

VIRANOMAISVALVONNAN VASTUUN
TOTEUTUMINEN KUNNISSA

- Lasten oikeuksien valvonta lapsiperheiden sosiaali-
palveluissa ja lastensuojelussa

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta	Laitos Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Tekijä Taina Virsula	
Työn nimi Viranomaisvalvonnan vastuunjaon toteutuminen kunnassa – Lasten oikeuksien valvonta lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn laji Maisterintutkielma
Aika Marraskuu 2020	Sivumäärä 58
<p>Tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka kunnallisen viranomaisvalvonnan vastuunjako toteutuu lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa. Tutkielman lähtökohtana on ihmisoikeusperustainen sosiaalityö sekä lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta. Tutkielma painottaa viranomaisen vastuuta lapsen oikeuksien valvonnassa sekä tarkastelee kunnallisen valvonnan rakenteita.</p> <p>Tutkielman viitekehystenä toimii ihmisoikeusperustaisen sosiaalityön näkökulma, joka korostaa ihmisoikeuksien toteutumista, tunnistaa vastuunkantajiin kohdistuvat vaatimukset, painottaa yhteistyön merkitystä ja vaikuttamista sekä pyrkii pysyviin muutoksiin.</p> <p>Tutkielman aineiston muodostavat lapsiperheiden sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun vuonna 2019 kohdistuneet Suomen aluehallintovirastojen 36 tarkastus-, ohjaus- ja valvontakäynnin asiakirjaa, joita tutkielmassa on tarkasteltu laadullisen sisällönanalyysin avulla.</p> <p>Tutkielman tulokset osoittavat lasten oikeuksien valvonnassa olevan Suomessa puutteita, eivätkä lasten oikeudet toteudu sosiaalihuollossa tai lastensuojelussa tasavertaisena. Keskeisiksi tekijöiksi lasten oikeuksien toteutumisessa nousevat henkilöstöresurssit, sosiaalityöntekijän vastuu lapsen osallisuuden varmistamisessa, valvonnan toteuttaminen ja johtaminen sekä kunnallishallinnon ja sosiaalityön välinen vuorovaikutus. Tutkielman tuloksena syntyi neljä lasten oikeuksien valvonnan sekä toteutumisen paikkaa, joita ovat lapsen oikeus ihmisarvoiseen kohtaamiseen, turvalliseen arkeen, yhteistyöhön sekä hyvään hallintoon.</p> <p>Tutkielman tulokset ovat hyödynnettävissä lasten oikeuksien valvonnan sekä toteutumisen vahvistamisessa kunnallisessa sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa.</p>	
Asiasanat: lapsiperheiden sosiaalipalvelut, lastensuojelu, sijaishuolto, ihmisoikeusperustaisuus, lapsen oikeudet, valvonta, laadullinen sisällönanalyysi	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto – Avoimen tiedon keskus	
Muita tietoja	

TAULUKOT

Taulukko 1. Aluehallintoviraston asiakirjat.....	30
Taulukko 2. Asiakirjoissa esiintyvät aluehallintovirastojen tarkastusten kohteet	31
Taulukko 3. Aluehallintovirastojen käyntien toteutustavat sekä perusteet.....	31
Taulukko 4. Aluehallintovirastojen asiakirjoissa esiintyvät erityiset maininnat vastuusta.	32
Taulukko 5. Lapsen oikeuksien toteutumisen paikat lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa	47

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN TAUSTAA.....	3
2.1	Julkishen vallan ensisijainen vastuu ihmisoikeuksien toteuttamisessa	3
2.2	Työntekijä ja työnantaja	8
2.3	Kunta.....	10
2.4	Aluehallintovirasto ja Valvira	11
3	AIKAISEMPIA TUTKIMUKSIA	13
4	IHMISOIKEUSPERUSTAINEN SOSIAALITYÖ JA LASTEN OIKEUKSIEN VALVONTA	18
4.1	Ihmisoikeusperustainen sosiaalityö	18
4.2	Ihmisoikeudet	20
4.3	Sosiaaliset oikeudet.....	22
4.4	Lapsen oikeudet	23
4.5	Lasten suojelu on lasten oikeuksien suojelua	25
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	29
5.1	Tutkimuskysymykset	29
5.2	Aineisto.....	30
5.3	Menetelmänä laadullinen sisällönanalyysi	32
5.4	Tutkimuksen etiikka	34
6	LASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN VALVONTA-ASIAKIRJOISTA TARKASTELTUNA.....	36
6.1	Oikeus erityiseen tukeen ja viranomaisen valvontaan.....	36
6.2	Lapsen oikeus kokonaisvaltaiseen kehitykseen ja hyvinvointiin	38
6.3	Lapsen edun huomioiminen sekä oikeus syrjimättömyyteen.....	40
6.4	Lapsen osallisuus	41
6.5	Vastuun painotukset valvonta-asiakirjoissa	42
6.5.1	Sosiaalityöntekijä ja kunta.....	43
6.5.2	Sijaishuolto	44
6.6	Valvonnan toteutumisen paikat.....	46
6.6.1	Lapsen oikeus ihmisarvoiseen kohtaamiseen	47
6.6.2	Lapsen oikeus turvalliseen arkeen.....	48
6.6.3	Lapsen oikeus yhteistyöhön	49
6.6.4	Lapsen oikeus hyvään hallintoon	50

7	YHTEENVETO JA POHDINTA.....	53
7.1	Resurssoinnin merkitys ja sosiaalityöntekijän vastuu.....	55
7.2	Ihmisoikeusosaaminen eettisen toiminnan perustana	57
	LÄHTEET	60

1 JOHDANTO

Suomalaisissa kunnissa lasten oikeuksien tosiasiallisessa toteutumisessa ja valvonnassa on edelleen haasteita. Sosiaalityö on ennen kaikkea ihmisoikeustyötä ja sosiaalityöntekijä on tärkeässä roolissa lasten oikeuksien toteutumisen varmistajana. Pelkkä sosiaalityöntekijän panos ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan ihmisoikeusosaamista sekä lapsen oikeuksien korostamista tarvitaan yhteiskunnan jokaisessa toiminnossa.

Tutkielmassani tarkastelen kunnallisen viranomaisvalvonnan vastuunjaon toteutumista lapsiperheiden sosiaalihuollossa sekä lastensuojelussa. Tutkielmani avulla tuon esille lapsen oikeuksien valvonnan paikkoja, jolloin myös valvonnan toteuttaminen selkeytyy. Tutkielmani aineistona ovat aluehallintovirastojen julkisiksi luokittelemat asiakirjat vuodelta 2019, joista tutkielmaani valikoitui 36 asiakirjaa. Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä on ihmisoikeusperustainen sosiaalityö, ja keskityn erityisesti lapsen oikeuksiin. Paikannan tutkielmani lastensuojelun sosiaalityöhön, sekä hallinnollisen ja rakenteellisen näkökulman perusteella myös rakenteelliseen sosiaalityöhön.

Julkisella vallalla on erityinen vastuu ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisesta, minkä vuoksi niiden toteutumisen valvontaan on kiinnitettävä erityistä huolellisuutta. Erityisesti työpaikallani järjestettyjen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintoviraston (AVI) ohjaus- ja valvontakäyntien aikana aloin pohtia kunnallisen viranomaisvalvonnan todellista toimivuutta. Huolestuin virallisen valvontaelimen pitkäaikaisesta suuresta roolista kunnallisessa reaktiivisessa valvontaprosessissa, vaikka kunnalla tulee itsellään olla olemassa ennakkollista valvontaa varten kaikki tarvittava; ohjeistus, rakenne ja osaaminen. Näiden avulla kunnalla on erinomaiset mahdollisuudet puuttua epäkohtiin ajoissa ja lisäksi kehittää omaa toimintaansa. Valvonnan tulee olla osa organisaation perustehtävää, koska toimiva valvonta varmistaa kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, mahdollistaa organisaation tehokkaan sekä laadullisen toiminnan sekä kehittymisen kulloisenkin tarpeen mukaan.

Tutkielmani aluksi kuvaan taustalla olevaa valvontajärjestelmää ja tarkastelen eri toimijoiden osuutta valvonnan tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Luvussa kolme tarkastelen tutkielmani kannalta merkittäviä selvityksiä sekä tutkimuksia.

Lapsen oikeuksia on tutkittu paljon, mutta valvontaan liittyvää tutkimusta ei juuri-kaan ole olemassa. Tutkielman viitekehyksenä on ihmisoikeusperustainen sosiaalityö, jota kuvaan luvussa neljä. Erityistä huomiota kiinnitän lapsen oikeuksiin, jotka ovat tutkielmassani merkittävässä osassa.

Olen kuvannut aineistoa, tutkimukseni tavoitteita sekä tutkimusmenetelmää tarkemmin luvussa viisi. Luvussa kuusi tarkastelen laadullisen sisällönanalyysin avulla asiakirjoihin kirjattuja lasten oikeuksien toteutumisen paikkoja sekä vastuualueita. Tutkimukseni tuloksena syntyi lasten oikeuksien valvonnan toteutumisen neljä paikkaa, joita tarkastelen luvussa seitsemän.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Taustoitan tutkimukseni kuvaamalla tässä luvussa, kuinka kuntien itsevalvonta toimii ja kuinka se on säädelty. Kuvaan valvontaa ohjaavia ohjeistuksia sekä juridiikkaa myös valvonnan vastuun näkökulmasta.

2.1 Julkisen vallan ensisijainen vastuu ihmisoikeuksien toteuttamisessa

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan kuntien harjoittamalla julkisella vallalla on velvoite huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (Perustuslaki 371/1999). Perusoikeudet lähtevät kansainvälisesti tunnustetuista ihmisoikeuksista ja käytännössä ne tarkoittavatkin samaa asiaa (Heuru 2002, 42–34). Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2017–2019, 16) tavoitteena on perustuslaissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen konkreettisin toimin. Toimintaohjelmia on laadittu tähän mennessä kolme, nyt valmistelussa olevaa toimintaohjelmaa Marinin hallituskaudelle toteutetaan vuoteen 2023 saakka (Oikeusministeriö 2020).

Arajärvi (2017) kirjoittaa sosiaalipolitiikan olevan myös yhteiskuntapolitiikkaa, ja hänen mukaansa perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sekä muiden perusoikeuksien tavoitteena on usein oikeudenmukaisuuden sekä yhdenvertaisuuden edistäminen. On myös yhteiskunnan etu, että heikommassa asemassa olevien asemaa edistetään. Yhdenvertaisuus näkyy kaikkien saatavilla olevina hyvinä sosiaalipalveluina, joita jokainen osaltaan rahoittaa ja joiden mahdollisia käyttäjiä he voivat olla. Julkisilla palveluilla onkin suuri merkitys syrjäytymisen kannalta. Perustuslain 19 § on keskeinen myös valvonnan sekä viranomaistoiminnan kannalta, koska siinä säädetään jokaiselle oikeus subjektiiviseen huolenpitoon, joka julkisen vallan on täytettävä. (Arajärvi 2017, 67–68, 73.)

Mikkolan (2017) mukaan Suomen profiili ihmisoikeuksien suhteen on muuttumassa, eikä niitä oteta enää huomioon samalla tavalla kuin aikaisemmin yleisessä keskustelussa tai lainvalmistelussa. Suomella ei myöskään ole enää omaa asiantuntijaa sosiaalisia ihmisoikeuksia valvovissa lainkäyttöelimissä. (Mikkola 2017, 65.) Arajärvi ja Mikkola ovat samaa mieltä yhteiskunnallisten säästöpainneiden vaikutuksesta. Arajärvi toteaa yhteiskunnallisen puheen keskittyvän nykyisin talouteen ja rahaan, ja julkisen sekä yksityisen sektorin toimintaa arvioidaan hänen mukaansa kustannusten ja hyötyjen näkökulmasta (Arajärvi 2017, 75).

Pirjatanniemi (2017) painottaa myös taloudellista kannattavuutta, koska ihmisoikeusnäkökulman esillä pitäminen voi johtaa kestävämpään talouspoliittiseen päätöksentekoon. Pirjatanniemi tuo esiin vuonna 2013 valmistuneen Toimiva lastensuojelu -selvityksen, jonka mukaan epäonnistuminen lastensuojelun tavoitteiden saavuttamisessa on johtunut siitä, että sosiaalihuollossa on korostettu liiaksi ongelmasuuntautuneisuutta, eikä tämän vuoksi peruspalveluihin ole investoitu riittävästi. Selvityksen mukaan julkinen valta ei ole tiedostanut riittävästi lasten edun erityisluonnetta, lastensuojelua ei ole systemaattisesti kehitetty, ohjattu, johdettu eikä valvottu. Pirjatanniemen mukaan varsinkin taloudellisesti haastavana aikana olisi panostettava lastensuojelun resursseihin, jotta lapsiin kohdistuvia riskejä tunnustetaan riittävän ajoissa ja niihin pystytään myös puuttumaan lasten edun edellyttämällä tavalla. (Pirjatanniemi 2017, 85, 92–93.) Kanasen (2017) mielestä todennäköisyys onnistua vakavien sosiaalisten ongelmien hoidossa onkin huomattavasti parempi silloin, kun niihin tartutaan hyvälaatuisilla palveluilla ja riittävän aikaisin, kuin jos niihin kohdistetaan heikkoja palveluita. Kanasen mukaan olisi aika alkaa tehdä hyvinvoinnin laatuun kohdistuvia poliittisia päätöksiä, jolloin pääpainona voisi olla motivoituneen ja osaavan henkilökunnan palkkaaminen sekä riittävien resurssien takaaminen, jotta ammattilaiset voivat tehdä työnsä mahdollisimman hyvin. Suomalaisen hyvinvointimallin kulmakivi muodostuu ammattitaitoisista ja motivoituneista työntekijöistä, eivätkä oikeudelliset periaatteet toimi, jos niitä ei toteuteta käytännössä. Kilpailu tuottavuudella ja tehokkuudella heikentää hyvinvointimallia, jos ne heikentävät työntekijöiden edellytyksiä omistautua työlle sekä tehdä työnsä mahdollisimman hyvin. (Kananen b, 2017, 181–187.)

Syrjäytyminen ja eriarvoistumiskehitys ovat Kanasen (2017) mukaan sosiaaliturvapolitiikan suuria ongelmia. Kananen vetoaakin riittävän aikaisin tehtyihin interventioihin, jotta ihmisten resurssit saadaan jälleen käyttöön. Kaikkien ihmisten ollessa tasavertaisia, heillä kaikilla on myös yhteisöä hyödyttäviä taitoja, joten kaikkien ihmisten työpanos tulisi myös nähdä yhtä tärkeänä ja säilyttämisen arvoisena. (Kananen 2017, 52–53.) Blombergin ja Krollin (2017) mukaan kuntapäätäjien kiinnostus julkisiin palveluihin panostamiseen on viime aikoina vähentynyt, minkä vuoksi kunnallinen vastuu ja palvelun tuottaminen on vähentynyt palveluiden toteuttamisen siirtyessä

yksityisille palveluntuottajille. Julkisen sektorin palveluita ei ole haluttu enää kasvat-
taa ja vastuuta hyvinvoinnista on siirretty omaisille, yksityisille palveluntuottajille
sekä järjestöille. (Blomberg & Kroll, 2017, 139.) Palvelujärjestelmien rakenteisiin sekä
palveluiden tuottamisen tapoihin on tehty enemmän muutoksia kuin niiden sisältöi-
hin, mutta muutosten vaikutuksia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen ei huomi-
oida, eikä asiaan ole Pajukosken mukaan kiinnitetty huomiota juuri tutkimuksissa-
kaan (Pajukoski 2011, 98–99).

Nykäsen ja Kalliomaa-Puhan (2017, 6, 13) mukaan on laajasti osoitettu, että sosi-
aalipalvelut eivät toimi Suomessa yhdenvertaisena. Kunnallisissa palveluissa on alu-
eellisiä eroja, joten perustuslain 19 §:n mukainen tasavertainen oikeus riittäviin sosi-
aalipalveluihin näyttää vaarantuvan. Sosiaalipalveluissa asiakas on usein heikom-
massa asemassa ja hänen on haastavaa valvoa omia oikeuksiaan. Tämän vuoksi viran-
omaisen vastuu sekä hyvän hallinnon merkitys asiakkaan oikeusturvan varmistajina
korostuvat.

Viranomaisvalvonnan lähtökohtana on perustuslain 22§ mukainen julkisen val-
lan velvollisuus taata jokaiselle perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Perustuslaki
371/1999). Viranomaisvalvonnasta on säädetty sosiaalihuoltolaissa (1301/2014),
jonka mukaan kunnallisen viranomaisen on työssään mm. seurattava hyvinvointia,
poistettava havaitsemiaan epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Sosiaalihuolto-
lain 30§:n mukaan sosiaalihuoltolain asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää
sosiaalihuoltoa sekä hyvää kohtelua ilman syrjintää ja päätöksiä tehtäessä sekä toteu-
tettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu. Sosiaalihuoltolain viiden-
nessä luvussa säädetään erikseen omavalvonnasta (47§), henkilökunnan ilmoitusvel-
vollisuudesta (48§) sekä ilmoituksen aiheuttamista toimenpiteistä (49§).

Sosiaali- ja terveyshuollon ylin suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu Suomessa
sosiaali- ja terveysministeriölle. Ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oi-
keusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri. Sosiaali- ja terveydenhuollon val-
vontaviranomaisina toimivat sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
sekä aluehallintovirastot (AVI). Valvonnan tavoitteena on ihmisten oikeusturvan to-
teutumisen, palveluiden laadun sekä alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen oh-
jauksen ja valvonnan keinoin. (Nykänen ym. 2017, 15–16.)

Valtakunnallisen valvontaohjelman perustehtävänä on osaltaan olla varmistam-
assa ihmisten perusoikeuksien turvaamisen, palveluiden yhdenvertaisuuden, tur-
vallisuuden sekä laadun toteutuminen. Valvonta on kokonaisuus, jossa ennakoiva
sekä reaktiivinen (jälkikäteinen) valvonta ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Reak-
tiivisen valvonnan avulla ennakoidaan myös tulevaa. Valvonnan tulee olla ensisijai-
sesti pitkäjänteistä sekä suunnitelmallista toimintaa, ja reaktiivisen valvonnan vasta
jälkikäteinen, eli asiakkaiden oikeuksien viimesijaisen turvaamisen muoto. (Valvira
2020, 6.)

Nykänen ym. (2017, 21) toteavat, että kunnallisen valvonnan yhdenmukaistaminen on eri osapuolten näkökulmasta tae yhdenvertaisuuden varmistamiselle. Rosasin (2013, 20–21) mukaan ihmisoikeuksien toteutumisessa on haasteita, jotka liittyvät olemassa olevien sopimusten täytäntöönpanoon sekä valvontaan, ja tehokas toimeenpano edellyttää velvollisuuksien asettamista osittain myös yksilöille. Ihmisoikeusvaltuuskunnan mukaan kuntatasolla ei ole selkeitä rakenteita perus- ja ihmisoikeustyön koordinoitua varten ja paikallistaso olisikin kytkettävä tiiviimmin mukaan ihmisoikeuskeskusteluun. Ihmisoikeuksia valvovien sekä seuraavien toimijoiden resurssi- ja toimivaltaa tulee seurata ja toimijoiden toimintamahdollisuuksia tulee vahvistaa. Ihmisoikeusvaltuuskunnan selvityksessä todetaan mm. lastensuojelussa viranomaisten kokonaisvastuun sekä koordinaation olevan sattumanvaraista, ja toiminnan olevan nykyisellään reaktiivista ja epäkohtiin puuttumista. Viranomaisvalvontaa olisikin selvityksen mukaan kehitettävä ennakkollisemmaksi ja ennaltaehkäisevämmäksi. (Ihmisoikeuskeskus 2019, 7–15).

Valvonnalla on merkitystä sekä kunnan sisäisesti että ulkoisesti, koska sen avulla kuvataan kunnan toiminnan laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Johtaminen on tehokas sisäisen valvonnan toteuttamisen keino, joka on yhdessä työntekijöiden kanssa tehtävää jokapäiväistä havainnointia, tarkkailua sekä raportointia. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan suoritettavien tehtävien oikea-aikaisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta, hyväksyttävyydestä sekä laillisuudesta. Valvonnan tulee olla osa jokapäiväistä toimintaa ja kuulua luonnollisena osana toimintakulttuuriin. Seurantana sisäisessä valvonnassa voidaan käyttää raportointia suullisesti tai kirjallisesti, se voi olla tarkoituksella esimiehelle toimitettu tai kohdistua suoraan havaitsijan itsensä toimintaan. Vaikka valvonnan tulee olla osa jokaisen perustehtävää, vastuu sen seurannasta on johtavilla viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä. (Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, 296–298.)

Tutkielmassani kunta nähdään yhtenä palveluntuottajana, joten viranomaisvalvonta sekä palveluntuottajan oma valvonta käsittävät myös kunnan omien palveluiden valvonnan. Oma valvontasuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja siinä korostuu yksikön oma vastuu palveluiden laadusta sekä asiakas- ja turvallisuudesta. Valvira on määrännyt oma valvontasuunnitelman laatimisesta ja on laatinut sitä varten lomakkeita, jotka ovat sekä sosiaalihuollon että yksityisen palveluntuottajan käytettävissä. Oma valvontasuunnitelman tulee olla käytännönläheinen, todellista toimintaa ohjaava päivittäinen työkalu palveluiden laadun seuraamiseksi sekä kehittämiseksi ja sen laatiminen on palveluista vastaavan johtajan vastuulla. Suunnitelma kattaa koko yksikön palveluketjun ja se muodostuu erilaisista toiminta- ja menettelyohjeista, joiden avulla varmistetaan käytännön toteutus. Suunnitelmassa otetaan huomioon myös riskienarviointi sekä laadullisten puutteiden korjaaminen sekä ennaltaehkäisy. Suunnitelman tulee vastata yksikön toimintaa ja se tulee laatia

toimintaa vastaavassa laajuudessa. (Koivula, Hautaviita, Laaksonen 2020, 86–87.) Nykäsen ym. (2017, 37) selvityksen mukaan omavalvonnan vaikuttavuudesta sekä sen taustatekijöistä on suhteellisen vähän tietoa, omavalvontaa toteutetaan sosiaalihuollossa vaihtelevasti, eikä se ole vielä juurtunut riittävästi organisaatioiden toimintakulttuureihin.

Sosiaalityöllä ihmisoikeusammattina on erityinen paikka lasten oikeuksien toteutumisesta huolehtimisessa. Esimerkiksi Talentia (2020) on laatinut ohjeistuksen sosiaalihuollon henkilöstölle epäkohtailmoituksen tekemistä varten. Talentia muistuttaa yhteistyön merkityksestä niin asiakkaiden kuin johdon kanssa, sekä painottaa työnantajan vastuuta laadukkaiden palvelujen tuottamisessa. Palveluiden laadun sekä oikeusturvan kehittäminen vaativat keskusteltavaa toimintakulttuuria, hyvää johtamista sekä henkilöstön riittävää ammattitaitoa ja koulutusta.

Ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää sekä kansainvälisten että kansallisten valvontajärjestelmien olemassaoloa. Tutkielmani aineisto rajautuu aluehallintovirastoihin, joten tutkielmani kannalta riittävää on maininta ylimmistä kansallisista laillisuusvalvojista, joina Suomessa toimivat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä erityisvaltuutetut. Huomionarvoista on myös Suomeen vuonna 2012 perustettu Ihmisoikeuskeskus, joka toimii kansallisten ihmisoikeuksien edistäjänä. (Koivurova & Pirjatanniemi 2014, 411–412.)

Suomi on saanut useita huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta ihmisoikeuksiin kohdistuvista epäkohdista. Vuonna 2019 Suomea vastaan tuli vireille 131 valitusta, ja Suomi sai kaksi langettavaa päätöstä ihmisoikeuksien loukkaamisesta (Ihmisoikeuskeskus 2020). Viimeisimpänä Suomen valtion on todettu rikkovan ihmisoikeussopimuksen toista artiklaa epäonnistuessaan suojaamaan etukäteen Kauhajoen koulusurman uhreja (European Court of Human Rights 62439/12). Ihmisoikeusprofessori Scheinin pitää em. ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua merkityksellisenä ihmiselämän suojelemisen velvollisuuden näkökulmasta, ja näkee sen luovan uusia standardeja sekä toimintamalleja ennakoivammalle toiminnalle (Yle 17.9.2020).

