

Mikko Puumalainen

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT KERTOIVAT KARUSTA ARJESTA: RAKENTEELLISET ONGELMAT LASTENSUOJELUN UHKANA

Lastensuojelun asiakkaat ovat yksi haavoittuvimmista ihmisryhmistä. Heidän asemansa ja pääsynsä palveluihin pyritään turvaamaan lainsäädännöllä. Laillisuusvalvojen tehtävänä on osaltaan varmistaa, että lastensuojelun hallinto ja palveluntuottajat onnistuvat lastensuojelutyössään ja laki myös toteutuu. Toisin sanoen lapset pääsevät heille kuuluviin oikeuksiinsa.

Lastensuojelun järjestämisestä vastuullisten kuntien yleinen valvonta kuuluu aluehallintovirastoille. Olen vuosina 2018–2019 tarkastustoiminnassani selvittänyt kuntien ja aluehallintovirastojen suoriutumista tästä tehtävästään. Tein kaikkien aluehallintovirastojen lisäksi laillisuusvalvontakäynnit Turun, Vaasan ja Oulun lastensuojeluun ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira). Valvira on sosiaalihuollon valtakunnallinen ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomainen, joka yhdessä aluehallintovirastojen kanssa toimeenpanee sosiaalihuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa. Yhtenä teemanäkökulmana oli vuosina 2016–2019 lastensuojelun määräaikaisten toteutumisen valvonta.

Tässä kirjoituksessa esitetyt näkemykset perustuvat aluehallintovirastoihin, Valviraan ja edellä mainittuihin kaupunkeihin tekemillään laillisuusvalvontakäynneillä käytyihin keskusteluihin ja siellä saamiini sekä käytössäni muutoin olevaan aineistoon, kuten kanteluihin.

Lastensuojelutyöntekijät: liian vähän, liikaa vaihtuvuutta, liian yksinäistä ja liian vähän arvostusta

Pätevistä sosiaalityöntekijöistä on kuntien lastensuojelussa pulaa. Palkkausjärjestelmä ei kannusta pysymään alalla, kun vähemmän kuormittavasta (sosiaali)työstä muissa sosiaalipalveluissa saa saman korvauksen. Sosiaalityötä ei ylipäätään aina arvosteta, ja työntekijöiden määrällistä tarvetta ja pätevyysvaatimuksia voidaan kunnissa vähätellä. Työntekijöiden suuri vaihtuvuus myös horjuttaa lastensuojelun luonteeltaan pitkäjänteisiä prosesseja. Käynneillä saatujen tietojen mukaan

työntekijöiden viihtyvyyteen ja pysyvyyteen työpaikassa vaikuttaa se, kuinka hyvin työ on mahdollista tehdä.

Sosiaalityöntekijän koulutus ei välttämättä anna riittäviä valmiuksia työhön: hallintotoiminnan perusjuridiikkaa opetetaan sosiaalityöntekijöille liian vähän, vaikka he joutuvat soveltamaan hallintomenettelyä sääteleviä säännöksiä ja tekemään hallintopäätöksiä. Tuen ja ohjauksen tarvetta lisää myös monimutkaiseksi ja tulokinnanvaraiseksi koettu sosiaalihuollon lainsäädäntö. Työskentely pienemmissä kunnissa on myös yksinäistä, eikä työyhteisön taikka kollegoiden tukea ole. Etenkin nuoret ja kokemattomat sosiaalityöntekijät tarvitsevat paljon tukea työssään.

Lastensuojelu ei ole päihde- eikä terveydenhoitoa

Päihde- ja terveystalvetuja kuitenkin tarvitaan, ja sijaishuollossa työntekijöiden tarvetta on pyritty tyydyttämään muiden ammattiryhmien edustajilla, kuten sairaanhoitajilla. Tarkastuskäynneillä ilmeni huoli sosiaalihuollon medikalisoitumisesta. Sosiaalityö ei kuitenkaan ole terveydenhoitoa, eikä sosiaalisia ongelmia hoideta lääkkeillä. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö lastensuojelun asiakkuuden taustalla voisi olla terveysongelmia. Joko lasten itsensä taikka vanhempien päihdeongelmat ovat monin paikoin yleisin ja nopeimmin lisääntyvä huostaanottojen syy. Sosiaalityöntekijät korostavat kuitenkin, että lastensuojelu ei ole päihdehuoltoa tai psykiatrista hoitoa, vaan niitä varten on oltava muut palvelut. Kun nuorille ei ole tarjolla heidän tarvitsemiaan matalan kynnyksen palveluja päihdehuollossa ja psykiatriassa, heidät ohjataan lastensuojelun asiakkaaksi. Tähän hoidon tarpeeseen lastensuojelu taas ei ole oikea taho vastaamaan. Sekä lastensuojelu- että mielen-

terveys- ja päihdepalveluja tarvitseville lapsille tulisi olla paikka, jossa nämä palvelut olisivat yhtä aikaa saatavilla.

Omavalvonta ei korvaa valvontaa

Lastensuojelupalvelujen tarjonta on laajentunut ja moninaistunut. Kun yksistään viranomaiset eivät voi valvoa palvelujen asianmukaisuutta, ratkaisuksi on tarjottu palvelutarjoajien itsensä tekemää omavalvontaa. Aluehallintovirastoissa ja kaupungeissa sosiaalityöntekijät ja virkamiehet suhtautuivat siihen kuitenkin hyvin epäilevästi, koska omavalvonta jää muodolliseksi ja suunnitelmat tehdään esimerkiksi suurissa konserneissa pro forma -periaatteella ilman tietoa yksittäisten palveluyksiköiden olosuhteista taikka tarpeista.

Omavalvontasuunnitelmien ja niissä määriteltyjen riskien samoin kuin riskien toteutumisen ehkäisykeinojen tulisi kuitenkin perustua kunkin yksikön arvioituihin riskeihin ja tarpeisiin. Aluehallintovirastojen kokemuksen mukaan omavalvontasuunnitelmat ovat toimintayksiköille liian usein hallinnollinen välttämättömyys ilman syvempää merkitystä. Ongelmana pidettiin sitä, ettei lastensuojelun omavalvonnasta ole säännöksiä ja katsottiin, että suunnitelman sisällöstä tulisi säätää tarkemmin, esimerkiksi asetuksessa.

Valvonta perustuu määräraika-tilastoihin, mutta niihin ei voi luottaa

Lastensuojeluasioiden käsittelylle laissa säädetyt määrääajat ja niiden toteutumisen valvonta ovat lastensuojelussa keskeistä. Lastensuojelulain mukaan mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve on arvioitava välittömästi ja palvelutarpeen

arviointi on aloitettava viipymättä ja viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta. Arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kerää kaksi kertaa vuodessa kunnilta tiedot mainittujen määräaikaisten toteutumisesta valvonnan suorittamiseksi. Säädetty käsittelyajat ylittävät monissa kunnissa, ja aluehallintovirastot ovat joutuneet velvoittamaan kuntia sakon uhallla saattamaan käsittelyajat lainmukaisiksi. Haasteena on kuitenkin käsittelyaikojen saaminen pysyvästi eikä vain hetkellisesti lainmukaisiksi.

Kuntien tekemät tilastot käsittelyajoista voivat olla epäluotettavia. Tämä on ilmennyt esimerkiksi aluehallintovirastojen valvonnassaan tekemistä havainnoista sekä THL:n ja kuntien tilastojen välisistä ristiriitaisuuksista. Erään aluehallintoviraston käsityksen mukaan kaikki kunnat eivät ilmoita THL:lle käsittelyaikojaan sellaisina kuin ne ovat toteutuneet, vaan lain säännösten mukaisina. Sen vuoksi THL:n määräaikakyselyistä ilmenevä tilanne on erilainen kuin aluehallintovirastojen omassa toiminnassaan saama tieto. Aluehallintovirastoissa katsottiin myös, että THL:n keräämät tiedot ovat jo vanhentuneita siinä vaiheessa, kun niiden perusteella tehdään valvontaa.

Käsittelyaikojen valossa aluehallintovirastot selviävät omasta lastensuojelua koskevasta valvontatehtävästään kohtuullisesti. Yhdessä tarkastuksen kohteena olleessa aluehallintovirastossa lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyajat olivat olleet jo pitkän aikaa kohtuuttoman pitkiä, minkä vuoksi otin asian omana aloitteena lähemmin tutkittavaksi. Annoin asiassa kertomusvuonna ratkaisun (OKV/8/50/2018), jossa käsiteltiin yleisemminkin aluehallintovirastojen resurssitilannetta. Ratkaisua on selostettu tämän kertomuksen sosiaali- ja terveyshallintoa koskevassa osassa.

Lastensuojelun laatua ei valvota eikä ennakkolliseen ohjaukseen ole resursseja

Määräaikaisten noudattaminen ei sinänsä vielä turvaa hyviä lastensuojelun palveluita. Keskeinen laadun tae on hyvä ja ajantasainen asiakassuunnitelma, joka on palvelujen toteuttamisen perusta ja jota myös noudatetaan. Suunnitelmien laatua tai ajantasaisuutta ei kuitenkaan juurikaan valvota.

Palvelutarpeen arvioinnin usein myös katsotaan riittävän. Tavoitteellinen ja suunnitelmallinen lastensuojelutyö kuitenkin edellyttää palvelutarpeen arviointiin pohjautuvaa ja ajantasaista asiakassuunnitelmaa.

Tavoitteena on, että valvontaa ja ohjausta voitaisiin tehdä ennakkollisesti ja ennaltaehkäisevästi. Aluehallintovirastoihin tehtyjen laillisuusvalvontakäyntien perusteella lastensuojelun valvonnassa ei lastensuojelun sijaishuoltopaikkoihin kyetä tekemään valvontakäyntejä riittävästi. Syynä toiminnan jälkikäteisyteen pidettiin aluehallintovirastojen resurssien vähäisyyttä.

