

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE

LAUSUNTO

ETENE kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. ETENE esittää seuraavassa asiaa koskevat huomiot ja arviointinsa.

ETENE katsoo, että yksi esityksen keskeisimmistä eettisistä kysymyksistä liittyy lapsen oikeuksien turvaamisen ja välttämättömän suojelun yhteensovittamiseen, ja tästä aiheutuvaan jännitteeseen erityisesti käytännön soveltamistilanteissa.

Viime vuosikymmeninä yksilön perus- ja ihmisoikeuksien korostaminen on ollut tärkeää ja myönteinen kehityssuunta. Lapsen oikeuksien vahvistuminen, erityisesti osallisuuden, kuulemisen, yksityisyyden ja oikeusturvan näkökulmasta, on ollut keskeinen osa muun muassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteiden toteuttamista. Tätä kehitystä on tärkeää varjella. Samalla on kuitenkin syytä arvioida, missä määrin haavoittuvassa asemassa olevien lasten konkreettinen turvallisuus ja hyvinvointi toteutuvat tilanteissa, joissa oikeuksien korostaminen ei yhdisty riittävään vastuunkantoon ja suojeluun. Sijaishuollossa voi syntyä tilanteita, joissa oikeuksien asianmukainen turvaaminen ja välttämättömän hoivan tai rajoittamisen tarve ovat keskinäisessä jännitteessä.

ETENEn näkemyksen mukaan vakavasti oireilevien ja vaarassa olevien lasten kohdalla voi olla perusteltua, että lainsäädäntö mahdollistaa tarvittaessa ja rajatusti myös rajoittavia toimenpiteitä. Rajat voivat olla paitsi lapsen turvallisuuden kannalta välttämättömiä, myös kehityksen ja kuntoutumisen kannalta suojaavia. Tällöin on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että sääntely on tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja ennakoitavaa.

Esityksessä ehdotetaan uutta sijaishuollon muotoa, eli ns. kuntouttavaa suljettua sijoitusta, joka on suunnattu erityisen vaikeissa tilanteissa oleville lapsille ja nuorille, joilla on toistuvaa ja vakavaa haitallista käyttäytymistä. Koska kuntouttavaan suljettuun sijoitukseen sisältyy esityksen mukaan mahdollisuus rajoitustoimiin, on sen käyttöönottoa tarkasteltava erityisen huolellisesti.

Useat esityksessä ehdotetut muotoilut, kuten se, että lapselle voidaan asettaa rajoja hänen tahdostaan riippumatta ja että lapsen fyysiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua, herättävät huolen sääntelyn yleisluonteisuudesta. Tällaiset ilmaukset johtavat helposti tulkinnanvaraisuuksiin käytännön soveltamistilanteissa, mikä voi vaarantaa oikeusturvan toteutumista ja aiheuttaa alueellista tai yksikkökohtaista vaihtelua. ETENE pitää tärkeänä, että ehdotettua sääntelyä täsmennetään ja sen perusteluita selkiytetään siten, että on selkeää, milloin ja miten perusoikeuksiin voidaan lain mukaan puuttua. Rajoitustoimien vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon paitsi konkreettiset oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset myös se, miten toimenpiteet voivat vaikuttaa lapseen psyykkisesti ja hänen kokemukseensa kohtelustaan.

Yksi esityksen keskeisistä eettisistä ja oikeudellisista kysymyksistä liittyy siihen, että sijoitus kuntouttavaan suljettuun laitospalveluun, johon sisältyy merkittäviä perusoikeusrajoituksia, voisi esityksen mukaan perustua toistaiseksi voimassa olevaan hallintopäätökseen. Tällainen ratkaisu

mahdollistaa huomattavan ja mahdollisesti pitkäaikaisen puuttumisen lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti kun rajoitustoimenpiteet voivat jatkua useiden vuosien ajan aina täysi-ikäisyyteen saakka. Tavoite turvata riittävän pitkä kuntoutumisjakso voi olla sinänsä perusteltu, mutta lapsen oikeusturvan näkökulmasta olisi syytä harkita määräaikaisen päätöksenteon ensisijaisuutta. Tällöin sijoituksen jatkaminen edellyttäisi säännöllistä, tapauskohtaista ja perusteltua uudelleenarviointia, ja se mahdollistaisi myös muutoksenhaun.

ETENEn näkemyksen mukaan esityksessä ei riittävästi täsmennetä, mitä kuntouttavalla toiminnalla suljetussa sijoituksessa tarkoitetaan. Ilman asianmukaista ja vaikuttavaa tukea sekä ohjausta on riski, että sijoitus jää käytännössä eristämiseksi eikä vastaa lapsen yksilöllisiä tarpeita tai oikeutta kehitykseen. On olennaista varmistaa, että sijoituksen tavoitteena on lapsen kuntoutuminen sekä asteittainen ja tuettu siirtyminen takaisin osaksi yhteiskuntaa. Sijoituksen päättyessä lapsella tulee olla selkeä, suunnitelmallinen jatkopolku ja riittävä tuki, jotta voidaan ehkäistä syrjäytymistä ja osattomuutta.

ETENE pitää tärkeänä, että sääntelyn perusteet suljettuun sijoitukseen ohjaamiselle ovat riittävän täsmällisiä ja oikeudellisesti selkeitä. Esityksessä käytetty ilmaisu "rikoksilla oireileminen" on epämääräinen eikä vastaa vakiintunutta oikeudellista, sosiaalihuollon tai lääketieteen terminologiaa. Tällaiset yleisluontoiset ja tulkinnanvaraiset ilmaukset voivat johtaa epäyhtenäiseen soveltamiseen. Eettisesti ja oikeudellisesti kestävää olisi rajata sijoitusmahdollisuus koskemaan tilanteita, joissa on kyse vakavasta ja toistuvasta haitallisesta käyttäytymisestä. Samalla olisi suositeltavaa käyttää täsmällisempiä ilmauksia, jotka ovat ymmärrettäviä ja paremmin yhteensopivia lainsäädännön yleisten vaatimusten kanssa, sekä turvaavat paremmin lapsen oikeuksien toteutumista.

Esityksessä ei ole määritelty ikärajaa kuntouttavalle suljetulle sijoitukselle, vaikka erityisen huolenpidon yksiköiden kohdalla on aiemmin katsottu, ettei alle 12-vuotiaiden sijoittaminen tällaisiin yksiköihin ole lapsen edun mukaista. ETENE pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa harkitaan vastaavan ikärajan tai muun suojaavan mekanismin käyttöönottoa lapsen oikeuksien ja kehityksen turvaamiseksi.

ETENE pitää tärkeänä, että perhehoitajien rooliin ja vastuisiin kiinnitetään riittävästi huomiota. Perhehoitajat toimivat yksityishenkilöinä julkisen hallintotehtävän toteuttajina, ja heille esitetyt uudet velvollisuudet, kuten kyky arvioida esimerkiksi "perustellun epäilyn" tai "todennäköisen vaaran" kaltaisia oikeudellisia edellytyksiä, edellyttävät merkittävää oikeudellista harkintaa. Tällainen arviointi on vaativaa myös ammattihenkilöstölle, ja voi olla erityisen haastavaa perhehoitajille, joilla ei ole samanlaista koulutusta tai jatkuvaa ammatillista tukea. Eettisesti kestävä sääntely edellyttää, että henkilöille, joille asetetaan velvollisuus puuttua lapsen oikeuksiin, varmistetaan riittävä perehdytys ja ohjaus. On myös huomattava, että mikäli perhehoidossa joudutaan toistuvasti turvautumaan rajoitustoimenpiteisiin, herää eettisesti ja ammatillisesti perusteltu kysymys siitä, onko perhehoito lapselle tarkoituksenmukainen hoidon ja huolenpidon muoto.

ETENE pitää myönteisenä, että lapsen tietoisuutta omista oikeuksistaan pyritään vahvistamaan, mutta painottaa, ettei oikeuksien toteutumisen valvonta saa missään tilanteessa jäädä lapsen vastuulle. Tämä vastuu kuuluu yksin aikuisille ja viranomaisille.

