

LAPS/16/2023, 23.3.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle Lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen 1. vaihe – Lastensuojelun visio

Viite: Lausuntopyyntö Otakantaa.fi -palvelussa

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi Lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen 1. vaiheessa tuotettua lastensuojelun visiota yleissopimuksen näkökulmasta.

Lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen 1. vaiheessa muodostetun vision keskeinen sisältö

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen toukokuussa 2022. Uudistuksen ensimmäinen vaiheessa on luotu lastensuojelun visio ja strategiset painopisteet vision saavuttamiseksi. Visio on julkaistu 1.3.2023 ja se on ollut kommentoitavana Otakantaa.fi-palvelussa 15.3.2023 saakka.

Uudistuksen 1. vaiheessa luotu lastensuojelun visio on:

”Lapsi ja hänen läheisensä voivat luottaa lastensuojeluun ja sen vaikuttavuuteen”.

Strategiset painopisteet vision saavuttamiseksi ovat:

1. Jokainen lapsi, hänen vanhempansa ja muut läheiset kohdataan ainutkertaisina, ja he kokevat olevansa aidosti osallisia ja tulevansa kuulluiksi ja kunnioitetuiksi.
2. Palvelujärjestelmä toimii kokonaisuutena ja pystyy vastaamaan lapsen ja hänen läheistensä tarpeisiin oikea-aikaisesti.
3. Lastensuojelu toteuttaa lapsen oikeuksia, sen menettelyt ovat läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja oikeusturva toteutuu.



4. Lastensuojelussa on riittävästi osaavia ja hyvinvoivia työntekijöitä, jotka voivat tehdä työtään asiakkaiden oikeuksia kunnioittavalla ja eettisesti kestäväällä tavalla.
5. Lastensuojelua ohjataan ja valvotaan tehokkaasti, ja tähän on riittävä tietopohja ja resursointi.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää visiota ja strategisia painopisteitä vision saavuttamiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina.
- On myönteistä, että strategisissa painopisteissä on huomioitu läpileikkaavana periaatteena lapsen oikeudet. Rohkea siirtymä kohti lapsikeskeistä lastensuojelua on uskallettava tehdä.
- Visioon nostettu näkökulma lastensuojelun vaikuttavuudesta on kannatettava, mutta lapsen oikeus suojeluun voisi näkyä visiossa selvemmin.
- Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lastensuojelulain kokonaisuudistusta on välttämätöntä jatkaa. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen päätavoitteena tulee olla lapsen oikeuksien, lapsen aseman ja lapsen edun edistäminen.
- Lapsi-, perhe- ja nuorisopalvelujen kenttää tulee katsoa ja uudistaa kokonaisuutena.
- Kokonaisuuden ohella on tarkasteltava kriittisesti yksityiskohtia, esimerkiksi suostumukseen perustuvan huostaanoton oikeusvaikutuksia ja rikoksiin syyllistyneiden lasten asemaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun vaikuttamistyö lastensuojeluun ja lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen

Lapsiasiavaltuutettu on lausunut¹ lastensuojeluun liittyen viime vuosien aikana useaan kertaan, pitänyt lukuisia esityksiä ja puheenvuoroja eri tilaisuuksissa, osallistunut yhteiskunnalliseen keskusteluun mediassa sekä käsitellyt lastensuojelua

¹ Ks. lapsiasiavaltuutetun lausunnot <https://lapsiasia.fi/lausunnot>

vuosikertomuksissaan², eduskunnalle annetussa kertomuksessaan³, YK:n lapsen oikeuksien komitealle annetussa raportissa⁴ ja lausunnossa⁵ sekä pyöreän pöydän keskustelussa⁶. Seuraavassa esitetään vaikuttamistyössä esiin nostettuja keskeisiä näkökulmia.

Lapsiasiavaltuutettu antoi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen (2019) käsittelyn yhteydessä syyskuussa 2021 lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lastensuojelun tilasta Suomessa huomioiden pandemian mukanaan tuomat haasteet.

