



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

Susanna Hoikkala
Raija Kojo
Jaana Tervo
Teija Aaltonen

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli

Kohti lapsikeskeistä ja
lapsenoikeusperustaista toimintatapaa

TYÖPAPERI

Työpaperi 19/2017

Susanna Hoikkala, Raija Kojo, Jaana Tervo ja Teija Aaltonen

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli

Kohti lapsikeskeistä ja
lapsenoikeusperustaista toimintatapaa



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Taitto: Taittotalo PrintOne

ISBN 978-952-302-854-8 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-302-855-5 (verkkajulkaisu)

ISSN 2323-363X (verkkajulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-855-5>

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy
Helsinki, 2017

Esipuhe

Tämä raportti on yksi viidestä Lapsi- ja perhepalveluiden (LAPE) muutosohjelmassa tuotetusta lastensuojelun työpajatyöskentelyn mallinnusraportista. Syksyllä 2016 toteutetun työpajatyöskentelyn tavoitteena oli paikantaa monipuoliseen tietoon perustuvia palvelumalleja ja työskentelytapoja, joiden avulla lapset ja heidän läheisensä voivat jatkossa saada lastensuojelulta kokonaisvaltaista ja monipuoliseen osaamiseen perustuvaa, yksilöllistä ja joustavaa tukea ja apua. Mallinnustyöskentely toteutettiin osana laajaa erityistason palvelujen työpajaprosessia. Mallinuksissa on työstyetty lastensuojelun sosiaalityön, perhetyön ja perhekuntoutuksen, lastensuojelun laitoshoidon ja perhehoidon sekä sijaishuollon valvonnan uudistamistarpeita.

Mallinnustyöskentely on paitsi lastensuojelua koskevien tavoitteiden ja kehittämissuuntien määrittelyä, myös ensimmäinen vaihe prosessissa, jossa kokeillaan lastensuojelun kehittämistyön organisointia kansallisesti koordinoituna, tutkimusperustaisena ja verkostomaisesti toimivana rakenteena. Tavoitteena on kerätä Lapsi- ja perhepalveluiden (LAPE) muutosohjelman aikana kokemusta sellaisesta rakenteesta ja toiminta-tavasta, jossa asiakkaat, työntekijät, tutkijat, johto ja yhteistyökumppanit tuottavat yhdessä tietoa ja syven-tävät ymmärrystä laadukkaasta lastensuojelusta tiiviissä vuoropuhelussa. Toiveena on, että tällainen raken-ne löytää myöhemmin paikkansa myös tulevista kansallisista ja maakunnallisista SOTE-kehittämisrakenteista.

LAPE-ohjelmassa syksyn 2016 aikana toteutettua mallinnusvaiheen työskentelyä varten koottiin kaikkiaan kymmenen mallinnustyöryhmää. Näistä viisi keskittyi edellä mainittuihin lastensuojelun teemoihin. Jokaisessa ryhmässä toimi kaksi puheenjohtajaa, toinen sosiaali-, ja toinen terveydenhuollon edustaja. Puheenjohtajien tehtävänä oli vastata oman työryhmän työskentelyn suunnittelusta ja työskentelyn johtamisesta. Jokaiseen ryhmään nimettiin myös 1-2 sihteeriä, joiden tehtävänä oli työskentelyn dokumentointi ja saattaminen kirjalliseen muotoon. Mallinnustyöryhmien kokoonpanossa pyrittiin sekä moniäänisyyteen että alueelliseen kattavuuteen. Mukaan etsittiin toimijoita sosiaali- ja terveyspalveluista, erityis- ja perustasolta, järjestöistä, yliopistoista, korkeakouluista ja kokemusasiantuntijoiden verkostoista. Kokoonpano eri työryhmissä kuitenkin vaihteli, eikä kaikissa ryhmissä ollut mukana esimerkiksi peruspalveluiden edustajia. Jatkossa on tärkeää, että lastensuojelua koskevaa keskustelua käydään laajasti eri toimijoiden kanssa.

Lastensuojelun mallinnusraportit on tarkoitettu luomaan perustaa lastensuojelun kehittämiseksi osana lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuutta. Alustavat mallinnukset kuvaavat ja perustelevat lastensuojelua koskevia, moniäänisen toimijajoukon yhdessä määrittelemiä muutossuuntia. Vaikka mallinnukset ehdotta-vat ja perustelevat uudenlaisia toimintatapoja lastensuojelun eri toiminta-alueille, ei kyse ole kuitenkaan ohjeista tai oppaista. Sen sijaan on etsitty alustavaa, lastensuojelun eri toiminta-alueita koskevaa konsensusta, jota tullaan tarkentamaan ja syventämään LAPE-ohjelman aikana laajassa dialogissa eri toimijoiden kanssa.

Mallinnustyöskentely ja sen tuloksena syntyneet raportit eivät olisi olleet mahdollisia ilman kymmenien eri maakunnista, organisaatioista ja verkostoista tulevien henkilöiden vapaaehtoista osallistumista syksyn 2016 työskentelyyn kesäkuusta joulukuuhun. Erityiset kiitokset kuuluvat kunkin työryhmän puheenjohtajille ja sihteeille. Suurena ilonaiheena työskentelyssä on ollut se, että kaikissa mallinnustyöryhmissä on ollut mukana asiakkaiden ääntä ja kokemuksia edustavia kokemusasiantuntijoita. Lämmin kiitos kaikille työskentelyyn eri rooleissa osallistuneille!

Päivi Petrelius
lastensuojelun kehittämisspäälikkö
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Tiivistelmä

Susanna Hoikkala, Raija Kojo, Jaana Tervo & Teija Aaltonen. Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa. Terveystieteiden tutkimuslaitos (THL). Työpaperi 19/2017. 48 sivua. Helsinki 2017. ISBN 978-952-302-854-8 (painettu), ISBN 978-952-302-855-5 (verkkopainettu)

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma LAPE on hallituksen kärkihanke. Muutosohjelma vahvistaa lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuvaa toimintakulttuuria päätöksenteossa ja palveluissa tuomalla käyttöön lapsivaikutusten arvioinnin sekä välineitä lapsilähtöiseen budjetointiin ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ja palveluiden seurantaan.

Lastensuojelussa muutosohjelma vahvistaa lasten osallisuutta ja lapsikeskeistä työskentelyä. Lastensuojelun kehittämistyössä luodaan uudenlaisia toimintamalleja lapsi- ja perhekohdalliseen sijaishuollon ohjaukseen ja valvontaan. Sijaishuollolla on haastava yhteiskunnallinen tehtävä. Sijaishuollolla tarkoitetaan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai hallintotuomioistuimen antaman määräyksen perusteella järjestettyä lapsen hoitoa ja kasvatusta kodin ulkopuolella.

Tässä raportissa esitetään lapsikeskeinen ja lapsenoikeusperustainen sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan toimintamalli. Lisäksi esitetään keinoja sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi sekä heidän omia oikeuksiaan koskevan tietoisuuden vahvistamiseksi. Mallin tarkoituksena on selkiyttää ja yhdenmukaistaa nykyisiä toimintatapoja sekä eri ohjaus- ja valvontatoimijoiden rooleja ja vastuunjakoja. Mallia vuonna 2016 työstänyt mallinnusryhmä esittää valtakunnallisen lähtötason selvittämisen välttämättömyyttä vuoden 2017 aikana. Tässä tarkastettaisiin kaikki perhe- ja laitoshoidon sijoituspaikat yhdenmukaisella mallilla. Lisäksi perustieto kerätään ja dokumentoidaan yhdenmukaisesti sijaishuoltoapaikkarekisteriin valtakunnallisten sijaishuollon laatukriteereiden määrittämiseksi.

Yhdenmukaisen tarkastelun uskotaan lisäävän lapsen osallisuutta ja oikeusturvaa tukevia toimintatapoja. Lisäksi se luo pohjaa lasten ja nuorten hyvinvointia ja palvelukokemuksia parantavalle seuranta- ja raportointijärjestelmälle.

Innovaatioina mallinnusryhmä esittää kansallisen sijaishuoltoapaikkarekisterin perustamista, nykyisten päällekkäisyyksien purkamista, valvonnan dokumentaation yhtenäistämistä, vertaisarviointimenettelyjen kehittämistä sekä ohjaus- ja valvontatoiminnan tietopohjan ja osaamisen vahvistamista.

Mallinnusraporteissa esille tuodut syksyn 2016 LAPE-työpajaprosessin ehdotukset on tarkoitettu lähtökohdaksi jatkokeskustelulle ja edelleen kehitettäväksi yhdessä maakuntien toimijoiden, kehittäjien, ammattilaisten, tutkijoiden ja kokemusasiantuntijoiden kanssa. Jatkotyöskentelyssä on tärkeää tarkentaa ja etsiä ratkaisuja myös siihen, miten raporteissa kuvattu kunkin teeman 'malli' on sovitettavissa uudistuviin maakunnallisiin palvelurakenteisiin ja yhteen muiden LAPE-ohjelmassa kehittämiskohteena olevan mallien kanssa. Ehdotuksen perustana raportissa ovat mallinnusryhmässä työskennelleiden ammattilaisten ja myös tutkimustietoon perustuvat näkemykset siitä, että vaativassa, perheitä tukevassa työssä eri tasoilla tarvitaan kokonaisvaltaista ja monipuolista työskentelyä. Tämä työskentely tunnistaa ja tavoittaa riittävän laaja-alaisesti keskeiset perheen elämään vaikuttavat yksilötason, perheen sisäisen vuorovaikutuksen ja arjenhallinnan sekä sosiaalisen tason ilmiöt ja kykenee vaikuttamaan niihin oikean osaamisen avulla riittävän monipuolisesti.

Sammandrag

Susanna Hoikkala, Raija Kojo, Jaana Tervo & Teija Aaltonen. Modell för styrning och övervakning av vård utom hemmet. Mot en barninriktad handlingsmodell baserad på barnets rättigheter. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Diskussionsunderlag 19/2017. 48 sidor. Helsingfors 2017. ISBN 978-952-302-854-8 (tryckt), ISBN 978-952-302-855-5 (nätpublikation)

Programmet för utveckling av barn- och familjetjänster LAPE är ett av regeringens spetsprojekt. Reformprogrammet stöder en verksamhetskultur som baserar sig på barnets rättigheter i beslutsprocessen och servicen genom att införa bedömning av vilka konsekvenser besluten har för barnen samt använda verktyg för barnorienterad budgetering och uppföljning av barnens, de ungas och familjernas välbefinnande.

Inom barnskyddet stärker programmet barnens delaktighet och barnorienterat arbete. I arbetet med att utveckla barnskyddet skapas nya verksamhetsmodeller för barn- och familjeinriktad styrning och övervakning av vård utom hemmet. Vården utom hemmet fyller en viktig uppgift i samhället. Med vård utom hemmet avses vård och uppfostran utanför hemmet av omhändertagna barn, barn som placerats i brådskande ordning eller barn vars vård ordnas på förordnande av förvaltningsdomstolen.

I denna rapport presenteras en verksamhetsmodell för styrning och övervakning av vård utom hemmet som är barninriktad och baserar sig på barnets rättigheter. Här presenteras också sätt att trygga rättssäkerheten för placerade barn och unga samt stärka deras kännedom om sina egna rättigheter. Syftet med modellen är att göra befintliga tillvägagångssätt klarare och mer enhetliga samt skapa klarhet i rollerna och ansvarsfördelningen inom styrningen och övervakningen. Den grupp som arbetat med modellen under 2016 lägger fram motiveringar till varför en utredning av den nationella utgångsnivån är nödvändig under 2017. I utredningen av utgångsnivån är avsikten att granska alla placeringsplatser inom familje- och institutionsvården efter en enhetlig modell. Grundläggande information samlas också in och dokumenteras på ett enhetligt sätt i ett register över placeringsplatser för vård utom hemmet, i syfte att fastställa riksomfattande kvalitetskriterier för vården utom hemmet.

Den enhetliga granskningen förväntas gynna tillvägagångssätt som stöder barnets delaktighet och rättssäkerhet. Den utgör också en grund för ett uppföljnings- och rapporteringssystem som kartlägger barns och ungas välbefinnande samt hur de upplever servicen.

Innovationer som arbetsgruppen presenterar är att inrätta ett nationellt register över placeringsplatser för vård utom hemmet, avveckla de nuvarande överlappningarna, göra dokumentationen över övervakningen mer enhetlig, utveckla metoder för kollegial utvärdering samt utveckla kunskapsunderlaget och kompetensen inom styrningen och övervakningen.

De förslag ur arbetsprocessen med workshoppar i LAPE hösten 2016 som nämns i modellarbetsgruppens rapporter är avsedda som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner och kan vidareutvecklas i samarbete med landskapens aktörer, utvecklare, yrkesutbildade personer, forskare och erfarenhetsexperter. När arbetet fortsätter är det viktigt att precisera och söka lösningar på hur den ”modell” för varje tema som beskrivs i rapporterna kan anpassas till landskapens förnyade servicesstrukturer och övriga modeller som utvecklas inom ramen för LAPE. Förslaget i rapporten grundar sig på arbetsgruppens yrkeserfarenhet och på forskningsbaserad kunskap om att det krävande arbetet med familjer bör vara helhetsinriktat och mångkunnigt på många olika nivåer. Detta arbete bör i tillräcklig omfattning identifiera och nå de centrala fenomen som påverkar familjelivet på individnivå, på familjenivå i fråga om interaktion och vardagshantering samt på social nivå, och kan påverka dessa fenomen på ett mångsidigt sätt med hjälp av rätt kompetens.

Sisällys

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Sammandrag	5
1. Mallin tavoitteet ja työryhmän toimeksianto	7
2. Lähtökohtia	10
2.1 Sijaishuollon muodot	10
2.2 Lapsen asema ja osallisuus sijaishuollossa	11
3. Mallinnuksen taustaa	13
4. Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan nykytilasta - muodot ja keinot	14
4.1 Sijaishuoltomuotojen erilainen asema	14
4.2 Ohjauksen ja valvonnan keinot	15
4.3 Ohjaus- ja valvontakulttuurista sote-palveluissa ja -uudistuksessa	19
4.4 Mallinnusryhmän havainnot	20
5. Eri viranomaistoimijat ja muita valvonnan keinoja	22
5.1 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja aluehallintovirastot	22
5.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri	24
5.3 Sijoittaja- ja sijaintikunnat	24
5.4 Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä	25
5.5 Sosiaaliasiamies	26
6. Kehittämisehdotukset ja toimintamallin keskeiset ideat	27
6.1 Lapsikohtainen valvonta lapsen hyvinvoinnin ja palvelukokemusten säännöllisellä seurannalla	29
6.2 Lapsen kuuleminen ja osallisuus	30
6.2.1 Yksilötaso	31
6.2.2 Ryhmätaso	32
6.2.3 Yhteiskunnallinen taso	32
6.3 Valtakunnallinen yhdenmukaisuus	32
6.4 Mikä toimintamallissa on uutta?	33
7. Keskeiset tutkimusperustelut	34
8. Ohjaavat periaatteet ja mallin toteuttaminen	37
8.1 Uuden toimintamallin toteuttamisesta ja onnistumisen arvioinnista	37
9. Suositukset	40
Mallinnustyöryhmän jäsenet	41
Lähteet	42
Liite 1. Valvontataulukko	47

1. Mallin tavoitteet ja työryhmän toimeksianto

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai hallintotuomioistuimen antaman määräyksen perusteella järjestettyä lapsen hoitoa ja kasvatusta kodin ulkopuolella (lastensuojelulaki 417/2007, LsL, 49 § 1 mom)¹. Lapsi voidaan sijoittaa sijaishuoltoon väliaikaisesti myös vanhempiensa kanssa tai muun huoltajan hoidettavaksi ja kasvatettavaksi (LsL 49 § 3 mom.).

Sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona tai muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla (LsL 49 § 2 mom)². Olennaista on, että lapsen hoito ja huolenpito järjestetään lapselle tarkoituksenmukaisella tavalla. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä ja myös tähän seikkaan on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa lapsen tarpeenmukaista sijaishuollon järjestämistä. Yksi tärkeimmistä sijaishuollossa olevan lapsen oikeuksista on oikeus pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin (LsL 4 § 3 mom ja 50 §).

Sijaishuollolla on haastava yhteiskunnallinen tehtävä: sen tulee vastata erilaisten ja eri taustoista tulevien lasten yksilöllisiin tarpeisiin, tarjota heille turvallinen kasvuympäristö ja saada aikaan tarvittavia muutoksia. Sijaishuolto ymmärretään tässä raportissa sisällöllisesti erittäin vaativaksi ihmissuhdetyöksi, jota toteutetaan voimassa olevan lainsäädännön pohjalta ja olemassa olevissa (palvelu)rakenteissa³. Ohjauksen ja valvonnan keskeisenä tehtävänä on varmistaa sijaishuollon toteutuminen lain- ja asianmukaisesti. Niiden tehtävänä on myös jokaisen lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen turvaaminen ja tarpeisiin vastaaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Niillä pyritään varmistamaan hyvä ja laadukas hoito ja kasvatusta sekä perheen jälleenyhdistämistyöskentely sijaishuollon piirissä oleville.

Tässä esitellään lapsikeskeisen ja lapsenoikeusperustaisen sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan toimintamalli, jonka tarkoituksena on selkiyttää ja yhdenmukaistaa nykyisiä toimintatapoja sekä eri ohjaus- ja valvontatoimijoiden rooleja ja vastuunjakoja⁴. Valvonnalla tarkoitetaan sekä sijaishuollon laillisuusvalvontaa (voimassa olevan lainsäädännön ja muiden normien sekä hyvän hallintotavan toteutumisen arviointia ja valvontaa) että sen tarkoituksenmukaisuuden valvontaa ja toiminnan tukemista ohjauksen erilaisin keinoin (kuten informaatio-ohjaus). Valvonnan konkreettisessa toteuttamisessa ovat läsnä sekä kontrollin että tuen antamisen ja ohjaamisen elementit.

Mallissa erotetaan sijaishuoltopaikka- ja lapsikohtainen valvonta sekä huomioidaan eri sijaishuoltomuotojen erityispiirteet. Mallin tavoitteena on vahvistaa keinoja sijoitettujen lasten ja nuorten tarpeiden kuulluksi tulemiseksi omissa sijaishuoltoyhteisöissään ja lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja.

1 Ilmaisu ”lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle” noudattaa vakiintunutta käytäntöä ja voimassa olevan lastensuojelulain muotoilua. Mallinnusryhmän työskentelyssä ilmeni, että kyseinen ilmaisu voi olla lapsen tai nuoren mielestä esimerkiksi leimaava tai hämärtää kodin kokemuspohjaista määrittelyä. Sijaishuoltopaikka on lapselle usein koti, joissakin tapauksissa ainoa koti ja tällöin ilmaisu ”kodin ulkopuolelle sijoittaminen” voi tuntua loukkaavalta.

2 Vuonna 2015 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 17 664 lasta ja nuorta, joista oli kiireellisesti sijoitettuja 3 733 (0,3 % väestön lapsista) ja huostaanotettuna 10 501 (prosentti väestön alle 18-vuotiaista). Vuoden lopussa yli puolet sijoitetuista oli perhehoidossa ja heistä 13 % sukulais- tai läheisperheissä. (THL, 2016.)

