



Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Lastensuojelupalvelujen turvaaminen koronapandemian aikana

Sisällys

Lastensuojelupalvelujen turvaaminen koronapandemian aikana.....	1
1 ASIAN VIREILLETULO	3
2 SELVITYS	3
2.1 Kuntien lastensuojelutilanteen seuranta.....	3
2.2 Asiakkuuksissa olevien lasten palvelut	4
2.3 Tiedonsaanti uusista lastensuojelupalvelujen tarpeessa olevista perheistä ja lapsista.....	4
2.4 Palvelujen supistaminen	5
2.5 Lastensuojelutarpeen lisäys ja kunnat	6
2.6 Uudet toimintatavat.....	6
2.7 Lopuksi	7
3 LISÄSELVITYS 12.8.2020	7
3.1 Koronaepidemia ja lastensuojelu kunnissa	8
3.2 Henkilöstön lomautukset.....	9
3.3 Työntekijöiden sijaistamistarve ja kuntien varautuminen	9
3.4 Sijaishuoltopaikkojen valvonta sekä lasten kuuleminen ja osallistaminen	10
3.5 Aluehallintovirastojen valmiudet vastata mahdolliseen lisääntyvään neuvonnan ja ohjauksen sekä valvonnan tarpeeseen lastensuojeluasioissa	11
3.6 Aluehallintovirastojen ja Valviran uudet toimintatavat ja -menetelmät lastensuojelun valvontatoiminnassa koronaepidemian aikana	11
4 LISÄSELVITYS 7.10.2021	12
4.1 Valvontatoimenpiteet	13
4.2 Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut.....	17
4.3 Koronapandemian vaikutus lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen.....	18
4.4 Valvonta- ja ohjaustehtävien resurssit.....	19
5 RATKAISU.....	21
5.1 Oikeusohjeita.....	21
5.2 Arviointi.....	23
5.2.1 Valvonnan havainnoista.....	23
5.2.2 Pandemia ja valvonta	25
5.2.3 Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut.....	26
5.2.4 Lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistus.....	29
5.2.5 Valvontaviranomaisten resurssit lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa.....	30
5.3 Johtopäätökset ja toimenpiteet	32

1 ASIAN VIREILLETULO

Pyysin 27.3.2020 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) tietoja, miten se sosiaalihuollon valvonta- ja ohjaustehtävässään yhdessä aluehallintovirastojen kanssa seuraa lastensuojelun asiakasmäärien kehittymistä ja muuten lastensuojelun tilannetta kunnissa koronapandemian aikana. Taustalla olivat meneillään olevan koronapandemian rajoittamiseksi tehdyt toimenpiteet ja niiden vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon ja siten myös lastensuojelun palveluihin.

Pyysin tietoja erityisesti siitä, kykenevätkö kunnat huolehtimaan asiakkuuksissaan jo olevien lasten palvelutarpeista ja havaitsemaan tai saamaan tietoa mahdollisista uusista lastensuojelupalvelujen tarpeesta olevista perheistä ja lapsista. Pyysin saada Valviran näkemystä siitä, mitkä ovat kuntien mahdollisuudet vastata mahdolliseen lastensuojelutarpeen lisäykseen ja palvelujen tuottamistapojen muutokseen, sekä kuinka se voi omalta osaltaan edesauttaa kuntia tässä tilanteessa.

2 SELVITYS

Valvira on antanut 29.4.2020 päivätyn selvityksen.

Tietojen hankintapyyntöön vastaamiseksi Valvira oli pyytänyt aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueilta tietoja siitä, miten ne seuraavat lastensuojelun tilannetta alueensa kunnissa koronavirusepidemian aikana sekä aluehallintovirastojen näkemystä tämän hetkisestä tilanteesta kunnissa.

2.1 Kuntien lastensuojelutilanteen seuranta

Kaikki aluehallintovirastot olivat seuranneet asiakasmäärien kehittymistä ja lastensuojelun tilannetta viikoittain alueensa kunnille ja kuntayhtymille suunnatun sosiaalihuollon tilannekyselyn avulla. Vastatessaan Valviralle aluehallintovirastoilla oli ollut käytössään tilannekyselyn tulokset viikoilta 15 ja 16 eli ajalta 6.4.-19.4.2020. Kunnilta kysyttiin viikoittain niiden kykyä tuottaa sosiaalihuollon palveluja sekä tilanteen kehittymisestä koronapandemian edetessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallinen, viikoittainen tilannekuvakysely toteutettiin tuol-
loin aluehallintovirastojen kautta Webropol-kyselynä, jonka tuloksia ministeriö käsitteli viikoittain
yhteisessä kokouksessaan aluehallintovirastojen, Valviran ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL)
kanssa. THL valmisti alustaa suoralle tiedonkeruulle kunnista ja jatkossa THL:n
tarkoituksena oli tuottaa tietoa myös kuntien antamien avovastausten sisällöstä.

Lapin, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastot olivat seuranneet alueensa kuntien lastensuojelun tilannetta viikoittaisessa Skype-kokouksessa kuntien ja kuntayhtymien sosiaali-johtajien tai sosiaalihuollosta vastaavien viranhaltijoiden kanssa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli ryhtynyt valmistelemaan työkokouksia kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon palveluista vastaaville viranhaltijoille.

Tilannetietoa aluehallintovirastoihin tuli myös aluehallintovirastojen maaliskuussa koronavirusta koskevia tiedusteluja varten perustaman yhteisen puhelinringin kautta. Tietoa lastensuojelupalveluista tuli Valviraan ja aluehallintovirastoihin myös eri yhteydenottojen kautta. Valvira ja aluehallintovirastot seurasivat tilannetta lisäksi kanteluissa ja epäkohtailmoituksissa esiin tulleiden seikkojen perusteella. Lastensuojelun tilannetta Valvira ja aluehallintovirastot seurasivat myös lastensuojelulain mukaisen määräaikaavalon avulla.

2.2 Asiakkuuksissa olevien lasten palvelut

Kuntien aluehallintovirastoille tilannekuvakyselyyn antamien vastausten perusteella koronapandemia ei vielä selvitystä annettaessa ollut vaikuttanut asiakkuudessa olevien lasten ja perheiden palvelutarpeeseen vastaamiseen. Kunnat kykenivät pääosin ainakin toistaiseksi huolehtimaan asiakkuuksissaan jo olevien lasten palvelujen tarpeista yhtä hyvin kuin aiemminkin. Pandemiatilanne maan eri osissa vaikutti tilanteeseen siten, että esimerkiksi Lapin aluehallinto-viraston alueen kunnissa ei vielä selvitystä annettaessa näkynyt lastensuojelun työmäärän huomattavaa kasvua, kun taas Helsingin kaupunki oli viestittänyt lastensuojelun tarpeen kasvusta.

Eri aluehallintovirastoissa oli meneillään joitakin ennen koronapandemiaa vireille tulleita kunta-valvontoja, jotka liittyivät sekä yleisesti sosiaalityön että erityisesti lastensuojelun sosiaalityön riittävään resurssiin kunnissa. Aluehallintovirastojen arvion mukaan pandemian edetessä tilanne kunnissa tulisi vaikeutumaan sekä työntekijöiden sairastumisten että asiakkaiden kasvavan palvelutarpeen vuoksi. Erityinen huoli oli sosiaalityöntekijöiden riittävyydestä, sillä jo ennen pandemiaa monissa kunnissa työntekijän sairastuttua sijaisia ei ollut lainkaan saatavissa.

2.3 Tiedonsaanti uusista lastensuojelupalvelujen tarpeessa olevista perheistä ja lapsista

Aluehallintovirastojen antamien arvioiden mukaan kunnat eivät kykenisi pandemian aikana havaitsemaan tai saamaan tietoa mahdollisista uusista lastensuojelupalvelujen tarpeessa olevista perheistä ja lapsista samassa määrin kuin normaalioloissa. Myös Valviraan tulleet yhteydennotot tukivat tätä näkemystä. Suurimman osan lastensuojeluilmoituksista normaalioloissa tekevät koulut, varhaiskasvatus ja terveydenhuolto sekä lasten vapaa-ajalla toimivat tahot, jotka koronapandemian aiheuttaman poikkeustilan vuoksi olivat osittain sulkeneet ovensa. Avun tarve

voisi kärjistyä nimenomaan niissä perheissä, joissa taloudelliset tai henkiset voimavarat olivat heikentyneet jo ennen pandemiaa tai joissa koulun ja varhaiskasvatuksen tarjoama säännöllinen päivärytmi ja turva olivat ehkäisseet vakavampia ongelmia. Lastensuojeluilmoitusten määrä olikin monin paikoin vähentynyt, joka voisi johtaa siihen, että perheiden tilannetta ei päästä arvioimaan ajoissa eikä siten perheitä päästä tukemaan oikea-aikaisesti ja riittävästi.

Useissa kunnissa lapsiperheiden tilanne vallitsevassa pandemiatilanteessa huolestutti, ja ongelmien kärjistymistä oli kuntien antamien tietojen mukaan näkynyt etenkin niissä perheissä, joissa ongelmia oli ollut aiemminkin. Joillakin alueilla poliisin kotihälytykset olivat lisääntyneet merkittävästi. Tilannekuvakyselyjen mukaan sosiaalipäivystys toimi kunnissa ja kuntayhtymissä hyvin eikä kiireellisten palvelujen osalta ollut tullut esiin haasteita. Kunnat olivat varautuneet lastensuojelun palvelutarpeisiin vastaamiseen esimerkiksi vahvistamalla virka-aikaista sosiaalipäivystystä, siirtämällä henkilöstöä kunnassa ilmenevän palvelutarpeen mukaisesti, muokkamalla omia toimintojaan sekä ottamalla yhteyttä ja ohjaamalla yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia. Alueelliset erot muuttuneeseen tilanteeseen vastaamisessa vaikuttivat kuitenkin suurilta. Aluehallintovirastot ohjasivat edelleen kuntia tiiviiseen yhteistyöhön eri toimijoiden kesken ja kehittämään uusia tapoja vastata kasvavaan palvelutarpeeseen.

2.4 Palvelujen supistaminen

Aluehallintovirastot arvioivat kuntien tilannekuvakyselyyn antamien vastausten perusteella, että kunnat olivat jossain määrin joutuneet supistamaan palvelujaan. Joissakin kunnissa oli supistettu kotiin vietäviä palveluita, kuten kotipalvelua, perhetyötä ja sosiaalityön kotikäyntejä. Kotikäyntejä lastensuojelussa oli vähennetty ja peruttu. Osassa kuntia kotikäynnit olivat jatkuneet normaalisti, kun taas joissain kunnissa vain välttämättömiksi arvioidut kotikäynnit tehtiin. Osittain perheet olivat peruuttaneet kotiin annettavia palveluja sairastumispelon vuoksi. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lastensuojelun avohuollon palvelut eivät todennäköisesti toimineet yhtä tehokkaasti kuin normaalioloissa, koska lastensuojelun asiakkaiden tapaaminen virtuaalisesti tai puhelinyhteydenotot eivät tuo esille samaa informaatiota kuin esimerkiksi kotikäynti toisi lapsen kokonaistilanteesta.

Kuntien tilannekuvakyselyyn antamista vastauksista ilmeni, että tukihenkilö- ja tukiperhetoimintaa sekä vertaisryhmätoimintaa oli tauotettu ja paikoin lopetettu kokonaan. Sijaishuollon vastaanottoperheiltä oli tullut jonkin verran ilmoituksia, etteivät he ole käytettävissä koronapandemian aikana. Yhdessä sote-kuntayhtymässä lastensuojelun sijaishuollon valvontaa tekeviä työntekijöitä oli lomautettu.

2.5 Lastensuojelutarpeen lisäys ja kunnat

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan kunnilla tulisi olemaan haasteita vastata lastensuojelupalvelujen kasvavaan palvelutarpeeseen. Osassa kuntia mahdollisuudet vastata mahdolliseen lastensuojelutarpeen lisäykseen arvioitiin heikoiksi. Kunnat olivat itse arvioineet, että koronapandemian jälkiseurauksena lastensuojelupalvelujen tarve tulisi kasvamaan ja osassa kuntia kasvua oli jo nähtävissä. Lastensuojelutarpeen lisäykseen vastaaminen nähtiin haasteelliseksi kuntien jo tämän hetkisen lastensuojelun resurssivajeen vuoksi. Monissa kunnissa oli vaikeuksia rekrytoida päteviä sosiaalityöntekijöitä ja vaihtuvuus oli suurta. Pienet kunnat, joissa lastensuojelun sosiaalityössä on pienet resurssit, ovat erityisen haavoittuvia. Osassa kunnista oli pula sijaishuoltopaikoista ja pandemian seurauksena sijaishuoltopaikan löytyminen voi olla entistä haasteellisempaa tilanteessa, jossa sijoitettava lapsi on sairastunut koronaviruseksentiaioon tai altistunut sille. Lastensuojelun laitoshoidon on vaikeuksia saada henkilökuntaa, mikä hankaloittaa niin julkisten kuin yksityistenkin palveluntuottajien toimintaa.