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut kertomuksissaan, että vuonna 2018 sosiaalihuollon hallinnonalalta kanteluita saapui heille yhteensä 1101 (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, 358). Vuonna 2019 kanteluita saapui ennätysmäärä, 1117 kappaletta. Erityisesti oikeusasiamies on huomionnut lasten sijaishuoltoon liittyvien kanteluiden määrän, missä sijoitettujen lasten itsensä tekemät kantelut ovat lisääntyneet huomattavasti. (Eduskunnan oikeusasiamies, 2019.) Kanteluita on tehty esimerkiksi koskien sijaishuollossa olevan lasten lääkitystä, perheenyhdistämisvelvoitetta, yhteydenpitoa, rajoitustoimenpiteitä, sijaishuoltopaikan muutosta sekä lapsen nöyryyttävää ja asiatonta kohtelua. Sosiaalityöntekijän viranomaisvelvoitteen tehdä yhteistyötä asianosaisten kanssa on puolestaan kiinnitetty vakavaa

huomiota apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 3.4.2020. (Oikeusasiamiehen ratkaisu, dnro 1669/2019, 7210/2019, 3768/2019, 6166/2019, 806/2019, 1036/2019, 1043/2020.)

Kati Saastamoisen (2020) mukaan puutteet lastensuojelulaitosten valvonnassa ovat koskeneet kaikkia valvonnasta vastaavia tahoja Valvirasta ja aluehallintovirastoista kuntiin sekä sosiaalityöntekijöihin. Suurimpia puutteita on ilmennyt käytännössä sijaishuollon valvonnan riittävyudessa, lapsen ja sosiaalityöntekijän tapaamisen toteutumisissa sekä puuttumisissa havaittuihin epäkohtiin. Huomioitavaa on, että lapsen itsensä sijaishuollosta tuottamiin epäkohtiin ei ole puututtu, eikä sosiaalityöntekijä ole havainnut oman valvontansa myötä sijaishuoltopaikassa sellaisia epäkohtia, joita eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan asianmukaisella valvonnalla olisi tullut havaita. (Saastamoinen 2020, xii–xv.)

Sosiaalihuollon asiakkaalla on itsellään oikeus tehdä muistutus, jos hän on tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun. Muistutus tehdään toimintayksikköön tai valvovalle viranomaiselle, ja se käsitellään muistutuksen kohteena olevassa toimintayksikössä. Asiakas voi tehdä kokemistaan tai havaitsemistaan epäkohdista myös kantelun aluehallintovirastoon. (Nykänen ym. 2017, 19.)

2.2 Työntekijä ja työnantaja

Työntekijää ohjaavat useat normiperustaiset sekä eettiset velvoitteet. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) 17 §:ssä viranhaltijan edellytetään suorittavan virkasuhteeseensa kuuluvat tehtävät asianmukaisesti sekä ilman viivytyksiä. Hänen on myös käytäyttyävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla (Hautamäki 2004, 97). Viranhaltijaa velvoittaa perustuslain 118 §, jossa säädetään viranhaltijan olevan vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, jolloin puhutaan hallinto-oikeudellisesta vastuusta. Pykälä pitää sisällään säännöksen yleisestä virkavastuusta, joka on laajempi kuin tavallinen oikeudellinen vastuu. Yleisen virkavastuun kynnyks on matalampi ja vastuu itsessään ankarampi, jolloin vähäininkin virkavirhe voi tulla arvioiduksi virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkavastuun ytimen muodostaa perustuslain 2.3 §:ssä edellytetty tarkka lain noudattaminen kaikessa julkisessa toiminnassa. (Heuru, Mennola, Ryyänänen 2011, 287–238.)

Sosiaalihuollon työntekijöitä velvoittavat myös ammattieettiset velvoitteet, jotka on kirjattu sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin (817/2015). Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattiliitto Talentia on laatinut sosiaalialan ammattieettiset ohjeet ja lausunnot;

”Sosiaalialan ammattilaisilla on velvollisuus asettua yhteiskunnalliselta asemaltaan heikoimpien ryhmien puolelle, tukea ihmisiä vaikeissa elämäntilanteissa ja tuoda tietoa kohtuuttomista tilanteista ja syrjivistä rakenteista poliittiseen päätöksentekoon. Sosiaalialan

työtä säätelee lainsäädäntö, mutta lainmukaisuus ei aina takaa oikeudenmukaisuutta. Siksi arjen valintoja ohjaamaan tarvitaan vahvaa ammattietiikkaa.”(Talentia b.)

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävänä sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa on valvoa, seurata ja ohjata lapsen edun toteutumista, lasten ihmis- ja perusoikeuksien loukkaamattomuutta sekä turvata lapsen oikeuksien toteutuminen jokaisessa sosiaalihuollon- ja lastensuojelun prosessin osassa. Sosiaalityöntekijän tulee myös avustaa lasta puhevallan käytössä sekä mahdollistaa lapsen oikeus osallisuuden tapaamalla lasta riittävän usein tai silloin, kun lapsi sitä itse toivoo. Lapselle tulee tarjota mahdollisuus tavata sosiaalityöntekijää myös kahden kesken. Sosiaalityöntekijän toteuttama sosiaalityö on siten erittäin keskeinen osa lapsen palvelukokonaisuutta sekä valvontaa. (Araneva 2016, 242–243.)

Toiminnan laadun sekä asiakkaan oikeusturvan seuranta ja parantaminen ovat osa jokaisen sosiaalialan ammattilaisen perustehtävää Toiminnan kehittäminen tapahtuu arjessa yhteistyössä asiakkaiden sekä työyhteisön kanssa, jolloin suunnitelmallisen seurannan ja avoimen vuorovaikutuksen avulla pidetään huolta siitä, että asiakkaat saavat oikea-aikaista sekä laadukasta sosiaalipalvelua.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 47§, 48§ ja 49§) mukaan kaikilla työntekijöillä on salassapitosäännöksen estämättä välitön ilmoitusvelvollisuus työssään havaitsemasta tai tietoonsa tulleesta epäkohdasta tai sen uhasta. Epäkohtailmoitus tehdään ensisijaisesti omalle esihenkilölle. Ilmoitus tulee Talentian (2020) ohjeistuksen mukaan tehdä tilanteissa, joissa;

- ”asiakkaan palvelut eivät vastaa palvelutarpeeseen tai ne poikkeavat sovitusta palvelusuunnitelmasta taikka työntekijällä ei ole aikaa tavata asiakasta riittävän usein, jolloin palvelun laatu ei vastaa tarvetta.
- asiakkaan osallisuus ei toteudu tai lainsäädännön asettamissa aikarajoissa ei pysyt (sosiaalitakuu).
- työntekijä havaitsee asiakkaan epäasiallista kohtaamista, asiakkaan loukkaamista sanoilla, asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan kaltoin kohtelua ja toimintakulttuurista johtuvia asiakkaalle vahingollisia toimia. Kaltoin kohtelulla tarkoitetaan niin fyysisistä, psyykkistä kuin kemiallista eli lääkkeillä aiheutettua kaltoin kohtelua.
- pakotteita tai rajoitteita käytetään ilman asiakaskohtaista, määräaikaista lupaa. Huomiota on myös kiinnitettävä toimintakulttuurin kehittämiseen siten, että sen avulla voidaan pakon ja rajoitteiden käyttöä minimoida.” (Talentia 2020.)

Ilmoituksen vastaanottaneen esihenkilön on puolestaan ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Esihenkilöllä on velvollisuus ilmoittaa epäkohdasta myös aluehallintovirastoon, jos työnantaja ei keskusteluista huolimatta ryhdy toimenpiteisiin palveluiden laillisuuden tai laadun parantamiseksi.

Sosiaalityöntekijöillä on tutkimuksen mukaan kuitenkin vaihtelevasti todellisia mahdollisuuksia epäkohtien havainnointiin, raportointiin tai käsittelyyn, joten

ilmoitusvelvollisuus ei tällä hetkellä toteudu lain tarkoittamalla tavalla (Nykänen ym. 2017, 38). Saastamoisen (2020) mukaan kyse voi olla riittämättömästä valvonnan resurssoinnista, eikä sosiaalityöntekijällä ole siten todenmukaisesti mahdollisuuksia suoriutua valvontatehtävästään lain edellyttämällä tavalla. (Saastamoinen 2020, 15; Valvira 2020.)

Työnantajalla tarkoitan tässä yhteydessä palveluiden tuottajaa, yksikköä sekä kunnallista sosiaalitoimea sekä lastensuojelua, joita kaikkia koskevat työnantajan velvoitteet tarjoamissaan palveluissa. Vastuu sosiaalihuoltolain 47§ omavalvonnasta sekä 48§ ilmoitusvelvollisuudesta ja 49§ toimenpiteistä koskevat kunnan lisäksi myös palveluiden tuottajia sekä toimintayksiköitä, joiden on laadittava sisäisiä omavalvontasuunnitelmia sekä tiedotettava ilmoitusvelvollisuudesta sekä siihen liittyvistä toiminnoista. Toimintayksiköitä sekä yksityisiä palveluntuottajia velvoittavat samat vaatimukset kuin kunnallista toimijaa. Sosiaalihuoltolain 49§ mukaan ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee reagoida saamaansa ilmoitukseen ja käynnistää toimenpiteitä epäkohdan poistamiseksi.

Työnantajalla on työnjohto-oikeutensa mukaisesti oikeus sekä velvollisuus huolehtia siitä, että työyhteisössä noudatetaan sille asetettuja vaatimuksia.

2.3 Kunta

Kunnan velvollisuudesta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja järjestää palveluitaan sekä taloudellisesti että sosiaalisesti kestäväällä tavalla on säädetty kuntalain 1 §:ssä (Kuntalaki 410/2015).

Kunnan tulee valvoa sekä omaa tuottamaansa että ostamaansa palvelua. Lisäksi valvonnan piiriin kuuluu kunnan omalla alueella tuotetun palvelun valvonta. Kunnan tulee myös vastata siitä, että sen hankkimat palvelut vastaavat tasoa, jota edellytetään myös kunnallisilta palveluilta. Kunnan tulee harjoittaa omaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä valvoa sopimuksia. (Valvira 2020, 7–8.) Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 47§) mukaan toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon, eli myös kunnan, on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman avulla kunta varmistaa toteuttamansa sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden. Kunnan on myös seurattava suunnitelman toteutumista säännöllisesti ja kehitettävä toimintaa saamansa palautteen perusteella. Kunnan on sosiaalihuoltolain 48§ mukaan tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta sekä siihen liittyvistä käytännön asioista. Nämä menettelyohjeet on sisällytettävä kunnalliseen omavalvontasuunnitelmaan. Laissa myös mainitaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa vastatoimia. Vastaanottaessaan ilmoituksen kyseisen henkilön on käynnistettävä toimia epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi.

Ilmoituksen vastaanottajan on myös salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai sen uhkaa ei korjata viivytyksettä. (Sosiaalihuoltolaki 49§.)

Kuhmonen ja Kaukonen (2012, 9) toteavat selvityksessään yksityisen palveluntuottajan pääsääntöisesti toimivan säädösten mukaisesti. Haasteena ovat heidän mukaansa kuitenkin toistuvasti valvontaa, ohjausta ja seuraamista vaativat toimijat. Selvityksessä painotetaan kunnan vastuuta palveluiden hankkimisessa, eikä lapsia tulisi selvityksen mukaan sijoittaa yksiköihin, joiden palveluiden laadussa esiintyy toistuvasti puutteita. Valviran (2020, 7) mukaan kuntien resurssit sekä valvonnan osaaminen ovatkin hyvin vaihtelevia.

2.4 Aluehallintovirasto ja Valvira

Aluehallintovirastoja (AVI) on Suomessa yhteensä kuusi; Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastot. Aluehallintoviraston toiminnan tavoitteena on peruspalveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen, sekä ihmisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen edistäminen. AVIn tehtävänä sosiaalihuollossa on sen ohjaus ja valvonta, yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien ohjaus, lupa-asiat ja valvonta sekä peruspalveluiden alueellisen saatavuuden arviointi. AVI käsittelee sille saapuneet kantelut sekä valitukset. (Aluehallintovirasto, verkkosivut.)

Valvira ohjaa alueellisten aluehallintoviranomaisten toimintaa ja varmistaa toiminnan yhdenmukaisuutta. Valvira toimii myös itse ohjaavana sekä valvovana viranomaisena. (Nykänen ym. 2017, 16.) Valviran verkkosivuillaan julkaisemassa strategiasssa vuosille 2020–2024 painotetaan vaikuttavaa valvontaa, jolloin toimijoiden oma valvonta on ensisijaista. Valvontaviranomaisten tehtävänä on tukea sekä varmistaa toimijoiden vastuun toteutuminen. (Valvira. Verkkosivut.)

Nykänen ym. (2017, 20) ja Hynninen-Joensivu (2016, 87) toteavat aluehallintovirastojen sekä Valviran toimialueiden olevan osittain päällekkäisiä sekä epäselviä, koska esimerkiksi valvontatehtävä voi tulla vireille molempiin samanaikaisesti. Selvitysten mukaan puutteita on myös virastojen koordinoinnissa, linjauksissa ja päätöksissä.

Nykänen ym. (2017, 21) toteavat selvityksessään kuntiin tehdyn valvonnan painottuneen jälkikäteiseen valvontaan. Kunnat vastaavat palveluidensa tuottamisesta itsenäisesti, jolloin lupamenettelyjä ei tarvita. Tämän vuoksi aluehallintoviraston ennakollinen ohjaus ja valvonta on ollut rajallista, ja siten mahdolliset epäkohdat ovat tulleet valvovan viranomaisen tietoon vasta jälkikäteisen valvonnan yhteydessä.

Käytännössä kunnallisiin palveluihin ei kohdistu ennakollista valvontaa lainkaan, mikä osaltaan luo vaatimuksia kunnan omaan toimintaa kohtaan.

Ennakollisia valvontatoimenpiteitä ovat koulutus, neuvonta, viestintä, ohjaus sekä ohjaus-, arviointi-, ja tarkastuskäynnit (Nykänen ym. 2017, 18.) Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 49§ mukaan aluehallintovirasto tai Valvira voivat antaa kunnalle tai toimijalle määräyksen toiminnassa havaitun epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi sekä päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä.

3 AIKAISEMPIA TUTKIMUKSIA

Tässä luvussa tarkastelen tutkielmani kannalta merkityksellisiä aikaisempia tutkimuksia sekä selvityksiä, jotka koskevat lasten oikeuksia sekä lasten ja nuorten osallisuutta, julkista vallankäyttöä ja valvontaviranomaisen työtä sekä riskien tunnistamista ja toimijoiden toimintakykyä.

Lapsen oikeuksien toteutumista on tutkittu monesta eri näkökulmasta, ja oikeudet käsitetään usein hyvin normatiivisina. Lasten oikeudet perustuvat säädöksiin, ja ne on sisäänkirjoitettu mm. kansallisiin lakeihimme. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen pitää kuitenkin sisällään paljon muutakin kuin oikeustieteellisen näkökulman. Tämä näkökulmien moninaisuus on myös oman tutkielmani kannalta merkittävä lähtökohta. Suoraan lapsen oikeuksien valvonnan toteutumiseen sosiaalihuollossa tai lastensuojelussa kohdistuvia tutkimuksia ei ole olemassa, mutta tutkielmani kannalta merkityksellisiä aikaisempia tutkimuksia sekä selvityksiä on tehty useita. Tutkielmani tarkoituksena onkin tuoda esille lapsen oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen paikkoja, sekä osoittaa yhteistyön sekä yhdessä tehtävän ihmisoikeustyön merkitys.

Liisa Nieminen on tutkinut ihmisoikeuksia perheoikeuden näkökulmasta käsin ja todennut, että teorian ja käytännön yhtensovittamisessa on lastensuojelussa haasteita siinä, kuinka kasvatuksellisten menetelmien ja rajoitustoimenpiteiden välinen ero käytännössä toteutuu. Nieminen tuo myös esille jännitteen lainsäätäjien, sosiaalityön ja oikeustieteiden professioiden välillä, sillä yhteistä käsitystä lasten oikeuksista ja niiden perusteista ei Niemisen mukaan ole ollut. (Nieminen 2013, 23, 363, 371–372.)

Hanna Pajulammi käsittelee väitöskirjassaan lapsen oikeutta osallistua, ilmaista oma mielipiteensä, tulla kuulluksi ja saada oma näkemyksensä huomioonotetuksi häntä koskevassa harkinnassa sekä päätöksenteossa. Pajuniemi toteaa lapsen osallistumisoikeuden olevan suojaamisvelvoitteen ohella lastensuojelulain keskeisimpiä lähtökohtia ja sillä olevan sekä periaatteellinen, koko lastensuojelun

toimintaympäristöä käsittävä ulottuvuus, että puhtaasti lapsen aidon mielipiteen selvittämiseen liittyvä merkitys. Pajulammin tutkimuksen mukaan lasten osallisuuden toteutumisen haasteet eivät ole normatiivisia, vaan ne liittyvät tosiasialliseen toimintaan ja näkyvät konkreettisesti esimerkiksi puutteellisina kirjauksina. (Pajulammi 2014 3–4, 399–419.)

Osallisuuteen on paneutunut myös Virve-Maria Toivonen, joka on tutkinut väitöskirjassaan lasten oikeuksien toteutumisen vaatimuksia tuomioistuimissa pääpainonaan lapsen edun ja osallisuuden näkökulmat, sekä selvittänyt, miksi ne eivät toteudu säädösten mukaisella tavalla. Toivonen painottaa julkisen vallan vastuuta lapsen osallisuuden toteutumisessa, lapsen oikeutta tulla huomioiduksi kehitystasonsa mukaisesti sekä oikeutta päätösten riittäviin perusteluihin. Lasten oikeuksien tehokas toteutuminen vaatii Toivosen mukaan tiedon lisäämisen sekä uusien toimintakäytäntöjen lisäksi monitieteellistä näkökulmaa ja yhteistyötä. (Toivonen 2017, 1-3, 243-247.)

Eeva Valjakka on väitöstutkimuksessaan tarkastellut julkista vallankäyttöä lainsäädännössä käyttäen yhteyshakuista lähestymistapaa, eli eri tieteenalat ylittävää tutkimusotetta. Valjakka tuo esille sosiaalihuoltolain uudistuksen lähtökohtana olleen lasten ja perheiden yksilökohtaiset tarpeet, osallisuuden, omatoimisuuden sekä vaikuttamismahdollisuuksien edistämisen, sekä tavoitteena olleen lisätä eri väestöryhmien yhdenvertaista oikeutta sosiaalipalveluihin. Uudistuksen avulla on pyritty tukemaan lapsia ja perheitä oikea-aikaisemmin sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden avulla ja mahdollisimman vähän heidän perusoikeuksiinsa puuttuen. Valjakka on kuitenkin huolissaan sosiaalipoliittisen hyvinvointivaltio -ajattelun muutoksesta kohti julkisen vallan vastuun kaventumista, mikä on hänen mielestään vaikuttanut heikommassa asemassa olevien lasten ja julkisen vallan suojelua tarvitsevien lasten asemaan merkittävästi. Sosiaaliturvajärjestelmän muutokset ovat vaikuttaneet Valjakan mukaan mm. sosiaalityön reunaehtoihin, organisointitapoihin, resursseihin ja työtapoihin. (Valjakka 2016, 23–32, 188- 195.)

Eija Hynninen-Joensivu on puolestaan kuvannut lisensiaatintutkimuksessaan valtiollisen ohjaus- ja valvontaviranomaisten työtä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta. Tutkimuksen mukaan sosiaalihuollon omien viranhaltijoiden työssä on havaittavissa hallinnollisen aseman vaikutuksia, poliittisia vaikutteita sekä ristiriitaista suhtautumista ohjaukseen ja valvontaan. (Hynninen-Joensivu 2016, 85.)

Nuorten osallisuutta on vahvistettu kysymällä heiltä mielipiteitä lastensuojelun laadusta sekä kehittämisestä on kuultu systemaattisesti lapsiasiavaltuutetun toimiston hankkeessa vuonna 2012. Nuoret toivat itse esiin kritiikkiä nuoren ja aikuisen välisestä vuorovaikutuksesta, kuulluksi tulemisesta sekä oikeudestaan saada perusteluja aikuisen tekemiin päätöksiin. Nuoret toivat usein esiin tiedon puutteeseen liittyviä haasteita ja toivoivat saavansa enemmän tietoa myös omista oikeuksistaan

sekä sijaishuollon valvonnasta. Nuoret kertoivat myös, että sosiaalityöntekijään on usein vaikeaa saada yhteyttä. (Vario ym. 2012, 5.) Karvosen ym. (2019) tutkimuksessa huomio kiinnittyi huonosti toimivaan viranomaisyhteistyöhön. Koska nuorten näkökulmasta palvelukokemus on vuorovaikutussuhde viranomaisen, eli järjestelmän kanssa, yhteistyön ja sen laadun merkitys kasvaa. Tutkimuksessa havainnointiin nuorten palvelukokemuksia ihmisoikeuksien syrjimättömän palveluihin pääsyn kriteeristön avulla. Tutkimus havainnollisti, että kriteereistä ei ole nuorten kohdalla riittävästi tietoa tai se on vinoutunutta. Tutkimuksessa todetaan palvelujärjestelmän olevan monitahoinen, mikä voi uhata jopa nuoren ihmisoikeuksia, jos palveluihin pääsy on eriarvoistavaa. Tutkimuksessa todetaankin tarve palvelujärjestelmän uudistamiselle siten, että myös nuorten oma näkökulma sekä asiantuntijuus otetaan huomioon. (Karvonen, Kestilä, Kauppinen 2019, 230, 241–243.)

Helena Ylikylä-Leiva (2003) on kartoittanut syitä, miksi asiakkaiden oikeudet eivät toteudu välittömästi kunnallisen viranomaisen päätöksissä, vaan vasta muutoksenhakuviranomaisen kautta. Ylikylä-Leivan mielestä yhtenäiset ratkaisukäytännöt edistävät yhdenvertaisuutta, joten huonoimmillaan ne myös lisäävät eriarvoisuutta kuntalaisten välille. Selvityksessä todettiin viranomaisen, asiakkaan itsensä sekä asiantuntijan tiedonpuutteen päätöksentekoa ohjaavista normeista olevan olennainen selitys sille, että asiakkaiden oikeudet eivät toteudu lain edellyttämin tavoin. Ylikylä-Leiva toteaa puutteen olevan vaarallista sekä asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta että yhteiskunnallisten resurssien kannalta. Hyvän hallintomenettelyn mukaisesti asiakkaan kannalta oikea päätös tulisi tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Ylikylä-Leiva suosittelee oikeudellisen tiedon lisäämistä päätöksentekoon. Selvityksen mukaan perusoikeuksien huomioon ottaminen ei kuulu vakiintuneesti kuntien toimintatapaan, joten kunnallisen viranhaltijan tietoutta perusoikeuksista tulisi lisätä. Puutteet hyvässä hallintotavassa luovat selvityksen mukaan asiakkaan ja viranhaltijan välille valtasuhteen, jolloin asiakas jää suhteessa viranhaltijaan alisteiseen asemaan. Kunnan sekä yksittäisen viranhaltijan omilla toimintaperiaatteilla sekä asenteilla on merkittävä osuus asiakkaan saamassa asemassa. Puutteet oikeudellisten normien tulkinnassa sekä kunnallisissa ohjeistuksissa aiheuttavat siten virheellisiä päätöksiä, jotka rikkovat asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksia. Ylikylä-Leivan tekemän selvityksen mukaan haasteita perusoikeuksien toteutumiseksi aiheuttaa myös kuntien määrärahasidonaisuus, mikä pahimmillaan aiheuttaa yhdenvertaisuuden loukkauksiin. Selvityksessä todettiin, että kunnissa tehdään runsaasti päätöksiä, jotka perustuvat virheellisesti pelkästään määrärahojen vähyyteen. (Ylikylä-Leiva 2003, 99–142.)

Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta on vuonna 2014 valmistunut tutkimus, jonka tavoitteena oli lastensuojelun ja lapsiperheiden palveluiden järjestelmätasoisien

riskien tunnistaminen sekä toimijoiden toimintakyvyn analysointi. Tutkimuksessa todetaan lastensuojelujärjestelmän pitävän sisällään useita lastensuojelun laatuun vaikuttavia uhkatekijöitä. Tutkimuksen mukaan sosiaaliviranomaisen suojeluvaltaa uhkaa tehottomuus sekä samanaikaisesti ”liukuminen kohti mielivaltaisuutta”, asiakkaat eivät saa tarvitsemaansa apua, asiakkaiden osallisuus ei toteudu ja heidän yksityisyyteensä puututaan tarpeettoman voimallisoin keinoin. (Alhanen 2014, 4–6.)

