

Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen lausunto Hallituksen esityksestä laiksi lapsen erityisestä suojelusta ja siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Keski-Uudenmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä, jolla uudistetaan lastensuojelun lainsäädäntö kokonaisvaltaisesti. Esityksen tavoitteena on selkeyttää palvelujärjestelmää, vahvistaa varhaista tukea sekä rajata lastensuojelu entistä selkeämmin viimesijaiseksi erityisen suojelun palveluksi.

Hyvinvointialue pitää uudistuksen tavoitteita lähtökohtaisesti perusteltuina. Samalla katsomme, että useisiin keskeisiin ehdotuksiin liittyy merkittäviä käytännön toteutukseen, palvelujärjestelmän toimivuuteen sekä lapsen edun toteutumiseen liittyviä riskejä. Lausunnossa nostetaan esiin erityisesti uudistuksen vaikutuksia asiakkuuden kriteereihin, palvelurakenteeseen, sosiaalityön resursointiin ja päätöksenteon laatuun.

Lastensuojelun asiakkuuden kynnyksen nostaminen

Hyvinvointialue suhtautuu kriittisesti ehdotukseen, jonka mukaan lastensuojelun asiakkuuden kynnystä nostetaan ja asiakkuuksia siirretään laajamittaisesti sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden piiriin.

Hallituksen esityksessä tavoitteena on rajata lastensuojelun asiakkuus tilanteisiin, joissa lapsella on vakava tai pitkäkestoinen erityisen suojelun tarve, sekä siirtää nykyisiä asiakkuuksia sosiaalihuollon palveluihin. Hyvinvointialue katsoo, että esityksessä arvioitu siirtymä ei ole realistinen eikä riittävästi huomioi lastensuojelutyön nykytilaa.

Käytännössä lastensuojelun asiakkuudet ovat jo nykyisin vahvasti painottuneet tilanteisiin, joissa lapsen hyvinvointi on merkittävästi uhattuna tai joissa lapsi on lähellä sijoitustarvetta. Lisäksi asiakkuuksissa korostuvat tilanteet, joissa huoltajat eivät sitoudu vapaaehtoisin palveluihin tai kieltäytyvät tuesta, vaikka lapsella on ilmeinen tuen tarve. Tällaisissa tilanteissa tarvitaan viranomaisen velvoittavuutta ja jatkuvaa arviointia, joita sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät kaikilta osin mahdollista.

Hyvinvointialue arvioi, että suuri osa nykyisistä lastensuojelun asiakkaista täyttää jatkossakin erityisen suojelun kriteerit. Näin ollen merkittävä asiakkuuksien siirtyminen sosiaalihuoltolain piiriin jää todennäköisesti toteutumatta. Samanaikaisesti on riski, että

vaativia asiakkuuksia siirtyä sosiaalihuoltoon ilman riittäviä keinoja vastata niiden tarpeisiin.

Ehdotukseen liittyy myös merkittävä riski sosiaalihuollon kuormittumisesta. Mikäli sosiaalihuollon asiakasmäärät kasvavat ja asiakkuudet muuttuvat entistä vaativammiksi, kohdentuu työntekijöiden työaika väistämättä kaikkein haastavimpiin tilanteisiin. Tällöin vaarana on, että varhaisemman vaiheen tukea tarvitsevat lapset ja perheet jäävät ilman riittävää palvelua. Tämä on ristiriidassa esityksen keskeisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan ongelmiin puututaan aiemmin.

Hyvinvointialue kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sosiaalihuoltolakiin siirrettävät palvelut eivät ole samalla tavalla lakisääteisiä kuin lastensuojelun palvelut. Nykyisessä hyvinvointialueiden taloudellisessa tilanteessa palvelujärjestelmä kohdentuu väistämättä ensisijaisesti lakisääteisten palveluiden turvaamiseen. Tämä luo merkittävän riskin siitä, että sosiaalihuollon palveluja käytännössä supistetaan tai niiden saatavuus heikkenee. Näin ollen siirrettävien palveluiden kokonaismäärä ja vaikuttavuus voivat tosiasiallisesti vähentyä, mikä heikentää lasten ja perheiden saamaa tukea.