Ulkoistukset johtavat valvonnan heikentymiseen

Lastensuojelun toimenpiteillä puututaan usein perusoikeuksiin, minkä vuoksi ainoastaan viranomaiset voivat niistä päättää, vaikka päätehty toimenpiteet toteuttaisikin yksityinen palveluntuottaja. Palvelukentän moninaistuminen ja viranomaisresurssien niukkuus ovat kuitenkin johtaneet epäterveisiin ilmiöihin. Palvelujen tuottaminen ja viranomaistoiminta erkaantuvat: yksityiset palveluntuottajat käyttävät viranomaisia päätösten tuottajina, eivätkä kunnat ulkoistaessaan sosiaalihuollon palveluja ota riittävästi huomioon kunnan vastuulle jääviä valvontaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja re-

sursoi näiden tehtävien hoitamista. Lastensuojelua koskevien hallintopäätösten teko voi silloin viivästyä ja tapahtua vasta kuukausia sen jälkeen, kun palvelun antaminen on jo aloitettu.

Lastensuojelun valvonta on turvattava tulevisia uudistuksissa

Lastensuojelu on vaativaa työtä ja sitä on paljon. Tarkastuksen kohteena olevissa kunnissa lastensuojeluilmoitusten määrät olivat lisääntyneet vuodessa kymmeniä prosentteja ja tapaukset myös vaikeutuneet. Silloin sellaisten rakenteiden, jotka tukevat työtä, pitää olla kunnossa. Keskusteluissa ilmeni, että henkilökunnan riittävyyteen, pätevyyteen, asemaan, jaksamiseen sekä lastensuojelun valvontaan liittyy vakavia huolenaiheita. Yhtenä merkittävimpänä henkilökunnan riittävyyteen liittyvänä ongelmana nousi esille se, ettei lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ääni kuulu, koska kuntien sosiaalityöntekijät eivät ehdi heitä tavata eivätkä kuulla, kuten eivät myöskään valvovat aluehallintovirastot ohjaus- ja valvontakäynnillä. Tällöin lapset eivät pääse osallistumaan asioidensa hoitoon eivätkä arkipäivän ongelmat nouse valvonnassa esille.

Haavoittuvassa asemassa olevien lasten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää nyt kokonaisvaltaista ja kriittistä tarkastelua sekä päättävistä puuttumista lastensuojelun rakenteellisiin ongelmiin. Lastensuojeluasioden määrän kasvassa ja asioiden vaikeutuessa lastensuojelua jatkuvasti vaivanneet resurssiongelmat on ratkaistava. Parhaiten valvonnan ongelmiin voitaisiin luonnollisesti vastata poistamalla valvonnan tarve vähentämällä lastensuojelun tarvetta puuttumalla lasten ja nuorten elämäntilanteisiin ja ongelmiin niin varhain, etteivät he joudu lastensuojelun asiakkaiksi.

Ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta lastensuojelun valvontajärjestelmien pitää joka tapauksessa olla uskottavampia ja tehokkaampia. Omavalvonta nykyisellään ei ole siihen ratkaisu. Myös lastensuojelun ulkoistuksiin liittyy piirteitä, joihin on puututtava. Valvonnan rakenteelliset ja resursoinnin ongelmat on ratkaistava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Uudistus antaa parhaimmillaan mahdollisuuden tehostaa lastensuojelusta vastuullisten valvontaa ja varmistaa turvattomassa asemassa olevien lasten perusoikeudet.

Uudistuksia voidaan tehdä kuitenkin myös kohdennetusti. Valtiovarainministeriö asetti 24.6.2019 aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän (VM057:00/2019). Asettamispäätöksessä todettiin mm. seuraavaa:

”Aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan tehtäviin on kohdistettu vuoden 2019 täydentävässä talousarviossa 480.000 euron ja kuutta henkilötyövuotta vastaava pysyvä lisäresursointi. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen (13.3.2019, Dnro OKV/8/50/2018) johdosta valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö pitävät kuitenkin lisäresurssien kohdistamisen ohella lisäksi tarpeellisenä kiinnittää erityistä huomiota lastensuojelun valvonnan johtamiseen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen aluehallintovirastoissa.”

Seurantaryhmän tavoitteena on muun muassa varmistaa, että lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista; lastensuojelun valvonnan käsittelyaikatavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja vaikuttavampaan valvontaan toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa; lastensuojelun valvonnan menettelyt yhdenmuokaistuvat ja tehostuvat kaikissa aluehallintovirastoissa parhaiden käytäntöjen mukaisiksi; ja edellä kuvatut muutokset ja vaikutukset muodostuvat

pysyväksi osaksi virastojen toimintaa. Seurantarhman toimikausi päättyy 31.12.2020.

Kirjoitus on julkaistu alun perin apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen puheenvuorona

15.10.2018 oikeuskanslerin verkkosivuilla ja sitä on päivitetty vuoden 2019 aikana tehtyjen laillisuusvalvontakäyntien ja muiden tapahtumien perusteella, esittelijänä esittelijäneuvos Marjo Mustonen.