

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019

Teema: Lastensuojelun tila Suomessa ja koronapandemian aiheuttamat haasteet lastensuojelussa

Viite: Perustuslakivaliokunta torstai 16.09.2021 klo 10.00/ K 15/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

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.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomuksen käsittelyn yhteydessä lapsiasiavaltuutettua arvioimaan lastensuojelun tilaa Suomessa ja erityisesti koronapandemian aiheuttamat haasteet huomioiden.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2019 käsitellään havaintoja sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköihin tehdyistä tarkastuksista ja esitetään joitain keskeisiä tarkastuskäynteihin liittyviä kannanottoja ja suosituksia (kohta 3.5.14). Lisäksi kertomuksessa käsitellään lastensuojelun puutteita yhtenä kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta (kohta 3.6.1). Näitä puutteita ovat kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja erityisesti pätevien sosiaalityöntekijöiden huono saatavuus sekä työntekijöiden suuri vaihtuvuus, sijaishuollon ja perhehoidon valvonnan puutteet, toistuvien sijaishuoltopaikan muutosten haitalliset vaikutukset sijoitettujen lasten vakaille olosuhteille ja pysyville ihmissuhteille, lasten tiedollisten oikeuksien vaarantuminen, oman sosiaalityöntekijän puutteellinen tuki lapselle, rajoitustoimenpiteiden lainvastainen käyttö, asiakassuunnitelmien puutteet, sekä lasten ja nuorten riittämättömät mielenterveyspalvelut.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen, jos hän on pysyvästi tai tilapäisesti vailla perheen turvaa tai pysyminen perhepiirissä ei ole hänen etunsa mukaista.
- Lastensuojelun haasteisiin vastaaminen lasten ja nuorten oikeuksia tosiasiallisesti edistävällä tavalla edellyttää, että niitä on tarkasteltava kokonaisuutena. Lapsen oikeuksien ja siten myös lastensuojelun keskeinen periaate, lapsen etu, tarkoittaa, että kaikki lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Näin ei tapahdu, jos korjausliikkeitä tehdään vain pistemäisesti.
- Suomessa lapset ovat ohjautuneet viimesijaisen tuen muodon, lastensuojelun, asiakkaiksi lisääntyvässä määrin 1990-luvulta alkaen. Erityisesti on kasvanut teini-ikäisten asiakkaiden määrä.
- Tutkimustietoa lastensuojelun tarpeen kasvun taustalla vaikuttavista tekijöistä sekä lastensuojelun vaikuttavuudesta tarvitaan lisää, jotta osattaisiin entistä tehokkaammin puuttua niihin tekijöihin, joilla toisaalta voitaisiin vähentää lastensuojelun tarvetta ja siirtää painopistettä ennaltaehkäiseviin toimiin, ja toisaalta tehostaa lastensuojelun toimenpiteitä niissä tilanteissa, joissa tällaisille toimenpiteille on tarve.
- Kehittämisehdotukset ovat selviä: painopisteen tulisi olla ennalta ehkäisevissä palveluissa, jotka tulisi koordinoida nykyistä selkeämmin, asiakasmitoitukset ja riittävät henkilöstöresurssit tulee varmistaa (niin sosiaalihuollon ja lastensuojelun avohuollon työssä kuin lastensuojelulaitoksissa), palvelujen tulee olla oikeansisältöisiä, oikea-aikaisia ja riittäviä, niitä tulee toteuttaa moniammatillisesti ja yli sektorirajojen ja niiden tulisi ulottua myös laitoksessa eläviin lapsiin ja nuoriin. Mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta on parannettava.
- Määrällisten resurssien lisäksi tarvitaan laatua. Sijaishuollossa olleet nuoret ovat toistuvasti nostaneet esiin työntekijöiden asenteen, tavan kohdella nuoria sekä työhyvinvoinnin, jotka kaikki ovat kytköksissä toisiinsa.
- Valvontakäytännöt vaihtelevat sekä kunnittain että kansallisesti. Ohjausta ja ennakkolista valvontaa tulisi lisätä. Valvonnasta vastaavien tahojen henkilöstöresursseja tu-



lee pysyvästi vahvistaa. Valvontakäytäntöjä tulisi yhtenäistää. Omavalvonta tulisi saada toimivaksi ja tasalaatuiseksi. Myös viranomaisvalvontaa tulisi yhtenäistää.

- Sijoitetut lapset ovat usein tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä heille nimetyn lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä.
- Vaikka ensisijainen vastuu ja velvollisuus lainmukaisesta toiminnasta on viranomaisella, on tärkeää, että myös lapsella on riittävästi tietoa: lapsi ei voi tuoda esiin häneen kohdistuneita tai muuten havaitsemiaan epäkohtia, jos hän ei tiedä mikä on sallittua tai kiellettyä.
- Lapsiasiavaltuutettu nostaa mielenterveyspalvelujen puutteen rinnalle haasteeksi lapsille ja nuorille tarkoitettujen päihdepalvelujen puutteen ja vaikeudet vastata päihderiippuvaisten nuorten tarpeisiin.
- Lapsiasiavaltuutettu on huolissaan erityisesti koronapandemia pitkäaikaisista vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja lastensuojelutarpeen kasvuun. Pandemia on heikentänyt monien lasten ja perheiden peruspalvelujen saatavuutta, joka voi näkyä viiveellä lastensuojelutarpeen kasvuna.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot lastensuojelun tilasta