Hyvinvointialue katsoo, että esitetyllä mallilla on riski johtaa päinvastaiseen kehitykseen kuin mitä esityksellä tavoitellaan. Mikäli varhaisen tuen palvelut heikkenevät tai kuormittuvat liikaa, perheiden tilanteet voivat kärjistyä ennen riittävää puuttumista. Tällöin myös lastensuojelun tarve ja raskaiden toimenpiteiden käyttö voivat pitkällä aikavälillä lisääntyä.

Hyvinvointialue kiinnittää huomiota myös esityksessä esitettyyn perusteluun, jonka mukaan asiakkuuden kynnyksen nostaminen vähentäisi lastensuojeluun liittyvää leimaavuutta. Tätä perustelua ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. On todennäköistä, että asiakkuuden rajaaminen entistä selkeämmin vain kaikkein vaikeimpiin tilanteisiin pikemminkin vahvistaa käsitystä lastensuojelusta kriisiytyneiden tilanteiden palveluna ja lisää siihen liittyvää stigmaa. Nykyjärjestelmässä mahdollisuus saada tukea myös varhaisemmassa vaiheessa osaltaan normalisoi palvelun käyttöä ja vähentää leimaavuutta.

Lapsen näkökulmasta asiakkuuskynnyksen nostamiseen liittyy merkittäviä riskejä. Tuen saaminen viivästyy, ja lapsen tilanteet voivat ehtiä kriisiytyä ennen riittävää puuttumista. Lapsi voi altistua pidempään haitallisille kasvuolosuhteille ja päätyä suoraan raskaampien toimenpiteiden piiriin ilman riittäviä varhaisen tuen vaiheita. Lisäksi lapsen mahdollisuus tulla kuulluksi ajoissa heikkenee, kun kontakti viranomaisiin syntyy vasta vakavassa tilanteessa. Muutos voi myös lisätä lasten välistä eriarvoisuutta eri alueiden välillä.

Hyvinvointialue katsoo, että lastensuojelun asiakkuuden kynnyksen nostaminen vaarantaa lapsen oikea-aikaisen ja tarpeenmukaisen tuen toteutumisen. Järjestelmän kehittämisessä tulisi ensisijaisesti vahvistaa palvelujen saatavuutta, vaikuttavuutta, varhaista tukea sekä riittäviä resursseja. Asiakkuuden kriteerien kiristäminen ei ratkaise järjestelmän keskeisiä haasteita, vaan voi joiltain osin lisätä niitä.

Hyvinvointialue katsoo, että ehdotusta tulee arvioida uudelleen erityisesti sen vaikutusten osalta sosiaalihuollon kuormitukseen, palvelujen yhdenvertaisuuteen sekä lapsen oikea-aikaisen tuen toteutumiseen.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijä lakisääteisten velvoitteiden keventäminen

Hyvinvointialue kannattaa ehdotusta, jonka mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän lakisääteisiä velvoitteita kevennetään.

Nykytilanteessa lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle on säädetty laaja ja yksityiskohtainen tehtäväkokonaisuus, joka käytännössä muodostaa merkittävän työkuorman. Hyvinvointialue katsoo, että nykyinen sääntely sitoo sosiaalityöntekijän työaikaan myös sellaisiin tehtäviin, joita olisi mahdollista tarkoituksenmukaisesti hoitaa muiden ammattiryhmien toimesta.

Velvoitteiden keventäminen on perusteltua erityisesti siksi, että se mahdollistaa sosiaalityöntekijän työpanoksen kohdentamisen ydintehtäviin, kuten lapsen tilanteen arviointiin, työskentelyyn lapsen ja perheen kanssa sekä päätöksentekoon. Tämä tukee myös hallituksen esityksen tavoitetta vahvistaa työn vaikuttavuutta ja parantaa lapsen edun toteutumista.

Samalla hyvinvointialue korostaa, että muutoksen toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota tehtävien uudelleenjakoon ja työn kokonaisorganisointiin. On varmistettava, että sosiaalityöntekijältä siirtyvät tehtävät kohdentuvat selkeästi muille ammattiryhmille ja että näillä työntekijöillä on riittävä osaaminen, vastuut ja resurssit tehtävien hoitamiseen. Ilman tätä riski on, että työ ei tosiasiallisesti kevene, vaan siirtyy hallitsemattomasti tai jää osin hoitamatta.

Hyvinvointialue pitää tärkeänä, että velvoitteiden keventämistä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta, jossa huomioidaan asiakasmäärät, työn organisointi sekä eri ammattiryhmien välinen työnjako.

Avohuollon tukitoimien siirtäminen lapsiperhepalveluiksi

Hyvinvointialue suhtautuu kriittisesti ehdotukseen, jonka mukaan nykyiset lastensuojelun avohuollon tukitoimet siirretään sosiaalihuoltolain mukaisiksi lapsiperhepalveluiksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että osa nykyisistä lastensuojelun avohuollon tukitoimista toteutettaisiin jatkossa sosiaalihuoltolain mukaisina lapsiperhepalveluina. Ehdotuksen tavoitteena on painopisteen siirtäminen varhaisempaan tukeen sekä palvelurakenteen selkeyttäminen. Hyvinvointialue pitää tavoitteita sinänsä perusteltuina.

Käytännön toimeenpanon näkökulmasta muutos sisältää kuitenkin merkittäviä riskejä palveluiden saatavuudelle ja yhdenvertaiselle toteutumiselle. Hyvinvointialueiden nykyinen taloudellinen tilanne on haastava, ja on olemassa ilmeinen riski, että avohuollon tukitoimien siirtyessä osaksi yleistä lapsiperhepalvelujen kokonaisuutta näitä palveluja ajetaan osin alas tai niiden saatavuutta rajoitetaan kustannussyistä.

Lisäksi hyvinvointialueilla on laaja harkintavalta palveluiden järjestämisessä. Tämä voi johtaa siihen, että lapsiperhepalveluiden sisältö, laajuus ja saatavuus muodostuvat alueellisesti merkittävästi toisistaan poikkeaviksi. Tällainen kehitys vaarantaa perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden periaatteen ja johtaa tilanteeseen, jossa lasten ja perheiden saama tuki riippuu heidän asuinalueestaan.

Hyvinvointialue katsoo, että erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja perheiden palveluiden tulee olla valtakunnallisesti riittävän yhdenmukaisia, jotta lapsen oikeus tarvitsemaansa tukeen toteutuu yhdenvertaisesti. Mikäli avohuollon tukitoimien sääntelyä kevennetään ja niitä siirretään yleisempään palvelujärjestelmään, korostuu entisestään tarve selkeälle kansalliselle ohjaukselle.

Hyvinvointialue arvioi, että ilman vahvaa valtakunnallista ohjausta ja riittävän täsmällistä sääntelyä uudistus voi johtaa palvelujärjestelmän pirstaloitumiseen ja vaikeuttaa palvelujen hahmottamista sekä asiakkaiden että ammattilaisten näkökulmasta. Tämä voi heikentää palveluiden oikea-aikaisuutta ja vaikuttavuutta.

Hyvinvointialue katsoo, että avohuollon tukitoimien siirtämistä koskevaa ehdotusta tulee tarkastella erityisesti palvelujen yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja riittävän kansallisen ohjauksen näkökulmasta. Uudistuksen toimeenpano edellyttää valtakunnallisia linjauksia ja ohjeistusta, jotta voidaan varmistaa, että kaikilla lapsilla ja perheillä on tosiasiallisesti yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tarvitsemansa tuki riippumatta asuinalueesta.

Kiireellisen sijoituksen jatkamisen määräajan lyhentäminen

Esityksessä ehdotetaan kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevan määräajan lyhentämistä 30 vuorokaudesta 14 vuorokauteen. Hyvinvointialue katsoo, että ehdotettu muutos ei ole kannatettava ja siihen liittyy merkittäviä riskejä lapsen edun toteutumiselle.

Kiireellisesti sijoitetun lapsen tilanteen arviointi on luonteeltaan poikkeuksellisen vaativa ja lapsen ja perheen koko elämää syvästi koskettava prosessi. Arvioinnissa ratkaistaan, voiko lapsi palata kotiin vai onko hänen etunsa mukaista ryhtyä valmistelemaan huostaanottoa ja sijaishuoltoa. Tällaisen kokonaisarvioinnin tekeminen edellyttää riittävää ajallista liikkumavaraa, jotta lapsen kasvuolosuhteet, vanhempien tilanne, lapsen tarpeet sekä käytettävissä olevat tukitoimet voidaan selvittää huolellisesti ja moniammatillisesti verkostoyhteistyössä.

Ehdotettu 14 vuorokauden kiireellisen sijoituksen jatkamisen määräaika ei mahdollista riittävän laadukasta ja lapsen edun mukaista arviointia. Mikäli tilanteessa päädytään

huostaanoton valmisteluun, edellyttää jo pelkästään asian asianmukainen valmistelu ja siihen liittyvä kuulemisprosessi käytännössä merkittävän osan tästä ajasta. Tällöin varsinainen lapsen tilanteen kokonaisarviointi jäisi hyvin lyhyeksi. Kokonaisuutena arviointiin käytettävissä oleva aika supistuisi käytännössä noin 30 vuorokauteen, mikä ei ole riittävä näin merkittävän ja pitkävaikutteisen ratkaisun tekemiseksi.

Liian lyhyt määräaika sisältää riskin siitä, että päätöksenteossa joudutaan turvautumaan puutteelliseen tietoon tai keskeneräiseen arvioon. Tämä voi johtaa kahteen lapsen edun kannalta epätoivottavaan lopputulokseen:

- huostaanottojen lisääntymiseen varovaisuusperiaatteen vuoksi, tai
- lapsen palauttamiseen kotiin tilanteissa, joissa hänen kasvu- ja kehitysolosuhteensa eivät ole tosiasiallisesti turvatut.

Lisäksi on huomioitava sosiaalityön käytännön työolosuhteet. Vaikka esityksessä todetaan, ettei työntekijän työtilanne saisi vaikuttaa arviointia pidentävästi, tosiasiallisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärä on jatkossakin rajattu enintään 30 lapseen työntekijää kohden. Kiireellisesti sijoitetun lapsen tilanteen arviointi tapahtuu siten samaan aikaan muiden asiakkuuksien hoitamisen kanssa, ja useissa tilanteissa samanaikaisesti voi olla useampi kiireellinen sijoitus. Tämä heikentää entisestään mahdollisuuksia tehdä perusteellinen ja lapsen edun mukainen arvio lyhyessä määräajassa.

Hyvinvointialue katsoo, että kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevan määräajan lyhentäminen vakavasti vaarantaa lapsen edun toteutumisen eikä tue laadukasta ja oikea-aikaista päätöksentekoa. Nykyistä sääntelyä ei tule tältä osin muuttaa ilman riittäviä takeita siitä, että lapsen tilanteen huolellinen arviointi voidaan kaikissa tilanteissa turvata.

Yhteenveto

Keski-Uudenmaan hyvinvointialue pitää lainsäädäntöuudistuksen tavoitteita pääosin perusteltuina, mutta katsoo, että esitysluonnos sisältää useita merkittäviä riskejä, jotka voivat heikentää lapsen edun toteutumista ja palvelujärjestelmän toimivuutta.

Erityistä huolta aiheuttavat:

- lastensuojelun asiakkuuden kynnyksen nostamisen realismi
- avohuollon palveluiden siirron vaikutukset palvelujen saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen
- kiireellisen sijoituksen määräaikojen lyhentäminen
- palvelujärjestelmän mahdollinen pirstaloituminen
- resurssien riittävyys suhteessa kasvaviin vaatimuksiin

Hyvinvointialue katsoo, että esitystä tulee jatkovalmistelussa tarkentaa erityisesti palvelujen yhdenvertaisuuden, resurssien riittävyyden sekä lapsen tilanteen huolellisen arvioinnin turvaamiseksi.