3 Sijaishuollon haasteellinen tehtävä tunnustetaan myös kansainvälisessä keskustelussa (ks. esim. Davidson 2010, 407), jossa sijaishuollon tehtävään viitataan myös yhteiskunnallisen/julkisen vanhemmuuden käsitteellä (corporate parenting).

4 Tarve sosiaalihuollon valvonnan yhtenäistämiseksi todettiin myös valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston Valviran perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 131/2008 vp, 7–8), ja sijaishuollossa sen yhtenäistämiseksi on edelleen ilmeinen tarve.

heidän tehtävistään sekä erilaisista lastensuojelun perhe- ja laitoshoidon valvonnan muodoista (ks. liite 1). Lisäksi on tutustuttu kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen sekä toimintamalleja kuvaaviin materiaaleihin. Koottua aineistoa on hyödynnetty nyt esitettävässä mallinnuksessa, mutta sitä on mahdollisuus käyttää myös jatkotyöskentelyssä. Mallinnus pohjautuu em. tietoon ja ryhmän yhteistyöskentelyssä syntyneeseen ymmärrykseen.

Mallinnustyöskentelyssä on huomioitu *asiakasnäkökulmia* erityisesti lapsen ja nuoren asemasta käsin ryhmän työskentelyssä mukana olleiden kokemusasiantuntijoiden kautta, *ammattilaisnäkökulmia* (sijaishuollossa työskentelevät ja sijaisvanhemmat, lastensuojelun työntekijät ja laillisuusvalvojat), *organisaationäkökulmia* (sijaishuoltoapaikat, lastensuojelu, valvovat viranomaiset) ja *poliittis-hallinnollisia* näkökulmia LAPE-ohjelman ja hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

2. Lähtökohtia

2.1 Sijaishuollon muodot

Sijaishuollon muodoista perhehoito on ensisijainen⁷ laitoshoidon nähdessä⁸. *Perhehoidolla* tarkoitetaan hoidon tai muun osa- tai ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä perhehoitajan yksityiskodissa tai hoidettavan kotona⁹. Perhehoidon muotoja ovat toimeksiantosuhteinen ja ammatillinen eli ”luvanvarainen” perhehoito. Lastensuojelun perhekodeista käytetään puhekielessä usein käsitettä sijaisperhe ja perhehoitajista käsitettä sijaisvanhempi/-vanhemmat, mutta tässä mallinnuksessa noudatamme voimassa olevan lainsäädännön käsitteistöä.

Perhehoidon tavoitteena on antaa perhehoidossa olevalle henkilölle mahdollisuus kodinomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin sekä edistää hänen perusturvallisuuttaan ja sosiaalisia suhteitaan¹⁰. *Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa* kunta tai kuntayhtymä tekee toimeksiantosopimuksen perhehoitajan kanssa tai sopimuksen perhehoidon järjestämisestä yksityisen perhehoidon tuottajan kanssa¹¹.

Ammatillinen perhehoito on perhehoitoa, jota annetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitetun luvan perusteella ammatillisessa perhekodissa¹². Se on perhe- ja laitoshoidon väliin sijoittuva sijaishuoltomuoto, jossa edellytetään vahvempaa osaamista kuin tavallisilta perhekodeilta. Ammatillisissa perhekodeissa ei voida käyttää lastensuojelulain 11 luvun mukaisia rajoituksia yhteydenpidon rajoittamista¹³ lukuunottamatta, koska niitä ei lueta lastensuojelulain 57 §:n mukaisiksi lastensuojelulaitoksiksi (poikkeuksena ns. laitosluvulla toimivat ammatilliset perhekodit).

Lastensuojelun *laitoshoidoa* järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla¹⁴. Lastensuojelulaitoksia, joissa voidaan järjestää lapsen sijaishuoltoa ja laitoshuoltoa ovat lastenkodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset¹⁵. Muita lastensuojelulaitoksia ovat esimerkiksi vastaanottokodit ja nuorisokodit. Lastensuojelulaitoksia ylläpitävät lähinnä valtio, kunnat ja yksityiset yhteisöt¹⁶.

Lapsen sijaishuoltopaikka tulee valita lapsen edun mukaisesti¹⁷. Valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin, lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarusuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta¹⁸.

Nykyisin sijaishuoltopalvelut ovat usein toiminnallisesti eriytyneet siten, että tavanomaisen tai perinteisen palvelun rinnalle on muodostunut erikoistuneita palvelumuotoja. Tähän on

7 LsL 50 §

8 Vaikka lastensuojelulaissa sijaishuollon muodoista käytetään käsitteitä perhehoito ja laitoshuolto, käytämme tässä mallinnuksessa laitoshuollosta myös laitoshoidon käsitettä. Hoidon käsite ei kuitenkaan liity mitenkään terveydenhuollossa tarkoitettuun hoitoon.

9 Perhehoitolaki 263/2015, 3 §

10 Perhehoitolaki 1 §

11 Perhehoitolaki 3 §; www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-muodot/perhehoito

12 Perhehoitolaki 4 §

13 LsL 62 §

14 LsL 50 §

15 LsL 57 §

16 www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-muodot/lastensuojelulaitokset

17 LsL 4 § 1 mom; lapsen etua määriteltäessä otettava huomioon, mitä LsL 4 § 2 momentissa säädetään.

18 LsL 50 §

osaltaan johtanut kuntien ja kuntayhtymien havaitsemat palvelutarpeet ja sijaishuoltopalveluiden yksityistäminen. Sijaishuoltopalveluista yksityinen sektori tuottaa nykyisin valtaosan (laitospalveluista 84 %¹⁹.) ja ne ovat pääosin kilpailutettuja hankintalainsäädännön periaatteiden mukaisesti. Näin ollen myös hankintalainsäädännöstä on tullut keskeisen sijaishuollon toteuttamista ohjaava normi. Esimerkiksi laitoshoidon palveluita hankitaan lastenkotipalveluina ja vaativan hoidon tai erikoisyksikkötasoisina palveluina tietyiltä erikoisosaamisen alueilta (yksikkö voi olla erikoistunut psykiatriseen osaamiseen tai päihdehuollon kysymyksiin). Vaikka tämä kehitys on muokannut sijaishuoltoa sisällöllisesti, ei nykyisessä lainsäädännössä eritellä lastensuojelun laitoshoidon kovin tarkasti.²⁰

2.2 Lapsen asema ja osallisuus sijaishuollossa

Sijaishuollon luonne ja tehtävä asettavat sijoitetun lapsen erityisasemaan ja erityisen suojelun piirissä olevaksi, koska sijaishuoltoon sijoittamisessa on kyse erittäin merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Siinä puututaan voimakkaasti lapsen ja nuoren sekä hänen perheensä yksityisyyteen ja perusoikeuksiin. Riippumatta siitä, onko lapsi sijoitettu toimeksiantosuhteiseen tai luvanvaraiseen perhehoitoon tai laitoshuoltoon, sijaishuollossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Sijaishuollossa ollaan toistuvasti tekemisissä lapsen oikeusturvaan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvien kysymysten parissa. Kaikissa sijaishuoltomuodoissa onkin kiinnitettävä jatkuvasti erityistä huomiota lapsen perus- ja ihmisoikeuksien sekä lapsen edun ja tarpeiden mukaisen sijaishuollon toteutumiseen.

Lapsella on oikeus turvalliseen kasvuympäristöön ja erityiseen suojeluun sijaishuollossa. Lapsen asemaa ja oikeuksia sijaishuollossa säätelevät kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lapsen oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen tilanteissa, joissa lapsi on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa, tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, tunnustetaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklassa²¹.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lisäksi näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin 12 (2009)²² lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Sen mukaan sijaishuollossa tulee erityisesti varmistaa, että lapsi kykenee ilmaistamaan näkemyksensä ja että näkemykset otetaan huomioon. Tämä koskee lapsen sijoitukseen liittyviä toimia, huolenpitoa ja kasvatusta sijaishuoltopaikassa sekä sijaishuoltoa yleisesti koskevaa sääntelyä. Lainsäädännön avulla tulee varmistaa, että lapsella on mahdollisuus vaikuttaa asiassaan. Yleiskommentissa edellytetään myös valvovan, toimivaltaisen viranomaisen toimen

19 Ks. Eronen & Laakso 2016, 11.

20 Ks. myös Hoikkala & Lavikainen 2015.

21 Suomi on ratifoinut ja saattanut laintasoisesti voimaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ilman minkäänlaisia varauksia vuonna 1991 (Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 60/1991). Suomi on näin ollen sopimusvaltiona sitoutunut noudattamaan kaikkia kyseisen ihmisoikeussopimuksen velvoitteita.

22 General Comment No. 12 (2009). CRC/C/GC/12, 1 July 2009. The right of the child to be heard. Yleiskommentti suomeksi: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf

olemassa oloa. Sen tehtävänä on mm. kuulla lapsia toiminnassaan ja sille tulee taata pääsy sijaishuoltoaikeisiin²³.

Lisäksi YK on antanut myös erityiset sijaishuollon suuntaviivat lapsen oikeuksista sijaishuollossa²⁴. Kaikissa toimissa lapsen sijaishuoltoon liittyen tulee ensisijaisena olla lapsen etu, joka määritellään jokaisen lapsen kohdalla yksilöllisesti. Lisäksi lapsen näkemykset on otettava huomioon asianmukaisesti iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle tulee antaa tietoa oikeuksistaan ja tulee varmistaa, että hänellä on laillinen edustaja ja oikeusapu tarvittaessa.

Perustuslaissa edellytetään myös, että lapselle annetaan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin²⁵. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säätää lapsen oikeudesta hyvään huoltoon, jonka tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti²⁶.

Lastensuojelulain läpileikkaavana periaatteena on lapsen oikeus osallistua asiassaan²⁷. Sitä koskevana yleislakina on myös huomioitava sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki. Sen mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla²⁸.

23 “ - - a competent monitoring institution, such as a children’s ombudsperson, commissioner or inspectorate, to monitor compliance with the rules and regulations governing the provision of care, protection or treatment of children in accordance with the obligations under article 3. The monitoring body should be mandated to have unimpeded access to residential facilities (including those for children in conflict with the law), to hear the views and concerns of the child directly, and to monitor the extent to which his or her views are listened to and given due weight by the institution itself;”

24 Guidelines for Alternative Care (2010). YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/64/142, 24.2.2010. http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf

25 Perustuslaki 6 § 2 mom: Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

26 Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983), 1 § 1 mom.

27 Esim. LsL 5 § ja 20 §.

28 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), 10 § 1 mom.

3. Mallinnuksen taustaa

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan epäkohdista kertovat viime vuosina julkaistut raportit ja selvitykset, kuten Toimiva lastensuojelu -raporttiin²⁹ kirjatut havainnot ja Valtiontalouden tarkastusviraston lastensuojelua koskeva tuloksellisuustarkastus³⁰. Uskomme sinuun, usko sinäkin -kiertueen raporttiin³¹ on koottu sijaishuollossa olleiden nuorten kokemuksia osallisuudesta ja mm. heidän kokemiaan epäkohtia sijaishuollon valvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin sijaishuoltoa koskevista ratkaisuista ja kannanotoista ilmenee, että sijaishuollon toteuttamista ei valvota riittävästi ja yhdenmukaisin kriteerein. Molemmat tahot ovat ilmaisseet huolensa myös lastensuojelun sosiaalityön ja valvontaviranomaisten resurssien vähäisyydestä.

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan teema nostettiin esille myös keväällä 2016 julkaisussa sijaishuollon epäkohtia ja lasten kaltoinkohtelua ensimmäisen lastensuojelulain aikaan koskeneessa raportissa³², joka toi karulla tavalla esiin sijaishuollon seurannan pettämisen sekä perhe- että laitoshoidossa. Raportin yhden toimenpide-ehdotuksen mukaan sijaishuoltopaikkojen valvonnan tulee olla säännöllistä ja tehokasta ja sen tulee mahdollistaa lasten kohtaaminen ja kuuleminen³³. Selvityksen perusteella sijaishuoltopaikkojen ulkopuolinen valvonta nähdään oleellisen tärkeäksi. Sekä yksittäisten lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden, mutta erityisesti kuntien, aluehallintovirastojen että sosiaali- ja terveysministeriön on syytä säännöllisesti seurata, että valvontaa on myös käytännössä riittävästi ja se toteutetaan lapsen kuulemisen mahdollistavalla tavalla. Valvonnan toteuttamiseen edellytetään riittäviä resursseja. Sijaishuollon epäkohtiin on puututtava ja sitä varten on tarpeen kehittää uusia toimintatapoja.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa Suomen valtiota takaamaan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä koskien erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. Sijoitetulla lapsella on oikeus hänelle annetun hoidon ja hänen sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on edellisen määräaikaisraportoinnin yhteydessä antamissaan loppupäätelmissä todennut sijaishuollon valvonnan olevan puutteellista samoin kuin lasten käytössä olevien valvontamekanismien sekä kehottanut Suomea ryhtymään toimiin, joilla nämä epäkohdat saadaan korjatuiksi³⁴.

YK:n sijaishuollon ohjeissa edellytetään toimivaa valvontamekanismia: valtiolla on vastuu ”jokaisen sijaishuoltoon sijoitetun lapsen turvallisuuden, hyvinvoinnin ja kehityksen valvonnassa ja hoitojärjestelyjen asianmukaisuuden säännöllisessä tarkistamisessa”. Ohjeet syventävät lapsen oikeuksien sopimuksen soveltamista sijaishuoltoa koskevassa päätöksenteossa, toimintaperiaatteissa ja käytännöissä. Lisäksi ne linjaavat sijaishuollon edellytyksiä ja laatua sekä korostavat mm. sijaishuollon tarpeen vähentämiseen tähtäävien toimien tärkeyttä³⁵.

29 Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2013:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

30 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012.

31 Vario ym. 2012.

32 Hytönen ym. 2016.

33 Hytönen ym. 2016, 174–175.

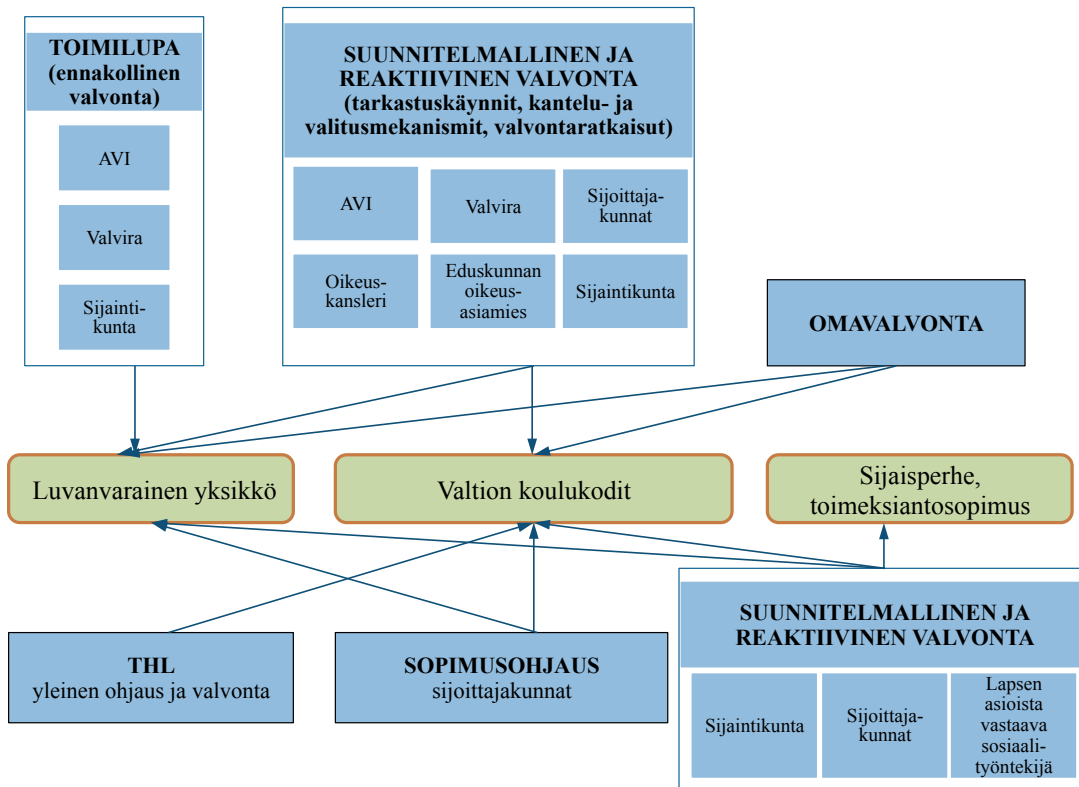
34 YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät ja suositukset Suomelle CRC/C/FIN/CO/4* 7.11.2011, kohdat 33 ja 34d. Ks. myös yleiskommentti nro 16 (2013) sopimusvaltioiden velvoitteista, jotka koskevat yritystoiminnan vaikutusta lasten oikeuksiin CRC/C/GC/16.

35 Ks. käsikirja ohjeiden soveltamista varten CELCIS 2012.

4. Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan nykytilasta - muodot ja keinot

4.1 Sijaishuoltomuotojen erilainen asema

Perhe- ja laitoshoidon valvontamenettelyt ovat osittain erilaiset, kuten alla olevasta kuvios-
ta 1 ilmenee. Luvanvaraiseen/ammattilliseen perhehoitoon ja laitoshoitoon kohdistuu valvon-
taa useamman viranomaisen toimesta kuin toimeksiantosuhteiseen perhehoitoon. Jälkimmäi-
sen valvonta on käytännössä lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden vastuulla, joskin
nykyisin voimassa olevassa perhehoitolaissa on vahvistettu epäkohtaepäilyyn perustuvan val-
vonnan mahdollisuutta³⁶. Luvanvaraista toimintaa valvovat laillisuusvalvojat, sijainti- ja sijoit-
tuskunnat sekä yksittäisten lasten asioissa vastuusosiaalityöntekijät. THL:lla on erityistehtävä
valtion koulukotien ohjauksessa ja valvonnassa³⁷.



Kuvio 1. Sijaishuollon valvonnan nykytila.

36 Perhehoitolaki 21 § ja 22 §

37 Laki Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010) 2 §: ”Valtion koulukotien ja vankilan perheosaston lastensuojelulain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, johto ja valvonta kuuluvat Terveysten ja hyvinvoinnin laitok-
selle. Valtion koulukodeissa annettavaa perusopetusta ja siihen liittyvää muuta opetusta ohjaa Opetushallitus. Lisäksi 1 momentin
mukaista toimintaa valvovat aluehallintovirastot.”

Lapsikohtaisella prosessilla tarkoitetaan ennen kaikkea lapsen asioista vastaavan sosiaaliryhmän vastuulla olevaa sijaishuollon toteutumisen seuranta- ja arviointia. *Sijaishuolto- paikkakohtaiset* keinot ja prosessit ovat eri vaiheissa tapahtuvia ja osittain erilaiset perhe- ja laitoshoidossa.