2.6 Uudet toimintatavat

Tilannekuvakyselyssä kerättyjen tietojen perusteella kunnat olivat tunnistaneet koronapandemian vuoksi valtakunnallisesti tehtyjen päätösten vaikutukset lasten, nuorten ja perheiden arkeen ja ryhtyneet kehittämään uusia toimintatapoja palveluissaan. Kunnat olivat nopeasti ottaneet käyttöön sähköisiä toimintatapoja lasten ja perheiden tukemiseksi etäpalvelujen muodossa ja etäyhteyksivalmiutta ja -välineitä kunnissa oli lisätty. Puhelinkontaktien määrää oli lisätty merkittävästi ja joillakin alueilla oli avattu auttavia puhelimia poikkeusolojen ajaksi. Sosiaalityöntekijät soittivat lapsille ja kotipalvelun sekä perhetyön ohjaushenkilöstöä oli siirretty tekemään virtuaalisia kotikäyntejä. Etävastaanotot oli otettu hyvin vastaan ja kasvokkain videon tai vastaavan välityksellä järjestettävät tapaamiset oli koettu parempana vaihtoehtona kuin pelkät puhelinsoitot. Asiakastapaamisia toteutettiin perhepalveluissa myös ulkoilun keinoin ja ulkona järjestettäviä tapaamisia oli lisätty.

Kunnat olivat tiivistäneet yhteistyötä yli hallinto- ja sektorirajojen sekä siirtäneet henkilöstöä eri hallinnonalojen välillä. Yhteistyötä oli tiivistetty sosiaalipalvelujen ja sivistyspalveluiden kesken. Joissakin kunnissa perhetyötä oli lisätty muun muassa siten, että varhaiskasvatuksen lähihoitajia ja koulunkäynninohjaajia oli siirretty resursseiksi lapsiperheisiin, joissa oli huolta esimerkiksi arkirytmistä, koulunkäynnistä ja ruokailusta. Lastensuojelua oli vahvistettu työparityöskentelyllä perheneuvolan työntekijöiden ja koulukuraattorien kesken. Vanhemmille oli myös järjestetty iltavastaanottoja lisääntyneiden parisuhdeongelmien sekä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitaisuuksien vuoksi.

2.7 Lopuksi

Valviran aluehallintovirastoilta saamien vastausten sekä sosiaali- ja terveysministeriön tilannekuvatiетоjen perusteella kuntien kyky tuottaa sosiaalipalveluita oli pääsääntöisesti vielä kohtalaisen hyvä, joskin palveluntarve eri asiakasryhmissä näytti lisääntyvän. Lapsiperheiden palvelujen tarpeen arvioitiin kasvavan. Erityistä huolta aiheutti perhe- ja lähisuhdeväkivallan ja päihitteiden käytön lisääntyminen, vanhempien uupuminen muuttuneessa tilanteessa sekä psyykkisten ongelmien syventyminen sekä parisuhdeongelmien ja sitä kautta lasten huolto- ja tapaamisiirtojen paheneminen. Lastensuojelu kuormittui, kun muut yhteiskunnan palvelut vähenivät tai lakkasivat poikkeusoloissa kokonaan. Poikkeustilan aiheuttama kuormitus tulisi näkymään lastensuojelussa vasta aikaa myöten, sillä perheiden ja lasten avuntarve uhkasi jäädä piiloon, jolloin ongelmat kasaantuvat.

Yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi valvontaviranomaisten, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen yhteistyön tuli olla tiivistä ja tietoa tulee välittää ajantasaisesti puolin ja toisin. Aluehallintovirastot olivat tahoillaan välittäneet kunnille ja sijaishuollon yksiköille koronavirustilanteeseen liittyvät STM:n antamat viranomaisohjeet ja päätökset sekä linkit THL:n ohjeisiin. Lisäksi puhelinyhteydenottojen yhteydessä on annettu ohjausta ja neuvontaa kunnille ja palveluntuottajille.

Valvira oli järjestänyt 23.4.2020 Valviran ja aluehallintovirastojen valvonnan työkokouksen koronapandemiasta ja valvonnasta poikkeustilan aikana. Valviran ja aluehallintovirastojen lastensuojelun asiantuntijat kokoontuivat säännöllisesti Skype-kokouksiin, joissa käsitellään lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan asioita. Valvontaviranomaiset seurasivat valtakunnallisen tilanteen kehittymistä osallistumalla sosiaali- ja terveysministeriön tilannekuvatyöryhmän työskentelyyn. Aluehallintovirastot seurasivat aktiivisesti alueillaan kuntien tilanteiden kehittymistä edelleen jatkuvien kuntakyselyjen sekä kuntien kanssa järjestettävien työkokousten avulla.

3 LISÄSELVITYS 12.8.2020

Pyysin tilanteen seuraamiseksi 11.5.2020 päivätyllä lisätietopyynnöllä Valviraan toimittamaan uudelleen vastaavia aluehallintovirastojen kunnilta keräämiä tietoja lastensuojelun tilanteesta ja sen muuttumisesta koronaviruspandemian aikana.

Valvira on antanut 12.8.2020 päivätyn lisälausunnon. Lisätietopyyntöön vastaamiseksi Valvira oli pyytänyt aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueilta tietoja lastensuojelutilanteen muuttumisesta koronavirusepidemian aikana.

Aluehallintovirastot olivat sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta keränneet kunnista tilannekuvatiетоa 6.4.2020 alkaen, viikosta 15 alkaen viikkoon 18 saakka, jonka jälkeen (viikosta

19 alkaen) kunnat olivat lähettäneet tilannekuvakyselyn vastaukset Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Lisäksi osa aluehallintovirastoista oli tehnyt kuntiin erillisiä kyselyjä.

3.1 Koronaepidemia ja lastensuojelu kunnissa

Aluehallintovirastojen viikoilla 17 ja 18 (20.4.-3.5.2020) kunnilta keräämien tilannekuvatietojen ja erillisten kyselyjen perusteella suurimmassa osassa kuntia lastensuojelupalvelujen tarve oli pysynyt ennallaan:

- Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella kuudessa (6/22) kunnassa tai kuntayhtymässä lastensuojelun tarve oli kasvanut ja kolmessa vähentynyt. Viikolla 19 lastensuojelun lisääntyneestä tarpeesta ilmoitti viisi (5/20) ja viikolla 20 kolme (3/12) kuntaa.
- Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueella puolet vastanneista kunnista ilmoitti, että lastensuojelun tarve on pysynyt ennallaan, joskin aiempaa useampi kunta ilmoitti lastensuojelun tarpeen kasvaneen.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kunnista 74 % vastasi lastensuojelupalvelujen tarpeen pysyneen ennallaan kevään aikana ja 21 % ilmoitti sen lisääntyneen ja 5 % vähentyneen.
- Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella viisi kuntaa ilmoitti lastensuojelupalvelujen tarpeen kasvaneen, yksi kunta ilmoitti sen vähentyneen ja muut alueen kunnat ilmoittivat palvelujen tarpeen pysyneen ennallaan.
- Lapin aluehallintoviraston alueella lastensuojelupalvelun tarve viikolla 19 oli pysynyt ennallaan 81 %:ssa kunnista ja lisääntynyt 19 %:ssa kunnista.

Kunnat, jotka ilmoittivat lastensuojelupalvelujen tarpeen lisääntyneen, kertoivat tarpeen lisääntymisen syiksi muutokset lasten ja nuorten psyykkisessä voinnissa, nuorten ja perheiden lisääntyneen päihteiden käytön, perheväkivallan sekä vanhempien jaksamisongelmat liittyen etäkouluilanteeseen. Perhetyön, lapsiperheiden kotipalvelun ja tukiperhepalvelujen kysyntä lisääntyi.

Suurin osa aluehallintovirastojen kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, että lastensuojelupalvelut oli pystytty järjestämään normaalisti. Osassa kuntia sosiaalihuollon perhepalveluihin oli siirretty työntekijöitä varhaiskasvatuksesta, sivistystoimesta ja työikäisten ryhmätoimintapalveluista. Osassa kuntia ostopalveluja oli hankittu aikaisempaa enemmän. Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella enemmistö tilannekuvakyselyihin vastanneista kunnista ilmoitti, ettei niillä ollut ongelmia järjestää lastensuojelun palveluja. Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella ongelmia palvelujen järjestämisessä oli aiheuttanut se, että sijaishuollossa olevat nuoret oireilivat voimakkaasti eikä vaativahoitoisille nuorille ollut osoittaa sopivaa sijaishuoltopaikkaa.

Itä-Suomen aluehallintoviraston alueen kunnilta tilannekuvakyselyyn saatujen vastausten perusteella palveluja oli jossain määrin jouduttu supistamaan kotiin vietävissä palveluissa (kotipalvelu, perhetyö, sosiaalityön kotikäynnit) sekä avopalveluissa.

3.2 Henkilöstön lomautukset

Aluehallintovirastojen kunnista keräämien tilannekuvatietojen mukaan lastensuojelun henkilöstöä ei ollut ollut lomautettuna Lapin, Itä-Suomen, Lounais-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen alueiden kunnissa tai kuntayhtymissä. Edellä mainittuihin aluehallintovirastoihin ei myöskään ollut tullut yhteydenottoja tai epäkohtailmoituksia, joista olisi käynyt ilmi lastensuojelun henkilöstöön liittyviä lomautuksia tai suunniteltuja lomautuksia ja irtisanomisia.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella Muhoksen kunnassa kunnanhallitus oli touko-kuussa 2020 tekemällään päätöksellä päättänyt aloittaa koko kunnan henkilöstöä koskevan yhteistoimintamenettelyn. Neuvottelut olivat käynnistyneet, mutta varsinaista päätöstä lomautusten toteuttamiseksi ei ollut tehty. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ilmoitti ryhtyvänsä tarvittaessa toimenpiteisiin, mikäli Muhoksen kunta tekisi päätöksen lastensuojelun henkilöstön lomauttamisesta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kyselyyn vastanneista kunnista yksi oli lomauttanut sosiaalitoimiston työntekijänsä kahdeksi päiväksi. Kevään ja kesän 2020 aikana aluehallintovirastoon oli tullut yksittäisiä yhteydenottoja kuntien sosiaalihuollon johtavilta viranhaltijoilta ja työntekijöiltä, joissa he olivat pyytäneet ohjausta ja tukea, koska kunnat olivat aikoneet lomauttaa sosiaalihuollon henkilöstöä. Aluehallintovirasto oli todennut, että kunnan tulee huolehtia, etteivät mahdolliset lomautukset vaaranna kuntalaisten oikeutta saada tarvitsemiaan sosiaalihuollon palveluita ja että lomautuksista huolimatta lainsäädännön vaateet ovat ehdottomia sosiaalipalveluja järjestettäessä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tietoon oli tullut, että yksi kunta oli luopunut suunnitelluista sosiaalihuollon henkilöstön lomautuksista aluehallintoviraston ohjattua kuntaa varmistamaan, että myös lomautusten aikana kunnan sosiaalihuollon palvelut vastaavat lainsäädännön vaateita.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kuntia koskevien tilannetietojen perusteella ei ollut ilmennyt, että lastensuojelun henkilöstöä olisi lomautettu tai irtisanottu. Aluehallintovirastoon tulleen yhteydenoton ja valvontailmoituksen perusteella Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli ottanut tutkittavakseen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän sijaishuollon valvojien lomautusasian ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän lastensuojelun sekä päivystys- ja arviointitiimin sosiaalityöntekijätilanteen sekä palvelujen saatavuuden.

3.3 Työntekijöiden sijaistamistarve ja kuntien varautuminen

Aluehallintovirastojen mukaan tilannekuvakyselyyn annetuista vastauksista ei ilmennyt, miten kunnat olivat varautuneet mahdolliseen lisääntyvään lastensuojelun tarpeeseen eikä, miten julkisen vallan käyttöä edellyttävien tehtävien tekeminen pyrittiin turvaamaan. Osassa kuntia oli

pohdittu työntekijöiden kuormitusta ja varautumista lastensuojelutarpeen lisääntymiseen koronaviruspandemian aikana ja sen jälkeen, mutta konkreettiset toimenpiteet eivät käyneet ilmi tilannekuvavastauksista.

Erillisen kyselyn toimialueensa kuntiin tehneiden aluehallintovirastojen saamien vastausten mukaan kunnat ilmoittivat ennakoineensa ja varautuneensa mahdolliseen lastensuojelupalveluiden tarpeen kasvuun. Joissakin kunnissa lastensuojelun resurssia oli lisätty pian koronavirusepidemian alettua. Yhteistyötä yli hallinto- ja sektorirajojen oli tehostettu. Käyttöön oli otettu eriaikainen etätyö, jotta voitaisiin välttää työntekijöiden yhtäaikainen altistuminen tai sairastuminen. Keinoiksi varautua lastensuojelun työntekijöiden sijaistamisen tarpeeseen kunnat ilmoittivat muun muassa työtehtävien priorisoinnin, tehtävien ja toimenkuvien järjestelemisen organisaation sisällä, kuntien välisen yhteistyön etenkin pienten kuntien välillä sekä sijaisten palkkaamisen. Kunnissa on kehitetty erilaisia työmenetelmiä kuten työpari- ja tiimityöskentelyä, esimiestyöskentelyä sekä muutettu toimia viroiksi ja selvitetty mahdollisuuksia siirtää henkilöstöä tehtävästä toiseen esimerkiksi aikuissivusteluista lapsiperhepalveluihin.

