huolestuttavaa, että sijaishuolto kärsii edelleen puutteellisesta valvonnasta.

Eduskunnan oikeusasiamies on nostanut sijaishuollon riittämättömän valvonnan yhdeksi keskeiseksi suomalaisiksi perus- ja ihmisoikeusongelmaksi vuoden 2016 toimintakertomuksessaan. Oikeusasiamiehen mukaan kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailta sijaishuoltopaikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Myöskään aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin. Erityisesti perhehoidon valvonnan mahdollisuudet ovat oikeusasiamiehen mukaan vähäiset.<sup>19</sup> Myös oikeuskansleri on esittänyt huolensa aluehallintovirastojen resursseista lastensuojelussa.<sup>20</sup>

Tämänhetkinen SOTE-valvontaohjelma painottaa omavalvontaa<sup>21</sup>, ja viranomaisvalvonnan painopiste on toimintayksiköiden omavalvonnan tukemisessa. Ylipäätään Suomessa on meneillään valvontakulttuurin muutos, jonka mukaan valtakunnallisessa SOTE-valvonnassa halutaan siirtyä kohti vuorovaikutteisia ja ennakoivia valvontamenetelmiä<sup>22</sup>.

19 EOA:n toimintakertomus vuodelta 2016 (s. 120).

20 Oikeuskanslerin päätös 26.02.2015 Dnro OKV/4/50/2013: Aluehallintovirastojen resurssit lastensuojelussa.

21 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Päivitys vuodelle 2017. Valvontaohjelmia 1:2017. Valvira.

22 Susanna Hoikkala, Raija Kojo, Jaana Tervo, Teija Aaltonen: Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperusteista toimintatapaa. Työpäpaperi 19/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamista koskevien lakiluonnosten arvioinnissa on nostettu esille riski omavalvonnan painoarvon liiallisesta kasvusta lasten ja nuorten SOTE-palveluissa. Esimerkiksi lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman tilaamassa ennakoarvioinnissa painotettiin sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän viranomaisvalvonnan välttämättömyyttä lapsen oikeuksien turvaamisessa. Arvioinnissa esitettiin huoli siitä, että vaikka viranomaisilla onkin viimesijainen valvontavastuu, edellyttää omavalvonta palveluntuottajien, henkilöstön ja asiakkaiden osallistuvan aktiivisesti valvontaan. Lasten ja nuorten osalta on erityisen ongelmallista, jos valvontavastuuta siirretään liiaksi heille.<sup>23</sup>

Ohjausta ja valvontaa uusissa SOTE-rakenteissa pohtinut työryhmä huomautti, että vaikka palveluihin liittyvien ongelmien ennakkollinen estäminen omavalvonnan keinoin on tärkeää, ei omavalvonnan varaan tule laskea lii-  
kaa. Omavalvonta tai muu ennakoiva valvonta ei pysty parhaimmillaankaan täyttämään kaikkia niitä tehtäviä, joita riippumaton valvontaelin, jonka toiminnan painopiste on yksilön lakisäateisten oikeuksien valvonnassa, toteuttaa.<sup>24</sup>

Lastensuojelun Keskusliitto on useissa yhteyksissä tuonut esille, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takaamaan palvelujen laatua ja asiakasturvallisuutta. Lastensuojelun sijaishuollossa käytetään paljon julkista valtaa, joten ei riitä, että palveluntuottaja sopii palvelun laadusta maakunnan kanssa omavalvonta suunnitelmassa. Selvitysten mukaan omavalvontaa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa vaihtelevasti ja sen vaikuttavuudesta on vielä vähän tietoa.<sup>25</sup>

Laadun hallinnan kannalta haasteena ovat myös SOTE-uudistuksessa luotavat ohjauksen, seurannan ja valvonnan rakenne ja menettelyt, joiden on katsottu muodostavan varsin monisyisen kokonaisuuden<sup>26</sup>. Lastensuojelun osalta säännökset toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta näyttävät jäävän erillisiksi useaan lakiin, mikä vaikeuttaa palvelun laadun valvontaa kaikilla tasoilla<sup>27</sup>. Valmisteilla olevasta lainsäädännöstä on myös vaikea löytää vastausta siihen, miten lastensuojelun laatu pyritään varmistamaan.<sup>28</sup>

Hajallaan olevista lastensuojelun laatua määrittävistä säännöksistä tulisi koota ja yhdistellä valtakunnalliset laatukriteerit erityyppisille ja eritavoin tuotetuille palveluille. Yhtenäisten laatukriteerien määrittäminen on tärkeää siitäkin syystä, että myös SOTE-uudistuksen jälkeen on oletettavaa, että iso osa sijaishuollon palveluista kilpailutetaan ja tuotetaan ostopalveluna. Sijaishuollon palvelujen hankinnan ohjaavana periaatteena tulee olla laatu. Laadun arvioinnin elementtejä tulee nykyistä enemmän sisällyttää myös valvontaan.

## Lapsen vanhempien kanssa työskentely

Lastensuojelua on silloin tällöin moitittu siitä, että työskentelyssä kiinnitetään liiakaakin huomiota lapseen, jolloin vanhempien kanssa työskentely jää vähäisemmälle huomiolle. Sosiaalihuoltolain kokonaisuudistus korostaa yhteistyön merkitystä eri toimijoiden välillä.

23 Esa livonen ja Kirsi Pollari (2016): Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten oikeudellinen ennakoarviointi (s. 39).

24 Eeva Nykänen, Merja Kovanen, Eeva Liukko, Pia Blomqvist, Minerva Krohn, Sanna Ahola, Päivi Nurmi-Koikkalainen, Pia Maria Jonsson: Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017 (s.40).

25 Lastensuojelu sotessa. Selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen perusteista ja vaikutuksista lastensuojeluun. LSKL 2017.

26 Eeva Nykänen, Merja Kovanen, Eeva Liukko, Pia Blomqvist, Minerva Krohn, Sanna Ahola, Päivi Nurmi-Koikkalainen, Pia Maria Jonsson: Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017 (s.32).

27 Lainsäädännössä lastensuojelun laatua määrittää jatkossa lastensuojelulaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta sekä laki asiakkaan valinnanvapaudesta.

Lisäksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa lain sekä perhehoitolaissa säädetään monista laatuun liittyvistä asioista.

28 Lastensuojelu sotessa. Selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen perusteista ja vaikutuksista lastensuojeluun. LSKL 2017.

Kunnissa on kehitetty monialaisen työskentelyn tapoja. Myös LAPE-hankkeen piloteissa on monialaisuus vahvasti mukana. Tällöin pyritään aiempaa paremmin nivomaan yhteen lapsen ja perheen tuen tarpeet sekä tekemään yhteisiä suunnitelmia. Ei varmaankaan voida sanoa, että tällainen yhteinen työskentely olisi vielä laajasti vakiintunut työkäytäntö, mutta askelia tähän suuntaan on otettu.

Lainsäädäntö velvoittaa tekemään huostaanotetun lapsen vanhemmille asiakassuunnitelman, mutta niitä ei ole kattavasti tehty. Tämä on vakava puute, sillä perheen jälleenyhdistämisen näkökulmasta huostaanotetun lapsen vanhemman kuntoutuminen on äärimmäisen tärkeää. Tutkimuksissa on osoitettu, että vanhempien tuen tarve kasvaa silloin, kun lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle<sup>29</sup>. Tuen tarpeet voivat liittyä selkeästi monenlaisiin palvelutarpeisiin, kuten päihdehuollon tai mielenterveyspalvelujen tarpeeseen tai erilaisen sosiaalisen tuen tarpeisiin.

## Lopuksi

Lastensuojelun uudistustarpeisiin on reagoitu monella tavalla. Kehittämistoimia on käynnistetty LAPE-hankkeen pilottien myötä ja lainsäädäntöä on uudistettu. Tavoitteena on ollut painopisteen siirto korjaavista palveluista ehkäiseviin palveluihin. Viranomaisten välistä yhteistyötä on haluttu parantaa, jotta lapset ja perheet saisivat tarvitsemaansa tukea saumattomasti ja oikea-aikaisesti.

Tätä tekstiä kirjoitettaessa joudumme vielä odottamaan monien kehittämisaihioiden tuloksia. Lastensuojelun tilannetta selvittänyt Kuntaliiton kysely (2017)<sup>30</sup>, Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian selvitys (2018)<sup>31</sup> sekä Kananojan (2018)<sup>32</sup> raportti viestivät lastensuojelun vaikeasta tilanteesta.

Lastensuojelun kokemusasiantuntijat toivovat, että sosiaalityöntekijöillä olisi enemmän aikaa heidän asioidensa hoitamiseen<sup>33</sup>. Tämä nuorten vaikuttajien ryhmä puuttuisi ensiksi sosiaalityöntekijöiden työmäärään muutoksia tehtäessä. Tätä toivovat myös sosiaalityöntekijät.

Laadukkaan lastensuojelutyön elementit ovat selvitysten kautta siis hyvin tiedossa. Nyt tarvitsemme sitkeyttä uudistusten läpiviemiseksi.

---

29 Raija Kojo (2012): Vanhempien kokemuksia sosiaalisesta tuesta huostaanoton jälkeen. Pro Gradu- tutkielma. Lapin yliopisto.

30 Kuntaliiton kuntakysely lastensuojelun tilanteesta 2017

31 Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian kysely 2018. Raportti julkaistaan kesäkuussa 2018.

32 Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi. Väliraportti 7.3.2018

33 Lastensuojelun ekspertit. Helsingin Sanomat 6.4.2018.

# 3. Toimivampi lastensuojelu – katsaus lainsäädännöllisistä kehittämistoimista

Reetta Kallio, asiantuntija,  
Lastensuojelun Keskusliitto

## Johdanto

Tässä osiossa käsitellään viime vuosina lastensuojelun kehittämiseksi tehtyjä toimenpiteitä erityisesti normiohjauksen kehittämisen näkökulmasta. Valitun tulokulman myötä tarkasteluun ovat valikoituneet Toimiva lastensuojelu -loppuraportin toimenpide-ehdotukset koskien seuraavia teemakokonaisuuksia: tiedon liikkumisen sujuvuus viranomaisten välillä, dokumentoinnin kehittäminen, lapsen asema erotilanteissa, sijaishuollon jatkuvuus ja ennustettavuus sekä sijaishuollon valvonta.<sup>1</sup>

Tarkoituksena on tarjota lukijalle objektiivinen kuva niistä lainsäädännöllisistä toimista, joihin on ryhdytty Toimiva lastensuojelu -loppuraportissa esitettyjen toimenpide-ehdotusten pohjalta. Katsaus huomioi siten selvitysryhmän työn jälkeen tapahtuneet muutokset. Tarkoituksena ei ole tarjota kokonaiskuvaa lastensuojelua koskevan lainsäädännön nykytilasta.

Katsauksessa on huomioitu kehittämistyön tämänhetkinen tilanne. Lainsäädännönkin uudistamiseen liittyvää moninaista kehittämistyötä tehdään parhaillaan niin lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman kuin sosiaali- ja terveystieteiden uudistamisen osana. Muutostyön keskeneräisyyden vuoksi vasta valmisteilla olevat uudistukset huomioidaan katsauksessa vain rajallisesti.