Ohjaus- ja valvontatoiminta on käytännössä organisoitu eri tavoin eri alueilla, jolloin se vaihtelee myös laadultaan ja intensiteetiltään. Joissakin kunnissa sitä toteuttavat yksittäiset työntekijät, kun taas toisissa kunnissa se toteutetaan keskitetyn asiakasohjauksen toimesta tai alueellisenä yhteistyönä³⁸. Kuntien väliset erot koskien lastensuojelun sosiaaliryhmän resursseja ja työntekijöiden osaamista ovat suuria. Myös lastensuojelun edunvalvojan (LsL 22 §) käyttäminen vaihtelee alueittain ja kunnittain³⁹. Suomessa ei ole käytössä valtakunnallisia laatuksiteereitä, joita voitaisiin hyödyntää palveluiden hankkimisessa ja tuottamisessa, yksittäisen lapsen saaman palvelun vaikuttavuuden seurannassa ja omavalvonnassa.⁴⁰

Sijaishuollon palveluiden kilpailutuksessa laadun määrittely ilman yhdenmukaisia kriteereitä on haasteellista ja vaihtelee merkittävästi kuntien välillä. Kilpailutuksissa määritellyt laatuvaatimukset täyttävät palveluntuottajat asetetaan paremmuusjärjestykseen edullisuusjärjestyksessä; ensisijainen valintaperuste on tuotetun palvelun hinta. Laadullisten tekijöiden sisällyttäminen hankintaedellytyksiin niin, että tosiasiallista vertailua voi syntyä, on sattumanvaraista. Yhdenmukaisuutta kaivataan myös kilpailutetun palvelun laadun tarkistamiseen. Kansallisesti käytössä olevat dokumentit, menetelmät, toimenpiteet ja seuranta tukisivat myös sijaishuollon valvontaa ja sijaishuoltoa tuottavien toimijoiden yhdenmukaista kohtelua.

4.2 Ohjauksen ja valvonnan keinot

Valvonta on julkisen vallan toimintamuoto. Ohjauksen ja valvonnan yhtenä lähtökohtana voidaan pitää perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä turvaamisvelvoite sitoo julkista valtaa käyttäviä viranomaisia kaikessa toiminnassa, ja turvaamisen kohteena ovat muun muassa oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttaminen. Turvaamistehtävä edellyttää valvontaa, ja sen edellytyksenä puolestaan on riittävän yksityiskohtaisen ja velvoittavan lainsäädännön olemassaolo. (Mäenpää 2008, 3–5)⁴¹

Valvonnan muodot voidaan jakaa ennakkoliseen/ennakkovalvontaan, suunnitelmalliseen/säännönmukaiseen ja reaktiiviseen/epäkohtaepäilyyn liittyvään valvontaan. Sisällöllisesti se voi olla laillisuusvalvontaa eli toiminnan lainmukaisuuden arviointia ja seuranta- ja valvontaa olemassa olevaan lainsäädäntöön ja normeihin perustuen. Valvonta voi olla myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointia ja seuranta- ja valvontaa. Ohjauksessa korostuu ennaltaehkäisevä näkökulma. Valtakunnallisella ohjauksella tarkoitetaan sijaishuoltotoiminnan yleistä linjausta ja sääntelyä sekä toimintaa ohjaavien normien määrittelyä. Valtakunnallista yhdenmukaisuutta tarvitaan sen selkiyttämiseksi, mitä osa-alueita milläkin keinoilla valvotaan ja miten kaikkia alalla toimivia palveluntuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti.

38 Esimerkiksi Helsingin sijaishuollon asiakasohjaus, Satakunnan lastensuojelun kehittämissyksikkö, Asiakasohjaus Luotsi ja Sijaishuoltoyksikkö Tammi (ent. Varsinais-Suomen sijaishuoltoyksikkö).

39 Yhtenä kysymyksenä mallinnustyössä nousi edunvalvojen toiminnan laadunvalvonta eli pohdinta siitä, miten se toteutuu alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tällä hetkellä toimintaa ei koordinoita eikä kehitetä valtakunnallisesti ja alueellisestikin kehittäminen on vähäistä ja satunnaista. Tätä voidaan pitää puutteena lasten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta.

40 Kansainvälisistä esimerkeistä ks. Quality4Children (2007) Quality4Children.

41 Husa, S. & Kihniä, M. (2011) Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumis- ja palveluyksiköiden valvontaprosessin kehittäminen Lapissa. Kehittämistehtävä Viranomaisvalvonnan ja ohjauksen erityisnäkökulma -koulutuksessa. Tässä yhteydessä ohjauksen ja valvonnan mallinnusta on rakennettu sijoitetun lapsen asemasta ja oikeuksista käsin, jolloin esimerkiksi perhehoitajien ja laitostyöntekijöiden oikeudellisen aseman tarkastelu on jäänyt vähemmälle.

Ohjaus tarkoittaa myös ennen toimiluvan hakemista tai toiminnan aloittamista annettavaa neuvontaa. Luvanvaraisessa perhehoidossa se tarkoittaa perhehoitajuutta harkitseville annettavaa neuvontaa. Toiminnanaikaisessa ohjauksessa painottuu toiminnan kehittäminen tai toiminnan uudelleen suuntaaminen yhteistyössä valvontavastuussa olevan viranomaisen ja sijaishuoltopaikan/palveluntuottajan kesken. Keskeisenä lähtökohtana on perhekodin tai lastensuojelulaitoksen tukeminen tehtävässään.

Yksittäisen lapsen asioihin liittyvässä ohjauksellisessa toiminnassa korostuu lapsen asiakassuunnitelman merkitys, koska se on keskeinen sijaishuollon toteutumista ohjaava ja arvioiva asiakirja⁴². Se on käytännössä suunnitelma sijaishuollon toteuttamisesta yksittäisen lapsen kohdalla ja siten se kytkeytyy lapsikohtaiseen valvontaan. Asiakassuunnitelman toteutumisen seuranta on lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulla ja asiakassuunnitelma on tehtävä jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle⁴³. Työryhmän työskentelyn aikana todettiin, että asiakassuunnitelmia pitäisi tehdä nykyistä enemmän sijaishuoltopaikoissa virastoympäristön sijasta. Tällöin vastuusosiaalityöntekijän mahdollisuus tehdä havainnointia lapsen ja lapsiryhmän arjesta vahvistuisi. Sosiaalityöntekijät tekevätkin usein havainnointia muidenkin kuin oman asiakaslapsen asioista vieraillessaan sijaishuoltopaikassa ja sitä kautta kertyy arvokasta tietoa.

Ennakollinen valvonta/ennakkovalvonta tarkoittaa sijaishuoltotoimijoiksi hakeutuvien yrittäjien ja perhehoitajien tilanteen, sopivuuden ja taustojen selvittelyä. Sekä ennakkollisen ohjauksen että ennakkollisen valvonnan tavoitteena on varmistaa lasten hyvinvoinnin turvaamisen edellytykset. Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa ennakkoon tapahtuva ohjaus ja valvonta kytkeytyvät olennaisesti perhehoitajien rekrytointiin ja ennakkovalmennukseen, joihin liittyvät prosessit ehdotetaan valtakunnallisesti yhtenäistettäväksi. Luvanvaraisessa toiminnassa tulee arvioida tarkasti palveluntuottajan edellytykset laadukkaana sijaishuollon tarjoamiseen toimilupaprosesseissa. Tämä malli lähtee siitä periaatteesta, että sijaishuollon palveluiden osalta säilytetään nykyinen lupamenettely, eikä siirrytä vain ilmoitukseen perustuvaan rekisteröintimenettelyyn. Lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn siirtymistä on ehdotettu STM:n luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta⁴⁴.

Ammattihenkilöiden rekisteröitymisvelvoite on ennakoivaa valvontaa. Valvira myöntää sekä Suomessa että ulkomailla koulutetuille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille ammatinharjoittamisoikeudet. (Valvira 2016, 15.) Lastensuojelun sijaishuollossa työskentelee eri koulutustaustoilla olevia henkilöitä, joten kaikki eivät ole rekisteröityneet olemassa oleviin rekistereihin.

Toimeksiantosuhteessa toimivia perhehoitajia ei siis rekisteröidä eikä ehdoteta rekisteröitäväksi edellä mainitussa tuottamislakiluonnoksessa. *Mallinnusryhmä pitää tärkeänä, että kaikki sijaishuollossa toimivat mukaan lukien perhehoitajat rekisteröitäisiin jatkossa yhteiseen sijaishuoltopaikkarekisteriin (luvanvarainen toiminta ja toimeksiantosuhteiset perhehoitajat omina tietopankkeinaan)*. Rekisteriin kirjattavista asioista ja käyttöehdoista olisi tehtävä erillinen

42 Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa tehtävien toimeksiantosopimusten sisältö määritellään perhehoitolain 10 §:ssä (esimerkiksi perhehoitajille maksettavat palkkiot, perhehoitajien valmennus ja koulutus sekä kunnan ja perhehoitajien yhteistyö) ja lastensuojelun asiakassuunnitelman sisällöstä lastensuojelulain 30 §:ssä (”asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan”). Käytettävissä olevien lomakkeiden erilaisuus vähenee todennäköisesti sosiaalihuollon Kanta-arkiston käyttöönoton myötä.

43 LsL 30 § 1 mom.

44 17 § luonnoksessa, joka on 18.1.2017 osoitteessa http://stm.fi/documents/1271139/3118747/HE-luonnos_sote-palveluntuottaja.pdf/9b031d62-5642-4dd9-b655-b16a4d1c9ffc.

selvitys⁴⁵. Nykyinen Valvira voisi olla tällaisen rekisterin ylläpitäjä valtakunnallisena sote-palveluiden vastuullisena ohjaus- ja valvontaviranomaistahona.

Sijaishuoltopaikan ulkopuolinen **suunnitelmallinen ja säännönmukainen valvonta** tarkoittaa valvontavastuussa olevien viranomaisten suorittamia tarkastuksia. Kyseisillä käynneillä käydään läpi erityisesti viranomaismääräyksiin liittyvät valvonta-asiat ja pääsääntöisesti selvitetään sijoitettujen lasten näkemykset sijaishuoltopaikasta ja sen toiminnasta. Tähän valvontamuotoon sisältyy myös muu systemaattinen seuranta ja ohjaus. Osa käynneistä on etukäteen sijaishuoltopaikan kanssa sovittu ja osa ennalta ilmoittamattomia. Tarve lisätä ennalta ilmoittamattomia valvontakäyntejä perustuu varsinkin sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten näkemyksiin. Heidän mukaansa etukäteen sovitut käynnit eivät aina välitä totuudenmukaista kuvaa paikan arkisesta elämästä. Kuitenkin STM:n luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta esitetään, että ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti voitaisiin tehdä ainoastaan perustellusta syystä⁴⁶.

Työryhmän esittämän *mallin mukaisesti tarkastuskäynneillä hyödynnetään jatkossa enemmän kokemusasiantuntijoita ja vertaisarviointitoimintaa*. Määräaikaosuutuksena on, että jokainen sijaishuoltopaikka tarkistetaan vähintään kahdesti vuodessa. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon kohdalla lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän säännölliset käynnit perhehoidossa tulisi turvata esimerkiksi säätämällä siitä lastensuojelulaissa nimenomaisesti. Sosiaalityöntekijän käyntien lisäksi muuta ulkopuolista ohjausta ja valvontaa tulisi tehostaa. *Tulevissa maakunnissa tulisi olla keskitetty toimija*, joka osallistuisi mahdollisten epäkohtatilanteiden selvittämiseen. Yksi mahdollisuus on maakunnallisen perhehoidon koordinaattorin tehtävä, jonka vastuulla olisi myös alueella toimivien perhekotien valvonta yhteistyössä kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa.

Valviran⁴⁷ mukaan suunnitelmallisen valvonnan tarkoituksena on ehkäistä epäasianmukaisia toimintakäytäntöjä sekä puuttua säädösten vastaiseen ja laadun minimivaatimukset alitetaan toimintaan. Valvira ja aluehallintovirastot toteuttavat yhteistyössä suunnitelmallista ja valtakunnalliseen valvontaohjelmaan perustuvaa valvontaa seuraamalla esimerkiksi määräaikoja (lastensuojelun määräaikojen seuranta on yksi vuoden 2017 painopiste).

Valviran (2012) jo päättyneessä lastensuojelun ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelmassa (2012–2014) sijaishuollon valvonnan painoalueet olivat⁴⁸

1. toiminnan organisointi, toimintaedellytysten turvaaminen ja asiakasrakenne,
2. henkilöstö ja henkilöstömitoitus,
3. toimitilat,
4. lastensuojeluyksikön turvallisuus,
5. lapsen asema ja oikeudet sijaishuollossa,
6. lapsen hoito, kasvatusta ja huolenpito sekä
7. dokumentointi ja asiakirjahallinta.

45 Toimeksiantosuhteisina perhehoitajina toimivista voitaisiin kirjata esimerkiksi perustiedot, valmennuksen muoto (kuten PRIDE-valmennus tai muu valmennus), suorittamisajankohta, perhekodin vaihdut ja kokemus perhehoitajana toimimisesta. Mahdolliset epäkohtatilanteet ovat sidonnaisia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Epäkohtana voi pitää esimerkiksi sitä, ettei perhehoitaja ilmoita perhehoitolain 21 §:n mukaisesti perhekodin muuttuneesta tilanteesta sijoittaja- ja sijaintikuntiin. Valmennuksen saaneen henkilön katsotaan voivan toimia perhehoitajana, jolloin kyseinen tieto voisi olla rekisterissä. Sukulais- ja läheisverkostojen sijoituksissa valmennusprosessit ovat usein yksilöllisemmät ja soveltuvuutta arvioidaan lapsikohtaisesti.

46 24 § luonnoksessa, joka on 18.1.2017 osoitteessa http://stm.fi/documents/1271139/3118747/HE-luonnos_sote-palveluntuottaja.pdf/9b031d62-5642-4dd9-b655-b16a4d1c9ffc.

47 Valvira 2016, 14

48 Valvontaohjelmassa oli eriteltyä myös toimeksiantosuhteisen ja luvanvaraisen perhehoitoon liittyviä erityisiä kysymyksiä.

Sijaishuoltoapaikan sisäisellä suunnitelmallisella valvonnalla tarkoitetaan omavalvontaa. Siitä säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (6 §) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, 47 §), ja se koskee sijaishuollossa luvanvaraista toimintaa. Valviran mukaan omavalvonnalla tarkoitetaan toimintayksikön oman toiminnan jatkuvaa kehittämistä, jonka perustana toimii julkisesti nähtävillä pidettävä omavalvontasuunnitelma. Valvira korostaa omavalvonnan olevan aina ensisijainen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan muoto.⁴⁹ Omavalvonta merkitsee sijaishuoltoyksikön oman toiminnan systemaattista (ja mielellään kriittistä) arviointia ja valvontaa, jonka tulisi olla itsestään selvä lähtökohta.

Mallinnusryhmän näkemyksen mukaan *omavalvontaa tulisi kehittää kahdensuuntaisesti*. Yhtäältä on tarpeen vahvistaa toimintatapoja, joilla *turvataan palveluiden käyttäjien osallisuus omavalvonnan arkisessa toteuttamisessa* eli lisätä sijaishuollossa olevan lapsen ja läheisverkoston huomioimista omavalvontatyöskentelyssä. Toisaalta *omavalvonnan ulkopuolisen seurannan lisääminen* nähdään välttämättömäksi esimerkiksi siten, että omavalvontasuunnitelmat liitettäisiin jatkossa sijaishuoltoapaikkarekisteriin.

Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori Toomas Kotkas⁵⁰ on todennut omavalvonnan idean yhdistävän sisäisen laatuseurannan ja ulkopuolisen virallisen valvonnan muodostaen uudentyypin valvontahybridin. Kotkaksen mukaan omavalvontasuunnitelmien toteutumisen seuranta on siirretty enenevässä määrin työntekijöiden, asiakkaiden ja heidän omaistensa vastuulle, koska omavalvontasuunnitelmia ei seurata systemaattisesti eikä niitä hyväksytetä valvontaviranomaisilla. Hän tulkitsee tämän tarkoittavan sitä, että lainsäätäjä on velvoittanut palveluntuottajien lisäksi asiakkaat ja heidän omaisensa osallistumaan valvontaan.⁵¹ Hän toteaa tämän hämärtävän viranomaisvalvontaa, koska se siirtää valvontavastuuta ja -toimintaa enenevästi viranomaisilta muille toimijoille. Omavalvonnan ensisijaistaminen valvonnan muotona on Kontkaksen mukaan ongelmallista sellaisissa palveluissa, joihin kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus. Sijaishuollossa tämän suuntainen valvontakulttuurin muutos korostaa entisestään myös yksittäisen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontavastuuta. Kuitenkin monissa kunnissa sosiaalityöntekijäresurssi on jo nykyisellään aivan liian niukkaa systemaattisen ja tosiasiallisen valvonnan toteuttamiseksi. Omavalvonnan toteutumisen seurannassa korostuu siten lapsen ja hänen läheistensä rooli.

Omavalvontasuunnitelma edellytetään vain luvanvaraisessa toiminnassa. Perhehoitaja on kuitenkin velvollinen oma-aloitteisesti ilmoittamaan perhehoidossa tapahtuneista muutoksista hoidettavan vastuutyöntekijälle siihen kuntaan, joka on sijoittanut hoidettavan sekä kuntaan, jossa perhekoti sijaitsee⁵². Ilmoitus tulee tehdä kaikkiin niihin kuntiin, joista perhekotiin on sijoitettu henkilöitä. Muutokseksi katsotaan esimerkiksi se, että perhekotiin tulee uusi hoidettava tai aiemmin tilapäisessä hoidossa ollut muuttaa perhekotiin jatkuvasti läsnä olevaksi.⁵³

Reaktiivinen jälkikäteisvalvonta/epäkohtailmoituksiin perustuva viranomaisvalvonta aktivoituu tilanteissa, joissa on kyse mahdollisen epäkohdan selvittelystä. Epäkohtia havaitaan eri keinoin, esimerkiksi suunnitelmallisen käynnin yhteydessä tai siten, että lapsi tai hänen läheisensä tuo esiin huolestuttavia asioita. Myös lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi havaita epäkohtia ja ilmoittaa niistä valvontaviranomaisille. Valvontaviranomaiset voivat ottaa myös oma-aloitteisesti selvitettäväkseen eri tavoin esille tulleita epäkohtia. Epäkohtahavaintoihin puututaan ja niiden korjaamista seurataan tällä hetkellä eri tavoin eri puolella Suomea ja

49 Valviran mukaan työnantaja on ensisijainen toimintayksikön toimintaa ja työntekijöitä valvova taho, ja ainoa, jolla on mahdollisuus ohjeistaa, seurata ja arvioida järjestämisvastuullaan olevaa toimintaa reaaliaikaisesti sekä puuttua viivytyksettä havaittuihin epäkohtiin. Se saa aikaan onnistuessaan kustannustehokkuutta, henkilöstön työturvallisuutta ja hyvinvointia sekä organisaation maineenhallintaa ja jälkikäteistä valvontaa. (Valvira 2016.)

50 Kotkas 2016, 605

51 Kotkas 2013, 725

52 Perhehoitolaki 21 §

53 HE 256/2014 vp, s. 19

niiden periaatteista olisi tarpeen sopia valtakunnallisesti. Valvontaviranomaisten rooleja ja toimivaltaa on käsitelty kappaleessa 5.