Tutkielmani kannalta merkittävä on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tutkimushankeen vuonna 2017 toteuttama selvitys sosiaali- ja terveystalouden valvonnasta ja valvonnan vaikuttavuudesta. Selvityksen mukaan valvonnassa ja sen toteutuksessa nykyisellään löytyy puutteita sekä ylempien laillisuusvalvojen että kuntien osalta. Laillisuusvalvontatehtävät ovat osittain päällekkäisiä, mikä saattaa selvityksen mukaan näyttäytyä sekavana myös asiakkaille. Kuntien valvontavastuun toteuttamisessa on selvityksen mukaan ongelmia ja alueelliset erot kuntien välillä ovat huomattavia. Selvityksessä todetaan, että valvontaa on harvoin organisoitu omaksi toiminnaksi, jolloin siihen käytettävät resurssit ovat puutteellisia. Asiantuntijoiden kanssa käymissäni keskusteluissa juuri resurssien puuttumisen tuomat haasteet nousivat myös vahvasti esille. Valvonnan ja sen vaikutuksista tehdyn selvityksen mukaan Suomessa on tavoitteena vahvistaa ennakkollista valvontaa, eli ohjauksellisuutta. (Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen & Jonsson 2017, 20-21.)

Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa sekä yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:24, 49-57) ehdotetaan kehitettäväksi mm. valvonnan, omavalvonnan ja ennakkollisen ohjauksen vahvistamista, julkisen ja yksityisen palveluntuotannon vaatimusten yhdenmukaistamista, Valviran ja aluehallintoviraston roolien suhdetta sekä toiminnan päällekkäisyyksiä, yhteistyön tiivistämistä tiedon hankinnassa, tietojärjestelmien kehittämistä sekä valvonnan resurssien huomioimista.

Tutkielmani kirjoittamisen aikana Valvira on julkaissut yhdessä aluehallintovirastojen kanssa valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2020–2023, jolloin teemana on kuntien ensisijainen valvontavastuu. Vuonna 2020 valvonnan erityisenä kohteena on mm. lasten oikeuksien toteutuminen lastensuojelun sijaishuollossa. (Valvira 2020.) Ihmisoikeusliitto on koonnut yhteensä 24 kansalaisjärjestön varjoraportin YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle Suomen ihmisoikeustilanteesta. Raportti on julkaistu 22.9.2020 ja siinä todetaan Suomessa olevan edelleen puutteita ihmisoikeuksien toteutumisessa sekä erityisesti ihmisoikeusosaamisessa. (Ihmisoikeusliitto 2020.)

Lapsen oikeuksia koskevia tutkimuksia yhdistää normatiivisuuden sekä käytännön toiminnan välinen vuoropuhelu. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen näyttää aiempien tutkimusten perusteella vaativan moniäänistä pohdintaa, jolloin

toimijoille muodostuu yhteinen käsitys lasten oikeuksista, käytännön toiminnasta sekä rakenteellisen uudistamisen tarpeista. Lasten osallisuus nousee oikeuksia koskevissa tutkimuksissa keskeiseen asemaan, ja osallisuuden todetaan olevan kaikkien muiden oikeuksien mahdollistaja. Lapsen oikeus osallisuuteen tulee tutkimusten mukaan nähdä sekä periaatteellisena koko toimintaa ohjaavana lähtökohtana että konkreettisina käytännön vaikuttamismahdollisuuksina. Tutkimuksissa on todettu tarve lisätä sekä lasten että ammattilaisten tietoa oikeuksista, vaikuttamismahdollisuuksista sekä oikeuksien valvonnasta.

4 IHMISOIKEUSPERUSTAINEN SOSIAALITYÖ JA LASTEN OIKEUKSIEN VALVONTA

Tässä luvussa tarkastelen sosiaalityön ihmisoikeusperustaisuutta, perus- ja ihmisoikeuksia sekä erityisesti lasten oikeuksia lastensuojelun sekä lapsiperheiden sosiaalihoitolain mukaisten palveluiden näkökulmasta. Tutkielmani tarkoituksena on huomioida lasten oikeuksien toteutumisen valvonta kokonaisuutena, joten tarpeellista on käydä läpi myös julkiseen vallankäyttäjään kohdistettuja velvoitteita yhteiskunnallisesta näkökulmasta käsin.

4.1 Ihmisoikeusperustainen sosiaalityö

Sosiaalityön on nähty olevan ihmisoikeustyötä jo pitkään. Sillä on kaksoismandaatti, joista toinen on valtion ja toinen asiakkaan antama. Sosiaalityöllä on siten kaksi osittain vastakkaista tehtävää; auttaa sekä kontrolloida. Staub-Bernasconi (2016, 44) painottaa sosiaalityöllä olevan myös kolmas mandaatti, jota voisi kutsua myös ihmisoikeusmandaatiksi. Mandaatti koskee sosiaalityötä itseään ja se perustuu tieteen tuottaman tiedon sekä ammattietiikan soveltamiseen. Se siis antaa sosiaalityölle mahdollisuuden haastaa sekä muokata valtiolta sekä asiakkaalta saatuja mandaatteja. Näiden kolmen mandaatin taitavan yhdistelyn avulla sosiaalityön on mahdollista tehdä kokonaisvaltaista ja vaikuttavaa työtä sekä yksilö että yhteiskuntatasolla.

Kolmannen mandaatin katoamisesta kirjoittavat Mapp, McPherson, Androff ja Gatenio Gabel (2019, 267–268). He ovat huolissaan sosiaalityön muuttumisesta konservatiiviseksi ammatiksi. Heidän mukaansa vaarana on ajautuminen luokitteluun perustuviin lähestymistapoihin sekä poliittisen päätöksenteon jalkoihin jääminen. Sosiaalityön tulee heidän mukaansa sitä vastoin vastustaa voimakkaasti yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuutta, edistää ihmisoikeuksia sekä vahvistaa sosiaalityön omaa

professiota ihmisoikeusammattina. Sosiaalityön tulee myös olla aktiivisesti mukana yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Hausen ja Launiala (2015, 8, 10) kiteyttävät ihmisoikeusperusteisuuden tarkoitettavan ihmisoikeusnormeihin perustuvaa systeemaattista, kokonaisvaltaista ja osallistavaa ihmisoikeuksien huomioimista. Heidän mukaansa ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan avulla tavoitteena on ihmisten (eli oikeuksien haltijoiden) voimaantuttaminen sekä toimijoiden (eli vastuun kantajien) vahvistaminen. Lähestymistavan avulla on mahdollista lisätä tietoisuutta ihmisoikeuksista, vahvistaa paikallisia yhteisöjä, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta sekä saada aikaan pitkäkestoisia vaikutuksia.

Ihmisoikeusperustaisen näkökulman mukaan ihmisen nähdään siten olevan ensisijaisesti oikeuksien omistaja ja mahdollisten tarpeiden täyttämättä jääminen tulkitaan oikeuksien epäämisinä. Oikeusperustaisen lähestymistapa korostaa ihmisoikeuksien toteutumista, keskittyy prosesseihin ja tulokseen, tunnistaa vastuunkantajiin kohdistuvat vaatimukset oikeuksien toteutumisesta, perustuu yksilöiden ja ryhmien voimaantumiseen, painottaa yhteistyön merkitystä vaikuttamismahdollisuuksien luomisessa sekä keskittyy rakenteellisiin syihin sekä niiden ilmentymiin. Oikeusperustaiseen lähestymistapaan liittyy myös moraalisen vastuun kantamisen käsite, jonka mukaan jokaisella oikeuksien haltijalla on myös kollektiivinen vastuu muiden ihmisten oikeuksien kunnioittamisesta. (Kirkemann-Boesen & Martin 2011, 5–8.) Ihmisoikeusperusteinen sosiaalityö pitääkin vahvasti sisällään yhteiskunnallisen vaikuttamisen elementin, velvollisuuden tehdä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa sekä edistää ihmisoikeuksien huomioimista esimerkiksi kunnallispolitiikassa. (Mapp ym. 2019; McPherson 2015.)

Ihmisoikeusperustaisuuden käsitettä on hyödyllistä tarkastella sen tarjoaman kehikon mukaisesti. Käytän alla olevaa jaottelua analysoidessani tutkimuksen aineistoa luvussa seitsemän. (Mapp ym. 2019, 261–264.)

1. Ihmisarvo. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa kunnioittaa jokaisen ihmisen ihmisarvoa. Jokaisella ihmisellä on oikeus ihmisarvoiseen kohtaan sekä itsemääräämisen kunnioittamiseen. Tärkeää on ihmisen omien voimavarojen vahvistaminen, jotta hänen oma mahdollisuutensa osallisuuteen sekä itsemääräämiseen vahvistuu. Ihminen nähdään kokonaisena omine potentiaaleineen sekä oikeuksineen. Ihminen on aktiivinen vaikuttaja sekä osallistuja, eli paljon muuta kuin tarvitseva toiminnan kohde. Sosiaalityön tulee pyrkiä poistamaan ihmisarvoa loukkaavia toimintamalleja, kuten leimaamista, kategorisointia tai syyllistämistä.
2. Syrjimättömyys. Yhdenvertaisuuden kaikkalainen edistäminen on tärkeää sekä yhteiskunnallisesti, että sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välillä.

Sosiaalityön tulisi edistää toimintamalleja, joissa asiakkaan ja ammattilaisen suhde muodostuu tasavertaisemmaksi.

3. Osallisuus. Oikeus osallisuuteen on ihmisoikeusperustaisen sosiaalityön keskeinen periaate. Sosiaalityön tulee vahvistaa sekä luoda yksilöille mahdollisuuksia osallistua sekä vaikuttaa omiin asioihinsa sekä päätöksentekoon. Osallisuuden avulla myös muiden oikeuksien saavuttaminen mahdollistuu.
4. Läpinäkyvyys. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan toiminnan luotettavuutta sekä toimijoiden omaa itsereflektointia. Omaa toimintaa tulee arvioida sekä dokumentoida erityisesti ihmisoikeuksien toteutumisen osalta.
5. Vastuullisuus. Vastuun kantaminen liittyy ihmisoikeusperustaisen toiminnan toteuttamiseen. Vastuullisuus vaatii poliittisen tietoisuuden lisäämistä sekä yhteistyötä sosiaalityön ja yhteiskunnallisten toimijoiden välillä. Sosiaalityön tulee toimia monipuolisesti yhteiskunnallisena vaikuttajana oikeudenmukaisuuden edistämiseksi.

McPherson (2015, 96–103) on luonut ihmisoikeusperustaisen sosiaalityön käytännön mallin, minkä avulla ihmisoikeusperusteinen toimintatapa on helpompi omaksua sekä toteuttaa. Malli rakentuu kolmesta pilarista (three pillars of practice), joita ovat tapa nähdä ihmisoikeudet, käytännön menetöt sekä tavoitteet. McPhersonin mukaan sosiaalityö tulee ensisijaisesti nähdä ihmisoikeusperusteisten linssien lävitse. Ihmiset ovat ihmisoikeuksien haltijoita, jotka ovat erityisesti oikeutettuja sosiaalipalveluihin, ja sosiaalityöntekijän riittävällä tuella nämä oikeudet myös toteutuvat. Asiakkaiden tarve tuelle nähdään johtuvan ihmisoikeuksien loukkaamisesta, jotka voivat olla yhteydessä yhteiskunnallisiin sosiaalisiin ongelmiin. Esimerkiksi perheväkivalan nähdään loukkaavan yksilön oikeutta turvallisuuteen. Yksilöiden haasteet tulee nähdä laajemmassa sosiaalisessa kontekstissa, minkä vuoksi myös rakenteellisen sosiaalityön merkitys korostuu. Mallin metodeissa painottuvat samat arvot kuten Mappym. (em.) luokittelussa. Tärkeitä ovat siten osallisuuden, syrjimättömyyden, vahvuuksien sekä läpinäkyvyyden varmistaminen, sekä sosiaalityön aktiivisuus yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa.

Oikeusperustainen lähestymistapa pohjautuu ihmisoikeuksiin, jotka puolestaan perustuvan kansainvälisiin sopimuksiin sekä julistuksiin. Seuraavaksi pureudun tarkemmin ihmisoikeuksiin sekä erityisesti lastenoikeuksiin.

4.2 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet toimivat tutkielmani kattoajatuksena, johon kiinnitän jäljempänä tutkielmani varsinaisen mielenkiinnon kohteen, eli lapsen oikeudet. Ihmisoikeuksien

valtakunnallinen julistus (The Universal Declaration of Human Rights, UDHR) pitää sisällään 30 artiklaa ja se on julkaisunsa jälkeen käännetty yli 500 kielelle. (United Nations.)

Mikkolan mukaan ihmisoikeudet ovat ihmisen perustavanlaatuisia luovuttamattomia oikeuksia, jotka jokaiselle kuuluvat universaaleina ja yhtäläisinä oikeuksia. Ihmisoikeudet puolustavat ihmisten ihmisarvoa, yhdenvertaisuutta, perusvapauksia ja perusturvallisuutta sekä mahdollisuutta saada oikeudellista suojelua. Ihmisoikeudet pitävät sisällään kansalais- ja poliittiset oikeudet (KP- oikeudet) sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). Sosiaalisille oikeuksille tyypillistä on oikeuksien suojaaminen sekä yksilöille että kansalaisryhmille. Universaalien ihmisoikeuksien määrittely ja valvonta alkoivat 1930-luvulla kansainvälisen työjärjestö ILO:n toimesta, johon sotien jälkeen Yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan neuvosto tulivat mukaan. Ihmisoikeudet (KP- ja TSS-oikeudet) esiintyvät rinnakkain YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa, joka hyväksyttiin vuonna 1948. Euroopan ihmisoikeussopimus hyväksyttiin vuonna 1950 ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja vuonna 1996. Suomessa keskustelu ihmisoikeuksista alkoi myöhemmin, vasta 1970-luvun alussa, mutta nyt lähes kaikki tärkeimmät kansainvälisesti sovitut ihmisoikeudet ovat kirjattuna meidän perustuslakiimme. Sosiaalisen peruskirjan alueet kattavat alueita työlainsäädännöstä, toimeentulosta, asumisesta, sosiaalipalveluista, terveydenhuollosta ja perhepolitiikasta, haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelusta sekä sivistyksellisistä oikeuksista. (Mikkola, 2017, 38–39, 45, 48.)

Suomi on edellä mainittujen lisäksi osallisena myös sopimuksissa, jotka koskevat rotusyrjinnän poistamista, naisten syrjinnän poistamista, kidutusta ja muuta epäinhimillistä kohtelua tai rangaistuksia sekä vammaisten henkilöiden ja lasten oikeuksia. Ojaniemen mukaan ihmisoikeuksien merkityksellisyyden lisääntyminen näkyy Suomessa käytännön toiminnassa esimerkiksi tuomioistuinten päätöksissä ja eduskunnan oikeusasiamiehen (Ojaniemi 2009, 11, 74–75).

Ihmisoikeudet tulee nähdä kaikkia ihmisiä koskettavina positiivisina oikeuksina, joiden huomioiminen lisää yhteiskunnan tasa-arvoisuutta. Tämän näkökulman vahvistaminen ja yhteiskunnallisen asenneilmapiirin edistäminen kunnioittavampaan suuntaan on myös Harkoman (2017, 25) selvityksen tärkeä havainto. Ojanen (2009, 8) toteaa, että ihmisoikeusajattelussa painotetaan ihmisoikeuksien jakamattomuutta sekä keskinäistä riippuvuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisoikeudet ovat toisiinsa verraten yhtä tärkeitä ja niiden toteutuminen edellyttää erilaisten ihmisoikeuksien vuorovaikutusta. Koivurova ja Pirjatanniemi (2013, 109–110) pohtivat ihmisoikeuksien perustaa ja toteavat sen kiteytyvän ajatukseen, jonka mukaan kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina. Kaikki ihmiset ovat oikeutettuja Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa esitettyihin oikeuksiin, ilman mihinkään yksilölliseen tai esimerkiksi kansalliseen tekijään perustuvaa erottelua. He myös toteavat

ihmisoikeuksien toteutuvan parhaiten, kun jokaista ihmistä kunnioitetaan yksilönä erilaisine ominaisuuksineen. Pirjatanniemen (2017, 84) mukaan ihmisoikeuksien tehokkuus on loppujen lopuksi riippuvainen siitä, kuinka ne lopulta todellisuudessa näkyvät arjen teoissa ja valinnoissa.

4.3 Sosiaaliset oikeudet

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta on tunnistettavissa säännöksiä, jotka kohdistuvat nimenomaan sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen. Sopimuksen 3 artiklan mukaan ”ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla” (Pellonpää 2012, 344), ja sillä on suojattu haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä kuten lapsia. Artiklaa voi Mikkolan mukaan soveltaa myös tilanteissa, joissa hoidon laiminlyönti on vakavaa ja jossa huolenpidon puute ajaa ihmisen kurjuuteen. Artiklassa 8 turvataan oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sekä kodin suojaamiseen, ja sitä on sovellettu useissa lastensuojelun tapauksissa. (Mikkola 2017, 58–61.) Pellonpään ym. (2012, 30–31) mukaan ihmisoikeustuomioistuon on korostanut, että vaikka 8 artiklan pääasiallisena tarkoituksena onkin suojata yksityishenkilöitä viranomaisen mielivaltaista puuttumista vastaan, pitää se myös sisällään valtioon kohdistuvia positiivisia toimintavelvoitteita, jotka osaltaan täydentävät velvoitteita ihmisoikeuksien turvaamisesta.

Sosiaaliset ihmisoikeudet tarkoittavat ”ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka liittyvät inhimillisen elämän tosiasiallisten vähimmäisehtojen turvaamiseen...” (Rautiainen 2017, 20). Sosiaaliset oikeudet turvaavat erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten, kuten lapsiperheiden ja sosiaalihuollon tai lastensuojelun asiakasperheiden, oikeuksia. Sosiaalisten oikeuksien tarkoituksena on myös vähentää yhteiskunnassa esiintyvää eriarvoisuutta sekä huono-osaisuutta. Sosiaalisia oikeuksia voidaan rinnastaa myös hyvinvointioikeuksiin, jolloin ne liittyvät myös sosiaalipolitiikan käsitteeseen. Sosiaalisten ihmisoikeuksien toteutuminen on siten riippuvainen yhteiskunnan resursseista ja mahdollisista säästötoimista, joilla voi olla vaikutuksia koko ihmisen elämänkaareen sekä ylisukupolvisuuteen. (Rautiainen 2017, 21–22, 31.) Pajukosken (2011, 79) mukaan sosiaaliset oikeudet ja talous ovat olleet jo kymmenen vuotta sitten vastakkain enemmän kuin koskaan, eikä taloudellisen ajattelutavan painottuminen kuntapolitiikassa ole tätä suuntaa muuttanut.

Pajukosken (2011, 81) mukaan sosiaaliset oikeudet erotetaan ihmisoikeuksista silloin, kun niiden merkitystä halutaan vähätellä. Tämä ei ole oma tarkoitukseni, vaan pikemminkin korostaa niiden merkitystä sekä muistuttaa, että sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle sekä päinvastoin.

Sosiaaliset oikeudet velvoittavat julkista valtaa varmistamaan tietyn subjektiivisen ja universaalien hyvinvoinnin tason.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien turvaaminen on vahvassa yhteydessä ihmisten yhdenvertaisuudesta huolehtimiseen ja eriarvoistumisen ehkäisemiseen sekä rakenteellisen syrjinnän poistamiseen. Ns. normaalissa arjessa sosiaaliset oikeudet ovat verrattain näkymättömissä olevia kansalaisoikeuksia, mutta ne tulevat esiin nimenomaan heikommassa asemassa olevien ihmisten kohdalla, koska heidän toimintavalmiutensa yhteiskunnassa ovat heikentyneet. Yhteiskunnassa on erittäin tärkeää, että tällaiset ihmiset, joiden ihmisoikeuksien toteutuminen on riippuvainen jostakin toisesta, voivat luottaa siihen, että heistä sekä heidän oikeuksistaan pidetään huolta. (Rautiainen 2017, 23, 33–34). Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen esteeksi voikin Pajukosken (2011, 95) mukaan nousta se, että yksilö ei selviä omin avuin niistä prosesseista, jotka olisivat palveluiden saamisen edellytyksenä.

Yhtenä kunnissa näkyvästi esillä olevana asiana ovat aluehallintovirastojen kunnille asettamat uhkasakot lain määräaikojen ylittämistä, joiden perusteella Pajukosken mukaan on pääteltävissä, että määräajat eivät toteudu kaikissa kunnissa määräysten mukaisesti. Määräaikoja koskeva säätely ei suoraan vaikuta palvelun sisältöön, mutta palvelukokonaisuudesta käsin tarkasteltuna määräajoissa pysyminen voi vähentää resursseja vähemmän kiireellisistä palveluista, jolloin ennaltaehkäisevät palvelut ovat vaarassa jäädä jalkoihin. (Pajukoski 2011, 87–88.) Lakiin kirjattujen määräaikojen avulla on haluttu turvata yksilön oikeus saada tarvitsemiaan palveluita kohtuullisessa ajassa, joten palvelun laatuun sekä yksilön oikeusturvaan määräaikojen noudattamisella on keskeinen merkitys. Sosiaalihuoltolain muutoksella on puututtu myöhemmin tähän haasteeseen ja velvollisuuksia on lisätty myös ennaltaehkäisevien palveluiden tuottamiseen. Hynninen-Joensivun (2016, 24–25) mukaan uuden sosiaalihuoltolain katsotaankin olevan enemmän hyvinvointipolitiikkaa, ja ennaltaehkäisevien palveluiden avulla pyritään sekä turvaamaan yksilön hyvinvointia että perusoikeuksien toteutumista.

4.4 Lapsen oikeudet

Tutkielmassani lasten oikeudet ovat keskiössä, joten käyn tässä kappaleessa läpi tarkemmin tutkimukseni viitekehyksen kannalta merkityksellisiä lasten oikeuksien sopimuksessa esiintyviä käsitteitä.

Ihmisoikeusajattelun vahvistuminen lisää myös lasten ihmisoikeuksien huomiointia ja käsitystä siitä, että kaikki ihmisoikeudet kuuluvat samalla tavoin myös lapsille. Lapset tulee nähdä yhteiskunnassa sekä aktiivisina toimijoina että erityisen suojelun kohteina. Lapsen oikeuksien sopimus on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa

vuonna 1989 ja se on tullut voimaan seuraavana vuonna kaikkiaan 193 maassa. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1991. Lasten oikeuksien sopimusta valvoo kansainvälisesti erillinen komitea yhteensä 18 ihmisoikeusasiantuntijan voimin. Komitea on huomauttanut Suomea sen kansallisen lapsen oikeuksien sopimuksen valvonnan järjestelmän puuttumisesta. (Hakalehto-Wainio 2014, 133–135, 154.) Suomessa lasten oikeuksia edistää lapsiasiavaltuutettu, jolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa yksittäisten lasten asioihin eikä muiden viranhaltijoiden päätöksiin muuttamiseen (lapsiasia.fi). Lapsen oikeuksia valvova ylin taho Suomessa on eduskunnan oikeusasiamies. Vuonna 2016 on tullut voimaan lapsen oikeuksia koskeva yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja koskien valitusmenettelyä (SopS 4 ja 5/2016), mikä antaa lapsille tai lapsiryhmille mahdollisuuden tehdä valituksia, jos he kokevat oikeuksiaan rikutun valtion toimesta (Finlex; Lapsiasia.fi).