Useassa kunnassa lapsiperhepalvelujen henkilöstöresurssia oli vahvistettu rekrytoimalla uusia, joko vakituisia tai määräaikaista sosiaaliohjaajia ja sosiaalityöntekijöitä. Yksittäisissä kunnissa oli selvitetty alueella asuvia sosiaalihuollon ammattihenkilöitä, jotka olisivat töihin kutsuttavissa sekä selvitetty eläkkeelle jääneen sosiaalihuollon henkilöstön mahdollisuutta palata töihin. Kunnat olivat tuoneet esille etenkin sosiaalityöntekijöiden rekrytointihaasteet, niin vakituisten tehtävien täyttämisenä kuin sijaisten palkkaamisena.

3.4 Sijaishuoltopaikkojen valvonta sekä lasten kuuleminen ja osallistaminen

Aluehallintovirastojen Valviralle antamien tietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tekemiä valvontakäyntejä sijaishuoltopaikkoihin oli koronaepidemian aikana ollut selkeästi vähemmän kuin aiemmin. Osa kunnista oli kuitenkin toteuttanut sijaishuoltopaikkojen valvontaa tavanomaisesti myös koronaepidemian aikanakin. Suunnitelmaperusteisia valvontakäyntejä ei juurikaan ole ollut ja kunnat olivat tehneet vain välttämättömimmät valvontakäynnit. Valvontaa oli toteutettu pääasiassa asiakassuunnitelmanneuvottelujen yhteydessä joko paikalla käyden tai etäyhteyksin. Yhteyttä koronaepidemian aikana sijaishuoltopaikkoihin oli pidetty enemmän Skype-, Teams- sekä puhelin- ja sähköpostiyhteyksin. Lapsia ja nuoria oli tavattu ulkona tai heidän kanssaan oli keskusteltu puhelimitse tai sähköisiä välineitä käyttäen. Yhteyttä lapsiin olivat pitäneet sijoittajakuntien lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät.

3.5 Aluehallintovirastojen valmiudet vastata mahdolliseen lisääntyvään neuvonnan ja ohjauksen sekä valvonnan tarpeeseen lastensuojeluasioissa

Aluehallintovirastot perustivat maaliskuussa 2020 yhteisen koronainfon (sähköposti ja puhelinnumero), johon oli ohjattu koronaviruspandemiaan liittyvät kysymykset ja tämä valmius oli edelleen käytettävissä. Epidemian alkuvaiheessa oli suuri tarve ohjata kuntia ja yksityisiä palveluntuottajia lastensuojelussa ja erityisesti sijaishuollossa. Aluehallintovirastojen mukaan koronaviruspandemiaan liittyvä ohjaus ja neuvonta sekä valvonta oli vienyt aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuoltoyksiköiden työntekijöiltä runsaasti työaika, mikä aluehallintovirastojen arvion mukaan tulisi ennen pitkää aiheuttamaan muiden lastensuojelun työtehtävien viipymistä ja ruuhkautumista.

Aluehallintovirastot olivat Valviralle antamiensa vastausten mukaan kysyneet nykyresursseilla tähän saakka kohtuullisesti vastaamaan lastensuojelun ohjauksesta ja valvonnasta. Aluehallintovirastojen toimialueet ovat sekä kooltaan että palvelurakenteeltaan erilaisia, joka vaikuttaa myös lastensuojelun valvontojen määrään ja laajuuteen. Aluehallintovirastot arvioivat, että mikäli lastensuojelun valvonnan tarve lisääntyy voimakkaasti, lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan henkilöstöresurssia aluehallintovirastoissa on tarpeen vahvistaa. Koronaviruspandemia ja sen mahdollinen jatkuminen sekä siihen liittyvät seurannaisilmiöt voivat näkyä kuitenkin pitkään lastensuojelussa.

3.6 Aluehallintovirastojen ja Valviran uudet toimintatavat ja -menetelmät lastensuojelun valvontatoiminnassa koronaepidemian aikana

Koronaviruspandemian aikana aluehallintovirastot olivat kehittäneet ohjauksen ja valvonnan toimintatapojaan. Aluehallintovirastot olivat keväällä 2020 yhdessä kehittäneet etätarkastusmallinnusta. Sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa oli hyödynnetty eri yhteydenpitokanavia ja sekä lupa- että valvontatarkastuksia oli tehty Skype- tai Teams -yhteyksiä hyödyntäen. Myös valokuvia ja virtuaaliesittelyjä toimintayksiköistä oli käytetty ohjaus- ja valvontatyön tukena. Valvira oli yhteistyössä aluehallintoviraston kanssa tehnyt etänä Teamsin välityksellä ohjaus- ja valvontakäynnin yhteen kuntaan ja valvonut Teamsin välityksellä yhdessä aluehallintoviraston kanssa myös lastensuojelun sijaishuollon palveluntuottajia.

Lastensuojelun asiantuntijat olivat suunnitelleet yhteisiä koronavirusepidemian aikaisia valvontatoiminnan käytänteitä. Aluehallintovirastot arvioivat tapauskohtaisesti, suoritetaanko valvontakäynti etänä, esimerkiksi Skype-yhteyttä käyttäen vai siten, että tarkastajat menevät fyysisesti paikalle. Lasten kuuleminen etänä valvonta-asioissa oli vielä kehittämiskohteena salassapidon

ja tietoturvan varmistamisen vuoksi. Lisäksi luottamuksellisen ja avoimen vuorovaikutussuhteen luominen sijoitettuihin lapsiin ja nuoriin ei ole katsottu olevan luontevaa ilman kasvokkaista kohtaamista. Akuutissa lastensuojelun sijaishuollon toimintayksikön valvontatilanteessa aluehallintovirasto oli ollut yhteydessä yksikköön sijoitettujen lasten asioista vastaaviin sosiaalityöntekijöihin ja pyytänyt heitä olemaan viipymättä yhteydessä sijoittamaansa lapseen ja selvittämään lapsen tilannetta. Lupa-asioihin liittyviä tarkastuskäyntejä aluehallintovirastot olivat tehneet toimialueensa koronaviruspandemiatilanne ja turvallisuus huomioiden joko etänä tai paikalla. Suunnitelmaperusteisia valvontakäyntejä on tarkoitus jatkaa syksyllä 2020.

4 LISÄSELVITYS 7.10.2021

Pyysin 7.5.2021 Valvira koronapandemian jatkuessa antamaan vielä lisätietoja lastensuojelun tilanteesta.

Valvira on antanut 7.10.2021 päivätyn lisäselvityksen. Valvira oli hankkinut aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueiden lausunnot lastensuojelupalveluiden turvaamisesta koronaviruspandemian aikana.

Lisäselvityksen mukaan aluehallintovirastot ja Valvira (jäljempänä valvontaviranomaiset) eivät olleet pandemian jatkuessa systemaattisesti seuranneet lastensuojelun tilannetta kunnissa kevään/kesän 2020 jälkeen, vaan lastensuojelun tilannetta kunnissa ja yksityisissä lastensuojeluyksiköissä oli pääasiassa seurattu tavanomaisen ohjaus- ja valvontatyön osana. Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston ja Lounais-Suomen aluehallintoviraston tietoon ei ollut toistaiseksi tullut kanteluna tai epäkohtailmoituksena epidemiasta johtuvia palvelutarpeen muutoksia. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ei ollut ilmennyt merkittäviä muutoksia palvelujen tuottamisessa ja palvelujen tarpeissa verrattuna pandemiaa edeltävään aikaan. Valvontaviranomaisissa oli tehty havaittu yleisen huolen lasten ja nuorten pahoinvoinnista lisääntyneen ja syrjäytymisen uhan kasvaneen. Aluehallintovirastot olivat olleet säännöllisesti mukana toimialueensa Koronatyöryhmien toiminnassa, jota kautta ne olivat saaneet tietoa kunnissa vallitsevasta pandemiatilanteesta ja sen vaikutuksista myös sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tulleiden yhteydenottojen ja kuntien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella aluehallintoviraston käsityksen mukaan sen toimialueen kunnissa lastensuojeluun tulleiden yhteydenottojen määrä oli lisääntynyt merkittävästi epidemian alun jälkeen, erityisesti loppuvuodesta 2020. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueella useammassa kunnassa / kuntayhtymässä koronapandemia oli vaikuttanut haitallisesti lapsiperheiden elämään, vaikka lastensuojelun asiakasmäärät eivät välttämättä kaikilla alueilla olleet nousseet. Asiakasmäärien kasvu näkyi lapsiperheiden palveluissa ja lastensuojeluilmoitusten määrän kasvussa, ja nähtävissä oli myös lasten sijoitusten ja

huostaanottojen määrän kasvu. Keskeisiä syitä palvelutarpeen muutoksiin olivat sekä nuorten että lasten päihde- ja mielenterveysongelmat, perheväkivalta, koulunkäynnin haasteet ja vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat. Lasten oireilua olivat lisänneet mm. etäopetus, harrastuksien tauolla oleminen, liikkumisen rajoittaminen ja normaalin sosiaalisen kanssakäymisen rajoitteet.

Lapin aluehallintovirastosta oli tehty lastensuojelun tilannetta koskeva kysely kunnille kesällä 2021. Useat kunnat olivat ilmoittaneet vastauksissaan lastensuojeluilmoitusten ja osa myös sijoitusten lisääntyneen. Monessa kunnassa perhetyön, lapsiperheiden kotipalvelun ja tukihenkilöpalvelun tarve oli lisääntynyt. Kunnat olivat esittäneet arvionsa lastensuojelupalvelujen tarpeen lisääntymisen taustalla olleen koronaviruspandemiasta johtunut fyysinen ja sosiaalinen eristäytyminen kotiin, mikä oli aiheuttanut tai lisännyt vanhempien jaksamattomuutta, mielenterveysongelmia, päihteiden käyttöä, lähisuhdeväkivaltaa ja taloudellisia ongelmia. Kodin olosuhteet, etäkoulu ja vähäiset mahdollisuudet ylläpitää kaverisuhteita olivat lisänneet lasten ja nuorten psyykkistä oireilua. Riittämättömät perus- ja mielenterveyspalvelut olivat myös lisänneet lastensuojelupalvelujen tarvetta.

Myös Valviran havaintojen perusteella koronapandemialla oli ollut kielteisiä vaikutuksia lasten ja heidän perheidensä tilanteisiin. Valvira yhtyi edellä aluehallintovirastojen esille tuomiin näkemyksiin keskeisimmistä syistä lastensuojelutarpeen lisääntymiseen. Valvira lisäksi totesi, että luotettavien mittareiden kuten THL:n jätevesitutkimusten mukaan huumausaineiden (erityisesti amfetamiinin) käyttö Suomessa oli lisääntynyt koronapandemian aikanakin. Tämä lisääntyminen oli tapahtunut jo ennen pandemiaa, mutta monissa vertailukelpoisissa maissa huumausaineiden käyttö oli pandemian aikana ilmeisesti vähentynyt toisin kuin Suomessa. Sekä lasten oma että aikuisten huumausaineiden käyttö lisää lasten ja nuorten pahoinvointia ja pahentaa käyttäytymisen häiriöitä. Päihdehäiriöt ja käyttäytymisen häiriöt ovat keskeisiä syitä lastensuojelun tarpeelle ja lastensuojelun tehtävien vaikeutumiselle.

4.1 Valvontatoimenpiteet

Valvirassa ei ollut vireillä lastensuojelupalvelujen riittämättömyyteen tai niiden puuttumiseen liittyvää kuntavalvontaa eivätkä aluehallintovirastot olleet myöskään aloittaneet nimenomaan epidemian vuoksi samasta syystä valvontatoimia.

Valvontaviranomaisten saamien lastensuojelua koskevien kantelujen määrä oli pysynyt suunnilleen samana kuin aiempina vuosina. Pandemian alussa kyselyt valvontaviranomaisille olivat lisääntyneet, mutta valtakunnallisen ohjeistuksen jälkeen ne vähenivät. Kaikki valvontaviranomaisiin tulleet yhteydenotot, kantelut ja epäkohtailmoitukset eivät olleet liittyneet pandemiaan. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toi kuitenkin esille, että lasten yhteydenottojen, epäkohtailmoitusten ja kanteluiden määrien lisääntyminen oli ollut havaittavissa.

Lastensuojelua koskevien kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika ajalla 1.6.2020 - 31.5.2021 oli ollut Etelä-Suomen aluehallintovirastossa 436 päivää, Itä-Suomen aluehallintovirastossa 274 päivää, Lapin aluehallintovirastossa 216 päivää, Lounais-Suomen aluehallintovirastossa 222 päivää, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa 107 päivää ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa 367 päivää. Valvirassa lastensuojelua koskevien kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli tuolloin ollut 120 päivää.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan lastensuojelun asiantuntijoiden työpanos ei ole kevään 2020 jälkeen enää kohdentunut vastaavassa määrin aluehallintovirastojen maaliskuussa koronavirusta koskevia tiedusteluja varten perustettuun yhteisen puhelinringin 'Koronainfo' (sähköposti ja puhelin) kautta tulleisiin kysymyksiin. Pandemiasta johtuvista syistä toimintayksiköihin suunnattuja suunnitelmaperusteisia sijaishuollon valvontatarkastuksia, joissa keskusteltaisiin lasten kanssa, on toteutettu lähinnä etätarkastuksina.