## Ilmoitusvelvollisuus poliisille lapseen kohdistuneesta väkivallasta

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä suositti, että lastensuojelun ilmoitusvelvollisille viranomaisille ja ammattihenkilöille tulisi säätää velvollisuus tehdä ilmoitus suoraan poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen joutuneen henkeen tai terveyteen kohdistuneen rikoksen uhriksi. Näin toimintavelvollisuus väkivaltaepäilyjen osalta yhtenäistettäisiin lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosepäilyjen kanssa. Epäiltäessä lapsen joutuneen väkivallan uhriksi ei ilmoitusta tehtäisi enää pelkästään lastensuojelulle, joka harkitsisi erikseen, onko asiasta syytä tehdä rikosilmoitus. Selvitysryhmän ehdotuksen tarkoituksena oli varmistaa lapsen oikeusturvan toteutuminen, kun väkivaltaepäilyjä koskeva rikostutkinta päästäisiin aloittamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä koskeva toimenpidesuositus toteutettiin osana sosiaalihuoltolain uudistusta vuonna 2015. Uudistuksen yhteydessä lastensuojelulain 25 § 3 momenttia muutettiin säätämällä lastensuojelun ilmoitusvelvollisille tahoille velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa suoraan poliisille, jos on syytä epäillä lapseen kohdistunutta rikoslain 21 luvussa säädettyä väkivaltarikosta, josta enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta<sup>2</sup>. Poliisille tehdyn ilmoituksen lisäksi ilmoitusvelvollisten on edelleen lain mukaan tehtävä ilmoitus lapsesta myös kunnan sosiaalitoimesta vastaavalle toimielimelle, jotta voidaan varmistaa lapsen hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palveluiden saanti.

Ilmoittamiskynnyksen madaltamiseksi ja toisaalta väärin ilmoitusten ehkäisemiseksi suositellaan hallituksen esityksen (HE 164/2014 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmoitusvelvollisten olevan yhteydessä poliisiin harkitessaan, onko asiasta syytä tehdä rikosilmoitus. Ennen varsinaisen ilmoituksen tekemistä lapsen tilanteesta huolestuneiden tahojen olisi siis syytä konsultoida poliisia paljastamatta kuitenkaan asianosaisten henkilöiden nimiä.

Ilmoittamista koskevan lainkohdan soveltamisen selkeyttämiseksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu erikseen vielä ilmoituskynnyksen täyttymisen edellytyksiä; perusteluiden mukaan ilmoituskynnys ei edellyttäisi täyttä varmuutta tai edes todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ilmoitusvelvollisuuden voisi aiheuttaa esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella taholla on lapsen käyttäytymisen, lapsen puheiden, lapsen vanhemmista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella syytä epäillä lapseen kohdistunutta rangaistavaa tekoa.

1 Edellisessä osiossa on jo käsitelty muutamia lainsäädännön muutoksiin liittyvien suositusten toimeenpanoa. Tämän osion tarkoitus on täydentää jo edelle esitettyä. Lisäksi, kuten johdannossa tuli esille, meneillään olevan lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman sekä sosiaali- ja terveyshuollon kokonaisuudistuksen vuoksi katsaukseen on tehty muutamia kategorisia rajauksia.

2 Samassa yhteydessä lastensuojelun ilmoitusvelvollisten tahojen ryhmää laajennettiin koskemaan myös tullia, rajavartiolaitosta sekä ulosottoviranomaisia.



## Viranomaisten välisen tietojenvaihdon sujuvuuden edistäminen

Selvitysryhmän loppuraporttiin sisältyi useita viranomaisten väliseen tiedonkulun turvaamiseen liittyviä kehittämissuhteita. Ensinnäkin selvitysryhmä ehdotti, että viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevat säännökset lasten, nuorten sekä lapsiperheiden tukea ja palveluja koskevissa laeissa tulisi yhtenäistää, yksinkertaistaa ja selkiyttää. Viranomaisille olisi myös laadittava opas ja toteutettava siihen liittyvä valtakunnallisesti kattava koulutuskokonaisuus lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyvistä velvoitteista sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevasta säätelystä. Lisäksi selvitysryhmä ehdotti, että lastensuojelulakiin tulisi lisätä säännös velvollisuudesta antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tieto ilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan työntekijän nimi ja yhteystieto.

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseen liittyy kiinteästi myös työryhmän ehdotus sen selvittämisestä, miten lapsen oikeus suojeluun turvataan tilanteissa, joissa on taustalla vanhempien välinen tai toisen vanhemman aiheuttama konflikti lasten huollosta ja tapaamisesta ja samanaikainen vanhemman tai ulkopuolisen tahon ilmaisema huoli lapsen turvallisuudesta, terveydestä tai hyvinvoinnista. Tämän suosituksen täytäntöönpanoa tarkastellaan katsauksen myöhemmässä osassa.

Loppuraportin antamisen jälkeen on toteutettu erinäisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa tiedonkulkua viranomaisten välillä. Osassa toimenpiteistä on tavoiteltu tietojenvaihtoa koskevien säännösten selkeyttämistä ja osa toimenpiteistä on tarkoittanut uusia tietojen vaihtoa koskevia menettelysäännöksiä.<sup>3</sup>

Vuonna 2015 poliisin tiedonsaantia helpottamaan on säädetty tietyille viranomaisille ja muille toimijoille oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille, mikäli he tehtäviä hoitaessaan ovat saaneet tietoja olosuhteista, joiden perusteella olisi syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.<sup>4</sup> Ennen asianomaisiin lakeihin tehtyjä muutoksia viranomaisten välinen tietojenvaihto edellytti pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen, tässä tapauksessa poliisin, esittämää pyyntöä. Muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 333/2014 vp) väkivaltatilanteiden ennaltaehkäisemiseksi ja estämiseksi olisi kuitenkin välttämätöntä, että viranomainen voisi tarvittaessa oma-aloitteisesti puuttua yksittäisiin henkeen ja terveyteen kohdistuviin uhkaepäilyihin salassapitosäännösten estämättä.

Myös sosiaalihuoltolain uudistuksessa on kiinnitetty monilta osin huomiota viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon. Vaikkei vuonna 2015 voimaan astuneen sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä muutettu tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn lähtökohtia, sisällytettiin sosiaalihuoltolakiin uusia säännöksiä tukemaan tietojen vaihtoa ja viranomaisyhteistyötä<sup>5</sup>. Lisäksi jo edellisessä luvussa kuvatun väkivaltaepäilyjä koskevan ilmoitusvelvollisuuden säätämisen ja ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen ylittämistä koskevien soveltamisohjeiden selkeyttämisen ohella muutettiin sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä lastensuojelulain 31 §:ää ja 26 §:ää tarkoituksena edistää viranomaisten välistä yhteistoimintaa.

Toisin kuin selvitysryhmä ehdotti, ei lastensuojelulakiin ole lisätty säännöstä velvollisuudesta antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tietoa ilmoituksen vastaanottamisesta. Sen sijaan vuonna 2014 laadittuihin lastensuojelun laatusuositukseen on sittemmin lisätty suositus antaa tieto ilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan toimiston tai työntekijän nimi ja yhteystieto<sup>6</sup>.

3 Keskeisessä osassa valtiohallinnon työtä viranomaisten välisen tiedonvaihdon selkiyttämiseksi on ollut sisäministeriön asettaman perhesurmien ehkäisyä tiedonvaihdon näkökulmasta selvittäneen työryhmän työskentely (ajalla 4.3.2013–31.12.2013). Vaikka työryhmä havaitsi joitakin lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia, ko. työryhmän loppuraportin mukaan sen työskentelyn edetessä ei noussut esille perusteita muuttaa voimassa olleen lainsäädännön peruslähtökohtia (Perhe- ja lapsisurmien ehkäisy ja estäminen ja viranomaisten välinen tiedonvaihto. Työryhmän selvitys. Sisäministeriön julkaisu 1/2014).

4 Hallituksen esityksen 333/2014 vp pohjalta muutettiin seuraavien lakien vaitiolosäännöksiä: laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta, laki potilaan asemasta ja oikeuksista, perusopetuslaki, laki taiteen perusopetuksesta, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, laki vapaasta sivistystyöstä, laki ammatillisesta koulutuksesta, lukiolaki, yliopistolaki, ammattikorkeakoululaki, nuorisolaki, pelastuslaki, laki hätäkeskustoiminnasta.

5 Ks. ainakin sosiaalihuoltolain 35 § yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi, 40 § ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta ja 41 § monialaisesta yhteistyöstä. Sosiaalihuoltolain lähtökohtana on, että tarvittava tieto kulkee viranomaisten välillä asiakkaan suostumuksella. Asiakastietojen luovuttamisesta vastoin asiakkaan suostumusta säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa.

6 Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2014:4.

Lainsäädännön kehittämisen rinnalla sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut uudistettua sosiaalihuoltola-  
kia koskevan soveltamisoppaan, jossa käydään läpi sosiaalihuoltolain säännökset avaten niiden tulkintaa sekä  
esimerkkien että hallituksen esityksen tekstien kautta. Sosiaalihuoltolain lisäksi oppaassa käsitellään muun  
muassa lastensuojelulakiin ja terveydenhuoltolakiin samassa yhteydessä tulleita muutoksia. Oppaan viimeisin  
päivitetty versio on julkaistu 5.7.2017.<sup>7</sup>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on myös laatinut sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta  
Luo luottamusta – suojele lasta -oppaan ja verkkokoulutuksen lapsen tuen ja avun saantia turvaavasta yhteis-  
työstä ja tietojenvaihdosta. Opas on tarkoitettu pääasiassa kuntien ja maakuntien lasten, nuorten ja perheiden  
palveluissa, sekä järjestöissä ja seurakunnissa toimiville työntekijöille ja johtajille. Opas koostuu kahdesta osas-  
ta: ensimmäisessä osassa käsitellään lapsia ja perheitä koskevan yhteistyön periaatteita, kun taas toiseen osaan  
on koottu lakeja ja muita säädöksiä, jotka ohjaavat tietojen keskinäistä luovuttamista ja yhteistyötä. Suojele  
lasta -verkkokoulutus auttaa soveltamaan oppaan sisältöjä käytännön työhön. Koulutuksen tarkoituksena on  
tarjota työvälineitä lasten ja perheiden tarpeista lähtevän yhteistyön kehittämiseen. Se sisältää muun muassa  
pohdintatehtäviä, videoita ja käytännön esimerkkejä.

## Lastensuojelun dokumentoinnin kehittäminen

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän näkemyksen mukaan lastensuojelutyön dokumentoinnin kansallinen  
ohjeistus on ollut ohutta, minkä seurauksena dokumentoinnin tavat ja laatu saattavat vaihdella merkittävästi  
niin alueellisesti kuin työntekijöittäinkin. Otettaessa huomioon lastensuojelun työntekijöiden suuri vaihtuvuus,  
muodostavat hyvin laaditut ja kattavat dokumentit työn jatkuvuudelle ehdottoman edellytyksen. Työryhmä  
suosittikin, että lastensuojelun asiakirjojen laatimisesta säädettäisiin tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön  
asetuksella.

Toistaiseksi sosiaali- ja terveysministeriö ei ole antanut asetusta lastensuojelun asiakasasiakirjojen laatimisesta.  
Jo aiemmin voimassa olleen kirjaamista koskevan lastensuojelulain 33 §:n ja rinnalle on kuitenkin vuonna 2015  
tullut voimaan laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015)<sup>8</sup>. Lain tarkoituksena oli muun ohella yhte-  
näistää sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen tietosisältöjä, niiden laatimista, säilyttämistä ja muuta käsittelyä  
sosiaalihuollon palvelujen tuottamiseksi. Lain 2 lukuun on otettu säännökset asiakastietojen kirjaamista koske-  
vista yleisistä velvoitteista, kuten kirjaamisen yhtenäisyydestä (määrämuotoinen kirjaaminen) sekä käytettäväs-  
tä kielestä. Luvussa 3 on taas säädetty niistä tiedoista, jotka on kirjattava määrämuotoisiin asiakasasiakirjoihin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on lain 5 §:ään perustuva valtuutus antaa tarkempia määräyksiä sosi-  
aalihuollon asiakasasiakirjojen rakenteista ja asiakasasiakirjoihin merkittävistä tiedoista, käyttöoikeuksien  
määrittelyn perusteista ja sosiaalihuollon palveluntehtävien luokituksista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen  
voimassa olevat määräykset löytyvät organisaation verkkosivuilta [www.thl.fi/tiedonhallinta](http://www.thl.fi/tiedonhallinta). Sivuilta ei ole löy-  
dettävissä määräyksiä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista.<sup>9</sup>

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain toimeenpanoa - määrämuotoisen kirjaamiseen käyttöönottoa - tuetaan  
mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rahoittaman Kansa-koulu-hankkeen avulla. Hanke koostuu kahdesta  
kehittämiskokonaisuudesta, joista toisen kokonaisuuden tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilös-  
tön kirjaamisosaamisen kehittäminen kirjaamisvalmennuksen avulla. Kirjaamisvalmennuksen tarkoituksena on  
yhdenmukaistaa sosiaalihuollon kirjaamiskäytäntöjä ja parantaa asiakastiedon hyödynnettävyyttä.<sup>10</sup>

7 Opas löytyy sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3959-2>.

8 Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain säätäminen liittyi laajempaan, edelleen käynnissä olevaan sosiaalialan tiedonhallinnan  
kansalliseen kehittämistyöhön. Laki astuu voimaan asteittain: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150254#Lidp453907792>

9 Tässä yhteydessä on huomautettava, että THL:n ylläpitämään lastensuojelun käsikirjaan on sisällytetty valmiita lomakepohjia  
ammattilaisten työn tueksi. Niiden sisältö on tuotettu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.  
Ks. <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/lomakkeet>.

10 Hankkeesta voi lukea lisää: <http://www.socom.fi/kansa-koulu/>.

## Lapsen suojaaminen ja oikeuksien turvaaminen erotilanteissa

Selvitysryhmän työskentelyn edetessä esille nousi joitakin lapsiryhmiä, joiden avun ja tuen saamiseen ryhmä arvioi liittyvän erityisiä ongelmia. Yksi tällaisista lapsiryhmistä oli pitkittyneiden ja vaikeiden eroprosessien keskelle joutuneet lapset.

Lapsen suojaamiseksi ja tämän oikeuksien turvaamiseksi eroprosessien aikana työryhmä ehdotti, että lapsen asemaa vanhempien eroon liittyvissä huolto- ja tapaamisprosesseissa vahvistettaisiin tarkentamalla lapsen kuulemista ja mielipiteiden selvittämiseen velvoittavia säännöksiä sekä mahdollistamalla edunvalvojan sijaisen määrääminen lapselle myös näiden prosessien yhteydessä. Työryhmä myös suositti lapsenhuoltolakiin lisättäväksi säännökset siitä, missä tilanteissa olisi lapsen edun mukaista määrätä tapaamiset toteutettaviksi tuettuna tai valvottuina, ja miten tällaiset tapaamiset olisi käytännössä toteutettava. Tällaisten palvelujen järjestäminen olisi työryhmän ehdotuksen mukaan asetettava kuntien tehtäväksi.

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä laaja lapsenhuoltolakia koskeva uudistustyö. Asiaa valmistelleen työryhmän mietintö<sup>11</sup> on julkaistu 29.9.2017. Eduskunnan käsiteltäväksi asia tulee alkukesästä 2018. Lapsen osallisuuden vahvistaminen on asetettu lapsenhuoltolakia koskevassa luonnosesityksessä yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi, ja esityksessä ehdotetaan useita lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla on tarkoitus parantaa lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Esityksessä on ehdotettu mm. lapsen mielipiteen selvittämistä ja kuulemista koskevaa menettelyä säädettäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin lain tasolla, minkä lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan selkiytettävän huoltajien, sosiaalitoimen ja lastenvalvojan velvollisuuksia lapsen kuulemisesta. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi myös selvitettävä lapsen mielipide riidattomissa asioissa, kun voimassa olevan lapsenhuoltolain 11 §:n mukaan lapsen mielipiteen selvittäminen on tarpeen vain vanhempien olleessa erimielisiä. Lapsen kuuleminen tapahtuisi kuitenkin edelleen pääsääntöisesti tuomioistuimen ulkopuolella osana sosiaalilautakunnan selvitystä.

Lapsenhuoltolain uudistamista koskevan mietinnön mukaan työryhmä on asian valmistelussa harkinnut myös säännöstä, joka mahdollistaisi edunvalvojan määräämisen lapselle huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa oikeudenkäyntiä varten. Työryhmä ei ole mietinnön mukaan kuitenkaan katsonut tällaista säännöstä tarpeelliseksi, vaan tarkoituksenmukaisemmaksi on katsottu sosiaalihuoltolain mukaisen tukihenkilön nimeäminen lapselle huoltoprosesseja varten. Tällainen henkilö voisi mietinnön mukaan tukea lasta prosessin aikana muutoinkin kuin vain lasta tuomioistuimessa kuultaessa. Varsinaisen kuulemisen lapsiystävällisyyden takaamiseksi mietinnössä ehdotetaan tuomarille mahdollisuutta käyttää asiantuntija-avustajaa apuna lapsen kuulemisessa. Huoltoriitojen asiantuntija-avusteinen tuomioistuinsovittelu vakinaistettiin jo vuonna 2014 tehdyllä lainmuutoksella (315/2014), kun tarvittavien asiantuntija-avustajien järjestäminen säädettiin käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan veloitteeksi.

Vireillä olevan lapsenhuoltolain uudistusta koskevassa esityksessä lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset tuetuista ja valvotuista tapaamisista.<sup>12</sup> Jo aiemmin sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä on tuettujen ja valvottujen tapaamisten järjestäminen säädetty kuntien velvollisuudeksi ja asiasta on otettu säännökset sosiaalihuoltolain (1301/2014) 27 §:ään. Nyt ehdotettavien lapsenhuoltolain säännösten tarkoitus olisi siten täydentää sosiaalihuoltolain säännöksiä.

Lapsenhuoltolakiin ehdotetaan nyt otettavaksi nimenomaiset säännökset siitä, että lapsen ja vanhemman väliset tapaamiset voidaan toteuttaa tuettuina tai valvottuina, tai siten, että tapaamiset aloitettaisiin tai lopetettaisiin valvotusti (valvotut vaihdot). Tapaamisen toteuttaminen valvottuna olisi näistä viimesijaisin järjestely. Tapaamisten turvaaminen tällä tavoin voitaisiin esitysluonnoksen mukaan sopia sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella tai siitä voitaisiin määrätä tuomioistuimen päätöksellä. Järjestelyn edellytyksenä olisi aina oltava lapsen edun kannalta perusteltu syy. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on vielä tarkemmin avattu, millaisissa tilanteissa olisi lapsen edun mukaista määrätä tapaamisista tuettuina tai valvottuina. Tuen tai valvonnan tarve olisi kuitenkin arvioitava aina tapauskohtaisesti esitetyn selvityksen perusteella.

11 Lapsenhuoltolain uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 47/2017.

12 Voimassa olevassa lapsenhuoltolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä lasten ja vanhempien välisistä tuetuista tai valvotuista tapaamisista. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti annettu tällaisia määräyksiä.

Osana eroperheiden lapsia koskevaa suosituskokonaisuutta Toimiva lastensuojelu -työryhmä esitti myös, että sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja sisäministeriö selvittäisivät yhteistyössä, miten lapsen oikeus suojeluun turvataan tilanteissa, joissa on taustalla vanhempien välinen tai toisen vanhemman aiheuttama konflikti lasten huollosta ja tapaamisesta ja samanaikainen vanhemman tai ulkopuolisen tahon ilmaisema huoli lapsen turvallisuudesta, terveydestä tai hyvinvoinnista.

Työryhmän loppuraportin antamisen jälkeen vaikeiden erotilanteiden keskellä elävien lasten hyvinvointia ja suojelua on pyritty edistämään sekä lainsäädännöllisillä ratkaisuilla että palvelujärjestelmän kehittämiseen tähtäävillä toimilla. Sekä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön että sisäministeriön hallinnon alla on toteutettu tai toteutetaan parhaillaan hankkeita, joiden tarkoituksena on ollut kehittää toimenpiteitä vanhempien välisten konfliktien ehkäisemiseksi ja katkaisemiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ollaan parhaillaan kehittämässä eroauttamisen palveluita. Tarkkoja lopullisia toimenpide-ehtoja ei ole vielä tiedossa, mutta tarkoituksena on pilotoida uusi eropalveluiden malli osana lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa. Mallissa läpileikkaavana ajatuksena on pyrkimys eron jälkeiseen yhteistyövanhemmuuteen ja lapsen edun toteutuminen. Pitkittyneisiin ja vaikeisiin huolto- ja tapaa- misriitoihin, ns. high conflict-tilanteisiin, on tarkoituksena kehittää oma mallinsa. Vaikeisiin huoltajuuskiistoi- hin kohdennettu palvelukokonaisuus on tarkoitus suunnitella osana vaativien palveluiden LAPE-kokonaisuut- ta.<sup>13</sup> Toimiva lastensuojelu -työryhmän antaman suosituksen toimeenpanon kannalta keskeisten palveluiden kehittäminen on siis vielä kesken. Vielä ei siten ole selvää, missä määrin suunnitteilla olevissa palveluissa tulee huomioiduksi lapsen oikeus suojeluun (vrt. vanhempien sovinnollisuuden edistämisen tavoite).

Myös oikeusministeriössä vireillä olevassa lapsenhuoltolain uudistuksessa on osaltaan pyritty kiinnittämään huomiota lapsen suojeluun niin fyysiseltä kuin psyykkiseltäkin väkivallalta. Esimerkiksi tuettuja ja valvottuja tapaamisia koskevien säännösten, vieraannuttamisen estämistä koskevien säännösten sekä huoltajien tehtäviä koskevien säännösten osalta viitataan perheväkivallan ehkäisemistä ja estämistä koskevan Istanbulin sopimuk- sen (SopS 53/2015) täytäntöönpanoon. Muistiossa ei kuitenkaan ole otettu erikseen esille lasten turvallisuuden arviointia huollon ja tapaamisoikeuden kysymyksissä. Esitykseen ei myöskään ole sisällytetty nimenomaista mainintaa esimerkiksi siitä, että lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista päätettäessä tulisi ottaa huo- mioon muiden seikkojen ohella vanhemman väkivalta toista puolisoa tai lapsia kohtaan. Lausuntokierroksella esitetyissä kannanotoissa onkin tuotu esille, ettei työryhmän ehdotuksessa uudeksi lapsenhuoltolaiksi oteta riittävästi huomioon lähisuhdeväkivaltakysymyksiä.

Keskeisessä osassa väkivallan ennaltaehkäisyssä ja siihen puuttumisessa sekä lapsen turvallisuuden suojelemi- sessa erotilanteissa on myös viranomaisten välisen tiedonvaihdon sujuvuus. Toimiva lastensuojelu -työryhmän loppuraportin jälkeen toteutettuja toimenpiteitä viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon sujuvoittamiseksi on jo tarkasteltu edellä.

Lisäksi erosta johtuvaan, lapseen tai vanhempaan kohdistuvaan väkivallan uhkaan on mahdollista nykyään puuttua myös rikoslain vainoamista koskevan 25 luvun 7 a §:n nojalla. Vainoaminen säädettiin rangaistavaksi teoksi vuonna 2014 voimaan tulleella rikoslain muutoksella (879/2013).

## Sijaishuollon jatkuvuus ja ennustettavuus sekä vanhemmille tarjottavat palvelut

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä toi loppuraportissaan esille huolensa huostaanotettujen lasten toistuvista sijoituksista ja näiden vaikutuksista kiintymyssuhteiden muodostumiseen. Valitettavan usein käy niin, että lapsi otetaan huostaan toistuvasti, ja palautetaan biologisille vanhemmilleen ilman riittäviä selvityksiä lapselle tur- vallisimmista ihmissuhteista tai biologisten vanhempien kuntoutumisesta. Ääritapauksissa lapsi on ollut sijoit- tettu jopa kymmeniä kertoja, jolloin hänen mahdollisuutensa muodostaa kiintymyssuhteita on menetetty.<sup>14</sup>

13 Ks. Erotilanteen palveluilla kohti sovinnollisuutta. Suunnitelma kansallisen ja maakunnallisen toimeenpanon tueksi (projektisuunnitelma): <https://verkkojulkaisut.valtioneuvosto.fi/stm/zine/15/cover> sekä Mia, Tapiola, Mikko, Oranen ym.: Vaativan tason palvelujen ja palvelurakenteiden uudistaminen. THL – Työpöytä 26/2017.

14 Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.

Tilanteen korjaamiseksi selvitysryhmä ehdotti lastensuojelulakia muutettavaksi siten, että huostaanotto voitaisiin määritellä pysyväksi, kun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla ei ole realistisesti arvioituna mahdollisuuksia vastata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta, eivätkä muut vaihtoehdot tilanteen vakiinnuttamiseksi ole mahdollisia. Kyse olisi siten viimesijaisesta keinosta turvata lapsen hoito ja kehitys sekä pysyvät ihmissuhteet. Lisäksi selvitysryhmä esitti, että lastensuojelun velvollisuutta tehdä vanhemmille oma kuntoutussuunnitelma vahvistettaisiin. Lastensuojelun tulisi varata kuntoutussuunnitelman tekemiseen resurseja, minkä lisäksi velvollisuutta huolehtia suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden arvioinnista vuosittain olisi vahvistettava<sup>15</sup>. Lisäksi työryhmä piti tärkeänä, että raskaana oleville päihteiden väärinkäyttäjille säädettäisiin subjektiivinen oikeus päästä kiireellisesti hoitoon. Olemassa olevien hoitopaikkojen jatkuminen olisi myös turvattava ja hoitopaikkoja perustettava lisää.

Kuten Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelmassa on todettu, liittyy huostaanoton määräämiseen pysyväksi merkittäviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä niin lapsen kuin vanhempienkin oikeuksien näkökulmasta.<sup>16</sup> Toimenpide-ehdotuksen edistäminen vaatisikin ensisijaisesti perusteellista selvitystyötä.

Tiedossa ei ole, että sosiaali- ja terveysministeriö olisi toistaiseksi ryhtynyt toimiin sen selvittämiseksi, voitaisiinko lakia muuttaa siten, että huostaanotto olisi mahdollista määrätä pysyväksi. Valtioneuvoston julkaisemaan, vuoden 2015 hallitusneuvotteluiden työryhmien laatimaan tausta-aineistoon on sisällytetty kirjaus pysyvän huostaanoton tai adoption mahdollistamisesta lapsen edun niin vaatiessa<sup>17</sup>. Kyse on hyvinvointityöryhmän tekemästä kirjauksesta koskien lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman kokonaisuutta. Asia ei kuitenkaan näytä edenneen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatkovalmisteluun. Valtioneuvoston tiedotteesta selviää, että tausta-aineiston tarkoituksena oli toimia vain pohjana hallituksen toimintasuunnitelman ja kärkihankkeiden jatkovalmistelussa, eikä sitä ole käsitelty tai hyväksytty neuvotteluiden johtoryhmässä.

Mitä tulee vanhemmille tehtävään kuntoutussuunnitelmaan, sisällytettiin sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä lakiin uusia asiakasprosessia määrittäviä säännöksiä. Sosiaalihuoltolakiin sisällytettiin mm. erillinen monialaista yhteistyötä koskeva yleissäännös (SHL 41 §), jonka tarkoituksena on esityksen perusteluiden mukaan edistää ja korostaa yhteistyön merkitystä kaikessa työskentelyssä. Perusteluiden mukaan yhteistyötä tarvitaan sekä toimialojen sisällä että välillä, kunnan ja muiden lapsille ja lapsiperheille palveluja ja tukitoimia tuottavien järjestöjen ja seurakuntien välillä. Sosiaalihuollon on toteutettava ja suunniteltava sosiaalityö yhteistyössä muiden viranomaistahojen ja toimijoiden kanssa siten, että näiden palvelut ja muut toimet muodostavat asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaavan kokonaisuuden. Lain 36 §:ssä säädetyn palvelutarpeenarvioinnin tarkoituksena on taas kokonaisvaltaisesti arvioida asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävät palvelut ja tukitoimet.

Mainitut lainkohdat ovat kuitenkin yleistason säännöksiä, joiden on tarkoitettu ohjaavan kaikkia sosiaalipalveluita. Sosiaalihuoltolain uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 164/2014 vp) perusteluissa ei siten erityisesti korosteta tai oteta esille lastensuojelusta vastaavien viranomaisten velvollisuutta kiinnittää entisestään huomiota lapsen tarpeiden ohella vanhemman suunnitelmalliseen hoitoon ja kuntoutukseen, ja tätä kautta tavoitetta edistää onnistunutta perheen jälleenyhdistämistä.<sup>18</sup>

Sen sijaan sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä säädettiin raskaana oleville henkilöille oikeus saada välittömästi riittävät päihteettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut (SHL 24.3 §). Kyseessä on niin sanottu subjektiivinen oikeus, joka velvoittaa kuntaa toimimaan heti, kun se saa tiedon raskaana olevasta henkilöstä, joka on huolissaan omasta päihteidenkäytöstään. Vastaava sääntely sisältyi jo aiemmin terveydenhuoltolakiin.

15 Lastensuojelulain 30.3. §:ssä oli säädetty jo aiemmin velvollisuudesta laatia huostaanotetun lapsen vanhemmille erillinen vanhemmuutta tukeva *asiakassuunnitelma*.

16 Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19.

17 Valtioneuvoston viestintäosasto 2.6.2015. Tiedote 282/2015: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitusneuvotteluiden-tyoryhmien-laatima-tausta-aineisto-julki?\\_101\\_INSTANCE\\_3wysLo1Z0ni\\_groupId=10616](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitusneuvotteluiden-tyoryhmien-laatima-tausta-aineisto-julki?_101_INSTANCE_3wysLo1Z0ni_groupId=10616)

18 Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esille, että hallinto-oikeudet pyytävät yhä useammin myös lapsen vanhemmille laadittua asiakassuunnitelmaa liitettäväksi oikeudenkäyntiaineistoon siitä huolimatta, että lapsi ei ole vielä huostaanotettu, kun hakemusta käsitellään. Tätä kehityssuuntaa voidaan pitää myönteisenä, sillä se korostaa lastensuojeluviranomaisten velvollisuutta työskennellä myös lapsen vanhempien kanssa (Mirjam Araneva: Lapsen suojeleminen ja päätöksenteko. Talentum Pro 2016).

Sosiaalihuoltolain säännös kuitenkin sisältää harkinnanvaraisen elementin: palveluiden tason riittävyys on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön harkinnassa.<sup>19</sup>

Tiedossa ei ole viimeaikaisia selvityksiä, joissa olisi tarkasteltu valtakunnallisesti raskaana oleville päihteidenkäyttäjille tarjolla olevien hoitopaikkojen määrää tai tarjottavien palveluiden luonnetta. Käytännön toimijoiden tiedossa kuitenkin on, että päihteettömyyttä tukevien palveluiden tosiasialliseen saatavuuteen vaikuttavat useat tekijät. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on parhaillaan tekemässä selvitystä raskaana oleville päihteidenkäyttäjille tarjolla olevista tukipalveluista ja niiden käyttäjämääristä.

## Sijaishuollon valvonnan vahvistaminen

Monien muiden lastensuojelun tilaa tutkineiden selvitysten ja raporttien tavoin Toimiva lastensuojelu -selvitystyöryhmä kiinnitti loppuraportissaan huomiota sijaishuollon puutteelliseen valvontaan. Lainsäädännöllisinä kehityssuosituksina sijaishuollon läpinäkyvyyden ja vastuutahojen tilivelvollisuuden lisäämiseksi työryhmä esitti, että kunnille tulisi kirjata lakiin velvollisuus osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin, arvioida järjestämäänsä lastensuojelua sekä laatia vuosittain lastensuojelukertomus. Sijaishuollon toimintayksiköiden toiminnan laadun seuraamiseksi selvitysryhmä taas esitti, että ministeriön tulisi valmistella säännökset määräajoin toistuvasta auditoinnista ja toiminnan sertifioinnista.

Vaikka valtaosa työryhmän valvonnan vahvistamiseksi esittämistä toimenpide-ehdotuksista ei ole sellaisenaan edennyt toimeenpanotasolle, ollaan lastensuojelun valvonnan ja ohjauksen järjestämistä parhaillaan kehittämässä ja uudistamassa osana vireillä olevaa kunta- ja palvelurakenneuudistusta. SOTE-palveluiden valvonnan ja ohjauksen kannalta monia keskeisiä kysymyksiä on kuitenkin vielä avoinna ja ne ovat osin riippuvaisia tulevasta maakuntahallinnon rakenteesta. Tämän vuoksi olemassa olevan lainvalmisteluaineiston yksityiskohtainen tarkastelu ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista. Hallitus on kuitenkin jo linjannut (5.4.2016), että vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta tullaan siirtämään aluehallintovirastoilta ja Valviralta uudelle monialaiselle valvontaviranomaiselle<sup>20</sup>.

Valvontaviranomaisen vastuulla tulisi olemaan niin palveluiden järjestämisen kuin niiden tuottamisenkin valvontaa, tehtävän painottuessa kuitenkin ensiksi mainittuun. Palvelutuotannon lainmukaisuutta tulisivat valvontaviranomaisen ohella valvomaan myös maakunnat. Lisäksi maakunnilta ja yksittäisiltä palveluntuottajilta edellytettäisiin omavalvontaa, joka tulisi olemaan keskeisessä asemassa uusissa valvontarakenteissa.<sup>21</sup>

Osana sosiaali- ja terveystieteiden uudistusta on myös esitetty nykyisestä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä luopumista ja niiden korvaamista kaikkia palveluntuottajia koskevalla ilmoitukseen perustuvalla rekisteröinnillä. Uudistuksen yhteydessä perustettavaan, kaikki palveluntuottajat (yksityiset ja julkiset) kattavaan rekisteriin on esitetty sisällytettäväksi myös julkinen tietopalvelu, josta olisi saatavilla tiedot sote-palveluiden tuottajista (HE 52/2017 vp). Tiedossa ei ole vielä, kuinka kattavasti rekisteriin olisi tarkoitus koota palveluntuottajia koskevaa tietoa perustietojen lisäksi.

Lakiesityksessä sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta (HE 52/2017 vp) on esitetty, että rekisteröinti tehtäisiin pääsääntöisesti sitä koskevan hakemuksen yhteydessä toimitettujen tietojen perusteella. Pääsääntöisesti SOTE-palveluntuottajien toimintaedellytysten tarkempi tutkiminen ja lain mahdollistama ennakkotarkastus rekisteröintiä hakevan palveluntuottajan tiloihin tehtäisiin vain, jos asiakirjat ja arvioidut riskit osoittaisivat sen tarpeelliseksi. Ennakkotarkastusta koskien on kuitenkin annettu täydentävä esitys, jossa on ehdotettu sairaaloiden ja vaativan sosiaalihuollon tarkastamisesta aina ennen palveluyksikön merkitsemistä rekisteriin.<sup>22</sup>

19 Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2017:5.

20 Uuden valvonta- ja lupaviraston (LUOVA) on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2020. Lue lisää: <http://alueuudistus.fi/luova>.

21 Tarkemmin sote-uudistuksen vaikutuksista lastensuojelun valvonnan ja ohjauksen rakenteisiin: Lastensuojelu sotessa. Selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen perusteista ja vaikutuksista lastensuojeluun. Sari Hanhinen ja Sauli Hyvärinen. Lastensuojelun Keskusliitto 2017. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan uusista rakenteista myös: Eeva Nykänen, Merja Kovanen, Eeva Liukko, Pia Blomqvist, Minerva Krohn, Sanna Ahola, Päivi Nurmi-Koikkalainen, Pia Maria Jonsson: Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017.

22 Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen tehtiin vielä lisäys, jossa todetaan, että vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavia yksiköitä olisivat laaja-alaista erityisosaamista edellyttävää sijaishuoltoa tuottavat lastensuojelulaitokset. Ks. myös LSKL:n lausunto esitysluonnoksesta 29.3.2017.

Mikäli vaativan sosiaalihuollon palveluyksikössä on kuitenkin käytössä akkreditoidun sertifiointiorganisaation sertifioima riippumattoman toimielimen arvioima sertifioitu laadunhallintajärjestelmä, ei ennakkotarkastusta tarvitsisi tehdä.

Toimiva lastensuojelu -työryhmän esitys sijaishuollon toimintayksiköiden sertifioinnista on siten edennyt ja asiaa koskeva hallituksen esitys odottaa eduskunnan hyväksyntää.

Nimenomaisesti lastensuojelun ohjausta ja valvontaa selvitetään ja kehitellään lapsi- ja perhepalveluiden muutoshjelman osana. Tämä työ on kuitenkin vielä kehittämissä. Syksyllä 2016 on toiminut monitoimijainen mallinnustyöryhmä, joka on julkaissut työskentelynsä pohjalta loppuraportin. Raportissa esitetään lapsikeskeisen ja lapsioikeusperustaisen sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan toimintamalli.<sup>23</sup> Mallinnusta jatketaan tällä hetkellä maakunnallisissa hankkeissa.

---

23 Susanna Hoikkala, Raija Kojo, Janna Tervo, Teija Aaltonen: Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsioikeusperusteista toimintatapaa. Työpäperi 19/2017. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

## 4.

# Lastensuojelun selvitysryhmän (2013) ehdotusten toimeenpano: Kansalliset kehittämistehtävät ja arvioinnit

Matti Rimpelä, dosentti,  
Tampereen yliopisto



Olin mukana Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmässä, jonka raportti luovutettiin sosiaali -ja terveysministeriölle kesäkuussa 2013, siis lähes viisi vuotta sitten.

Lastensuojelun Keskusliitossa on selvitetty ehdotusten toteutumisesta. Minua pyydettiin esittämään omia arvioitani niiden toimeenpanosta. Keskityn pääosin kansallisen tason toimenpide-ehdotuksiin, mutta tarkastelen myös yksityiskohtaisemmin ehdotuksia lapsi- ja nuorisopoliittisesta ohjelmatyöstä, tietopohjasta ja tiedontuotannosta, laadunhallinnasta ja valvonnasta sekä kuntien uuden toimintamallin kehittamisestä. Lopuksi palaan kokonaiskuvaan. Vuonna 2013 arvioitiin lastensuojelun olevan vakavassa kriisissä, mutta mikä on tilanne toukokuussa 2018?

Selvitykseni perustuu tekemiini havaintoihini eri aineistoista, jota on yhdistetty kuntakonsultoinneissa ja käytännön kokemuksissa kertyneeseen tietoon. Pysin keskittymään toimenpiteisiin, jotka ovat muuttaneet käytäntöjä ja menettelytapoja siinä määrin, että myös arjen työn voi perustellusti olettaa muuttuvan toivottuun suuntaan. Arvioinnit ja päätelmät ovat minun ja ne perustuvat siihen aineistoon, joka on ollut käytettävissäni.

## Olivatko lastensuojelulain tavoitteet toteutuneet vuonna 2013?

Lastensuojelun selvitysryhmä totesi, että lastensuojelun tärkeimmät tavoitteet olivat pysyneet ennallaan 1980-luvulta saakka. Niiden toteutumista ei ole suunnitelmallisesti seurattu.

Lastensuojelulain uudistus vuonna 2008 lisäsi lastensuojeluilmoituksia. Muuta merkittävää myönteistä vaikutusta ei vuoteen 2013 verrattuna ollut havaittavissa. Selvitysryhmästä keskeinen ongelma oli korjausehdotusten hidas toimeenpano. Se katsoi, että ao. yleiset tekijät olivat ensisijaisia syitä siihen, miksi lastensuojelun tavoitteet saavutettiin niin hitaasti:

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen vaikutus julkisen vallan toimintaan oli jäänyt vähäiseksi. Valtion ja kuntien hallinnossa ei tiedostettu lasten edun erityisluonnetta ja sen julkiselle vallalle asettamia velvoitteita. Lastensuojelua ei kehitetty, ohjattu eikä valvottu suunnitelmallisesti. Henkilöstövoimavarat suhteessa tehtäviin olivat olleet riittämättömät valtion ja kuntien hallinnossa ja tutkimuslaitoksissa. Kuormituksen ja kustannusten nopeaa kasvua ei otettu huomioon henkilöstön mitoituksissa. Lastensuojelun kansallinen kehittämisohjelma lopetettiin vuonna 2007, vaikka lastensuojelun kuormitus kasvoi jatkuvasti.
- Yhteistoiminnan korostamisesta huolimatta valtion ja kuntien toiminta oli vuonna 2013 edelleen eriytynyt hallinnonaloihin. Yhden hallinnonalan erityislakina lastensuojelulailla ei ollut toivottua vaikutusta muiden hallinnonalojen toimintaan. Peruspalveluihin, esimerkiksi perhetyöhön, ei investoitu riittävästi. Paine oli siirtynyt lastensuojeluun ja erityisesti sen sijaishuoltoon. Lastensuojeluilmoitusten määrän kasvu oli vauhdittanut tätä kehitystä.
- Selvitysryhmän käytettävissä ei ollut arviointitietoa Kaste-ohjelman vaikutuksista. Vaikutti siltä, että hankkeiden kansallista ohjausta, tukea ja arviointia olisi ollut syytä vahvistaa, jotta asetettuihin tavoitteisiin olisi päästy.

Selvitysryhmän raportissa jäsennettiin historiaa ja ajankuvaa, kiinnitettiin huomiota merkittäviin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja tiivistettiin muutamia yleisiä suuntaviivoja tulevan kehitystyön pohjaksi. Toimenpide-ehdotuksissa tarkasteltiin ajankohtaisimmiksi koettuja ulottuvuuksia käytännön toiminnasta. Raportissa pohdittiin myös kansallisia tehtäviä sekä lapsi- ja nuorisopoliittikkaa. Lopuksi selvitysryhmä tarkasteli ehdotusten toimeenpanoa ja seurantaa.

Selvitysryhmä katsoi, että lastensuojelun vakava kriisi vaatii toiminta-ajatuksen ja toimeenpanon uudistamista julkisen hallinnon kaikilla tasoilla valtiosta kuntiin. Pitkän aikavälin tavoitteeksi ehdotettiin, että lasten, nuorten ja perheiden palvelut kootaan järjestelmäksi, jolla on yhteinen tietopohja ja viitekehys. Työryhmä esitti lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittisen ohjelmatyön tehostamista sekä lasten ja perheiden palvelujen uuden toimintamallin kehittämistä kokeilukunnissa.

Kansallisen johtamisen katsottiin edellyttävän voimavarojen lisäämistä lastensuojelun tietopohjaan, tutkimukseen, ohjaukseen, valvontaan ja kehittämiseen.

Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi ja ongelmien ehkäisemiseksi ehdotettiin useita toimenpiteitä. Erityisesti korostettiin perhetyön ja kodinhoitoavun vahvistamista universaalipalveluissa. Varsinaisen lastensuojelun katsottiin kuuluvan laajan perustason tehtäviin. Jokaisella viidellä erityisvastuualueella tulisi olla lastensuojelun moniammatillinen osaamiskeskus.

Selvitysryhmä esitti myös, että lasten ja perheiden tilanteiden arviointikäytäntöjä ja menetelmiä tulisi systematisoida. Työntekijöiden osaamista olisi vahvistettava erikoistumiskoulutuksella, ja työntekijäresursseja tulisi lisätä välittömästi. Kuntakokeilussa olisi hankittava tietoa työn erilaisten organisointitapojen vaikutuksista asiakasmäärämitoitukseen.

## Toimeenpanon ohjaus ja seuranta

Ehdotustensa toimeenpanon seuraamiseksi selvitysryhmä esitti, että

- hallitus valmistelee eduskunnalle vuonna 2015 lastensuojelusta selonteon, jossa kiinnitetään huomiota erityisesti ehdotusten toimeenpanoon ja vaikutuksiin.
- lastensuojelun laatusuositukset ja valvontaohjelmat yhdistetään valtakunnalliseksi lastensuojelun laadunhallintasuunnitelmaksi, jota päivitetään ainakin kerran vuodessa vastaamaan lastensuojelun ajankohtaisiin haasteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli Toimiva lastensuojelu -raportin toteuttamissuunnitelman vuosille 2014–2019<sup>1</sup>. Kuntaliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö julkaisivat yhdessä lastensuojelun laatusuosituksen vuonna 2014<sup>2</sup>.

Toteuttamissuunnitelman valmistelussa otettiin huomioon Toimiva lastensuojelu -raportista annetut lausunnot.

Osa toimenpiteistä oli jo käynnistetty. Valmisteilla oli mm. viranomaisopas ja koulutuskokonaisuus sekä tietojen vaihdosta että salassapidosta ja lastensuojelututkimuksen koordinaation vahvistaminen.

Vuosille 2014–2015 esitettiin yhdeksän toimenpidekokonaisuutta: esim. velvollisuus ilmoittaa poliisille lapsen kohdistuneesta väkivallasta, sosiaalihuollon tuen ja palvelujen tarjoaminen lapsiperheille ilman lastensuojeluasiakkuutta sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja perheiden tarpeiden selvittäminen ja huomioon ottaminen.

Vuosille 2015–2019 esitettiin neljä toimenpidekokonaisuutta: lastensuojelun asiakirjojen laatimisen täsmentäminen asetuksella, lastensuojelun asiakasprosessien kehittäminen, lapsen suojelu huoltoriidoissa sekä tehtävärakennesuosituksen tarkistaminen.

Lastensuojelun laatusuositus<sup>3</sup> suunnattiin ensisijaisesti kunnille, mutta myös lapsille, nuorille, vanhemmille ja heidän läheisilleen sekä muille lastensuojelun toimijoille. Suosituksen viisi eettistä periaatetta olivat asiakkaiden ihmisarvo ja perusoikeudet, lapsen etu, vuorovaikutus, ammattihenkilöstön työn laatu sekä vastuulliset päätökset ja toimintakulttuuri. 27 suositusta jakautui neljään alueeseen, joita olivat 1) osallisuus lastensuojeluasiassa ja kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen palveluita kehitettäessä, 2) lapsilähtöinen yhteinen palvelujärjestelmä ja eri toimijoiden välinen yhteistyö, 3) osaavat ammattilaiset, tehtävänjako ja työn tuki sekä 4) moniulotteinen arviointi. Näillä alueilla kuvattiin lastensuojelun laadun muodostuminen, annettiin esimerkkejä ja täydentäviä tietoja sekä esitettiin varsinaiset suositukset.

1 [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70276/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3496-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70276/URN_ISBN_978-952-00-3496-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2 [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70275/URN\\_ISBN\\_978-952-00-3488-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70275/URN_ISBN_978-952-00-3488-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

3 Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2014:4

Lopuksi tarkasteltiin seuranta- ja arviointia. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmiin tulisi sisältyä ne lastensuojelun laatu- ja laadulliset tavoitteet, joilla lastensuojelua kunnissa seurataan ja kehitetään. Sähköisessä hyvinvointikertomuksessa ja lapsivaikutusten arvioinnissa olisi arvioitava lastensuojelun laatua kunnissa.

Laadun seuranta- ja arviointia varten THL:n sivuille luotaisiin lastensuojelun laatusivut, joilla haastettaisiin kuntia esittelemään hyviksi havaitsemiaan lasten palveluita.

Tietoa hyvistä käytännöistään tulisi jakaa Innokylän palvelussa (www.innokyla.fi). Sieltä avautuisi avoin linkki verkostotyökaluun, jossa olisi lastensuojelun laadun keskustelu- ja kommentointimahdollisuus. Näin laatusivuja voitaisiin hyödyntää sekä paikallisesti että valtakunnallisesti lastensuojelun vuorovaikutteisen vertailun kehittämisessä.

Lastensuojelun laatusuosituksen kansallisen seurannan indikaattoreita luotiin THL:n Lastensuojelun kehittämis- ja tutkimushankkeessa (LaskeTut). Toimeenpanosuunnitelman mukaan STM kutsuisi koolle ryhmän, joka arvioisi valtakunnallisesti kerran vuodessa lastensuojelun tilaa ja laatusuosituksen toteutumista. Lastensuojelun laatusuositukset huomioitaisiin peruspalvelujen arvioinnissa. Arviointiraportit olisivat laatusuosituksen verkkosivuilla nähtävinä ja kommentoitavina, jolloin laatuks keskustelusta syntyisi palveluita parantava jatkumo. Suosituksia tarkistettaisiin tarpeen mukaan.

## Mitä tiedämme ehdotusten toimeenpanosta?

Toimeenpanosuunnitelman toteutumisesta oli tarkoitus seurata STM:ssä mm. muun seurannan yhteydessä. Toteuttamissuunnitelman toteutumisesta ei ole julkaistu erillisiä seurantaraportteja. Valvira on seurannut esim. lastensuojelupalvelujen määräaikoja ja henkilöstön pätevyyttä sekä ratkaissut kanteluista. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat tarkastaneet yksittäisten kuntien toimintaa ja antaneet ratkaisuja kanteluista. Ratkaisuissa on viitattu Toimiva lastensuojelu -raportin yksittäisiin ehdotuksiin, mutta niiden toimeenpanoa ei ole arvioitu laajemmin.

THL on julkaissut vuosittain lastensuojelutilastosta<sup>4</sup>, jonka viimeisimmän tiedot ovat vuodelta 2016. Kuuden suurimman kaupungin yhteistyönä on vuodesta 2003 alkaen valmisteltu lastensuojelua kuvaava vuosiraportti. Kuntaliitto on seurannut kehitystä vuosina 2012–2013 ja 2017 kyselyillä lastensuojelun järjestäjille. STM:n asettama selvityshenkilö julkaisi maaliskuussa 2017 väliraportin. Seuraavassa joitakin poimintoja näistä raporteista.

Selvitysryhmän toimenpide-ehdotusten ehdotusten päämääränä oli lasten hyvinvoinnin edistäminen ja lastensuojelun kustannusvaikuttavuuden lisääminen. Lastensuojelutilaston mukaan lastensuojelun kuormitus kasvoi jatkuvasti 1990-luvulta vuosiin 2012–2013 saakka. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärä on laskenut vuosina 2013–2016 (18 058 → 17 330). Myös uusien sijoitusten määrä laski. Huostaanotettujen ja kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä kasvoi vuoteen 2013 saakka ja väheni vuosina 2013–2016 vuoden 2010 tasolle.

Lastensuojelun kustannusten kehityksestä kunnissa on vertailukelpoista seurantatietoa ainoastaan kuudesta suurimmasta kaupungista<sup>5</sup>, joiden lastensuojelun kokonaiskustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä noin 333 miljoonaa euroa. Kustannukset 0–20-vuotiasta asukasta kohden laskivat hieman vuosina 2012–2016. Kuntien välillä oli eroja sekä kustannustasossa että kustannusten kehityksessä. Vuonna 2016 kokonaiskustannukset 0–20-vuotiasta asukasta kohden vaihtelivat Oulun 551 eurosta Turun 1 245 euroon. Deflatoidut kustannukset nousivat edellisvuodesta Espoossa (+4,7 %), Oulussa (+3,8 %), Vantaalla (+2,4 %) ja Turussa (+0,6 %). Kustannukset laskivat Helsingissä (-3,4 %) ja Tampereella (-1,5 %). Sijoitusten osuus kustannuksista vaihteli Tampereen 74 prosentista Turun 84 prosenttiin.

4 [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135628/Tr43\\_17\\_LASU.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135628/Tr43_17_LASU.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

5 [http://www.kuusikkokunnat.fi/lastensuojelu\\_raportit](http://www.kuusikkokunnat.fi/lastensuojelu_raportit)

Kuntaliitto on kyselyillä lastensuojelun järjestäjille selvittänyt lastensuojelupalveluja vuosina 2012–2013 ja uudelleen vuonna 2017<sup>6</sup>. Vastausten mukaan lapsiperheiden kotipalvelun saatavuus oli merkittävästi parantunut ja tehostetun perhetyön saatavuus oli hyvällä tasolla. Päivähoito lastensuojelun avohuollon tukitoimena oli säilynyt saatavuudeltaan samalla tasolla. Muutoin palvelujen saatavuus oli heikentynyt:

- Lasten sijaishuoltoon sijoittaminen oli vaikeutunut. Yli 12-vuotiaan sijoittaminen perhehoitoon oli hieman lisääntynyt.
- 74 järjestäjätahoa vastasi, ettei sijaisia ollut saatavissa lainkaan tai täysin riittämättömästi. Vain 12 vastaajaa ilmoitti, että sijaisia oli saatu täysin riittävästi.
- Erityisen paljon oli heikentynyt kasvatusta- ja perheneuvolapalvelujen saatavuus. Lapsia sijoitettiin, kun terveydenhuollon hoitopaikat olivat täynnä tai osastoja suljettiin viikonlopuiksi ja lapselle tarvittiin korvaava paikka.
- Lapsia sijoitettiin myös, jos heidän psykiatrista hoitoa tarvitseva vanhempansa ei saanut tai halunnut tarvitsemaansa hoitoa eikä pystynyt huolehtimaan lapsesta.
- Kelan toimeentulotukikäsitteilyn ongelmat tuottivat lisätyötä: asiakkaat tarvitsivat apua hakemuksen teossa ja päätösten tulkitsemisessa. Myös monenlaista muuta selvittelyä Kelan kanssa tarvittiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.12.2018 selvityshenkilön etsimään ratkaisuja lastensuojelutyön kuormittavuuteen ja laatimaan ehdotusta siitä, miten kunnallisesta lastensuojelusta siirrytään maakuntapohjaiseen vuonna 2020. Selvityshenkilön tulee lisäksi antaa väliarvio Toimiva lastensuojelu -työryhmän ehdotusten toteuttamissuunnitelman (2014–2019) etenemisestä sekä suositukset siitä, miten ehdotuksia tulisi vuosien 2018–2019 aikana panna toimeen. Maaliskuussa 2018 valmistuneessa väliraportissa ei esitetty tuloksia viimeksi mainituista tehtävistä<sup>7</sup>. Muutama poiminta väliraportin tiivistelmästä hahmottaa lastensuojelun yleiskuvaa vuoden 2018 alussa:

- Valtakunnallisen keskimäärän (30) ylittäviä sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä esiintyy noin 40 prosentilla palvelujen järjestäjistä. Kuormitusta lisäävät sosiaalityöntekijöiden ja erityisesti sijaisten rekrytointivaikeudet, työn organisointiin, työoloihin, johtamiseen ja palkitsemiseen liittyvät tekijät, varhaisen tuen ja ehkäisevän työn riittämättömyys, sekä tärkeiden lähialojen, kuten lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelujen niukkuus.
- Kustannusten nousu sijaishuollossa on ollut tuntuvasti suurempaa kuin avohuollossa.
- Kuormittuneimmille alueille tarvitaan täsmätukea ja sijaisjärjestelyjä. Pitkäjänteisemmin vaikuttavana toimenpiteenä tulisi välittömästi tukea moniammatilliseen tiimityöhön siirtymistä.
- Lastensuojelun henkilöstörakennetta olisi täydennettävä päihde- ja mielenterveystyön ammattilaisilla.
- Varhaista tukea ja ehkäisevää toimintaa tulisi laajentaa tuntuvasti lisäämällä perhetyötä ja kotipalvelua, mikä edellyttää varhaisen tuen priorisointia resurssipäätöksiä tehtäessä. Varhaisella ja ehkäisevällä työllä vähennetään pitkäaikaisen korjaavan työn tarvetta ja hillitään sijaishuollon kustannusten kasvua.

