

Asia: VN/10164/2019

Lausuntopyyntö vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti pykälään 4 a § Lapsen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin. Selkiyttääkö ehdotus lapsen kasvatuksen, valvonnan ja huolenpidon sekä perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten rajanvetoa? Jos ei, miten säännöstä tulisi muuttaa?

Lapsioikeusjuristit ry kannattaa ehdotusta. Se vahvistaa osaltaan yhdessä muun LSL:n sääntelyn kanssa lapsen kasvatuksen, valvonnan ja huolenpidon rajoja suhteessa rajoitustoimenpiteisiin. Jotta rajoitustoimenpiteiden asianmukaiseen käyttöön liittyvät tavoitteet toteutuisivat myös käytännössä, on lakiuudistuksen toimeenpanoon tältä osin kiinnitettävä erityistä huomiota. Sijaishuollon toimijat olisi koulutettava kattavasti.

2. Esitetään säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä (13 b §). Mitä vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Lapsioikeusjuristit ry kannattaa ehdotusta oikeasuuntaisena. Se avaa lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle aikaisempaa paremmin mahdollisuuksia keskittyä asiakkaana oleviin lapsiin ja perheisiin, heidän tilanteensa arviointiin, samoin kuin lapsen edun toteutumisen valvontaan.

On kuitenkin otettava huomioon, että asiakkuuksia on vaatimaltaan työmäärältä huomattavan erilaisia. Tällöin jo merkittävästi pienempikin määrä vaativan tuen asiakkuuksia voi johtaa yksittäisen työntekijän kohdalla haastavaan tilanteeseen ja vaikuttaa asiakkaan olevien lasten ja perheiden saamaan tukeen. 35 asiakaslapsen mitoitus ei saisikaan käytännössä johtaa siihen, että kaikilla sosiaalityöntekijöillä on oltava vähintään tuo määrä asiakkuuksia. Myös työntekijän kokemus ja osaaminen vaikuttavat siihen, kuinka suuri asiakasmäärä voi olla.

Konkreettisenä uhkana on myös se, että lapsi jää jatkossa vaille lastensuojelulain mukaisia palveluja tilanteessa, jossa työntekijöillä ei ole vapaata resurssia. Siirretäänkö lapsi tällöin SHL asiakkuuteen,

vaikka LSL asiakkuuden edellytykset täyttyvät? Tämä on lapsen oikeusturvan näkökulmasta kestävä tilanne ja siirtää resurssiongelman SHL palveluihin.

Esityksen perusteluissa ei ole erityisesti huomioitu erilaisia asiakkuuksia (avohuolto, sijaishuolto, jälkihuolto), eikä myöskään perusteltu sitä, mihin 35 asiakkaan lukumäärä perustuu (vrt. lastensuojelun laatusuositus (2019, 30) ehdotus on 25 lasta/sosiaalityöntekijä).

Mitoitusten toteutumista ja sen vaikutuksia onkin seurattava tarkasti.

3 a. Vastaavatko 15 §:n täsmennykset tätä tavoitetta?

Kyllä pääosin

3 b. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Lähtökohtaisesti Lapsioikeusjuristit ry kannattaa ehdotusta vahvistaa terveydenhuollon roolia. Koska tutkimusten ja laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella tiedetään, ettei lastensuojelun ja terveydenhuollon välinen yhteistyö ole tähän saakka sujunut saumattomasti eivätkä palvelut ole olleet riittäviä (esimerkiksi psyykkisesti oireilevat lapset), on suuri riski että näin käy myös nyt ehdotettujen uudistusten kanssa. Lapsioikeusjuristit painottaakin, että tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös terveydenhuollon ammattilaisten kouluttamiseen ja muuhun tukeen uudistuksen toteutuksessa, terveydenhuollon resurssointiin sekä uudistuksen seurantaan.

Lastensuojelun asiakkuudesta ei myöskään saa tulla ”ohituskaistaa” palvelujen saannille. Esimerkiksi, jos vammaisella lapsella ei ole lastensuojelun tarvetta, tarvittavat terveydenhuollon palvelut (samoin kuin vammaishuollon palvelut) on turvattava ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tätä on jo nyt kentällä nähtävissä, mikä lisää turhaan lastensuojelun työmäärää. Pykälän muotoilussa voisi korostaa myös moniammatillista työotetta, niin ettei sen soveltaminen johda lapsen ja perheen ”pomputteluun” eri viranomaisten välillä.

Pykälässä voisi tulla selvemmin esille myös se, että näiden palveluiden turvaamisvelvollisuus on sijaishuollon lisäksi avohuollossa. Oikeaan aikaan ja oikealla intensiteetillä annettuina niillä voidaan parhaimmillaan välttää lapsen sijoitus.

Lapsioikeusjuristit kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esityksessä juurikaan kiinnitetä huomiota vanhempien palveluihin. Myös niillä on usein merkittävä rooli sijoitusten ehkäisyssä, samoin kuin sijoitetun lapsen perheen jälleenyhdistämisessä.

4. Ehdotuksessa esitetään säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta voimassa olevan lastensuojeluasian vireille tulon sijaan. Tavoitteena on, että tämä vahvistaisi sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin ensisijaisuutta. Onko ehdotettu sääntely tarkoituksenmukainen asetetun tavoitteen kannalta?

Ei

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 4

Lapsioikeusjuristit ry ei kannata esitystä ehdotetussa muodossa (otsikko ja ensimmäinen momentti). Hallituksen esityksessä esitetyt tavoitteet ja perustelut ovat selkeät ja kannatettavat, samoin ehdotetun pykälän 2-4 momentit. Sen sijaan pykälän otsikko ja ensimmäinen momentti tulisi muotoilla uudestaan. SHL asiat kuuluvat sosiaalihuoltolain mukaiseen asiakkuuteen ja lastensuojeluasiat LSL asiakkuuteen. Nyt ehdotettu muotoilu hämärtää tätä.

Tiedossa on myös, että tätä alkuvaiheen tärkeää arviointia tekevät tällä hetkellä paitsi muut kuin sosiaalityöntekijät, toisinaan myös henkilöt, joilla ei välttämättä ole vahvaa kokemusta lastensuojelusta. Ilman viimeksi mainittua, lapsi ja perhe eivät välttämättä ohjaudu oikeaan aikaan oikealle (=tehokkaalle) palvelupolulle. Tällä taas on suuri merkitys, jos sijoitusten lukumäärää pyritään vähentämään. Arvioinnin tekijän ammatilliseen osaamisen tulee siksi kiinnittää huomiota.

5. Ehdotuksessa esitetään lastensuojelun asiakkuuden päättymisestä säätämistä. Mitä käytännön vaikutuksia tällä sääntelyllä olisi?

Lähtökohtaisesti ehdotettu sääntely on kannatettava. Jos pykälän on tarkoitus olla tyhjentävä, siinä pitäisi säätää myös jälkihuollon päättymisestä. Lainsäätäjän tarkoitus ei voine myöskään olla, että jälkihuollon päättymisestä ilmoitettaisiin täysi-ikäisen henkilön vanhemmille tai muille mainituille tahoille.

6 a. Arvioitteko ehdotetun säädöksen johtavan käytännössä avohuollon palvelujen kehittämiseen?

Ei pääosin

6 b. Miten arvioitte tämän tavoitteen toteutuvan ehdotetun säännöksen avulla?

Avohuollon palveluiden kehittäminen (näyttöön perustuen) on lähtökohtaisesti kannatettava tavoite. Ehdotettu pykälä herättää kuitenkin monia kysymyksiä. Millaisesta tukitoimesta on konkreettisesti kyse? Miten tehostetun avohuollon tukitoimen tavoite ehkäistä sijoituksen syntymisen tarvetta suhteutuu siihen, että tämä on kaikkien avohuollon tukitoimien tavoite? Jos tehostettu avohuollon tukitoimi kytketään näin selkeästi sijoitusten ehkäisyyn, onko vaarana, että siitä tulee käytännössä aina viimesijainen, vaikka se voisi toisinaan toteuttaa tavoitteitaan tehokkaammin varhaisemmassa vaiheessa.

Tiedetään, että eri kunnissa avohuollon tukitoimien saatavuus vaihtelee. Miten turvataan lapsen oikeus tehostettuun avohuollon tukeen (ja avohuollon tukeen yleisemminkin) yhdenvertaisesti? Yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisen tulisi olla ensisijaista, samoin sen, että avohuollon tukitoimia otetaan ja pidetään käytössä näyttöön pohjautuvan tutkimustiedon perusteella.

7. Sijaishuoltopaikan valintaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettävän. Sijaishuoltopaikan valinnassa tulisi aina arvioida yksilöllisesti lapsen etu, lapsen tarpeita vastaava kuntoutuksellinen osaaminen ja lapsen varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja muun opetuksen sekä siihen tarvittavan tuen varmistaminen. Millaisia vaikutuksia näette ehdotetulla sääntelyllä olevan sijaishuoltopaikan valintaan ja sitä koskevaan päätöksentekoon? Onko pykälän sääntely asetettujen tavoitteiden näkökulmasta riittävä?

Lähtökohtaisesti kannatettava täsmennys. Pykälästä voisi kuitenkin käydä selvemmin ilmi sijaishuoltopaikan valintaa koskeva prosessi eli se, että ensin päätetään lapsen sijaishuollon järjestämistavasta ja sen jälkeen paikan valinnasta. Valintakriteerit ovat myös selvästi laitoshuoltopainotteiset.

8. Lapsen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tukemista ehdotetaan vahvistettavan erityisesti sijaishuollon aikana (49 a §, 50 §, 52 a §, 57 § ja 60 d §). Miten ehdotettu sääntely vastaa lapsen sijaishuollon aikaiseen tuen tarpeeseen perusopetuksen ja toisen asteen tutkinnon suorittamisessa?

Lapsioikeusjuristit kannattaa ehdotettuja muutoksia. On tiedossa (mm. kouluterveyskysely ja laillisuusvalvonta) ettei sijoitettujen lasten oikeus perusopetukseen toteudu riittävällä tavalla. Olisiko myös oppilashuolto syytä nostaa esille yhtenä yhteistyötahona? Entä onko esityksessä otettu huomioon oppivelvollisuuden pidennys?

9 a. Onko 49 a §:n sääntely vaativasta sijaishuollosta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

Ei kantaa

9 b. Mitä käytännön vaikutuksia ehdotuksella olisi?

Sinänsä tavoite määritellä vaativa sijaishuolto on kannatettava. Lainsäätäjän tarkoitus näyttää olevan, että jatkossa laitoksia on 3 eri tasoa: perus- ja vaativan tason laitokset sekä erityistä huolenpitoa antavat laitokset. Onko mahdollista, että tämä johtaa enenevässä määrin lasten siirtoihin eri laitosten välillä? Myös laitosten henkilöstömitoitus mietityttää. Erityistä huolenpitoa tarjoavissa laitoksissa mitoitus on runsas, vaativan sijaishuollon osalta säädetään ainoastaan riittävästä henkilökunnan määrästä. Kuka määrittelee riittävän henkilökunnan määrän ja turvaako avoimeksi jätettävä mitoitus käytännössä näiden erityistä tukea tarvitsevien nuorten tilanteet? Miten varmistetaan, että vaativan sijaishuollon paikkoja on tarjolla alueellisesti yhdenvertaisesti ja riittävästi lasten tarpeisiin nähden. Kun tarve vaativalle sijaishuollolle syntyy, sinne olisi päästävä heti, ei 3 tai 6 kuukauden kuluttua.

10. Selkeyttääkö ehdotettu muotoilu erityisen huolenpidon jakson hoidollista ja kuntouttavaa sisältöä?

Kyllä

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 10

Ehdotus on kannatettava ja käytäntöä selkeyttävä. Sen täytäntöönpanoa ja erityisesti vaikuttavuutta on kuitenkin seurattava tarkasti. Toimet eivät ole millään tavalla toteutettuina perusteltuja, jos vaikuttavuus puuttuu. On myös huolehdittava, että oikeus saada erityistä huolenpitoa toteutuu käytännössä yhdenvertaisesti eri puolilla maata ja että paikkoja on riittävästi lasten tarpeisiin nähden.

11 a. Vastaako ehdotettu muotoilu näihin tavoitteisiin?

Kyllä pääosin

11 b. Millaisia vaikutuksia erityisen huolenpidon jakson pidentämisellä olisi?

Riittävän pitkä jakso mahdollistanee pitkäjänteisemmän työskentelyn lapsen auttamiseksi. Lapsen oikeuksien näkökulmasta on tärkeää, että jakso määrittyy ja toteutuu nimenomaan (mielenterveys- ja päihdetyötä integroivana) kuntouttavana laitoshoitona eikä rajoitustoimenpiteenä. On siis varmistettava, että moniammattillinen osaaminen ja yhteistyö todella toteutuu.

12. Erityisen huolenpidon jakson päätöksenteko: Millaisia vaikutuksia olisi nykyisen päätöksentekorakenteen (30 + 60 vrk) muuttamisella siihen, että jatkossa yksi päätös mahdollistaisi enemmillään 90 vuorokauden erityisen huolenpidon jakson ja sen jälkeen tarvittaessa enimmillään toisen 90 vuorokauden jakson?

Lähtökohtaisesti esitetty ehdotus on kannatettava. Tärkeää on varmistaa, että lapsen tilannetta mm. erityisen huolenpidon lopettamisen suhteen seurataan tarkasti.

13. Onko ehdotettu erityisen huolenpidon asumisyksiköiden henkilöstöresurssi (59 a §) riittävä?

Kyllä

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 13

Kiinnitämm huomiota epäsuhtaan henkilöstömitoituksessa vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon välillä. Esitys jättää epäselväksi myös tärkeän kysymyksen siitä, mitä on riittävä osaaminen ja kuka sen määrittää. Myös 59a § 3 momentin merkitys on epäselvä. Tarkoittaako ko. lainkohta, että henkilöstömitoituksesta voidaan poiketa alaspäin? Jos näin on, henkilöstömitoituksen toteutumista käytännössä on seurattava tarkasti.

14 a. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

Kyllä pääosin

14 b. Mitä vaikutuksia sillä olisi?

Lähtökohtaisesti osaamisen ja asiantuntemuksen keskittäminen on kannatettavaa. Käytännössä on kuitenkin seurattava, että paikkoja on riittävästi lasten tarpeisiin nähden. Laitoksia tulisi olla tarjolla maantieteellisesti yhdenvertaisesti.

15. Miten 11 luvun säännökset rajoituksista toteuttavat sijaishuollossa olevien lasten perus- ja ihmisoikeuksia?

Esitämme yleisenä havaintona rajoitustoimenpiteiden käytöstä seuraavaa:

Lähtökohtaisesti esitetyt täsmennykset ovat kannatettavia.

Jotta lasten perus- ja ihmisoikeudet jatkossa toteutuisivat sijaishuollossa, edellyttää se näkemyksemme mukaan sijaishuollon toimijoiden laajamittaista ja perusteellista kouluttamista rajoitustoimenpiteiden käytöstä sekä lapsen hyvän hoidon, kasvatuksen ja rajoitustoimenpiteiden välisistä rajoista. Perus- ja ihmisoikeuksien tulisi toteutua ruohonjuuritasolla, ei niin, että hiihin joudutaan toistuvasti puuttumaan laillisuusvalvonnan tai muun jälkikäteisen oikeusturvan keinoin. Koulutuksen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota kuntakentän ensisijaiseen velvollisuuteen valvoa lastensuojelua. Jatkossa on pystyttävä tutkimuksen keinoin seuraamaan, kuinka sijoitettujen lasten oikeudet toteutuvat. Ilman näitä toimenpiteitä lainsäädäntö tai sen täsmennykset eivät tule muuttamaan tilannetta kentällä.

Laitoksissa (myös muissa kuin erityisen huolenpidon) on oltava riittävä määrä ammatillisesti osaavaa ja lasten tarpeisiin vastaavaa henkilökuntaa.

Lapsen oikeusturvan näkökulmasta on positiivista, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tiedonsaantia ja valvontavelvoitetta on korostettu.

63 § Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös

-

65 § Aineiden ja esineiden haltuunotto

-

66 § Henkilöntarkastus

-

68 § Kiinnipitäminen

-

69 § Liikkumisvapauden rajoittaminen

69 a § Luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttaminen

-

70 § Eristäminen

Eristämisaajan lyhentäminen on perusteltu ratkaisu. Ehdotettu säännös jättää kuitenkin edelleen varsin harkinnavaraiseksi lapsen tuen eristyksen aikana.

72 § Erityiset rajoitukset erityisen huolenpidon jakson aikana

-

17 a. Toteuttaako säännös tätä tavoitetta?

Kyllä

17 b. Millaisia vaikutuksia ehdotetulla 71 §:ssä säädetyillä erityisillä rajoituksilla näette olevan lapsen päihdehoidon ja -kuntoutuksen toteuttamiseen?

-

18. Miten 69 a §:ssä ehdotetut muutokset mahdollistavat luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamisen?

Suurin haaste laitoksista luvatta poistuneiden lasten kohdalla ovat lapsen etsiminen ja löytäminen. Laitoksesta luvatta poistuneet lapset ovat vaarassa joutua monenlaisen kaltoinkohtelun kohteeksi, ja siksi lapsi on pyrittävä löytämään mahdollisimman pikaisesti. Mm. henkilöstöresursseilla voidaan varmistaa se, että laitoksessa on resursseja etsintään. Näihin asioihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota lapsen mukaan saamisen ja laitokseen palauttamisen lisäksi.

19. Miten tehokkaasti ehdotettu 73 §:n mukainen säännös toteuttaa eristämisen täytäntöönpanon valvontaa?

-

20. Miten tehokkaasti ehdotettu 74 §:n säännös kirjaamisvelvoitteesta ja toimittaminen kuukausittain aluehallintovirastoon toteuttaa rajoitustoimenpiteiden valvontaa?

Vaikka aluehallintovirastojen resursseja lastensuojelun valvonnassa on lisätty, ne ovat edelleen varsin niukat ja haavoittuvat. Siten vaikka ehdotus on oikeusturvanäkökulmasta kannatettava, sen käytännön vaikutus jää riippuvaksi aluehallintovirastojen resursoinnista. Säännös on ongelmallinen myös siitä näkökulmasta, että kuntien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta on ensisijainen ja sitä tulisi korostaa myös substanssilainsäädännössä. Tällä hetkellä aluehallintovirastot ja laillisuusvalvonta kantavat käytännössä päävastuun valvonnasta.

21. Ovatko ehdotetut jälkihuollon sisältöä koskevat täsmennykset riittäviä?

Kyllä pääosin

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 21

Vaikka jälkihuoltoa koskevat täsmennykset ovat perusteltuja, tulisi tarkastella jälkihuoltoa tarkastella omana kokonaisuutenaan laajemmin.

22. Ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion lastensuojelulaitoksista ja täsmennettävän valtion lastensuojeluyksiköiden tehtäviä vaativan sijaishuollon ja perusopetuksen integroituna palveluna. Valtion lastensuojeluyksiköiden tehtävänä olisi vaativan sijaishuollon ja perusopetuksen integroidun palvelun, erityisen huolenpidon sekä lastensuojelun jälkihuollon järjestäminen. Vastaisiko ehdotetun lain 2 § vaativan sijaishuollon tarpeisiin?

Kyllä pääosin

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 22

-

23 a. Pykälä x tai pykälät x-x §:t ovat hyvät ehdotetussa muodossa.

Lastensuojelulakiin on tehty toistuvasti uudistuksia sen säätämisen jälkeen. Laki on tällä hetkellä raskas ja sekava kokonaisuus. Kaiken lainsäädännön tulisi olla selkeää, mutta aivan erityisesti tämä koskee lapsiin liittyvää lainsäädäntöä. Lisäksi on otettava huomioon, että lakia soveltavat ensisijaisesti muut kuin juristin koulutuksen saaneet henkilöt. Tulisikin harkita lastensuojelulain kokonaisuudistuksen tarvetta.

Nyt kyseessä olevalle uudistukselle on asetettu varsin kovia tavoitteita (10 % lasku huostaanotoissa), vaikkakin epäselväksi jossain määrin jää, miten tämä saavutetaan tai mihin ko. arvio perustuu. Tavoitteen toteutumista on siten seurattava. Olennaista on, että lain toimeenpanoon (koulutus ja muu tuki + resurssit) on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tarvitsemme edelleen lisää luotettavaa tutkimustietoa lastensuojelun eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja lastensuojelua koskevan päätöksenteon tulee perustua tähän tutkittuun tietoon.

ossujen resurssit?

avien resurssit

23 b. Muutosehdotus pykälään x:

-

23 c. Muutosehdotus pykälän x perusteluihin:

-

Toivonen Virve
Lapsioikeusjuristit ry