Lausunnossa nostettiin erityisesti esiin huoli koronapandemian pitkäaikaisista vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja lastensuojelutarpeen kasvuun. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu nosti lausunnossaan esiin tutkitun tiedon tarpeen mm. lastensuojelun vaikuttavuudesta, jotta osattaisiin entistä tehokkaammin puuttua niihin tekijöihin, joilla voitaisiin vähentää lastensuojelun tarvetta ja siirtää painopistettä ennaltaehkäiseviin toimiin sekä tehostaa lastensuojelun toimenpiteitä niissä tilanteissa, joissa tällaisille toimenpiteille on tarve. Lisäksi esille nostettiin tarve kehittää palveluja sisällöllisesti ja laadullisesti, riittävien ja osaavien resurssien varmistaminen ja moniammatillisen yhteistyön tarve, valvontaan panostaminen ja lasten oikeusturvan sekä siitä tiedottamisen vahvistaminen.⁷

Helmikuussa 2022 lapsiasiavaltuutettu esitti kertomuksessaan eduskunnalle 2022, että Suomessa tulee käynnistää lastensuojelulain kokonaisuudistus⁸. Lapsiasiavaltuutettu perusteli ehdotusta lastensuojelun pitkään jatkuneella kriisiytyneellä tilalla sekä tämän inhimillisillä ja taloudellisilla kustannuksilla sekä voimassa olevaan lastensuojelulakiin vuosien varrella tehdyillä lukuisilla muutoksilla. Muutosten seurauksena tavoitteiltaan hyvästä laista on tullut vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Samalla myös lapsi- ja

² Ks. lapsiasiavaltuutetun vuosikertomukset <https://lapsiasia.fi/vuosikertomukset>

³ Lapsiasiavaltuutetun toimisto (2022). Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022.

Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-979-7>

⁴ Lapsiasiavaltuutetun raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2022: Lisäraportti Suomen valtion 5. ja 6. määräaikaisraporttiin. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-446-6>

⁵ Lapsiasiavaltuutettu (2022). Lapsiasiavaltuutetun kirjallinen lausunto YK:n lapsen oikeuksien komitealle. <https://lapsiasia.fi/-/laps lausunto crc-2022>

⁶ Ks. lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelut <https://lapsiasia.fi/pyorean-poydan-keskustelut>

⁷ Lapsiasiavaltuutettu (2021). Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019. <https://lapsiasia.fi/-/laps lausunto pev lastensuojelu>

⁸ Mt.

perhepalvelujen kokonaisuus on muuttunut. Lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten määrä kasvoi aina 2010-luvulle saakka, jolloin osa lastensuojelun avohuollon palveluista siirrettiin sosiaalihuollon puolelle. Samaan aikaan lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle kuitenkin lisääntyivät entisestään. Lisäksi mielenterveyden ja päihdehuollon palvelujen kysyntä on lisääntynyt. Lastensuojelu on joutunut ottamaan vastuuta monien muiden palvelujen puutteista ja resurssivajeista. Lastensuojelun sijaishuoltoon ohjautuu jatkuvasti lapsia, joiden asiantunteva ja vaikuttava huolenpito toteutuisi todennäköisesti paremmin joko yhteistyössä jonkin toisen sektorin kanssa tai kokonaan toisen sektorin toimesta. Sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet etenkin teini-ikäisten keskuudessa, mikä herättää kysymyksen nuorten palvelujen tilasta. Lapsiasiavaltuutettu korosti esittäessään lastensuojelulain kokonaisuudistusta, että lain uudistaminen ei yksinään korjaa lastensuojelun rakenteellisia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi henkilöstön saatavuuteen ja jaksamiseen. Kokonaisuudistus voi kuitenkin parhaimmillaan selkeyttää vastuunjakoa, lain toimeenpanoa, päätöksentekoa ja valvontaa.^{9 10}

Myös valvontaviranomaiset ovat nostaneet esiin useita lastensuojeluun liittyviä ongelmia koskien valvonnan, resurssien ja osaamisen puutteita, rajoitustoimenpiteiden soveltamista lainvastaisesti, työntekijöiden jatkuvaa vaihtumista, päihde- ja terveyspalvelujen heikkoa saatavuutta, sijoitettujen lasten toistuvia siirtoja ja sopivien sijaishuoltopaikkojen puutetta sekä sitä, että sijoitetut lapset eivät tunne oikeuksiaan eivätkä pääse tapaamaan sosiaalityöntekijäänsä.^{11 12}

Lapsiasiavaltuutetun näkemykset lastensuojelun visioon ja strategiaan painopisteisiin vision saavuttamiseksi

Lastensuojelun järjestämisen tavat on kansainvälisessä tarkastelussa perinteisesti jaettu riskiorientoituneeseen ja palveluorientoituneeseen malliin. Riskiorientoituneessa mallissa puuttumista perheen yksityisyyteen vältetään ja puuttumisen kynnyks on hyvin korkea, kun

⁹ Mt.

¹⁰ Pekkarinen, E. ja Mettinen, K. (2022). Yhdenvertaisuus pandemian ajassa. Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2021. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2022:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-036-9>

¹¹ Puumalainen, M. (2020). Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen puheenvuoro. Oikeuskanslerin vuosikertomus 2019. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_12+2020.pdf

¹² Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2021). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2020-fi/b5bc6780-d9cd-41a7-adb6-2f0a5dc29b5f>

taas palveluorientoituneessa mallissa pyritään tarjoamaan palveluja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kansainvälisessä tarkastelussa Yhdysvaltojen tapaa järjestää lastensuojelu on pidetty riskiorientoituneen mallin esimerkkinä, kun taas Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat edustaneet palveluorientoitunutta mallia.¹³ Viime aikoina mallien on havaittu lähentyneen toisiaan ja toisaalta uuden, lapsikeskeisen mallin, nousseen kiinnostuksen kohteeksi. Lapsikeskeisessä mallissa lasta tarkastellaan oikeuksia omaavana yksilönä, jonka näkemykset on otettava päätöksenteossa huomioon.¹⁴ Suomessa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiset velvoitteet ja vuonna 2021 valmistunut kansallinen lapsistrategia edellyttävät, että käsillä olevassa lastensuojelun kokonaisuudistuksessa edistetään lapsikeskeistä lastensuojelua.

Lapsiasiavaltuutettu pitää visiota ja strategisia painopisteitä vision saavuttamiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina. On myönteistä, että strategisissa painopisteissä korostetaan lapsen oikeuksia, kuten lapsen oikeutta osallistua ja lapsen oikeusturvan toteutumista. Lapsen oikeus suojeluun tulisi kuitenkin näkyä voimakkaammin visiossa. Lastensuojelu on viimesijaisen puuttumiskeino, johon liittyy vahvasti viranomaisen käyttämä valta ja kontrolli suhteessa lapsiin ja perheisiin. Tämä on visiossa korostetun luottamuksen näkökulmasta vaikea lähtökohta. Lapsella on oikeus suojeluun riippumatta siitä, syntykö luottamusta vai ei. Lapsen oikeus suojeluun on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistettu oikeus (3.2 artikla sekä useat muut artiklat) joka velvoittaa tarvittaessa valtion puuttumaan perheen yksityisyyteen lapsen vanhempien/hoitajien ja/tai lapsen vastustuksesta huolimatta. On kuitenkin syytä korostaa menetelmällistä (ts. prosessuaalista) oikeudenmukaisuutta, eli sen tunnustamista, että ihmisten on helpompi hyväksyä oman näkemyksensä vastaisiakin ratkaisuja, jos he kokevat tulleen prosessissa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi. Visiota arvioitaessa herääkin kysymys siitä, miksi visiossa ei juurikaan käytetä oikeudenmukaisuuden käsitettä, joka olisi varteenotettava vaihtoehto hallinnollisesti ja juridisesti epämääräisen luottamuksen käsitteen tilalle. Oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida, seurata ja valvoa, kun taas luottamus on vaikeammin mitattavissa, Luottamus toki toimii tärkeänä yhteiskunnan rakenteita ja sidoksia vahvistavana tekijänä.

¹³ Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M. (eds.)(2011). Child Protection Systems: International Trends and Emerging Orientations. Oxford University Press.

¹⁴ Burns, K., Pösö, T. & Skivenes, M. (2017) Child Welfare Removals by the State. A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems. Oxford University Press.

Lapsiasiavaltuutettu peräänkuuluttaa kansainvälisen tarkastelun syventämistä lastensuojelun vision laatimisessa ja toimeenpanossa. Kansainvälinen kirjallisuus osoittaa, että sijaishuoltoon sijoittamisen hienoista kasvua on ollut muissakin Pohjoismaissa, mutta Suomen sijaishuollon tilanne on tässä tarkastelussa omaa luokkaansa. Vuonna 2013, josta kansainvälistä vertailua on saatavilla, 1000 lasta kohti oli Suomessa kodin ulkopuolelle sijoitettu 9,2 lasta, palveluorientaatiota edustavissa Norjassa 7,6, Saksassa 4,9, Sveitsissä 8,66 ja Irlannissa 5,6 tuhatta lasta kohden, kun taas riskiorientaatiota edustavissa Englannissa 5,6 ja Yhdysvalloissa 5,5 lasta tuhatta lasta kohden. Vain Ruotsissa lukema oli Suomea korkeampi – 9,78 tuhatta lasta kohden – mutta Ruotsissa lukuun sisältyvät myös lastensuojelun sijaishuoltoon sijoitetut yksin maahan tulleet turvapaikanhakijalapsset, joita vuonna 2013 oli noin 3000. Lisäksi on syytä mainita, että Suomen kaltaista vapaaehtoisuuteen perustuvaa huostaanottoa ei lapsiasiavaltuutetun ymmärryksen mukaan tunneta muissa mainituissa valtioissa. Näissä valtioissa vapaaehtoisuuteen perustuvat sijoitukset vastaavat oikeusvaikutuksiltaan Suomen lastensuojelulain mukaisia avohuollon sijoituksia, joita Suomen kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrässä ei ole huomioitu. Huoltaja voi valtaosassa mainituista maista siis halutessaan keskeyttää tällaisen vapaaehtoisuuteen perustuvan lapsen sijoituksen, eikä lapsen voida kohdistaa sijoituksen aikana rajoitustoimenpiteitä. Oikeusvaikutuksiltaan suomalaisen huostaanottoon verrattavat toimenpiteet ratkaistaan mainituissa maissa erilaisten tuomioistuinten ja lautakuntien toimesta.¹⁵

Visioon nostettu näkökulma lastensuojelun vaikuttavuudesta on kannatettava.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että uudistuksen myötä lastensuojelun ennakoitavuuden, avoimuuden ja vaikuttavuuden tulee lisääntyä. Lastensuojelun vaikuttavuustutkimuksen lisääminen ja tutkimustulosten jalkauttaminen edellyttää vahvaa panostusta tutkimusosaamiseen, tutkimuksen resursseihin ja tutkimustoiminnan koordinaatioon sekä lastensuojelun tietopohjan vahvistamiseen, minkä näkyminen strategisissa painopisteissä on tärkeää. Vaikuttavuustutkimusta tarvitaan lisäämään tietoa lastensuojelun toimenpiteiden ja menetelmien vaikuttavuudesta ja siten lastensuojelun onnistumisista lasten ja perheiden auttamisessa. Muuten on uhkana, että lastensuojeluun sijoitetut

¹⁵ Burns, K., Pösö, T. & Skivenes, M. (ed.)(2017) Childhood Removals by the State. A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems. Oxford University Press.

voimavarat menevät hukkaan¹⁶. Nykyisen tutkimuksen valossa lastensuojelun toimenpiteiden vaikuttavuutta ei aina voida osoittaa¹⁷ ja joidenkin tarkastelujen valossa lastensuojelun toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan jopa kontraproduktiivisia¹⁸. Vaikuttavuustutkimusta tarvitaan myös paikantamaan tekijöitä ja syitä lastensuojelutarpeiden taustalla. Tutkimustiedon avulla parannetaan mahdollisuuksia vaikuttaa lastensuojelutarpeen taustasyihin ja mahdollisuuksia siirtää painopistettä lasten ja perheiden auttamiseen ennaltaehkäisevästi ja heidän voimavarojaan vahvistaen. On selvää, että samalla kun lastensuojelun tietopohjaa vahvistetaan ja vaikuttavuutta arvioidaan, on lastensuojelulain toimeenpanoon osoitettava riittäviä ohjaus- ja seurantamekanismeja.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lastensuojelulain kokonaisuudistusta on välttämätöntä jatkaa. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen päätavoitteena tulee olla lapsen oikeuksien, lapsen aseman ja lapsen edun edistäminen. Kaikkien lapsen oikeuksien tulee toteutua täysimääräisesti, jolloin lapsi-, perhe- ja nuorisopalvelujen kenttää tulee tarkastella ja uudistaa kokonaisuutena. Palvelujen oikea-aikaisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen, koordinointiin ja riittävän pitkään keston panostaminen siirtää palvelujen painopistettä ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä toisaalta vahvistaa lastensuojelua viimesijaisena palveluna. Uudistuksen seuraavassa vaiheessa tulee selkeyttää lastensuojelun suhde muihin lapsi- ja perhepalveluihin ja määrittellä lastensuojelun tehtävä ja paikka palvelujärjestelmässä uudelleen. Lastensuojelun toimialan rajaamista ja lastensuojelun painottumista viimesijaisena palveluna, mahdollisesti sijaishuollon toimenpiteisiin painottuvana toimintana tulee selvittää. Samalla on syytä selkiyttää lastensuojelun ja rikosseuraamusjärjestelmän välistä suhdetta ja ratkaista, miten rikoksiin syyllistyneiden alle 15-vuotiaiden ja 15–17-vuotiaiden lasten oikeudet ja hyvinvointi turvataan kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla. Kokonaisuudistuksessa on huomioitava jo tehty kehittämistyö, jonka edistäminen keväällä 2023 päättyvällä hallituskaudella

¹⁶ Kääriälä, A. (2021, 1. tammikuuta) Emme tiedä mitä saamme miljardilla! – Palveluiden vaikuttavuudesta tarvitaan lisää tietoa. [blogi] <https://sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/julkaisutoiminta/blogi-sosiaalipolitiikka-2020/emme-tieda-mita-saamme-miljardilla-palveluiden-vaikuttavuudesta-tarvitaan-lisaa-tietoa/>

¹⁷ Esim. Aaltio, E. (2022) Effectiveness of the Finnish Systemic Practice Model for children's social care. A realist evaluation. University of Jyväskylä. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/84031>

¹⁸ Sariaslan A, Kääriälä A, Pitkänen J, Remes H, Aaltonen M, Hiilamo H, Martikainen P, Fazel S. Long-term Health and Social Outcomes in Children and Adolescents Placed in Out-of-Home Care. *JAMA Pediatr.* 2022 Jan 1;176(1):e214324. doi: 10.1001/jamapediatrics.2021.4324. Epub 2022 Jan 4. PMID: 34694331; PMCID: PMC8546624.

keskeytyi. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella myös psykiatrinen tukea ja päihdehoitoa tarvitsevien lasten hoidon tilanne ja toteuttaa siihen tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Samalla lastensuojelun päätöksentekojärjestelmää on tarkasteltava kriittisesti esimerkiksi suostumuksellisen huostaanoton osalta.

Jyväskylässä 23.3.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Katja Mettinen
ylitarkastaja

Merike Helander
lakimies