Yleiset huomiot lastensuojelusta

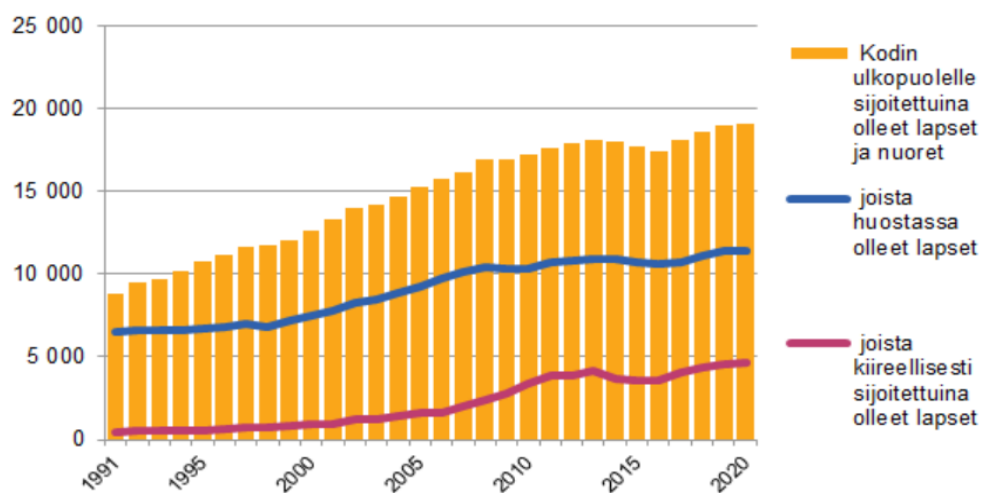
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana reilusta 8 000 lähes 19 000 lapseen ja nuoreen.

Lastensuojeluilmoitus tehtiin 87 233 lapsesta vuonna 2020. Ilmoitusten määrä (162 130) kasvoi 4 prosenttia edellisestä vuodesta. Yhtä lasta kohti tehtiin keskimäärin 1,9 lastensuojeluilmoitusta. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 48 802 lasta ja nuorta vuonna 2020. Määrä väheni runsaalla kahdella tuhannella asiakkaalla (-4 %) edellisestä vuodesta. Vuonna 2020 sijoitettiin kiireellisesti 4 662 lasta, mikä on 3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2019. Huostassa olleiden lasten määrä (11 386) pysyi edellisen vuoden tasolla (+0,3 %). Uusia

huostaanottoja tehtiin vuoden aikana 1 688. Määrä väheni 9 prosenttia edellisestä vuodesta. Erityisesti tahdonvastaiset huostaanotot, jotka hallinto-oikeus vahvistaa, ovat vähentyneet. Hallinto-oikeudet ovat olleet ruuhkautuneet poikkeusoloista johtuen. Vuoden 2020 alussa voimaan tullut lastensuojelulain muutos vahvisti lapsen oikeutta jälkihuoltoon ja nosti ikärajan alle 25-vuotiaisiin. Yli 18-vuotiaiden asiakkaiden määrä lisääntyikin hieman (5 %) edelliseen vuoteen verrattuna.¹

Kuva 1. Lastensuojelun avohuollon asiakkaiden, kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja kiireellisesti sijoitettujen lasten määrällinen kehitys 1991–2020. Lähde: Tilastoraportti 19/2021, 7.6.2021, Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. THL.

*Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä heistä huostassa ja kiireellisesti sijoitettuna olleet lapset vuosina 1991–2020**



*Sama lapsi voi sisältyä sekä kiireellisesti sijoitettuihin että huostassa olleiden lukumääriin.

Kyse on merkittävästä määrästä lapsia ja nuoria, jotka ovat erittäin haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat siksi erityistä suojelua. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen, jos hän on pysyvästi tai tilapäisesti vailla perheen turvaa tai pysyminen perhepiirissä ei ole hänen etunsa mukaista (20 art, myös 9 artikla). Artiklan 20 kolmannen kohdan mukaan vaihtoehtoisessa hoidossa on kiinnitettävä huomioita hoidon jatkuvuuteen sekä lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. Lapsia on suojeltava kaikenlaisilta laiminlyönneiltä, välinpitämättömältä ja huonolta kohtelulta sekä kaikelta muulta kaltoinkohtelulta (19 artikla). Lastensuo-

jelupalvelujen kehittäminen ja valvonta on valtion vastuulla (18 artikla 2. kohta). Valtion on myös taattava, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja muut palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa (3 artikla 3. kohta).

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että valtion on huolehdittava siitä, että hoitoa ja suojelua tarjoavat laitokset noudattavat kaikkia lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 artikla 1. kohta). Lapsen edun ensisijaisuus on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen läpileikkaavista yleisperiaatteista.² Lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa vahvistut lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen edun huomioonottamisella varmistetaan lapsen kokonaisvaltainen, niin ruumiillinen, henkinen, hengellinen, moraalinen, psykologinen kuin sosiaalinenkin kehitys. Lapsen etu pitää määritellä ja sopeuttaa tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai lapsiryhmän tai yleisesti kaikkien lasten tilanteen mukaan. Lapsen edun varmistamiseksi on kaikissa yksittäistä lasta, lapsiryhmiä tai yleisesti lapsia koskevien päätösten yhteydessä tehtävä huolellinen ja kattava lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.³