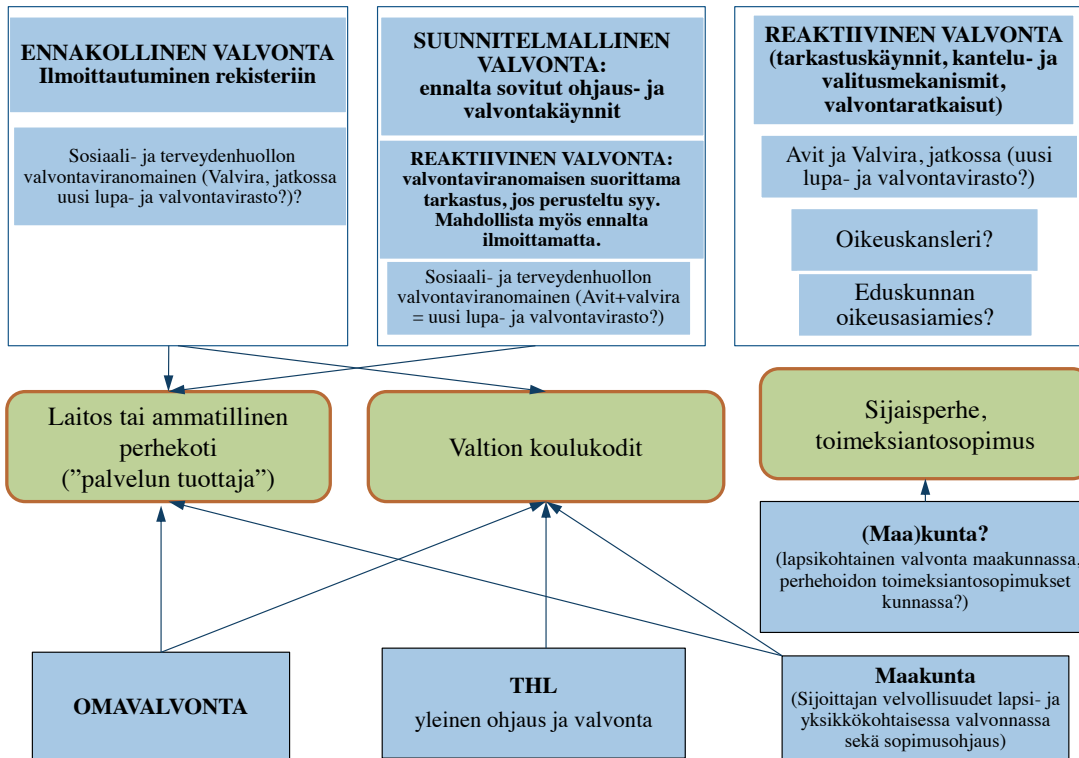
Sosiaalihuollon henkilökunnan on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos he huomaavat tehtävissään epäkohtia tai ilmeisiä epäkohdan uhkia asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Säännös koskee sekä julkisia että yksityisiä toimijoita. Ilmoituksen vastaanottanut henkilö ilmoittaa asiasta kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoitus tehdään salassapitosäännösten estämättä. Tämä koskee myös perhekoteja.

4.3 Ohjaus- ja valvontakulttuurista sote-palveluissa ja -uudistuksessa

Suomessa on meneillään ohjaus- ja valvontakulttuurin murros, jonka mukaan valtakunnallisessa sote-valvonnassa halutaan siirtyä kohti vuorovaikutteisia ja ennakoivia valvontamenetelmiä, asiakaskeskeisyyttä ja ennakoivuutta omavalvonnan keinoin sekä kokonaisuuksia koskevaa ohjausta ja valvontaa sekä vaikuttavuuden arviointia. Riskinarviointiin perustuva valvonta on ohjaava periaate. Voimassa olevan sote-valvontaohjelman mukaan viranomaisvalvonnan painopiste on toimintayksiköiden omavalvonnan tukemisessa ja varmistamisessa.⁵⁴

Valviran linjauksen mukaan se osallistuu hallitusohjelman mukaiseen norminpurkuun karsimalla laadittuja linjauksia, kannanottoja ja ohjeita keventääkseen kuntien, palvelunjärjestäjien, viranomaisten hallinnollista taakkaa unohtamatta asiakas- ja potilasturvallisuutta. Vuorovaikutteinen valvonta tehostaa Valviran mukaan yhteistyötä valvontaviranomaisten ja palveluntuottajien ja -tilaajien kanssa sekä välttää raskaita, jälkikäteen toteutettavia valvontatoimia. Vuorovaikutteista valvontaa toteutetaan alueellisin tilaisuuksin ja ohjaus- ja arviointikäynnin, informaatio-ohjauksella ja kuntakokeiluilla (emt. 20–21). Valvira pitää välttämättömänä myös yhtenäisesti kerätyn kansallisen tietopohjan ja valvonnan indikaattorien kokoamista johtamisen, ohjaamisen, omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan tueksi (emt. 9).

54 Valvira 2017, 3



Kuvio 2. Sijaishuollon valvonta tulevaisuudessa järjestämislaikiluonnoksen perusteella.

4.4 Mallinnusryhmän havainnot

Mallinnusryhmä näkee tarpeellisena, että luvanvaraisen sijaishuollon valvonnasta puretaan päällekkäisyyttä. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvontaa tulee tehostaa

- systematisoimalla perhehoidon prosesseja valtakunnallisen perhehoidon toimintaohjeen avulla,
- edellyttämällä perhehoitajien rekisteröintiä ja
- lisäämällä toiminnan säännönmukaista seuranta (lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden toteuttama säännönmukainen seuranta ja muu ulkopuolinen valvonta erikseen sovittavalla tavalla, ks. edellä raportissa eritellyt asiat ja tehdyt ehdotukset).

Nykyisin yksittäiseen luvanvaraiseen sijaishuoltoon voidaan tehdä vuoden aikana ohjaus- ja valvontakäyntejä aluehallintovirasto, sijaintikunta sekä kaikki sijoittajakunnat⁵⁵. Heillä on käytössään samat sijaishuoltoon kuuluvat henkilöstö- ja tilamitoitukset liittyvät asiakirjat, mutta laatutekijöiden valvonta on sattumanvaraisempaa. Toiminnan laadun valvontaa tekee käytännössä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, joita on vähintään yhtä monta kuin sijoittajakuntia (isommasta kunnasta sosiaalityöntekijöitä saattaa olla useampikin). Kunnat saattavat

55 Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa on todettu päällekkäisyyttä ja päätösten epäyhtenäisyyttä aluehallintovirastojen ja Valviran kesken. Selvityshenkilö Soininvaaran raportin mukaan (STM 2017, s. 25–26) yksi syy epäyhtenäisyyteen on, ettei aluehallintovirastojen lupa- ja valvonta käytäntöjä ole johdettu yhtenäisesti STM:n ja Valviran taholta. Tämä on johtanut eri aluehallintovirastoissa tehtyihin, keskenään eriäviin tulkintoihin. Tämä vaikuttaa palveluntarjoajiin, joilla on yksiköitä usean eri aluehallintoviraston alueella. Sama havainto tuli esiin usealta taholta mallinnusryhmän työskentelyn aikana. Erilaiset tulkinnat ovat ongelmia palvelun tuottajan ja sijoitettujen lasten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan kannalta.

tehdä yhteistyötä reaktiivisessa valvonnassa, mutta eivät juurikaan lasten tai henkilökunnan kuulemisessa.

Henkilöstön määrään ja koulutukseen, tilojen soveltuvuuteen sekä eri viranomaisten lausuntoihin liittyvät asiat tarkistetaan lupamenettelyvaiheessa. Kukin ohjaus- ja valvontatehtävää hoitava viranomainen tai viranhaltija tarkistaa samat asiat käynnillään. Mikäli nämä tiedot olisivat tarkistettavissa kansallisesta rekisteristä, ohjaus- ja valvontakäyntien sisältöä voitaisiin painottaa laadullisiin tekijöihin. Sijaishuoltoapaikan velvollisuus päivittää tiedot hoidettaisiin sähköisen järjestelmän kautta.

Toimeksiantosuhteisen perhehoidon osalta tulee olla keskitetysti tieto valmennetuista ja perhehoitajiksi hyväksytyistä henkilöistä, perhekodeista ja perhekotien vahvuuksista. Perhekodissa saadaan hoitaa samanaikaisesti neljän sijaan enintään kuutta henkilöä, jos perhekodissa annettavasta hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta vastaa vähintään kaksi ennakkovalmennuksen käynyttä, perhekodissa asuvaa henkilöä, joista ainakin toisella on lisäksi tehtävään soveltuva koulutus ja riittävä kokemus hoito- tai kasvatustehtävistä⁵⁶. On tarpeen saada keskitetysti tieto laissa määritellyt edellytykset täyttävistä perhehoitajista.

Mallinnusryhmä korostaa, että sijaishuollon tarkka normiohjaus ja sääntely on välttämätöntä. Niiden avulla voidaan puuttua lapsen asemaa ja oikeuksia loukkaaviin käytäntöihin. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden tarkka määrittely lainsäädännössä on mahdollistanut niiden väärinkäytön vähentämisen lain voimaantulon jälkeen⁵⁷. Vaikka normiohjausta ei saa täysin aukottomaksi, toimivalla ohjauksella voidaan vaikuttaa lainsäädännön tilannekohtaiseen soveltamiseen liittyvään tulkinnanvaraahan. Kasvatuksellisten käytäntöjen ja lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden välinen raja on häilyvä. Lisätietoa tulee saada tutkimuksen keinoin tästä rajanvedosta, erityisesti toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa, koska LsL 11 luvun mukaisia rajoituksia ei saa siinä käyttää yhteydenpidon rajoitusta lukuun ottamatta.

Mallinnusryhmä ei siis pidä nykyisten normien purkua sijaishuollon osalta kannatettavana, vaan esittää päinvastoin valtakunnallisesti yhdenmukaisen normiohjauksen vahvistamista. Myös palveluntuottajan ja -hankkijan väliseen sopimusohjaukseen tarvitaan kansallisen tason kriteereitä ja periaatteita. Palveluntuottajille suunnatuilla yhteisillä ohjauskirjeillä voitaisiin määritellä eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet siten, että niiden toteutumisen arviointi olisi yhdenmukaista.

56 Perhehoitolaki 7 §

57 Ks. esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut lähdeluettelosta.

5. Eri viranomaistoimijat ja muita valvonnan keinoja

5.1 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja aluehallintovirastot

Toiminta perustuu lakiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008) sekä lakiin aluehallintovirastoista. Lastensuojelun sijaishuollon osalta toimivaltaa määrittävät lastensuojelulaki, sosiaalihuoltolaki ja laki yksityisistä sosiaalipalveluista. Aluehallintovirastolle kuuluu yksityisen ja julkisen sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon osalta. Lisäksi se ohjaa ja valvoo yksityistä ja julkista sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Lastensuojelulain 79 § nimenomaisesti säättää, että sijaishuoltopaikkojen toimintaa valvovat sijoittaja- ja sijaintikuntien lisäksi aluehallintovirasto; näiden tulee myös toimia keskenään yhteistyössä. Lisäksi aluehallintoviraston on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. Lastensuojelulain 80 § momentin mukaan aluehallintovirasto voi valvontaa toteuttaessaan varata lapselle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

Valvira ja aluehallintovirastot huolehtivat mm. sosiaalihuoltolaissa ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa sille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Valviran ja aluehallintovirastojen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa *ensisijaisesti* antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista *ohjausta ja neuvontaa* palvelujen tuottajalle sekä *seuraamalla toiminnan kehitystä* yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Ne ylläpitävät rekisteriä yksityisistä palvelun antajista.

Valvira käsittelee luvan yksityisten, jatkuvasti ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen ja toiminnan olennaiseen muuttamiseen, kun palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella. Muutoin luvan myöntämisestä päättää aluehallintovirasto, jonka alueella toimintaa harjoitetaan.⁵⁸ Luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi aluehallintoviraston on tarkastettava toimintayksikkö mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toiminnan aloittamista tai muuttamista koskeva lupahakemus on tullut vireille aluehallintovirastossa. Aluehallintoviraston on Valviran pyynnöstä tarkastettava sellainen toimintayksikkö, jota koskeva lupahakemus on tullut vireille Valvirassa. Palvelujen tuottajan on tehtävä luvan myöntäneelle viranomaiselle kirjallinen ilmoitus vastuuhenkilön vaihtumisesta ja toiminnan lopettamisesta sekä annettava vuosittain toiminnastaan kertomus.

Luvan myönnettyään Valvira voi tarkastaa yksityisen palvelujen tuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, *kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy*. Valvira voi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen sekä lisäksi pyytää kunnan toimielintä perustellusta syystä tarkastamaan

58 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 7 §, LsL 80 § 2 mom.

toimintayksikön. Tarkastus *voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta*. Vastaava sääntely koskee julkisia sosiaalihuollon toimintayksiköitä.

Valviran on ilmoitettava yksityiseen lastensuojelulaitokseen tekemästään tarkastuksesta sekä antamistaan määräyksistä ja sanktioista asianomaisille aluehallintovirastoille. Vastaavasti aluehallintoviraston on ilmoitettava ko. valvontatoimistaan Valviralle, jos luvan myöntäjänä on Valvira. Lisäksi Valviran sekä aluehallintoviraston on ilmoitettava ko. valvontatoimistaan niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan.

Valvira voi antaa määräyksiä yksityisen ja julkisen sosiaalihuollon toimintayksikön omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Valviralla ja aluehallintovirastoilla on oikeus saada pyynnöstä käyttöönsä omavalvontasuunnitelmat ja muut omavalvontaa koskevat asiakirjat, kuten esimerkiksi toimintaohjeet ja seuranta-asiakirjat.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus *epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa* voi johtaa aluehallintovirastolle tehtävään ilmoitukseen. Aluehallintovirasto tai Valvira voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä.

Valviran työn perimmäisenä tavoitteena on varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaali- ja terveystalouteen sekä huolehtia asiakas- ja potilasturvallisuudesta.⁵⁹ Valvira näkee alueittain vaihtelevat lupakäytännöt ja linjaukset riskinä ja se on pyrkinyt varmistamaan palveluntuottajien yhdenvertaisen kohtelun ja yhdenmukaisen lainsäädännön soveltamisen.⁶⁰

Valviraan tai aluehallintovirastoon voi jokainen tehdä kantelun viranomaisen, siihen palvelusuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Valvira tutkii kantelut, kun kyseessä ovat periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Valvira ja aluehallintovirastot eivät valvo toimeksiantosuhteessa toimivia perhehoitajia, sen sijaan ne valvovat muiden sijaishuoltopaikkojen ohella mm. lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden toimintaa esimerkiksi suhteessa sijaisperheeseen sijoitettuun lapseen.

Valviran ja aluehallintovirastojen toimintoja on tarkasteltu selvityshenkilö Soininvaaran raportissa (Soininvaara 2017, 25–26). Raportissa kiinnitetään huomiota mm. toimintojen päällekkäisyyteen ja epäyhtenäisyyteen. Soininvaara kannattaa valtakunnallista keskittämistä ja erikoistumista. Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on laatia ehdotukset uuden Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston perustamiseksi⁶¹. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty, että Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja ohjauksen tehtävät siirretään yhteiseen uuteen lupa- ja valvontavirastoon⁶².

59 Valvira 2016, 3

60 Valvira 2016, 17

61 VM037:06/2016, <http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/luova-virasto>

62 Reformiministerit linjasivat sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan uudistamista. Tiedote aluuudistus.fi -sivustolla 14.11.2017, http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/reformiministerit-linjasivat-sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvonnan-uudistamista.

5.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Ylimpiä laillisuusvalvojia Suomessa ovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Heidän tulee valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan he valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle⁶³. Oikeusasiamies on vuosikertomuksissaan käsitellyt myös lastensuojelua ja sijaishuoltoa koskevia keskeisiä ratkaisujaan ja havaintojaan. Lapsen oikeudet ovat olleet vuodesta 1998 eduskunnan oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Oikeuskansleri antaa vuosikertomuksensa eduskunnalle ja valtioneuvostolle⁶⁴.

Jokainen voi tehdä kantelun oikeusasiamiehelle, jos katsoo edellä mainitun valvottavan tahon menetelleen tehtävässään lain vastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Valvonta-asia voidaan ottaa käsittelyyn myös oikeusasiamiehen omasta aloitteesta⁶⁵. Eduskunnan oikeusasiamies voi tehdä myös tarkastuksia valvontansa piiriin kuuluvissa asioissa⁶⁶. Kohteena voivat olla esimerkiksi lastensuojelulaitos tai kunnan lastensuojelu. Myös oikeuskansleri voi käsitellä hänelle osoitettuja kanteluita ja suorittaa tarkastuksia toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, kuten viranomaisissa ja laitoksissa⁶⁷. Toimeksiantosuhteinen perhehoito ei kuulu suoraan kummankaan valvonnan piiriin, mutta lastensuojeluviranomaisen toimintaan kohdistuvan valvonnan kautta valvonta voi kohdistua myös perhehoitoon.

Eduskunnan oikeusasiamies on toiminut 7.11.2014 lähtien YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan⁶⁸ mukaisena kansallisena valvontaelimenä. Tämä tarkoittaa, että EOA:n tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tehtävä on tuonut tarkastustoimintaan uusia piirteitä ja vaatimuksia.⁶⁹

Eduskunnan oikeusasiameillä on lapsille ja nuorille suunnattu sivusto, jossa kuvataan EOA:n toimintaa sekä annetaan tietoa lasten oikeuksista ja kantelukäytännöistä.⁷⁰

5.3 Sijoittaja- ja sijaintikunnat

Lastensuojelulain mukaan sijaishuollon valvonta kuuluu sekä lapsen sijoittaneelle kunnalle (sijoittajakunta) että sijaishuoltoapaikan sijaintikunnalle eli sijoituskunnalle (LsL 79 § 1 mom). Näiden tahojen tulee valvoa, että lapsen sijoitus toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet.

Sijoittajakunnan tulee ilmoittaa sijoituskunnalle, jos se sijoittaa lapsen sijoituskunnan alueelle (LsL 78 §). Ilmoitusvelvollisuudella pyritään tehostamaan sijaishuoltoapaikan valvontaa ja takaamaan, että lapsi saa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet. Sijoituskunnan sosiaalihuollon toimielimen tulee pitää rekisteriä alueelleen sijoitetuista lapsista.

63 Perustuslaki 108 § ja 109 §.

64 Perustuslaki 108 § 3 mom.

65 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 2 § ja 4 §.

66 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 5 §.

67 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 3 §.

68 OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture). Valvontaelimen koko virallinen nimi kuuluu 'YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin'. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/opcat.htm>

69 <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/opcat.htm>

70 <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lapset/index.htm?lng=fi>

Sijoittajakunnalla on velvollisuus ilmoittaa sijaishuoltopaikan toiminnassa havaitsemiaan epäkohdista tai puutteista sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä niille kunnille, jotka ovat sijoittaneet lapsia kyseiseen sijaishuoltopaikkaan. Ilmoitusvelvollisuus syntyy, jos epäkohdat tai puutteet voivat vaikuttaa lasten hoitoon tai huolenpitoon⁷¹.

Lapsen perhehoitoon sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että sijoitus perhehoitoon toteutuu perhehoitolain mukaisesti ja hoidettava saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka järjestetään sen kunnan toimesta, johon henkilö on sijoitettu. Sekä sijoittajakunnan että sijoituskunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi *tarkastaa* perhehoitopaikan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on *perusteltu syy*. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta⁷².

Kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Yksityisen ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön lupahakemuksen tai toiminnan muuttamista koskevan hakemuksen tultua vireille voi tarkastukseen osallistua myös sen kunnan edustaja, jonka alueella palveluja on tarkoitus tuottaa. Tarkastukseen osallistutaan aluehallintoviraston pyynnöstä. Kunnan tulee ilmoittaa aluehallintovirastolle, jos se on saanut palvelun tuottajalta ilmoituksen vastuuhenkilön vaihtumisesta tai toiminnan lopettamisesta. Aluehallintovirasto voi pyytää kunnan toimielintä tarkastamaan toimintayksikön, kun tarkastukseen on perusteltu syy. Kunnan tulee ilmoittaa tekemistään tarkastuksista tai tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista aluehallintovirastolle.

5.4 Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä

Lastensuojelulaissa on useita sijaishuoltoon sijoitetun lapsen oikeuksien ja edun toteutumista turvaavia säännöksiä, jotka ovat viime kädessä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksia:

- Kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytyksettä. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. (LsL 4 § 3 mom)
- Lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. (LsL 20 §)
- Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehdittava siitä, että lapselle haetaan 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa edunvalvojaa.
- Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti. (LsL 29 § 1 mom)
- Asiakassuunnitelman laatiminen ja tarkastaminen (LsL 30 §)
- Huostaanotetun lapsen vanhemmille tarvittaessa oma suunnitelma (LsL 30 § 3 mom)
- Sijaishuoltoon sijoittamisen yhteydessä lapsen terveydentila on tutkittava, ellei terveydentilaa ole ollut mahdollista tutkia aikaisemmin tai muusta syystä ei ole käytettävissä riittäviä tietoja lapsen hoidon järjestämiseksi sijaishuollon aikana. (LsL 51 §)

71 LsL 79 § 3 mom

72 Perhehoitolaki 22 §

- Yhteistyö sijaishuollon aikana sijaishuoltopaikan, lapsen, vanhemman ja huoltajan kanssa (LsL 52 §)
- Sijaishuollossa olevalle lapselle tulee selvittää hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisella tavalla, miksi hänet on otettu huostaan sekä selostettava niitä toimia, joihin hänen asiaansa on ryhdytty tai joihin aiotaan ryhtyä (LsL 53 § 2 mom).
- Lapsen oikeus tavata hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää asiakassuunnitelmaan kirjattavalla tavalla. Lapsella on oikeus tavata työntekijää muiden läsnä olematta sekä keskustella itseään koskevista asioista. (LsL 53 § 2 mom)
- Lapsen oikeus pitää yhteyttä itselleen läheisiin henkilöihin sen mukaan kuin on hänen etunsa mukaista (LsL 54 §)
- Lapsen oikeus käyttövaroihin (LsL 55 §)

5.5 Sosiaaliasiamies

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista⁷³ sisältää useita sosiaalihuollon asiakkaan asemaa turvaavia säännöksiä. Ne koskevat luonnollisesti myös lastensuojelun asiakkaana olevaa lasta. Edellä mainittujen kanteluja tutkivien laillisuusvalvontaviranomaisten lisäksi (ja ensisijaisesti) kohteluunsa tai sosiaalihuollon laatuun tyytymätön asiakas voi tehdä muistutuksen sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle⁷⁴. Alaikäisen osalta muistutuksen voi tehdä myös hänen laillinen edustajansa (esimerkiksi huoltaja tai edunvalvojan sijainen).

Jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, jonka tehtävänä on neuvoa asiakkaita, avustaa muistutuksen tai kantelun tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle⁷⁵. Kokemusasiantuntijoilta kerättyjen tietojen mukaan vain erittäin harva lapsi tai nuori tietää mahdollisuudesta kääntyä sosiaaliasiamiehen puoleen ja saada tältä apua⁷⁶.

73 Ns. asiakaslaki, 812/2000.

74 Asiakaslaki 23 §.

75 Asiakaslaki 24 §.

76 Tämä ilmenee mm. Suojele unelmia – vaali toivoa -raportista (Vario ym. 2012).

6. Kehittämisehdotukset ja toimintamallin keskeiset ideat

Mallinnusryhmän työskentelyssä on pidetty tärkeänä, että lain- ja asianmukaisen sekä laadukkaan sijaishuollon toteutuminen sijaishuoltoapaikan muodosta riippumatta edellyttää systemaattista, läpinäkyvää ja yhdenvertaista toiminnan seurantaan sekä sijaishuoltoapaikan sisäisesti, että sen ulkopuolelta⁷⁷. Nykyisin vallitsee toimintatapa, jossa ensisijaisesti kuullaan sijaishuoltoa toteuttavia aikuisia eli perhehoitajia ja alan ammattilaisia. Harvemmin kysytään lapsilta ja nuorilta itseltään, miten he kokevat tulleen kuulluksi ja mitä mieltä he ovat sijaishuollon jokapäiväisestä elämästä. Mallinnustyöskentelyssä esiin tulleissa lasten ja nuorten näkemyksissä korostui se, että lapsille ja nuorille ei välttämättä perustella toimintatapoja ja että he eivät tiedä, mikä on lainmukaista toimintaa, koska eivät tunne omia oikeuksiaan sijaishuollossa. Tämä on myös yhteydessä siihen, kuinka luottamuksellinen ja tiivis suhde lapsella on omaan sosiaalityöntekijäänsä.

On välttämätöntä vahvistaa lasten ja nuorten näkemysten selvittämistä ja tunnustaa heiltä saatavan tiedon tärkeys. Ohjaus- ja valvontaviranomaisten tehtävänä on jatkossa punnita entistä tarkemmin, miten lapsi- ja aikuistietoa hyödynnetään toiminnan lain- ja asianmukaisuuden arvioinnissa. Lisäksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee tavata lasta henkilökohtaisesti riittävän usein.

Mallinnusryhmä esittää sijaishuollon ohjaus- ja valvontakulttuurin muutosta kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperusteista toimintamallia. Toimintamallissa **lapsikeskeisyys** tarkoittaa sitä, että kaiken toiminnan ytimessä ja peilinä ovat sijaishuollossa olevat lapset lapsiryhmänä ja viime kädessä yksittäinen lapsi. Toimintamallin rakentuminen **lapsen oikeuksien viitekehyselle** tarkoittaa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksien toteutumisen tärkeyttä. Nämä periaatteet luovat suuntaviivat kaikelle sijaishuollon ohjaukselle ja valvonnalle.

Lapsikeskeiset ja lastenoikeusperustaiset näkökulmat ovat vahvistumassa sijaishuollon valvonnassa myös kansainvälisesti: Tällaisessa toimintamallissa lapset nähdään toimijoina ja subjekteina, joiden näkemykset asioista ovat arvokkaita, joilla on omia oikeuksia⁷⁸ ja joilla on oikeus erityiseen suojeluun.⁷⁹ Samaan aikaan lapsilla ymmärretään olevan yksilöllisiä tarpeita sekä erilaiset elämäkokemukset ja -taustat, jolloin yksilöllinen tarveperustaisuus on voitava huomioida sijaishuollon toteuttamisessa. Tämän toteutumista on seurattava lapsikohtaisella valvonnalla. Nämä lähtökohdat tarkoittavat myös lapsen osallisuus-oikeuksien tunnustamista: lapsella on oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti ja olla osallisena mm. kasvuympäristönsä turvallisuuden ja sopivuuden arvioinnissa sekä toiminnan kehittämisessä kumppanuusnäkökulmaa korostaen.⁸⁰ Se ei ole pelkästään aikuisten ja ammattilaisten tehtävä ja oikeus. Samalla tunnustetaan se, että lapsella on oikeus olla käyttämättä osallistumisoikeuttaan niin halutessaan.

Kuntien suorittamalla valvontakäynnillä voidaan tarvittaessa keskustella muidenkin kuin oman kunnan sijoittamien lasten kanssa⁸¹ siten, että kuullaan heidän näkemyksiään sijaishuol-

77 Tämä näkemys noudattaa myös kansainvälisiä ratkaisuja ja kokemuksia (esim. Davidson 2010, 408 yms.)

78 Yhteiskuntatieteellinen/sosiologinen lapsuustutkimus on viime vuosikymmeninä syventänyt tämänkaltaista ymmärrystä lapsista ja lapsuudesta.

79 Esim. Goodyer 2013

80 Goodyer 2013, 395

81 Lapsen näkemysten selvittäminen edellyttää erityistä osaamista ja lapsen taitoa hahmottaa lapsen tilanne. Huomiota on kiinnitettävä myös kysymysten muotoiluun ja luottamuksellisen vuorovaikutustilanteen luomiseen.

topaikasta yleisellä tasolla (ei lapsikohtaisiin asiakasprosesseihin liittyvien asioiden käsittelyä). Lapset ovat nostaneet tärkeitä ajatuksia ja kysymyksiä siitä, miten heidän näkemyksensä tulisi selvittää. Seuraavat lainaukset ovat sijoitetuilta lapsilta:

”Vaikka työntekijä kysyisi mitä vaan, on mukava vastata ja puhua. Vaikka kysymys ei olisi kovin yksinkertainen tai hyvä, voi siitä asia kuitenkin aueta eteenpäin. Asioista ei ole helppo puhua, mutta on tärkeää kysyä ja aloittaa ihan peruskysymyksillä, vaikka miten koulussa on mennyt. Vaikeisiin asioihin voi sitten päästä vähän kuin huomaamatta, tärkeää on, että saa puhua ja aikuinen oikeasti kuuntelee. Kannattaa miettiä myös niitä hyviä asioita, joita kotona oli ja puhua huonoista asioista vähitellen. Jos lapsi asuu sijaisperheessä, olisi hyvä kysyä, tuntuuko hän yhtä tärkeältä ja tasa-arvoiselta kuin muut lapset. Pitää myös jatkaa miksi ja milloin ei, jos vastaus on, ettei tunnu. On varmasti joskus sellainen tunne, ettei ole yhtä arvokas ja tärkeä kuin perheen omat lapset. Työntekijän pitää osata ja uskaltaa asiaa kysyä, koska lapsi ei niistä ehkä uskalla puhua. Helppo kysymys on vaikka, kuka saa käydä jääkaapilla? Pitää myös kysyä, onko huolta toisista, esimerkiksi sisaruksista? Miettikää, onko ikävä omia vanhempia ja sisaruksia? Itsevarmuutta voi auttaa rakentamaan juttelemalla siitä, missä on hyvä ja että kaikki tekevät virheitä. Voi olla, että lapsella on tosi huono käsitys itsestään ja paha olla vanhempien tekemien virheiden vuoksi.”

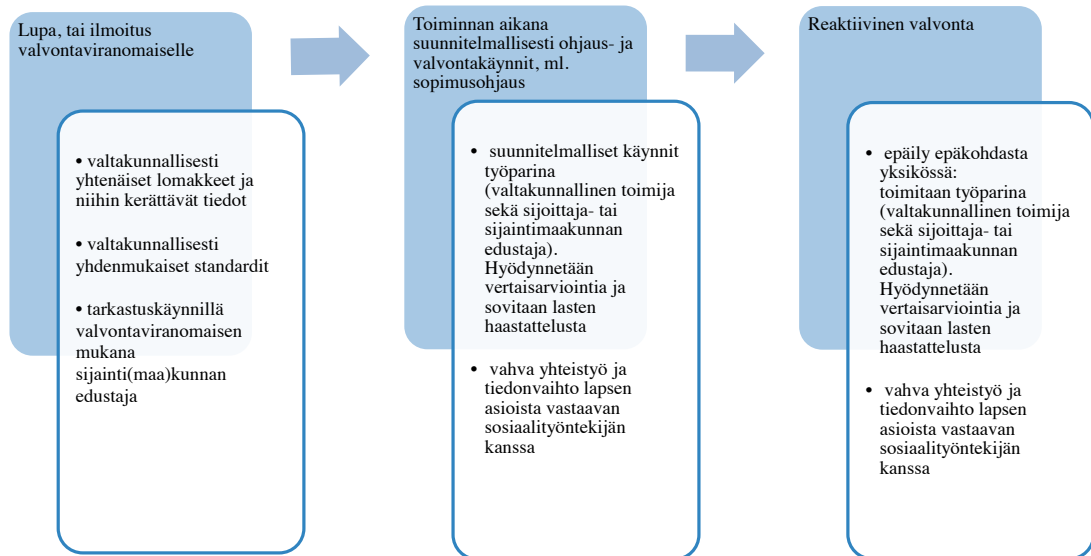
Kokemusasiantuntijat ovat korostaneet myös sitä, että on tärkeää tietää ja ymmärtää, kuka tai ketkä valvovat ja miksi.

Mallinnusryhmä tukee Esa Iivosen ja Kirsi Pollarin (2016) ehdotusta maakunnallisten lapsiasiamiesten tehtävän perustamisesta. Siihen voitaisiin kytkeä myös velvollisuus antaa neuvontaa sijaishuollossa olevien lasten oikeuksista ja oikeusturvakeinoista. Menettely voisi toimia ikään kuin Ruotsissa perustettu kansallinen neuvontanumero.⁸²

Tämän toimintamallin tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten osallisuutta valvontamenetelyissä, joten erityishuomiota on kiinnitettävä valvonnan käsitteen ja toiminnan lapsiystävälliseen avautumiseen. Lasten ja nuorten on voitava tietää, mitä valvonnalla tarkoitetaan, mitä itse asiassa valvotaan eli millaisiin asioihin valvonta kohdistuu ja millaisia seurauksia valvontahavainnoilla voi olla. Epäkohtien esille tuleminen voi käynnistää erilaisia prosesseja, jotka on selvitettävä lapselle hänen ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti. Nykykäytäntöjen mukaan seuraukset voivat vaihdella asioiden puheeksi ottamisesta sijaishuolto paikassa ja niiden korjaamisen edellyttämisestä lapsen sijaishuolto paikan muutokseen tai koko yksikön asettamiseen lailisuusvalvojen seurantaan.

Edellä sanottujen asioiden selkiyttäminen myös perhehoitajille ja työntekijöille on tärkeää. Kaikkien osapuolien edun mukaista on, että he ymmärtävät mitä valvotaan ja miksi. Valvontahavaintojen mahdollisista seurauksista ei ole riittävästi tietoa esimerkiksi toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa, joten niiden erittely olisi tärkeää. Lasten osallisuuden lisääminen edellyttää perhehoitajien ja työntekijöiden osaamisen lisäämistä.

82 Pålsson 2015



Kuvio 3. Malli yksikkökohtaiseen valvontaan, ei perhehoito.

6.1 Lapsikohtainen valvonta lapsen hyvinvoinnin ja palvelukokemusten säännöllisellä seurannalla

Millaisin keinoin sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvan toteutuminen voidaan varmistaa? Entä miten heidän omia oikeuksiaan koskevaa tietoisuutta pystytään vahvistamaan? Jotta voidaan lisätä lapsen osallisuutta ja oikeusturvaa tukevia toimintatapoja sijaishuollossa, tarvitaan toiminnan yhdenmukaista tarkastelua. Mallinnusryhmä ehdottaa että:

- Hyvinvointia koskeva tieto kartoitetaan vuorovaikutteisesti ja lapsiystävällisesti sosiaalityöntekijän ja lapsen välisen vuorovaikutuksen turvin. Kirjaamisessa hyödynnetään lapsiystävällisen ja avoimen dokumentoinnin menetelmiä.
- Seurataan systemaattisesti lapsen oikeuksien noudattamista (sijoittajakunnan velvollisuuksia) sijaishuollossa (esim. asiakassuunnitelman ajantasaisuus, läheisten tapaaminen)
- Yksiköstä kertyvää tietoa on koottava yhteen, jota voidaan käyttää lapsikohtaisen sijaishuollon toteutumisen seurannan tukena.
- Tiedon seuranta on välttämätöntä lapsen hyvinvoinnin takaamiseksi ja rakenteellisen väkivallan/kaltoinkohtelun/turvattomuuden vähentämiseksi. Samassa yhteydessä tulee kiinnittää huomioita lapsen oikeuteen pysyviin olosuhteisiin ja ihmissuhteisiin.
- Seurannassa on hyvä tunnistaa myös seuraavia asioita:
 - mitä sijaishuoltoa odotetaan lapsen näkökulmasta
 - kaltoinkohdeltu lapsi ei ehkä ymmärrä olevansa kaltoinkohdeltu, jolloin hyvän hoidon ja kasvatuksen sanoittamiseen on kiinnitettävä huomiota (mikä on sallittua ja mikä ei)
 - pitkän kaaren seuranta eli mikä on sijaishuollon tarve ja mikä on kokemus sen toteutumisesta

6.2 Lapsen kuuleminen ja osallisuus⁸³

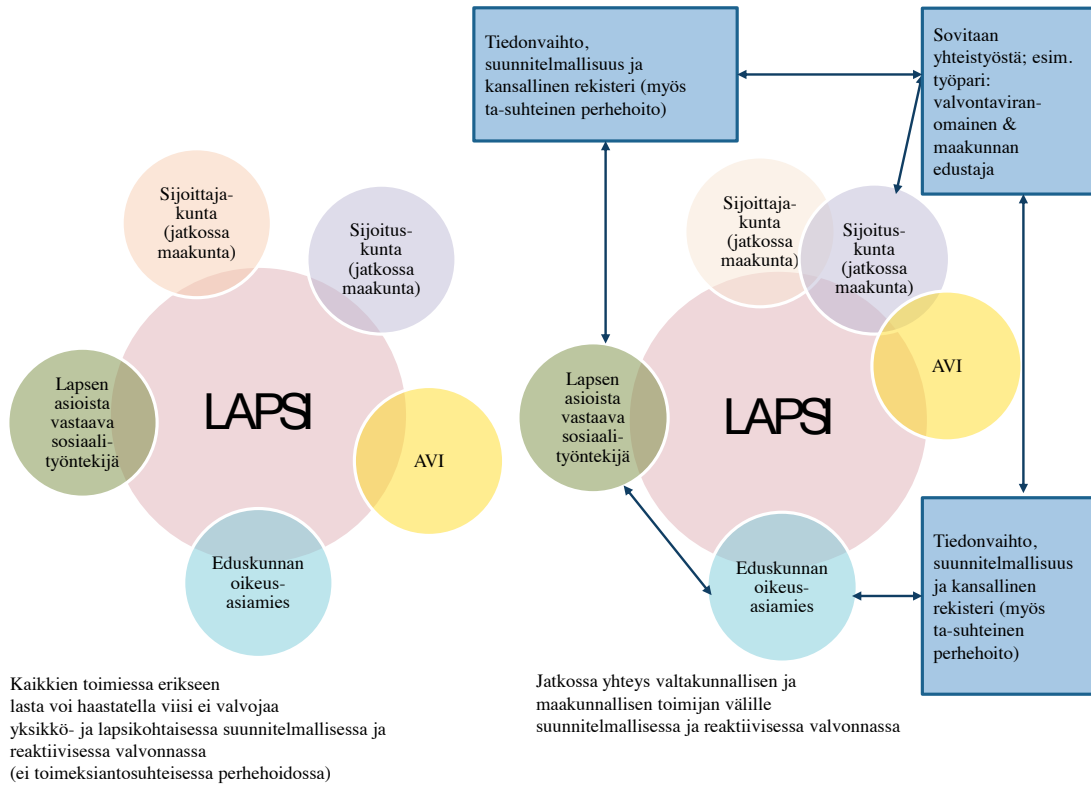
Mallinnusryhmä on kiinnittänyt toimeksiannon mukaisesti erityistä huomiota lapsen kuulemisen ja osallisuuden vahvistamiseen teemaan ja tehnyt tästä yksityiskohtaisemman kolmiporaisen jaottelun (yksilötaso, ryhmätaso ja yhteiskunnallinen taso). Toimintamallin käyttöönoton myötä:

- Aikaansaadaan systemaattisemmat lasten näkemysten ja kokemusten selvittämisen käytännöt sijaishuoltopaikoissa
- Yksittäiselle lapselle ja lapsille ryhmänä avautuu mahdollisuus saada parempaa sijaishuoltoa ja osallistua nykyistä systemaattisemmin oman sijaishuollon kasvuympäristönsä toiminnan arviointiin ja kehittämiseen sekä mahdollisten epäkohtien esiintuomiseen.
- Lasten ja heidän perheidensä osallisuus vahvistuu ja heillä on paremmat edellytykset ymmärtää omaa tilannettaan, vaikuttaa siihen sekä arvioida sijaishuollon onnistumista.
- Lapsi tietää enemmän oikeusturvastaan ja hänellä on nykyistä paremmin tiedossa yhteydenottotahot ja -keinot.
- Lapset saavat turvallisemman, läpinäkyvämmän, oikeudenmukaisemman ja tavoitteellisemman sijaishuollon, jolloin lasten saaman palvelun ja tavoitteiden toteutumisen seuranta tapahtuu sekä yksilö- että sijaishuoltoyksikkökohtaisesti. Palvelu on valtakunnallisesti tasa-arvoisempaa.
- Lapsen osallisuuden tukemisessa huomioidaan lapsen osallistumisen takaamiseksi luodut eettiset periaatteet⁸⁴
- Erilaisten yhteydenottokeinojen kehittäminen jatkuu⁸⁵.