Lapsen oikeuksien sopimuksen taustalla on mm. ajatus lasten erityisestä haavoittuvuudesta sekä alttiudesta ihmisoikeusloukkauksille, jotka myös vahingoittavat heitä enemmän kuin aikuisia. Lapset kohtaavat ikänsä sekä kehitystasonsa vuoksi yhteiskunnassa erilaisia syrjinnän ja poissulkemisen muotoja joko tahattomasti tai tahallisesti. Sopimuksen tavoitteena on poistaa lapsiin kohdistuvaa huonoa kohtelua sekä epäoikeudenmukaisuutta, koska lapsuuden elinolosuhteilla on vaikutusta myös tulevaisuuden, eli seuraavan sukupolven, yhteiskuntaan (ks. esim. Unisef). Sopimuksen toteutumisen valvominen on erityisen tärkeää, koska lapsilla ei itsellään ole valmiuksia huolehtia omien oikeuksiensa toteutumisesta. Lapsen oikeuksista huolehtiminen on siis aikuisen, eli huoltajan ja viime kädessä viranomaisen vastuulla. Lapsen oikeuksien sopimus pitää sisällään samoja oikeuksia kuin muutkin ihmisoikeussopimukset, mutta sen lisäksi siinä on huomioitu erityisesti lapsille turvatut oikeudet. Sopimuksen yleisperiaatteiksi on nostettu lapsen oikeus kehitykseen, lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys sekä lapsen oikeus osallisuuteen, mikä tarkoittaa lapsen kunnioitusta, sekä lapsen osallistumis- ja itsemääräämisoikeutta lapsen kehitystaso huomioiden. (Hakalehto-Wainio 2014, 136–139.) Lapsen oikeuksien sopimuksen kantavana ajatuksena on lapsen edun ensisijaisuuden näkökulma. Lapsella on oikeus siihen, että hänen etunsa asetetaan aina kaiken edelle ja tämän tulee myös ohjata muiden säädösten normien tulkintaa. (Pirjatanniemi 2017, 95.)

Lasten oikeuksien toteutumisen haasteena Suomessa on Hakalehto-Wainion (2014) mukaan se, että sopimuksen merkitystä ja sisältöä ei tunneta riittävästi, eikä sitä siten voida hyödyntää lasten asioita koskevassa päätöksenteossa. Haasteena on myös lapsen edun ensisijaisuuden soveltaminen, mikä edellyttää kaikkien lapsiin kohdistuvien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia sekä yleisellä että yksittäisellä tasolla. Lasten oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea edellisten lisäksi myös lasten kuulemisesta ja heidän näkemystensä kattavasta huomioimisesta sekä vähemmistöihin ja erityisryhmiin kuuluvien lasten oikeuksien toteutumisen

huomioimisesta. Erityisryhmiin kuuluvat lapset ovat tutkielmani kannalta kiinnostava ryhmä, koska siihen katsotaan kuuluvaksi myös lastensuojelun piirissä olevat lapset. (Hakalehto-Wainio 2014, 161–162.)

Pohdin seuraavaksi lasten oikeuksien sopimusta hieman tarkemmin lastensuojelun ja lapsiperheiden sosiaalipalveluiden sekä oikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta.

4.5 Lasten suojelu on lasten oikeuksien suojelua

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiset lapsiperheiden sosiaalipalvelut ovat osa kunnan vastuulla olevaa ennaltaehkäisevää lastensuojelua. Sosiaalihuoltolain tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuutta sekä osallisuutta, vahvistaa viranomaisten yhteistyötä sekä parantaa lapsen sekä hänen hyvinvointinsa huomioimista (Araneva 2016, 39–40). Nyrhisen (2016, 60) mukaan lastensuojelun tärkein tehtävä on toteuttaa sekä varmistaa lasten oikeuksien toteutuminen. Araneva (2016, 7) huomauttaa lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen olevan säädöshierarkisesti lastensuojelulakia ylempänä, mutta sitä ei kuitenkaan tunneta riittävästi, eikä sen määräyksiä sovelleta suoraan lastensuojelulakia sovellettaessa, tai artikloihin viitata viranomaispäätöksissä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla suojaaa lapsia kaikenlaiselta negatiiviselta syrjinnältä. Artikla myös toisaalta mahdollistaa lapsen edun mukaisen positiivisen erityiskohtelun. Lastensuojelussa ja sosiaalihuollon palveluissa on haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, joita positiivisen erityiskohtelun mahdollisuus koskettaa. Käytännössä tämä tarkoittaa lapsen yksilöllisen edun huomioimista sekä ensisijaisuutta. Lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt huomion kiinnittämistä syrjinnän ehkäisemiseen ja seurantaan, sekä erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten asemaan. Syrjintä on aktiivisen epäyhdenvertaisen kohtelun lisäksi passiivista syrjivän kohtelun, menettelyn tunnistamattomuutta tai ennakointia, sen valvontaa tai siihen puuttumista. (Unicef 2011, 27; Hakalehto-Wainio 2014, 146–147.) Tutkielmassani syrjinnän valvontaan viittaavat erityisesti yksiköiden lasten tasavertaiseen kohteluun kuuluvat yhdenmukainen, läpinäkyvä sekä oikeudenmukainen toimintakulttuuri sekä yhteiset säännöt, jotka ovat kuitenkin yksilöllisesti perusteltavissa. Lasten sijaishuollossa merkittävänä tasapuolisuuden mittarina näyttäytyvät kasvatuksellisten sääntöjen lisäksi lapsen oikeus omiin käyttövaroihin, joiden tasapuolinen sekä lainmukainen maksaminen on yksiköiden arjessa iso osa lasten tasapuolista kohtelua. Varsinkin haavoittuvassa asemassa olevat lapset tarvitsevat selkeitä struktuureja, tasavertaista kohtelua sekä tiedon selkeistä syy-seuraussuhteista. Sosiaalihuollon yleisenä periaatteena on turvata kaikille tasavertaisen mahdollisuudet palveluihin sekä kohtelu palveluiden piirissä.

Lapsen oikeuksien 3 artiklaan kirjattua lapsen etua pidetään Hakalehto-Wainion mukaan kaikkien lapsen oikeuksien kokoavana käsitteenä ja sen kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää lapsen muiden oikeuksien, myös ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Pelkkä lapsen edun huomioiminen päätöksenteossa ei siis riitä, vaan päätösten on tosiasiallisesti perustuttava lapsen edun kannalta suotuisimpaan ratkaisuun. Lapsen edun tarkka määrittely on haastavaa ja Hakalehto-Wainio mainitseekin sitä helposti käytettävän myös suotuisten päämäärien saavuttamiseen esimerkiksi sosiaalihuollossa. Lapsen etua ei voida määrittää ilman lapsen osallisuutta, eikä siten ratkaisu voi pääsääntöisesti olla lapsen edun mukainen, ellei lapsella ole itsellään ollut mahdollisuutta esittää asiaan omaa mielipidettään tai sitä ei ole huomioitu. Lastensuojelun ja sosiaalihuollon kannalta merkittävässä roolissa lapsen edun valvonnassa on dokumentointi (erityisesti rajoituspäätösten osalta) sekä kunnallisessa toiminnassa lapsivaikutusten arviointi, jonka avulla toimien välillisiä ja välittömiä vaikutuksia lapsiin arvioidaan poliittisia päätöksiä tehtäessä. (Hakalehto-Wainio 2014, 140 - 143; Hakalehto 2016, 43-54).

Lapsen oikeuksien kolmanteen artiklaan on kirjattu myös lapsen oikeus välttämättömään suojeluun ja hyvinvointiin, mikä sosiaalihuollossa näkyy lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuutena suojata lasta hänen hyvinvointiaan heikentävältä tai vaarantavalta toiminnalta (Hakalehto-Wainio 2014, 144). Lapsen oikeus suojeluun ja hänen oikeuksiensa toteutumisesta huolehtimiseen on lastensuojelua ohjaavan lainsäädännön perustaa. Rakenteellisella tasolla valtion on huolehdittava riittävästä järjestelmästä, joilla suojelu voidaan toteuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä mahdollistaa riittävä valvonta. Artikla velvoittaa sosiaalityöntekijää puuttumaan sijaishuollossa havaitsemiinsa epäkohtiin, mikä on keskeinen osa viranomaisen valvontavastuuta. (Hakalehto 2016, 41.) Tutkielmassani olen liittänyt lapsen edun tarkasteluun käsitteen rajoitustoimenpiteistä, koska ne puuttuvat merkittäväällä tavalla useaan ihmis- ja perusoikeuteen sekä lapsen oikeuksiin, eikä rajoitustoimenpiteitä ole tutkimukseni kannalta merkityksellistä pilkkoa useaan eri palaseen. Rajoitustoimenpiteiden tarkoituksena on turvata lapsen oikeus välttämättömään huolenpitoon ja niistä säädetään lastensuojelulain luvussa 11. Saastamoisen mukaan uusien toimintatapojen muodostuminen yksiköihin on huomattavissa, mikä on vaikuttanut myös rajoitussäännösten juurtumiseen. Parannettavaa on kuitenkin vielä paljon. (Saastamoinen 2020, 6, 19.)

Lapsen suotuisan kokonaisvaltaisen kehityksen turvaaminen ja hyvinvoinnin varmistaminen todetaan lapsen oikeuksien sopimuksen 6, 24, 26, 27, 28 ja 31 artikloissa. Lapsen oikeuksien komitean mukaan kehityksen turvaaminen käsittää fyysisen, henkisen, moraalisen, hengellisen sekä sosiaalisen ulottuvuuden ja se edellyttää TSS-oikeuksien (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) täytäntöönpanoa. (Unisef, 71, 76; Hakalehto-Wainio 2014, 145.) Tutkielmassani kokonaisvaltaisen

kehityksen turvaamiseen liittyviä teemoja ovat vapaa-ajan ja leikin, terveyden sekä koulunkäynnin lisäksi riittävien kasvatuksellisten puitteiden sekä optimaalisten fyysisten ja psyykkisten olosuhteiden luominen lapsen hyvinvoinnille. Hakalehto-Wainio (2014, 146) tuo esiin huolen arjen hektisyydestä, mikä voi entisestään korostua suuremmissa yhteisöissä, missä säännöt kattavat koko yhteisön sekä usein myös vapaa-ajan. Tällöin on huolehdittava entistä tarkemmin siitä, että lapselle jää riittävästi aikaa myös lepoon sekä vapaa-aikaan.

Lasten oikeuksien sopimuksen 9 artiklassa todetaan lapsella olevan oikeus ylläpitää luonnollisia suhteita vanhempiinsa sekä muihin ihmisiin, ellei se ole lapsen edun vastaista. Huostaanotto on voimassa toistaiseksi ja kaiken sijaishuollossa tapahtuvan toiminnan tulisi tähdätä perheen jälleenyhdistämiseen, minkä vuoksi lapsen ja perheen välisen suhteen ylläpitäminen on erityisen tärkeää. (Araneva 2016, 175–177.)

Lasten mielipiteen huomioon ottaminen on suojeltu artiklassa 12, jossa edellytetään takaamaan lapselle hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa oikeanmukainen aito mahdollisuus oman näkemyksensä muodostamiseen, ilmaisemiseen ja niiden tosiasialliseen huomioimiseen (Unisef 2011, 119). Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut sijoitettujen lasten oikeutta vaikuttaa asioihinsa sekä tavata säännöllisesti omaa sosiaalityöntekijäänsä. Oikeusasiamiehen mukaan pelkkien sosiaalityöntekijän yhteystietojen antaminen lapselle on riittämätöntä. Lapsen oman sosiaalityöntekijän tulee siten itse olla aktiivinen yhteydenpidossa sijoitettuun lapseen. (Hakalehto 2016, 48.) Alhonen mainitsee yhdeksi lastensuojelun uhkatekijäksi arkitiedon, eli lapsilta saadun tiedon, ohittamisen tai sen vähättelyn (Alhonen 2014, 56).

Lapsen oikeuksien sopimuksen artikloissa 19, 36 ja 37 säädetään lapsen oikeudesta suojeluun kaikenlaiselta väkivallalta. Suoja koskee myös sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa olevia lapsia ja se kattaa suojan vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä, huonolta kohtelulta sekä hyväksikäytöltä ja halveltavalta kohtelulta tai rankaisemiselta (Hakalehto-Wainio 2014, 144). Hakalehdon (2016, 41–42) mukaan artiklan toteutumiseksi lapsen eri elinpiireissä tapahtuva jatkuva kartoitus on välttämätöntä, kuten myös erilaisten menetelmien kehittäminen, joiden avulla riskitilanteiden estäminen, tunnistaminen, raportointi, käsittely ja seuranta ovat mahdollisia. Haavoittuvassa asemassa olevat lapset tarvitsevat erityistä suojelua, joten tutkielmasani huomioni keskittyy väkivallalta suojelemiseen koskien lasten välisiä, lapsen ja henkilökunnan välisiä sekä mahdollisesti kunnallisessa toiminnassa esiintyvää lapsen edun laiminlyöntiä.

Erityisesti lapsiperheiden sosiaalihuollon sekä lastensuojelun asiakkaista säädetään lasten oikeuksien 20 ja 25 artikloissa. Artikla 20 suojelee vailla perheen turvaa olevia lapsia oikeudella valtion erityiseen tukeen tai suojeluun. Valtion tulee huolehtia palveluiden riittävydestä, tarkoituksenmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta muun muassa riittävän henkilöstöresurssin avulla. Saastamoisen mukaan

sijaishuollossa asiakkaat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä asettaa myös henkilöstön osaamiselle erityisiä vaatimuksia, koska heidän tulee tietää kuinka lapsen oikeus hyvään huoltoon ja lapsuuteen turvataan parhaalla mahdollisella tavalla (Saastamoinen 2020, 33). Perheestä erotetun lapsen kohdalla on artiklan mukaan kiinnitettävä huomiota kasvatuksen jatkuvuuteen sekä lapsen taustaan (etninen, uskonnollinen, sivistyksellinen ja kielellinen). Artikla 25 puolestaan velvoittaa viranomaisvalvontaan. (Hakalehto-Wainio 2014, 147; United Nations Human Rights; Unisef 2011, 211–221 ja 286–291.) Artiklan 25 tarkoituksena on siten varmistaa lapsen oikeuden mukaiset toimenpiteet ja suojata lasta viranomaistoiminnassa mahdollisesti esiintyvältä kaltoinkohtelulta. Lapsella on oltava riittävästi tietoa omista oikeuksistaan sekä keinoista, joilla hän voi päästä kiinni oikeuksistaan, jos hän kokee niiden tulleen loukatuksi. Viranomaisella on siten vastuu pitää huolta lapsen tosiasiallisista mahdollisuuksista vaikuttaa oman oikeusturvansa toteutumiseen. (Hakalehto 2016, 36–37, 49). Artiklat ovat tutkielmani kannalta oleellisessa asemassa sosiaalihuollon ihmisoikeusperustaisuuden sekä yhteiskunnan valvontavastuun kannalta. Vastuun toteutumiseen liittyvät suunnitelmallisen sekä lapsen edun ja mukaisen sosiaalihuollon toteuttaminen, sen seurantaan kiinteästi liittyvä dokumentointi, lapsen tietoisuus omista oikeuksistaan sekä lapsen oman sosiaalityöntekijän kokonaisvastuu lapsen palveluprosessista.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimukseni pohjustukseksi keskustelin sosiaali- ja terveystoimialan lakimiehen sekä kahden eri aluehallintoviraston asiantuntijan kanssa. Kunnallisen viranomaisvalvonnan näköalapaikalla työskenteleviltä asiantuntijoilta sain näkemyksiä siihen, kuinka he työnsä kautta näkevät kunnallisen viranomaisvalvonnan säätelyn, sen keskeiset toteutumisen paikat, haasteet sekä toteutumisen realiteetit. Asiantuntijoiden kanssa käytävät vapaamuotoiset keskustelut auttoivat minua myös tutkimusaineiston sekä taustamateriaalin valinnassa. Päädyin valitsemaan aineistoksi kaikkien aluehallintovirastojen asiakirjat vuodelta 2019 niiden moniäänisyyden, kattavuuden sekä ajankohtaisuuden vuoksi.

Tässä luvussa kuvaan tutkimuskysymykseni, tutkimukseni aineiston sekä tutkimusmenetelmät.

5.1 Tutkimuskysymykset

Tutkielmassani tarkastelen kunnallisen viranomaisvalvonnan vastuunjaon toteutumisesta lapsiperheiden sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa sekä lastensuojelussa lasten oikeuksien toteutumisen kannalta. Korostan sosiaalityön ihmisoikeusperustaista näkökulmaa, sekä tuon esille vastuiden merkitystä lasten oikeuksien toteutumisessa. Tutkielmani avulla tuon esille käytännön toiminnan keskeisiä mahdollisuuksia ja haasteita lasten oikeuksien valvonnassa sekä toteutumisessa.

Tutkielmaani varten kävin alustavia keskusteluja kunnallisen sosiaali- ja terveystoimialan lakimiehen sekä kahden eri aluehallintoviraston ylitarkastajan kanssa, koska heidän näköalapaikkansa ovat valvonnan toteutumisen kannalta keskeisiä. Keskustelimme valvonnan merkityksestä, sen ajankohtaisuudesta ja valvontaan liittyvistä yksityiskohdista.

Yhteisten pohdintojen jälkeen tutkimuskysymykset muodostuivat seuraavasti:

- Miten kunnallisen valvonnan vastuun ja velvollisuuksien jakautuminen toteutuvat lastensuojelussa ja lapsiperheiden sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa ihmisoikeusperustaisesta näkökulmasta tarkasteltuna?
- Mitkä ovat keskeisiä valvonnan tosiasiallisen toteutumisen paikkoja?

5.2 Aineisto

Halusin saada tutkielmaani varten mahdollisimman kattavan aineiston, jotta tosiasialliset valvonnan paikat ja vastuut tulisivat riittävästi näkyville. Keskustelin aluehallintoviraston kirjaamon henkilökunnan kanssa ennen asiakirjapyyntöä ja päädyin tekemään pyynnöstäni laajan sekä mahdollisimman ajankohtaisen.

Aineistonani oli kaikkien Suomen aluehallintovirastojen ohjaus, valvonta- ja tarkastuskäyntien julkiset muistiot sekä tarkastuspöytäkirjat vuodelta 2019 lapsiperheiden sosiaalihuollon sekä lastensuojelun alueelta. Aineistosta oli pyynnöstäni poistettu omaan työpaikkaani kohdistuvat asiakirjat. Tein asiakirjapyynnön Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjaamoon, josta sain kootusti asiakirjat sähköisenä käyttööni. Mukana oli myös salaiseksi luokiteltuja asiakirjoja, joista oli jo aiemmin peitetty salassa pidettävät tiedot. Asiakirjoja oli yhteensä 52 kappaletta, ja niiden määrät vaihtelivat huomattavasti aluehallintovirastoittain.

Aineistossa oli mukana myös lupa-asioihin liittyviä asiakirjoja, jotka kuitenkin jätin tutkielmastani pois. Lupa-asioita käsittelevissä asiakirjoihin oli lähinnä kirjattu lain velvoitteiden toteutumisia yksiköiden näkökulmasta, sekä suunnittelua toiminnan toteuttamiseksi, eikä tämän vuoksi niiden mukaan ottaminen olisi tuonut tutkielmaani lisäarvoa. Lopulta aineistoni muodostui yhteensä 36 asiakirjasta, joiden sivumäärä vaihteli 1–36 välillä (taulukko 1). Aineistoni muodostui tutkimuskysymykseni kannalta varsin kattavaksi.

Asiakirja	kpl
Muistio	6
Ohjaus- ja valvonta- sekä tarkastuskäynti	30

Taulukko 1. Aluehallintoviraston asiakirjat

Kuntien omaa toimintaa koskevia valvonta-asioita käsiteltiin kuudessa muistiossa, joista neljä käsitteli kaupungin omaa lastensuojelulaitosta ja kaksi kunnan toimintaa kokonaisuutena (taulukko 2). Kunnallisen ja yksityisen laitoksen valvonta-asiakirjat eivät eronneet sisällöllisesti toisistaan juuri muutoin kuin vastuuhenkilöiden nimeämisten kohdilta. Kunnan lapsiperheiden sosiaalihuoltoa ja lastensuojelua kokonaisuutena koskevia asiakirjoja oli aineistossa vain kaksi, mutta ne kuvasivat

osaltaan hyvin viranomaisvalvonnan vastuun toteutumista kunnan päätöksenteon eri asteilla, mikä on tutkielmani kysymyksen asettelun kannalta erittäin tärkeää.

Tarkastuksen kohde	kpl
Yksityinen lastensuojelulaitos	21
Perhehoito	8
Muu tilapäishoitopaikka	1
Kaupungin lastensuojelu / kunnan sosiaalityö	2
Kunnallinen lastensuojelulaitos	4

Taulukko 2. Asiakirjoissa esiintyvät aluehallintovirastojen tarkastusten kohteet

Asiakirjojen kirjaaminen vaihteli aluehallintovirastoittain, mutta asiakirjojen perusteella ohjaus-, tarkastus- ja valvontakäynnin sisältö sekä huomioitavat seikat pysyivät linjaltaan samanlaisena. Asiakirjoista näkyi suoraan käynnin tarkoitus, ja asiakirjoihin oli selkeästi merkitty valvottavat lainkohdat, käyntien tarkoitukset sekä johdopäätökset. Asiakirjoissa näkyy myös kunnallisen valvonnan vaikutus aluehallintoviraston toimintaan, mikä oli osaan asiakirjoista merkitty selkeästi. Kunnan itsenäisesti toteuttama valvonta ei sitä vastoin tutkielmassani käytössä olleissa asiakirjoissa näy. (Taulukko 3.)

Käynnin toteutus	kpl
Ennalta sovittu käynti	30
Ennalta ilmoittamaton käynti	6
Tarkastuksen peruste	
Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen pyyntö / yhteistyö	4
Kunnallisen valvonnan perusteella tehty epäkohtailmoitus	6
Epäkohtailmoitus	6
Ohjaus- ja / tai valvontatarkastus	29
Osa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmaa 2020-2023	1

Taulukko 3. Aluehallintovirastojen käyntien toteutustavat sekä perusteet

Osallistujakokoonpanot vaihtelivat käynneillä osittain suurestikin, vain yhdessä asiakirjassa ei mainittu osallistujia ja yhdessä ennakolta ilmoittamattomassa tarkastuksessa paikalla oli aluehallintoviraston tarkastajan lisäksi vain työntekijä (sijainen). Muutoin kaikkiin tarkastuksiin oli asiakirjojen perusteella osallistunut yksikön esimies ja/tai organisaation ylempi johtaja. Kunnan edustaja (sosiaali- ja terveydenhuollon tai lastensuojelun johtaja tms.) oli osallistunut 16:een käyntiin, sosiaalityöntekijä viiteen käyntiin. Kunnan edustus ei siten ollut kaikilla käynneillä mukana, mutta kaikki asiakirjat oli lähetty tiedoksi myös kunnan sosiaaliviranomaiselle. Yksittäisiin käynnteihin oli osallistunut vaihtelevasti myös eduskunnan oikeusministeriön henkilökuntaa, Valviran edustusta, kunnan valvontakoordinaattori sekä työterveyden henkilökuntaa.

Asiakirjoista ei kuitenkaan selkeästi aina erottunut eri tahoja edustavien viranhaltijoiden osallisuus, joten en huomionnut tutkielmassani erikseen osallistujakokoonpanon vaikutusta käynteihin. Pääsääntöisesti kuitenkin käynneillä, joissa oli mukana ylemmän tason viranomaisvalvontaa, kirjaukset olivat laajempia. Lapsia oli tavattu asiakirjojen perusteella yhteensä 28 käynnillä. Kirjaukset lasten osallistumisesta vaihtelivat asiakirjoissa yhdestä lyhyestä maininnasta koko asiakirjan kohdistumiseen lasten näkemyksiin.

Suuressa osassa asiakirjoista oli erityinen maininta toiminnan vastuualueista. Vastuun painottaminen osoitettiin valvovan viranomaisen taholta, ja kohteena oli useimmiten kunta tai lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. (Taulukko 4.)

Erityinen maininta virkavastuusta	kpl
Sosiaalityöntekijä	16
Kunta	18
Palveluntuottaja	10
Yksikön vastuuhenkilö	15
Henkilökunta	8

Taulukko 4. Aluehallintovirastojen asiakirjoissa esiintyvät erityiset maininnat vastuusta.

5.3 Menetelmänä laadullinen sisällönanalyysi

Olen valinnut tutkielmani aineiston analyysin välineeksi laadullisen sisällönanalyysin, joka on laadullisessa tutkimuksessa käytetty monivaiheinen prosessi, jossa aineistosta valikoidaan tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta merkityksellisiä osia. Sisällönanalyysin avulla aineistosta etsitään säännönmukaisuuksia, tunnistetaan ja tutkitaan merkityksiä sekä ilmiöitä. Analyysissä aineistoa eritellään, jäsennetään sekä tarkastellaan systemaattisesti. Aineistosta etsitään tutkimuskysymysten mukaisesti teemoja, joita luodaan joko induktiivisesti eli aineistolähtöisesti tai deduktiivisesti eli teoriasta operationalisoidun koodiston avulla. Tutkimuksessani yhdistelen näitä kahta edellä mainittua menetelmää. Teemoittamista kutsutaan tällöin abduktiiviseksi eli teoriaohjaavaksi lähestymistavaksi. (Silvasti 2019.) Menetelmän avulla lähestyn aineistoa teoriasta käsin laadittujen tutkimuskysymysten ja teemojen avulla, mutta annan aineistolle mahdollisuuden myös tuottaa omia merkityksiä sekä tuoda tutkimukseeni mahdollisia uusia näkökulmia.

Aineistonani olevat aluehallintovirastojen valvontakäyntien muistiot kuvaavat tutkimaani ilmiötä, eli kunnallisen viranomaisvalvonnan toteutumista. Laadullisen sisällönanalyysin avulla tarkoitukseni on luoda ilmiöstä selkeä kuvaus. Sisällönanalyysin avulla järjestän aineistoni tiiviiseen ja selkeään muotoon, sekä tuon sen sisältämän informaation esille. Sisällönanalyysin avulla jäsennän aineistoa, jotta voin

loogisen päättelyn avulla tehdä selkeitä ja johdonmukaisia päätelmiä. Tarkoitukseni on siten hajottaa aineisto ensin pieniin palasiin, käsitteellistää se, ja sen jälkeen koota aineisto uudelleen tutkimuskysymysteni kannalta loogiseksi kokonaisuudeksi. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122.) Tutkielmani tarkoitus ei ole vertailla eri aluehallintovirastoja toisiinsa, joten aineiston tulosten esittelyssä tarkastelen koko aineistoa yhtenä kokonaisuutena. Olen myös tarkastellut ohjaus-, tarkastus- ja valvontakäyntejä yhtenä kokonaisuutena, koska ne kaikki ovat ohjauksen ja valvonnan erilaisia välineitä, eikä niitä ole tutkielmani kannalta merkityksellistä erottaa toisistaan.

Aloitin aineiston käsittelemisen tulostamalla saamani sähköiset asiakirjat ja lukemalla ne läpi. Olin aikaisemmin lukenut vain omaa työpaikkaani koskevia aluehallintoviraston asiakirjoja, joten minulla ei ollut kokonaiskäsitystä siitä, mitä asiakirjat koko Suomen laajuisesti voisivat pitää sisällään. Lähdin siis lukemaan asiakirjoja ennakkoluulottomasti havainnoiden. Ensimmäisen lukukerran jälkeen kokonaiskäsitykseni asiakirjojen muodosta sekä kaavasta alkoi hahmottua. Asiakirjoista löytyi yhdenmukaisuuksia; niihin oli otsikoiden, lainkohtien sekä ohjaustekstien lisäksi kirjattu osallistujien näkemyksiä, ja selkeästi suurin osa muistioista oli tarkoitettu myös ohjaaviksi asiakirjoiksi.

Asiakirjojen tyyli vaihteli aluehallintovirastoittain asiakirjapohjan mukaan. Toiset asiakirjat oli rakennettu kertomus-, ja toiset taulukkomuotoon, jossa aluehallintoviraston lausunto oli koottu tiivistettynä asiakirjan loppuun. Osissa asiakirjoista aluehallintoviraston yhteenveto sekä ohjaus on monisivuinen, osasta yhteenveto puuttui lopusta kokonaan.

Toinen analyysin vaihe piti sisällään useita aineiston lukukertoja, jolloin tutkin mahdollisia tapoja aineiston teemoitteluun. Päädyin lopulta poimimaan asiakirjoista mainintoja Excel -taulukkoon lasten oikeuksien sopimuksen artiklojen mukaisen luokittelun mukaan. Poimin myös erikseen maininnat valvonnan vastuista, koska asiakirjoihin kirjattuna niillä painotetaan vastuun kohdistumista. Tulkintani mukaan silloin, kun virkavelvollisuus sekä vastuuhenkilö mainitaan erityisesti valvojan viranhaltijan taholta, sille on annettava myös erityinen painoarvo.

Kolmannessa vaiheessa yhdistelin poimimiani lapsen oikeuksia koskevia asiakokonaisuuksia teorian, tutkimuskysymykseni sekä aineiston kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisiin teemoihin. Lasten oikeuksia on tarkoituksenmukaista käsitellä laajoina kokonaisuuksina. Aineistossa esiintyvät huomiot liittyvät usein useaan lapsen oikeuteen samanaikaisesti, eikä suoria viittauksia yksittäiseen artiklaan juurikaan esiintynyt. Tämän vuoksi luokittelin aineistossa usein toistuvia teemoja lasten oikeuksien mukaisesti viiteen kokonaisuuteen siten, että ne ovat tutkimuskysymykseni kannalta tarkoituksenmukaisia. Kokonaisuuksien avulla käyn myöhemmin luvussa kuusi läpi aineistosta nostamiani lasten oikeuksien toteutumisen paikkoja.

Koska tarkoitukseni ei ollut kiinnittää huomiota pelkästään virheisiin tai onnistumisiin, olen huomionut valvontaan sekä oikeuksiin liittyvät kaikki maininnat. Valvonnan toteutumisesta kertovat sekä positiiviset että negatiiviset muutokset, jotka merkitsin värikoodein myöhempää analysointia varten.

Asiakirjojen tarkastelussa huomioni kiinnittyi erityisesti niiden lopussa olevaan 'Aluehallintoviraston arvio ja yhteenveto sekä mahdolliset jatkotoimenpiteet' -osioon, koska siihen oli kirjattu kootusti kaikkien osallistujien mielipiteet sekä yhteinen näkemys asiaan aluehallintoviraston mainitsemine vastuualueineen sekä ohjeineen. Palveluntuottajan kuvaukset poikkesivat usein muistion yhteisestä osuudesta; esimerkiksi palveluntuottaja ilmoittaa sijoitussuunnitelman olevan kunnossa, mutta aluehallintoviraston tarkastuksessa siinä on puutteita. En siis kokenut tarpeelliseksi pelkästään palveluntuottajien mielipiteiden erillistä tarkastelua.

5.4 Tutkimuksen etiikka

Tutkielmani keskiössä ovat lasten oikeudet sekä ihmisoikeusperustainen sosiaalityö, mikä tekee tutkielmastani hyvin eettisesti latautuneen. Tutkielmassani eettinen pohdinta kulkee mukana alusta loppuun saakka, ja olen pohtinut tutkielman edetessä jatkuvasti omaa positiotani tutkimukseen, ammattieettistä tulkintaani, sekä painottanut tutkijan eettistä vastuuta ja objektiivisuutta. Erityisesti aineiston analyysin vaiheessa olen pysähtynyt usein pohtimaan omaa ammatillisuuttani sekä suhdettani tutkimusaineistoon. Näiden pohdintojen avulla olen onnistunut keskittymään asemaani tutkijana ja saanut aikaan objektiivisen sekä eettisesti kestäväen tutkielman. Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan tutkimuksen luotettavuus perustuu erityisesti siihen, että tutkija noudattaa vastuullisesti hyvää tieteellistä käytäntöä. Nämä käytännöt pitävät sisällään mm. rehellisyyden, avoimuuden ja huolellisuuden vaatimuksen, tieteellisten kriteerien ja menetelmien laadukkaan soveltamisen, muiden tutkimusten asianmukaisen huomioimisen sekä tutkimuksen kokonaisuuden asianmukaisuudesta huolehtimisen. (Tuomi & Sarajärvi, 150–151.)

Klaus Mäkelä (1987) on todennut valtasuhteiden olevan tutkimuksissa aina läsnä varsinkin, kun tutkitaan sosiaalisia järjestelmiä. Ihmistieteissä ihminen on osa yhteiskunnallista todellisuutta, eikä Mäkelän mukaan tutkijan ole mahdollista suhtautua tasapuolisesti kaikkiin tutkittaviin samaan aikaan. Mäkelä toteaa yhteiskunnan olevan erilaisten valtasuhteiden läpäisemää, ja tutkijan yhtenä tehtävänä on vallan paljastaminen. (Mäkelä 1987, 184–185.) Tutkielmassani valtasuhteet ovat hyvin näkyvillä, ja ne kytkeytyvät tutkimuskysymykseeni lapsen oikeuksien valvonnan vastuusta. Valtasuhteet konkretisoituvat tutkielmassani käytännön toiminnassa sekä lapsen oikeudessa osallisuuteen. Aineistoni muodostuu aluehallintoviraston kirjauksista,

mutta ne ovat silti moniäänisiä ja sisältävät eri toimijoiden kertomuksia. Asiakirjat ovat vallan näkökulmasta painottuneita viranhaltijoiden näkemyksiin, mutta samalla niissä keskiössä ovat lasten oikeudet sekä ohjauksellisuus. Olen huomionnut tutkielmassani aineiston viranomaislähtöisen painotuksen sekä kirjoittanut auki vallan epätasapainoon tai omaan eettiseen pohdintaani liittyviä huomioita.

Tutkimusmenetelmänä laadullinen sisällönanalyysi on tutkijan itsensä tulkintaa aineistosta, jolloin on huomioitava myös tutkijan oma konteksti sekä suhde tutkittavaan ilmiöön. Minulle sijaishuolto on ollut melko vieras toimintaympäristö, joten tutkijan position löytäminen suhteessa aineistoon on onnistunut hyvin. Olen pystynyt irrottamaan itseni tutkielman kontekstista sekä analysoimaan ilmiöitä ulkopuolisen näkökulmasta käsin.

Laadullisen tutkielman luotettavuus syntyy läpinäkyvästä aineiston tulkinnasta sekä tutkimuksessa tehtyjen valintojen perustelemisesta. Olen kuvannut aineistoni kattavasti sekä perustellut tekemiäni valintoja. Aineistoni salassa pidettävät osuudet oli poistettu ennen kuin aineisto luovutettiin minulle, ja muutoin aineistoni koostui julkisista asiakirjoista. Aineistosta oli myös poistettu pyynnöstäni mahdolliset omaa työpaikkaani koskevat asiakirjat, koska halusin käsitellä aineistoa mahdollisimman objektiivisesti. Valitsin aineistokseni koko Suomen aluehallintovirastojen asiakirjat, ja poistin aineistosta kaikki tunnistetiedot, joten yksittäiset henkilöt, sijaishuoltopaikat, tai paikkakunnat eivät ole tunnistettavissa. Yksityisyyden suoja on erityisen tärkeää tutkielmassa, jossa käsitellään haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksia. Tutkielmani asiakirjoissa lasten yksityisyyden suoja oli varmistettu kattavasti. Aluehallintovirasto oli luokitellut lasten kuulemisista tehdyt erilliset muistiot salassa pidettäviksi, eivätkä ne siten kuuluneet minun aineistooni. Lasten mielipiteet oli kirjattu tutkielmani asiakirjoihin kootussa muodossa, eivätkä yksittäiset lapset ole tutkielmassani tunnistettavissa tai yhdistettävissä sijaishuoltopaikkoihin.

Vaikka aineistoni koostuikin julkisista asiakirjoista, olen halunnut varmistaa lasten yksityisyyden säilymisen myös tutkielman valmistumisen jälkeen. Tämän vuoksi olen hävittänyt tutkielmani paperisen aineiston polttamalla, sekä poistanut saamani asiakirjatiedostot tietokoneeltani asianmukaisesti.

6 LASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN VALVONTA-ASIAKIRJOISTA TARKASTELTUNA

Tarkastelen tässä luvussa tutkimukseni tuloksia kahdessa eri tasossa. Käsittelen ensin lasten oikeuksien toteutumista asiakirjoissa neljän eri kokonaisuuden avulla. Tutkielmassani painottuvat

- lapsen oikeus erityiseen tukeen sekä viranomaisen valvontaan,
- lapsen oikeus kokonaisvaltaiseen kehitykseen,
- lapsen edun huomioiminen ja oikeus syrjimättömyyteen sekä
- lapsen osallisuus.

Luvussa 6.5 tarkastelen lähemmin asiakirjoissa esiintyviä vastuiden painotuksia sosiaalityöntekijän, kunnan sekä sijaishuollon näkökulmista. Luvuissa analysoin lapsen oikeuksien valvonnan näkymistä aluehallintoviraston asiakirjoissa aineistosta valitsemieni suorien lainausten avulla. Lainaukset liittyvät asiakirjoissa usein toistuviin mainintoihin tai ovat tutkielmani kannalta muutoin merkittäviä huomioita.

Lasten oikeuksien valvonta toteutuu kohtaamisissa, turvallisessa arjessa, yhteistyössä sekä hyvässä hallinnossa. Analysoin näitä tutkimukseni tuloksena syntyneitä valvonnan toteutumisen paikkoja ihmisoikeusperustaisen näkökulman mukaisesti luvussa 6.6.

6.1 Oikeus erityiseen tukeen ja viranomaisen valvontaan

Asiakirjojen huomioista neljäsosa liittyi suoraan lapsen oikeuksien sopimuksen artikloihin 20 ja 25, jotka luovat velvoitteita nimenomaan yhteiskunnalle sekä lastensuojelun sijaishuollolle.

Asiakirjoissa oli runsaasti huomautuksia kohdistuen henkilöstön riittävyyteen sekä ammatillisuuteen. Henkilöstörakenne saattaa olla puutteellinen, jolloin se ei riitä

henkilöstömitoituksen täyttämiseen. Lapsen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavaa vakituista henkilökuntaa saattaa olla liian vähän, jolloin hänen oikeutensa erityiseen suojaan sekä yksilölliseen kohtaamiseen kokonaisuudessaan vaarantuu. Henkilöstöllä ei välttämättä ole riittävästi koulutusta tai kokemusta lastensuojelusta, vaihtuvuutta on paljon ja sijaisia käytetään usein. Henkilöstöä koskevat pulmat liittyvät myös toiminnan rakenteeseen, jossa lapsen oikeuksien kannalta kriittisenä näyttäytyvät tiedon jakamiseen haasteet sekä yksikön sisällä että yksikön ja sosiaalityöntekijän välillä.

Sosiaalihuollon palveluissa näkyy puutteita liittyen resurssoinnin riittävyteen. Asiakirjoissa todetaan haasteita sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa, kun esimerkiksi palvelutarpeen arviointeja tehdään osittain puhelimitse, eivätkä lastensuojeluilmoitusten sekä palvelutarpeen arvioinnin määräajat toteudu. Palveluita ei saada järjestettyä asiakkaille oikea-aikaisesti, ylin johto on käskenyt leikata palveluista säästöyistä tai palveluvalikko on kokonaisuutena olematon. Asiakirjoissa oli maininta määräaikoja seuraavien tilastojen virheellisyydestä, koska niitä oli johdon ohjeistuksen mukaisesti korjattu jälkikäteen, eivätkä ne sosiaalityöntekijöiden mukaan olleet todellista tilannetta kuvaavia.

Resurssoinnin onnistuminen vaikuttaa positiivisesti riittävän tiedon kulkemiseen, oikeanlaisten palveluiden löytymiseen ja kohdentumiseen. Asiakirjoissa on havaintoja henkilökunnan koulutuksen tuomasta lisäosaamisesta, perehdyttämisen suunnitelmallisuudesta ja parityöskentelystä. Hyväksi on havaittu henkilökunnan yhteiset palaverikäytännöt, joissa on keskusteltu käytäntöjen sekä sääntöjen lisäksi myös toimintakulttuurista ja esimerkiksi lasten kunnioittavasta kohtaamisesta.

Sijoittamissuunnitelmalla asiakirjoissa viitataan suunnitelmalliseen lapsen vastaanottamiseen yksikössä, minkä avulla varmistetaan sijaishuoltoapaikan sekä sijoittavan tahon yhteinen näkemys lapsen edun mukaisesta sijoituksesta juuri kyseiseen yksikköön. Suunnitelman avulla yksikkö pystyy myös pohtimaan, onko heillä riittävä osaamista vastata lapsen tarpeisiin, jolloin vältytään siltä, että lapsen oikeus turvalliseen ympäristöön ja riittävään tukeen vaarantuu.

Dokumentointiin liittyviä huomioita löytyi asiakirjoista huomattavan paljon. Dokumentoinnin haasteet liittyivät puuttuviin asiakastietojärjestelmiin, puutteelliseen kirjaamistapaan tai päivittäiskirjausten ja rajoituspäätösten ristiriitaisuuksiin.

“Asiassa saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirasto katsoo, että nykyisillä dokumentointikäytännöillä toiminta ei ole lastensuojelulain mukaista, avointa ja läpinäkyvää eikä anna valvovalle viranomaiselle varmuutta rajoitustoimenpiteiden käytön asianmukaisuudesta, johon kuuluu olennaisena osana niiden dokumentointi. Edellä luetellut dokumentoinnin puutteet vaarantavan vakavasti (yksikköön) sijoitettujen lasten oikeusturvan, lasten hoidon- ja huolenpidon seurannan mahdollisuuden sekä jälkikäteisvalvonnan”.

Aluehallintoviraston huomiot dokumentoinnin merkityksestä valvonnalle korostuvat aineistossa selvästi. Hyvän dokumentoinnin avulla turvataan lapsen

oikeuksien toteutuminen, lisätään erityisesti perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden toteutuksen läpinäkyvyyttä ja lapsen osallisuutta sekä sijaishuollon toiminnan suunnitelmallisuutta. Dokumentoinnin avulla myös mahdollistetaan jälkikäteen valvonta, toiminnan reflektointi sekä riskinarvioinnin toteuttaminen ja laadukas yhteydenpito sosiaalityöntekijän kanssa.

Asiakirjojen perusteella joissakin yksiköissä ei tehdä kirjauksia lainkaan ja raportointi toteutuu pelkästään suullisesti. Käyttövarojen maksamisen dokumentointiin liittyy paljon huomioita, jolloin aluehallintovirasto ohjeistaa noudattamaan lastensuojelulain 55 §:n mukaista kuittausta annetuista käyttövaroista sekä lähettämään koosteen vuosittain sosiaalityöntekijälle.

Lasten tietoisuus mahdollisuuksistaan vaikuttaa omiin asioihinsa vaihteli kirjausten perusteella hyvin paljon. Lapsilla on omia kansioita, joihin on kirjattuna keskeiset asiat oikeusturvaan liittyen, sisältäen mm. oman sosiaalityöntekijän, laitoshoitajan ja valvojan viranomaisen yhteystiedot, muutoksenhaku- sekä muistutuksen- teko-ohjeistuksen, sekä ohjeen epäkohtailmoituksen tekemisestä. Lapsia ohjataan oikeusturvaan liittyvissä asioissa sekä mahdollisten ilmoitusten tekemisissä ja heitä on neuvottu, keneen voi olla yhteydessä, jos he havaitsevat epäasiallista kohtelua. Lapsia myös osallistetaan omavalvonnan arviointiin ja kehittämiseen. Asiakirjoista löytyy myös useita kirjauksia, joissa lapset kertovat, että eivät muista omaa sosiaalityöntekijäänsä, tai onko tavannut häntä koskaan kahden kesken. Huomio linkittyy tiiviisti lapsen osallisuuteen, sillä ilman tietoisuutta omista oikeuksistaan vaikuttaa asioihinsa, lapselle ei myöskään muodostu tosiasiallista mahdollisuutta osallisuuteen.

6.2 Lapsen oikeus kokonaisvaltaiseen kehitykseen ja hyvinvointiin

Kirjausten perusteella lapset ja aikuiset ovat suhteellisen tyytyväisiä yksiköiden olosuhteisiin. Yli puolessa asiakirjoista on pelkästään positiivisia huomioita koskien lapsen oikeuksien 2 artiklaa. Lapset kokevat fyysiset tekijät, kuten tilat pääsääntöisesti riittävinä, paikan kokonaisuutena mukavana ja elämän sujuvan yksiköissä hyvin. Tiloihin liittyvät huomautukset kohdistuivat saneeraustarpeisiin tai eritystilojen puutteellisuuksiin. Aluehallintovirasto on kirjannut asiakirjoihin mm. yksikön onnistuneen kodinomaisuuden luomisessa, omahoitajan olevan lapselle turvallinen aikuinen ja käynnillä välittyvän lämmin sekä eettisesti pohdittu suhtautuminen lapsiin. Erityisen merkityksellisenä indikaattorina pidän kirjausta lapsen omasta tulkinnasta;

“Yksi haastatelluista lapsista sanoi, että aikuisilla näyttää olevan halu tehdä tätä työtä ja he ovat motivoituneita”.

Toisaalta lapset ovat asiakirjoissa kiinnittäneet huomiota henkilökunnan vaihtuvuuteen ja toivovat aikaa sekä yhteistä tekemistä aikuisten kanssa. Lapset kertovat, ettei aikuisilla ole aikaa lähteä heidän kanssaan talon ulkopuolelle. Muutamassa asiakirjassa on mainintaa haastavista kasvatustilanteista, ja lapset kertovat poliisin käyneen iltaisin rauhoittamassa väkivaltatilanteita. Aluehallintovirasto onkin kommentoinut lasten tarvitsevan

”turvallisuuden tunteen vahvistamista ja kokemusta siitä, että heitä hoitavat aikuiset pystyvät hoitamaan myös vaikeita tilanteita”.

Turvallisuuden takaamiseen liittyy myös lapsen oikeus suojeluun kaikenlaiselta väkivallalta. Asiakirjoissa vain kahdeksassa oli suora maininta kohdistuen suojeluun hyväksikäytöltä, alistavalta kohtelulta, hyväksikäytöltä tai fyysiseltä ja psyykkiseltä väkivallalta. Vain yhdessä kirjaus oli pelkästään negatiivinen, kaikissa muissa pelkästään positiivista. Kirjausten perusteella voi todeta, että yksiköissä on pääsääntöisesti onnistuttu luomaan lapsille psyykkisesti ja fyysisesti turvallinen kasvuympäristö, jossa toimintatavat sekä säännöt ovat selviä ja tilanteisiin puututaan johdonmukaisesti sekä riittävän tehokkaasti. Yksityisyys mahdollistuu asiakirjojen perusteella vaihtelevasti ja se on kytköksissä yksikön sääntöihin. Kuudessa asiakirjassa on pelkästään negatiivisia mainintoja yksityisyyden toteutumiseen, muutoin asiakirjojen perusteella lapsilla on oikeus omaan tilaan, omaisuuteen ja yksityisyydensuojaan. Yksityisyyttä kuitenkin loukataan esimerkiksi perusteettomalla puhelimen haltuunotolla tai huoneen tarkastuksella. Joissakin yksiköissä lapselta myös puuttuu oma huone.

Asiakirjojen perusteella lapsen oikeudet vapaa-aikaan toteutuvat suhteellisen hyvin, vaikkakin joissakin yksiköissä oikeutta on rajoitettu esimerkiksi säätelemällä ulkoiluun käytettävää aikaa. Yleisimmät maininnat ovat positiivisia ja kertovat siitä, että lapsilla on mahdollisuuksia harrastaa ja heitä tuetaan yksilöllisten toiveiden mukaiseen vapaa-aikaan.

Lasten oikeus opetukseen toteutuu asiakirjojen mukaan hyvin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Kirjauksissa todetaan lasten käyvän joko yksikön omaa koulua tai kulkevansa kunnan oppilaitoksessa. Haasteita todetaan olevan yhteistyössä kunnan opetustoimen kanssa, eikä lasten erityistarpeita ole aina otettu henkilökunnan mukaan koulussa riittävästi huomioon. Lapset eivät itse tuo asiakirjoissa esiin haasteita kouluun liittyen.

Asiakirjoissa oli huomattavia eroja perheeseen, läheisiin sekä yhteydenpidon huomioimiseen liittyen, ja kirjauksia oli kaikkiaan yllättävän vähän. Asiakirjoista löytyy yksittäisiä mainintoja yhteistyöstä, kuten huoltajien mielipiteen selvittämisestä sekä mahdollisuudesta soittaa yhteydenpitorajoituksen aikanakin esimerkiksi äidille. Joissakin yksiköissä mainitaan perhetyön erityisestä panostuksesta, jolloin

sijaishuolto mahdollistaa vanhempien osallisuuden kuljettamalla heitä, järjestämällä yhteisiä tapahtumia ja tarjoamalla tilat myös yön yli vierailulle sijaishuoltopaikassa.

Terveysteen liittyvät huomiot kohdistuvat lääkelupiin tai puutteellisiin lääkehoidon koulutuksiin ja lääkehoitosuunnitelmiin, mitkä todettiin puutteellisiksi useassa asiakirjassa.

”Työntekijät, joilla ei ole koulutusta, eivät voi jakaa lääkkeitä. Aluehallintovirasto edellyttää, että kaikilla vakituisilla työntekijöillä on lääkehoitokoulutukset ja lääkeluvat. Koulutukset tulee hankkia viivytyksettä.”