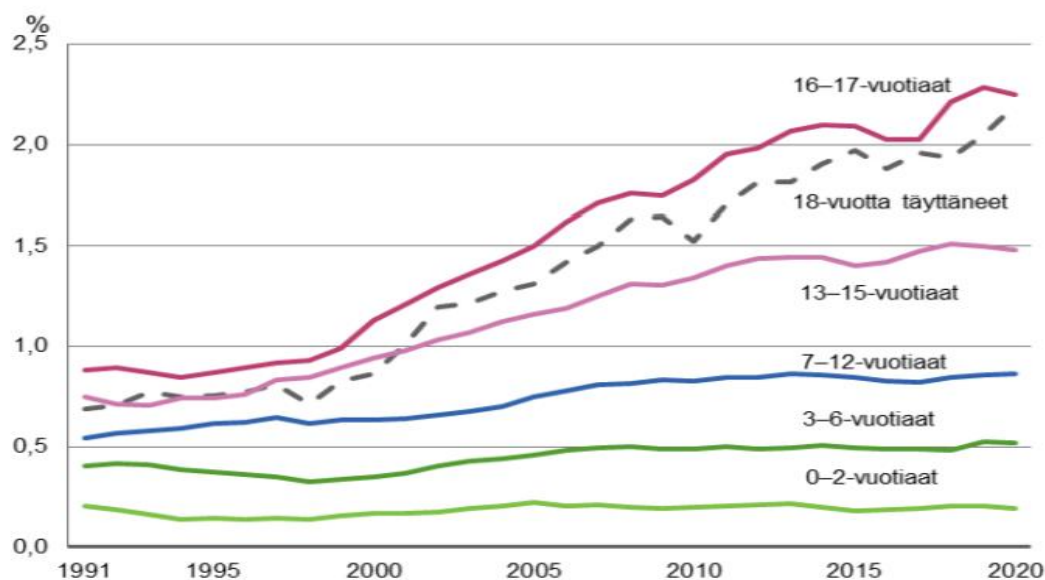
Lapsen edun huomioonottaminen lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artiklan edellyttämällä tavalla jää kuitenkin valitettavan usein tekemättä.⁴ Lapsen edun käsitettä ja sen velvoittavuutta ei ymmärretä riittävästi eikä siitä säädetä vielä kattavasti. Lapsiasiavaltuutettu on eduskunnalle antamassaan kertomuksessa vuonna 2018 todennut, että lapsen edun huomioiminen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla vahvistuisi, jos se otettaisiin johtavaksi periaatteeksi kaikessa lapsia koskevan sääntelyn täytäntöönpanossa.⁵ Lapsen etu on lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteista ainoa, jolle ei ole vastinetta perustuslain tasoisena säännöksenä. Muille yleisperiaatteille (syrjimättömyys (2 artikla), lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen (6 artikla) ja oikeus osallisuuteen (12 artikla)) löytyy vastaavuus perustuslain perusoikeussäännöksistä. Lapsen edun ensisijaisuuden sisällyttäminen perustuslain perusoikeuksiin olisi merkittävä askel kohti lapsiystävällisempää lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoa.

Suomessa lapset ovat ohjautuneet viimesijaisen tuen muodon, lastensuojelun, asiakkaiksi lisääntyvissä määrin 1990-luvulta alkaen. Kehityksen taustalla on useita palvelujärjestelmään

liittyviä tekijöitä (muun muassa peruspalvelujen rapautuminen sekä lasten että aikuisten palveluissa, kotouttamisen ongelmat), ilmiötekijöitä (muun muassa päihdeongelman pahentuminen, mielenterveyden häiriöiden tunnistaminen ja vaikeutuminen, lapsiperheköyhyyden lisääntyminen) sekä yhteiskunnallisia tekijöitä (polarisaation kärjistyminen ja vaatimusten lisääntyminen, individualismi ja new public management). Ongelmallista on myös se, että tutkimustietoa lastensuojelun vaikuttavuudesta on edelleen liian vähän.

Julkisessa keskustelussa ja asiantuntijakeskustelussa on kiinnitetty vain vähän huomiota siihen seikkaan, että lastensuojelun raskain interventio – sijoittaminen kodin ulkopuolelle – ei ole juuri lainkaan lisääntynyt pienten lasten keskuudessa vaan lisääntyminen on tapahtunut teini-ikäisten keskuudessa. Samalla juuri teini-ikäisinä sijoitettujen nuorten ennusteet ovat heikkommat kuin kodin ulkopuolelle varhaislapsuudessa sijoitettujen lasten ennusteet. Ilmiön voi tiivistää toteamalla, että varhaisen vaiheen palvelut ja tukitoimet eivät tällä hetkellä riitä ehkäisemään teini-ikäisten nuorten raskaiden lastensuojelun interventioiden tarvetta.

Kuva 2: Vuoden aikana huostassa olleet lapset (lapsen ikä 31.12.) suhteutettuna vastaavan ikäiseen väestöön vuosina 1991–2020, % *. Lähde: Tilastoraportti 19/2021, 7.6.2021, Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. THL.



* Huostaanotto päättyy viimeistään silloin kun nuori täyttää 18 vuotta.

Viimeaikaisissa tutkimuksissa on todettu, että etenkin teini-ikässä kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ovat nuorina aikuisina muita lapsia useammin pitkäkestoisesti poissa opinnoista ja työttöminä.⁶ Tilanne on samankaltainen muissakin Pohjoismaissa.⁷ Kouluterveyskyselyssä 2019 todettiin, että sijaishuollossa olevin lasten ja nuorten psyykinen ja fyysinen hyvin-

vointi ja terveys ovat heikompia ikätovereihin verrattuna.⁸ Kouluterveyskyselystä tehty erilliselvitys osoitti, että lastensuojelun toimesta kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista peräti 29 prosenttia yläkouluikäisistä, 13 prosenttia lukiolaisista ja 16 prosenttia ammatillisissa opilaitoksissa opiskelevista oli kokenut vanhempien tai huolta pitävien aikuisten fyysistä väkivaltaa vuoden aikana, siis myös sijoituksen aikana.⁹ Edellä esitetyt luvut ovat erityisen karuja ottaen huomioon, että kyseessä on lapsiryhmä, jota yhteiskunta pyrkii juuri sijoittamalla suojelemaan muun muassa väkivallalta.