Itä-Suomen aluehallintoviraston mukaan erityisesti pandemian alkuvaiheessa lastensuojelun valvontaa hoidettiin muun muassa koronapäivystyksellä puhelimitse ja sähköpostitse, vastamalla tiedusteluihin ja yhteydenottoihin, keräämällä koronaan liittyviä tietoja ja raportoimalla sekä osallistumalla pandemiaa käsitteleviin kokouksiin.

Lapin aluehallintoviraston mukaan koronaviruspandemiasta seuranneet lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävät eivät ole vaikuttaneet Lapin aluehallintoviraston muiden tehtävien hoitoon.

Lounais-Suomen aluehallintovirastossa lastensuojelun substanssin tehtäviin käytettävissä ennen pandemiaa olleesta 2,2 htv:stä on valmius- ja varautumistehtäviin siirtynyt ainakin 0,6 htv:tä. Poikkeuksellinen tilanne on edellyttänyt työntekijöiltä lastensuojelutyön tehtävien lisäksi pandemiaan liittyvien päätösten tekoa, kokouksiin osallistumista, asiakkaiden ohjausta, tilastojen keruuta sekä säännöllistä päivystystä aluehallintovirastojen Koronainfossa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa hyödyntäneensä etäyhteyksiä lupa-, ohjaus- ja valvontatyössään ja siten kyenneensä vastaamaan perustehtävistään. Pandemiatilanne on tuonut uusia tehtäviä aluehallintovirastolle, mikä on koskettanut myös lastensuojelun valvontaa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa koronatilanne on vähentänyt aluehallintoviraston tekemiä reaktiivisia sijaishuollon tarkastuskäyntejä aiempaan verrattuna noin puolella vuonna 2020. Valvontaa on toteutettu enemmän kirjallisesti selvityksiä pyytäen ja ohjausta antaen. Muuten pandemiatilanne ei ole vaikuttanut sijaishuollon valvontaan. Se ei ole myöskään vaikuttanut lastensuojelun avohuollon valvontoihin tai kanteluiden käsittelyyn. Ohjaus- ja valvontatapaamiset on toteutettu pandemian aikana etäyhteyksiä käyttäen.

Koronapandemiasta ei ole seurannut Valviralle sellaisia ohjaus- ja valvontatehtäviä, jotka olisivat vaikuttaneet lastensuojelua koskevien tehtävien hoitoon Valvirassa.

Valvontaviranomaiset ovat tehneet valvontoja ja lupatarkastuksia etäyhteyksin. Sen on havaittu säästäneen aikaa aluehallintovirastojen toimialueiden ollessa usein varsin laajoja. Etäyhteyksien puutteena on, etteivät valvontaviranomaisten käytössä olevat järjestelmät turvaa keskustelun luottamuksellisuutta. Lasten kanssa keskusteleminen epidemian aikana on ollut sen vuoksi erittäin vaikeaa. Salassapito ja tietoturva lasten kanssa etänä keskusteltaessa on aluehallintovirastojen valvonta-asioiden kehittämiskohteena.

Aluehallintovirastot ovat kuulleet sijaishuollossa olevia lapsia pandemiasta huolimatta kasvotusten ja terveysturvallisuus huomioon ottaen. Tätä ei ole kuitenkaan kyetty tekemään sijaishuoltoon sijoitettujen lasten kanssa riittävästi.

Valvontaviranomaisten lastensuojelun edustajat keskustelivat kesäkuun 2021 puolivälissä etäyhteyksien välityksellä pidetyssä kokouksessa Ruotsin IVO:n (Inspektionen för vård och omsorg) edustajien kanssa. Kokouksessa IVO:n virkamiehet toivat esille toteuttaneensa keskusteluja lasten kanssa koronapandemian aikana tietyin edellytyksin myös Teams-yhteyttä käyttäen.

Lapin aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston vastauksista ilmenee, että etäyhteydellä tapahtuva työskentely on otettu käyttöön kunnissa kahdenkeskisissä asiakastapaamisissa sekä asiakassuunnitelma- ja verkostoneuvotteluissa. Sijoitettujen lasten ja nuorten kanssa on pystytty keskustelemaan jopa useammin kuin aiemmin, joka on osaltaan parantanut sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuutta ja lasten ja sosiaalityöntekijän luottamuksellisen suhteen muodostumista.

Myös sijaishuoltoyksiköitä on valvottu etäyhteyksin. Niiden käyttöä ei ole kuitenkaan koettu lasten kasvokkain tapaamista mielekkäämmäksi tavaksi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan sen alueen kunnat ovat koronapandemian takia tehneet vähemmän tarkastuskäyntejä sijaishuollon yksiköihin, jonka vuoksi sijaishuollon valvonta on ollut vähäisempää. Lapsen oikeuksien toteutuminen on osin jäänyt toimintayksiköiden omavalvonnan varaan ja riski lapsen oikeuksien toteutumisen vaarantumisesta on tähän nähden kasvanut.

Pandemian aikana, syksyllä 2020 ja keväällä 2021, aluehallintovirastojen sijaishuoltopaikkojen valvonta on painottunut kirjallisiin valvontaprosesseihin. Ohjausta ja valvontaa on tehty etänä ja käymällä kohteessa. Ennakollista valvontaa on tehty lupatarkastuksin, etänä ja käymällä paikalla. Aluehallintovirastoissa vireille tulleet asiat ovat koskeneet muun muassa puutteita henkilöstömitoituksessa ja rakenteissa sekä henkilöstön koulutuksessa, asiakaspaikkamäärien noudattamisessa, lasten hoidon asiakasturvallisuudessa, kirjauksissa, lääkehoidon toteuttami-

sessä ja rajoitustoimenpiteisiin liittyvissä menettelyissä. Myös vastuuhenkilömuutoksia on saatettu jättää ilmoittamatta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto kertoo poikkeuksellisesti antaneensa määräyksiä yksityisille palveluntuottajille henkilöstömitoituksen korjaamiseksi, minkä lisäksi aluehallintovirasto on keskeyttänyt alkuvuodesta 2021 yksittäisen sijaishuoltoyksikön toiminnan. Toimintayksikön muun muassa henkilöstöä koskevat toimintaedellytykset eivät täyttyneet.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on tuonut esille, että koronapandemiatilanteen ollessa uusi sekä kansalaiset, lastensuojelupalvelujen palveluntuottajat ja kunnat ovat ottaneet aluehallintovirastoon herkästi yhteyttä, jolloin aluehallintovirastojen ohjaava ja samalla myös ennakollisen valvonnan toteuttajan rooli on korostunut.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelulaitosten lupatarkastuksissa ja valvontatapaamisissa tekemät havainnot eivät ole antaneet aihetta valvontatoimiin. Yksiköille on annettu tarvittaessa tarkastuksilla ohjausta. Reaktiivisessa valvonnassa on yksittäisissä tapauksissa jouduttu vakavasti harkitsemaan lastensuojeluyksikön toiminnan edellytyksiä, mutta toiminnan keskeyttämisiltä on välttytty.

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijät eivät aina seuraa riittävästi sijoittamiensa lasten rajoitustoimenpiteiden asianmukaisuutta. Valvontaviranomaiset ovat tarvittaessa antaneet siihen liittyvää ohjausta. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeistä roolia lapseen kohdistuvien rajoitustoimenpiteiden valvonnassa nostetaan esille myös syksyllä 2021 valvontaviranomaisten yhdessä järjestämissä, lastensuojelun sijaishuollon johtaville viranhaltijoille ja lapsen asioista vastaaville sosiaalityöntekijöille suunnatuissa kolmessa webinaarissa ”Lapsen oikeuksien puolustaja: Sijaishuollossa olevien lasten oikeuksien toteutuminen ja valvonta”.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on kertonut todenneensa vuoden 2020 aikana useammassa kantelu- ja valvontapäätöksessä, että lasten perusoikeuksia on rajoitettu ilman päätöksiä. Aluehallintovirasto on päätöksissään tuonut esille muun ohessa, ettei asiakassuunnitelma korvaa valituskelpoista päätöstä, sekä todennut että sijaishuoltoyksiköissä on tarvetta edelleen vahvistaa rajoitustoimenpiteiden osaamista.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa vuonna 2020 tehneensä reaktiivisia sijaishuollon tarkastuskäyntejä vain puolet normaalista johtuen aluehallintoviraston linjauksesta toteuttaa vain välttämättömimmät tarkastuskäynnit, jossa asiakasturvallisuutta ei voida varmistaa tekemättä tarkastuskäyntiä. Syksyn ja talven 2020–2021 aikana tarkastustoiminta on normalisoitunut ja tarkastuskäynneillä on käyty entiseen tapaan suojaustoimet huomioiden.

4.2 Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan lasten ja nuorten hoitoon pääsy niin perustason mielenterveyspalveluihin kuin erikoissairaanhoidon on syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana vaikeutunut, ja tällä perusteella on aloitettu myös valvontoja. Tilanne ei kuitenkaan johdu epidemiasta vaan alaa pitkään vaivanneista rakenteellisista ongelmista.

Lapin aluehallintoviraston kesällä 2021 kunnille tekemän kyselyn vastauksissa useat kunnat kertoivat vaikeuksista pääsyssä mielenterveys- ja psykiatrisiin palveluihin; jonot ovat pitkiä, palveluihin pääsy viivästyy, hoidot alkavat viiveellä eikä työskentely ole tiivistä. Sairaalahoito-jaksoille ei pääse ja toteutuneet jaksot ovat lyhyitä. Puuttuvia mielenterveys- ja psykiatrisia palveluja joudutaan paikkaamaan sijoittamalla lapsia sijaishuoltoon. Kyselyvastausten perusteella osassa kunnista peruspalvelut (esimerkiksi perheneuvolat, psykologipalvelut) toimivat hyvin, toisissa taas niistä puuttuu työntekijöitä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan sen järjestämissä mielenterveysasetuksen 6 d §:n mukaisissa tilaisuuksissa saadut tiedot vahvistavat muun muassa THL:n julkaisusta ”Pahin syksy ikinä”: Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020, saatavia tietoja koronan vaikutuksista.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto tuo esille, että heille on tehty keväällä 2020 kaksi epäkohtailmoitusta alueellaan olevan sairaanhoitopiiriin nuorisopsykiatrian yksiköstä. Ensimmäisessä epäkohtailmoituksessa on tuotu esiin tahdonvastaisen psykiatrisen hoidon kriteerien olevan nykyisin todella korkeita ja hoitojaksojen erittäin lyhyitä. Ilmoituksen mukaan lastensuojeluyksikköön tulee niin vahvasti psyykkisesti oireilevia ja itsetuhoisia nuoria, ettei heidän turvallisuuttaan ole voitu taata lastensuojelullisin toimenpitein tai resurssein. Lastensuojeluyksikkö on jatkuvasti tilanteessa, jossa se ei pysty turvaamaan näin vakavasti itsetuhoisten nuorten kasvua ja kehitystä olemassa olevilla resursseilla ulkopuolisesta psykiatrisesta tuesta huolimatta. Epäkohtailmoituksen mukaan tällaisten nuorten hoito täytyisi pystyä hoitamaan terveydenhuollon puolella pidempiaikaisesti.

Jälkimmäisen epäkohtailmoituksen mukaan psyykkisesti todella huonokuntoisia lapsia kotiutetaan nuorisopsykiatrian osastolta liian varhain, ja hyvin lyhyiden hoitojaksojen perusteella. Sosiaalityöntekijöille on näyttäytynyt, että lapsen yksilöllinen tilanne ei tule riittävästi näkyviin hoidon suunnittelussa, vaan osastojaksot pidetään automaattisesti lyhyinä, vaikka lapsi selkeästi tarvitsisi pitkäaikaisempaa psykiatrista hoitoa. Nuorisopsykiatrian osastolla on tarpeeseen nähdä liian vähän paikkoja, mikä vaikeuttaa hoitoon pääsyä. Huonokuntoiset ja -vointiset lapset jäävät lopulta lastensuojelun vastuulle, vaikka kaupungin lastensuojelulaitokset eivät ole psykiatrisia hoitopaikkoja. Valvonta-asian käsittely oli kesken aluehallintovirastossa.

Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon sekä oppilashuollon palveluissa epidemian aikana mahdollisesti tapahtuneiden muutosten vaikutukset lastensuojeluun ja lastensuojelupalveluiden tarpeisiin eivät kevään 2021 lopussa ole näkyneet valvontaviranomaisille tehdyissä epäkohtailmoituksissa tai kanteluissa. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on tuonut esille, että Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa on useammassa kunnassa siirretty kouluterveydenhoitajien resurssia koronarokotusten järjestämiseen, mikä on heikentänyt koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluja. Lapin aluehallintoviraston mukaan muutamassa kunnassa oppilashuollossa tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet lastensuojeluun, joissain kunnissa taas oppilashuollon ja lastensuojelun yhteistyö oli tiivistynyt.

4.3 Koronapandemian vaikutus lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen

Lastensuojelulaitokset ja kuntien lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät ottivat pandemian alussa paljon yhteyttä valvontaviranomaisiin. Ohjausta tarvittiin sijoitettujen lasten oikeuksien toteuttamiseksi ja muun muassa, miten lasten ja vanhempien yhteydenpito, rajoitustoimenpiteet sekä epidemiaan liittyvät toimintayksiköiltä vaadittavat toimenpiteet, kuten karanteeni toteutetaan koronaturvallisesti. Valtakunnallisen ohjauksen lisääntyessä yhteydenotot vähenivät.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto tuo esille, ettei sen tietoon ole toistaiseksi valvontojen, kanteluiden, epäkohtailmoitusten tai muiden yhteydenottojen kautta tullut, että avohuollon, sijaishuollon tai jälkihuollon asiakkaina olevat lapset tai nuoret olisivat jääneet vaille palveluja, palveluja olisi ollut pandemian vuoksi vaikeasti saatavissa tai että lasten oikeuksien toteutuminen olisi muutoin vaarantunut.

Lapin aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alkuvaiheen haasteita lukuun ottamatta lasten oikeudet ovat toteutuneet lastensuojelussa koronaviruspandemian aikana kuten aiemminkin. Kunnat ovat aluehallintoviraston käsityksen mukaan pyrkineet turvaamaan lastensuojelun palveluja tarvittaessa sisäisin järjestelyin ja tehtäviä priorisoimalla, jotta lasten oikeuksien toteutuminen lastensuojelussa on voitu taata.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan kuntien ja aluehallintoviraston tekemät tarkastukset lasten sijaishuoltoon ovat selkeästi vähentyneet vuonna 2020. Valvonta ei ole ollut niin kattavaa kuin aiemmin ja se on heikentänyt lasten oikeuksien toteutumista. Erityistä huolta aiheuttaa mielenterveys- ja psykiatristen palveluiden kyky ja keinot vastata lasten tarpeiden toteutumisesta. Koronakriisin vuoksi tulleet pitkät poissaolot varhaiskasvatuksesta, koulusta ja harrastuksista vaikuttavat erityisesti jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin lapsiin ja erityistä tukea tarvitseviin lapsiin. Poikkeuksellinen tilanne on aiheuttanut myös epävarmuutta, ahdistusta ja turvattomuutta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Lounais-Suomen aluehallintoviraston esille tuomien näkemysten mukaan pandemian kaikki vaikutukset lapsen oikeuksien toteutumiseen voivat tulla esiin vasta lasten palattua lähikouluun ja varhaiskasvatuksen piiriin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa sekä lastensuojelun että sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen tarpeen kunnissa kasvaneen ja että kunnilla on haasteita kyetä vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen. Toimialueen kunnat ovat ryhtyneet selvittämään palveluprosessiensa ongelmakohtia ja muuttamaan prosessejaan siten, että asiakkaiden palvelutarpeeseen kyettäisiin vastamaan paremmin. Tosiasiassa toimialueella on kuitenkin pulaa kelpoisuusehdot täyttävistä sosiaalityöntekijöistä sekä vakituisissa viroissa että sijaisuuksissa sekä lastensuojelussa että perheiden sosiaalityössä.

Valvontaviranomaiset kantavat yhteisesti huolta siitä, että lastensuojelun ja sijaishuollon henkilöstön vaihtuvuus on suurta. Kyse on erittäin haavoittuvasta asiakasryhmästä, joka hyötyy pysyvyydestä ja jatkuvuudesta.

4.4 Valvonta- ja ohjaustehtävien resurssit

Aluehallintovirastojen lastensuojelun lupa- ja valvonta-asioita käsittelevä työntekijämäärä ja organisoituminen on järjestetty eri tavoin eri aluehallintovirastoissa. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa lastensuojeluun kohdenneet resurssit sisältävät ohjaus- ja valvontatehtävien lisäksi lastensuojelun kanteluiden käsittelyä sekä yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteröinti- ja lupahallinnon tehtävät. Lisäksi lastensuojelun asiantuntijat voivat tehdä myös muita tehtäviä. Aluehallintovirasto on antanut valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle, aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmälle tietoja lastensuojelun resursseista. Seurantaryhmän raportti on julkaistu 30.6.2021 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37).

Aluehallintovirastot ovat saaneet 2019 lisäresurssin nimenomaisesti lastensuojeluun. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on viitannut eduskunnan oikeusasiamiehen 4.5.2021 (EOAK/4914/2019) antamaan ratkaisuun, jossa tämä on todennut selvityksestä ilmenevän Etelä-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelun resurssissa olevan mielestään vakavia puutteita. Vuonna 2019 saatu lastensuojelun resurssilisäys on hyvä ja aikaisemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden merkittävä, mutta resurssit ovat aluehallintovirastossa edelleen niukat tehtävämääriin ja tavoiteltuihin tuloksiin nähden. Aluehallintovirasto näkee, että vaikuttavaa valvontaa varten huolehditaan myös valvontaviranomaisen resurssien asianmukaisuudesta, ja toteaa tarvitsevänsä valvontaan lisää vakinaisia resursseja.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa on kaksi lastensuojelun ylitarkastajaa, joiden työaika kohdentuu pääasiassa kanteluihin, epäkohtailmoituksiin, lastensuojelun määräaika-valvontaan sekä

yksityisen sosiaalihuollon lupatehtäviin (luvat ja ilmoitukset). Käsittelyajat ovat kaikkien asioiden osalta olleet pitkiä, eikä suunnitelmallista ohjausta ja valvontaa tai lastensuojelulain 80 §:n mukaista valvontatehtävää ole ehditty tekemään juuri lainkaan. Seuraavan vuoden aikana on oletettavissa, että lastensuojelulain 80 §:n mukaista valvontatehtävää päästään toteuttamaan epidemian mahdollisesti hellittäessä, mutta tällöin tähän tehtävään kohdistuva resurssi on pois muista työtehtävistä ja muiden vireillä olevien asioiden käsittelyajat oletettavasti pitkittyvät.

Lapin aluehallintoviraston mukaan sen resurssit riittävät lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseen tällä hetkellä ja seuraavan vuoden aikana.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan sen lastensuojelun työtehtävät ovat olleet aliresursoituja jo vuosien ajan ja painottuneet jälkikäteiseen valvontaan. Käytännössä viime vuosina, ennen epidemiaa lastensuojeluun liittyviä, yllä kuvattuja tehtäviä on tehnyt kaksi lastensuojelun substanssiasiantuntijaa (2 henkilötyövuotta) ja lakimies 0,2 henkilötyövuoden osuudella. Lastensuojelun resurssit kohdentuvat pääosin kanteluiden, epäkohtailmoitusten ja lupahallinnon tehtävien käsittelyyn. Valvontojen ja kantelujen käsittelyajat ovat pitkät resurssipulan takia, eikä suunnitelmallista ohjaus- ja valvontatyötä ehditä tehdä juuri lainkaan. Resurssit ovat epidemian aikana ja muutoinkin liian niukat lasten sijoituspaikkojen suunnitelmallisen valvonnan toteuttamiseen. Seuraavaa vuotta koskevana arviona Lounais-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että mikäli lisäresurssia lastensuojelun substanssiin ei saada, vaikuttaa se negatiivisesti niin suunnitelmallisen valvonnan tekemiseen kuin kanteluiden ja valvontojen käsittelyaikoihin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto arvioi, että lakiin tuleva lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä koskeva muutosta lisää kuntavalvontoja todennäköisesti entisestään. Tällöin ohjaus- ja valvontatyö vaarantuvat. Yleisesti myös lastensuojelun ja lasten ja perheiden palveluihin liittyvät valvonnat ovat viime aikoina lisääntyneet, ja ne ovat myös muuttuneet yhä vaativammaksi. Myös kuntien, palveluntuottajien ja kuntalaisten yhteydenotot ovat viime vuosina lisääntyneet. Lupa-asioiden runsastuminen vie työaikaa valvonnalta. Aluehallintovirasto katsoo, että sen lastensuojelun valvontaan varatut resurssit ovat viime vuosina tehdyistä lisäyksistä huolimatta edelleen riittämättömät.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on lastensuojeluasiantuntijoina kaksi sosiaalihuollon ylitarkastajaa, joiden pääasiallisena tehtävänä on lastensuojelun ohjaus ja valvonta. Lisäksi resurssina on lakimies ja sosiaalihuollon ylitarkastaja, joiden työajasta osa kohdentuu lastensuojeluasioihin. Vuoden 2019 alusta aluehallintovirastoon saatiin yhden henkilötyövuoden pysyvä lisäresurssi lastensuojelun valvontaan. Tämä oli tarpeellista ja mahdollisti aiempaa paremmin lastensuojelun valvontatehtävien hoitamisen ja teki siitä myös systemaattisempaa.

Valvirassa lastensuojelun valvontaan on aiemmin 10 vuoden ajan ollut varattuna yksi henkilötyövuosi ja tehtävää on hoitanut ylitarkastajan virassa työskentelevä virkamies. Vuoden 2021

keväällä palkattiin lastensuojelun valvontaan lisäresurssina lakimies. Resurssien vähyyden vuoksi Valviralla ei ole ollut mahdollisuuksia tehdä tarkastuskäyntejä lastensuojeluyksiköihin. Suunnitelmaperusteiseen valvontaan liittyviä ohjaus- ja arviointikäyntejä on lastensuojeluyksiköihin tehty yhdessä aluehallintovirastojen kanssa jonkin verran. Valviraan keväällä palkatun lastensuojelun valvonnan lakimiehen tehtävien kokonaisuutta tarkastellaan parhaillaan. Muutokset lastensuojelussa voivat nopeasti lisätä lastensuojelun valtakunnallisen ohjauksen ja valvonnan edellyttämää työmäärää. Valviran lastensuojelun valvonnan resurssien ollessa edelleen hyvin rajalliset ei siihen kohdennettu kahden henkilötyövuoden resurssi ole nykyisessäkään tilanteessa mitenkään ylimitoitettu.

5 RATKAISU

5.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaalihuoltolain 5 §:ssä säädetään lapsen edun huomioon ottamisesta sosiaalihuollon toimissa, ja sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut.

Lastensuojelulain 4 §:ssä säädetään lastensuojelun keskeisistä periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan lastensuojelun on edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle: 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon; 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen; 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden; 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen; 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. Pykälän 3 momentin mukaan lastensuojelussa on toimit-

tava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytystä. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.

Lastensuojelulain 20 §:ssä säädetään lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta, lain 25 §:ssä ilmoitusvelvollisuudesta ja lain 26 §:ssä lastensuojeluasian vireille tulosta ja lastensuojelu-tarpeen selvittämisestä. Lain 26 §:ssä säädetään myös määrärajoista palvelutarpeen arvion aloittamiselle ja sen valmistumiselle.

Lastensuojelulain 10 luvussa säädetään sijaishuollosta ja 11 luvussa rajoituksista sijaishuollossa.

Lastensuojelulain 13 b §:ssä säädetään lapsen asioista vastaavasta sosiaalityöntekijästä. Pykälän 1 momentin mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asiastaan vastaava sosiaalityöntekijä (lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä), jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö. Pykälään 1.1.2022 voimaan tulleella lailla (1276/2021) lisätyn 2 momentin mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta asiakkaana.

Lain 1276/2021 voimaantulosäännöksen mukaan kyseisen lain 13 b §:n 2 momentissa säädettyä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakkaiden enimmäismäärää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024. Siihen asti lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 35 lasta asiakkaana.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata eikä hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioiteta. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (järjestämislaki) 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueella on vastuu asiakkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi.

Järjestämislain 42 §:n 1 momentin mukaan kyseiseen lakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaa valvontaan liittyvää ohjausta. Pykälän 3 momentin mukaan Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi Valvira valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta momentissa mainituissa tilanteissa.

Ennen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevaa ja 1.1.2023 voimaan tullutta uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastasivat kunnat ja kuntayhtymät. Aluehallintovirastojen ja Valviran velvoitteista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ohjauksessa ja valvonnassa säädettiin erikseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta on säädetty uusi laki 741/2023, joka tulee voimaan 1.1.2024. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään valtion, hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ja kuntoutuspalvelujen järjestämisen valvonnasta sekä julkisesti ja yksityisoikeudellisessa muodossa tuotettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnasta. Laissa säädetään myös palveluntuottajan toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja omavalvonnasta.

Edellä mainitun lain 1 §:n 2 momentin mukaan kyseisen lain tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuus ja laadultaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä edistää valtion, hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän, Kansaneläkelaitoksen, palveluntuottajan ja viranomaisen välistä yhteistyötä.

