

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle

Viite: Kutsu kuulemistilaisuuteen 27.10.2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesta valvontaohjelmasta vuosille 2016-2019

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi valvontaohjelmaa luonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma 2016-2019

Valvontaohjelma koskee niitä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtäviä, joiden sisällön osalta Valvira on lain perusteella ohjaava viranomainen suhteessa aluehallintovirastoihin.

Valvontaviranomaiset suuntaavat valvontaohjelmakaudella valvontaa kolmen kokonaisuuden, palvelurakenteen, palveluiden saatavuuden ja palvelujen sisällön ja laadun avulla. Valvontaa toteutetaan uudella valvontakulttuurilla, jossa keskiössä ovat uudet valvontamenetelmät, joiden keskiössä on ennakkolliset toimet. Omavalvonta ja sen tukeminen ovat ensisijaisia ennakkovalvonnan valvontakeinoja. Valvonnan kohteiden ja menetelmien valinta tehdään riskiarvioinnin perusteella.

Vuoden 2016 painopistealueiksi on valittu seuraavat:

1. päivystystoiminta
2. kotiin annettavat palvelut
3. hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä lasten ja nuorten ehkäisevät palvelut
4. hoitoon pääsyn enimmäisajat sekä toimeentulotuen ja lastensuojelun määrääjät
5. itsemääräämisoikeuden toteutuminen kehitysvammahuollossa



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen **oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen **oikeus osallistua**, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen **oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden häntä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. (3(2) artikla)
- Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. (3(3) artikla)
- Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi kun se on lapsen edun mukaista. Kyseiset tilanteet on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. (9 artikla)
- Vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvusta, kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa. Sopimusvaltion on tuettava vanhempia tässä tehtävässä ja huolehdittava lastensuojelulaitosten ja -palveluiden kehittämisestä. (18 artikla)
- Lapsella on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 artikla)

- Vammaisilla lapsilla on oikeus täysipainoiseen ja hyvään elämään (23 artikla)
- Lapsella on oikeus suojeluun kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta ja väkivallalta. (19, 34,36 ja 37 artiklat)
- Sijoitetulla lapsella, hänen suojelemisekseen tai hänen ruumiillisen tai henkisen terveytensä hoitoa varten, on oikeus hänelle annetun hoidon ja hänen sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen. (25 artikla)

Lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut huolensa Suomelle antamissa päätelmissään (2011) siitä, että lastensuojelun sijoituspaikkoja, sijaiskoteja ja laitoksia, ei valvota ja seurata riittävästi sekä siitä, laitoksiin sijoitetuilla lapsilla ei ole käytettävissä tehokkaita valitusmenettelyitä. Suosituksinaan komitea esitti muun muassa, että sijaiskoteihin ja laitoksiin sijoitettujen lasten tilanteen asianmukainen valvonta ja seuranta on varmistettava. Lisäksi on taattava toimet, joilla varmistetaan sijoitetuille lapsille tehokkaat, yleisesti tunnetut, riippumattomat ja puolueettomat valitusjärjestelmät.²

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut toimintakertomuksessaan 2014, että "[l]astensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailta sijaishuolto-paikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin."³

Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomioita aluehallintovirastojen resursseihin lastensuojelussa (dnro OKV/4/50/2013, 26.2.2015). Oikeuskanslerin päätöksessä todetaan, että aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevat resurssit ovat erittäin niukat eivätkä ne riitä virastojen velvoitteiden suorittamiseen oikea-aikaisesti, kattavasti ja riittävän perusteellisesti. Oikeuskansleri totesi, että viranomaisen on hoidettava lakisääteiset tehtävät ja näiden toteuttamiseen on oltava riittävät resurssit. Oikeuskansleri piti huolestuttavana myös sitä, että aluehallintovirastot eivät valvontakäynneillään kykene kuulemaan riittävästi lastensuojelulaitoksissa olevia lapsia. Juuri sitä kautta saataisiin valvonnassa ensikäden tietoa esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytöstä, mutta myös muusta toiminnasta sekä mahdollisista ongelmista.

Arvio valvontaohjelman luonnoksesta

Valvonnan kehittäminen ja toteuttaminen

Valvontaohjelman mukaan valvontaviranomaiset mukauttavat toimintakulttuuriaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksia muun muassa keventämällä ja joustavoittamalla suunnitelmallisen valvonnan prosesseja. Jatkossa toiminta painottuu yhä enemmän ennakkolliseen valvontaan ja valvontaan tulee myös aiempaa ohjaavampi ote. Tarkoitus on siirtyä yksityiskohtien ohjauksesta kokonaisuusien ohjaukseen. Valvontaohjelmassa korostetaan omavalvontaa ensisijaisena valvontakeinona. Valvontaa kohdennetaan määriteltyjen painopistealueiden mukaisesti.

Sosiaalihuoltolain uudistus sekä samassa yhteydessä tehdyt muutokset lastensuojelulakiin tulivat voimaan huhtikuussa 2015. Uudistuksessa korostettiin muun muassa ennalta ehkäiseviä palveluita. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain muutosten toimeenpanon seurantaan ja valvontaan. Uudistettuun lainsäädäntöön perustuvien toimintojen ja toimintatapojen käyttöönottoa olisi tärkeää ohjata ja valvoa erityisellä huolellisuudella, jotta toiminta kokonaisuudessaan muodostuu alusta alkaen yhtenäiseksi ja laadukkaaksi koko maan tasolla.

Lapsiasiavaltuutettu pitää valvonnan painottumista ennakkolliseen valvontaan kannatettavana suuntauksena. Omavalvonnan kehittäminen on tärkeää, jotta voidaan entistä paremmin ehkäistä ei-toivottujen tilanteiden ja ongelmien syntymistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Kehittämisessä on tunnistettava

myös tilanteet, joihin omavalvonta ei ole soveltuva tai riittävä valvontamuoto. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin korostaa, että omavalvonnan kehittäminen vaatii vahvaa koulutusta kunnissa ja tulevilla itsehallintoalueilla. Koulutuksen on ulotuttava sekä ammattihenkilöstöön että luottamushenkilöhallintoon.

Jälkikäteinen puuttuminen epäkohtiin ei ole riittävää valvontaa lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapset ovat erityistä suojelua tarvitseva ryhmä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina lapset ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa. Lasten kyky ja mahdollisuudet nostaa ongelmia esiin ovat rajallisia ja lasten käytettävissä olevat oikeusturvakeinot puutteellisia tai lasten tavoittamattomissa. Epäkohtien ja ongelmien syntyminen ennakkollinen ehkäisy on siten välttämätöntä.

Ennakollisen valvonnan ja omavalvonnan lisäksi on tärkeää huolehtia myös valvonnasta yksittäisissä tilanteissa sekä jälkikäteen. Valvonnan tehtävänä on osaltaan varmistaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valvontamenettelyjä on edelleenkin tärkeää kehittää monipuolisesti erilaiset valvontakohteet ja niiden erityispiirteet huomioiden. Esimerkiksi lastensuojelussa ja myös vammaisten lasten hoidossa siirrytään entistä vahvemmin laitoshoidosta perhehoitoon. Perhehoidon valvontaan on siten jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tätä ei valvontaohjelmassa ole huomioitu lainkaan.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja on kehitettävä lapsiystävällisimmiksi. Tarvittaessa on kehitettävä uusia, erityisiä lapsille suunnattuja oikeusturvakeinoja. Oikeusturvakeinoista tulee tiedottaa lapsille ja perheille nykyistä huomattavasti tehokkaammin. Tiedottamisessa on huomioitava kohderyhmä: lapsille on tiedotettava eri-ikäiset lapset huomioiden, lapsille ymmärrettävässä muodossa ja heidät tavoitettavilla keinoilla. Lapsia on myös tuettava ja autettava tarvittaessa käyttämään erilaisia oikeusturvakeinoja.

Eräänä valvonnan painopistealueena on mainittu itsemääräämisoikeuden toteutuminen kehitysvammahuollossa, joka on hyvin tärkeä valvonnan osa-alue kohteen ollessa erityisen haavoittuvainen ryhmä. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että myös sijaishuollossa käytetään rajoittamistoimenpiteitä. Yhteydenpidon rajoittamista lukuun ottamatta rajoitustoimenpiteitä saa käyttää vain laitoshoidossa. Jokaisessa sijaishoito-paikassa on varmistettava, että lapsen terveys ja turvallisuus eivät vaarannu. Sijaishuollossa joudutaan siten usein myös samaan rajanvetoon kuin kehitysvammahuollossa; milloin on kyse rajoittamistoimenpiteestä ja milloin lasta turvaavista hoito- tai kasvatuskeinoista. Rajoittamistoimenpiteiden valvonta on tärkeä osa lastensuojelun valvontaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valvontaohjelmassa nostetaan konkreettisesti esille koulukotinuorten hyvinvoinnin seuraaminen ja oikeuksien toteutuminen.

Valvonnan resursointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että valvontaresurssit ovat riittävät toteuttamaan sekä ennakkollista että jälkikäteistä valvontaa. Alueelliset tilaisuudet ja ohjaus- ja arviointikäynnit ovat tärkeä osa valvontaa, joiden avulla voidaan yhtenäistää sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan laatua ja käytäntöjä valtakunnallisesti. Onnistunut omavalvonta edellyttää, että sitä suunnittelevat ja toteuttavat ammattilaiset saavat riittävästi tietoa ja koulutusta. Resursointi on siten varmistettava sekä Valvirassa että aluehallintovirastoissa, mutta yhtä lailla omavalvontaa toteuttavissa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä. Lisäksi on huomattava, että tehokas ja tuloksellinen valvonta edellyttää riittävää ja ajantasaista tietopohjaa. Riittävä resursointi on varmistettava myös tiedon keruuseen ja analysointiin sekä monipuolisten indikaattoreiden kehittämiseen.

Indikaattorit ja niiden kehittäminen

Tehokas valvonta edellyttää toimivia ja oikein kohdennettuja indikaattoreita, jotka on määritelty perustuen tutkittuun tietoon. Indikaattoreiden määrittely ja valinta on tehtävä siten, että ne tuottavat luotettavaa

tietoa valvottavista kohteista. Saadun tiedon perusteella tulee kyetä puuttumaan epäkohtiin ja kehittämään toimintaa.

Valvontaohjelmassa on esitetty ainoastaan muutama indikaattori, jotka kuvaavat pääasiassa määräaikojen valvontaa. Valvontaohjelman mukaan valvontakaudella on tarkoitus kehittää omavalvonnan indikaattoreita sekä järjestelmää kansallisen tietopohjan keräämiseksi. Kansallisen tietopohjan aikaansaaminen edellyttää muun muassa, että toiminnoittain on määritelty kansalliset laatuksiteerit, joiden mukaisesti tietoa kerätään. Tietopohjan keräämisessä ja indikaattorien kehittämisessä on tärkeää huomioida asiakasnäkökulma. Erityisesti on muistettava tarkastelu lapsiasiakkaiden näkökulmasta. Tietoa on kerättävä suoraan erikuisiltä lapsilta. Lapsiasiavaltuutettu toistaa jo edellä mainitun: tietopohjan keräämiseksi ja indikaattorien kehittämiseen on varattava riittävät resurssit.

Lastensuojelun toiminnassa ja lapsille annettavissa muissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa määräaikojen toteutumisen seurata ei ole lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan riittävää valvontaa. Määräaikojen toteutuminen ei kuvaakaan vielä palveluiden toteutunutta sisältöä ja laatua, jotka kuitenkin ovat oleellisia tekijöitä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Siten on tärkeää kehittää myös palvelujen sisältöä kuvaavia, laadullisia indikaattoreita. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, viitaten edellä mainittuun sosiaalihuoltolain uudistuksen toimeenpanon valvontaan, että valvontaohjelmasta puuttuvat indikaattorit, joiden avulla voitaisiin seurata ja valvoa lapsiperheille kotiin annettavien palveluiden sekä perhehoidon toteutumista ja laatua.

Jyväskylässä 23.11.2011

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

² YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät 2011 CRC/C/FIN/CO/4* , kohdat 32 ja 33.

³ <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=wy15315115910430&cmd=download>, s. 76.