Tietoa ei kuitenkaan ole riittävästi siitä, johtuuko sijoitettuna olleiden lasten heikompi tilanne sijoitusta edeltävistä seikoista, sijoituksen aiheuttamasta traumasta, sijoituksen aikaisista seikoista, tuen puutteesta sijoituksen jälkeen vai edellä mainittujen tekijöiden yhteisvaikutuksesta.¹⁰ Tutkimustietoa lastensuojelun tarpeen kasvun taustalla vaikuttavista tekijöistä sekä lastensuojelun vaikuttavuudesta tarvitaan lisää, jotta osattaisiin entistä tehokkaammin puuttua niihin tekijöihin, joilla toisaalta voitaisiin vähentää lastensuojelun tarvetta ja siirtää painopistettä ennaltaehkäiseviin toimiin, ja toisaalta tehostaa lastensuojelun toimenpiteitä niissä tilanteissa, joissa tällaisille toimenpiteille on tarve.

Lapsiasiavaltuutettu järjesti pyöreän pöydän keskustelun lastensuojelun laitoshoidon tulevaisuudesta lokakuussa 2020. Keskustelussa todettiin, että ”sijaishuoltoa koskevat kehittämishankkeet ovat usein lyhytaikaisia sekä irrallisia, eikä niiden koordinoinnista, rahoituksesta sekä tulosten toimeenpanosta ole takeita tai yhtä vastuullista tahoja. Tilasto- tai seurantatietoa ei kerätä riittävästi. Tietoa tarvittaisiin esimerkiksi sijoituksen syistä, vaikuttavuudesta, toimintakäytännöistä sekä hyvän hoidon ja kasvatuksen kriteereistä. Myöskään olemassa olevista sijaishuoltoa tarjoavista yksiköistä tai laitoksista ei ole yhtenäistä tietokantaa. Lastensuojelun laitoshoitoon tulee saada tutkimus- ja kehittämistyöhön pysyvät rakenteet ja pitkäjänteinen rahoitus sekä tarvittavat tietokannat. Tämä vaatii poliittista tahoja ja vastuunkantoa”.¹¹

Lapsiasiavaltuutettu käsittelee seuraavassa lastensuojelun tilaa eduskunnan oikeusasiamiehen nostaminen, perus- ja ihmisoikeusongelmiksi todettujen lastensuojelun puutteiden valossa. Niitä voidaan tarkastella kutakin erikseen, mutta lastensuojelun haasteisiin vastaaminen lasten ja nuorten oikeuksia tosiasiallisesti edistävällä tavalla edellyttää, että niitä on tarkasteltava myös kokonaisuutena. Lapsen oikeuksien ja siten myös lastensuojelun keskeinen periaate, lapsen etu, tarkoittaa, että kaikki lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Näin ei tapahdu, jos korjausliikkeitä tehdään vain pistemäisesti.

Lastensuojelun yleiset voimavarat ja resurssit

Lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelussa 2020 tunnistettiin palvelujärjestelmän ja resurssien osalta haasteeksi, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomuksessakin, lastensuojelun sijaishuollon puutteelliset henkilöstöresurssit, jotka ilmenevät sekä resurssien saatavuuden, muodollisen pätevyyden ja soveltuvuuden puutteina. Henkilöstöresurssit ovat riittämättömät ja niissä on paljon vaihtuvuutta sekä lastensuojelun laitoshoidossa että kuntien lastensuojelun sosiaalityössä. Keskustelussa todettiin, että ”taloudelliset resurssit menevät ajoittain lapsen yksilöllisten tarpeiden edelle ja sijaishuoltopaikka joudataan valitsemaan kunnan puitesopimuksen tai kilpailutuksen perusteella”. Palvelujärjestelmä ei pysty riittävästi tukemaan aggressiivisesti käyttäytyviä ja päihkeitä käyttäviä nuoria, eikä päihde- ja mielenterveyspalveluja ole aina saatavilla. Käytännössä lastensuojelu paikkaa usein nuorisopsykiatrisen hoidon saatavuuden puutteita.¹² Lasten ja nuorten palvelujen yksi perustavanlaatuisen kipupiste on, ettei perustason matalan kynnyksen mielenterveyden tukipalveluja ole selkeästi osoitettu minkään tahon vastuulle.¹³ Tällöin lapset, nuoret ja perheet ohjautuvat herkästi viimesijaisten palvelujen, kuten juuri lastensuojelun, asiakkaiksi.

Kehittämisehdotukset ovat selviä: painopisteen tulisi olla ennalta ehkäisevissä palveluissa, jotka tulisi koordinoida nykyistä selkeämmin, asiakasmitoitukset ja riittävät henkilöstöresurssit tulee varmistaa (niin sosiaalihuollon ja lastensuojelun avohuollon työssä kuin lastensuojelulaitoksissa), palvelujen tulee olla oikeansisältöisiä, oikea-aikaisia ja riittäviä, niitä tulee toteuttaa moniammatillisesti ja yli sektorirajojen ja niiden tulisi ulottua myös laitoksessa eläviin lapsiin ja nuoriin. Mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta on parannettava.

Määrällisten resurssien lisäksi tarvitaan laatua. Sijaishuollossa olleet nuoret ovat toistuvasti nostaneet esiin työntekijöiden asenteen, tavan kohdella nuoria sekä työhyvinvoinnin, jotka kaikki ovat kytköksissä toisiinsa. Kohdataanko lapset tukea ja läsnäoloa tarvitsevina ihmisinä vai potentiaalisesti vaarallisina ja ongelmallisina tapauksina? Annetaanko lapsille aikaa ja tilaa, harrastuksia ja virikkeitä, luottamusta ja ymmärtämystä? Jaksavatko työntekijät työssään, ovatko he motivoituneita ja innostuneita? Tuoreessa lastensuojelusta kokemuksia omaavien nuorten tapaamisessa 10.9.2021 välittyi vahva viesti aikuisille: hyvä lastensuojelu on sitä, että aikuisilla on riittävästi aikaa, halua ja osaamista kohdata, kuunnella ja olla läsnä lapsen elämässä sekä motivaatiota tukea lasta kaikissa tilanteissa, silloinkin, kun lapsi käyttäytyy ongelmallisesti tai osoittaa vaikeita tunteita.¹⁴

"Aikaa ei ollut koskaan ja ihmiset olivat aina uusia. Isoja päätöksiä tehdään muutamana tunnin näkemisellä, esim. rajoitukset."