5.2 Arviointi

5.2.1 Valvonnan havainnoista

Selvitysten mukaan valvontaviranomaisissa vireille tulleet asiat ovat koskeneet pitkälti samoja asioita kuin aikaisempinakin vuosina. Valvontoja on kohdentunut yleisesti lastensuojelun riittämättömiin resursseihin, henkilöstön mitoitukseen ja rakenteeseen, palvelun laatuun ja sisältöön, itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden toteutumiseen, epäasialliseen käytökseen tai kohteluun sekä menettelytapavirheisiin. Kanteluja on tehty muun muassa menettelytapavirheistä, palvelun laadusta ja sisällöstä, työntekijöiden pätevydestä tai riittävydestä, päätöksenteon ja asiakasasiakirjamerkintöjen puutteellisuuksista. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli todennut vuoden 2020 aikana useammassa asiassa, että sijaishuollossa olevien lasten oikeuksia oli rajoitettu

ilman päätöksiä. Valvontaviranomaisten mukaan lastensuojelun työntekijät eivät aina seuraa riittävästi sijoittamiensa lasten rajoitustoimenpiteiden asianmukaisuutta.

Aluehallintovirastoissa on vireillä paljon myös kunnan henkilöstön resursointia koskevia valvonta-asioita. Ongelmien syiksi kunnat ovat esittäneet henkilöstön ja erityisesti sosiaalityöntekijöiden tai heidän sijaisiensa saatavuudessa/rekrytoinnissa olleet suuret vaikeudet. Määräaika-valvontojen yhteydessä on myös ilmennyt vaikeuksia saada henkilöstöä, ja sosiaalityöntekijöiden vaje on näyttäytynyt muun muassa lastensuojelulain mukaisten määräaikojen ylittämisenä.

Yleisesti kuntien riittämättömät sosiaalityön resurssit aiheuttavat niin lastensuojelulain kuin sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa sekä viiveitä että puutteita perheiden tarpeenmukaisten palvelujen saannissa. Toisaalta on myös tehty yksittäisiä havaintoja, joiden perusteella kunnissa sosiaalityöntekijät ovat pandemian aikana saaneet tehtyä rästissä olleita kirjallisia töitään, etätyön tehostaessa kirjallisten töiden tekemistä ja edistäessä niihin keskittymistä.

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan kunnat eivät edelleenkään pysty noudattamaan lastensuojelulain käsittelyaikoja. THL:n kokoamien tietojen mukaan tosin alueelliset erot ovat suuria. Ero parhaimmin ja huonoimmin suoriutuneen maakunnan välillä oli vireille tulleen asian käsittelyn aloittamisessa 7,7 prosenttiyksikköä ja palvelutarpeen arvioinnin valmistumisessa 11,6 prosenttiyksikköä. Seurantajaksolla 1.10.2020-31.3.2021 määräaikoja ylittäneiden kuntien lukumäärä oli 168 ja 1.10.2019-31.3.2020 näitä kuntia oli 173. Valviran ja aluehallintovirastojen yhdessä sovittujen valvontakriteerien perusteella seurantajaksolla 1.10.2020-31.3.2021 valvontaan otettiin 70 kuntaa, kun vuotta aikaisemmin lukumäärä oli 87.

Yhteenvedona Valvira arvioi olevan todennäköistä, että jo nyt havaittavissa olevat koronapandemian kielteisiksi arvioitavat vaikutukset lasten ja perheiden tilanteisiin ja kuntien lastensuojelupalveluihin lisääntyvät ja muuttuvat vakavammiksi. Erityisesti kunnissa jo pitkään vallinnut pula pätevistä lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä vaikeuttaa vakavasti lastensuojelua. Mikäli lastensuojelupalveluja järjestävien kuntien krooniseen resurssiongelmaan ei löydetä kestävää ratkaisua, on todennäköinen vaara kuntien lastensuojelupalvelujen kriisiytymisestä. Uhkakuvat toteutuessaan vaikuttavat suoraan valvontaviranomaisten työmääriin ja siten myös valvontatoiminnan riittävyteen ja tehokkuuteen.

Valvontaviranomaisten yleisen näkemyksen mukaan pandemiasta aiheutuneet lapsissa ja lapsiperheissä näkyvät ilmiöt ja niiden seurannaisvaikutukset näkyvät viiveellä valvontaviranomaisille. Selvityksen perusteella on todennäköistä, että pandemian vaikutuksesta lasten ja perheiden sosiaalipalvelujen sekä lastensuojelun tarve tulee edelleen lisääntymään. Esimerkiksi Poh-

jois-Suomen aluehallintovirastolle on kerrottu sijaishuoltopaikkojen käyttöasteen nousseen pandemian aikana ja teini-ikäisille lapsille suunnattujen sijaishuoltopaikkojen olleen osaksi täynnä. Aluehallintovirasto arvioi sijoitusten lisääntyneen pandemian aikana ja edelleen lisääntyvän.

5.2.2 Pandemia ja valvonta

Selvityksistä ilmenee, että varsinkin koronapandemian alussa eri tahot, esimerkiksi kunnat ja palvelutuottajat tarvitsivat runsaasti pandemiaan liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Aluehallintovirastoilta kyseltiin paljon koronapandemiasta ja tiedusteluihin vastattiin muun muassa yhteisen ”Koronainfon” kautta. Pandemia edellytti myös paljon siihen liittyviä viranomaisten päätöksiä, kokouksia ja tilastointia, joka oli kaikki työtä entisen lisäksi.

Aluehallintovirastot olivat välittäneet kunnille ja sijaishuollon yksiköille koronavirustilanteeseen liittyvät sosiaali- ja terveysministeriön antamat viranomaisohjeet ja päätökset sekä linkit THL:n ohjeisiin. Selvitysten mukaan valtakunnallisen ohjeistuksen jälkeen kyselyt sekä neuvonnan ja ohjauksen tarve vähentyivät.

Koronapandemia oli uusi, yllättävä ja vaarallinen tilanne. Tiedontarve yhteiskunnassa oli suuri. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n antamaa ohjeistusta tarvittiin heti pandemian alusta lähtien. Ennen kuin se oli käytettävissä, aluehallintovirastojen eri tahoille antama neuvonta ja ohjaus lisäsivät aluehallintovirastojen työtä merkittävästi. Tämä taas ruuhkautti ja viivästytti muita aluehallintovirastojen vastuulle kuuluvia työtehtäviä.

Selvityksissä on myös korostettu tiivistä yhteistyötä valvontaviranomaisten, sosiaali- ja terveysministeriön sekä THL:n välillä. Aluehallintovirastot puolestaan tekivät yhteistyötä alueensa kuntien kanssa. Tämä oli välttämätöntä, mutta – jälleen kerran – suuntaisi merkittävästi työtä.

Selvitysten mukaan valvontaviranomaiset eivät olleet ryhtyneet kuntia koskeviin valvontatoimiin nimenomaisesti pandemian aiheuttamien palvelujen riittämättömyyden tai puuttumisen vuoksi. Vireille tulleet asiat olivat koskeneet tavanomaisissa oloissa ilmeneviä seikkoja. Valvontaviranomaiset eivät olleet joutuneet puuttumaan myöskään lastensuojelun resursointiin kunnissa nimenomaan pandemian seurauksena, mutta aluehallintovirastoissa oli muutoin vireillä paljon tällaisia valvonta-asioita.

Sijaishuollon valvonta ja varsinkin ennakollinen valvonta oli selvitysten mukaan pandemian vuoksi vähentynyt. Aluehallintovirastojen mukaan erityisen paljon vähemmän oli sijoitettujen lasten kuulemista ja heidän kanssaan keskustelua. Tämän syynä selvitysten mukaan oli, että valvontaviranomaisten käytössä olevat järjestelmät eivät turvanneet luottamuksellista keskustelua etäyhteydellä. Aluehallintovirastot ovat myös todenneet, että sijoitettujen lasten tapaamisessa ja kuulemisessa kasvokkain kohtaaminen on ylipäättään mielekkäämpi tapa.

Aluehallintovirastojen havaintojen mukaan kunnat olivat valvoneet sijaishuoltopaikkoja aiempaa vähemmän, mutta toisaalta kunnat olivat ottaneet käyttöön etäyhteydet, joiden avulla sijoitettujen lasten kanssa oli keskusteltu jopa useammin kuin aiemmin, ja etäyhteyksiä oli käytetty myös kahdenkeskisissä asiakastapaamisissa ja asiakassuunnitelma- ja verkostoneuvotteluissa.

Sijaishuollon valvonnan kattavuuden ja vaikuttavuuden ongelmat näyttäytyvät erittäin vakavina muun muassa selvityksistä ilmenevän rajoitustoimenpiteiden mahdollisen epäasianmukaisuuden vuoksi ja pandemian estettyä niiden tehokkaan valvonnan. Selvityksissä on kuvattu lisäksi useita muita valvonnassa toimintayksiköiden toiminnassa havaittuja puutteita ja epäkohtia. Erittäin huolestuttavaa on myös aluehallintovirastojen selvityksissä todettu sijoitettujen lasten kanssa keskustelun ja heidän kuulemisensa vähentyminen. Valvontaviranomaisten valvonnan vähentyessä toimintayksiköiden valvonta on jäänyt omavalvonnan varaan. Nämä seikat ja varsinkin niiden yhteisvaikutus ovat vaikeuttaneet ongelmien ja epäkohtien havaitsemista ja olleet omiaan vaarantamaan sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumista.

Selvityksistä ilmenee, että pandemia on pakottanut kehittämään ja omaksumaan uusia sähköisiä toimintatapoja. Pandemia sai siten aikaan myös myönteisiä muutoksia. Aluehallintovirastoissa oli otettu käyttöön erilaisia etäyhteystapoja sekä lupa- että valvontatarkastuksissa ja ohjaus- ja valvontakäynneillä. Tämä oli säästänyt aikaa varsinkin toimialueiden ollessa laajoja. Aluehallintovirastot olivat yhdessä kehittäneet myös etätarkastusmallinnusta.

Aluehallintovirastot ovat pitäneet sijoitettujen lasten tapaamista kasvokkain mielekkäämpänä kuin keskustelua etäyhteyksin. Näkemys on ymmärrettävä, mutta edellä esitetyn perusteella lienee selvää, että etäyhteyksiä tullaan valvontatyössä käyttämään myös pandemian jälkeen. Lastensuojelun luottamuksellisuus edellyttää ehdottomasti, että salassapito ja tietoturva toteutuvat.

Selvitysten perusteella valvonnan määrä ja toteuttaminen vaihtelivat eri alueilla merkittävästi. Osin erot saattoivat tosin johtua alueiden erilaisista koronatilanteista. Tämäkin huomioiden aluehallintovirastojen toimintaedellytykset ja -tavat näyttävät olevan kuitenkin olennaisesti erilaisia sekä voimavarat jakautuvan epätasaisesti (ks. edempänä s. 29). Tämä johtaa siihen, että valvottavat ja lastensuojelun asiakkaat ovat epäyhtenäisessä asemassa eri puolilla maata eikä alueellinen yhdenvertaisuuskaan toteudu.

5.2.3 Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut

Valvontaviranomaiset eivät ole kanteluissa tai hoitoon pääsyä koskevissa valvonnoissaan erikseen käsitelleet, miten lastensuojeluasiakkaana olevat lapset ja nuoret ovat päässeet mielenterveys- ja psykiatrisiin palveluihin.

Valvontaviranomaisten käsityksen mukaan mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen saatavuuden haasteet vaikuttavat olevan pitkälti samoja kuin muilla hoidon tarpeessa olevilla, eikä kanteluissa tai valvonta-asioissa ole noussut esille korostuneesti nimenomaan sijaishuollon tai lastensuojelun asiakkaina olevien hoitoon pääsy tai hoidon saaminen. Valvontaviranomaiset ovat kuitenkin havainneet, että joissain tilanteissa psykiatriseen erikoissairaanhoidon pääseminen pitkittyy, koska psykiatrisen erikoissairaanhoidon mukaan kokonaisvaltainen psykiatrinen luotettava arvio ei onnistu ennen kuin lapsen tai nuoren arjen olosuhteet ovat riittävän vakaat. Tämä saattaa johtaa tilanteisiin, missä lapsi tai nuori jää ilman tarpeenmukaista hoitoa tai hänen tarvitsemansa mahdollinen hoito viivästyy, jos hänelle ei ole tarjolla riittävää psykiatrista hoitoa ja tukea perusterveydenhoidossa. Lastensuojelulain mukainen sijoittaminen ei näissä tilanteissa ole riittävä eikä oikea toimenpide.

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan lasten ja nuorten hoitoon pääsy sekä perusterveydenhoidon mielenterveyspalveluihin että erikoissairaanhoidon oli syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana vaikeutunut ja sen perusteella oli aloitettu myös valvontoja. Valvontaviranomaisten arvioiden mukaan tilanne ei kuitenkaan johtunut pandemiasta, vaan alaa pitkään vaivanneista rakenteellisista ongelmista.

Valvontaviranomaisten arvion mukaan myös lasten ja nuorten tarpeiden mukaiset ja soveltuvat päihdepalvelut edellyttävät kehittämistä.

THL on tutkimusraporteissaan ”Tutkimuksesta tiiviisti 34/2020” ja ”Tutkimuksesta tiiviisti 16/2021” sekä tilastoraportissaan 19/2021 arvioinut koronan vaikutuksia lastensuojeluun. THL:n raporteissaan esittämät havainnot ovat olleet varsin samansuuntaisia valvontaviranomaisten edellä esille tuotujen havaintojen kanssa. THL:n tutkimusraportissa 16/2021 tuodaan päälöydöksinä esille muun muassa arvio siitä, että uusien asiakkaiden määrä ja lastensuojeluilmoitukset ovat lisääntyneet lähes puolessa kunnissa ja erityisesti koulutoimen tekemät lastensuojeluilmoitukset ovat lisääntyneet. Kunnista 65 prosenttia on arvioinut lastensuojelun asiakkaana olevien lasten mielenterveysongelmien lisääntyneen ja 55 prosenttia kunnista raportoi vanhempien mielenterveysongelmien lisääntymisestä. Lastensuojelun asiakkaiden on ollut erityisen hankalaa saada koulutoimen ja oppilashuollon palveluita (56 prosenttia) sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluita (62 prosenttia). Kunnista 93 prosenttia arvioi koronapandemian lisäävään asiakasmääriä ja 79 prosenttia arvioi sijoitusten määrän kasvavan pitkällä tähtäimellä.

THL:n ja Turun yliopiston monitieteinen tutkijaryhmä on tutkimuksessaan selvittänyt kaikkien Suomessa vuonna 1997 syntyneiden lasten erikoissairaanhoidon palvelujen käyttöä ja lastensuojelun kodin ulkopuolisia sijoituksia. Tutkimuksessa todettiin, että kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista 62 prosentilla diagnosoitiin erikoissairaanhoidossa jokin psykiatrinen sairaus tai

neurokehityksellinen häiriö ennen 18 vuoden ikää, vastaavan luvun ollessa muilla lapsilla 18 prosenttia.

Valvira on viitannut tässä yhteydessä myös STM:n asettamaan Toivo-ohjelmaan, jonka osana toteutetaan datapohjaisen valvonnan kehittämisprojekti. Projektin tavoitteena on kehittää tiedon hyväksikäyttöä, jotta valvontaa voitaisiin kohdentaa entistä paremmin riskiperusteisesti.

Totean, että otin koronapandemian alettua seurattavakseni lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen toteutumisen pandemian aikana ([OKV/294/70/2020](#)). Aloitteen taustalla olivat jo ennen pandemiaa laillisuusvalvonnassani saamani erittäin huolestuttavat tiedot, jotka koskivat hoitoon pääsyn viiveitä ja palvelujen ruuhkautumista. Sen tarkoituksena oli seurata, miten pandemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa toteutuvat haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatriset palvelut.

Asiassa 12.1.2023 antamassani päätöksessä ([OKV/294/70/2020](#)) totesin, että pandemialla ja sen aiheuttamilla rajoituksilla oli moninaisia vaikutuksia palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja toteuttamiseen. Jotkut niistä, kuten etäyhteyksiä hyödyntävät hoitomuodot olivat myönteisiä. Pandemia oli kuitenkin luonut palveluihin uutta hoitovelkaa ja luonut myös uudenlaista epäyhtenäisyyttä. Se oli myös tehnyt aiemmat, järjestelmää koskevat ja ratkaisemattomat ongelmat selkeämmin tai uudella tavalla näkyviksi.

Pidin erittäin huolestuttavana sitä, että lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kysyntä ja tarve sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian lähetteet olivat lisääntyneet useiden vuosien ajan jo ennen pandemiaa samoin kuin sitä, että lasten ja nuorten ongelmat olivat monimutkaistuneet ja oirekuvat muuttuneet aiempaa vakavammiksi. Käytettävissäni olleesta aineistosta välittyi kuva, että palvelujen järjestämisessä kokonaisuutena oli merkittäviä ongelmia. Tiedot myös osoittivat, että kokonaiskuva oli vaikeasti hahmotettavissa ja asiaa koskevalle tutkitulle tiedolle oli tarvetta.

Päätökseni mukaan ongelmat eivät liity ainoastaan mielenterveys- ja psykiatriisiin palveluihin, vaan kysymys on laajemmasta kokonaisuudesta, johon terveydenhuollon palvelujen (mukaan lukien koulu- ja opiskeluterveydenhuolto) lisäksi kuuluu sosiaalihuolto erilaisine lapsille ja nuorille sekä perheille tarkoitettuine palveluineen samoin kuin sivistystoimen palvelut (muun muassa oppilashuolto). Ongelmat palveluissa näyttävät liittyvän muun muassa resursseihin, ammattihenkilöiden vähäisyyteen (esimerkiksi psykologit, psykiatrit), palveluketjujen toimimattomuuteen, eri toimialojen toimintakulttuurien ja -käytäntöjen erilaisuuteen ja yhteen toimimattomuuteen sekä yhteistyön ja yhteisen ymmärryksen puutteisiin. Silloin lasten ja nuorten saamat palvelut eivät nivoudu vaikuttavaksi kokonaisuudeksi niin, että heidän lakisääteinen oikeutensa laadultaan hyviin, etunsa mukaisiin, oikea-aikaisiin sekä yhteen sovitettuihin palveluihin ja hoitoon toteutuisi. Viiveet hoidon ja palvelujen tarpeen havaitsemisessa ja niiden saamisessa sekä

toteutumisessa vaikuttavat palvelujen ja hoidon vaikuttavuuteen ja aiheuttavat samalla pitkittävää inhimillistä kärsimystä.

Palvelujen ja hoidon saamiseen ja toteutumiseen liittyvät kysymykset näyttävät osaltaan siis olevan edellä mainittuja, palvelukokonaisuuden rakenteisiin liittyviä. Palvelujen vielä ollessa usein keskinäisessä vuorovaikutuksessa muutokset jossakin sen osassa vaikuttavat muihin ja pahimmillaan ennakoimattomasti. Myös pandemia toi tämän esille.

Korostin, että lasten ja nuorten psykiatristen ja mielenterveyspalveluiden pitkäaikainen riittämättömyys on perusoikeusongelma, jonka ratkaisemattomuus aiheuttaa laajaa inhimillistä kärsimystä. Se on myös oikeudellisesti kestäväntöntä ja ristiriidassa lapsille ja nuorille laissa turvattujen oikeuksien kanssa.

Viittasin päätöksessäni 1.1.2023 voimaan tulleeseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistukseen. Sen tavoitteena on muun muassa purkaa kyseisessäkin ratkaisussa käsiteltyjä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapoihin, kulttuureihin ja rakenteisiin pesiytyneitä esteitä ja vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytyksiä.

5.2.4 Lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistus

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen toukokuussa 2022. Sosiaali- ja terveysministeriön 18.5.2022 päivätyn tiedotteen mukaan tavoitteena on turvata lasten oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja erityiseen suojeluun. Palvelujen kokonaisuudesta halutaan nykyistä selkeämpi ja vaikuttavampi. Nykyinen lastensuojelulaki on säädetty vuonna 2007 ja siihen on tämän jälkeen tehty useita muutoksia. Pistemuutokset hämärtävät helposti kokonaiskuvaa ja sitä, mitä lastensuojelulla tavoitellaan. Samaan aikaan lastensuojelun tarve on suuri.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan uudistustyö koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa selkeytetään lastensuojelun visio ja luodaan uudistuksen suuntaviivat. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu lisäksi eri uudistusvaihtoehtojen vaikutusten ennakkoarviointi, lainsäädännön oikeudellinen analyysi ja kansainvälinen vertailu. Myös nykyinen lainsäädäntö, siihen tehdyt muutokset sekä niiden vaikutukset analysoidaan. Konkreettiset lainsäädännön uudistukset tehdään vuodesta 2023 alkaen.

Ministeriön tiedotteen mukaan uudistuksella pyritään lastensuojelun tavoitteiden toteuttamiseen. Sijaishuollon osuuden väheneminen avohuollon palvelujen laajemmalla käytöllä ei ole valitettavasti toteutunut, vaikka se on nykyisen lastensuojelulain keskeinen tavoite. Päinvastoin

lastensuojelun ja erityisesti sijaishuollon asiakasmäärät sekä kustannukset ovat jatkuvasti kasvaneet. Lastensuojelu joutuu usein paikkaamaan puutteita muissa palveluissa. Tilanne on sekä inhimillisesti että taloudellisesti kestämaton.

Sosiaali- ja terveysministeriön 1.3.2023 päivätyn tiedotteen mukaan uudistuksen ensimmäinen vaihe on loppusuoralla ja lastensuojelun visio ja strategiset painopisteet ovat valmiita keskusteltaviksi. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lastensuojelun tulevaisuuden visioksi ”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.

5.2.5 Valvontaviranomaisten resurssit lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa

Saatujen selvitysten perusteella huolimatta joistakin saaduista lisäresursseista suurin osa aluehallintovirastoista sekä Valvira pitivät lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevia resurssejaan riittämättöminä. Jotta valvonta olisi vaikuttavaa ja suunnitelmallisempaa, selvitysten mukaan olisi ensiarvoisen tärkeää huolehtia valvontaviranomaisen resurssien asianmukaisuudesta.

Valviran mukaan isommilla resursseilla Valvira voisi tehdä huomattavasti nykyistä enemmän vaikuttavaa lastensuojelun valvontaa, osallistua ohjaus- ja arviointikäyntien suunnitteluun ja toteuttamiseen yhdessä aluehallintovirastojen kanssa sekä toteuttaa lasten kuulemisia. Vahvemmillä resursseilla Valviralla olisi myös mahdollisuus nykyistä tehokkaammin kohdentaa ohjausta esimerkiksi ongelmallisiksi havaituille lastensuojelun ja mielenterveys- ja päihdepalvelujen liittymäpinnoille. Kiistatta valtakunnan tasolla havaittavissa olevat ongelmat lastensuojelun ja muiden sosiaali- ja terveysten palvelujen yhteistyön toimimattomuudessa vaarantavat vakavasti lapsen edun toteutumisen.

Valvira on todennut, että valvontaviranomaisten valvontatyön painotus tulisi saada muuttumaan jälkivalvonnasta ennakolliseen valvontaan, jolloin rajallisilla resursseilla voitaisiin saada mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Valvontaviranomaiset pyrkivät muun muassa palvelunantajien omavalvontaa koskevalla ohjauksella ja valvonnalla sekä kantelujen siirrolla muistutus-käsitteilyyn vaikuttamaan siihen, että valvontaviranomaisten resurssia pystyttäisiin enenevässä määrin

käyttämään ennakolliseen valvontaan ja ohjaukseen. Palvelunantajien omavalvonnan toimimattomuuden vuoksi valvontaviranomaisten valvontaresurssi kohdentuu kuitenkin edelleen suuressa määrin jälkikäteiseen, reaktiiviseen valvontaan.

Saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirastojen käsitys niiden lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien resurssitilanteesta vaihtelee. Lapin aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitivät selvitystä annettaessa lastensuojelun valvontaan käytettävissä olevia resurssejaan riittävinä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto totesi vuonna 2019 saadun yhden henkilötyövuoden lisäresurssin olleen tarpeellinen ja mahdollistaneen paremman sekä systemaattisemman valvonnan. Muut aluehallintovirastot ja myös Valvira pitivät resurssejaan riittämättöminä, mikä muun muassa pidensi käsittelyaikoja ja johti jälkikäteisen valvonnan painottumiseen. Suunnitelmallista ohjaus- ja valvontatyötä sekä lastensuojelulain 80 §:n mukaista valvontaa ei ehditä tehdä.

Valvonnan resurssit eivät siten ole yhtäläisiä valtakunnan eri alueilla, jolloin valvonnan määrä ja laatu vaihtelevat. Tämä johtaa välittömästi alueellisiin eroihin eikä sitä voida pitää alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä.

Nähdäkseni resurssien ohjaamiseen ja kohdentamiseen sekä niiden tasaamiseen alueiden välillä tulisi ministeriöissä kiinnittää enemmän huomiota, jotta kaikkien aluehallintovirastojen toimialueilla olisi riittävästi resursseja vaikuttavan ja laissa säädetyn valvonnan toteuttamiseen. Tämä varmistaisi asiakkaiden oikeusturvan sekä perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjen oikeuksien ja palveluiden toteutumisen yhdenvertaisesti sekä hallinnon asianmukaisen toiminnan.

Olen ottanut useita kertoja kantaa aluehallintovirastojen resursseihin sosiaalihuollon valvonnassa, ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston sosiaalihuollon kantelujen käsittelyaikatilanne on edelleen oman aloitteeni perusteella tutkittavana.

Olen toimittanut valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle 13.3.2019 antamani päätöksen ([OKV/8/50/2018](#)), jossa on käsitelty aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontaa ja resursointia. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittivat päätöksen johdosta antamissaan vastauksissa toimenpiteistään asiassa. Valtiovarainministeriö muun muassa asetti 24.6.2019 aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän, jonka toimikausi päättyi 30.6.2021.

Tein Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 9.4.2019 laillisuusvalvontakäynnin, jolloin ilmeni, että aluehallintovirastossa oli käsiteltävänä verraten pitkään vireillä olleita sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita. Kyseisten tietojen perusteella otin tutkittavakseni sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyn viipymisen aluehallintovirastossa. Annoin 23.6.2020 asiassa päätöksen

([OKV/68/70/2020](#)), jonka johtopäätöksissä totesin muun muassa, että vaikka kanteluiden kertymiseen aluehallintovirastossa ja niiden käsittelyaikojen pidentymiseen olivat vaikuttaneet viraston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat, pidin asian tärkeyden vuoksi tarpeelliseksi saattaa aluehallintoviraston tietoon näkemykseni perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n säännöksissä turvatus viivytyksettömän käsittelyn tärkeydestä sosiaalihuollon valvon-
nassa.