83 Eduskunnan oikeusasiamies on avannut lapsille ja nuorille suunnatun sivuston: http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lapset/tervetuloa.htm?locale=fi_FI

84 Esim. Hipp, Tiia & Palsanen, Kati toim. (2014) Lasten osallistumisen etiikka – Lapset ja nuoret palveluiden kehittäjinä. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Lasten_osallistumisen_etiikka1.pdf

85 Esimerkiksi Ruotsissa on perustettu kansallinen puhelinnumero, josta voi kysyä tietoa lapsen oikeuksiin liittyvistä asioista (Pålsson 2015). Muitakin mahdollisuuksia tulisi tutkia, kuten mahdollisuutta nettipohjaisen yhteydenottolomakkeen käyttöönottoon.



Kuvio 4. Lapsikeskeinen valvonta.

6.2.1 Yksilötaso

- Lapsen kuuleminen valvontakäyntien yhteydessä ja tehtäessä ratkaisuja (kaikkien toimijoiden toiminnassa)
- Lapsen ikä- ja kehitystason huomioon ottaminen ja erityishuomion kiinnittäminen pienten lasten näkemysten selvittämiseen
- Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuudet: olemassa olevien velvoitteiden noudattamisen vahvistaminen koulutuksella ja ohjeistuksella; LsL:n velvoitteiden tämentäminen (esimerkiksi lapsen henkilökohtainen tapaaminen useammin)
- Tiedottaminen lapsille heidän oikeuksistaan sijaishuollossa
 - Olemassa olevien julkaisujen hyödyntäminen (esimerkiksi ”USUS”-materiaalit⁸⁶), tämä koskee sekä aikuisia että lapsia.
 - Uusien oppaiden ja palvelumuotojen kehittäminen (esimerkiksi verkossa), jotta lapset saavat tietoa oikeuksistaan sijaishuollossa ja lastensuojelussa.
 - Veloitetaan maakunnat tiedottamaan asioista ymmärrettävästi ja selkeästi
 - Lasten tuottamat materiaalit perhehoidon laadusta⁸⁷ käyttöön

86 <http://www.pesapuu.fi/evaskori/uskommesinuun/>. Esimerkiksi jokaiselle 12 vuotta täyttäneelle voitaisiin jakaa lapselle tarkoitettu julkaisu (<http://verkkokauppa.pesapuu.fi/product/22/uskomme-sinuun---usko-sinakin-nuorten-opas>)

87 <http://www.pesapuu.fi/uutiset/2016/11/16/lasten-laatusuosituksset-perhehoitoon>

- Maakunnalliset lapsiasiamiehet⁸⁸ tai nykyisen sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehittäminen lapsiystävällisemmäksi (tiedottaminen myös lapsille ja nuorille ko. järjestelmästä)
- Varmistetaan lasten ja nuorten mahdollisuudet saada kokemansa epäkohdat viranomais-ten tietoon: valvontaviranomaisten tulisi tiedottaa toiminnastaan lapsille ja nuorille sekä kehittää lapsiystävällisiä kantelumenettelyjä⁸⁹.
- Lisätään tietoisuutta siitä, että lapselle tulee hakea edunvalvojan sijainen lastensuojeluasi-iaan LSL 22 §:n mukaisesti ko. säännöksen tarkoittamissa tilanteissa. Koska edunvalvo-jakäytännöt vaihtelevat suuresti alueittain, käytäntöjen yhtenäistäminen edellyttää valta-kunnallista ja alueellista⁹⁰ koordinaatiota ja kehittämistyötä.

6.2.2 Ryhmätaso

- Laitosten osallisuusrakenteiden hyödyntäminen valvonnassa
- Lasten osallistuminen omavalvontasuunnitelmien laatimiseen ja seurantaan
- Maakunnissa: vertaisryhmätoiminta ja vertaisryhmätapaamiset sekä kokemusasiantunti-jatoiminta
- Vertaisarviointin kehittäminen (myös valtakunnallisen valvontaorganisaation toimin-taan) – myös yksilötasolle
- ”Maakunnissa aktiivisesti kerätään lasten ja nuorten mielipiteitä ja näkemyksiä palvelui-den laadusta ja kehittämisestä.” (vrt. maakuntalakiluonnos: erikseen mainittava alaikäiset)
- Maakunnallisissa vaikuttamisryhmissä tulee olla edustus myös sijaishuollossa olevista lap-sista.
- Vastuusosiaalityöntekijän kysyttävä asiakkaalta, autoiko tietty palvelu asiakasta.

6.2.3 Yhteiskunnallinen taso

- Tiedonkeruumenetelmien kehittäminen tiedon saamiseksi sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisesta ja hyvinvoinnista.
- Lasten osallistuminen valvontaviranomaisten toiminnan kehittämiseen.
- Valvontaviranomaisten perehdyttäminen lapsen näkemysten selvittämiseen ja laajemmin lapsen oikeuksiin (esimerkiksi koulutus ja lasten kanssa laaditut ohjeet).

6.3 Valtakunnallinen yhdenmukaisuus⁹¹

- Kaikkia sitovat samat periaatteet ja kriteerit, jotka perustuvat valtakunnallisiin laatusuosi-tuksiin ja kaikilla on käytössä yhdenmukainen lomakkeisto⁹².
- Valvonta- ja ohjauksen käynnillä lasten näkemysten selvittämisen lisäksi tärkeää on ruohon-juuritason toimijoiden kuuleminen, jolloin käynneillä ei kuulla pelkästään esimiehiä ja johtajia. Valvontakäynneillä vahvistetaan kokemusasiantuntijoiden käyttöä ja lisätään ar-jen työtä tekevien työntekijöiden osallisuutta heidän näkemystensä selvittämiseksi. Etsi-

88 Iivonen & Pollari 2016

89 Eduskunnan oikeusiamies on jo julkaissut sivustollaan lapsille ja nuorille suunnatun osion: <http://www.oikeusasiamies.fi/lapset>.

90 Esimerkiksi LAPE-ohjelmassa esitetyissä vaativien erityispalvelujen osaamis- ja tukikeskuksissa (hankesuunnitelma osoit-teessa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74904>) tai maakunnissa.

91 Tämä edellyttää valtakunnallisen jatkotyöskentelyn ja lainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden selvittämisen.

92 Palvelujen kehittäminen pitäisi olla valtakunnallista, ei vain yksittäisten palvelun tuottajien ja sijoittavien kuntien/maakun-tien vastuulla (ks. myös Eronen & Laakso 2016, 11).

tään myös keinoja, joilla sijaishuollossa toimivien perhehoitajien ja työntekijöiden osamista voidaan hyödyntää.

6.4 Mikä toimintamallissa on uutta?⁹³

- Valtakunnallisen sijaishuoltopaikkarekisterin käyttöönotto siten, että luvanvaraisen toiminnan ja toimeksiantosuhteisten perhehoitajien tiedot tallennettaisiin erillisiin tietokantoihin. Valtakunnalliset tietokannat sisältäisivät jatkossa kaikki sijaishuoltopaikat eli toimeksiantosuhteisen ja luvanvaraisen perhehoidon sekä laitoshoidon. Perustietojen lisäksi rekisteriin merkitään tiedot mahdollisista epäkohdista, valvonnassa olemisesta yms. erikseen suunniteltavalla tavalla. Rekisterin tavoitteena on osaltaan vaikuttaa nykyisiin tiedonkulun ongelmiin.
 - Kunnilla on jo nyt rekistereitä toimeksiantosuhteisista perhekodeista, joihin lapsia on sijoitettu. Tulevassa mallissa tämä ehdotetaan siirrettäväksi valtakunnalliseksi. Tavoitteena on, että sijoittaja voi tarkistaa perhekodin tilanteeseen liittyviä asioita sijoittaessaan lapsen. Tiedot kootaan yksityisyyden suojaa kunnioittaen.
 - Mahdolliset epäkohdat tai merkintä epäkohtatilanteesta (esimerkiksi tieto siitä, mikä epäkohta on kyseessä, missä ajassa korjattava ja kuka valvoo korjaamisen ja sanktiot)
- Yhdenmukainen malli ohjaus- ja valvontatoiminnan dokumentoinnista, käytettävistä lomakkeista, lasten näkemysten ja palvelun tilaajien ja käyttäjien (lapsen vastuusosiaalityöntekijä tai palvelun hankkiva ja lapsen sijoittava kunta) selvittämisen käytännöistä, epäkohtien raportoinnista yms.⁹⁴
- Lomakkeet muotoillaan yhtenäisiksi ja selkokielisiksi siten, että myös oma-valvontasuunnitelman tarkoitus on selkeästi määritelty ja eri osapuolten sitoutuminen niiden seurantaan mahdollistuu (ymmärrettävyys ja asioista puhuminen niiden oikeilla nimillä). Oma-valvontasuunnitelmien sisältöön on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota, jotta ne saadaan aidosti arjen toimintaan vaikuttaviksi välineiksi. Niiden visuaalisuuteen on kiinnitettävä huomiota.
- Vertaisarvioinnin⁹⁵ ja kokemusasiantuntijatoiminnan kehittäminen.

93 Tämä edellyttää valtakunnallisen jatkotyöskentelyn ja lainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden selvittämisen.

94 Ruotsissa luvanvaraisen toiminnan osalta tarkastusraportit julkaistaan kansallisessa rekisterissä (Pålsson 2015)

95 Kansainvälisestä kirjallisuudesta löytyy esimerkkejä vertaisarviointiin liittyvistä asioista ainakin vanhustenhuollon osalta.

7. Keskeiset tutkimusperustelut

Toimintamallin tutkimusperusteluissa on nojaututtu ensisijaisesti kansainväliseen kirjallisuuteen ja käytössä olevien mallien tarkasteluun. Suomalainen lastensuojelun sijaishuoltoa koskeva tutkimustieto on monessa yhteydessä todettu vähäiseksi ja sattumanvaraiseksi.⁹⁶ Tuija Eronen ja Riitta Laakson mukaan tiedämme hyvin vähän myös lasten hyvinvoinnista nykyisissä laitoksissa.⁹⁷ Sama koskee perhehoitoa. Suomalainen sijaishuollon ohjausta ja valvontaa koskeva tutkimus on käytännössä olematonta. Mallinnustyöskentely onkin paljastanut tutkimustiedon tarpeen ja sen, että lastensuojelun ja sijaishuollon tutkimuksen pysyvät rakenteet olisi vakiinnutettava mahdollisimman pian. Tarvitaan systemaattista tietoa sijaishuollon ihmis- ja lapsikäsitteistä⁹⁸, hyvän hoidon ja kasvatuksen elementeistä, muutosta aikaansaavien mekanismien toiminnasta, sijaishuollon arkea elävien (lasten ja aikuisten) näkemyksistä ja toimiviksi osoittautuneista ohjauksen ja valvonnan käytännöistä.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa todetaan vahvasti se, että sijaishuollon epäkohtia niin menneisyydessä kuin nykyisyydessä koskeneet tarkastelut ovat johtaneet toimialan ohjauksen ja valvonnan kehittämiseen ja tehostamiseen valvontaviranomaisten roolia vahvistamalla ja luomalla tiukempia standardeja.⁹⁹ Vahvistumisen taustalla tunnustetaan myös sijaishuoltopalveluiden yksityistämisen lisääntyminen, markkinoiden vaikeampi hallinta, huoli laadusta ja selontekovelvollisuus julkisten varojen käyttämisestä koskien (sijaishuollon kalleus)¹⁰⁰. Tämä ohjauksen ja valvonnan tehostaminen on koskenut sekä perhe- että laitoshuoltoa, joskin eri maissa on tehty erilaisia ratkaisuja näiden sijaishuoltomuotojen seurantaan koskien. Laitoshoidon valvonta todetaan ylipäänsä systemaattisemmaksi kuin perhehoidon. Esille tuodaan myös se, että lastensuojelulaitoksissa tapahtuneisiin laiminlyönteihin on kiinnitetty enemmän huomiota kuin perhehoidossa tai läheisverkostosijoituksissa.¹⁰¹

Ohjauksen ja valvonnan tehostamista pidetään pääasiassa hyvänä suuntana ja sen hyviksi puoliksi mainitaan mm. toiminnan laadun vahvistuminen ja lapsen aseman parantuminen. Toimivalla valvonnalla nähdään olevan myös positiivinen vaikutus koko sijaishuoltokentän julkiseen maineeseen ja toiminnan legitimitettiin vahvistamiseen. Selkeyttä, ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä pidetään hyvänä asiana. Yhdenmukaisten kriteereiden/standardien vahvuudeksi nähdään se, että niillä voidaan määritellä yhteisesti hyväksytyt käsitykset hyvästä sijaishuollosta ja kannustaa palveluntuottajia tavoittelemaan tavoitetilaa. Se on myös auttanut konkretisoimaan sitä, mitä sijaishuollolta odotetaan.

Samalla suhtaudutaan kriittisesti valvonnan tosiasiallisen toteutumisen tarkasteluun ja kiinnitetään huomiota siihen, että laillisuutta ja teknisrationaalisia asioita osoittavien kriteereiden/mittapuiden täyttymisen rinnalla pitäisi kiinnittää huomiota lasten näkemysten selvittämiseen ja sijaishuoltotyön arkisen ja jokapäiväisen elämän toteutumisen tarkasteluun. Samalla tunnustetaan ja tunnustetaan eri asioiden tarkastamisen vaikeus: objektiivisluonteiset asiat, joille on helppo muodostaa eksplisiittiset vaatimukset/standardit (kuten henkilökunnan kelpoisuusvaatimukset, tila-asiat ja dokumentointiprosessit), on huomattavasti helpompi tarkas-

96 Esim. Eronen & Laakso 2016

97 Eronen & Laakso 2016

98 Eronen & Laakso 2016, 16

99 Esim. Hämborg 2013; Rutz ym. 2013, 363–364.

100 Lisääntynyt selontekovelvollisuus ja läpinäkyvyyden vaade on havaittu myös yleisemmin sosiaalityössä. On kehitetty organisaatioiden sisäisiä kontrollimenettelyitä, auditointia, akkreditoitua yms. (Munro 2004).

101 Biehal 2013, 48.

taa kuin esimerkiksi se, miten luottamukselliset suhteet rakentuvat lasten ja aikuisten välisissä suhteissa. Sijaishuoltotyön luonne asettaa sen tehokkaalle valvonnalle erityisiä haasteita. Valvonnasta ei saisi tulla ulkokohtaista kontrollointia, vaan lasten ja nuorten kanssa tehtävän todellisen työn toteutumisen seuranta.¹⁰² Yhdeksi kriittiseksi pisteeksi tunnustetaan myös perätömiksi osoittautuvien syytösten käsittelyyn liittyvät vaikeudet.¹⁰³

Sekä perhehoidon valvonnan *erityispiirteet* – kuten perhehoidon toteutuminen yksityiskodissa, valvonnan korostunut keskittyminen lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja tuen ympärille – että *huolenaiheet* – kuten mahdolliset lapsen oikeusturvan toteutumisen ja kaltoinkohtelun esiin tulemisen esteet (kuten lapsen lojaliteetti perhehoitajia kohtaan, pelko mahdollisista seurauksista, huonon kohtelun hyväksyntä normina) – tunnustetaan kansainvälisessä keskustelussa hyvin samankaltaisiksi kuin mistä mallinnusryhmän työskentelyn yhteydessä on keskusteltu. Kansainvälisessä keskustelussa tunnustetaan kuitenkin perhehoidon nykyistä tehokkaamman valvonnan tarve tarkoituksenmukaisin keinoin. Esimerkiksi Tanskassa on säädetty erillinen sosiaalihuollon palvelujen valvontaa koskeva laki. Sen mukaan perhehoitoa valvotaan samoin käytännöin ja samoin laatuperiaattein kuin muitakin sosiaalihuollon palveluja. Perhehoitajat rekisteröityvät myös valtakunnalliseen rekisteriin. Australiassa on vahvistettu itsenäisten viranomaisten käyttöä sijaisperheiden tarkastuksessa ja hyväksytyjen perhehoitajien rekisteröinti.¹⁰⁴

Ruotsissa valtakunnallinen hoidon ja huolenpidon tarkastusvirasto¹⁰⁵ ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriä, johon kaikilla palveluntuottajilla on lakisääteinen velvollisuus ilmoittautua riippumatta siitä, onko toiminta luvanvaraista vai ei.¹⁰⁶ Ruotsissa laitos- ja perhehoidon valvonta noudattaa nykyistä suomalaista käytäntöjä, jonka mukaan IVO:lla ei ole valvontamandaattia perhehoitoon, vaan se on kunnilla¹⁰⁷. IVO toteutti vuonna 2015 riskiperustearvioinnin valvonnan kahdeksan kunnan sosiaalihuollon perhehoitoon kohdentaen tarkastelun mm. perhehoitoon sijoittamiseen ja seurantaan. Tarkastuksen mukaan turvallisen ja laadukkaan perhehoidon toteuttaminen edellyttää monien perusedellytysten täytymisen, kuten lapsen osallisuuden turvaamisen.

Perhehoidon valvonnan periaatteita ja toteutumista sekä väärinkäytösten esiintyvyyttä ruotsalaiskunnissa tutkineet Marie Sallnäs ja Stefan Wiklund¹⁰⁸ toteavat edellä kuvatun IVO:n menettelyn valvonnan valvonnaksi eli perhehoidon valvontaa seurataan kuntien viranomaisen toiminnan kautta. Sosiaalihallituksen ohjeiden mukaan perheissä pitäisi vieraila vähintään neljä kertaa vuodessa, minkä tutkijat toteavat olevan yritys perhehoidon tarkempaan valvontaan.¹⁰⁹ He tuovat esille kuntien vaikeuden seurata lasten tilanteita monista syistä johtuen, jolloin valvonta voi jäädä sattumanvaraiseksi. Tutkimuksen mukaan riski kaltoinkohtelun paljastamattomuuteen on sitä suurempi mitä eristetyimmässä tilanteessa lapsi sijaisperheessä on.¹¹⁰ Tutkijat näkevät hyvänä ja osaamista vahvistavana menettelynä sen, että suurimmassa osassa kunnista oli osoitettu tietty työntekijä tai taho vastaamaan perhehoidon tarkastuksista.¹¹¹ Yhteenvedossa he tuovat esiin, että perhehoidon valvonnassa korostuu valvojan ja lapsen tuttuuden merkitys. He kehottavatkin kuntia kiinnittämään enemmän huomiota hyvien ja pysyvien

102 Esim. Nordstoga & Stokken 2011.

103 Esim. Biehal 2013; Davidson 2010

104 Tilbury 2007

105 Inspektionen för vård och omsorg, IVO; rinnasteinen Valviraan

106 Blomqvist ym. 2016, 11.

107 Lex Sarah -säännös tarkoittaa sosiaalipalvelujen henkilöstön velvollisuutta ilmoittaa toiminnassa ilmenevistä epäkohdista tai epäkohdan uhasta palvelusta vastaavalle taholle (myös Blomqvist 2016, emt. 13).

108 Sallnäs & Wiklund, 2015

109 Sallnäs & Wiklund, 2015, 10

110 Sallnäs & Wiklund, 2015, 7

111 Sallnäs & Wiklund, 2015, 16

ihmissuhteiden turvaamiseen ja työntekijöiden pysyvyyteen, jotta työntekijöillä on mahdollisuuksia huolehtia lasten tapaamisista ja luottamussuhteiden rakentamisesta.¹¹²

Laitoshoitoon IVO kohdistaa säännöllistä valvontaa vähintään kahdesti vuodessa sekä ennalta sovittuina että yllätyskäynteinä. David Pålsson¹¹³ on tutkinut lastensuojelulaitosten valvonnan toteutumista, lasten toimijuuden muotoutumista valvontaprosesseissa ja laitoshenkilökunnan näkemyksiä valvonnasta eri aineistoin ja tehnyt tämän mallinnustyön kannalta arvokkaita havaintoja. Hän tuo ensinnäkin esille sen, että valvojilla on käytössään erilaisia toimintastrategioita toiminnassaan ja niillä on vaikutusta lapsen toimijuuden muotoutumiseen valvontaprosesseissa. Lapsen ehdollistettua asemaa korostaa toimintatapa, jossa korostetaan muodollisten standardien täyttymisen tarkastamista ja lasten näkemysten selvittämistä niiltä osin, joihin lapsilla on muodollinen mahdollisuus vaikuttaa. Vahvaa toimijuutta korostaa sen sijaan näkökulma, jonka mukaan lasten näkemysten huomiointi nähdään kaikissa tilanteissa ja asioissa. Tämän toimintatavan heikkoudeksi Pålsson kuitenkin näkee sen, että vaarana on sellaisten lupauksen antaminen lapselle, joihin valvoja ei voi tosiasiallisesti puuttua. Kolmas toimintatapa korostaa lapsen suojelemisen tärkeyttä, jolloin lasten näkemyksiin suhtaudutaan varovaisesti tai empivästi lapsen suojelemisen nimissä (halu taata anonymiteetti ja suojella lasta mahdollisilta sijaishuolto paikan negatiivisilta reaktioilta).

Toiseksi Pålssonin tutkimukset vahvistavat näkemystä, jonka mukaan lapset voivat nähdä tärkeiksi eri asioita kuin mitä pidetään muodollisesti monitoroitavina asioina.¹¹⁴ Laatu voidaan ymmärtää eri tavoin ja tämän tunnustaminen on tärkeää. Tällä on yhteys myös edellä kuvattuihin valvojien toimintastrategioihin ja se muistuttaa siitä, että on tärkeää kiinnittää huomiota lapselta kysyttäviin asioihin ja näkemysten selvittämisen tapoihin. Pålsson korostaa, että lasten osallisuuden vahvistaminen on ehdottoman tärkeää. Hän kiinnittää kuitenkin huomion siihen, että lapsilta saatava tieto ei aina käy selkeästi ilmi tarkastusraporteista, eikä se välttämättä saa aikaan muutoksia/seurantaa, jolloin lasten näkemysten selvittämisen merkitys on tärkeää tehdä näkyväksi.

Kansainvälistä tietoa löytyy myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen implementoinnista sijaishuollossa. Skotlantilainen Irene Stevens¹¹⁵ on haastatellut 24 nuorta lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan implementointiin liittyen. Hän oli kiinnostunut nuorten näkemyksistä saamastaan laitoshoidosta ja kansallisesti luotujen standardien täyttymisestä. 19 standardin kautta hän arvioi ”erityisen suojelun” toteutumista lasten näkemysten ja kokemusten kautta. Tämän tyyppisiä tutkimuksia olisi hyvä hyödyntää suomalaisten käytäntöjen kehittämisessä.

112 Sallnäs & Wiklund, 2015, 18

113 Pålson 2015; Pålson 2016

114 Pålsson 2015, 8.

115 Stevens 2008

8. Ohjaavat periaatteet ja mallin toteuttaminen

Edellä on kuvattu toimintamallia ohjaavista periaatteista *lapsilähtöisyyden* sekä *oikeusperustaisuuden ja oikeudenmukaisuuden* periaatteita. Niiden mukaan toiminnan laillisuutta on valvottava laajasti. Lapsen oikeuksien huomiointi tarkoittaa, että lapsella on erityisesti oikeus turvalliseen ja tarpeita vastaavaan hoitoon ja kasvatukseen sijaishuollossa sekä oikeus osallistua itseään koskeviin asioihin iän ja kehitystason mukaisesti. Lapsen oikeuksien sopimuksen neljä keskeistä periaatetta (yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen) tulee huomioida kaikessa sijaishuoltotoiminnassa.

Esitetyssä mallissa korostuu myös *suhdeperustaisuus* sekä *avoimuus eli toiminnan läpinäkyvyys ja luottamus*. Ohjaus- ja valvontatoiminnan perusvireenä pitäisi olla luottamus: asiakkaan ja vastuusosiaalityön luottamus siihen, että sijaishuolto toimii laillisesti ja lapsen oikeuksia kunnioittaen sekä sijaishuollon toimijoiden luottamus siihen, että ongelmakohtia ja hankaluuksia voidaan tuoda varhaisessa vaiheessa esiin ja niiden käsittelyyn saa tarvittavan ohjauksen ja tuen. Tavoitteena on siten yhdessä tekemisen kulttuurin vahvistaminen.

Näiden lisäksi periaatteina ovat *suunnitelmallisuus* sekä *vertaisuuden ja vertaisarvioinnin* kehittämisen vahvistaminen.

8.1 Uuden toimintamallin toteuttamisesta ja onnistumisen arvioinnista

Kaikki sijaishuollon muodot sisältävä sijaishuoltopaikkarekisteri, valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit sekä yhdenmukainen dokumentointi ovat toimintamallin onnistumisen edellytyksiä ja sen onnistumista kuvaavia tekijöitä. Mallin toteutuminen vaatii yhdessä tekemisen kulttuurin vahvistamista.

Kustannuksista: Lähtötilanteen kartoitus sekä esitys kaikkien sijaishuoltopaikkojen systemaattisesta tarkastamisesta lisää kustannuksia kertaluonteisesti. Tällainen kartoitus ja siitä aiheutuvat toimenpiteet ovat kuitenkin välttämättömiä uuden toimintamallin käyttöönottamiseksi ja toimivan valvonnan tehostamiseksi.

Ohjauksesta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten resurssien lisääminen ja sosiaalityöntekijäresurssin vahvistaminen tuottanee myös lisäkustannuksia. Toisaalta nykyisiä päällekkäisiä valvontaprosesseja karsimalla voidaan saada aikaan kustannussäästöjä. Myös valtakunnallinen sijaishuoltopaikkarekisteri auttaa päällekkäisyyksien karsimisessa, jolloin se tukee resurssien parempaa käyttöä. Lapsilähtöinen, läpinäkyvä ja yhdenmukainen valvonnan toteuttaminen voi vähentää yksilötasolla vaatimuksia ja päätöksiä sijaishuoltopaikan muuttamisesta. Myös kantelut, muistutukset ja reaktiivisen valvonnan tarve voivat vähentyä.

Riittävä resursointi ja osaamisen vahvistaminen ovat tärkeitä: ohjaus- ja valvontatoiminta edellyttää vankkaa sijaishuoltotyön tuntemusta sekä lasten ja nuorten näkemysten selvittämisen ja lapsen edun toteutumisen punninnan taitoja (korostuu ristiriitatilanteissa ja epäkohtien arvioinnissa). Niiden turvaamiseksi on kehitettävä ohjaus- ja valvontatoimintaan

keskittyvä täydennyskoulutus.¹¹⁶ Ajantasaisen tiedon hankinta ja sen ylläpitäminen alkukoulutuksen lisäksi ovat välttämättömiä, koska ohjaus- ja valvontatoiminnan asiantuntemus syvenyy ajan ja kokemuksen myötä.

Ohjaus- ja valvontatoimintaa tekeviltä edellytetään sijaishuollon toimivuuden, lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointitaitoja vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa, lapsen näkemysten selvittämisen taitoja ja epäkohtatilanteiden käsittelytaitoja. Tarvitaan hyviä vuorovaikutustaitoja ja herkkyyttä myös aistia nonverbaalista viestintää, tunneilmastoa ja fyysisten olosuhteiden antamaa viestiä. Kuuntelemisen taidot ja rohkeus ottaa esille vaikeita asioita korostuvat. Lisäksi tarvitaan asiantuntevaa tietoa traumatisoituneen lapsen käyttäytymisestä sekä hyvää tietotaitoa lapsen ikä- ja kehitystason mukaisesta kuulemisesta ja tämän taidon jatkuvaa ylläpitoa. Tämä koskee kaikenikäisiä ja myös erityistarpeisia lapsia (esim. kehitysvammaiset lapset).

Ohjaus- ja valvontatyötä tekevät pääsääntöisesti sosiaalityön koulutuksen saaneet sosiaalityöntekijät ja/tai muun sosiaalialan koulutuksen saaneet. Sosiaalityön koulutuksessa sijaishuoltotyötä käsitellään vähän, joten sen osuutta koulutuksessa olisi syytä lisätä. Eri-ikäisten lasten kanssa työskentelyn ja mielipiteen selvittämisen konkreettisia ja lapsilähtöisiä työskentelymenetelmiä tulisi kehittää sekä sosiaalityöntekijöiden koulutuksessa että sijaishuoltoon ja sen valvontaa koskevassa täydennyskoulutuksessa. Suotavaa olisi, että ohjaus- ja valvontatyötä tekisivät sijaishuoltotyötä ja sen erityisyyttä todella tuntevat. Tämä tietämys lisääntyy myös riittävän monipuolisen käytännön kokemuksen kautta, jolloin käytännössä valvontatyötä tekeviltä tulee edellyttää muodollisen koulutuksen ohella käytännön tuntemusta. Esimerkiksi Tanskassa ohjaus- ja valvontatyön tekijöiltä edellytetään sopivan koulutuksen lisäksi vankkaa käytännön kokemusta¹¹⁷.

Lapsen oikeuksiin liittyvää tietämystä tulisi vahvistaa, jotta niiden toteutumista tai toteutumisen esteitä voidaan kunnolla arvioida. Tarvitaan säännölliset valtakunnalliset koulutuspäivät tai tapaamiset peruskoulutuspaketin lisäksi tarkastuskäyntejä tekeville sekä yhteistyöverkosto maakuntien välille. Koulutuksen, jota LAPE-hankeaikana maakunnissa tätä mallia toteutettaessa on tarpeen jatkokehittää, tulisi olla valtakunnallinen, jotta alueellisesti yhdenmukaisia käytäntöjä ja toimintatapoja voidaan vahvistaa.

Kokemusasiantuntijuuden arvostaminen ja yhdessä toimiminen ovat edellytyksiä lasten ja nuorten osallisuutta vahvistaman mallin toteuttamisessa. Sopivan toiminnan taitoja edellytetään ylireagointien ja liian nopeasti toimimisen välttämiseksi. Välttelevä puuttuminen on voitava estää osaamisella; tämä koskee erityisesti toimeksiantosuhteista perhehoitoa. Asiat on osattava tutkia huolella ja oikeansuuruinen puuttuminen on osattava hahmottaa. Lapsen edun punninta ja toteutuminen mahdollisimman hyvin ovat tavoitteina. Ohjaus- ja valvontatyötä tekeviltä edellytetään myös osaamista esimerkiksi terveydenhuollollisten asioiden toteutumisen arvioinnissa ja siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös perhehoitajien osaamista tulee vahvistaa lapsen osallisuuden tukemisessa.

Systemaattisen ja pitkäjänteisen tiedontuottamisen tarve on todettu useassa yhteydessä siten, että sijaishuollosta saadaan mahdollisimman ajantasaista tietoa yhteiseen tietovarantoon ja että kehittämisen tukena käytetään tutkimustietoa (THL). Tarvitaan sijaishuoltopaikka- ja lapsikohtaista tietoa. Myös pitkittäis- ja vaikuttavuustutkimukset ovat tarpeellisia. Samanarvoisesti asiakaskyselyillä ja -palautteilla sekä kokemusasiantuntijoiden raporteilla voidaan kerätä tie-

116 Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tunnustetaan se, että ohjaus- ja valvontatyötä tekevillä tulee olla riittävä osaaminen ja tietotaito palvelun arviointiin ja suositusten antamiseen (esimerkiksi Furness 2009).

117 Esimerkiksi Helsingissä sijaishuollon valvontaa tekevät sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Sosiaaliohjaajilla on vahva kokemus käytännön sijaishuoltotyöstä luvanvaraisissa sijaishuoltoyksiköissä.

toa siitä, onko lasten ja perheiden kokemus osallisuudestaan ja mahdollisuudestaan vaikuttaa omiin asioihinsa sekä ymmärrys omasta tilanteestaan lisääntynyt.

Sijaishuoltopaikan näkökulmasta toimintamallin onnistumisesta kertovat hyvin suunnitellut ja toteutetut ohjaus- ja valvontakäynnit, lasten tapaamisten lapsilähtöinen toteuttaminen sekä kuntien tai maakuntien ja muiden toimijoiden yhteistyön näkyminen valvontakäytännöissä. Tietoa voidaan kerätä sijaishuoltopaikoille toteutettavalla kyselyllä, joka on helppo toteuttaa sijaishuoltopaikkarekisteriä hyödyntäen.

Kunnat tai maakunnat ovat tietoisia sijaishuollon valtakunnallisesta tilanteesta ja järjestämistavasta sekä kilpailutuksen yhdenmukaisista kriteereistä. Valtakunnallisilla laatukriteereillä ja yhdenmukaisella laadun kilpailutuksella voidaan alentaa sijaishuollon kustannuksia. Nykytilanteessa kunnat maksavat hyvinkin erilaisin perustein varsinkin erityispalveluista. Yhtenäisempi käsitys ja määrittely siitä, mikä on erityispalvelua ja mikä kuuluu tavanomaiseen sijaishuollon järjestämiseen selkiyttää ja helpottaa kaikkien osapuolten tehtäviä.

Mallin käyttöönoton ja toimeenpanon tukemisen myötä valtio voisi osoittaa myös YK:n lapsen oikeuksien komitealle suomalaisen sijaishuollon valvonnan tehostuneen ja yhdenmukaistuneen sekä huomioivan keskeisinä periaatteina lapsikeskeisyyden ja lapsen oikeuksien toteutumisen.

9. Suositukset

Ohjaus- ja valvontakulttuurin muutos kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperusteista toimintamallia tiedon saamiseksi sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisesta ja hyvinvoinnista sekä palvelu-kokemuksista.

A. Lasten, henkilökunnan sekä kokemusasiantuntijoiden kuuleminen ja osallistuminen

- Sijoitettujen lasten ja nuorten näkemysten sekä kokemusten selvittäminen

B. Valtakunnallinen lähtötason selvittäminen välttämättömä vuonna 2017 aikana.

- Tarkastetaan kaikki perhe- ja laitoshoidon sijoituspaikat yhdenmukaisella mallilla.
- Puretaan nykyiset päällekkäisyydet esim. luvanvaraisen sijaishuollon valvonnasta.

Tämä ehdotus edellyttää erillisrahoituksen ja -resurssin sekä tarkennetun toteuttamissuunnitelman laatimisen.

C. Kansallisen sijaishuoltopaikkarekisterin perustaminen

- perhehoitajien rekisteröinti

Tämä ehdotus edellyttää, että yhdenmukaisesti dokumentoitavista asioista ja käyttöehdoista tehtävä erillinen selvitys.

D. Kansallisen tason kriteerit ja periaatteet

- toimijoiden vastuut ja velvollisuudet
- yhtenäinen tehostettu valvonta, sijaishuollon tarkka normiohjaus ja sääntely
- systemaattinen ja läpinäkyvä toteutumisen arviointi

E. Ohjaus- ja valvontatoiminnan tietopohjan ja osaamisen vahvistaminen

- kehittämällä tiedonkeruumenetelmiä
- tuottamalla tutkimustietoa vaikuttavuudesta

F. Maakuntiin lapsiasiamiehen tehtävien perustaminen

- Keskitetty toimija, joka osallistuisi mahdollisten epäkohtatilanteiden selvittämiseen (esim. perhehoidon koordinaattorin tehtävä, jonka vastuulla olisi myös alueella toimivien perhekotien valvonta yhteistyössä kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa).

G. Omavalvontasuunnitelmat toimintaan vaikuttaviksi visuaalisiksi välineiksi.

Edellä on esitetty sijaishuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyvät suositukset kehittämistehtäviksi. Näitä on mahdollista alkaa toteuttamaan tämän vuoden 2017 aikana ainakin niissä maakunnissa, jotka ovat LAPE-hankkeissa kehittämässä lastensuojelua alueillaan. Valtakunnallisen tason tukea ja ohjausta suositusten toteuttamiselle tarvitaan. Tukea ja ohjausta maakunnille antavat Sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä Aluehallintovirastojen tukea tarvitaan mukaan tähän kehittämistyöhön.

Mallinnustyöryhmän jäsenet

Susanna Hoikkala, pj.	erityisasiantuntija	Lastensuojelun Keskusliitto ry
Raija Kojo, pj.	palvelupäällikkö	Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus
Teija Aaltonen, siht.	sosiaalityöntekijä	Satakunnan lastensuojelun kehittämissyksikkö
Jaana Tervo, siht.	erityisasiantuntija	THL
Minna Ahokas	sijaisäiti	Perhehoitoliitto ry
Juhani Jarva	projektijohtaja	Oulun kaupunki
Juha Jokinen	asiakasohjauksen päällikkö	Helsingin kaupunki
Sanna-Riitta Junnonen	palvelupäällikkö	Kouvola kaupunki
Anna-Liisa Koisti-Auer	lastensuojelupäällikkö	SOS-lapsikylä ry
Ansa Leinonen	valvontakoordinaattori	Jyväskylän kaupunki
Jaana Lohvansuu	ylitarkastaja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Helena Inkinen	kokemusasiantuntija	Pesäpuu ry
Vilma Vähämaa	kokemusasiantuntija	Osallisuuden aika ry
Katja Niukkanen	johtava sosiaalityöntekijä	Espoon kaupunki
Tanja Penninkangas	peruspalvelujohtaja	Järvi-Pohjanmaan perusturva
Hanna Piironen	kehittämispäällikkö	Pesäpuu ry
Tarja Pitkänen	johtava sosiaalityöntekijä	Pohjois-Savon lastensuojelun kehittämissyksikkö
Marita Raassina	ylitarkastaja	Valvira
Harri Tiuraniemi	perusturvajohtaja	Sodankylä
Virpi Vaattovaara	projektipäällikkö	Pelastakaa Lapset ry

Lähteet

Säädökset:

- Laki aluehallintovirastoista (896/2009)
- Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008)
- Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010)
- Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)
- Lastensuojelulaki (417/2007)
- Perhehoitolaki (263/2015)
- Perustuslaki (731/1999)
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
- YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991)

Lainvalmisteluaineisto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (http://stm.fi/documents/1271139/3118747/HE-luonnos_sote-palveluntuottaja.pdf/9b031d62-5642-4dd9-b655-b16a4d1c9ffc)
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3719803/14+Maakunta-sote+HE+lakitekstit+22.12.2016.pdf>)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perhehoitolaiksi 256/2014 vp
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 131/2008 vp

THL (2016) Lastensuojelu 2015. Suomen virallinen tilasto. Tilastoraportti 20/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131625/Tr20_16.pdf?sequence=1

Biehal, Nina (2013) Maltreatment in Foster Care: A review of the evidence. *Child Abuse Review* 23 (1), 48–60: julkaistu online 2013.

Blomqvist, Pia & Liukko, Eeva & Nykänen, Eeva & Jonsson, Pia Maria (2016) Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ja ohjaus. Kuvauksia eräistä Euroopan maista. *Työpäperi* 43/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Davidson, Jennifer C (2010) Residential Care for Children and Young People: Priority Areas for Change. *Child Abuse Review* 19 (6), 405–422.

Eronen, Tuija & Laakso, Riitta (2016) Lastensuojelun laitoshoidon kasvatukselliset ja kuntouttavat orientaatiot ja niiden vaikuttavuus. Tutkimuskatsaus kansainvälisiin tutkimuksiin 2010-2016. *Työpapereita* 44/2016. Helsinki: THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131499/URN_ISBN_978-952-302-780-0.pdf?sequence=1

Furness, Sheila (2009) A Hindrance or a Help? The Contribution of Inspection to the Quality of Care in Homes for Older People. *British Journal of Social Work* 39 (3), 488–505.

Goodyer, Annabel (2013) Understanding looked-after childhoods. *Child & Family Social Work* 18 (4), 394–402.

Hipp, Tiia & Palsanen, Kati toim. (2014) Lasten osallistumisen etiikka – Lapset ja nuoret palveluiden kehittäjinä. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Lasten_osallistumisen_etiikka1.pdf

Hoikkala, Susanna & Lavikainen, Ville (2015) Sattumuksia vai suunnitelmallisuutta? Selvitys sijaishuollon laadusta. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto. <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Sattumuksia-vai-suunnitelmallisuutta.pdf>

Hämberg, Eva (2013) Supervision as control system: the design of supervision as a regulatory instrument in the social services sector in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (3), 45–64.

IVO (2016) Riskbaserad tillsyn av familjehemsvård 2015. IVO 2016-2. <http://access.edita.se/optimize-maker//interface//stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=18664&printfileid=18664&filex=28741416699352>

Kotkas, Toomas (2016) From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland. *Social Policy and Administration* 50 (5), 599–613.

Kotkas, Toomas (2013) Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. *Lakimies* 4/2013, 720–733.

- Nordstoga, Sigrid & Stokken, Anne Marie (2011) Professional work in the squeeze: Experiences from a new control regime in residential care for children and youth in Norway. *Journal of Comparative Social Work* 6 (2). <http://journal.uia.no/index.php/JCSW/article/view/232>
- Munro, Eileen (2004) The Impact of Audit on Social Work Practice. *British Journal of Social Work* 34 (8), 1075–1095.
- Mäenpää, Olli (2008) Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Pålsson, David (2016) Adjusting to standards: reflections from 'auditees' at residential homes for children in Sweden. *Nordic Social Work Research*. DOI: 10.1080/2156857X.2016.1192054
- Pålsson, David (2015) Conditioned agency? The role of children in the audit of Swedish residential care. *Child & Family Social Work* 22 (2), 33-42: julkaistu online 2017.
- Rutz, Suzanne I & Adams, Samantha A. & Buitendijk, Simone E. & Robben, Paul B.M. & de Bont, Antoinette A. (2013) Hiding complexity, uncertainty and ambiguity: how inspectorates simplify issues to create enforceable action. *Health, Risk & Society*, 15 (4), 363–379.
- Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (2015) Familjehemsvård i granskningssamhället – hur följer kommunerna upp sina placeringar? *Socionomens forsknings supplement* 38, 26–43.
- Stevens, Irene (2008) The Impact on the National Care Standards in Scotland: Putting Article 20 into Practice? *International Journal of Children's Rights* 16 (2), 263–279.
- Tilbury, Clare (2007) The Regulation of Out-of-Home Care. *British Journal of Social Work* 37 (2), 209–224.
- Valkonen, Leena & Janhunen, Tarja (2016) Tutkimustietoa perhehoidon kehittämiseksi. Katsaus kansainvälisiin tutkimuksiin 2010-2016. Työpäperi 45/2016. Helsinki: THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131580/URN_ISBN_978-952-302-789-3.pdf?sequence=1
- YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle (2011). CRC/C/FIN/CO/4, 7.9.2011. YK:n lapsen oikeuksien komitea, 57. istunto. Komitean loppupäätelmät Suomen 4. määräaikaisraporttiin. Ulkoasiainministeriön www-sivut. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142>.
- YK:n yleiskommentti nro 12 (2009) CRC/C/GC/12, 1 heinäkuuta 2009 (General Comment No. 12)
- Selvitykset:**
- Puustinen-Korhonen, Aila & Pösö, Tarja (2010) Toteutuuko lapsen oikeus pysyviin kasvuolosuhteisiin? Puheenvuoroja lastensuojelun vaikuttavuudesta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu ja 2010:3. Helsinki: Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto ja Suomen Kuntaliitto.
 - Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) Lastensuojelu. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö. https://www.vtv.fi/files/3161/06_2012_lastensuojelu_netti.pdf
 - Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva (2013) Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
 - STM (2013) Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126183/Toimiva%20lastensuojelu%20loppuraportti_final_19062013.pdf?sequence=1
 - Hytönen, Kirsi-Maria Hytönen & Malinen, Antti & Salenius, Paula & Haikari, Janne & Markkola, Pirjo & Kuronen, Marjo & Koivisto, Johanna (2016) Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74821/Rap_2016_22.pdf?sequence=1
 - Vario, Pipsa & Barkman, Johanna & Kiili, Johanna & Nikkanen, Marko & Oranen, Mikko & Tervo, Jaana (2012) ”Suojele unelmia, vaali toivoa”. Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu ja 2012:6. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutetun toimisto.
 - Osmo Soininvaara (2017) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
 - Iivonen, Esa & Pollari, Kirsi (2016) Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten ennakoarviointi 20.10.2016. <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Sote-ja-maakuntauudistuksen-lapsivaikutusten-arviointi-20.10.2016.pdf>

Esimerkkejä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista:

- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 24.5.2012 Dnro 1001/3/12: Lastensuojelulaitoksen käyttämät rajoitustoimenpiteet eivät perustuneet lakiin.
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 6.11.2013 Dnro 2777/4/12: Kasvatukseen liittyvät säännöt eivät saa olla mielivaltaisia lastenkodissa.
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.12.2014 Dnrot 3116/4/13, 3321/4/13, 3604/4/13 ja 3667/4/13: Lastensuojelulain säännökset eivät oikeuta riisuttamaan sijaishuollossa olevaa lasta. Apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteena selvitettäväksi, mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö asiassa ryhtyy.

Valvira:

- Valvira (2017) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Päivitys vuodelle 2017. Valvontaohjelmia 1:2017. https://www.valvira.fi/documents/14444/1006217/Sote_valvontaohjelma_paivitys_2017.pdf/8f2b30a2-4e90-4606-b47f-f2be5c5e7cbf
- Valvira (2016). Vaikuttavaa valvontaa. Esite. https://www.valvira.fi/documents/14444/267110/Valvira_valvoo_esite_2016_web.pdf/13c39f51-bd4e-4915-a193-8eadc58a6ffd
- Valvira (2015) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2018. Dnro 507/05.00.00.03/2015.
- Valvira (2013a) Lasten itsemääräämisoikeuden toteutuminen lastensuojelun sijaishuollossa. Ohje 3/2013. Dnro 1731/05.00.00.01/2013.
- Valvira (2013c) Omavalvonta sosiaalihuollon yksiköissä. Ohje 9/2013. Dnro 7250/05.00.00.05/2013.
- Valvira (2012) Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatusta, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Julkaistu 26.1.2012, päivitetty 30.4.2013. Dnro 8678/05.00.04/2011.

Muu kansainvälinen materiaali:

- CELCIS (2012) Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children.' Glasgow: The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland. [https://www.unicef.org/ceecis/UN_Handbook_\(English\)_FINAL_22_02_13.pdf](https://www.unicef.org/ceecis/UN_Handbook_(English)_FINAL_22_02_13.pdf)
- Guidelines for Alternative Care (2010) YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/64/142, 24.2.2010. http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf
- Quality4Children (2007) Quality4Children. FICE, IFCO and SOS Children's Villages. Innsbruck: Quality-4Children. http://www.quality4children.info/navigation/show.php?id=2&_language=en

Liite 1. Valvontataulukko

Ennakollinen		Jatkuva / Jälkikäteen	Muut	Muut	Omaavontonta	Sijoittaja- ja sijoituskuntiin kohdistuva valvonta (jatkuva / jälkikäteen); lastensuojelun työntekijöiden valvonta
Yksikkökohtainen						
Toimeksiantosuhteinen perhehoito	Muut	Toimeksiantosuhteinen perhehoito	Muut	Muut	Muut	Muut
Perhehoitajaksi hyväksymisen ja ennakko-valmennus	Aluehallintovirasto/ Yksityiset sosiaalipalvelut: lupa yksityisen sosiaalipalvelun tuottamiseen; antaa ohjausta ja neuvontaa; LSL: lupa ennen toiminnan aloittamista	Sijoittajakunta (LSL): Kunnan ilmoitus sijoitettavasta lapsesta toisen kunnan alueelle sijaishuoltopaikan valvonnasta toteuttamiseksi; tehtävä valvoo lapsen sijoituksen toteutumista ja sijaishuoltopaikkoja; perhe- tai laitoshoidossa havaituista epäkohdista ja puutteista ilmoitettava sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossa oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille; valvottava lapsen sijoitusta perhehoitoon; voi tarkastaa perhehoitopaikan, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy	Aluehallintovirasto / Yksityiset sosiaalipalvelut: ohjaa ja valvoo toimialueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluita; ilmoittaa toimistaan Valviraan jos tämä antanut luvan; ilmoitettava valvontatoimista kunnille; antaa neuvontaa ja ohjausta; seuraa toiminnan kehitystä toimintakertomukset vuosittain; saatava muutosilmoitus palvelun tuottajalta; tarkastus kun perusteltu syy. LSL: yksityisen ympärivuorokautisen palvelun tuottajan saatava lupa ennen toiminnan laajentamista ja olemaista muuttamista	Aluehallintovirasto / Sosiaalihuoltolaki: voi tarkastaa kunnan ja kuntayhtymän toiminnan ja toimintayksiköt ja toimintatilat, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy;	Valvira (Antaa määräykset omaavontontasuunnitelman sisällöstä, laatisemista ja seurannasta)	Eduskunnan oikeusasiamies (kantelu, oma aloite, tarkastukset)
	Valvira: lupa yksityisen sosiaalipalvelun tuottamiseen jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella; LSL: yksityisen ympärivuorokautisen palvelun tuottajan saatava lupa ennen toiminnan aloittamista	Sijoituskunta: pidettävä rekisteriä alueelleen sijoitettavista lapsista; valvoo alueelleen sijoitettujen lasten sijaishuoltopaikkoja yhdessä sijoittajakunnan kanssa; voi tarkastaa perhehoitopaikan, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy	Aluehallintovirasto / Sosiaalihuoltolaki: voi tarkastaa kunnan ja kuntayhtymän toiminnan ja toimintayksiköt ja toimintatilat, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy;	Aluehallintovirasto (LSL): Valvoo sijaishuoltopaikan toimintaa (LSL 79:2 §; vrt. 1 mom: "lapsen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon") yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa; seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tarkastuskäytien avulla; erityisesti valvontaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa; voi varata lapsele tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun avin edustajan kanssa	Valvira (Antaa määräykset omaavontontasuunnitelman sisällöstä, laatisemista ja seurannasta)	Oikeuskansleri (kantelu, ilmoitus, oma aloite, tarkastukset)
	Kunta / yksityiset sosiaalipalvelut: voi osallistua avin pyynnöstä luvan johdosta tehtävään tarkastukseen	Perhehoitaja on velvollinen ilmoittamaan perhehoitodossa tapahtuneista muutoksista vastuutyöntekijälleen siihen kuntaan, joka on sijoittanut hoidettavan sekä kuntaan, jossa perhekoti sijaitsee.	Aluehallintovirasto (LSL): Valvoo sijaishuoltopaikan toimintaa (LSL 79:2 §; vrt. 1 mom: "lapsen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon") yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa; seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tarkastuskäytien avulla; erityisesti valvontaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa; voi varata lapsele tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun avin edustajan kanssa	Aluehallintovirasto (LSL): Valvoo sijaishuoltopaikan toimintaa (LSL 79:2 §; vrt. 1 mom: "lapsen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon") yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa; seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tarkastuskäytien avulla; erityisesti valvontaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa; voi varata lapsele tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun avin edustajan kanssa	Omaavontontasuunnitelma / kuntien sosiaalihuollon toimintayksiköt: laadittava omaavontontasuunnitelma ja pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asialla sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävään palautteen perusteella.	Asiakas: Muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas ei itse kykene, läillinen edustaja, omainen tai muu läheinen voi tehdä puolesta. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen oikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekemisen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi.
		Asiakas: Muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas ei itse kykene, läillinen edustaja, omainen tai muu läheinen voi tehdä puolesta. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen oikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekemisen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi.	Aluehallintovirasto / Yksityiset sosiaalipalvelut: antaa neuvontaa ja ohjausta; ilmoittaa toimistaan avini; ilmoittaa valvontatoimistaan kuntaan; seuraa toiminnan kehitystä, toimintakertomukset vuosittain, muutosten ilmoitukset, tarkastus kun perusteltu syy, yksityisten palvelujen antajien rekisteri. LSL: yksityisen ympärivuorokautisen palvelun tuottajan saatava lupa ennen toiminnan laajentamista ja olemaista muuttamista	Aluehallintovirasto (LSL): Valvoo sijaishuoltopaikan toimintaa (LSL 79:2 §; vrt. 1 mom: "lapsen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon") yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa; seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tarkastuskäytien avulla; erityisesti valvontaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa; voi varata lapsele tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun avin edustajan kanssa	Aluehallintovirasto (LSL): Valvoo sijaishuoltopaikan toimintaa (LSL 79:2 §; vrt. 1 mom: "lapsen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon") yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa; seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tarkastuskäytien avulla; erityisesti valvontaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa; voi varata lapsele tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun avin edustajan kanssa	Aluehallintovirasto (kantelu)

<p>Valvira (kantelu; periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, usean avin toimialuetta tai koko maan koskevat asiat, asiat joita aviesteellinen käsittelemään)</p>	<p>Omaavaltasuunnitelma / kuntien sosiaalihuollon toimintayksiköt: laadittava omaavaltasuunnitelma ja pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.</p>	<p>STM: antaa asetuksen SHL:n mukaisen omaavaltasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta</p>	<p>Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus (SHL 48 §)</p>				
<p>Valvira / SHL: voi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy</p>	<p>Eduskunnan oikeusasiamies (kantelu, oma aloite, tarkastukset)</p>	<p>Oikeuskansleri (kantelu, ilmoitus, oma aloite, tarkastus)</p>	<p>Kunta: Kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja; ilmoittaa epäkohdista aville; ilmoittaa tarkastuksista aville; voi osallistua avin pyynnöstä luvan johdosta tehtävään tarkastukseen; toimittaa aville tiedon vastuuhenkilön vaihtumisesta tai toiminnan lopettamisesta, tekee tarkastuksen lupaviranomaisen pyynnöstä</p>	<p>Sijoittajakunta: Kunnan ilmoitus sijoitettavasta lapsesta toisen kunnan alueelle sijaishuoltoajan valvonnan toteuttamiseksi; tehtävä valvoo lapsen sijoituksen toteutumista ja sijaishuoltopaikkoja perhe- tai laitoshoidossa; havaituista epäkohdista ja puutteista ilmoitettava sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia saamaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille</p>	<p>Sijoituskunta: pidettävä rekisteriä alueelleen sijoitettavista lapsista; valvoo alueelleen sijoitettujen lasten sijaishuoltopaikkoja yhdessä sijoittajakunnan kanssa</p>	<p>Asiakas: Muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas ei itse kykene laillinen edustaja, omainen tai muu läheinen voi tehdä puolesta. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi.</p>	<p>Valtion koulukotien ja vankilan perheosaston lastensuojelulain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, johto ja valvonta kuuluvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Valtion koulukodeissa annettava perusopetusta ja siihen liittyvää muuta opetusta ohjaa Opetushallitus.</p>
Yksikkökohdainen							

Sijoittajakunnan ilmoitus sija-	Sijoittajakunnan ilmoitus sija-	Aluehallintovirasto (kantelu)	Aluehallintovirasto (kantelu)	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Valvira (kantelu; periaatteellisesti tärkeät ja laaja-	Valvira (kantelu; periaatteellisesti tärkeät ja laaja-	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Eduskunnan oikeusasiamies (kantelu, oma aloite)	Eduskunnan oikeusasiamies (kantelu, oma aloite)	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Oikeuskansleri (kantelu, ilmoitus, oma aloite)	Oikeuskansleri (kantelu, ilmoitus, oma aloite)	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Sijoittajakunta: tehtävä valvoo lapsen sijoituksen toteutumista ja palvelujen saamista sijoitus-	Sijoittajakunta: tehtävä valvoo lapsen sijoituksen toteutumista ja palvelujen saamista sijoitus-	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Lapsen asiosta vastavaa sosiaalityöntekijä: valvot-	Lapsen asiosta vastavaa sosiaalityöntekijä: valvot-	Henkilökunnan ilmoitusvel-	
Lapsen asios-	Lapsen asiosta vastaa-	Asiakas: Muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuunhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle vi-	Asiakas: Muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuunhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle vi-	Henkilökunnan ilmoitusvel-	

Lapsikohtainen