"Sijoitus tuntui vain säilytykseltä tai paikalta, mihin laitetaan ja se siinä."

"Koin usein, etteivät aikuiset ymmärrä, eikä niitä kiinnosta ja he eivät välittäneet."

(Nuorten kokemuksia lastensuojelusta. Otteita Nuorten päivästä 10.9.2021.)

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että lastensuojeluun järjestään riittävät resurssit, jotta ammattilaiset jaksavat tehdä tärkeää työtään. On mentävä kohti humaania lastensuojelua, jossa lapsia ja nuoria kunnioitetaan ihmisinä, joilla on perus- ja ihmisoikeudet.

Lastensuojelun valvonta

Oikeusasiamies toteaa kertomuksessaan vuodelta 2019, että sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi käydä sijaishuoltopaikoissa eivätkä tunne riittävän hyvin niihin sijoittamiensa lasten olosuhteita ja kohtelua. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin. Myös perhehoidon valvonta on riittämätöntä, eikä aluehallintovirastoilla ole riittäviä toimivaltuuksia kotona tapahtuvaan perhehoidon valvontaan.

Lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelussa 2020 todettiin, että valvontaviranomaisten resursseja kuluu paljon reaktiiviseen valvontaan lastensuojelun laitoshoidon haasteellisen tilanteen vuoksi. Valvontakäytännöt vaihtelevat sekä kunnittain että kansallisesti. Ohjausta ja ennakollista valvontaa tulisi lisätä. Valvonnasta vastaavien tahojen henkilöstöresursseja tulee pysyvästi vahvistaa. Valvontakäytäntöjä tulisi yhtenäistää. Omavalvonta tulisi saada toimivaksi ja tasalaatuiseksi. Myös viranomaisvalvontaa tulisi yhtenäistää.

Tärkeä osa lastensuojelun sijaishuollon valvontaa on lasten ja nuorten tietoisuuden vahvistaminen heidän omista oikeuksistaan ja käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Nuorten päivässä 10.9.2021 sijaishuollossa olleet nuoret kertoivat, että eivät saaneet riittävän usein tavata sosiaalityöntekijäänsä kahden kesken, jolloin mahdollisuutta kertoa sijaishuollon epäkohdista ei tarjoutunut. Lapsille ja nuorille tulee taata mahdollisuus antaa palautetta saamaansa hoidosta ja kohtelusta, tarvittaessa myös nimettömästi, ja ilman pelkoa siitä, että palaute vaikuttaisi haitallisesti heidän kohteluunsa tai asemaansa jälkikäteen. Oikeusasiamies kuulee

säännönmukaisesti lapsia ja nuoria valvontakäynneillään. Näin tulisi toimia myös muiden valvontakäyntien (kuntien viranomaiset, aluehallintovirastot) yhteydessä. Lapset ja nuoret on otettava mukaan omavalvontakäytänteiden ja toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tavattava lasta säännöllisesti myös kahden kesken.

Sijaishuoltopaikkojen pysyvyys

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan toistuvat sijaishuoltopaikan muutokset johtavat siihen, että sijoitetuille lapsille erityisen tärkeät vakaat olosuhteet ja pysyvät ihmissuhteet eivät aina toteudu. Lastensuojelussa ei myöskään ole saatavilla kaikkein huonoimmin voiville ja vaikeimmin hoidettaville lapsille oikeanlaisia sijaishuoltopaikkoja.

Sijaishuoltopaikkojen runsas vaihtuvuus on monitahoinen ongelma, joka on seurasta lastensuojelun koko kentällä vallitsevista haasteista. Edellä mainitut ongelmat kytkeytyvät toisiinsa ja niihin vaikuttavat muun muassa henkilöstön osaaminen, riittävyys ja pysyvyys sekä lapsen ja nuoren hyvinvointia, terveyttä ja kehitystä tukevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus ja oikea-aikaisuus. Kiireellisen sijoituksen yleistyminen johtaa sekin lyhyt- ja väliaikaisten sijoitusten, ja siten vaihtuvien sijaishuoltopaikkojen kierteeseen.

Lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelussa 2020 todettiin, että oikeanlaisen ja lasten tarpeita vastaavan tuen puute voi johtaa toistuviin sijaishuoltopaikan muutoksiin. Kaikkein vaativimmissa tilanteissa olevat nuoret voivat joutua jonottamaan vaativan hoidon palvelua tarjoavalle erityisen huolenpidon osastolle (EHO) tai erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatriseen tutkimus- ja hoitoyksikköön (EVA ja NEVA). Näiden paikkojen kysyntä ylittää tarjonnan.¹⁵ Näistä yksiköistä nuori ei välttämättä pääse palaamaan takaisin laitoshoidon yksikköön, josta lähti, kun aiempaa sijoituspaikkaa ei pidetä odottamassa. Taloudelliset tehokkuusvaatimukset menevät toisinaan lapsen edun edelle. Osin kyse on myös sijaishuollon perhe- ja laitospaikkojen puutteesta kasvaneen tarpeen vuoksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että sijaishuoltopaikan valinnassa arvioidaan aidosti lapsen etu lastensuojelulain 4 §:n edellyttämällä tavalla. Tutkimukset ovat osoittaneet, että arviointi ei aina ole erityisen huolellista edes hallinto-oikeuden päätöksissä.¹⁶ Lisäksi arviointia tulee tehdä toistuvasti sijoituksenaikana. Sijoitusta ei voi jatkaa pysyvyyden nimissä paikassa, joka on osoittautunut lapsen tarpeille sopimattomaksi. Sijaishuoltopaikkaa valittaessa tai muutettaessa on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon lapsen oma näkemys.



Sijoitetun lapsen tiedolliset oikeudet ja oman sosiaalityöntekijän tuki

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy oikeusasiamiehen käsitykseen siitä, että lasten tiedollisista oikeuksista ei huolehdita riittävästi. Sijoitetut lapset ovat usein tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä heille nimetyn lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä. Osa sijoitetuista lapsista ja nuorista ei tapaa lain edellyttämällä tavalla omaa sosiaalityöntekijäänsä ja he voivat olla ajoittain jopa epä tietoisuudessa siitä, kuka heidän asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä ylipäätään on, kun sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on suurta. Oikeusasiamies toteaaakin, että lapset jäävät usein vaille sitä sosiaalityöntekijän antamaa tukea, johon heillä on lain mukaan oikeus.

Tuoreessa tapaamisessa lastensuojelussa kasvaneet nuoret itse kertoivat, miten puutteellisesti heidän oikeutensa sosiaalityöntekijän tukeen toteutuvat.

"Lapsena tuntui, että kerran vuodessa oli neuvottelu, jossa ei välitetty mielipiteistäni. Se oli se 'vaikuttaminen'."

"Kuuden vuoden aikana nähnyt vaan kerran sosiaalityöntekijän kanssa kahdestaan."

"Minulle järjestettiin tukihenkilö ja hänestä tuli minulle tärkein ihminen. Puhuin hänelle kaikesta. Mutta vuoden päästä sossu päätti, että otetaan se minulta pois. Tuntui pahalta."

(Nuorten kokemuksia lastensuojelusta. Otteita Nuorten päivästä 10.9.2021.)

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että lapsille ja nuorille annetaan riittävästi tietoa omista oikeuksista lapsen kehittyvien valmiuksien mukaisesti. Tiedon tulee olla ymmärrettävää ja saavutettavaa. Lapsella tulee olla mahdollisuus myös kysyä itselleen epäselväksi jääneistä tai muuten askarruttavista seikoista. Oikeus tietoon korostuu lastensuojelun asiakaina olevilla lapsilla, koska he ovat usein vailla omien vanhempiensa/huoltajiensa tukea oikeuksiensa puolustamiseksi.

Lapsi ei voi tuoda esiin häneen kohdistuneita tai muuten havaitsemiaan epäkohtia, jos hän ei tiedä mikä on sallittua tai kiellettyä. Tämä tulee eteen usein esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytön yhteydessä. Oikeusasiamies toteaa vuosikertomuksessaan, että rajoittamistoi-

menpiteitä tehdään lastensuojelulain vastaisesti. Niitä käytetään sellaisissa tilanteissa tai sellaisilla tavoilla, joita laki ei salli. Myöskään päätöksiä rajoittamistoimenpiteistä ei tehdä lastensuojelulain edellyttämällä tavalla. Vaikka ensisijainen vastuu ja velvollisuus lainmukaisesta toiminnasta on viranomaisella, on tärkeää, että myös lapsella on riittävästi tietoa sallituista rajoitustoimenpiteistä.

"Asioita, joita sanoin, voitiin käyttää minua vastaan. Pelkäsin, että jos puhun kaikesta, voitaisiin minua esim. rajoittaa."

"Ite tunnen ensimmäistä laitosta kohtaan vihaa, ehkä pettymystä. Olis kiva päästä puhumaan niiden kanssa niistä asioista, joita tehtiin. Suuri osa niistä asioista oli laitonta, mitä tehtiin."

"Kotiloma peruttiin, koska oli niin ikävä kotiin."

(Nuorten kokemuksia lastensuojelusta. Otteita Nuorten päivästä 10.9.2021.)

Asiakassuunnitelma

Asiakassuunnitelmien puutteet on nostettu myös yhdeksi lastensuojelun ongelmaksi oikeusasiamiehen kertomuksessa. Puutteelliset asiakassuunnitelmat vaarantavat suunnitelmallisen, oikea-aikaisen sekä oikein kohdennetun lastensuojelun toteuttamista. Asiakassuunnitelmien merkitys korostuu, kun lastensuojelun työntekijöiden vaihtuvuus on suurta ja silloin, jos sijaishuoltopaikkaa joudutaan, joskus toistuvastikin, muuttamaan.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lapset saavat osallistua aktiivisesti asiakassuunnitelman tekoon ja että heidän näkemyksensä otetaan huomioon suunnitelmaa laadittaessa.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut

Edellä todetusti lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen puute ja yhteensovittaminen lastensuojelun palvelujen kanssa on suuri haaste, joka korostuu vaikeasti käytöshäiriöisten lasten kohdalla, mutta myös niiden lasten kohdalla, jotka voisivat hyötyä niistä ennaltaehkäisevänä tukena.

Lapsiasiavaltuutettu nostaa mielenterveyspalvelujen puutteen rinnalle haasteeksi lapsille ja nuorille tarkoitettujen päihdepalvelujen puutteen ja vaikeudet vastata päihderiippuvaisten

nuorten tarpeisiin, jotka tunnistettiin myös lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelussa lastensuojelun laitoshoidon tulevaisuudesta. Lastensuojelulaitoksiin sijoitetuilla lapsilla ja nuorilla on usein päihdeongelmia tai vähintäänkin huolta herättävää päihteiden kokeilua taustalla. Lasten ja nuorten väkivaltainen käyttäytyminen liittyy hyvin usein päihteiden käyttöön.

Lapsiasiavaltuutetun huomiot koronapandemian vaikutuksista lastensuojeluun

Lapsiasiavaltuutettu on useissa yhteyksissä nostanut keskusteluun koronapandemian, siihen liittyvien rajoitustoimien ja muun muassa testaus- ja rokotuskäytäntöjen vaikutuksia lapsiin. Koronapandemialla on ollut merkittäviä vaikutuksia kaikkien lasten arkeen, varhaiskasvatukseen, koulunkäyntiin, harrastuksiin ja läheissuhteisiin. Poikkeukselliset ajat ja toimet ovat korostuneesti vaikuttaneet haavoittuvimmassa asemassa, kuten lastensuojelun piirissä oleviin lapsiin.

Lapsiasiavaltuutettu lähetti elokuussa 2020 kyselyn 22 erikokoiseen kuntaan tiedustellakseen lastensuojeluilmoitusten, kiireellisten sijoitusten ja huostaanottojen määriä edelliseen vuoteen verrattuna. Tuolloin ei suuntaa antavien tulosten mukaan ollut dramaattista muutosta missään. Tarkempaa tutkimusta koronaepidemian vaikutuksia kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten hyvinvointiin, mielenterveyteen ja palvelujen saatavuuteen tehdään parhailaan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella.¹⁷ Tähän mennessä THL on julkaissut kaksi tutkimuskatsausta, joissa kuvataan syksyllä 2020 ja keväällä 2021 tehdyistä kyselyistä kertynyttä tietoa. Lisäksi on julkaistu muun muassa tutkimuskatsaus ”Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020”.¹⁸

Syksyllä 2020 lähes puolet (42 %) kunnista arvioi lastensuojeluilmoitusten kasvaneen verrattuna aikaan ennen koronaa. Eniten lisäystä arvioitiin olevan poliisilta ja kouluista tulevissa ilmoituksissa. Kuntien lastensuojelun johto arvioi, että asiakasperheissä on lisääntynyt erityisesti vuorovaikutusongelmat (71 %), vanhempien jaksamattomuus (66 %), lasten koulunkäynnin ongelmat (61 %) ja perheiden taloudelliset ongelmat (66 %). Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen saannin arviointiin vaikeutuneen erityisesti. Kunnista 39 prosenttia arvioi, että lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle olivat kasvaneet syksyllä 2020 ja lähes 60 prosenttia vastaajista arvioi sosiaalityöntekijän ja sijoitettujen lasten tapaamisten vähentyneen vähintään jossain määrin koronakriisin yhteydessä. Kaikki kyselyyn vastanneet lastensuoje-

lun johtajat arvioivat koronaepidemian vaikuttavan lasten ja perheiden hyvinvointiin vielä vuosienkin kuluttua. Kyselyn perusteella todettiin, että koronaepidemian haastaa laadukkaan sijaishuollon toteutumista.¹⁹

Keväällä 2021 kuntien lastensuojelun johdolle toistetussa kyselyssä arviointiin, että uusien asiakkaiden määrä ja lastensuojeluilmoitukset ovat kasvaneet lähes puolessa. Lastensuojeluilmoitukset koulutoimesta ovat lisääntyneet erityisesti (51 %). Kunnista 65 prosenttia arvioi, että lastensuojelun asiakkaana olevien lasten mielenterveysongelmat olivat lisääntyneet. Yli puolet kunnista raportoi myös vanhempien mielenterveysongelmien lisääntymisestä. Lastensuojelun asiakkaiden on ollut haastavampaa saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja verrattuna syksyyn 2020. Erityisen hankalaa on ollut saada koulutoimen tai oppilashuollon palveluja (56 %) sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluja (62 %). Etäyhteyksien käyttö lastensuojelussa lisääntyi huomattavasti talvella verrattuna syksyyn 2020. Käytännöt lapsen ja hänen läheisverkostonsa yhteydenpidossa olivat epäselviä (42 % vastanneista). Samoin 42 prosenttia arvioi yksikkökohtaisten valvontakäyntien vähentyneen ja lähes yhtä moni arvioi sosiaalityöntekijän ja sijaishuollossa olevan lapsen välisten tapaamisten vähentyneen. Suurin osa kunnista arvioi koron lisäävän asiakasmääriä ja myös sijoitusten määrän arvioitiin kasvavan pitkällä tähtäimellä.²⁰

Lapsiasiavaltuutettu on huolissaan erityisesti koronapandemia pitkäaikaisista vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja lastensuojelutarpeen kasvuun. Pandemia on heikentänyt monien lasten ja perheiden peruspalvelujen saatavuutta, joka voi näkyä viiveellä lastensuojelutarpeen kasvuna. Muun muassa äitiys- ja lastenneuvolakäyntien vähentäminen, perusterveydenhuollon jonojen kasvu, pandemian aikana syntynyt oppimisvaje, oppilashuollon palvelujen ja päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuuden heikentyminen tarkoittavat ennaltaehkäisevän työn sekä matalan kynnyksen palvelujen ja peruspalvelujen merkittävää vähentymistä. Varhaiskasvatus on monen lapsen kohdalla ollut katkonaista ja siihen sitoutuminen on vähentynyt erityisesti perheissä, jotka hyötyisivät varhaiskasvatuksen säännöllisyydestä.²¹ Lasten ja perheiden varhaisen tuen tarve jää piiloon, joka tulevaisuudessa voi näkyä raskaiden ja pitkäaikaisten lastensuojelun palvelujen käytön jyrkkänäkin kasvuna. Tämä on sekä inhimillisesti että taloudellisesti arvioiden erittäin suuri haaste, johon tulee puuttua välittömästi.

Käytännössä kielteiseen kehitykseen puuttuminen edellyttää, että lasten ja nuorten sekä perheiden palvelujen toteuttamiseen tulee suunnata riittävästi sekä rahaa että ammattihenkilöresursseja, jotta syntynyt palveluvaje voidaan korjata mahdollisimman pian ja saattaa palve-

lujen tarjonta vähintäänkin pandemiaa edeltäneelle tasolle. On kuitenkin huomattava, että lastensuojelussa oli jo ennen pandemiaa vakavia ongelmia, jotka käyvät ilmi myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019. Kyse on monisyyisistä ongelmista, jotka eivät ratkea pelkästään rahalla ja ammattilaisia lisäämällä. Niiden lisäksi tarvitaan tutkittuun tietoon perustuvia rakenteellisia muutoksia, poliittista tahtoa ja asenteiden muutosta eli konkreettisia osoituksia siitä, että suojelun tarpeessa olevien lasten perus- ja ihmisoikeudet otetaan vakavasti.

Jyväskylässä 15.9.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lastensuojelu 2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Verkossa <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/lastensuojelu/lastensuojelu>

² Yleisperiaatteet on määritelty YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 5 lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (4 artikla, 42, artikla ja 44 artiklan 6 kohta). CRC/GC/2003/5, kohta 12. Verkossa <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>

³ Lapsen edun käsitteestä sekä sen tulkinnasta ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saa etunsa otetuksi huomioon ensisijaisesti CRC/C/GC/14. Verkossa <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>

⁴ Milka Sormunen 2021. The Best Interests of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European, and International Jurisprudence. Unigrafia, Helsinki 2021.

⁵ Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 5/2018 vp. s. 139-146. Verkossa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163040>

⁶ Ristikari, Tiina; Keski-Säntti, Markus; Sutela, Elina; Haapakorva, Pasi; Kiilakoski, Tomi; Pekkarinen, Elina; Kääriälä, Antti; Aaltonen, Mikko; Huotari, Tiina; Merikukka, Marko; Salo, Jarmo; Juutinen, Aapo; Pesonen-Smith, Anna & Gissler, Mika 2018. Suomi lasten kasvuympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Suomen Akatemia, Psycohort, Nuorisotutkimusseura & Nuorisotutkimusverkosto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Verkossa. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2>

⁷ Marie Berlin, Antti Kääriälä, Mette Lausten, Gunnar Andersson & Lars Brännström 2020. Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. International Journal of Social Welfare 13.10.2020, verkossa <https://doi.org/10.1111/ijsw.12463>

⁸ Riikka Ikonen, Pia Eriksson, Tarja Heino 2020. Sijoitettujen lasten ja nuorten hyvinvointi ja palvelukokemukset. Kouluterveyskyselyn tuloksia. THL Työpöytä 35/2020 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-570-4>

⁹ Vanhempien tai huolta pitävien aikuisten henkistä väkivaltaa vuoden aikana oli kokenut 47 prosenttia, lukiolaisista 38 prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista 38



prosenttia. Ks. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140595/URN_ISBN_978-952-343-570-4.pdf, s. 23.

¹⁰ Antti Kääriälä, Emme tiedä mitä saamme miljardilla! – Palveluiden vaikuttavuudesta tarvitaan lisää tietoa. 21.1.2021. Verkossa <https://sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/julkaisutoiminta/blogi-sosiaalipolitiikka-2020/emme-tieda-mita-saamme-miljardilla-palveluiden-vaikuttavuudesta-tarvitaan-lisaa-tietoa/>

¹¹ Muistio; Lapsiasiavaltuutetun pyöreän pöydän keskustelu lastensuojelun laitoshoidon tulevaisuudesta 26.10.2020. Verkossa <https://lapsiasia.fi/-/pyorean-poydan-keskustelu-lastensuojelun-laitoshoidon-tulevaisuudesta-26.10.2020>

¹² Ibid.

¹³ Hanne Kalmari, Marke Hietanen-Peltola 2021. Entten tentten teelikamentten - kuka hoitaisi lasten ja nuorten mielenterveyttä perustasolla? Kolumni. Sote-uudistus.fi <https://soteuudistus.fi/-/entten-tentten-teelikamentten-kuka-hoitaisi-lasten-ja-nuorten-mielenterveytta-perustasolla>

¹⁴ Lapsiasiavaltuutetun pyöreä pöytä 26.10.2020; Nuorten päivän digitaalinen tapaaminen 10.9.2021.

¹⁵ Esim. Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti. STM raportteja ja muistioita 2020:28. Verkossa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162414>

¹⁶ Virve-Maria De Godzinsky 2014. Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuden päätöksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152419>

¹⁷ Ks. verkossa <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/koronaepidemian-vaikutukset-kodin-ulkopuolelle-sijoitettujen-lasten-hyvinvointiin-mielenterveyteen-ja-palvelujen-saatavuuteen>

¹⁸ Siiri Nelimarkka, Seija Maijala, Pia Eriksson & Tarja Heino 2021. Koronapandemian vaikutuksia lastensuojelun palveluihin ja asiakkaiden hyvinvointiin vuonna 2020. THL työpäperi 5/2021. Verkossa https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140941/URN_ISBN_978-952-343-623-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁹ Anna Tiili, Annukka Paasivirta, Julia Kuokkanen, Pia Eriksson & Siiri Nelimarkka 2020. Koronan vaikutukset lastensuojeluun. THL tutkimuksesta tiiviisti 34/2020. Verkossa https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140789/TUTI2020_034_Koronan%20vaikutukset%20lastensuojeluun_korjattu_s.pdf?sequence=4&isAllowed=y

²⁰ Pia Eriksson, Siiri Nelimarkka, Annukka Paasivirta, Anna Tiili & Laura Yliruka 2021. Koronan vaikutukset lastensuojeluun – osa 2. THL tutkimuksesta tiiviisti 16/2021. Verkossa https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/141537/URN_ISBN_978-952-343-644-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²¹ Lapsiasianeuvottelukunta 26.8.2021 suullinen tieto.