Erityinen huolenpito on lastensuojelulain mukainen vaativan tuen muoto. Lakiesityksessä ei esitetä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia erityisen huolenpidon sääntelyyn, mutta sitä käsitellään osana vaativan tuen kokonaisuutta ja suhteessa muihin ehdotettuihin toimiin, kuten suljettuun kuntouttavaan sijoitukseen ja hybridiyksiköihin. Tämän vuoksi ETENE katsoo tarpeelliseksi tuoda esiin, että erityinen huolenpito edellyttää jatkossakin huolellista, suunnitelmallista, moniammatillista ja monialaista yhteistyötä. Eettisesti kestävän järjestelmän tunnusmerkki on, että palvelut toimivat lapsen näkökulmasta saumattomasti: lastensuojelun, terveydenhuollon, mielenterveys- ja päihdehoidon sekä muiden tukipalveluiden yhteistyö ei saa jäädä muodolliseksi tai epävarmaksi. Eettisesti ja oikeudellisesti kestävää ei ole heikentää arvioinnin laatua kiireen tai palvelujen saatavuuden vuoksi. Lapsen oikeusturvan ja tarpeenmukaisen tuen turvaamiseksi arvioiden tulee toteutua kohtuullisessa ajassa, mikä edellyttää arviointiprosessien ja niiden saatavuuden kehittämistä.

Esityksessä ei tarkastella riittävässä määrin lapsen laajempaa lähipiiriä, kuten sisaruksia, sukulaisia tai muita merkityksellisiä henkilöitä, osana lapsen hyvinvointia ja toipumista tukevia tekijöitä. Näiden ihmissuhteiden jatkuvuus olisi tärkeää tunnistaa sekä eettisesti että käytännöllisesti välttämättömäksi, sillä ne vahvistavat lapsen turvaverkkoa, tukevat identiteetin rakentumista ja luovat perustaa pitkäjänteiselle hyvinvoinnille. Lapsen edun näkökulmasta olisi suotavaa, että sijaishuollon rakenteet ja käytännöt tunnistavat ja ylläpitävät näitä suhteita, mahdollistavat säännölliset yhteydet ja huomioivat lapsen henkilökohtaisen verkoston merkityksen palvelujen suunnittelussa. Lähipiirin tuki voi vahvistaa lapsen kokemusta kuulumisesta, jatkuvuudesta ja hyväksytyksi tulemisesta, mikä on keskeistä sekä turvallisuudentunteen että kuntoutumisen kannalta.

Esityksessä ehdotetaan uudenlaista palvelurakennetta, niin sanottuja hybridiyksiköitä, mutta niiden sääntely ja määrittely jäävät luonnoksessa yleiselle tasolle. Ottaen huomioon lastensuojelun ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon pitkäaikaiset rajapintaongelmat, ETENE pitää tärkeänä, että esityksessä täsmennetään hybridiyksiköiden asema, tavoitteet ja palvelusisällöt. Lapsen oikeuksien ja palvelujen saatavuuden näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että hybridiyksiköistä muodostuu hallinnollinen välitila, jossa kumpakaan lainsäädäntöä ei sovelleta täysimääräisesti. Esityksessä tulee selkeästi osoittaa, miten yksikössä turvataan lapsen oikeus sekä lastensuojelun että terveydenhuollon tarvitsemiin palveluihin. Sijoitus hybridiyksikköön ei saa estää esimerkiksi psykiatrista osastohoitoa, mikäli lapsen tilanne sitä edellyttää. Samalla on tärkeää varoa tulkintoja, joissa kaikki käyttäytymiseen liittyvät haasteet määrittyvät ensisijaisesti lääketieteelliseksi ongelmiksi.

Hybridiyksiköillä ei tule pyrkiä paikkaamaan psykiatrisen erikoissairaanhoidon resurssipuutetta eikä luomaan rakenteita, jotka tosiasiassa toimivat sairaalayksiköiden kaltaisesti ilman vastaavaa valvontaa ja ammatillista osaamista. Mikäli alaikäisten psykiatrisen sairaalahoidon tarve on lisääntynyt, on eettisesti ja yhteiskunnallisesti kestävämpää lisätä psykiatristen sairaalapaikkojen

määrää avoimesti ja riittävin resurssein. Toisaalta on tunnistettava, että rikollinen käyttäytyminen ei itsessään ole psykiatrinen oire, eikä sen hoitaminen kuulu psykiatrisen sairaalahoidon piiriin.

ETENE katsoo, että hybridiyksiköiden toimintaedellytykset ja tarkoitus on määriteltävä tarkasti. Lasten ja nuorten oikeusturvan, hoidon laadun ja henkilöstön osaamisvaatimusten näkökulmasta ei tule luoda rakenteita, joissa vastuu, osaaminen tai valvonta jäävät epäselviksi. Tarvittaessa olisi perusteltua pohtia, voidaanko tavoitteet saavuttaa olemassa olevia palveluja kehittämällä pikemminkin kuin luomalla uusi, vaikeasti rajattava yksikkömuoto.

ETENE korostaa, että suljettujen sijoitusten vaikuttavuutta ja lasten hyvinvointia on seurattava ja tutkittava systemaattisesti. Päätösten tulee perustua luotettavaan näyttöön siitä, että ne todella edistävät lasten kuntoutumista ja oikeuksia. Ilman tällaista tietoa päätöksenteko ei täytä eettisesti kestäväen hoito- ja palvelujärjestelmän vaatimuksia. Arviointi ei saa rajoittua viranomaisten näkemyksiin, vaan siihen on sisällytettävä myös lasten ja nuorten omat kokemukset palveluista ja niiden vaikutuksista. Lisäksi on suositeltavaa, että seuranta ulottuisi myös lapsen lähipiiriin osallisuuden toteutumiseen ja sen merkitykseen lapsen kuntoutumisessa ja arjen tukemisessa.

ETENE korostaa myös laajemmin, että yhteiskunnan toimenpiteiden vaikuttavuutta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten auttamisessa on tarpeen tutkia kattavasti ja pitkäjänteisesti. On tärkeää arvioida, missä määrin nykyiset ja esityksessä kaavailut toimet tosiasiallisesti tukevat lasten hyvinvointia, oikeuksia ja toipumista. Ratkaisujen tulisi perustua tutkittuun tietoon, ja olisi perusteltua tarkastella myös kansainvälisesti hyviksi havaittuja käytäntöjä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja perustuslaki edellyttävät, että lapsen oikeus suojeluun, kehitykseen ja osallisuuteen turvataan mahdollisimman varhain ja tehokkaasti. Tämä tarkoittaa oikeudellista ja eettistä velvoitetta panostaa ennaltaehkäiseviin ja varhaisen tuen toimiin, jotta kriisiytyneitä tilanteita ja tarvetta rajoittaviin toimenpiteisiin, voidaan ehkäistä jo varhaisessa vaiheessa. Käytöshäiriöihin ja niihin liittyviin vakaviin seurauksiin, kuten rikollisuuteen ja syrjäytymiseen, voidaan vaikuttaa parhaiten varhaisessa vaiheessa. Korjaavien toimenpiteiden rajallinen vaikuttavuus ei vapauta yhteiskuntaa vastuustaan, vaan päinvastoin vahvistaa velvollisuutta panostaa tutkimusnäyttöön perustuviin, aidosti lapsen etua toteuttaviin toimiin.

ETENE korostaa, että lakiesityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää riittäviä voimavaroja sekä henkilöstön osaamista, koulutusta ja saatavuutta. Mikäli resursseja ei kohdenneta riittävästi, vaarana on, että esityksessä kaavailut toimet painottuvat rajoitustoimenpiteisiin, ilman että lapsille voidaan tarjota heidän tarvitsemaansa tukea, hoitoa ja kuntoutusta. Tämä olisi vastoin esityksen lähtökohtia ja voi heikentää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten oikeuksien ja edun toteutumista.

Esityksellä pyritään vahvistamaan viranomaisten mahdollisuuksia tavoittaa sijaishuollosta luvatta poistuneet tai karkuun lähteneet lapset. Tavoite on kannatettava, sillä katoaminen voi altistaa lapsen merkittäville vaaroille, kuten hyväksikäytölle, väkivallalle tai päihteiden käytölle. On kuitenkin aiheellista kysyä, onko poliisilla tosiasiallisesti riittäviä resursseja tämän tehtävän hoitamiseen systemaattisesti ja viivytyksettä. Mikäli toteutus jää hajanaiseksi tai satunnaiseksi, voi vaarana olla, että vaikuttavuus jää rajalliseksi.