Asiakirjoissa on kiinnitetty huomiota myös lääkehoitopoikkeamiin, joiden on todettu johtuneen henkilökunnan kiireestä tai inhimillisestä erehdyksestä. Yhdessäkään asiakirjassa ei ollut mainintaa puutteellisesta kunnallisesta tai yksityisestä perusterveydenhuollosta. Huolestuttavaa on, että vain seitsemässä asiakirjassa todettiin terveydenhoitoon liittyvien asioiden olevan täysin kunnossa.

6.3 Lapsen edun huomioiminen sekä oikeus syrjimättömyyteen

Asiakirjoissa oli paljon viitteitä sääntöihin sekä kasvatuksellisten- ja rajoitustoimenpiteiden väliseen rajanvetoon. Sääntöihin liittyviä huomioita oli neljäosassa asiakirjoista, mutta vain alle kymmenessä asiakirjassa maininnat olivat pelkästään positiivista. Lapset eivät aina tienneet sääntöjä tai niiden rikkomisesta aiheutuvia seuraamuksia, ja joissakin yksiköissä yhteiset säännöt olivat myös henkilökunnalle epäselviä.

”Erään lapsen haastattelussa tuli esille, että esimerkiksi kotiintuloajasta myöhästymisestä tuleva seuraamus riippuu jonkin verran työntekijästä.”

Aluehallintovirasto huomauttaa useassa asiakirjassa sääntöjen kategorisoinnista, mikä näkyy usein puhelimen käyttöön liittyvänä rajoittamisena. Useassa yksikössä on käytäntönä puhelinten haltuunotto yön ajaksi, mikä on kuitenkin lastensuojelulain 65§ mukaan perusteltua vain tilapäisesti ja yksilöllisen harkinnan perusteella. Säännöissä on myös haasteita käyttövarojen maksamiseen liittyen, jolloin lapsilta on esimerkiksi pidätetty osa käyttövaroista korvauksena rikkoutuneesta tavarasta. Aluehallintovirasto muistuttaa kirjauksissaan yksiköitä lastensuojelulain 55§:n sisällöstä sekä siitä, että lapsi ei ole lastensuojelussa tasavertainen sopijaosapuoli, joten mahdollisesta korvausvastuusta sekä käytännöistä tulee sopia lähtökohtaisesti aina lapsen, huoltajien ja sosiaalityöntekijän kanssa.

Haasteet rajoitustoimenpiteiden toteuttamisessa, kirjaamisessa, lapsen mielipiteen selvittämisessä sekä suhteuttamisessa lasten päivittäiskirjauksiin ovat asiakirjoissa erittäin usein toistuvia teemoja. Rajoitustoimenpiteet ovat sijaishuollon erityistä aluetta, mikä selvästi haastaa henkilökunnan osaamista.

“Aluehallintovirasto toteaa, että rajoituspäätökset ja toimenpiteet olivat sinänsä perusteltuja ja päätöksistä sekä selvityksistä löytyi lain tarkoittama erityinen syy rajoitustoimenpiteille. Kasvatukselliset toimenpiteet oli kirjattu asianmukaisesti asiakaskertomukseen. Lapsen kuulemisen ja mielipiteen kohdalle oli usein kirjattu ei vastausta / vastustaa merkintä. Asiakirjoista ei aina selvinnyt miten lapsen mielipidettä oli selvitetty ennen rajoituspäätöksen toteuttamista ja lapsen mielipidettä rajoituksen sisällöstä ei kirjattu riittävän laajasti ja kattavasti. Myös huoltajan mielipiteen selvittämisen tapaa ja sisältöä ei aina oltu kirjattu riittävän selkeästi ja runsas sanaisesti.”

Aluehallintovirasto onkin useassa asiakirjassa antanut yksityiskohtaista ohjeistusta rajoitustoimenpiteiden toteuttamisen ja ohjannut täydentävään ammatilliseen lisäkoulutukseen.

6.4 Lapsen osallisuus

Lasten osallistuminen valvontakäyntiin oli merkitty toteutuvan reilusti yli puoleen asiakirjoista, mutta kirjauksia lasten todellisista mielipiteistä ei ollut läheskään niin monessa. Osa aluehallintoviraston käynneistä näyttäytyy asiakirjojen perusteella erittäin aikuislähtöiseltä tai pelkästään aikuisten kesken toteutetulta. Kirjaukset lasten mielipiteistä vaihtelivat huomattavasti yhdestä maininnasta siihen, että koko asiakirja koski lasten kohtaamisia. Lapsia ei ollut aina merkitty osallistujalistaan, vaikka heitäkin oli tavattu.

Lasten kanssa käydyistä keskusteluista oli osittain laadittu myös erillisiä salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka eivät sisälly aineistooni. Käytössäni olleisiin asiakirjoihin oli tällöin kirjattu lasten mielipiteet kootusti. Osassa asiakirjoista oli tarkka maininta siitä, kuinka käynnillä oli varmistettu lasten tietoisuus oikeuksistaan, jätetty tarkastajien yhteystiedot ja kirjattu jälkikäteen, ettei yhteydenottoja käynnin jälkeen lapsilta tullut.

Yksiköiden arjessa lasten osallisuuden toteutuminen näyttäytyy vaihtelevana. Yksiköt ovat usein luoneet erilaisia toimintatapoja, kuten yhteisiä viikkopalavereja sekä nuorten toimikuntia. Lapset itse kertoivat sekä hyvistä mahdollisuuksista vaikuttaa omiin asioihin, että toivovansa aikuisten ottavan heidän mielipiteensä huomioon. Lapset mainitsivat, että kaikki aikuiset eivät heidän mielestään toimi kovin lapsilähtöisesti ja kuuntele heidän toiveitaan. Lasten mukaan joissakin yksiköissä toiveita toteutetaan, jos ne ovat kohtuullisia ja heille tarjotaan usein mahdollisuuksia keskusteluun aikuisen kanssa. Joissakin yksiköissä keskustellaan säännöistä sekä toimenpiteistä lasten kanssa ja myös heidän eriävät mielipiteensä kirjataan asiakirjoihin. Osassa asiakirjoista kerrottiin lasten osallistuvan kuukausikoosteiden kirjaamiseen ja heillä on mahdollisuus kirjoittaa omia kirjeitä sosiaalityöntekijälleen, asiakirjoja käydään lasten kanssa läpi ja lapsilla on oikeus palata niihin halutessaan. Joissakin yksiköissä lapsen asiakirjoja säilytetään lapsen huoneissa, jos lapsi niin haluaa.

Lapsen osallisuuden toteutuminen pitää sisällään erityisesti lapsen ja hänen asiastaan vastaavan sosiaalityöntekijän tapaamiset, mitkä kuitenkin asiakirjojen perusteella toteutuvat hyvin vaihtelevasti. Kunnan sosiaalityöntekijät eivät tapaa lapsia riittävän usein, ja osa palvelutarpeen arvioinneista tehdään puhelimitse. Sijaishuollossa kaikki lapset eivät tiedä omaa sosiaalityöntekijäänsä, eivätkä muista, ovatko koskaan tavanneet kahden kesken. Asiakirjoissa näkyi sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden merkitys lapsen tapaamisten toteutumiseen sekä lapsen ja sosiaalityöntekijän väliseen suhteeseen. Eräs lapsi kertoi oman sosiaalityöntekijänsä vaihtuneen kolme kertaa hänen sijoituksensa aikana. Osa lapsista kertoi tietävänsä, kuinka saa yhteyden omaan sosiaalityöntekijäänsä, mutta kukaan lapsista ei kertonut olleensa aktiivisesti yhteydessä tai yrittäneensä tavoitella sosiaalityöntekijää. Yksiköiden työntekijät kertoivat sitä vastoin hankaluuksista sosiaalityöntekijöiden tavoittamisessa, aina lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää ei ole myöskään yksiköllä ollut tiedossa. Asiakirjoissa oli mainintoja siitä, että yksiköt pitävät huolen lapsen mahdollisuudesta tavata sosiaalityöntekijää kahden kesken asiakassuunnitelmanneuvottelujen yhteydessä. Vain yhdessä asiakirjassa oli huomioitu nuoren asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sopivan nuoren kanssa yhteydenpidosta. Yhdessä asiakirjassa oli maininta sosiaalityöntekijöiden tihentyneistä käynneistä yksikössä, mikä yhteisessä keskustelussa yhdistettiin edellisellä valvontakäynnillä asiasta saatuun huomautukseen.

6.5 Vastuun painotukset valvonta-asiakirjoissa

Asiakirjoissa oli useita vastuuseen liittyviä suoria kirjauksia, joissa aluehallintovirasto pääsääntöisesti ohjaa tai määrää toiminnan muuttamisesta (ks. taulukko 4, sivulla 35). Eniten mainintoja oli kunnan sekä sosiaalityöntekijän vastuusta, toiseksi eniten kirjauksia oli palveluntuottajan sekä yksikön vastuuhenkilön toimintaan liittyen.

Pääsääntöisesti asiakirjojen kirjauksissa näkyi dialogisuus, kirjauksia oli myös vastuun kantamisesta. Suuressa osassa asiakirjoista on laajoja ohjauksellisia kokonaisuuksia, joissa painotetaan myös vastuita. Joihinkin asiakirjoihin oli selkeästi nimetty vastuun kantavan henkilön suorittama toimenpide. Aineistossa näkyi kuitenkin sekä yksikön oman että johdon haasteet valvovan viranomaisen antaman ohjauksen tai määräysten vastaanottamiseen. Alla oleva suora lainaus merkitsee myös koko yksikön välinpitämättömyyttä lapsen oikeuksien toteutumista kohtaan.

“Yksikön johtaja kertoi, että he eivät ole perehtyneet eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjaan kovin tarkasti. Keskusteluissa mukana olleista (yksikön) työntekijöistä yksi ei ollut lukenut pöytäkirjaa ollenkaan ja johtajan lisäksi kolme työntekijää olivat lukee neet pöytäkirjasta joitain osia.”

Toimenpiteenä aluehallintovirasto määräsi vastuuhenkilön huolehtimaan välittömästi siitä, että asiakirjaan tutustuu koko henkilökunta.

Aluehallintovirasto on asiakirjassa todennut myös erittäin erikoiseksi tilanteen, jossa palveluntuottaja vaarantaa toiminnallaan asiakasturvallisuuden sekä lapsen oikeudet, vaikka palveluntuottajan kanssa on käyty useita keskusteluja sekä annettu asioissa ohjeistusta. Kirjauksen mukaan palveluntuottaja ei osannut tuoda esille perusteluita toiminnalleen.

6.5.1 Sosiaalityöntekijä ja kunta

Asiakirjoissa sosiaalityöntekijän todetaan olevan päävastuu prosessista kokonaisuutena. Huomautuksia ja suoria ohjeita sosiaalityöntekijän valvontavastuusta oli useita.

“Aluehallintovirasto kehottaa alla olevan jakelun mukaisesti lapsen sijoittanutta kuntaa/lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää seuraamaan vuosittaista koostetta käyttövarojen maksamisesta.”

Huomautuksia oli paljon lapsen oikeudesta tavata sosiaalityöntekijäänsä sekä sosiaalityöntekijän tavoitettavuudesta. Asiakirjoista ei selviä, kuinka oikeus todellisuudessa toteutuu. Huomattavan suuri osa tavatuista lapsista ei osannut tarkkaan sanoa, kuinka yhteydenpito oman vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa toteutuu, ja lasten sekä yksikön henkilökunnan kertomuksissa oli ristiriitaisuuksia.

Asiakirjoissa oli mainintoja sosiaalityöntekijän vastuusta pitää huolta riittävän tiedon välittymisestä sijaishuoltopaikkaan. Kirjauksissa mainitaan myös sosiaalityöntekijän velvollisuudesta hankkia lapselle uusi sijaishuoltopaikka, mikäli yksikössä ei pystytä turvaamaan sijaishuollon toteuttamista. Asiakirjoissa mainitaan yksikön raportoineen sosiaalityöntekijälle toistuvasti haasteistaan vastata lapsen tarpeisiin, mutta lapsen sijaishuoltopaikan muuttumisen viivästyneen. Kirjauksissa oli huomautuksia välttämättömästä työn priorisoinnista sosiaalityöntekijän asiakasmäärän ollessa liian suuri tai yksikössä olevan liian vähän työntekijöitä, jolloin toimintaa määrittelee kiire. Sosiaalityöntekijät ovat huolissaan mahdollisuuksistaan vaikuttaa asiakkaille tarjottaviin palveluihin sekä tavata asiakkaitaan.

Lapsen sijaishuoltopaikan valintaan sekä hoidon toteuttamiseen liittyi asiakirjoissa useita huomautuksia. Sosiaalityöntekijän tulee tuottaa riittävästi tietoa ja varmistaa lapsen sekä vanhempien mahdollisuus osallisuuteen. Rajoitustoimenpiteiden osalta huomautettiin sosiaalityöntekijän vastuusta niiden vaikutuksen arvioimiseen suhteessa lapsen asiakassuunnitelmaan sekä sijaishuoltopaikan sopivuuteen.

Kunnan vastuuta painotettiin asiakirjoissa palveluiden lainmukaisessa järjestämisessä ja itsevalvonnassa. Sijoittavan kunnan vastuulla on lapsen huostaanoton taroituksen toteutumisen sekä lapsen tarvitsemien palveluiden ja tukitoimien

toteutumisen valvonta. Vaikka vastuu palveluiden takaamisesta on lain mukaan selkeä, sen toteutumisessa oli kirjausten perusteella puutteita.

“Aluehallintoviraston käsityksen mukaan asiakkaiden oikeus sosiaalipalveluihin ei toteudu... Lastensuojelun palveluiden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä on (paikkakunnalla) rikottu.”

Sosiaalityöntekijät myös kokevat, että heidän tuottamiaan epäkohtia ei ole huomioitu, eivätkä he saa aina työhönsä riittävää tukea.

“Lakisääteisistä työtehtävistä on koko ajan puhuttu, mutta johtoryhmä ei välttämättä silti ymmärrä, mikä tilanne lastensuojelussa ja lapsiperheiden sosiaalityössä on.”

Kunnan johto kertoi asiakirjoissa olevansa kuitenkin tietoinen haasteista ja laittomuuksista, sekä kehittävänä asioita pitkäjänteisesti. Virkoja on perustettu lisää ja rekrytointiin kerrotaan panostettavan sosiaalisen median sekä nykyisen henkilökunnan olemassa olevien suhteiden avulla. Aluehallintovirasto vaati kirjauksissaan kuitenkin konkreettisempia toimenpiteitä ja totesi esimerkiksi paikkakunnan palkkauksen olevan matalampi kuin alueen muissa kunnissa. Aluehallintovirasto toisaalta totesi positiivisena seikkana kunnan tunnustaneen haasteet ja ryhtyneen toimenpiteisiin asioiden parantamiseksi.

6.5.2 Sijaishuolto

Aineiston asiakirjoista valtaosa kohdistuu lapsen sijaishuoltoon. Sijaishuolto on osa viranomaisen toteuttamaa lapsen erityisen suojelun tehtävää, jossa yhteiskunta turvaa lapsen edun sekä oikeudet julkisen vallan keinoin (Saastamoinen 2020, 1). Sijaishuollossa lapsen oikeudet ovat esillä korostuneesti, mikä tuo mukanaan myös erityistä vastuuta niiden tosiasiallisesta toteutumisesta.

Vastuuhenkilön vastuualueet oli usein kirjattu hyvin asiakirjoihin, vain muutamassa asiakirjassa oli maininta niiden selkiyttämisen tarpeesta. Kirjauksista löytyi mainintoja siitä, että vastuuhenkilön tulee olla tosiasiallisesti mukana toiminnassa, eikä pelkkä hallinnollinen johtaminen ole riittävää. Vastuuhenkilöllä on asiakirjojen perusteella suuri rooli lapsen oikeuksien toteutumisessa, joten on perusteltua velvoittaa hänen myös olevan aktiivisesti lapsen elämässä mukana.

Henkilökunnan vastuuseen viitattiin lääkehuollon toteuttamisessa, missä palveluntuottajan lisäksi jokainen vastaa itse tekemistään lääkehuollon toimenpiteistä. Asiakirjoissa oli huomautuksia myös henkilökunnan käytöksestä sekä lasten kohtaamisista, ja niiden todetaan olevan sekä aitoja että haastavia. Henkilökunnan kerrotaan varmistavan, että sosiaalityöntekijän ja lapsen kahdenkeskinen toteutuminen onnistuu asiakassuunnitelmapalaverien yhteydessä. Suuressa osassa asiakirjoja oli mainintoja omahoitajan toimenkuvasta sekä vastuista, jolloin lapsen yksilöllisyyden sekä

osallisuuden koettiin toteutuvan parhaiten. Toimintayksikön on huolehdittava lapsen yksilöllisestä hoito- ja kasvatussuunnitelmasta sekä arvioitava rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia siihen. Erityisesti henkilökunnan kirjaamisvelvoitetta painotettiin useassa asiakirjassa.

Asiakirjoissa oli useita huomautuksia koskien sijaishuoltopaikan omaa osaamista sekä niistä tiedottamista. Sosiaalityöntekijällä on oltava tieto sijaishuoltopaikan toiminnan sisällöstä sekä muista lapsen palveluiden järjestämiseen liittyvistä seikoista. Asiakirjojen mukaan haastavia tilanteita on syntynyt, kun sijaishuoltopaikalla ei ole ollut riittävästi tietoa lapsen tarpeista, eikä yksikön osaaminen ole ollut lapsen tarpeisiin nähden riittävää.

Palveluntuottajalla todettiin asiakirjoissa olevan vastuu dokumentoinnin toteutumisesta sekä niiden välittämisestä sosiaalityöntekijälle. Hänen tulee myös huolehtia henkilöstön osaamisesta ja henkilöstöresursseista, työhyvinvoinnista, työvuorosuunnittelusta, tiedon välittämisestä yksikössä sekä yksikön toiminnasta kokonaisuutena.

”Palveluntuottajalla on mm. sosiaalihuollon asiakaskirjalakiin (254/2015) ja lastensuojelulakiin (417/2007) perustuva lakisääteinen velvollisuus kirjata sosiaalihuollon/lastensuojelutoimenpiteiden järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot määrämuotoisina ja tallettamaan ne.”

Palveluntuottajan ja yksikön vastuuhenkilön tulee myös vastata omavalvontasuunnitelman ajantasaisuudesta sekä siitä, että se on käytännön toimintaa ohjaava asiakirja. Omavalvontasuunnitelmien tarkastamisesta tai suoranaisestä korjaamisesta oli huomautettu melkein joka toisella käynnillä, minkä perusteella yksiköiden omavalvontaan tulisi kiinnittää huomattavasti enemmän huomiota. Asiakirjoissa palveluntuottajan käsitys esimerkiksi koulutustarpeista saattoi kuitenkin vaihdella ja olla erilainen kuin valvovalla viranomaisella;

”Palvelualuejohtajan mukaan lastensuojelulain ja rajoitustoimenpiteiden osalta tuntemus syntyy lähinnä työn tekemisen kautta.”

Asiakirjoihin oli kirjattu useita lasten, henkilökunnan sekä valvovan viranomaisen kertomia positiivisia huomioita koskien yksiköissä tehtyjä toimenpiteitä. Yksiköiden tekemiin toimenpiteisiin ja haasteisiin on kiinnitetty monipuolisesti huomiota, ja toimintaa sekä osaamista oli ohjauksen perusteella kehitetty. Asiakirjoissa oli esimerkiksi lasten maininta, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksen jälkeen yksikön käytännöt olivat muuttuneet parempaan suuntaan, mikä kertoo ohjauksen siirtymisestä käytäntöön.

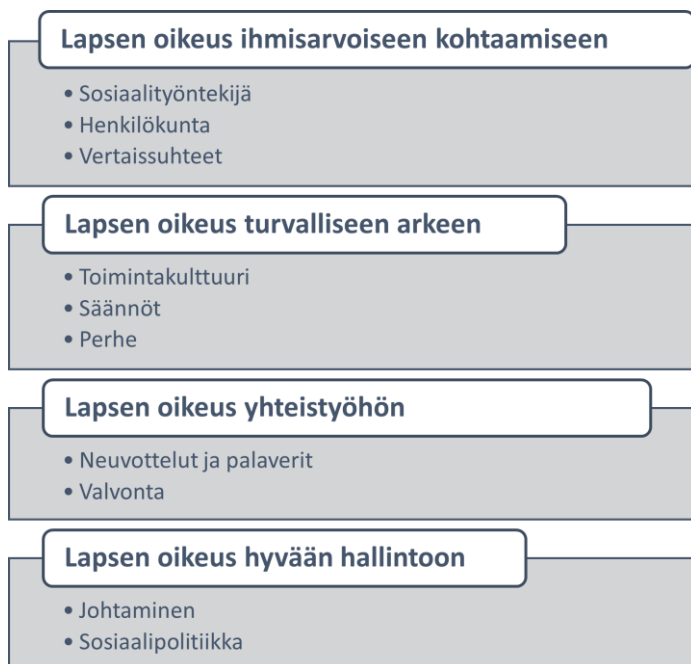
6.6 Valvonnan toteutumisen paikat

Tutkielmani perusteella vastuu lapsen oikeuksien valvonnasta sekä toteuttamisesta käytännön toiminnassa on osittain epäselvää. Oikeusperustaisen näkökulman mukaan tämä tarkoittaa sitä, että lasten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta ja valvonnasta ei ole pidetty huolta ja lasten oikeuksia on rikottu. Vastuuta ei ole aina kantanut se, jolle se kuuluu, ja erityisesti toimijoiden kohtaamiset jäävät epäselviksi.

Kati Saastamoinen (2020) peräänkuuluttaa lasten oikeutta tasavertaiseen oikeuksien toteutumiseen. Hänen mukaansa vastuu lapsen sijaishuollosta jakautuu sijaishuoltoapaikan edustajan sekä lapsen sijoituksesta vastaavan toimielimen kesken, ja vaatii näiden yhteistyötä. Lapsen tarpeita vastaava sosiaalihuolto sekä ihmisarvoinen kohtelu on toteuduttava aina, eikä se saa olla sattumanvaraista eikä riippuvainen sijaishuoltoapaikan henkilökunnasta tai sosiaalityöntekijästä. (Saastamoinen 2020, vii.) Tutkielman asiakirjojen perusteella näin kuitenkin Suomessa nyt tapahtuu. Oikeudet näyttävät toteutuvan sattumanvaraisesti, mutta asiakirjoista löytyy myös paljon yhtäläisyyksiä sekä haasteiden että onnistumisten suhteen.

Tutkielmani tuloksena syntyi neljä merkittävää lapsen oikeuksien toteutumisen paikkaa (taulukko 5). Ihmisoikeusperustainen sosiaalityö levittäytyy koko sosiaalityön kentälle ja sisältää jokaisessa kentässä sekä yksilöllisen että yhteiskunnallisen näkökulman. **Lapsen ihmisarvoisen kohtaamisen** avaintekijöinä ovat ammattilaiset sekä lapsen vertaiset. **Arjessa** korostuu yhdenvertaisuuden kunnioittaminen, jonka mahdollistavat toimintakulttuuriin sekä sääntöihin kirjatut yhdenvertaiset toimintatavat. Erityisesti sijoitetun lapsen arjessa merkittävässä osassa on myös oikeus perheeseen sekä yhteydenpitoon. **Yhteistyössä** tärkeää on läpinäkyvyys ja luotettavuus. Yhteistyö konkretisoituu erilaisissa tapaamisissa, vuorovaikutuksessa muiden yhteistyötahojen kanssa sekä valvonnassa. **Hallinnon** vastuullisuus näkyy johtamisessa, sosiaalitoimimessa sekä kunnan sosiaalipolitiikassa.

Lapsen osallisuus kattaa koko sosiaalihuollon prosessin, ja sen huomioiminen on ensiarvoisen tärkeää jokaisessa lapseen liittyvässä toiminnassa lapsen yksilöllisestä kohtaamisesta poliittiseen päätöksentekoon.



Taulukko 5. Lapsen oikeuksien toteutumisen paikat lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa

6.6.1 Lapsen oikeus ihmisarvoiseen kohtaamiseen

Asiakassuunnitelmasta, hoito- ja kasvatussuunnitelmasta, hyvän kohtelun suunnitelmasta, omavalvontasuunnitelmasta, sääntöjen laatimisesta ja palaverista huolimatta viime kädessä lasten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta vastaa lapsen kohtaava ammattilainen, eli lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä sekä tavallisessa arjessa sijaishuoltopaikan henkilökunta. Lapsen oikeudet toteutuvat parhaiten arvostavissa kohtaamisissa ja vastuu ammattietiikan mukaisesta toiminnasta on siten jokaisella työntekijällä itsellään. Jokisen, Juhilan ja Raitakarin (2003, 161–162) mukaan aito muutos työ voikin lähteä vain toimivasta ja luottamuksellisesta vuorovaikutuksesta, jonka lähtökohta rakentuu työntekijän ja lapsen kohtaamisissa. Lasten kertomukset yhteydenpidosta sosiaalityöntekijöiden kanssa olivat erittäin niukkoja, vaikka sosiaalityöntekijän asema lapsen asiakkuuden kannalta on keskeinen. Asiakirjoista ei selviä, kuinka lapsen ja sosiaalityöntekijän kohtaamiset todellisuudessa rakentuvat ja millainen kohtaamisesta lasten mielissä rakentuu.

Sosiaalityöntekijöiden osallistuminen lapsen asioihin näyttää tutkielmani valossa passiivisena. Vain yhdessä asiakirjassa oli maininta sosiaalityöntekijän omasta aktiivisuudesta yhteydenpitoon lapsen kanssa, vaikka nimenomaan se on sosiaalityöntekijän tärkeimpiä tehtäviä. Puutteita on lastensuojelutarpeen selvitysprosessissa, jolloin määräraajat ylittyvät, eikä lasta ei tavata lain edellyttämällä tavalla. Näyttääkin siltä, että puutteet sosiaalityöntekijöiden resursseissa rikkovat lasten oikeutta osallisuuden sekä yksilölliseen kohtaamiseen. Tutkielmani tulokset tukevat vuonna 2012 tehdyn Lapsiasiaainvaltuutetun selvitystä, jonka mukaan sijoitetut lapset ovat olleet

tyytymättömiä tiedon puutteeseen sekä omista asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän saavutettavuuteen ja vaihtuvuuteen (Vario ym. 2012).

Tutkielmani mukaan sijaishuoltopaikan ilmapiiri sekä yksikössä koettu tunnelma näkyvät lasten ja aikuisten sekä lasten keskinäisissä kohtaamisissa. Huomiota on kiinnitetty omahoitajuuden toteuttamiseen sekä yhteisen asenneilmapiirin rakentamiseen. Aikuiset ovat esimerkiksi sopineet, että eivät käytä yksiköstä sanaa työpaikka, jolloin lapsen kohtaaminen myös automaattisesti muuttuu tasavertaisemmaksi. Lapsen oikeus yksilöllisyyteen sekä oman edun mukaiseen kasvuympäristöön toteutuu silloin, kun siihen on varattu riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa. Henkilöstöresurssit ovat tutkielmassani erityisen suuressa osassa ja ne vaikuttavat usean lapsen oikeuden tosiasialliseen toteutumiseen. Merkittävää on, että lapset itse olivat myös huomioineet henkilöstön vaihtuvuuden sekä riittävyyden, ja pitivät sitä haastavana.

Yksiköissä on olemassa rakenteita, joissa lapsella on mahdollisuus ikänsä ja kehitystasonsa mukaiseen itsemääräämiseen. Rakenteista on myös pidettävä huolta, sillä muodollisina käsitteinä ne eivät toteuta osallisuuden vaatimuksia. Lapsen toiveita tulee kuunnella, niistä tulee keskustella yhdessä ja pyrkiä toteuttamaan niitä mahdollisuuksien mukaan. Lapselle tarjotaan sijaishuollossa onnistumisen kokemuksia, joiden avulla tuetaan lapsen yksilöllisiä vahvuuksia. Lapsi huomioidaan ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti ja itsenäistymistä tuetaan yksilöllisesti. Lapsen polkuun sijaishuollossa kiinnitetään huomiota ja se rakennetaan jokaiselle lapselle hänen tarpeidensa mukaan, jolloin esimerkiksi sama työntekijä voi säilyä lapsen mukana myös jälkihuollossa. Lapsella on sijaishuollossa itsemääräämisoikeus omaisuuteensa, kuten käyttörahoihin, puhelimeen sekä omaan huoneeseen. Hänellä on oikeus koulutukseen ja vapaa-aikansa käyttämiseen oman kiinnostuksensa mukaan ja oikeus vahvistaviin vertaissuhteisiin. Säännöistä keskustellaan lapsen kanssa ja niitä arvioidaan tapauskohtaisesti. Lapsi on keskeisessä asemassa myös dokumentoinnin sekä valvonnan toteuttamisessa ja hänen mielipiteensä ovat merkityksellisiä.

6.6.2 Lapsen oikeus turvalliseen arkeen

Kunnan velvollisuutena on turvata kaikille lapsille tasavertaiset oikeudet sosiaalipalveluihin ja lastensuojeluun sekä valvoa niiden tosiasiallista toteutumista. Tutkielmani mukaan lapsen oikeutta syrjimättömyyteen sosiaalipalveluissa sekä lastensuojelussa on kuitenkin rikottu, ja kunnallisessa itsevalvonnassa on merkittäviä puutteita.

Tutkielmani tulokset liittyen käytäntöjen osuuteen osallisuuden toteuttamisessa ovat samansuuntaiset mm. Alhasen (2014) ja Pajulammin (2014) kanssa. Työn tekemiseen vaikuttavat yksikön työkäytännöt, mitkä omalta osaltaan ohjaavat myös vallan käyttöä sekä asioiden priorisointia. Pajulammin mukaan lapsen osallisuuden haasteet ovat nimenomaan tosiasiallisessa toiminnassa. Haasteita on myös rakenteissa, ja ne

kiinnittyvät tiiviisti henkilöstön koulutukseen ja resursseihin. Tutkielmani mukaan sijaishuollon yksiköiden sekä sosiaalihuollon toimintakäytännöt vaikuttavatkin suoraan lasten oikeuksien toteutumiseen. Yksiköissä, joissa toimintakäytännöt ja säännöt on suunniteltu ammatillisesti sekä yhdessä lasten kanssa, myös lasten oikeus syrjimättömyyteen, yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen toteutuu. Sosiaalihuollossa resurssipulan vuoksi henkilökunta ei pysty vastaamaan sosiaalihuollon tarpeisiin ja lastensuojeluun päätyy asiakkaita, joiden palveluiden tarvetta ei ole ehditty selvittää.

Henkilöstöjohtamisen avulla työyhteisössä rakennetaan tilaisuuksia yhteiselle toimintakäytänteiden pohdinnalle siten, että jokainen työntekijä sekä lapsi on selvillä yhteisistä toimintasäännöistä, mahdollisuuksista ja velvoitteista. Kasvatuksellisten sääntöjen ja rajoitustoimenpiteiden tulee olla perusteltuja, kaikille selkeitä ja läpinäkyviä. Sijaishuollossa on huomioitava erityisesti, että kyse on lapsen kodista. Lasten tulee pystyä luottamaan siihen, että jokainen aikuinen toteuttaa yhteisesti sovittuja sääntöjä ja aikuisilla on ammatillista osaamista lain toteuttamiseen lasten oikeuksien mukaisesti. Työnantajan velvollisuutena on pitää huolta siitä, että teoria siirtyy käytäntöön, henkilökunnalla on riittävän monipuolisesti osaamista sekä välineitä lasten turvallisen arjen toteuttamiseen. Tutkielmassani koulutuksen puute näkyy erityisesti kasvatuksellisten sääntöjen ja rajoitustoimenpiteiden täytäntöönpanoissa sekä riittämättömässä dokumentoinnissa. Kirjauksia on myös toimintaan juurtuneissa kategorisissa säännöissä, joista on osittain haastavaa päästä irti. Tutkielmani mukaan sekä lapset että henkilöstö kokevat toimintakäytäntöjen muutokset haastavina, jolloin erityisesti tarvitaan yhteistä keskustelua koko yhteisössä.

Tutkielmani asiakirjoista ei selviä, millaisia valvonnan työkäytänteitä sosiaalihuollossa on, tai millaisena sosiaalityöntekijät itse valvontavastuunsa näkevät. Alhainen (2014, 41–242) toteaa kuitenkin lastensuojelun henkilöstöresurssien olevan aivan liian pienet ja asiakasmäärien olevan ´absurdin suuret`, mikä johtaa siihen, että sosiaalityöntekijä ei pysty paneutumaan kunnolla lasten yksilöllisiin tarpeisiin, eivätkä siten myöskään valvontaan.

Sijaishuoltoa koskevissa asiakirjoissa oli mainintoja kehotuksesta selvittää ilmoitusvelvollisuusohjeistusta sekä lapsille että henkilökunnalle, mutta kunnan sosiaalihuoltoa ja lastensuojelua koskevissa asiakirjoissa itsevalvonnan tai epäkohtailmoituskäytännön osalta mainintoja ei ollut lainkaan. Pidän tätä huolestuttavana ja tutkielmani perusteella suosittelen epäkohtailmoitusprosessien selkeyttämistä sekä sen huomioimista myös valvontakäynneillä. Tämä tukisi osaltaan myös käynnissä olevan valtakunnallisen valvontaohjelman tavoitteita.

6.6.3 Lapsen oikeus yhteistyöhön

Lapsen osallistuminen aluehallintoviraston käynteihin vaihteli suuresti. Toiminnan luotettavuutta lisäsivät kirjaukset, joiden mukaan lapsille oli kerrottu tulevasta

käynnistä ja heille oli annettu mahdollisuus osallisuuteen haluamallaan tavalla. Osassa kirjauksista näkyi selvästi vuorovaikutuksellisuus, kun asioita oli pohdittu kaikkien osallistujien kesken.

Vaikka lapselle, henkilökunnalle tai kunnan viranhaltijalle osoitetaan mahdollisuus vaikuttaa ja ohjataan siihen, sen todenmukainen toteutuminen on kiinni järjestelmästä, sen toimivuudesta sekä aidoista vaikuttamisen ja yhteistyön mahdollisuuksista. Ei siis riitä, että lapsella annetaan muodollisesti mahdollisuus vaikuttaa asioihin, jos lapsi kokee, että häntä ei oikeasti kuulla. Lasta tulee myös yksilöllisesti avustaa kuulluksi tulemisessa ja pohtia yksilöllisiä tapoja osallisuuden toteuttamiseksi.

Merkittävänä tekijänä lapsen oikeuksien toteutumiselle näyttäytyy sosiaalityöntekijän, sijaishuoltopaikan, muiden mahdollisten asiantuntijoiden, lapsen sekä vanhempien välinen yhteistyö. Yhteistyön paikkoja arjessa ovat tutkielmani mukaan erilaiset kokoukset sekä asiakassuunnitelmaneuvoittelut, joista erityisesti lasten osallisuuden mahdollistaviin rakenteisiin oli sijaishuollossa kiinnitetty positiivista huomiota.

Dokumentointi oli asiakirjoissa suuressa roolissa. Dokumentoinnissa havaittiin paljon haasteita, jotka linkittyvät puutteelliseen koulutukseen sekä henkilöstöresursseihin. Henkilökunnalla ei ole aina riittävästi osaamista tai aikaa kirjausten tekemiseen. Lapsen oikeusturva tai osallisuus eivät kuitenkaan toteudu, jos lapsen osallisuus kuitataan kirjaamalla lapsen mielipide päätöksiin vain yhdellä sanalla.

Valvontaan liittyvä yhteistyö näyttäytyi asiakirjoissa kertomuksena aikaisemmasta valvonnasta, sosiaalityöntekijän ilmoitusvelvollisuuden käyttämisestä sekä mainintana asiakirjojen jakelusta. Asiakirjoihin oli kirjattu valvonnasta vastaavat kunnat, mutta niiden välisestä yhteistyöstä sijoituspaikan kanssa ei ollut aineistossa juurikaan muuta mainintaa kuin asiakassuunnitelmaneuvoittelut lasten asioissa. Kuntien välisestä yhteistyöstä ei aineistossa ollut mainintoja lainkaan. Kuntien sisällä toteutettavasta yhteistyöstä oli myös vähän kirjauksia. Viittauksia työryhmien perustamiseen löytyi, jolloin yhteistyötä tehdään poliittisten päätöksentekijöiden kanssa sekä tuodaan sosiaalityön tehtäväkenttää tutummaksi. Tämä näyttäytyykin tärkeänä toimintatapana, sillä työntekijöiden kokemus heidän huolensa puutteellisessa huomioimisessa välittyy useissa asiakirjojen kohdissa.

6.6.4 Lapsen oikeus hyvään hallintoon

Valviran tavoitteena on ollut valvonnan painopisteen siirtäminen ennakoivaan ohjaukseen, mikä tarkoittaa sitä, että ensisijaisesti kuntien tulee huolehtia omavalvontasuunnitelmiansa toteutuksesta sekä valvonnan järjestämisestä.

Alhasen (2014, 45–46) mukaan vaikuttaa siltä, että lastensuojelutyö on valtaosin huonosti johdettua, mikä johtuu hänen mukaansa johtamisen rakenteista, liian suuresta vastuualueesta, puutteellisesta johtamistaidosta sekä taloudellisista

säästämistoimista. Tutkielmassani on viitteitä johtamiseen liittyvistä haasteista sekä säästöpainesta, vaikkakin julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisessa näkyy tutkielmassani hyvin ohuesti. Ihmisoikeusajattelun juurruttaminen sosiaalipolitiikkaan vaatisi sosiaalialan osaamisen viemistä ylemmälle johtotasolle sekä vuoropuhelun lisäämistä kentän ja johdon välille. Aluehallintoviraston sekä kunnan tapaamiset ovat erittäin hyvä vuorovaikutuksen paikka, jossa moniammatillisuus ja moniäänisyys ovat isossa roolissa. Olen ollut työssäni mukana kuntaan kohdistuvilla valvontakäynneillä ja tunnistan tutkielman asiakirjoista tilaisuuden ilmapiirin latautuneisuuden sekä vuoropuheluun sisältyvän vastakkainasettelun. Asiakirjoista välittyi osittain myös dialogisuutta johdon, henkilökunnan, aluehallintoviraston ja työterveyden välillä, mutta ylimmän johdon ja aluehallintoviraston välisessä keskustelussa ei sitä ole. Liisa Nieminen (2013) toteama jännite professioiden välillä, sekä Ylikylä-Leivan (2003) huoli määrärahoihin perustuvista päätöksistä näkyvät myös tutkielmassani, sillä yhteistä näkemystä lasten oikeuksista ei sosiaalihuollon kokonaisuudessa näytä olevan. Pohdittavaksi edelleen jääkin, miksi kunnallisessa sosiaalipolitiikassa ei keskustella ihmisoikeusperustaisesta sosiaalityöstä, tai pidetä huolta yhdenvertaisesta oikeudesta laadukkaisiin sosiaalipalveluihin.

Johdolle voi olla haastava ymmärtää tosiasiallisen toiminnan perusteiden osaaamisen tärkeyttä, minkä vuoksi kehitettäväksi jää johdon, toimintayksikön ja kunnan välisen vuorovaikutuksen sekä yhteisen ymmärryksen parantaminen. Huolestuttavaa esimerkiksi on, jos palvelualuejohtaja ei tunnista esimerkiksi henkilöstön koulutustarpeita. Asiakirjoissa on huomautuksia vastuuhenkilön läsnäoloon liittyen, mikä koetaan tärkeäksi johtamisen edellytykseksi. Näyttääkin siltä, että mitä kauemmaksi käytännön työstä esihenkilötoiminta ja vastuu ulottuu, sitä vähemmän johdon ja käytännön toimijoiden sekä lasten välillä on yhteistä ymmärrystä käytännön työn realiteeteista ja lapsen oikeuksien toteutumisesta.

Kuhmosen ja Kaukosen (2012) kehittämistyön myötä on syntynyt kunnallinen malli valvontaohjelmasta ja valvontamatriisista sekä kunnan ja aluehallintoviraston yhteistyön prosessikuvaus. Nämä mallit ovat edelleen käytössä, ja prosessi on edelleen alueella kehittynyt. Tutkimukseni aineistossa ei ollut mainintoja järjestelmällisistä valvonnan prosessirakenteista, mutta kunnalliseen valvontaan panostaminen esiintyi kirjauksissa kunnan valvontakoordinaattorin osallistumisella käynneille. Asiantuntijoiden kanssa käymieni keskustelujen perusteella erityinen suunnitelmallisen valvonnan huomioiminen, sekä valvonnan riittävä resurssointi koetaan ensisijaisen tärkeiksi keinoiksi toiminnan laadun sekä lapsen oikeusturvan varmistamiseksi.

Aineistossa oli useita mainintoja välinpitämättömästä suhtautumisesta ohjaukseen tai aluehallintoviraston määräyksiin, sekä pitkittyneeseen tilanteeseen. Kirjauksista ei kuitenkaan selviä, kuinka pitkään erityisesti kunnan on mahdollista olla

aluehallintoviraston seurannassa. Kiinnostavaa onkin, kuinka pitkään lasten oikeuksien rikkominen voi kunnallisessa toiminnassa jatkua ilman vakavia seuraamuksia.

7 YHTEENVETO JA POHDINTA

Tutkielmani tarkoituksena oli tarkastella lapsen oikeuksien toteutumista sekä siihen liittyvää valvontaa. Tutkielmani asiakirjat kohdentuivat pääosin lastensuojelun sijais- huoltoon, joten kunnallisen sosiaalihuollon osuus jäi suhteellisen pieneksi. Aineis- tosta kuitenkin välittyi riittävän laaja kuva lasten oikeuksien valvonnan kokonaisuus- desta, joten aineiston perusteella laadullisia johtopäätöksiä sekä tulkintoja oli mahdol- lista tehdä.

Tutkimussuunnitelman laadintavaiheessa käymäni asiantuntijakeskustelut oli- vat merkittäviä tutkielmani suuntaamisen kannalta, ja keskusteluiden huomiot tuke- vat hyvin tutkimukseni tuloksia. Asiantuntijakeskusteluissa huomio kiinnittyi val- vonnan prosessien epäselvyyteen, tiedonkulun haasteisiin sekä erityisesti resurssoin- nin puutteeseen. Resurssikysymys nousee myös tutkielmassani keskiöön monessa kohdassa. Asiantuntijat totesivatkin kunnallisessa toiminnassa olevan tahtoa toimi- vaan valvontaan, mutta sen jäävän resurssien puutteen vuoksi toissijaiseksi. Valvon- nan vastuiden painotukset näkyivät sekä tutkielmani asiakirjoissa että asiantuntijoi- den keskusteluissa, joissa molemmissa korostuivat viranomaisen (ja erityisesti esimie- hen) oma vastuu valvonnasta. Asiantuntijoiden huomiot kiinnittyvät myös ihmisoi- keusperustaiseen näkökulmaan heidän painottaessa valvontaprosessien tarvitsevan selkeää struktuuria, suunnitelmallisuutta sekä läpinäkyvyyttä, avoimuutta henkilö- kunnan ja johdon välillä sekä luottamusta organisaation sisällä. Kunnallinen valvonta tulee myös nähdä kokonaisuutena siten, että se kattaa yhtä lailla kunnan oman kuin yksityisenkin palveluntuotannon.

Tutkielmassani kuntien sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun kohdistuvat asiakir- jat poikkeavat sijaishuoltoyksiköihin kohdistuvasta asiakirjoista huomattavasti siinä, että niistä puuttuu erityisesti ylimmän johdon kanssa käyty dialogi. Hynninen-Joen- sivu (2016) onkin tutkimuksessaan havainnut haasteita viranomaisen suhtautumi- ssa valvontaan sekä ohjaukseen. Tutkielmassani tämä haaste näyttäytyy kunnan so- siaalihuoltoon tehdyissä asiakirjoissa johdon neutraalina suhtautumisena esitettyihin

huolenaiheisiin tai jopa lain rikkomiseen. Valviran (2020) mukaan tavoitteena on käynnissä olevan valvontaohjelmakauden aikana omavalvonnan sekä palveluiden kehittämisen tukeminen yhteistyössä toimijoiden kanssa. Avainasemassa on yhteinen pohdinta, mahdollisuuksien arviointi, vuorovaikutteisuus ja hyvien käytänteiden levittäminen, mitkä kuitenkin tutkielmani aineistossa eivät näkyneet (Valvira 2020, 9.) Kunnan johdon passiivinen suhtautuminen perusoikeuksien toteutumisesta huolehtimiseen on huolestuttavaa, koska suurimman vastuun kantavan tahon tulisi myös suhtautua vastuuseen sen edellyttämällä vakavuudella.

Nykäsen ym. (2017, 42–23) selvityksessä todettiin laadun olevan merkittävä tulevaisuuden valvonnan ja seurannan kohde. Laadun vähimmäisedellytykset on kirjattuna ihmisoikeuksiin sekä lainsäädäntöön, mutta selvityksen mukaan niiden seuranta tulisi vielä täsmentää. Tämän lisäksi laatuun liittyvien järjestelmien hajanaisuuden todettiin tuottavan haasteita kokonaisuuden hahmottamisen kannalta. Tutkielmani perusteella sosiaalihuollon laatuun kiinnitettiin valvonta- ja ohjauskäynteillä huomiota normiperustaisen valvonnan ohella suhteellisen vähän. Laadun mittaristo näyttäytyy asiakirjoissa vain omavalvontasuunnitelmapohjassa, eikä siihen ole erityisesti kiinnitetty huomiota. Vastuu toiminnan laadun valvonnasta asettuu siten ensisijaisesti perustason toimijoille, eli lapsille ja lasten kanssa toimiville ammattilaisille, joiden tulee seurata toiminnan laatua päivittäisessä toiminnassa. Eettinen pohdinta jää asiakirjoissa ohueksi näkyen lähinnä henkilökunnan riittävyteen liittyvinä huomautuksina heidän kokiessa joutuvansa priorisoimaan toimintoja ja toimimaan ammattietiikan vastaisesti. Laadun valvontaa tulee toteuttaa jokaisella toimijaportaalilla ja siitä tulee keskustella yhdessä työntekijöiden sekä työnantajatason ja kunnan kanssa. Tärkeintä laadun valvonnassa on kuitenkin lasten osallisuuden huomioiminen, mikä edellyttää toimintarakenteiden muutosta siten, että lapselle muodostuu tosiasiallinen mahdollisuus olla mukana sekä ennakollisessa että korjaavassa laadun valvonnassa.

Osallisuus toimii ihmisoikeusperustaisen näkökulman kattokäsitteenä ja sen tärkeys välittyy voimakkaana myös tutkielmani asiakirjoissa. Pajulammin (2014, 418) mukaan lasten osallisuuden periaate onkin ensisijainen lapsen suojaamisen periaatteeseen nähden. Osallisuuden tulee siis olla kaiken toiminnan lähtökohtana ja sitä arvioidaan tarpeen mukaan lapsen edun näkökulmasta siten, että lapsi itse on myös arvioinnissa mukana. Osallisuuden käsite liittyy myös laadukkaaseen dokumentointiin, mikä nousee useassa yhteydessä keskiöön, ja on tutkielmani perusteella lasten oikeuksien valvonnan tärkeä väline.

Asiakirjojen perusteella lapsen oikeus osallistua itseään koskeviin asioihin vaarantuu, eikä osallisuus toteudu tasapuolisesti. Mitä useamman kerran aineistoa luin läpi, sitä vahvempi luottamus minulla tuli asiakirjoihin, joissa oli huomioitu lapsen mielipide. Aluehallintoviraston laaja-alainen ohjauksellisuus näkyy asiakirjoissa juuri

lasten edun huomioivassa yhteisessä pohdinnassa, kun käynneillä mietitään esimerkiksi sääntöjen toteuttamistapoja yhdistellen asianosaisten mielipiteitä sekä lainsäädännön asettamia velvoitteita ja lapsen oikeuksia. Huomioni mukaan usein paljon pelkkää positiivista kommentointia sisältävistä asiakirjoista puuttuu lasten mielipiteiden kirjaaminen, asiakirjoista ei välity käynneillä mahdollisesti käyty ohjauksellinen keskustelu, eikä asiakirjoja itsessään ole tarkoitettu ohjauksen välineeksi. Näiden tutkielmani asiakirjoissakin selvästi näkyvien puutteiden vuoksi lastensuojelulain 80§:ä on muutettu 1.1.2020 siten, että myös aluehallintoviraston on varattava lapsille tapaa- misilla tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa (Saastamoinen 2020, 14). Lainmuutos tuo selvästi esille lapsen osallisuuden takaamisen veloitteen jokaisen viranomaistahon toiminnassa, sillä osallisuuden toteutumisen puuttuminen aluehallintoviraston käyntien yhteydessä on jo itsessään vaarantanut lapsen oikeuksien toteutumisen, sekä luonut eriarvoisuutta eri aluehallintoviraston alueella sijaishuollossa olevien lasten välille.

Kunnan sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun tehdyistä muistioista lasten ääni ei kuulu lainkaan. Epäselväksi jääkin, kuinka lapsen oikeus osallisuuteen sosiaalihuollon ja lastensuojelun valvonnassa toteutuu.

Lapsen osallisuuden merkitys korostui tutkielman edetessä ja se näyttäytyi aiemman tutkimuksen sekä tutkielmani aineiston perusteella erittäin merkittävänä tekijänä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Mielenkiintoista olisikin tutkia erityisesti lapsen oikeutta osallisuuteen kunnallisessa sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa valvonnan näkökulmasta.

7.1 Resurssoinnin merkitys ja sosiaalityöntekijän vastuu

Valvonnan toteutumisessa keskeisimmät haasteet kiteytyvät tutkielmani perusteella resurssien puutteeseen. Ennakolliseen valvontaan ei pystytä panostamaan riittävästi, eivätkä lasten oikeudet aina toteudu sosiaalipalveluissa tai lastensuojelussa. Valvonnan paikalliset rakenteet näyttäytyvät tutkielmassani sijaishuoltopaikkojen omavalvontasuunnitelmassa, missä todettiin usein puutteita. Kunnallisesta itsevalvonnan prosessista ei ollut aineistossa mainintaa lainkaan. Tutkielmani perusteella valvonta on edelleen pääosin reaktiivista ja etenkin kunnallisella tasolla ohjaukseen suhtautuminen oli osittain passiivista. Nykäsen ym. (2017) selvityksessä oli kiinnitetty huomiota resurssien puutteiden tuomiin haasteisiin sekä kunnallisen valvontavastuun toteutumiseen, jotka näkyvät selkeinä myös tutkielmassani. Valvonnan vastuuketju ei näyttäydy asiakirjojen perusteella yhtenäiseltä, vaan lenkkien välillä on katkoksia. Myös valvonnan prosessit jäävät asiakirjojen perusteella epäselviksi. Resurssien lisääminen sekä henkilökuntaan että esimerkiksi erilliseen kunnalliseen

valvontakoordinaattoriin ovat perusteltuja poliittisia investointeja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevan lapsen turvallisen lapsuuden takaamiseksi. Ylikylä-Leivan (2003) selvityksen mukainen päätösten määrärahasidonnaisuus ei suoraan näy tutkielman asiakirjoista, mutta se välittyy kirjauksissa henkilöstöresurssien puutteena.

Monessa aineistoni asiakirjassa kuvataan asioiden olevan hyvin, vaikka parannettavaakin on. Lapsen oikeus osallisuuteen sekä ihmisarvoiseen kohteluun tulee olla kaiken toiminnan lähtökohta. Pajulammin (2014) mukaan lasten oikeuksien toteutumisen haasteet painottuvat tosiasialliseen toimintaan, mutta tutkimukseni mukaan oikeuksien toteutumista on syytä tarkastella laajemmin. Kunnan päätöksenteossa näytetään olevan puutteita lasten oikeuksien toteutumisen huomioimisessa, mikä heijastuu sosiaaliviranomaisen mahdollisuuksiin tehdä työtään ammattieettisesti. Työn tekemiseen varattu aika ei riitä, joten työtä on priorisoitava. Henkilöresursseissa on puutteita, mikä vaikuttaa työntekijöiden työhyvinvointiin ja motivaatioon, toimintatapoihin sekä lapsen kohtaamiseen.

Sosiaalityöntekijän rooli korostuu tutkielmani mukaan merkittävästi lasten oikeuksien valvonnassa. Sosiaalityöntekijän tulee itse aktiivisesti olla yhteydessä lapsiin, pitää huolta erityisesti lapsen oikeudesta osallistua häntä koskeviin asioihin, sekä valvoa lapsen sosiaalihuollon sekä lastensuojelun prosessia kokonaisuutena. Tutkielmasani lasten tuottama tieto heidän ja sosiaalityöntekijöiden välisestä niukasta yhteistyöstä on samansuuntainen kuin Varion ym. (2012) ja Karvosen ym. (2019) selvitysten huomiot nuorten osallisuuden lisäämisen tarpeesta. Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti sijaishuollossa olevan lapsen, sijaishuoltopaikan, sosiaalityöntekijän sekä muiden yhteistyötahojen välillä, jotta riittävä tiedonkulku ja osallisuus varmistetaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lasten tekemät kantelut ovat lisääntyneet, mikä tarkoittaa myös lisääntyneitä lasten omaa tietoisuutta oikeuksistaan. Oikeusasiamiehen käynnit yksiköissä ovat tutkimukseni mukaan selvästi lisänneet lasten osallisuutta sekä valveutuneisuutta viedä epäoikeudenmukaisiksi kokemiaan asioita eteenpäin. Lapset tarvitsevat oikeuksista huolehtimiseen aikuisen tukea, joten on pääteltävissä, että myös aikuisten oikeusperustainen osaaminen on lisääntynyt ja he ovat osanneet ohjata lapsia paremmin oikeuksien vaatimisessa.

Valviran valtakunnallinen valvontaohjelma korostaa vuonna 2020 sijaishuollossa olevien lasten osallisuutta. Tärkeää on samalla pitää huolta myös lapsiperheiden sosiaalipalveluissa sekä muualla lastensuojelussa asiakkaana olevien lasten mahdollisuudesta osallisuuteen sekä oikeuksien toteutumiseen. Tutkielmani asiakirjoissa näkyy kunnallisen sosiaalityöntekijän sekä valvovan viranhaltijan huoli perusoikeuksien rikkomisesta, mutta mitä mieltä ovat lapset itse?

Tutkielmani aineisto kosketti pääsääntöisesti sijaishuollossa olevien lasten oikeuksia. Sijaishuollossa lasten oikeudet korostuvat, mutta haluan painottaa lasten oikeuksien sekä oikeusperustaisuuden kattavan koko yhteiskunnan toiminnot. Onko

vaarana, että perustason valvonta jää huomiotta, jos valvonnan fokus painottuu vain erityispalveluihin erityisesti silloin, kun valvonnan resurssit kunnassa ovat riittämättömiä? Kun valvonnan resursseja ja toimintatapojen kehittämistä valjastetaan enemmän perustason valvontaan, kuorma erityisen tason toiminnassa pienenee. Suunnitelmallisella oman toiminnan valvonnalla huoliin ja epäkohtiin on mahdollista puuttua aikaisemmin, jolloin niiden inhimillinen sekä taloudellinen taakka kevenevät.

Toivon, että tutkielmani kannustaa jokaista refleктоimaan työtään ihmisoikeudellisesta näkökulmasta sekä lapsen oikeuksista käsin ja pitämään huolta omasta sekä työyhteisön ihmisoikeusosaamisesta. Ihmisoikeusperusteisuus näkyy myös pienissä arjen valinnoissa ja siinä, kuinka lapsen arjessa kohtaamme. Sosiaalityön ihmisoikeusmandaatti tulee pitää yllä vahvana ja sen tulisi näkyä enemmän myös kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkielmani neljä oikeuksien valvonnan toteutumisen paikkaa tukevat kunnallisen valvonnan haasteiden ratkaisemisessa. Niistä on hyötyä valvonnan suunnittelussa, kehittämisessä sekä toimintamallien rakentamisessa.

Tutkielmani ei kohdistunut omavalvontasuunnitelmiin eikä sijaishuoltopaikkojen omiin kirjauksiin, mutta luin sijaishuollon omia kirjauksia sisällönanalyysin alkuvaiheessa. Mielenkiintoisena huomiona näissä asiakirjoista tulivat vastaan erot sijaishuoltopaikan sekä aluehallintoviraston kirjauksissa. Mielenkiintoista olisikin selvittää, miksi omavalvonta poikkeaa valvontakäynnin huomioista ja kuinka lapsen oikeuksien valvonta toteutuu kunnan omassa valvonnassa eri valvonnan tasoilla. Myös Hakalehto (2016, 56) on huolestunut sosiaalityöntekijöiden mahdollisen valvonnan kohdistuminen pelkästään yksiköiden omiin kirjauksiin. Kirjausten osittainen ristiriitaisuus kertoo erityisesti siitä, että sijaishuollon omavalvonta ei kaikissa yksiköissä vastaa sille asetettua tarkoitusta eikä se ole toimivaa.

7.2 Ihmisoikeusosaaminen eettisen toiminnan perustana

Tutkielmani pääpaino on sosiaalityön eettisen näkökulman esille tuomisessa ihmisoikeuksien näkökulmasta. Ihmisoikeusperustaisen sosiaalityön merkitys korostuu haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien valvonnassa ja vaatii jokaiselta ammattilaiselta eettistä harkintaa sekä ihmisoikeusosaamista.

Ihmisoikeusliitto on julkaissut 22.9.2020 varjoraportin, jonka suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat ensimmäistä kertaa jättäneet YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja siviilisyksellisten (TSS) oikeuksien komitealle. Ihmisoikeusliiton raporttiin liittyvässä tiedotteessa (Ihmisoikeusliitto 22.9.2020) kerrotaan monien TSS oikeuksien jäävän Suomessa edelleen toteutumatta YK:n toistuvista huomautuksista huolimatta, ja kuntien viranhaltijoiden tarvitsevan enemmän ihmisoikeusosaamista. Varjoraportissa todetaan myös oikeuksien haltijoiden tarvitsevan tietoa oikeuksistaan sekä

yksilövalitusmenettelyistä ja korostetaan ihmisoikeusvaikutusten huomioimisen tärkeyttä jokaisessa hallinnon tasossa. (Ihmisoikeusliitto 2020, 5, 17.)

Varjoraportissa kiinnitetään huomiota lapsiperheiden sosiaalipalveluissa oleviin puutteisiin, mikä puolestaan lisää myöhemmin erityispalveluiden tarvetta. Raportissa todetaan sijaishuollon lasten määrän nousseen vuodesta 2016 ja lasten haasteiden olevan nyt suurempia. Henkilöstötilanne todetaan raportin mukaan haastavaksi, minkä vuoksi lasten oikeutta suojeluun, erityiseen huolenpitoon sekä kasvatuksen jatkuvuuteen on mahdotonta toteuttaa. Raportissa suositellaankin mm. sijaishuollon yhtenäisen ohjaus- ja valvontarakenteen vakiinnuttamista. (Ihmisoikeuskeskus 2020, 32–33.) Raportin huomiot tukevat tutkielmani tuloksia ja yhdessä ne osoittavat selviä puutteita lasten oikeuksien valvonnassa sekä ihmisoikeusosaamisessa käytännön työssä ja hallinnossa.

Staub-Bernasconin (2016) sekä Mapp ym (2019) huolet sosiaalityön ihmisoikeusmandaatin katoamisesta, sosiaalityön muuttumisesta konservatiiviseksi ammatiksi ja jääminen politiikan jalkoihin tulee ottaa vakavasti. Ihmisoikeusperustaisen näkökulman mukaan sosiaalityöllä on vahva rakenteellisen sosiaalityön velvoite. Sosiaalityön tulee olla mukana yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa itsenäisesti sekä yhteistyössä muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tutkielmani aineistossa sosiaalityön poliittinen vaikuttamismahdollisuus piirtyy hierarkisena, eikä asiakirjoissa näy samanaikaisesti sosiaalityöntekijän ja poliittisen päättäjän ääniä. Ihmisoikeusosaamisen puuttuessa sosiaalityö on vaarassa politisoitua, minkä lisäksi hallinnon ihmisoikeusnäkökulman vahvistamista tulisi lisätä.

Ihmisoikeusperustaisuuteen kiinnittyvät tiivistä tavoitteet toiminnan läpinäkyvyyden ja luotettavuuden lisäämisestä, yksilön oikeuksien toteutumisen vahvistamisesta sekä yksilön voimaannuttamisesta ja yhteisöjen vahvistamisesta. Tavoitteena on saada aikaan pitkäkestoisia vaikutuksia puuttumalla haasteiden juurisyihin ja panostamalla ennakkolliseen toimintaan. Tutkielmani mukaan aluehallintovirastojen ohjauskäynnit tukevat hyvin ihmisoikeusosaamista. Vuorovaikutukselliset tapaamiset tarjoavat mahdollisuuden toimintakulttuurien kehittämiseen siten, että sekä arjessa että hallinnossa lasten oikeuksien huomioiminen on keskiössä. Erityisesti ihmisoikeusosaamista tulisi vahvistaa lasten kohtaamisissa, lasten osallisuuden vahvistamisessa sekä yhteistyössä ja päätöksenteossa eri hallinnon tasoilla. McPhersonin (2015) mukaan ihmisperustainen työ tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että sosiaalityö tulee nähdä ihmisoikeusperustaisen linssien lävitse, mikä on edellytys ihmisoikeusperustaiselle käytännön toiminnalle. Tarvitaan siis ensin ihmisoikeusosaamisen lisäämistä, jotta lasten oikeuksien täysimääräinen huomioiminen mahdollistuu.

Ihmisoikeusperustaisuuden kulmakivenä on vastuun tunnistaminen, mikä on valvonnan sekä lasten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta erityisen merkityksellistä. Vastuu lasten oikeuksien valvonnasta ja toteutumisesta jakautuu eri

toiminnan paikkoihin, mikä luo vaatimuksia yhteistyölle, vuorovaikutukselle sekä rakenteiden ja yhteisen osaamisen vahvistamiselle. Ihmisoikeusosaaminen myös hallinnossa mahdollistaa panostamisen toiminnan laatuun sekä lapsen oikeuksien toteutumiseen sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa.

LÄHTEET

Lakilähteet

Kuntalaki 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> Viitattu 8.1.2020.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150817> Viitattu 10.10.2020.

Perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Viitattu 8.1.2020.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141301> Viitattu 8.1.2020.

Valtioneuvoston asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta
<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160005> Viitattu 22.9.2020

Muut lähteet

Alhanen, Kai 2014. Vaarantunut suojelulta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Raportti 24/2014. Juvenes Print. Tampere.

Aluehallintovirasto. Verkkosivut. <https://www.avi.fi/web/avi/avien-toiminta-ja-tehtavat;jsessionid=0CC3A7A16E79EE05C94ABDA0175C1965> Viitattu 9.10.2020.

Arajärvi, Pentti 2017. Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Nykänen & Kalliomaa-Puha & Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy. Helsinki. 67-81.

- Blomberg, Helena & Kroll, Christian 2017. Hyvinvointipolitiikan kannatus. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvaltion kyydissä - Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Gaudeamus. Tallinna. 128-144.
- Eduskunnan oikeusasiamies. Tiedotteita.
https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2019 (22.1.2020) Viitattu 23.9.2020.
- https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/lukuisia-toimenpideratkaisuja-huostaanotettujen-lasten-kanteluihin (24.10.2019) Viitattu 23.9.2020.
- European court of human rights. 17.9.2020. CASE OF KOTILAINEN AND OTHERS v. FINLAND no. 62439/12. HUDOC.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%5B%22GRAND%20CHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%7D> Viitattu 23.9.2020.
- Hakalehto, Suvianna 2016. Johdatus lapsioikeuteen lastensuojelussa. Teoksessa Hakalehti, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.) Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Hansaprint Oy. Helsinki. 22-57.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna 2014. Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Koivurova & Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tallinna Raamatutrukikoda. Tallinna. 133-164.
- Harkoma, Assi 2017. Perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta Suomessa - asiantuntijoiden näkemyksiä.
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-selvitykset>. Viitattu 8.1.2020.
- Hausen, Anton & Launiala, Annika 2015. Introduction to the human rights based approach, A guide for finnish NGOs and their partners. Unisef Finland.
- Hautamäki, Veli-Pekka 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Heuru, Kauko 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Saarijärvi.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo 2011. KUNTA. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere.
- Hynninen-Joensivu, Eija 2016. Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä. Licensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto.
- Ihmisoikeuskeskus 19.2.2020. EIT-Vuosiraportti 2019 on julkaistu tilastoinen.
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/?x5822114=8865125> Viitattu 23.9.2020.
- Ihmisoikeusliitto 22.9.2020. Suomessa on edelleen useita ihmisoikeusongelmia.
<https://ihmisoikeusliitto.fi/suomessa-on-edelleen-useita-ihmisoikeusongelmia/> Viitattu 24.10.2020
- Ihmisoikeusliitto 2020. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet Suomessa. Kansalaisjärjestöjen varjoraportti YK:lle.
<https://ihmisoikeusliitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/Taloudelliset-sosiaaliset-ja-sivistykselliset-oikeudet-Suomessa-varjoraportti-YKlle-4.pdf> Viitattu 24.10.2020.
- Ihmisoikeusvaltuuskunta 2019. Perus- ja ihmisoikeustilanne Suomessa. Ihmisoikeusvaltuuskunnan suositukset hallituskaudelle 2019-2023. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja, 7. <https://ihmisoikeuskeskus-fi>

- bin.directo.fi/@Bin/1d3db91d53b2079dccc0fb13bbcfe46e/1588501982/application/pdf/7639880/Perus-%20ja%20ihmisoikeustilanne%20Suomessa%20-%20Ihmisoikeusvaltuuskunnan%20suositukset%20hallituskaudelle%202019%e2%80%932023.pdf Viitattu 17.4.2020.
- Ilmarinen, Katja & Aalto, Anna-Mari & Muuri, Anu 2019. Sosiaalipalveluiden saatavuus ja asiakaskokemukset. Teoksessa Kestilä & Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. PunaMusta Oy. Helsinki. 216–227.
- Kananen, Johannes 2017a. Kansalaisten sosiaaliturva. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvaltion kydyssä - Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Gaudeamus. Tallinna. 30–54.
- Kananen, Johannes 2017b. Mitä Suomessa pitäisi tehdä?. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvaltion kydyssä - Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Gaudeamus. Tallinna. 159–188.
- Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura & Kauppinen, Timo M. 2019. Nuorten kokemukset sosiaali- ja terveyspalveluista. Teoksessa Kestilä & Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. PunaMusta Oy. Helsinki. 228–245.
- Kirkemann-Boesen, Jakob & Martin, Tomas 2011. Oikeusperustaisen lähestymistavan soveltaminen. Innostava opas kansalaisyhteiskunnalle. Kepan taustaselvitykset N:O 33.
- Koivula, Ulla-Maija & Hautaviita, Päivi & Laaksonen, Hannele 2020. Laatu ja vaikuttavuus. Teoksessa Laaksonen & Laitinen & Hiilamo (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä. Sanoma Pro Oy. Helsinki. 75–109.
- Koivurova, Timo & Pirjatanniemi, Elina 2013. Kansalliset ihmisoikeuksien valvontajärjestelmät. Teoksessa Koivurova & Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma. Tallinna. 411–413.
- Koivurova, Timo & Pirjatanniemi, Elina 2013. Yksilöt, ryhmät ja ihmisoikeudet. Teoksessa Koivurova & Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma. Tallinna. 109–113.
- Kuhmonen, Marja & Kaukonen, Niina 2012. Aluehallintoviraston ja kunnan toimintamalli yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnassa. Viranomaisvalvonnan ja ohjauksen erityispätevyys koulutus. Helsingin yliopisto.
- Lapsiasia.fi <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/yleissopimuksen-valinnaiset-lisapoytakirjat/> Viitattu 22.9.2020.
- Mapp, Susan & McPherson, Jane & Androff, David & Gatenio Gabel, Shirley 2019. Social Work Is a Human Rights Profession. Social Work, Volume 64, Issue 3, July 2019, Pages 259–269.
- McPherson, Jane 2015. Human Rights Practice in Social Work: A Rights-Based Framework and Two New Measures. Collage of Social Work. Honors Theses. Florida State University.
- Mikkola, Matti 2017. Euroopan sosiaaliset oikeudet ja Suomi. Teoksessa Nykänen & Kalliomaa-Puha & Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy. Helsinki. 38–66.

- Mäkelä, Klaus 1987. Yhteiskuntatieteellisen tiedonhankinnan eettiset säännöt ja tietosuoja. Teoksessa Mäkelä, Klaus (toim.) Tieteen vapaus ja tutkimuksen etiikka. Painokaari Oy. Helsinki. 180-211.
- Nieminen, Liisa 2013. Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum Media Oy. Liettua.
- Nykänen, Eeva & Kalliomaa-Puha, Laura 2017. Johdanto - Sosiaalisista oikeuksista. Teoksessa Nykänen & Kalliomaa-Puha & Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy. Helsinki. 6-18.
- Nykänen, Eeva & Kovasin, Merja & Liukko, Eeva & Blomqvist, Pia & Krohn, Minerva & Ahola, Sanna & Nurmi-Koikkalainen, Päivi & Jonsson, Pia Maria 2017. Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017.
- Nyrhinen, Anna 2016. Sosiaalityön ammatillinen johtaminen. Teoksessa Hakalehti, Suvia & Toivonen, Virve (toim.) Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Hansaprint Oy. Helsinki. 58-97.
- Oikeusasiamiehen ratkaisut dnro 1669/2019, 7210/2019, 3768/2019, 6166/2019, 806/2019, 1036/2019, 1043/2020. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi> Viitattu 23.9.2020.
- Oikeusministeriö 2017. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017-2019. Mietintöjä ja lausuntoja, 9.
- Oikeusministeriö 2020. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020-2023 [s://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM025:00/2020](https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM025:00/2020) Viitattu 3.5.2020.
- Ojanen, Tuomas 2009. Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Yliopistopaino. Helsinki.
- Pajukoski, Marja 2011. Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Palola & Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä? Unigrafia Oy Yliopistopaino. Helsinki. 79-100.
- Pajulammi, Henna 2014. Lapsi, oikeudet ja osallisuus. Väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Pellonpää, Matti & Gullans, Monica & Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti 2012. Euroopan ihmisoikeussopimus. BALTO print. Liettua.
- Pirjatanniemi, Elina 2017. Lapsen oikeuksien yleissopimus ja lasten oikeus palveluihin. Teoksessa Nykänen & Kalliomaa-Puha & Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy. Helsinki. 84 -97.
- Rautiainen, Pauli 2017. Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa Nykänen & Kalliomaa-Puha & Mattila (toim.) Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy. Helsinki. 20-37.
- Rosas, Allan 2013. Esipuhe. Teoksessa Koivurova & Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma. Tallinna. 19-21.
- Ryynänen, Aimo 2004. Kunnat valtion valvonnassa. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Saastamoinen, Kati 2020. Lapsi sijaishuollossa. Yhteydenpidon rajoittaminen ja rajoitustoimenpiteet. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.
- Silvasti, Tiina 2019. Laadullinen sisällönanalyysi. Verkkoluento. Jyväskylän yliopisto.

- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2014:24. Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio. Helsinki.
- Staub-Bernasconi, Silvia 2016. Social Work and Human Rights – Linkin Two Traditions of Human Rights in Social Work. *J. Hum. Rights Soc. Work* (2016) 1:40-49.
- Talentia. <https://www.talentia.fi/tyoelamainfo/ammattietiikka/> Viitattu 19.4.2020.
- Talentia 2017. Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettisen ohjeet. <https://talentia.e-julkaisu.com/2017/eettiset-ohjeet/>
- Talentia 2020. Omavalvonta ja ilmoitusvelvollisuus. <https://www.talentia.fi/tyoelamainfo/usein-kysyttya-ammattillisista-asioista/omavalvonta-ja-ilmoitusvelvollisuus/>
- Toivonen, Virve-Maria 2017. Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Väitöstutkimus. Helsingin yliopisto.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Unisef. <https://www.unicef.org/child-rights-convention/child-rights-why-they-matter>). Viitattu 22.9.2020.
- Unisef 2011. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki.
- United Nations. <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> Viitattu 22.9.2020.
- United Nations Human Rights - office of the high commissioner <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> Viitattu 22.9.2020.
- United Nations Human Rights. UN Treaty Body Database. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 Viitattu 23.9.2020.
- Valjakka, Eeva 2016. Vain lakiko lasta suojelee? Väitöstutkimus. Turun yliopisto.
- Vario, Pipsa & Barkman, Johanna & Kiili, Johanna & Nikkanen, Marko & Oranen Mikko & Tervo, Jaana (toim.) 2012. Suojele unelmia, vaali toivoa. Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2012:6.
- Valvira. Valviran strategia on uudistunut. Verkkouutinen. <https://www.valvira.fi/-/valviran-strategia-on-uudistunut> Viitattu 10.10.2020.
- Yle. 17.9.2020 <https://yle.fi/uutiset/3-11550386>. Viitattu 23.9.2020.
- Ylikylä-Leiva, Helena 2003. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Edita Prima Oy. Helsinki