Tilanteen seuraamiseksi pyysin päätöksessäni aluehallintovirastoa antamaan tietoja sosiaali-
huollon kanteluiden käsittelytilanteesta. Virasto antoi kyseiset tiedot 11.11.2020 ja 11.6.2021 ja niistä ilmeni, että sosiaalihuollon kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika näytti pidentyneen merkittävästi vuodesta 2018 ja yli puolitoista vuotta vireillä olleiden kanteluiden määrä lisäänty-
neen siitä huolimatta, että aluehallintovirasto oli ilmoittamallaan toimenpiteillään pyrkinyt lyhen-
tämään käsittelyaikaa. Otin sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyaikoja koskevan asian uudel-
leen omasta aloitteestani (OKV/2342/70/2021) tutkittavaksi ja pyysin aluehallintovirastoa anta-
maan selvityksen. Aluehallintovirasto antoi selvityksen 14.12.2021 sekä lisätietoja 13.9.2022,
joiden perusteella pyysin sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä selvitystä
siitä, miten ministeriöt ovat turvanneet aluehallintoviraston mahdollisuudet käsitellä sosiaali-
huollon valvontaan kuuluvat kantelut lainmukaisessa ajassa. Lisäksi pyysin ministeriöitä kerto-
maan, miten ne vaikuttavat siihen, että käsittelyajat saadaan kohtuullisiksi ja että ne myös saa-
daan pitkäjänteisesti pysymään kohtuullisina. Pyysin selvityksessä kaikkien muiden keinojen
lisäksi arvioimaan aluehallintoviraston henkilöstöressurssien riittävyyden tavoitteen saavuttami-
selle ja mahdollisen henkilöstön lisäystarpeen. Ministeriöiden selvitykset ovat saapuneet
2.2.2023.

5.3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oman aloitteeni tarkoituksena oli selvittää, kykenevätkö kunnat koronapandemiatilanteessa
huolehtimaan lastensuojelun asiakkaana olevien lasten palvelutarpeista ja havaitsemaan mah-
dolliset uudet lastensuojelun tarpeessa olevat perheet ja lapset. Pyysin tämän vuoksi valvonta-
viranomaisilta tietoja lastensuojelun tilanteesta kunnissa.

Selvityksistä ilmeni, että pandemian poikkeusolojen ja rajoitusten vuoksi perheissä tehtävä so-
siaalityö ja lastensuojelutyö oli ainakin osin vähentynyt ja muuttunut. Joitain palveluja sekä
myös kotikäyntejä oli vähennetty tai kokonaan lopetettu, mikä on todennäköisesti vaikuttanut
haitallisesti perheiden ja lasten tilanteeseen ja sen selvittämiseen. Toisaalta oli kehitetty uuden-
laisia työmuotoja muun muassa puhelimitse sekä etäyhteydellä tai kohtaamisia oli järjestetty
ulkotiloissa. Sosiaalityöhön ja lastensuojelutyöhön oli myös siirretty henkilöstöä muista pande-
mian vuoksi supistetuista tai suljetuista palveluista.

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan lapsiperheiden palvelujen tarve oli pandemian aikana kasvanut ja lastensuojelu kuormittui, kun muut palvelut vähenivät tai lakkasivat poikkeusoloissa kokonaan. Huolta aiheuttivat erityisesti perhe- ja lähisuhdeväkivallan ja päihteiden käytön lisääntyminen, vanhempien uupuminen muuttuneessa tilanteessa, psyykkisten ongelmien syventyminen sekä parisuhdeongelmien ja sitä kautta lasten huolto- ja tapaamisriitojen paheneminen. Lasten ja nuorten oireilua lisäsivät ja pahensivat kodin olosuhteet, etäopetus, harrastuksien tauolla oleminen, liikkumisen rajoittaminen ja normaalin sosiaalisen kanssakäymisen rajoitteet. Selvitysten mukaan poikkeustilan aiheuttama kuormitus tulisi näkymään lastensuojelussa etenkin pitkän ajan kuluessa, sillä avuntarve uhkasi pandemian oloissa jäädä piiloon, jolloin ongelmat kasautuvat.

Selvityksissä on viitattu THL:n tutkimus- ja tilastoraportteihin, joissa on esitetty samansuuntaisia havaintoja. THL:n mukaan uusien asiakkaiden ja lastensuojeluilmoitusten määrä olivat kasvaneet lähes puolessa kunnista ja erityisesti koulutoimen tekemät lastensuojeluilmoitukset olivat lisääntyneet. Kunnista 65 prosenttia oli arvioinut lastensuojelun asiakkaana olevien lasten mielenterveysongelmien lisääntyneen ja 55 prosenttia kunnista oli raportoinut lastensuojelun asiakkaana olevien lasten vanhempien mielenterveysongelmien lisääntymisestä. Lastensuojelun asiakkaiden oli ollut erityisen hankalaa saada koulutoimen ja oppilashuollon palveluita (56 prosenttia) sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluita (62 prosenttia). Kunnista 93 prosenttia oli arvioinut pandemian lisäävän asiakasmääriä ja 79 prosenttia oli arvioinut sijoitusten määrän kasvavan pitkällä tähtäimellä.

Selvitysten mukaan ainakin osalla kunnista/kuntayhtymistä oli vaikeuksia vastata lisääntyneeseen palvelujen tarpeeseen muun muassa sen vuoksi, että pätevistä lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä oli pulaa. Selvityksistä ilmeni lastensuojelupalvelujen tarpeen lisääntyminen myös riittämättömien perus- ja mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen vuoksi.

Valvira on viitannut kunnissa pitkään vallinneeseen pulaan pätevistä lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä. Jos tilanteeseen ei löydetä ratkaisua, se voisi Valviran mukaan johtaa kuntien lastensuojelupalvelujen kriisiytymiseen. Selvityksistä ilmeni, että useissa kunnissa/kuntayhtymissä oli vaikeuksia rekrytoida sosiaalityöntekijöitä ja sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus oli suurta. Erityisesti pienet kunnat olivat haavoittuvia. Selvityksissä on tuotu myös esille pulaa lastensuojelulaitosten henkilökunnasta.

Saaduista selvityksistä on pääteltävissä, että koronapandemia oli aiheuttanut monista syistä lasten ja nuorten oireilun lisääntymistä ja pahenemista, jolloin palvelujen tarve oli lisääntynyt. Koronapandemian oloissa myös palvelujen tarpeen havaitseminen saattoi viivästyä tai palvelujen tarve jäädä huomaamatta, jolloin tilanne paheni. Lastensuojelun suuret ongelmat, varsinkin pula pätevistä lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä sekä riittämättömät mielenterveys- ja psykiatriset palvelut, olivat olleet nähtävissä jo ennen koronaa. Koronapandemian aikana ilmenneet

uudet ongelmat ja lastensuojelun tarpeen lisääntyminen olivat kärjistäneet aiempia ratkaisemattomia ongelmia.

Selvityksistä ilmeni eroja lastensuojelupalveluissa eri kunnissa ja alueilla riippuen muun muassa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden saatavuudesta. Sote-uudistuksen tultua voimaan palvelujen yhdenmukaisuuteen eri hyvinvointialueilla on nähdäkseni paremmat mahdollisuudet kiinnittää huomiota. Samoin voimavarojen tasaamiseen on enemmän keinoja.

Hyvinvointialueilla on käsitykseni mukaan mahdollisuuksia ratkaista edellä mainittuja sosiaalityöntekijöiden ja mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen saatavuutta koskevia ongelmia. Selvityksissä tähdennetään monissa kohdin pienten kuntien sosiaalitoimien haavoittuvuutta. Suurempana yksikkönä hyvinvointialueella ei ole tätä ominaisuutta.

Selvityksissä mainitussa THL:n ja Turun yliopiston tutkijaryhmän tutkimuksessa oli todettu, että kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista 62 prosentilla diagnosoitiin erikoissairaanhoidossa jokin psykiatrinen sairaus tai neurokehityksellinen häiriö ennen 18 vuoden ikää vastaavan luvun ollessa muilla lapsilla 18 prosenttia. Tämän vuoksi lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palveluiden saatavuus ja toimivuus on erityisen tärkeää lastensuojelun asiakkaana ja kodin ulkopuolelle sijoitettuna korostetun haavoittuvassa asemassa oleville lapsille ja nuorille. Saa- duista selvityksistä ilmenee, että hoitoon pääsyssä ja hoidon toteutumisessa on suuria ongelmia. Aluehallintovirastot ovat todenneet, että puuttuvia mielenterveys- ja psykiatrisia palveluja joudutaan paikkaamaan sijoittamalla lapsia sijaishuoltoon ja että hoitojaksot muun muassa jäävät liian lyhyiksi, jolloin huonokuntoiset ja -vointiset lapset jäävät lopulta lastensuojelun vastuulle. Valvontaviranomaisten arvion mukaan myös lasten ja nuorten tarpeiden mukaiset ja soveltuvat päihdepalvelut edellyttävät kehittämistä.

Edellä mainitussa lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatrisia palveluita koskevassa päätöksessäni totesin, että koronapandemian vaikutukset lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen järjestämiselle, hoidon saatavuudelle, saavutettavuudelle ja toteutumiselle sekä hoidon todentamiselle olivat olleet huolestuttavia. Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen järjestäminen muuttui sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Hyvinvointialueiden perustaminen voi tarjota uusia mahdollisuuksia pureutua edellä mainitussa päätöksessäni kuvattuihin jo koronapandemiaa edeltäneisiin, mutta sen myös pahentamiin ongelmiin.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueille on nähdäkseni mahdollista ratkaista Valviran mainitsemia lastensuojelun ja muiden sosiaali- ja terveystalveluiden yhteistyön ongelmia erityisesti lastensuojelun ja mielenterveys- ja päihdepalvelujen liittymäpinnoilla. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin esittänyt yhtenä strategisena painopisteenä

palvelujärjestelmän toimimisen kokonaisuutena ja lapsen ja hänen läheistensä tarpeisiin vastaamisen oikea-aikaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö on painottanut lastensuojelun työntekijöiden riittävän määrän ja osaamisen tärkeyttä lastensuojelun uudistamisessa. Hallituksen esityksessä laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamiseksi, jolla säädettiin lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta ([HE 170/2021 vp](#)), on todettu, että vuonna 2017 lähes puolessa kuntia asiakkaita oli yli 40 ja viidenneksessä kunnista yli 60 yhtä lastensuojelun sosiaalityöntekijää kohden. Pahimmillaan asiakkaita oli yli 100. Lastensuojelun sosiaalityöntekijätilanne on haastava. Kohtuuttoman suuri työmäärä, palkkaus, työn heikko arvostus ja lastensuojelun julkisuuskuva saavat sosiaalityöntekijät hakeutumaan kuntatyönantajalta muihin tehtäviin. Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointivaikkeudet heijastuvat suoraan asiakastyöhön. Etenkin lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ja nuoret ovat tuoneet esiin sosiaalityöntekijätilanteen haitallisia vaikutuksia heidän elämäänsä. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että tulevilla hyvinvointialueilla on suurempina toimijoina lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet organisoida lastensuojelun sosiaalityötä ja tehdä sisäisiä järjestelyjä, joilla ehdotetun mitoituksen toteutus voidaan varmistaa. Hallituksen esityksessä on yhteenveto uudistuksen riskeistä ja yhteenveto työvoiman lisäyksen väylistä.

Edellä mainitussa lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatrisia palvelua koskevassa päätöksessäni ([OKV/294/70/2020](#)) pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan viimeistään 30.6.2023 tietoja ministeriön hallinnonalalla tekeillä tai suunnitteilla olevista toimenpiteistä, joilla lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen saaminen ja toteutuminen voitaisiin turvata. Jatkan asian seuraamista ja arviointia sosiaali- ja terveysministeriön tietojen ja muiden saatavissa olevien tietojen perusteella.

Selvitysten mukaan pandemia oli vaikuttanut lastensuojelulaitosten valvontaan edellä esitetyllä tavalla. Olen edellä todennut, että valvonta ei ole ollut yhdenmukaista eri alueilla. Valvonnan yhdenmukaisuuteen eri hyvinvointialueilla on kiinnitettävä huomiota.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi Valviralle ja pyydän toimittamaan päätöksen aluehallintovirastoille tiedoksi.

Lähetän päätökseni sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi ja huomioon otettavaksi lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa, lastensuojelun lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa sekä lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen ohjauksessa ja suunnittelussa.

Pidän välttämättömänä, että etäyhteysien käytön salassapitoa ja tietoturvaa koskevat vaatimukset tarkistetaan. Pyydän ministeriötä arvioimaan tätä koskevien toimenpiteiden tarvetta ja toimittamaan arvionsa minulle viimeistään 29.9.2023.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavalle valtiovarainministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen