

Lasten ja alle 18-vuotiaiden nuorten osallistumisoikeuksien arviointityökalun pilotointihankkeen ohjausryhmän kokous 2/2019

Aika: 18.6.2019 klo 13.30-15.30

Paikka: Oikeusministeriö, Eteläesplanadi 10, Helsinki (nh. Maakaari)

Ohjausryhmän jäsenet: ~~Johanna Suurpää, OM~~ (puheenjohtaja) Niklas Wilhelmsson
(suluissa varajäsenet) ~~Panu Artemjeff, OM~~
Henni Axelin, OKM (Anna Mikander)
Marjo Malja, STM
~~Maija Rekola, SM~~ (Nina Routti-Hietala)
Mia Luhtasaari, Etno (~~Peter Kariuki~~)
Terhi Tuukkanen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto (osan aikaa mukana
Skypen/puhelinyhteyden kautta)
Mari Sjöström, Suomen Kuntaliitto ry (~~Aila Puustinen-Korhonen~~)
Mari Väistö, Lastensuojelun keskusliitto ry (Ira Custódio)
Juuso Repo, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry (~~Jenni Helenius~~)

Sihteeri(t): Liisa Männistö, OM

Kutsutut asiantuntijat: erikoistutkija Pia Eriksson, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

1 Kokouksen avaus ja läsnäolijoiden toteaminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja todettiin läsnäolijat sekä käytiin lyhyt esittäytymiskierros.

2 Esityslistan hyväksyminen

Hyväksyttiin muutoksitta.

3 Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen

Hyväksyttiin muutoksitta.

4 Hankkeen tilannekatsaus ja perusmuistion/tilannekuvauksen esittely

Oikeusministeriö on koonnut luonnoksen perusmuistioksi/ tilannekuvaukseksi lasten osallistumisoikeuksista edellisessä kokouksessa sovitun mukaisesti. Luonnokseen on sisällytetty

ohjausryhmän sekä oikeusministeriön osastojen antamat kommentit siinä laajuudessa kuin se aikataulun puitteissa on ollut mahdollista. Ohjausryhmälle on lähetetty etukäteen tutustuttavaksi sekä ns. ”siisti” versio että versio, jossa muokkaukset ja osa kommenteista on jätetty näkyviin.

Liisa Männistö esitteli asiakirjan rakenteen: kunkin indikaattoriluvun alussa on tiivistelmäruutu, joka sisältää arviointityökalun mukaisen määritelmän indikaattorista, numeerisen arvioinnin sekä tiivistelmän tilannekuvasta ja tärkeimmistä kehittämiskohteista. Tässä vaiheessa Männistö on työstänyt pääasiassa kunkin indikaattorin tilannekuvausta. Lisäksi asiakirjaan on koottu jonkin verran hyviä käytäntöjä ja kehittämiskohteita, haavoittuvaisten lasten osalta huomioitavia asioita ja tietopuutteita.

Männistön mukaan osaan indikaattoreista on ollut kohtuullisen helppo löytää tietoa (esim. indikaattorit 2, 3, 8 ja 10). Monien indikaattorien osalta tiedonkeruussa on kuitenkin ollut haasteita, esim.

- Indikaattori 1: lapsen huoltoon liittyen on toivottu erottelua huoltajan toimiin ja huollosta päättämiseen (lapsen osallisuus perheessä vs. tuomioistuimessa/ sosiaalitoimessa).
- Indikaattori 4: käytännön menettelyistä/mekanismeista ei kaikilta osin löydy kuvauksia; lisäksi tämä indikaattori on osin päällekkäinen indikaattorin 1 kanssa.
- Indikaattori 5: konkreettista kuvausta valitusmenettelyistä tai varsinkaan niiden lapsiystävällisyydestä on vaikea löytää.
- Indikaattori 6: fokus on liian laaja ja sitä olisi tarkennettava.
- Indikaattori 7: kysymyksenasettelu on erittäin laaja ja kerättävän tiedon osalta olisi tehtävä valintoja; nyt käsillä olevassa versiossa ei ole käsitelty esim. vanhempien tietoisuuden lisäämiseen liittyviä toimenpiteitä/mekanismeja, eikä myöskään järjestöjen tarjoamia palveluja tai tiedotusta.
- Indikaattori 9: tietoa palautemekanismeista ei ole juurikaan saatavilla (vai kertooko siitä, ettei palautemekanismeja ole?).

Männistö toivoi ohjausryhmältä erityisesti käsiteltävien aihekokonaisuuksien rajausta ja fokusointia. Keskustelussa todettiin mm. seuraavaa:

- Kuntakentän osalta tiedonkeruun haasteena on se, että päätöksentekoon ja formaaleihin rakenteisiin liittyvien käytäntöjen rinnalla kunnissa on käytössä paljon ei-formaaleja tapoja osallistaa lapsia, mitä tämä arviointityökalu ei kykene tunnistamaan. Lisäksi monet päätöksentekoprosessit ovat itsessään osallistavia; esimerkiksi perusopetuksen oppilaiden siirtäminen erityseen tukeen tehdään hallinnollisena päätöksenä lähtökohtaisesti yhteisymmärryksessä huoltajan kanssa. Haasteita syntyy niissä tilanteissa, kun päätöksistä ei olla samaa mieltä.
- Erityisesti lastensuojelun ja sijoitettujen lasten näkökulmasta on tärkeää huomioida, että sijaishuollossa olevien lasten voi olla vaikea erottaa ei-formaaleja osallistumisen tapoja lastensuojelun prosesseihin kuuluvista osallistumisen tavoista/rakenteista. Arviointityökalu

mittaa pääasiassa osallisuutta mahdollistavia rakenteita ja lainsäädäntöä, mutta olisi tärkeää käsitellä myös lasten subjektiivista kokemusta osallisuudesta.

- Pilotointihankkeessa on tärkeää myös kerätä huomioita siitä, miten arviointityökalua voisi kehittää. Tämä ei saa kuitenkaan olla hankkeen itsetarkoitus, vaan keskeistä on koota tietoa siitä, miten osallisuus käytännössä toteutuu ja mitä kehittämistarpeita lasten osallistumiseen liittyy.
- Aiemmissa lasten osallistumisoikeuksia käsitelleissä raporteissa/selvityksissä on todettu, että lainsäädäntö on Suomessa hyvällä tasolla; arviointityökalun avulla tulisi päästä syvemmälle kuin pelkän lainsäädännön tasolle. Lasten osallisuutta tulisi käsitellä laajemmin kuin pelkästään rakenteiden kautta (esim. johdantoon lyhyesti osallisuuden määritelmästä tässä kontekstissa).
- Varmistetaan, että raportissa on empiiristä tietoa siitä, kuinka paljon lapset ja nuoret osallistuvat, kuinka paljon tehdään valituksia jne. Joidenkin teemojen osalta on tarpeen vielä tarkistaa, minkä indikaattorin yhteydessä niitä käsitellään lopullisessa raportissa.
- Indikaattorin 7 osalta olisi hyödyllistä koota tietoa myös siitä, miten vanhemmat saavat tietoa lapsen oikeuksista esim. neuvolassa.
- Tilannekatsausluonnoksessa indikaattorin 3 kehittämisehdotuksissa esiin nostettu tarve laajentaa lapsiasiavaltuutetun toimivaltuuksia ei ole tullut esiin muissa yhteyksissä. Mikäli ehdotus halutaan jättää raporttiin, se tulisi perustella kattavammin.
- Indikaattorit 5 ja 9: valitusmenettelyjen ja palautemekanismin lapsiystävällisyydestä olisi tarpeen saada lisää tietoa (tietopuutteet), samoin siitä, miten lapsille suunnatut palautemekanismit käytännössä toimivat.
- Arviointityökalun ja tilannekatsauksen puutteena on se, että siinä keskitytään hyvin paljon jälkikäteisvalvontaan (esim. indikaattori 5) sen sijaan, että tarkasteltaisiin miten osallisuus toteutuu erilaisten (päättöksenteko)prosessien alkuvaiheessa (osallisuus vs. oikeusturvakeino?).
- Indikaattorin 4 yhteydessä voisi tarkastella myös lastensuojelun eduvalvontaa. Esim. Tampereen yliopistossa tehty tutkimusta lasten kuulemisesta hallinto-oikeuksissa lastensuojeluasioissa.
- Erityisesti sijaishuollossa olevien lasten osallistumisen näkökulmasta tilannekuvauksessa on kauttaaltaan hieman häilyvyyttä sen osalta, minkälaisesta päätöksenteosta on kyse; vrt. kulttuuripalvelu ja lastensuojelun laitoshoido – tässä liikutaan eri tasoilla kun toisessa palvelussa on rajusti itsemääräämisoikeuteen puuttumista.

5 Perusmuistio/tilannekuvaus: lisätietotarpeet, rajaukset ja painopisteet

Ohjausryhmä kävi tilannekuvausluonnoksen pohjalta keskustelua lisätietotarpeista, rajauksista ja painopisteistä. Osa lisätietotarpeista ja rajauksista tuli esiin jo asiakohdassa 4.

Keskusteltiin myös ohjausryhmän kokousten yhteydessä järjestettävistä ”minikuulemisista”. Todettiin, että olennaisia kuultavia olisivat esim. Opetushallitus, LAPE-muutosohjelman hankejohtaja Maria Kaisa Aula, Nuorisotutkimusverkosto, Lapsioikeusjuristit (esim. Suvianna Hakalehto), Maahanmuuttovirasto, lapsistrategian pohjustustyöhön osallistuneet asiantuntijat,

kunnat jotka tekevät lapsivaikutusten arviointia tai joilla on käytössä lasten osallistumisen kanavia, maahanmuuttajataustaisten lasten osallisuuden asiantuntijoita, valvontaviranomaisia (AVI:t, Valvira). Lisäksi ohjausryhmän kokoukseen voitaisiin mahdollisesti kutsua Norjan opetus- ja tiedeministeriön yhteydessä toimivan *Norwegian Directorate for Education and Training* edustajia, jotka vierailevat Suomessa syksyllä.

Ohjausryhmän minikuulemisten lisäksi oikeusministeriöllä on syksyllä käytettävissään harjoittelija, joka voi tehdä rajallisen määrän asiantuntijahaastatteluja.

Päätettiin, että tilannekuvausluonnos lähetetään sidosryhmien laajalle lausuntokierrokselle kesän ajaksi (määräaika 30.8.). Lausuntopyyntö julkaistaan OM:n lausuntopalvelu.fi:ssä, jossa siihen voivat vastata myös muut kuin lausuntopyynnön jakelulistalla olevat tahot. Lausuntopyynnön saatteessa korostetaan, että kyseessä on vielä keskeneräinen luonnos, jota täydennetään lausuntokierroksen sekä syksyn haastattelujen perusteella.

Sovittiin, että ohjausryhmän jäsenet lähettävät kommenttinsa ja korjausehdotuksensa tilannekuvausluonnokseen viimeistään maanantaina 24.6. Oikeusministeriö lähettää kommenttien pohjalta muokatun tilannekuvausluonnoksen lausunnoille mahdollisimman pian tämän jälkeen.

6 Asiantuntijakuuleminen: lasten kuuleminen lastensuojelussa

Ohjausryhmän kuultavaksi oli kutsuttu erikoistutkija Pia Eriksson Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL). Eríksson johtaa maaliskuussa 2019 käynnistynyttä kolmivuotista *Kysy ja kuuntele!* -hanketta, jossa tutkitaan sijoitettujen lasten hyvinvointia ja systemaattista kuulemistä. Erikssonin esitys on tämän pöytäkirjan liitteenä.

Tiedonkeruun lisäksi hankkeessa on tarkoitus kehittää toimintaa yhdessä kentän toimijoiden kanssa ja lapsia kuullen. Tutkimuksen kohteena ovat kaikki sijoitetut lapset sijoituspaikasta riippumatta (kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia oli vuonna 2018 yhteensä 18 544) sekä sosiaalityön ammatilliset käytännöt. Sosiaalityöntekijät tapaavat jokaista sijoitettua lasta vuoden aikana vähintään kerran. Tapaaminen koostuu lapsilähtöisestä keskustelusta lapsen tilanteesta ja tapaamisen päätteeksi sosiaalityöntekijä täyttää kyselylomakkeen (yli 10-vuotias lapsi saa oman lomakkeen täytettäväksi). Tutkimuspaikkakunnat sitoutuvat yhteistutkijuutta toteuttavaan tutkimusasetelmaan, jossa lasten asioista vastaavat sosiaalityöntekijät haastattelevat lapset osana perustyötään ja huolehtivat samalla tiedonkeruusta.

Hankkeesta saadaan tuloksia ja aineistoa vaihteittain: joulukuussa 2019 valmistuu ammattilaisilta kerättävään lähtötilanteeseen liittyvä aineisto, loppuvuodesta 2020 saadaan lapsilta kerättyä lomakeaineistoa. Vuodenvaihteessa 2019-2020 julkaistaan hankkeen väliraportti. Näistä aineistoista saataneen keskeiset huomiot myös OM:n pilottihankkeen tuottamaan arviointiraporttiin, joka on tarkoitus julkaista tammikuussa 2020.

Keskustelussa tuotiin esiin, että kunnissa isoimpana haasteena on sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus. Hallitusohjelmassa on asiakasmitoitusta koskeva kirjaus, jonka tavoitteena on helpottaa sosiaalityöntekijöiden työkuormaa. Hallitusohjelmaan on kirjattu myös lastensuojelun uusi toimintamalli (tiimi), jonka myötä yksittäisen työntekijän vaikutus hieman vähenee. Palveluiden järjestäjän (kunta) näkökulmasta asiakasmitoitus kuitenkin aiheuttaa haasteita.

Mitoitukset velvoittavat kuntia, mutta sosiaalityöntekijöiden koulutuksiin ei hakeudu riittävästi opiskelijoita. THL:n tutkimus- ja kehittämishankkeessa tulisikin tarkastella lapsen ja sosiaalityöntekijän kokemusten lisäksi myös palvelun järjestäjän näkökulmaa. Erikssonin mukaan myös sosiaalityön johto on kytketty haastatteluihin.

Todettiin, että sosiaalityöntekijöiden peruskoulutuksessa lasten osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät opinnot jäävät vähäisiksi. Kuntien oletus on, että ammattilaisilla on jo valmiiksi tähän liittyvää osaamista, eikä täydennyskoulutusta siksi tarjota. Tämä pitäisi tuoda esiin pilottihankkeen tuottaman arviointiraportin tilannekuvauksessa.

Erikssonin mukaan THL:n hankkeessa tavoitteena on tuoda esiin kehittämiskohteiden lisäksi myös lastensuojelun hyviä käytäntöjä lasten kuulemiseksi. Hankkeeseen onkin ilmoittautunut kuntia mukaan kiitettävästi.

7 Tarkennetun hankesuunnitelman esittely ja hyväksyminen

Liisa Männistö esitteli tarkennetun hankesuunnitelmaluonnoksen. Mari Väistö, Ira Custódio ja Juuso Repo kertoivat Lastensuojelun Keskusliiton (LSKL) ja Mannerheimin lastensuojeluliiton (MLL) suunnitelmista lasten fokusryhmähaastattelujen toteuttamiseksi. Sovittiin, että LSKL ja MLL toimittavat suunnitelmansa kirjallisina Liisa Männistölle. Ohjausryhmä hyväksyi tarkennetun hankesuunnitelman esitetyin muutoksin. Tarkennettu hankesuunnitelma on tämän pöytäkirjan liitteenä.

8 Muut asiat

Liisa Männistö kertoi lasten osallistumisoikeuksiin liittyvistä tilaisuuksista Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Oikeusministeriö järjestää Helsingissä syyskuussa Demokratia, oikeusvaltio ja perusoikeudet -konferenssin, jonka yhtenä teemana on lasten ja nuorten osallistuminen. Suomen UNICEF tuottaa konferenssiin lasten osallistumista käsittelevän intervention.

9 Ohjausryhmän seuraavat kokoukset

Ohjausryhmän seuraavat kokoukset pidetään 7.10.2019 klo 13-15, marraskuussa 2019 ja tammikuussa 2020 (tarkemmat ajankohdat avoimna).

10 Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15.28.

Liitteet	1. Pia Erikssonin PPT-esitys 2. Tarkennettu hankesuunnitelma
Jakelu	Ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet