

Lausunto

20.05.2021

Asia: VN/463/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2022 alusta ja 30 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. (13 b §). Mitä vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää laaja-alaista osaamista. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa palvelut ja tuen. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän rooli on keskeinen koko lastensuojelun asiakkuuden ajan. Sosiaalityöntekijä vastaa asioiden valmistelusta ja palveluiden suunnittelusta, valmistele tai tekee päätöksiä, huolehtii asiakassuunnitelmien laatimisen ja muun dokumentoinnin sekä valvoo sijaishuollon toteutumista ja laatua. Jotta lastensuojelun sosiaalityötä on mahdollista toteuttaa laadukkaasti, se edellyttää riittäviä resursseja. Valvonnassa on tullut esiin sosiaalityöntekijöiden rekrytointiin liittyvät vaikeudet, sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja vaikeudet tavoittaa sosiaalityöntekijöitä.

Valvira toteaa, että enimmäisasiakasmäärän säätämällä sosiaalityöntekijän asiakasmäärää saadaan kohtuullistettua ja työn kuormittavuutta vähennettyä. Asiakastyöstä tulee hallittavampaa, sosiaalityöntekijällä on enemmän aikaa paneutua yksittäisen lapsen ja perheen asioihin, on mahdollisuus tavata lasta henkilökohtaisesti, on mahdollisuus ajantasaiseen dokumentointiin ja ylipäättään tutustua lapseen. Kohtuullinen asiakasmäärä parantaa työssäjaksamista, vähentää sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuutta ja hakeutumista pois lastensuojelun sosiaalityöstä. On kuitenkin huomioitava, että lastensuojeluprosessin eri vaiheissa kohtuullinen asiakasmäärä on arvioitava työntekijäkohtaisesti, esimerkiksi huostaanoton valmisteluvaiheessa yksikin paljon vaativaa työtä (laajaa verkostotyötä) edellyttävän lapsen asia voi viedä täysin sosiaalityöntekijän työajan.

Sosiaalityö on organisoitu eri kunnissa eri tavoin. On kuntia, joissa tehdään yhdennettyä sosiaalityötä eli sosiaalityöntekijällä voi olla lastensuojelun asiakkuudessa olevien lisäksi sosiaalihuoltolain mukaisia asiakkuuksia, joko lapsiperhepalveluissa tai aikuissosiaalityössä. Miten

näissä tilanteissa tulkitaan asiakasmäärää? Olisiko lainsäädännössä syytä pohtia sosiaalityöntekijän asiakasmäärien mitoitusta myös sosiaalihuoltolain mukaisiin asiakkuuksiin?

Valvira katsoo, että vuoden 2023 alusta voimaan tulevaksi suunniteltu lastensuojelun asiakasmäärän vähentäminen edelleen 30 lapseen/sosiaalityöntekijä on perusteltu lapsen edun toteutumisen kannalta.

2. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojeluviranomaisen kansainvälisestä toimivallasta (17 §), lastensuojelun järjestämis- ja kustannusvastuusta kansainvälisissä tilanteissa (17 a §) sekä lastensuojelun tarpeen arvioinnista ulkomailla (17 b §). Selkiyttääkö sääntely rajat ylittäviä tilanteita?

Lastensuojelulain 17 a §:n mukaan Helsingin kaupungin lastensuojeluviranomaisilla olisi toimivalta tietyissä pykälässä tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Sääntely muuttaisi vallitsevaa käytäntöä ja se hajauttaisi toimivaltaa usealle eri viranomaiselle erityisesti tilanteissa, joissa lapsi on liikkeellä esim. vanhempiensa tai muiden aikuisten kanssa. Kauttakulkumatkustamiseen liittyvissä tilanteissa voivat tulla myös lapsen vanhempien/mukana olevien aikuisten asiat selvitettäväksi, joissa Helsingin kaupungilla ei ilmeisesti olisi kuitenkaan ehdotetun sääntelyn perusteella toimivaltaa.

3. Esityksessä ehdotetaan säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta ja lapsen palvelutarpeen arvioinnista (26 §). Onko ehdotettu sääntely selkeä?

Lastensuojelun määräaikojen valvonnassa on tullut esille, että kunnissa on epäselvyyttä sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisten palvelujen liittymäkohdista, milloin sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi muuttuu lastensuojelulain mukaiseksi palvelutarpeen arvioinniksi. Edelleenkin säännös on vaikeaselkoinen.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että palvelutarpeen arviointi kytkeytyy niin kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, että myös siihen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallankäytön piirteitä. Valvira esittää harkittavaksi, että säännöstekstissä todettaisiin, ettei palvelutarpeen arviointia ei voi hankkia vailla virka-vastuuta toimivalta taholta (yksityiseltä palveluntuottajalta tai muulta yksityiseltä toimijalta).

Valvira toteaa, että selvyuden vuoksi pykäläkohtaisiin perusteluihin olisi hyvä kirjata viittaus asiakasasiakirjalain 4 §:ään, jossa säädetään asiakastietojen kirjaamisesta; jos palvelutarpeen arviointi katsotaan ilmeisen tarpeettomaksi, perustelut tälle tulisi pääsäännön mukaan kirjata näkyviin.

4. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tehostetusta avohuollon tukitoimesta (37 b §). Mikä on näkemyksenne sääntelyn selkeydestä suhteessa muihin lastensuojelun avohuollon palveluihin?

Valvira katsoo, että vaikka säännöstä on selkeytetty verrattuna aiemmalla lausuntokierroksella olleeseen, tehostetun avohuollon tukitoimen eroa lastensuojelulain 34 ja 36 §:ssä säädettyyn voisi edelleen tarkentaa.

5. Onko esityksessä ehdotettu 49 a §:n 2 momentin c-kohdan päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelu ja sitä koskeva päätöksenteko (49 b §) sääntelyltään selkeä ja toteutettavissa käytännössä?

Terveydenhuoltolain 69 §:ssä on tarkoitus säätää kunnan terveyden-huollon asianomaisten yksiköiden tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän velvollisuudesta osallistua hoidon ja huolenpidon antamiseen kyseisessä yksikössä. Ottaen huomioon jo ennestään tarpeeseen nähden riittämätön päihde- ja mielenterveysalan henkilöstöresurssi Valvira katsoo, että pykälässä ehdotetun käytännön toteuttaminen voi olla ongelmallista. Terveydenhuoltolain 69 §:ää kommentoidaan erikseen kysymyskohdassa 11.

6. Esityksessä ehdotetaan erityisen huolenpidon palvelun tuottamisen keskittämistä julkisen sektorin toimijoille (60 d §). Muutokseen esitetään pitkää siirtymäaikaa vuoteen 2026 asti. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

Eryistä huolenpitoa koskevien jaksojen keskittäminen tiettyihin yksikköihin tulee todennäköisesti jonkin verran lisäämään lasten siirtoa yksikköjen välillä: ensin lapsi on erityistä huolenpitoa antavassa laitoksessa, ja hoidon onnistuessa lapsi voidaan joutua siirtämään 'kevyempään' laitokseen.

Pysyvyyden ja jatkuvuuden turvaaminen ovat lähtökohtia lapsen sijaishuoltoa järjestettäessä. Tähän nähden Valviran katsoo olevan tärkeää, että lapsen sijaishuoltopaikan muuttaminen tapahtuu mahdollisimman hallitusti ja hyvin suunnitellen, välttämällä lapsen edun vaarantavat epätarkoituksenmukaiset muutokset.

7. Esityksessä ehdotetaan vähimmäishenkilöstömitoituksia vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin (59 a §). Mitoitukset porrastetaan vuosille 2022–2026, täysimääräisinä mitoitus tulisivat voimaan vuonna 2026. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Valvira pitää vähimmäishenkilöstömitoituksen määrittelyä laissa vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin perusteltuna ja erittäin tärkeänä. Siirtymäaika tuntuu pitkältä, mutta voi hyvinkin olla perusteltu, sillä tälläkin hetkellä ammattitaitoisista, koulutetuista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä on pulaa lastensuojelulaitoksissa, ja laitokset raportoivat rekrytointiin liittyvistä pulmista. Henkilöstömitoitukset tulevat täysimääräisinä voimaan vasta 2026, mutta asiakasmäärille ei ole siirtymäaikaa, mikä herättää huolen lapsen oikeudesta saada tarpeitaan vastaavaa huolenpitoa ja kasvatusta ja näin ollen laadultaan hyvää sijaishuoltoa.

8. Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä kiinnipitämisestä lapsen laitoksesta poistumisen estämiseksi (68 a §). Onko sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista tulisi käydä ilmi, mitä "lyhytaikaisesti" käytännössä tarkoittaisi kestoaltaan. "Lapsen poistumisen estäminen" ei myöskään välttämättä onnistu yhdellä lyhytaikaisella kiinnipidolla kaikissa tilanteissa. Valvira katsoo, että pykälän perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin, voiko lyhytaikaisen kiinnipidon tarvittaessa toistaa välittömästi edellisen

kiinnipidon päätyttyä, jos lapsella on edelleen aikomus poistua laitoksesta ja pykälässä asetetut muut kriteerit täyttyvät.

9. Esityksessä ehdotetaan muutettavan luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamista koskevaa nykyistä säännöstä (69 a §) siten, että siinä säädetty kiinniottaminen mahdollistaa poliisille toimivallan lapsen kiinniottamiseksi virka-apuna. Poliisiin virka-avun antamisesta säädetään tarkemmin uudessa 69 b §:ssä. Onko ehdotettujen 69 a § ja 69 b § sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

Valvira toteaa olevan tärkeää, että eri toimijoiden roolit ja vastuut sekä prosessi kuvataan riittävän tarkasti perusteluissa. Tämä nopeuttanee lapsen etsintää ja palauttamista koskevia toimenpiteitä ja karsinee tarpeettomia virka-apupyynnöjä poliisille. Perusteluosassa on myös tarpeellisesti tarkennettu virka-apupyynnön tekemistä todeten, ”poliisi velvollinen antamaan sille tehdyn virka-apupyynnön johdosta toimivaltaisen sosiaalihuollon viranhaltijan tai lasta etsivän laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvan työntekijän pyynnöstä virka-apua...”

10. Esitys sisältää muutoksia työryhmän ehdotuksiin päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson aikana tehtävistä rajoitustoimenpiteistä ja yhteydenpidon erityisestä rajoittamisesta (71 § ja 72 §). Millaisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla näette olevan lapsen päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson toteuttamiseen?

Valvira katsoo ehdotetuilla muutoksilla olevan esityksen mukaiset vaikutukset. Rajoitukset auttavat suojaamaan lapsen kasvua ja kehitystä silloin kun hänellä on päihdeongelma, jos henkilökuntaresurssit ovat riittävät, heillä on riittävää osaamista ja laissa vaadittu riittävä koulutus.

Ehdotuksen mukaan 71 §:n mukaista yhteydenpidon rajoitusta koskevassa päätöksessä pitää mainita kaikki ne henkilöt, joita rajoitus ei koske. Perusteltua on, että päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen ajaksi voidaan rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhteyttä laitoksen ulkopuolella oleviin henkilöihin, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään. Se, että päätöksessä on mainittava kaikki ne henkilöt, joita yhteydenpidon rajoitus ei koske, on myös ymmärrettävä siltä kannalta, että näin turvataan yhteydenpito esimerkiksi vanhempisiin ja muihin lapselle läheisiin ihmisiin. Riittävän kattavaa listausta rajoituspäätöksen ulkopuolella olevista henkilöistä voi kuitenkin olla käytännössä hankala toteuttaa. Miten toimitaan, jos esimerkiksi päätökseen listatuista jää puuttumaan henkilö, johon lapsi haluaa pitää yhteyttä tai joka haluaa pitää yhteyttä lapseen; tehdäänkö uusi rajoituspäätös?

11. Vapaamuotoiset huomiot edellä mainittuihin säännöksiin:

Lastensuojelulaki 49 § Sijaishuolto

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka nojalla lapsen sijaishuolto voitaisiin poikkeuksellisesti järjestää myös sijaishuoltopaikan ulkopuolella hänen itsenäisen asumisensa harjoittelun mahdollistamiseksi ennen sijaishuollon päättymistä. Valvira toteaa, että mahdollisuus asumisharjoitteluun voi joidenkin lasten tapauksessa olla perusteltu ja heidän etuaan palveleva. Lapsen yksilöllisen edun toteutumisen varmistamiseksi säännös edellyttäisi kuitenkin perusteluiltaan täsmentämistä; voitaisiinko huostaanotettu lapsi sijoittaa suoraan

asumisharjoitteluun sekä missä tilanteissa on perusteltua pitää lapsella laitospaikka asumisharjoittelupaikan rinnalla, molemmista aiheutuu kunnalle kustannuksia. Perusteluihin tulisi myös täsmentää, miten säännöksessä edellytetty lapsikohtainen valvonta asumisharjoittelun aikana järjestetään.

Lastensuojelulaki 70 § Eristäminen

Pykäläluonnoksen mukaan ”Eristäminen voi kestää vain välttämättömän ajan, kuitenkin yhtäjaksoisesti enintään neljä tuntia”. Pykälän 1 momentissa ei todettaisi, että eristämistä voitaisiin jatkaa neljän tunnin jälkeen uudella päätöksellä, tämä on muutos nykyiseen tilanteeseen. Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan asiaan liittyen, että ”Väkivaltaisesti useita tunteja käyttäytyvä, psykoosissa oleva tai itsetuhoisesti käyttäytyvä lapsi tulisi saattaa terveydenhuollon toimintayksikköön ja tarvittaessa sairaalaan, eikä terveydenhuollon tarvetta voida korvata eristyksellä lastensuojelulaitoksessa.”

HE-luonnoksesta ei ilmene, miten terveydenhuollon yksikössä tai sairaalassa tulisi toimia, kun sinne tuodaan lapsi edellä tarkoitettussa tilanteessa. Valvira katsoo lapsen edun varmistamisen näkökulmasta olevan tärkeää, että ainakin säännöksen perusteluista kävisi selkeästi ilmi, miten terveydenhuollon oletetaan toimivan. Miten on esimerkiksi ajateltu, että toimitaan, jos lapsen tilanteessa ei täyty tahdosta riippumattoman hoidon kriteerit, lapsi ei ole halukas jäämään osastolle tai hänelle sopivaa vapaata osastohoitoa ei ole tarjolla. Miten tätä asiaa ja sen vaikutuksia terveydenhuollon resursseihin ja niiden kohdentamiseen on arvioitu lain aiemmassa valmistelussa, ja onko ehdotus linjassa esimerkiksi STM:n päihde- ja mielenterveyspalvelujen strategia-asiakirjojen kanssa?

Valvira toteaa, että ehdotettu toimintatapa tarkoittaisi usein päivystysaikaan tapahtuvaa ambulanssikuljetusta (ehkä useampia) terveydenhuollon päivystyspisteisiin. Tällaisen toiminnan tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaista, eikä se välttämättä aina palvele myöskään lapsen etua. On mahdollista, että jossain tilanteissa eristämisen jatkaminen uudella päätöksellä lastensuojelulaitoksessa toteuttaisi paremmin kyseessä olevan lapsen etua kuin se, että hänet toimitetaan terveydenhuollon yksikköön.

Terveydenhuoltolaki 69 § Lastensuojelulain mukaiset velvoitteet

Valvira toteaa, että terveydenhuoltolain 69 §:n uuden 4 momentin vaikutusarvioinnissa ei ole otettu huomioon sitä, että integroitujen palvelujen tuottaminen sijaishuoltopaikoissa tulee väistämättä lisäämään resurssitarvetta terveydenhuollossa. Laitoksiin sijoitettava henkilöstö pienentää ennestään tarpeeseen nähden riittämätöntä päihde- ja mielenterveysalan henkilöstöresurssia

(mukaan lukien peruspalvelut ja erikoissairaanhoido) ja ilman lisäsatsausta heikentää siten päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuutta. Valviran näkemyksen mukaan ehdotus ei sinänsä ole huono, mutta sen toteutussuunnitelma ei ole realistinen. Epäselväksi jää, miten integrointi käytännössä toteutetaan. Valvira katsoo, että pykälän perusteluissa olisi hyvä esittää asiaan liittyviä esimerkkejä tilannetta selventämään. Jos esimerkiksi sijaishuollossa olevan lapsen päihdekatkaisu suoritetaan sijaishuoltoyksikössä, kuka ja millä koulutuksessa sen voi suorittaa. Tai jos lapsen psykiatrinen hoito suoritetaan integroidusti, niin missä se suoritetaan.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa ”3 Tavoitteet”, todetaan muun ohessa, että esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ”edellyttää tarpeenmukaisen lasten- ja nuorisopsykiatrisen osastohoidon lisäämistä ja riittävän pitkien hoitajaksojen varmistamista.” Valvira toteaa, että lasten- ja nuorisopsykiatrisia osastopaikkoja on vuosien ajan vähennetty, jotta on saatu hoitajonoja vetämään, lapset ja nuoret varhain hoidon piiriin ja järjestettyä alaikäisille tarkoitettuja tehostetun avohoidon palveluita. Tavoitteena on ollut ehkäistä alaikäisten joutumista psykiatrisiin osastohoitoihin. Valvira toteaa hallituksen esitysluonnoksen jättävän epäselväksi, millä toimenpiteillä niukkojen resurssien tilanteessa riittävät lasten- ja nuorisopsykiatrisen avohoidon palvelut pystytään varmistamaan, jos resursseja siirretään osastohoitoon. Valviran näkemyksen mukaan mielenterveysstrategia ei ole kääntynyt laitospainotteiseen suuntaan, vaan avohoidon lisäksi varhaisen puuttumisen ja peruspalvelutasoisten mielenterveyspalvelujen sekä integroitujen päihde- ja mielenterveyspalvelujen sekä integroitujen sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen suuntaan. Päihdehoidon kohdalla on suuri vaje niin avohoito- kuin laitos/sairaalahoitopaikoista ja niiden lisääminen olisi perusteltua, mutta ei kuitenkaan edellä mainittujen kustannuksella.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa ”4.1 Keskeiset ehdotukset”, alaotsikon ”Laitoshoido” alla todetaan seuraavasti: ”Terveydenhuollon olisi annettava sosiaalityöntekijän pyynnöstä tutkimukseen perustuva kirjallinen arvio, mikäli terveydenhuollon, mielenterveys- ja päihdehoidon ei arvioida soveltuvan lapsen hoitamiseen erityisen huolenpidon sijasta. Erityisen huolenpidon jakso ei voi korvata esimerkiksi välittömän sairaalahoidon tarvetta.” Valvira toteaa esityksen perusteella jäävän epäselväksi, miten akuuttitilanteessa tai lastensuojelulaitoksen arjessa on tarkoitus hankkia edellä todettu kirjallinen arvio? Esimerkiksi jos lapsi riehuu lastensuojelulaitoksessa tai palaa päihtyneenä kotilomaltaan. Mitä tämä edellyttäisi lasten- ja nuorisopsykiatrisen palveluilta?

Vuorinen Päivi
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira