LASTENSUOJELUN KESKUSLIITTO

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto
HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää eduskunnan kunta ja terveysjaostoa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunnon keskeiset pääkohdat:

1. Palveluiden rajapintojen ja tehtäväarkenteiden määrittelyä on selkiytettävä

Lastensuojelun ja sosiaalihuollon tarkempi määrittely on välttämätöntä. Ennen kuin lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden rajapinta on määritelty valtakunnallisesti yhteneväisesti, ei ole perusteltua tarkastella lastensuojelun kokonaisuutta erikseen sosiaalihuoltolain mukaisista lapsia, nuoria ja perheitä koskettavista palveluista.

Osana lastensuojelun laadun varmistamista on turvattava riittävä osaaminen, määriteltävä eri ammattilaisten tehtäväarkenteet valtakunnallisesti ja varmistettava riittävä resurssi myös rakenteelliseen sosiaalityöhön, jotta lastensuojelun epäkohtiin voidaan puuttua riittävän ajoissa ja kehittäminen saadaan varmistettua.

2. Lastensuojelun kokonaisvaltainen kehittäminen on välttämätöntä

Valtion tulee ottaa laajasti vastuu lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluiden ja erityisesti lastensuojelupalveluiden uudistamisen kokonaiskoordinaatiosta ja johtamisesta. Varsinkin lastensuojelun kansallinen ohjaus on ollut valitettavan heikkoa ja tämän asian pikainen korjaaminen on välttämätöntä. Ei ole strategisesti järkevää tehdä lastensuojeluun kokonaisuuden kannalta merkittäviä uudistuksia muuttamalla vain yhtä asia kerrallaan vaan tarvitaan kokonaisvaltaista lastensuojelun palveluiden arviointia ja uudistamista.

Viime vuosina on korostettu varhaisten ja ehkäisevien palveluiden kehittämistä korjaavien palveluiden sijaan. Tämä on johtanut siihen, että sijaishuollon kehittäminen kokonaisuutena ja osana kaikkia muita lapsi- ja perhepalveluita on jäänyt vähemmälle huomiolle. Sijaishuollon muodoista perhehoidon vahvistamiseen on satsattu, jolloin kustannuksiltaan kaikkein kalleimman palvelun eli laitoshoidon kehittäminen on jäänyt jalkoihin. Eri sijaishuoltomuotojen asema mukaan lukien valtion ja yksityisten koulukotien paikka osana osaamis- ja tukikeskuksia tulee selkiyttää. Sijaishuollon valvonta- ja ohjaustoiminnan kehittäminen on välttämätöntä. Lastensuojelun Keskusliitto näkee, että omavalvonnan ja entisestään kaventuvan ennakollisen valvonnan korostaminen ensisijaisina valvontakeinoina muodostavat

oikeusturvariskin sijaishuollossa: ne eivät riitä turvaamaan sijaishuollossa elävien ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista. On myös tärkeää pohtiaomavalvonnan suhdetta voitttoa tavoittelevien yritysten toimintaan, joiden osuus sijaishuollon palveluiden tuottajina on kasvanut merkittävästi. Valtakunnalliseen tutkittuun tietoon perustuvan ohjauksen tarve on ilmeinen, jotta voidaan taata turvallinen ja yhdenvertainen sijaishuolto jokaiselle lapselle sekä perhe- että laitoshoidossa. Turvallisen ja laadukkaan sijaishuollon rakentaminen edellyttää nykyistä vankempaa kansallista normiohjausta ja THL:n tutkimus- ja kehittämisresurssien turvaamista tarvittavan tiedon tuottamiseksi. Tämä sisältää myös sijaishuollon ja lapsikohtaisen vaikuttavuusseurantavälineiden kehittämisen, jotta saamme vakuuttavampaa tietoa toimivan sijaishuollon mekanismeista.

Monialaisen yhteistyön ja palveluiden asiakaslähtöisyyttä varmistavan integraation toteutumisen osalta Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että valtionhallinto kehittää toimintamallit, jolla varmistetaan kaikkien lasten ja perheiden tukemiseksi työskentelevien toimijoiden, kuten lastensuojelun, koulun, terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen ja poliisin hyvä yhteistyö, palveluiden toimiva integraatio ja toimiva tiedonkulku.

3. Lastensuojelun resurssit on turvattava

Ehkäisevän työn toteuttamisen velvoitetta tulee vahvistaa tarvittavilla lainsäädäntömuutoksilla ja ehkäisevään työhön tulee suunnata nykyistä enemmän resursseja. Myös sosiaalityön riittävä resursointi on välttämätöntä. Lastensuojelulla ei ole lisäkeinoja verrattuna sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin, sijaishuoltoa lukuun ottamatta ja tämä lähtökohta korostaa sosiaalityön resursoinnin merkitystä. Työntekijöiden riittävien toimintaedellytysten turvaaminen on välttämätöntä. Lastensuojelun Keskusliitto kiirehtii työntekijäresurssien lisäämistä, työntekijäkohtaisen asiakasmäärän määrittelyä sekä laaja-alaisen osaamisen vahvistamista ja sellaisten rakenteiden luomista, joissa erityisosaamisen käyttäminen olisi arjen toiminnassa mahdollista.

Lastensuojelun haasteet ja nykytila:

Lastensuojelun ja sosiaalihuollon rajapinnan tarkempi määrittely tarpeen

Sosiaalihuoltolakiuudistuksen tavoitteena oli madaltaa perheiden ja lasten kynnystä hakea ja ottaa vastaan palveluita. Lastensuojelun rajapinta jäi uudistuksessa epämääräiseksi, sillä ministeriön ohjeiden mukaan kunta voi halutessaan tarjota lastensuojelulain 36 §:n mukaisia palveluita, kuten tehostettua perhetyötä, myös sosiaalihuoltolain mukaisissa palvelukokonaisuuksissa. Kunnat ovat tulkinneet tätä ohjetta eri tavoin, mikä on johtanut siihen, että **lastensuojelun asiakuuden kriteerit ovat tällä hetkellä kuntakohtaisia**. Tämä **johtaa alueelliseen eriarvoisuuteen**, mutta vaikuttaa myös suoraan lastensuojelun tilastointiin, budjetointiin ja tiedolla johtamiseen. **Ennen kuin lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden rajapinta on määritelty valtakunnallisesti yhteneväisesti, ei ole perusteltua tarkastella lastensuojelun kokonaisuutta erikseen sosiaalihuoltolain mukaisista lapsia, nuoria ja perheitä koskettavista palveluista.** Erityisesti lastensuojeluilmoituksia, sosiaalihuoltolain mukaisia yhteydenottoja ja eri yksiköissä tehtäviä lasten ja nuorten palvelutarpeen arviointeja tulisi tarkastella yhtenäisenä kokonaisuutena, jotta saadaan säilytettyä kokonaiskuva lasten ja nuorten olosuhteista.

Tehtäväarakenteiden tarkempi määrittely on välttämätöntä

Sosiaalialan sisällä, kunnissa ja myös valtakunnan politiikassa käydään keskustelua tänä vuonna voimaan tulleen sosiaalihuollon ammatinharjoittamislain mukaisten sosiaalihuollon pätevyysvaatimusten tarpeenmukaisuudesta. **Erityisen tärkeää on, että lastensuojelun laatu on turvattu riittävällä osaamisella.** Lastensuojelussa puututaan tarvittaessa kansalaisten perusoikeuksiin, joten työntekijöiden pätevyyden varmistaminen on myös yhteiskunnallinen viesti siitä, että tehtävä otetaan vakavasti. Lastensuojelussa sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön rajapinta on hämärtynyt, kun tehtävänkuvien määrittely on jäänyt ajastaan jälkeen. Lisäksi rakenteellinen sosiaalityö ei ole mahdollistunut. **Osana lastensuojelun laadun varmistamista on syytä määritellä eri ammattilaisten tehtäväarakenteet valtakunnallisesti ja taata riittävä resurssi myös rakenteelliseen sosiaalityöhön,** jotta lastensuojelun epäkohtiin voidaan puuttua riittävän ajoissa ja kehittäminen saadaan varmistettua.

Lastensuojelun ja sosiaalihuollon välisen yhteistyön haasteet:

Sosiaalihuoltolakiuudistus muutti käytännössä suurimman osan vanhasta lastensuojelun avohuollosta sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Tämä oli hyvä asia, sillä se madalsi muiden ammattikuntien kynnystä ehdottaa perheille sosiaalihuollon piiriin hakeutumista ja perheiden kynnystä ottaa palveluita vastaan. **Uuden rajapinnan luominen toi kuitenkin haasteita, kun tuli tarpeelliseksi määritellä mihin palveluun asiakas kuuluu ja miten yhteistyö hoidetaan, kun asiakas etenee palvelusta toiseen.**

Sen määrittäminen, missä tilanteissa kuuluu tehdä sosiaalihuoltolain mukainen yhteydenotto ja missä tilanteessa lastensuojeluilmoitus, riippuu sosiaalihuollon ja lastensuojelun määritelmistä ja kuten edellä on todettu, se on tällä hetkellä kuntakohtaista. Sisällöllisesti sekä yhteydenotto että lastensuojeluilmoitus voivat olla yhteneviä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ilmoittajan ei ole tarpeen tietää, tekeekö hän ilmoituksen vai yhteydenoton, vaan vastaanottaja määrittelee tämän. Tämä saattaa johtaa yhteydenottojen ja ilmoitusten pallotteluun eri palveluiden välillä, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti asiakkaan tuen tarpeeseen vastataan. Lain mukaan asia pitää ratkaista 7 arkipäivän kuluessa, mutta tämän laskeminen saatetaan käytännössä aloittaa vasta siitä, kun ilmoitus on otettu vastaan ns. oikeassa yksikössä.

Yhteydenoton ja ilmoituksen perusteella aloitetaan palvelutarpeen arviointi, jonka aikana selvitetään tarvittaessa myös lastensuojelun tarvetta. Haasteena on, jos lastensuojelun tarve ei nouse esiin arvioinnin alkuvaiheessa. Tällöin arviointiin tulee pyytää mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijä, tai arviointi saatetaan siirtää hänen käsiteltäväkseen. Lastensuojelun resursointi tulee turvata myös näissä tilanteissa, jotta asiakkaan palvelutarpeen arviointi pystytään saattamaan loppuun kolmen kuukauden määräajassa.

Lastensuojelun tarve saattaa alkaa tai nousta esiin myös vasta sosiaalihuollon asiakkuuden aikana. Tähän asti palveluiden intensiivisyyden tai intervention tarvetta on arvioinut lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijä, mutta nyt **haasteena on riittävän osaamisen takaaminen sosiaalihuollon palveluissa, jotta lastensuojelun tarve osataan tunnistaa ja siihen pystytään puuttumaan oikea-aikaisesti.**

Monialaisen yhteistyön toimivuutta ja palveluiden integraatiota on vahvistettava

Lastensuojelutyötä tehdään lasten, vanhempien, lastensuojelun, muiden peruspalvelujen ja usein myös erityispalvelujen työntekijöiden sekä muiden lapsen verkostossa olevien läheisten kesken. Lastensuojeluasiakkuudessa olevat lapset ja heidän läheisensä tarvitsevat yleensä monenlaista tukea ja apua. Sosiaalihuolto- ja lastensuojelulaeissa kannustetaan moniammatillisuuteen ja sektorirajat ylittävään, jopa eri alat integroivaan yhteistyöhön. Niissä ei kuitenkaan määritellä, mitä yhteistyö tarkalleen on ja tällä hetkellä yhteistyön muodoissa ja toiminnassa on suuria alueellisia eroja. Lastensuojelussa ei ole käytettävissä tilastoa, tietopohjaa tai tutkimusta, josta selviäisi lasten ja lapsiperheiden, saati lastensuojeluperheiden erilaisten palveluiden yhteis-, peräkkäis- ja rinnakkaiskäyttö. Alueellisten tutkimusten perusteella tiedetään, että useimmat lastensuojelun asiakkaat ovat sekä perus- että erityispalveluiden piirissä.[1]

Lastensuojelujärjestelmästä on 2010-luvulla tehty lukuisia kattavia selvityksiä ja tutkimuksia.[2] Kaikissa näissä tuodaan esiin **kehittämistarpeita lastensuojeluviranomaisten ja muiden lasten ja perheiden kanssa toimivien tahojen yhteistyöhön. Ongelmat liittyvät erityisesti palvelurakenteen pirstaloitumiseen ja riittämättömään tietojenvaihtoon.** Näiden johdosta esimerkiksi lasten ja perheiden tilanteesta tehdään useita eri arvioita, mutta kenenkään toimijan resurssit eivät painotu riittävästi tukeen ja hoitoon. Lastensuojelun ongelmat, muun muassa suuret sijaishuollossa olevien lasten määrä, ovat koko lasten, nuorten ja perheiden auttamisjärjestelmän ongelmia.

Sektoreihin ja hierarkioihin perustuva julkisen hallinnon organisoituminen ei tue monen toimijan yhteistyötä. Lisäksi **perus- ja erityistason palvelut ja niiden johtaminen eivät ole keskenään kovin hyvin integroituneita**. Lastensuojelun yhteydessä korostuvat erityisesti koulutoimen, psykiatristen palveluiden, päihdehuollon ja sosiaalitoimen tiukat keskinäiset rajanvedot. Ongelma on monilta osin rakenteellinen, eikä siihen pystytä vastaamaan ainoastaan lastensuojelujärjestelmään kohdistuvilla toimenpiteillä.

Lasten ja perheiden parissa työskentelevät eri toimijat; kuten lastensuojelu, koulu ja psykiatria; eivät tunne riittävästi oman sektorinsa ulkopuolisia palveluja. Yksi huolestuttavimmista sektorijaon seurauksista on viranomaisten vastuun katoamista tilanteissa, jossa ammattilaiset sysäävät auttamisvastuuta toisillensa. Lastensuojeluilmoitusta käytetään liian usein vastuun siirtämiseen lastensuojelulle ja se palvelee tällöin niin sanottua ”pois lähettämisen kulttuuria”. Ilmoituksen tekijä kokee, että hän voi vetäytyä yhteistyöstä lapsen ja perheen kanssa ja jättää toimintavastuun lastensuojelulle. Kun ilmoituskynnys on matala, perheet jäävät

---

[1] Heino, 2007. Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Stakesin työpapereita 30/2007.

[2] STM, 2013. Toimiva lastensuojelu – selvitysryhmän raportti; Oikeusministeriö, 2013. 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat; STM, 2014. Lastensuojelun laatusuositus; Alhanen, 2014. Vaarantunut suojeluvalta. THL raportti 24/2014. Muukkonen, 2016. Luottamus lastensuojelussa – monitoimijaisen yhteistyön rakentuminen.

Toimeentulotuki siirtyy vuoden 2017 alussa Kelaan. Pääosin toimeentulotuen hakeminen tapahtuu verkossa. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea haetaan Kela-siirron jälkeen edelleen kunnasta ja Kelan toimihenkilöillä on velvollisuus ohjata asiakas tarvittaessa sosiaalihuollon palveluiden piiriin. Toimeentulotuen siirrossa on selkiytettävä miten toimeentulotukijärjestelmä edelleen voi toimia lapsiperheille osana sosiaalihuollon palvelujärjestelmää huomioiden perheen kokonaistilanteen tuen tarpeiden näkökulmasta.

liian usein lastensuojelun varaan, vaikka heitä voitaisiin auttaa parhaiten muiden palvelujen avulla. Lastensuojeluilmoitus tulisikin nähdä ennemmin kutsuna yhteistyöhön, kuin lähetteenä.

Palvelujärjestelmän pirstaleisuutta lisää **useimpien palveluiden painottuminen arviointiin ja lyhytaikaisiin interventioihin. Lapsen tarpeita arvioidaan monella eri taholla, mutta varsinaiseen tukeen ja hoitoon jää usein liian vähän resursseja.** Lastensuojelun toiminnassa tähän ohjaa esimerkiksi tiukat aikarajat lastensuojelutarpeen selvittämisessä ja siihen kunnille liittyvät sanktiot. Leimallista on se, että jokainen viranomainen tekee oman arvionsa tilanteesta. Jatkuva lasten tilanteiden selvittäminen pitkittää tuen ja hoidon saamista. Sosiaalihuoltolaki pyrki ratkaisemaan tätä ongelmaa, mutta esteenä on eri alojen lainsäädäntöjen erilaiset vaatimukset ja tekniset esteet esim. yhteisten asiakassuunnitelmien laatimiselle.

Yhteiset ja mahdollisimman selkeät rakenteet helpottavat ja tehostavat yhteistyötä. **Selkeät sopimukset toimintatavoista ja perheen tukemisesta sekä nimetyt yhteyshenkilöt tekevät työstä sujuvampaa. Tärkeää on myös se, että yhteistyö ei ole vain tapauskohtaista** vaan sitä vahvistetaan yhteisillä koulutuksilla ja muilla vastaavilla tapaamisilla. Lastensuojelulaissa määritellään, että lastensuojelun tueksi tulee järjestää moniammatilliset asiantuntijaryhmät. Tuoreen selvityksen mukaan **moniammatillisen asiantuntijaryhmän toiminta ei nykyisessä muodossa näytä palvelevan asiakkaiden osallisuutta eikä olevan riittävän yhteneväisesti organisoitua[3].**

Valtionhallinnon tulee kehittää toimintamallit, jolla varmistetaan kaikkien lasten ja perheiden tukemiseksi työskentelevien toimijoiden, kuten lastensuojelun, koulun, terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen ja poliisin hyvä yhteistyö, palveluiden integraatio ja tiedonkulku. Kaikilla toimijoilla pitää olla selkeä käsitys omista ja toisten tehtävistä ja matalalla kynnyksellä toimiva vuorovaikutus toistensa kanssa. Toimijoiden yhteinen näkemys lapsen tilanteesta tukee päätöksentekoa ja selkiyttää eri toimijoiden tehtäviä ja vastuita. Muut toimijat tarvitsevat palautetta ja tietoa siitä, miten lapsen asiat ja tilanne etenevät. Vuorovaikutus ei voi perustua epävirallisiin henkilösuhteisiin vaan säännöllisiin, sovittuihin ja dokumentoituihin menettelyihin.

Valtion tulee ottaa laajasti vastuu lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluiden ja erityisesti lastensuojelupalveluiden uudistamisen kokonaiskoordinaatiosta. Varsinkin lastensuojelun kansallinen ohjaus on ollut valitettavan heikkoa ja tämän asian pikainen korjaaminen on välttämätöntä. Ei ole strategisesti järkevää tehdä lastensuojeluun kokonaisuuden kannalta merkittäviä uudistuksia muuttamalla vain yhtä asia kerrallaan vaan tarvitaan kokonaisvaltaista lastensuojelun palveluiden arviointia ja uudistamista. Niin ikään kansallista ohjausta tarvitaan palvelurakenteiden kestävyyden varmistamiseksi.

Sijaishuollon kehittäminen on turvattava:

Viime vuosina on korostettu varhaisten ja ehkäisevien palveluiden kehittämistä korjaavien palveluiden sijaan. Tämä on johtanut siihen, että **sijaishuollon kehittäminen kokonaisuutena ja osana kaikkia muita lapsi- ja perhepalveluita on jäänyt vähemmälle huomiolle**. Sijaishuollon muodoista perhehoidon vahvistamiseen on satsattu, jolloin kustannuksiltaan kaikkein kalleimman palvelun eli laitoshoidon kehittäminen on jäänyt jalkoihin. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tätä valitettavana. Vaikka perhehoidon kehittäminen ja vahvistaminen ovat tarpeellisia, sillä ei voida tulevaisuudessakaan vastata kaikkien sijaishuoltoa tarvitsevien lasten tarpeisiin. Perhehoidon uudistamista on tehty vahvasti elinkeinopoliittisista

[3] Tulensalo, 2016. Moniammatilliset asiantuntijaryhmät lastensuojelussa. Selvitys toiminnasta ja kehittämisehdotukset. THL työpaperi 16/2016.

intresseistä ja lähtökohdista käsin eikä kattavaan lapsivaikutusten arviointiin perustuen. **Keskusliiton näkemyksen mukaan satsaus pelkästään perhehoidon kehittämiseen on kapea-alaista ja kokonaisuuden näkökulmasta riittämätöntä.**

Sijaishuollon valtakunnallinen ohjaus on ollut pitkään heikkoa ja keskusliiton näkemyksen mukaan se on osaltaan vaikuttanut sijaishuoltokentän hajautumiseen. **Sijaishuoltoa koskevan tutkimustiedon kartuttaminen on ollut niukasti resursoitua**, jolloin tutkitun tiedon hyödyntäminen ohjauksen perustana ei ole mahdollistunut riittävällä tavalla. Jokaisella lapsella on oikeus turvalliseen sijaishuoltoon sen muodosta riippumatta. **Turvallisen ja laadukkaan sijaishuollon rakentaminen edellyttää nykyistä vankempaa kansallista normiohjausta ja THL:n tutkimus- ja kehittämisresurssien turvaamista tarvittavan tiedon tuottamiseksi. Tämä sisältää myös sijaishuollon ja lapsikohtaisen vaikuttavuusseurantavälineiden kehittämisen, jotta saamme vakuuttavampaa tietoa toimivan sijaishuollon mekanismeista.**

Lapsen pysyvien kasvuolosuhteiden turvaaminen pysyvien ratkaisujen avulla tulee selvittää:

Kaikille lapsille ei pystytä turvaamaan pysyviä kasvuolosuhteita ja ihmissuhteita sijaishuollossakaan. Lastensuojelulain keskeisenä periaatteena on, että huostaanotto ja sijaishuolto ovat väliaikaisia toimia ja perheen jälleenyhdistämistä tavoitellaan. Keskusliiton omien selvitysten mukaan **jälleenyhdistämistyöskentelyssä sekä lasten pysyvien kasvuolosuhteiden ja ihmissuhteiden turvaamisessa on puutteita**[4]. Käytännöt vaihtelevat alueellisesti paljon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on edellisissä loppupäätelmissään suositellut Suomea tukemaan biologisia perheitä jälleenyhdistämisen mahdollistamiseksi.[5] Keskusliitto on huolestunut erityisesti niiden lasten tilanteesta, jotka joutuvat lapsuutensa aikana siirtymään ja muuttamaan paikasta toiseen lukuisia kertoja ja joiden kohdalla pysyvyyttä tukevien ratkaisujen tekemistä nykyinen lainsäädäntö ei kaikilta osin tue. Keskusliitto pitää tärkeänä, että **pysyvään huostaanottoon liittyvät mahdollisuudet ja heikkoudet vihdoin selvitetään perusteellisesti ja selvityksen tuottamaa tietoa käytetään ohjauksen tukena.**

Sijaishuollon ohjaus- ja valvontatoimintaa kehitettävä:

Lastensuojelussa ja sen sijaishuollossa lapsen oikeuksien toteutumisesta tulee huolehtia kaikin mahdollisin tavoin, koska siellä käytetään paljon julkista valtaa sekä puututaan lasten ja perheiden yksityisyyteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Keskusliiton näkemyksen mukaan valvonnan tulisi kohdistua erityisesti kohteisiin ja palveluihin, joiden piirissä olevat eivät kykene tai osaa puolustaa asemaansa. Sijaishuollossa olevilla lapsilla ja nuorilla sekä heidän läheisillään ei useinkaan ole riittävästi tietoa oikeusturvakeinoista tai epäkohtien esiintuomisen ja muutoksenhaun mahdollisuuksista.

---

[4] Hoikkala, Susanna & Heinonen, Hanna (2013) Samalla puolella? Näkökulmia perheiden jälleenyhdistämiseen lastensuojelussa. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Samalla_puolella_Nakokulmia_perheiden_jalleenyhdistamiseen_lastensuojelussa.pdf; Kivistö, Jaana & Hoikkala, Susanna (2015) Syntymäperheiden ja läheisverkoston kanssa työskentely sijoituksen aikana – Nuorten näkökulma. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Nuorten_nakokulma.pdf

[5] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät ja suositukset Suomelle (CRC/C/FIN/CO/4*) 7.11.2011, kohta 33 ja 33f.

Viimeaikaiset selvitykset ja esimerkiksi eduskunnan (apulais)oikeusasiamiehen ratkaisut osoittavat, että **sijaishuollossa on edelleen vakavia puutteita ja sijaishuollossa olevien lasten mahdollisuudet tuoda epäkohtia esiin ovat riittämättömät**.[6] Myös sijaishuollossa kokemusasiantuntijanuoret tuovat jatkuvasti esiin **ohjaus- ja valvontatoiminnan riittämättömyyttä.**

YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota viimeisissä lapsen oikeuksien määräaikaisraportoinnin loppupäätelmissään sijaishuoltopaikkojen riittämättömään valvontaan ja seurantaan Suomessa. Komitean mukaan sijaishuollossa oleville lapsille ei ole tehokkaita valitusmenettelyjä. Komitea on suositellut Suomea varmistamaan sijaishuoltoon sijoitettujen lasten tilanteen asianmukaisen valvonnan ja seurannan.[7] Keskusliiton näkemyksen mukaan se ei toteudu pelkästään omavalvontaa vahvistamalla, vaan **lapsen oikeuksien ja turvallisen sijaishuollon toteutumisen seuranta edellyttää valtakunnallisesti yhdenmukaista ja suunnitelmallista ohjaus- ja valvontatoimintaa**. Sen kehittäminen edellyttää systemaattista tiedonkeruuta osana maakunnallisia pilotteja. Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, että **valtakunnallisten ohjaus- ja valvontatoiminnan kriteerien pilotointi ja niihin sitoutuminen maakunnallisesti ja alueellisesti tulee turvata velvoittavalla tavalla sekä kytkeä siihen systemaattinen tiedonkeruu.**

Sijaishuollon hankintakäytäntöihin ja kilpailutukseen liittyviä haasteita:

Sijaishuoltokenttä toimii jo nyt markkinavetoisesti, koska yksityiset toimijat vastaavat suuresta osasta sijaishuoltopalvelutuotantoa[8]. Palveluntuottajien välinen kilpailu on kovaa. Kilpailuttamiseen perustuva hankintalogiikka ohjaa pitkälti sen sisällöllistä muotoutumista. **Kuntien ja kuntayhtymisen kilpailutuskäytännöt ja hankintoja ohjaavat erilaiset periaatteet ovat vauhdittaneet toimialan pirstaloitumista ja kokonaisuuden hallitsemattomuutta.** Laadusta saatetaan tinkiä kustannuksiltaan halvimman palvelun hankinnan ja tuottamisen tavoittelun nimissä. Huomion kiinnittäminen kustannuksiin laadukkaan palvelun sijaan tuottaa myös haittavaikutuksia. Niukalla resursoinnilla voidaan vastata vain minimivaatimusten täyttymisestä esimerkiksi hoito- ja kasvatushenkilökunnan määrän osalta. Minimihenkilökuntamitoitus saattaa johtaa siihen, että esimerkiksi lapsiin kohdistetaan enemmän heidän perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä sijaishuoltoyksikön henkilökuntaresurssista ja siihen liittyvistä kustannustekijöistä johtuen. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että tämän suuntainen kehitys katkaistaan **ja lapsen oikeuksia ja turvallista sijaishuoltoa kehitetään riittävin resurssein**.

---

[6] Hytönen, Kirsi-Maria Hytönen & Malinen, Antti & Salenius, Paula & Haikari, Janne & Markkola, Pirjo & Kuronen, Marjo & Koivisto, Johanna (2016) Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74821/Rap_2016_22.pdf?sequence=1

[7] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät ja suositukset Suomelle (CRC/C/FIN/CO/4*) 7.11.2011, kohdat 33 ja 34d.

[8] Lastensuojelun Keskusliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), asiantuntijakuuleminen sosiaali- ja terveysvaliokunnassa 4.10.16.

Yhteistyö lasten ja vanhempien kanssa on puutteellista

Lastensuojelun nykytilaa koskevissa selvityksissä on lisäksi kaikissa noussut esiin **lastensuojelutyön puutteellinen yhteistyö perheiden ja erityisesti lasten kanssa**[9]. Perhe tarkoittaa lastensuojelussa ainakin kahta jäsentä: lasta ja vanhempaa, joiden näkökulma ja osallistuminen yhteistyöhön ovat valtasuhteiden vuoksi erilaiset. Lapsi ja vanhemmat yhdistetään erilaisissa keskusteluissa liian helposti perheeksi ja heidän näkökulmansa yhteiseksi, vaikka todellisuudessa heillä on erilainen näkökulma auttamiseen tai yhteistyöhön.

Toimiva lastensuojelu -selvityksessä on kuvattu lastensuojelun ja muidenkin lasten ja perheiden palveluiden toimintatapoja lapsiperheiden, lasten ja nuorten kokemusten näkökulmista. Tärkein viesti oli, että **heidän näkemyksiään ja mielipiteitään ei ole riittävästi kuunneltu eikä otettu huomioon lastensuojelua toteutettaessa** ja tästä syystä he kokivat jääneensä ulkopuolisiksi omaa elämäänsä koskevissa ratkaisuissa. Työntekijöiden vuorovaikutustaidot eivät aina ole olleet työn vaatimusten tasolla ja asiakkaat ovat kokeneet tulleensa huonosti kohdelluiksi.[10]

Viime vuosina lasten ja nuorten muodostamien kokemusasiantuntijaryhmiä on enenevässä määrin otettu mukaan lastensuojelutyön kehittämiseen. Tämä on erittäin positiivinen kehityskulku, jota tulee edelleen tukea. Kokemusasiantuntijoiden Voima vaikuttaa -verkosto ovat laatineet huomioita siihen, millaista vaikuttavan lastensuojelutyön tulisi olla. Kokemusasiantuntijat tuovat esiin, että työntekijöiden pitää tulla nuorten luo, ei pompotella asiakasta ympäriinsä. He peräänkuuluttavat sitä, että työntekijöillä pitää olla hyvät vuorovaikutustaidot asiakastyössä, jotta lapsi nousee tasavertaiseksi oman elämänsä asiantuntijaksi.

Lastensuojelutyön kehittämisessä on yhdeksi keskeiseksi elementiksi otettava työntekijöiden koulutusohjelmien muokkaaminen niin, että **työntekijöiden edellytykset lasten kanssa työskentelyyn paranevat**. Tätä kehittämistä pitää tehdä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa, jotka antavat lastensuojelussa työskentelevälle henkilöstölle peruskoulutuksen. Erittäin tärkeää on myös **resursoida lastensuojelutyötä siinä määrin, että työntekijöillä on riittävästi aikaa lasten tapaamiseen ja laadukkaiden kohtaamisten valmisteluun**. Samalla on kuitenkin tärkeää tunnistaa myös asiakkaiden kohtaamisen **rakenteelliset esteet**. Erityisesti lastensuojelun asiakkailla on usein kokemuksia hylkäämisestä ja sosiaalityöntekijät pyrkivät estämään, että lapsi ei kokisi myös työntekijän hylkäävän hänet. Palvelut on kuitenkin usein järjestetty niin, että asiakkaan palvelutarpeen muuttuessa hänet siirretään seuraavaan palveluun tai vaiheeseen, jolloin myös työntekijä vaihtuu. Näin käy usein esim. lapsen siirtyessä lastensuojelun avohuollosta sijaishuoltoon, tai jopa jo arvioinnista asiakkuuteen. Tämä voi johtaa siihen, että sosiaalityöntekijä pyrkii aktiivisesti estämään liian luottamuksellisen suhteen syntymistä.

[9] STM, 2013. Toimiva lastensuojelu – selvitysryhmän raportti; Oikeusministeriö, 2013. 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat; STM, 2014. Lastensuojelun laatusuositus; Alhanen, 2014. Vaarantunut suojeluvalta. THL raportti 24/2014. Muukkonen, 2016. Luottamus lastensuojelussa – monitoimijaisen yhteistyön rakentuminen; Lastensuojelun Keskusliitto, 2016. Uskomme sinuun – usko sinäkin II. Viestejä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kuulemiskiertueelta 2014/15.

[10] STM, 2013. Toimiva lastensuojelu – selvitysryhmän raportti

Turvapaikanhakijoina tulleiden lasten kotoutumisen edellytykset ja lastensuojelun tarve:

Turvapaikanhakijalasten ja perheiden asemaan on vaikuttanut olennaisesti kiristynyt turvapaikkapolitiikka. **Suomesta on entistä vaikeampi saada kansainvälistä suojelua, oikeusavun saaminen on heikentynyt ja perheenyhdistäminen on tehty lähes mahdottomaksi suojelua saavien kohdalla.** Niillä, jotka saavat jäädä maahan, **heikkenevät kotoutumisen edellytykset merkittävästi tässä tilanteessa.** Vaikuttaa siltä, että lastensuojelun ajatellaan viime kädessä korjaavan maahanmuuttopolitiikassa tehdyt virheet. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ohjeistaa vastaanottokeskuksia kääntymään viime kädessä lastensuojeluviranomaisten puoleen, jos vastaanottokeskuksesta poistettavassa perheessä on lapsia – lapsia ei voida laittaa kadulle vanhempien tapaan[11]. Kysymys on henkilöistä, jotka eivät palaa vapaaehtoisesti, mutta joille ei myönnetä enää väliaikaista oleskelulupaa kuten ennen, kun valtio ei pysty palauttamaan heitä.

Kiristynyt politiikka kohdistuu erityisen kipeästi ilman huoltajaansa tulleisiin lapsiin ja nuoriin. Se että he eivät saa omaa perhettään, johtaa kysymään, pitäisikö heidän huoltonsa järjestää toisin. Myöskään nuoremmat **lapset** eivät juuri saa enää perhettään Suomeen, eli he **viettävät vuosikausia maassa ilman, että heille määrätään huoltajaa, pelkästään edustajan varassa. Edustajan tehtävää ei ole tarkoitettu korvaamaan huoltajaa kokonaan.** Edustajajärjestelmän heikkoudet tulivat esiin erityisen hyvin viime vuonna tapahtuneen turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä. Edustajien rekrytointi, koulutus, ohjaus ja valvonta on puutteellista, ja edustajat tekevät työtään hyvin vaihtelevilla taustoilla ja kokemuksella. Monet ilman huoltajaa tulleet ovat tulleet maahan lähellä täysi-ikäisyyttä – sen ikäiset lapset lähetetään tai lähtevät vaaralliselle matkalle Eurooppaan herkemmin kuin pienet lapset. He eivät ehdi saavuttaa riittävää koulutustasoa tai kotoutumisen tasoa ja kaikkia vaadittavia taitoja itsenäiseen elämään suomalaisessa yhteiskunnassa siihen mennessä, kun he tulevat täysi-ikäisiksi. Tämän takia itsenäistymiseen tähtäävien, **lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavien toimenpiteet ovat välttämättömiä näille nuorille**. Siitä huolimatta heillä ei ole subjektiivista oikeutta siihen. On kestämätöntä, että kuntia ei velvoiteta järjestämään näitä toimenpiteitä, joihin kunnat kuitenkin saavat kotouttamislain mukaisesti korvaukset valtiolta.[12]

Myös perheidensä kanssa tulleiden lasten asema on aiheuttanut keskustelua viimeisen vuoden aikana. Ns. turvapaikkakriisin aikana tuli esille, että lastensuojelupalvelujen saatavuus ei ole ollenkaan selvää turvapaikanhakijoiden keskuudessa. **Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti kuntia[13] tilanteessa muistuttaen, että myös turvapaikanhakijalapsilla on oikeus lastensuojelupalveluihin tarvittaessa.** Vastaanottojärjestelmässä olevien lasten ja lapsiperheiden tilanteesta ei ole saatavilla tietoa.

Turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä maassa on paljon kuntia, joissa otetaan vastaan ensimmäisiä oleskeluluvan saaneita. Esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollossa on omat haasteensa liittyen maahanmuuttajataustaisiin lapsiin. Keskusliiton selvityksen[14] mukaan etenkin yhteisöllisestä kulttuurista

---

[11] Vastaanottopalvelujen lakkaaminen vastaanottolain 14 a §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto 10.8.2016, MIG-161172, MIGDno-2016-819, 10-11. http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2016/09/Maahanmuuttovirasto_-vastaanottopalveluiden_lakkaamisesta.pdf

[12] Kunnille korvataan lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavien toimien järjestämisestä nuorelle aiheutuvat kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 21 vuotta (Kotoutumislaki 49 §, 1 mom.). Näitä erityiskustannuksia voidaan korvata kunnille jopa 10 vuoden ajan.

[13] STM Kuntainfo (18.4.2016): Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on oikeus lastensuojelun palveluihin. http://stm.fi/documents/1271139/2044491/Kuntainfo_2_2016.pdf/98d97a41-10e6-40d0-a5f9-9eb6bcb53d70

[14] Sinko, Päivi 2016: Rajapinnoilla – Lapsen erityisten tarpeiden huomioiminen sijaishuoltopaikan valinnassa. Lastensuojelun Keskusliitto. https://indd.adobe.com/view/35156fc3-0388-4cd8-a543-9978e59104c8

tulevien lasten sijoituksissa tarvittaisiin lisää osaamista ja enemmän aikaa asiakasta kohti. Esimerkiksi perhetyö koettiin vaikeaksi maahanmuuttajaperheiden kohdalla. Meneillään olevassa palvelurakenteen muutoksessa **on pidettävä huolta siitä, että vahvistetaan lastensuojelun osaamista maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä.**

Kehittämishankkeiden mahdollisuudet parantaa lasten ja perheiden palveluiden laatua

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE) on hankesuunnitelman mukaan otettu keskeiseksi tavoitteeksi pirstaloituneen palvelurakenteen uudistaminen niin, että eri toimijoiden välinen yhteistyö olisi mahdollisimman sujuvaa ja oikea-aikaista. Muutosohjelmassa on suunnitelman mukaan tavoitteena luoda matalan kynnyksen palvelumalli (perhekeskukset) ja lasten, nuorten ja perheiden integroidut ja yhteen sovitetut erityistason palvelut (muun muassa lastensuojelu) sekä vaativien palvelujen kokonaisuus (osaamis- ja tukikeskukset). Keskeistä muutosohjelmassa on yhteistyön näkökulmasta, että edellä mainituilla tasoilla palvelurakenteet perustuvat vahvasti eri toimijoiden väliselle matalan kynnyksen yhteistyölle.

Suunnittelun tasolla on erittäin hyvä, että lasten ja perheiden palvelut tuotetaan nykyistä vahvemman yhteistyön pohjalta, kuten esimerkiksi perhekeskusmallissa on tavoitteena. Käytännön toteutus on kuitenkin vielä LAPE:ssa monilta osin täsmentymätön ja työn alla. Siksi käytännön tasolla suunnitelmia ei voi vielä arvioida. On erittäin tärkeää, että yhteistyö toimii sekä palveluiden yhteensovittamisen ja monialaisen yhteistyön kannalta (horisontaalinen yhteistyö) että erityis- ja perustason palveluiden välillä. Jotta tähän aidosti päästään, tulee määrittää riittävän selkeästi **eri toimijoiden ja palvelutasojen vastuualueet, kouluttaa henkilöstöä yhteistyöhön ja ymmärtämään palvelurakenteen kokonaisuutta sekä valtakunnallisesti ohjata palvelurakenteen muodostumista ja sen kehittämistä pitkäjänteisesti.**

Sosiaali- ja terveydenhuollon (Sote) uudistus vaikuttaa merkittävästi myös lapsi- ja perhepalveluiden organisoitumiseen ja rakenteeseen. Kuitenkin on näyttäytynyt, että **Lape:a ja Sote:a suunnitellaan ja toteutetaan irrallaan toisistaan. Tämä on herättänyt huolen Lape:ssa tehtävien palvelurakennemallinnusten käytännön sovellettavuudesta.**

Merkittävänä ongelmana lastensuojelun ja lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuuden kehittämisen kannalta on ollut **alueellinen hajanaisuus**. Tältä kannalta hyvä, että Sote-uudistuksen myötä vastuu palveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä siirtyy maantieteellisesti kattavampien maakuntien harteille. Näyttää kuitenkin siltä, että maakunnat tulevat olemaan hyvin itsenäisiä toimijoita ja esimerkiksi Lape:ssa tehtävistä innovaatioista ne voivat valita itselleen sopivimmat. Olisi erittäin tärkeää muun muassa lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden kannalta, että **rakenneuudistuksessa luodaan myös vahvat valtiollisen ohjauksen rakenteet palveluiden yhdenmukaistamiseksi.**

Sote-uudistuksen myötä laajennettava asiakkaan valinnanvapaus on myös merkittävä tekijä lapsi- ja perhepalveluiden organisoinnin ja toimijoiden välisen yhteistyön kannalta. **Valinnanvapaus todennäköisesti hajauttaa palveluiden tuottajien kenttää entisestään** ja siten tuo myös haasteen yhteistyön kehittämiselle. Esimerkiksi herättää kysymyksiä, miten matalan kynnyksen palveluiden perhekeskuksissa toimijoiden välinen yhteistyö jo fyysisten tilojen puolesta mahdollistetaan, kuten LAPE:ssa mallinnetaan, kun valinnanvapauden myötä palveluntuottajat hajautuvat ainakin suuremmissa kaupungeissa enenevässä määrin. Lastensuojelupalveluissa palveluiden tuotannon monituottajamalli on

ollut laajaa jo pitkään. Tämä ei ole kuitenkaan tapahtunut ongelmitta ja tutkimusten perusteella huolta ovat herättäneet erityisesti yksityisten palveluiden laadun valvonta ja niiden niveltyminen osaksi muita palveluja[15].

Lastensuojelun riittävä resursointi on turvattava:

Ehkäisevän työn toteuttamisen velvoitetta tulee vahvistaa tarvittavilla lainsäädäntömuutoksilla ja **ehkäisevään työhön tulee suunnata nykyistä enemmän resursseja** etenkin, kun viimeaikaiset havainnot osoittavat ongelmia ehkäisemään pyrkivän toiminnan kustannustehokkuuden.

Työntekijöiden riittävien toimintaedellytysten turvaaminen on välttämätöntä. Lastensuojelun Keskusliitto kiirehtii **työntekijäresurssien lisäämistä, työntekijäkohtaisen asiakasmäärän määrittelyä sekä laaja-alaisen osaamisen vahvistamista ja sellaisten rakenteiden luomista, joissa erityisosaamisen käyttäminen olisi arjen toiminnassa mahdollista.** Myös tehtävänkuvia tarkistamalla olisi mahdollista kohdentaa asiantuntijuutta paremmin asiakkaan hyödyksi.

Lastensuojelussa on tarvetta laaja-alaiseen kehittämiseen, johon tällä hetkellä lastensuojelun asiakastyötä tekevillä ei ole mahdollisuuksia liian suurien asiakasmäärien vuoksi. Lastensuojelun arkityössä tapahtuvan kehittämisen turvaaminen on tärkeää ja se vaatii riittävää resursointia.

Lastensuojelun Keskusliiton esittämät kehittämisehdotukset:

- Valtakunnallinen lastensuojelun asiakkuuden (tai palvelutarpeen) kriteerien määrittely
- Valtakunnallinen tehtävänkuvien määrittely
- Laaja-alaisen kehittämisen valtakunnallinen ohjaus ja riittävä resursointi
- Rakenteellisen sosiaalityön vahvistaminen
- Soten ja Lapen yhteiskoordinointi
- Sijaishuollon valtakunnallinen ohjaus, tutkimus ja valvonta
- Asiakkaiden osallisuuden varmistaminen; yhteistyöllä, kehittämällä ja resursoimalla

Turvapaikanhakijoina tulleiden lasten kotoutumisen edellytyksiin liittyvät kehittämisehdotukset:

- Ilman huoltajaa tulleet lapset eivät saa enää perhettään Suomeen. Tämä haittaa kotoutumista. Heidän huoltonsa tulee järjestää, edustaja ei voi korvata huoltajaa vuosikausia.

[15] Alhanen

- Ilman huoltajaa tulleet nuoret tarvitsevat lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavia toimia. Heillä ei ole siihen subjektiivista oikeutta, kuten lastensuojelun asiakkailla. Kunnat tulisi velvoittaa tai vähintäänkin kannustaa vahvemmin järjestämään näitä toimia.
- Tarvittaisiin tietoa siitä, miten lapsiperheet voivat vastaanottojärjestelmässä. Turvapaikanhakijaperheissä saatetaan voida huonosti ja lapset saattavat tarvita lastensuojelun apua. Avun saamisessa on ollut puutteita.
- Lastensuojelussa osataan vastata maahanmuuton aiheuttamiin uusiin haasteisiin hyvin vaihtelevasti. Osaamista tulee vahvistaa valtakunnallisesti.