6 <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2018/kuntaliiton-lastensuojelukysely-lastensuojelun-tilanne-vaikeutunut>

7 [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/selvityshenkilo-kananoja-perheelle-varhain-annettu-tuki-keventaa-lastensuojelutyon-kuormittavuutta](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvityshenkilo-kananoja-perheelle-varhain-annettu-tuki-keventaa-lastensuojelutyon-kuormittavuutta)

## Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelmatyö

Toimiva lastensuojelu -työryhmä suosittaa loppuraportissaan lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelmatyön osalta:

- 51.** Hallitus valmistelee eduskunnalle esityksen lapsiperhe-, lapsi- ja nuorisopoliittiseksi strategiaksi.
- 52.** Kunnat sitoutuvat noudattamaan Lapsen oikeuksien sopimusta kaikissa lapsiperheiden, lapsia ja nuorten tukea ja palveluja koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.
- 53.** STM/OKM-yhteistyönä käynnistetään kansallinen arviointitutkimus kunnallisten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmistelusta, sisällöstä ja vaikuttavuudesta sekä valmistellaan ohjeistus kuntien ohjelmatyöhön.
- 54.** Säännös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta siirretään lastensuojelulaista kuntalakiin osaksi kuntastrategian valmistelua ja seurantaa.

Toimiva lastensuojelu -raportissa viitattiin olemassa oleviin ohjelmiin ja THL:n tehtäviin, eikä siinä esitetty muita toimenpiteitä ehdotusten toimeenpanemiseksi. Sipilän hallitus päätti huhtikuussa 2018 käynnistää kansallisen lapsistrategian valmistelun.

## Tietopohja ja tiedontuotanto

Toimiva lastensuojelu -työryhmä suosittaa loppuraportissaan tietopohjan ja tiedontuotannon kehittämisen osalta:

- 29.** Suomeen perustetaan kansallinen lapsi- ja perhetutkimuksen instituutti, jonka vastuualueeseen kuuluu myös lastensuojelututkimus. Käynnistetään valtakunnallinen lapsi- ja perhetutkimuksen tutkimusohjelma. Instituutin perustamisen valmistelu aloitetaan lastensuojelututkimuksen koordinaatiohankkeella.
- 30.** Lasten ja perheiden palveluille määritellään yhtenäinen toimenpide- ja syyluokitus (palvelutarpeen arvioinnin kriteerit) ja tietojen vertailukelpoinen tallentaminen niin, että kuntien asiakasrekistereistä saadaan valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa.
- 31.** Selvitetään mahdollisuus perustaa kansallinen lasten hyvinvoinnin seurantarekisteri, jossa yhdistetään laajoista terveystarkastuksista saadut hyvinvointitiedot lastensuojelun ja muiden lasten ja perheiden palvelujen käyttötietoihin.
- 32.** Lainsäädäntöä muutetaan niin, että lastensuojelurekisteriä voidaan täydentää toimintatiedoilla ja toimenpiteiden syytiedoilla.
- 33.** Lastensuojelun kustannusvaikuttavuuden selvittämiseksi kehitetään kokonaisten palveluprosessien kustannusseurantaa.
- 35.** Muutetaan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa yhtenäisen tiedonkeruun lasten ja perheiden palvelujen kokonaisuudesta.

THL käynnisti STM:n toimeksiannosta syksyllä 2013 lastensuojelun tutkimusohjelman, josta on valmistunut lukuisia tutkimusraportteja. Myös lastensuojelun kustannuksia selvitettiin. Jatkokehittäminen ehdotuksen 33. suuntaan ei ole edennyt. Lastensuojelurekisteriä on hyödynnetty useissa tutkimuksissa, mutta toistaiseksi siihen ei kuitenkaan ole liitetty syyluokitusta eikä toimenpidetietoja. Vertailukelpoisten tietojen tallentuminen on edennyt sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmissä, ja asiakastietojen yhteiskäyttöä on edistetty valtionhallinnon tasolla. Suomen Kuntaliitto on kehittänyt sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointia, mutta toistaiseksi tämän kehitystyön tuloksia ei ole saatu laajempaan käyttöön. Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlan yhteydessä valtioneuvosto päätti lahjoittaa Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiölle (Itla) enintään 50 miljoonan euron arvosta valtion omistamia Neste Oyj:n osakkeita.

LAPE-ohjelman erityisrahoitus on mahdollistanut vuosille 2015–2018 huomattavan lisärahoituksen myös lastensuojelun tutkimus- ja kehittämistyöhön sekä tietopohjan vahvistamiseen.

## Laadunhallinta ja valvonta

Laadunhallinnan ja valvonnan osalta Toimiva lastensuojelu -työryhmä ehdottaa loppuraportissaan:

42. Lastensuojelun laatusuosituksot ja valvontaohjelmat yhdistetään valtakunnalliseksi lastensuojelun laadunhallintasuunnitelmaksi.
43. Lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan voimavaroja lisätään vuoden 2014 talousarviossa Valviraan yksi henkilötyövuosi ja jokaisen aluehallintovirastoon yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun.
44. Lastensuojelulakiin lisätään kunnille velvollisuus arvioida järjestämäänsä lastensuojelua ja sen vaikuttavuutta sekä velvoite laatia vuosittain kuntakertomuksen yhteydessä lastensuojelukertomus.
45. Sijaishuollon laatua seurataan määräajoin toistuvalla auditoinnilla.
46. Lastensuojelun ulkopuoliseen arviointiin perustetaan lastensuojelun arviointineuvosto.
47. Valtioneuvoston tulee antaa neljän vuoden välein eduskunnalle lastensuojelun tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksista selonteko, jonka valmistelee lastensuojelun arviointineuvosto.

Toimiva lastensuojelu -toimeenpanosuunnitelman<sup>8</sup> mukaan nämä ehdotukset vaatisivat toteutuakseen talousarviovarauksia. Suunnitelmassa katsottiin, että niukat resurssit ohjauksessa ja valvonnassa rajaavat lastensuojelun valtakunnallisen ohjauksen vain hyvin rajatulle alueelle. Vuoden 2014 talousarvioon tehtiin valvonnan voimavaroja lisääviä esityksiä, mutta ne eivät tuottaneet tulosta.

Lastensuojelun laadunhallintaa ja valvontaa pidettiin tärkeänä, mutta niitä ei olisi tullut tehdä perusasiakastyön kustannuksella. Tarkkojen vaatimusten ja ohjeistusten asettaminen vaatii yksityiskohtaista valvontaa ja kirjaamistyötä, minkä katsottiin olevan pois asiakaskohtaisesta työskentelystä. Kustannuksia aiheuttavien uusien tehtävien lisäämistä kunnille ei nähty mahdolliseksi ilman kuntien voimavarojen lisäämistä.

Toimintasuunnitelmassa<sup>9</sup> viitattiin kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen kuntakokeiluihin, joissa kehitetään myös valvontaa. Omavalvonnan kehittämisen katsottiin olevan mahdollinen osaratkaisuna selvitysryhmän ehdotuksiin.

8 Toimiva lastensuojelu. Toteuttamissuunnitelma 2014-2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19

9 Toimiva lastensuojelu. Toteuttamissuunnitelma 2014-2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19

Oikeuskanslerin virasto on selvittänyt vuodesta 2013 alkaen aluehallintovirastojen kykyä suorittaa laissa säädettyjä lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virasto on huomauttanut, ettei lapsi asiakkaana kykene aikuisen tavoin valvomaan oikeuksiaan. Lastensuojelussa voidaan puuttua syvästikin lasten perusoikeuksiin, mikä asettaa ohjaukselle ja valvonnalle korkeat laatuvaatimukset.

Vähäiset resurssit rajaavat toiminnan usein perustyöhön. Lapsen oikeuksia toteuttaisi parhaiten se, että niiden loukkaamista ehkäistään ennalta. Näin säästettäisiin pidemmällä tähtäimellä myös yhteiskunnan resursseja. Lastensuojelulaki velvoittaa kiinnittämään ohjauksessa ja valvonnassa huomiota lasten ja lapsiperheiden hyvinvointia edistävään ehkäisevään lastensuojeluun. Oikeuskanslerin viraston mukaan sitä ei kuitenkaan ole pystytty tekemään, kun resurssit on mitoitettu vain akuutissa lastensuojelutarpeessa olevien lasten auttamiseen.

Joulukuussa 2015 STM ja VM selvittivät oikeuskanslerin pyynnöstä lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan voimavaroja aluehallintovirastoissa. Ministeriöiden selvitysten mukaan lastensuojelu tarvitsi lisäresursseja, eikä voimavarojen suuntaaminen ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan ollut toteutunut. Vuoden 2016 talousarvioon oli esitetty lisää resursseja, mutta esitystä ei hyväksytty. Oikeuskansleri totesi, että aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien erittäin niukat resurssit eivät ole riittäneet veloitteiden suorittamiseen oikea-aikaisesti, kattavasti ja riittävän perusteellisesti. Viranomaisen ei voi kuitenkaan laiminlyödä lakisääteisiä tehtäviään sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittäviä.

Ministeriöiden selvitysten mukaan vuoden 2016 alkupuolella oli tarkoitus selvittää mahdollisuus osoittaa aluehallintoviranomaisille lastensuojelun tehtäviin joko määräaikaista tai pysyvää lisäresursointia silloisen kehityksen puitteissa. Mikäli se ei olisi mahdollista, aluehallintoviranomaisten tulisi uudistaa esityksensä lisämäärärahaksi vuoden 2017 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Tuoreimmassa oikeuskanslerin ratkaisussa lokakuulta 2017 kiinnitettiin huomiota kahden aluehallintovirastojen velvollisuuteen käsitellä kanteluasiat ilman aiheetonta viivytystä. Virastojen selvityksen mukaan tehtävien ja voimavarojen epäsuhta oli aiheuttanut tehtävien ruuhkautumisen. Apulaisoikeuskansleri huomautti, ettei lakisääteisten tehtävien viipymisiä voi perustella sillä, että virastojen voimavarat ovat liian vähäiset tehtäviin nähden.

## Uuden toimintamallin kehittäminen

Toimiva lastensuojelu –työryhmän loppuraportti suosittaa:

**36.** Lasten ja perheiden palvelujen ja lastensuojelun kehittämisessä tavoitteeksi asetetaan lasten ja perheiden kohtaaminen kokonaisuutena ja yhteisten palvelujen ja niihin sisältyvän yleisen tuen järjestäminen jatkuvana kokonaisuutena.

**37.** Kaikkia kunnan järjestämistä olevia tarkastellaan yhdenmukaisesti kolmella tasolla, ja yleinen tuki järjestetään niin kustannusvaikuttavasti, että tarve tehostettuun ja erityiseen tukeen vähenee.

**38.** Uutta toimintamallia kehitetään kokeilukunnissa valtakunnallisena tutkimus- ja kehittämissuunnitelmana, jolle osoitetaan myös arviointitutkimuksen mahdollistava riittävä ja pitkäkestoinen kokonaisrahoitus.

Toimeenpanosuunnitelmassa ei tarkasteltu yksityiskohtaisemmin ehdotuksia kunnan uuden toimintamallin kehittämiseksi. Viittauksessa sosiaalihuoltolain uudistamiseen todettiin, että perhetyö, tukihenkilöt ja vertaisryhmätoiminta siirtyisivät sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi ja kotipalvelua vahvistettaisiin. Lapset ja perheet saisivat riittävät sosiaalihuollon palvelut ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Lasten ja perheiden palvelujen uusia toiminta malleja on 2000-luvulla kehitetty esimerkiksi vuosina 2005–2017 PERHE-hankkeessa, Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmissa sekä vuosina 2008–2015 sosiaali- ja terveydenhuollon KASTE-ohjelmassa. Vuonna 2015 Sipilän hallitus käynnisti lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE). Kaikilla em. toimenpiteillä on pyritty kehittämään lapsi- ja perhepalvelujen uutta toimintamallia. Kun valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi tulee voimaan, vajaa viidesosa lasten ja lapsiperheiden palvelujen voimavaroista siirtyy maakuntien järjestämisvastuulle. Yli neljä viidesosaa euroista ja henkilöstöstä jää edelleen kuntien vastuulle<sup>10</sup>.

## Pohdintaa

Toimiva lastensuojelu -raportissa todettiin, että lastensuojelun vakava kriisi vaatii toiminta-ajatuksen ja toimeenpanon uudistamista julkisen hallinnon kaikilla tasoilla valtiosta kuntiin. Selvitysryhmä valmisteli 54 toimenpide-ehdotusta. Olennaista ei ollut yksittäisten toimenpiteiden suuri määrä, vaan niiden muodostama kokonaisuus, jonka tavoite oli lasten ja lapsiperheiden tuen ja palvelujen laaja systeminen uudistaminen. Käytännössä pyrittiin jo pitkään esillä olleiden tavoitteiden suunnitelmalliseen ja ripeään toteuttamiseen.

Missä sitten lastensuojelun uudistamisessa ollaan toukokuussa 2018? Arviointini päätulos on, ettemme tiedä sitä. Selvitysryhmän esittämässä lastensuojelun suunnitelmallisessa ja vuosittain toistuvassa seurannassa ja arvioinnissa ei ole edetty valtionhallinnossa eikä kunnissa.

Myönteistä koko maan tasolla on lastensuojelun kuormituksen kasvun pysähtyminen ja kääntyminen hitaaseen laskuun vuosina 2012–2013, samanaikaisesti selvitysryhmän esitysten valmistelun aikana. On kuitenkin huomattava, että 2010-luvun alussa oli useita vuosia keskusteltu vilkkaasti lastensuojelun kriisistä sekä oli valmisteltu ja julkaistu useita valtakunnallisia analyysejä. Ei ole helppoa selvittää, mikä osuus selvitysryhmän työllä on ollut lastensuojelun kuormituksen myönteiseen käänteeseen.

Myönteisen kehityksen rinnalle nousee edelleen merkittäviä huolenaiheita. Henkilöstön niukkuus kaikilla tasoilla puhuttaa jatkuvasti, viimeksi maaliskuussa 2018, kun selvityshenkilön väliraportti julkistettiin. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat toistuvasti korostaneet kuormituksen kohtuuttomuutta yleensä mutta erityisesti sijoitettujen lasten ja heidän perheidensä tukemisessa. Vain vajaalla kymmenesosalla lastensuojelupalvelujen järjestäjistä oli riittävästi osaavia sijaisia. Järjestäjien keskimääräisen arvion mukaan lasten sijaishuoltoon sijoittaminen oli vaikeutunut.

Selvitysryhmä kiinnitti huomiota kuntien välisiin eroihin. Kuusikkokuntien – eli Suomen kuuden väkiluvultaan suurimman kaupungin – raporteissa erot korostuvat. Niiden välillä oli vuonna 2016 edelleen suuria eroja lastensuojelun kuormituksessa, kustannuksissa, toiminnan rakenteessa ja henkilöstössä. Nämä tiedot osoittavat, että lastensuojelun laatu ei ole riippuvainen järjestäjätahon koosta. Onnistumisia ja kriisitunnelmia raportoidaan niin suurten kaupunkien kuin pienen väestöpohjan järjestäjien joukosta.

Kuntaliiton tuorein selvitys<sup>11</sup> ja STM:n selvityshenkilön väliraportti<sup>12</sup> kiinnittivät huomiota lasten ja lapsiperheiden muihin palveluihin ja niiden osuuteen lastensuojelun kuormituksen kehittymisessä. Sosiaalihuoltolain uudistumisen ansiota lienee kotipalvelun saatavuuden paraneminen. Tehostetun perhetyön saatavuus arvioitiin hyväksi. Samanaikaisesti kriittisissä päihde- ja mielenterveyspalveluissa oli puutteita. Kasvatus- ja perheneuvonnan tuki lapsiperheille oli heikentynyt. Toimeentulotuen siirtyminen Kelaan oli lisännyt arjen työtä.

Uutena kenttään tuli vuonna 2015 Sipilän hallituksen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). Se on mahdollistanut lasten ja lapsiperheiden palveluihin ja lastensuojeluun samanlaisen uuden kehittämisvaiheen kuin PERHE-hanke ja lastensuojelun kehittämisohjelma Vanhasen ensimmäisen hallituksen johdolla vuosina 2003–2007. Muutosagenttien johdolla on analysoitu koko maan kattavasti lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisuutta ja haettu myös lastensuojeluun uusia toimintarakenteita ja -tapoja.

10 Tästä enemmän lastensuojeluvaltuutetun eduskuntakertomuksessa, sivut 119–125.

[https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/LAPS\\_eduskuntakertomus\\_2018\\_FI.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/LAPS_eduskuntakertomus_2018_FI.pdf)

11 Kuntaliiton lastensuojelun kuntakysely 2017.

12 Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.



Toimiva lastensuojelu -raportin ehdotukset lapsi- ja perhepolitiikasta, uuden toimintamallin kehittämisestä kunnille sekä ehdotukset ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi eivät ole välittömästi johtaneet jatkotoimenpiteisiin.

Hallitus on päättänyt aloittaa kansallisen lapsistrategian valmistelun. Lasten ja lapsiperheiden palvelujen tulevaisuutta selvitetään sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistuksessa. Toistaiseksi useimmat suuret kysymykset odottavat ratkaisuaan. LAPE-muutosohjelmassa on panostettu perhekeskusmallin soveltamiseen.

Toistaiseksi on avoinna, miten perhekeskusten voimavarat ja asiakkuudet järjestyvät, kun esitettyä maakunnan järjestämisvastuuta aletaan toteuttaa käytännössä. STM:n asettama selvityshenkilö valmistele siirtymää kuntavetoisesta lastensuojelusta maakuntavetoiseen lastensuojeluun.

Seurannan, ohjauksen ja valvonnan kokonaisuus on paljolti yhtä vaikeaa kuin vuonna 2013. Kansallista suunnitelmallista seurantaa on vain lastensuojelun asiakkuuksista (THL:n lastensuojelutilasto). Vertailukelpoinen tieto toiminnasta ja sen kustannuksista puuttuu edelleen.

Toistaiseksi on avoinna, miten sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi vaikuttaa lastensuojelun valtakunnalliseen ja alueelliseen ohjaamiseen ja valvontaan. Viime vuosien kokemukset pistävät kysymään, miten kestäväällä pohjalla STM:ssä vuonna 2014 valmistellun toteuttamissuunnitelman pohdinnat ja esitykset lastensuojelun laadun hallinnasta ja valvonnasta ja niihin suuntautuneiden toimenpide-ehdotusten toimeenpanosta olivat. Erityisesti lastensuojelun laatusuosituksen käytännön merkitys on jäänyt avoimeksi.

Sipilän hallituksen käynnistämä LAPE-muutosohjelma on tuonut lisää voimavaroja lasten ja lapsiperheiden palvelujen yleiseen kehittämiseen ja lastensuojelun kehitystyöhön. Hallituskauden päättyessä kriittinen kysymys on, jatkuuko kehitystyö ja muuttuvatko hankkeet kestäviksi.

Oikeuskanslerin viraston aineisto osoittaa, että aluehallintovirastojen voimavarojen niukkuus on ollut ainakin vuodesta 2003 alkaen selkeästi tiedossa. Resurssien niukkuuden vaikutukset ohjaukseen ja valvontaan on kuvattu, mutta ehdotukset voimavarojen lisäämiseksi on kuitenkin karsittu valtion talousarvioiden poliittisessa valmistelussa. Kun tämä tieto yhdistetään kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kokemaan kohtuuttomaan kuormitukseen, tullaan arviointini päätulokseen.

Lastensuojelua ei ole koettu valtion eikä kuntien luottamushenkilöhallinnossa – ei niiden poliittisessa valmistelussa tai siihen perustuvassa päätöksenteossa – niin tärkeäksi julkisen vallan tehtäväksi, että sille olisi varmistettu kaikilla tasoilla kohtuulliset voimavarat ja toteutettu muut asiantuntijavalmistelussa tehdyt ehdotukset toiminnan laajasta uudistamisesta.

Lastensuojelun selvitysryhmän mukaan vuonna 2013 oltiin vakavassa kriisissä. Vuoden 2017 päättyessä ollaan edelleen kriisissä, joka kuitenkin paikallistuu aiempaa selvemmin osaan kunnista ja muista järjestäjätahoista. Myös onnistumisia on tunnistettu. Lastensuojelussa tarvitaan edelleen toiminta-ajatuksen ja toimeenpanon uudistamista julkisen hallinnon kaikilla tasoilla eli valtiosta kuntiin ja tuleviin maakuntiin.

