

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?

THL antoi lausunnon ensimmäisestä hallituksen esitysluonnoksesta helmikuussa 2021. THL pitää positiivisena sitä, että vuoden 2023 alusta asiakkaiden enimmäismäärä laskisi verrattuna ensimmäiseen hallituksen esitysluonnokseen. Ehdotusten toteutuessa lapsen asioista vastaaville sosiaalityöntekijöille ja lastensuojeluun muutoinkin tulisi entisten tehtävien lisäksi runsaasti uusia. THL kuitenkin viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon, jonka mukaan tutkimukset ja selvitykset osoittavat kohtuullisen asiakasmäärän olevan 15 ja 25 asiakkaan välillä, jotta lastensuojelun asiakkaana olevat lapset saisivat riittävän avun.

On myös positiivista, että yksityiskohtaisten perustelujen mukaan enimmäismäärän tulisi olla ehdotuksen mukainen myös silloin, kun lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakkaisiin sisältyy lisäksi esimerkiksi täysi-ikäistyneitä lastensuojelun jälkihuollossa olevia nuoria tai sosiaalihuoltolain mukaisessa asiakkuudessa olevia asiakkaita. Jää tosin epäselväksi, miksi sääntely ei ole itse säännöksessä.

Edelleen jää kuitenkin mahdollisuuksia sääntelyn ei-toivottuihin vaikutuksiin, joita THL nosti esille edellisessä lausunnossaan. Yksi mahdollisuus on, että asiakkaita pidetään sosiaalihuoltolain mukaisessa asiakkuudessa eikä siirretä lastensuojeluun, jolloin oikeanlaisen avun saaminen estyy tai pitkittyy.

THL pitää ensiarvoisen tärkeänä, että mitoitusta koskevan sääntelyn toteutumista ja seurauksia seurataan tarkoin heti sen voimaantulosta alkaen. Systemaattisesta tarkastelusta tulee kuitenkin mahdollista vasta vuonna 2026, kun sosiaalihuollon rakenteisesta Kanta-arkistoinnista on tullut

pakollista. Vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain muutosten käytännön vaikutusten tarkastelu asiakkuuksien rajapintoihin on jäänyt vähäiseksi, ja tässä yhteydessä viimeistään on syytä tätä tutkia.

THL viittaa myös työpaperiinsa 36/2020 (Osaaminen lastensuojelun sosiaalityössä. Esitys asiantuntijuutta tukevasta urapolkumallista.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140803/TYO%202020_036%2016122020%20sa.pdf?sequence=7&isAllowed=y), jossa nostetaan esille lastensuojelun sosiaalityön laadun kannalta tekijöitä ja koulutuksellisia tarpeita.

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?

THL kannattaa ehdotuksia.

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

Luonnoksen kohdassa 4.1. Keskeiset ehdotukset todetaan: ”Esitys sisältää selvennyksen siitä, että palvelutarpeen arviointia ei voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai kolmannen sektorin toimijalta.”. Edellinen esitysluonnos sisälsi tällaisen säännöksen 26 a §:ssä. Nyt ei ehdoteta säädettäväksi uutta 26 a §:ää, mutta nimenomaista säännöstä yksityisiä palveluntuottajia koskien ei ole tässä luonnoksessa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa 26 §:n kohdalla kyllä todetaan, että kyseessä on julkinen hallintotehtävä. Syytä ehdotuksen poistamiseen säännöstasolta ei esitetä.

Ehdotetut muutokset eivät muuta sitä, että lastensuojelu on osa sosiaalihuoltoa, ja lastensuojeluasia on siten aina myös sosiaalihuollon asia. Muutos on lähinnä terminologinen, koska silloin kun sosiaalihuollon asia tulee vireille lastensuojelussa, kyse on lastensuojeluasiasta. Selkeämpää olisi säätää lastensuojelulaissa ”lastensuojeluasian” vireilletulosta.

Toiseen momenttiin ehdotettu muutos aiheuttaa sen, että kun sosiaalihuollossa tulee vireille mikä tahansa lasta koskeva asia, lastensuojelun työntekijöillä on velvollisuus välittömästi arvioida lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarve. Sääntely johtaa tulkintaan, jonka mukaan esimerkiksi vammaisen lapsen henkilökohtaista avustajaa koskeva hakemus vammaispalveluissa aiheuttaa aina lastensuojelussa välittömiä toimenpiteitä. Toisaalta THL kannattaa toimintamallia, jossa palvelutarpeen arviointi tehdään sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden ja lastensuojelun välisessä yhteistyössä, jotta vältytään useilta peräkkäisiltä prosesseilta.

Kolmannessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että palvelutarpeen arvioinnista laaditaan yhteenveto, jos lastensuojelun tukitoimia ei tarvita. Onko tarkoitus säätää uudesta yhteenvetoasiakirjasta? Palvelutarpeen arvioinnissa laaditaan palvelutarpeen arvio, joka kuuluu sosiaalihuollon määrämuotoisiin asiakasasiakirjoihin.

Viimeisen momentin mukaan lapsi on sosiaalihuollon asiakas asian vireilletulokäsittelyn ja palvelutarpeen arvioinnin aikana. Sosiaalihuollon asiakkuudesta säädetään sosiaalihuoltolain 34.2 §:ssä: ”Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja”. Tämän säännöksen mukaan lapsi, jota koskeva asia on tullut vireille sosiaalihuollossa, on ilman erillistä säännöstäkin sosiaalihuollon asiakas. Myös vireilletulon syiden kirjaamisvelvollisuutta koskeva kirjaus on turha, koska tätä koskevat säännökset ovat jo olemassa ja ne on huomioitu asiakasasiakirjarakenteissa siten, että kaikista vireilletuloasiakirjoista ja niiden käsittelyn asiakirjoista ilmenevät vireilletulon perusteet.

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

THL pitää ehdotuksen tarkoitusta hyvänä. On kuitenkin vaarana, että sääntely luo käytännössä epäselvyyttä, koska ”tehostettu avohuollon tukitoimi” on ainakin osittain päällekkäinen tukitoimi tehostetun perhetyön ja kotiin vietävän perhekuntoutuksen kanssa. Lisäksi on vaarana, että muodostuu uusi porrasteisuus, mikä on omiaan pitkittämään lapsen oikeanlaisen avun saantia: sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut -> lastensuojelun avohuollon tukitoimet -> lastensuojelun tehostetut avohuollon tukitoimet. THL kannattaa sitä, että poistetaan nykyinen kiireellistä avohuollon tukitoimintaa koskeva 37 b § yksityiskohtaisissa perusteluissa mainituista syistä.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmia myös sosiaalipalveluiden luokituksen näkökulmasta. On syytä määritellä tarkoin, mistä on kyse ja mikä on ero ”tavalliseen” avohuollon tukitoimeen: onko uusi palvelutehtävä, vai työmenetelmä tai työtapana.

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?

THL kannattaa ehdotuksia, mutta toteaa, että on tarpeen selkiyttää lastensuojelulain mukaista päihdehoitoa päihdehuoltolain mukaisiin palveluihin. Lisäksi THL kiinnittää edelleen huomiota siihen, että päihdeongelma on harvemmin lapsen ainoa ongelma, tai on vain monien muiden ongelmien ilmenemismuoto. On siis huolehdittava siitä, ettei 49 a §:n mukainen vaativan sijaishuollon luokittelu johda siihen, että lapsi joutuu vaihtamaan sijaishuoltopaikkaa sen vuoksi, että sijoituspäätöksen jälkeen arvioidaan avun tarpeen muuttuneen. Lapsen on saatava apu sijaishuoltopaikkaansa tarpeidensa mukaan, eikä lasta tule siirtää paikasta toiseen saadakseen apua. On syytä huomioida myös rikoksia tekemällä oireilevat lapset ja suhde rikosseuraamusjärjestelmään.

THL kannattaa myös ehdotettua 49 b §:ää. THL kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että buprenorfiinista vieroittaminen kestää useita viikkoja, jolloin vieroitusta koskeva määräajat eivät välttämättä ole siltä osin riittäviä

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

Perusteluosiossa on hyvin avattu taustaa ehdotetulle sääntelylle (lapsen perusoikeudet ja julkisen vallan käyttö). Toisaalta päätös jaksosta tehdään kunnan sosiaalitoimessa ja rajoitusten osalta 61 §:ään ehdotetaan lisäystä: ”Tämän luvun nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, maakuntaan, kuntaan tai kuntayhtymään.” Ehdotetun sääntelyn ei-toivottu vaikutus saattaa ensinnäkin olla, ettei paikkoja ole riittävästi. Toinen on, että lapsi joutuu vaihtamaan sijaishuoltopaikkaa päästäkseen erityisen huolenpidon piiriin. Erityinen huolenpito, sen vaikuttavuus ja sääntelyn vaikutukset vaativat seuranta- ja tutkimusta.

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?

THL kannattaa ehdotuksia sinänsä, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei ole avattu määrien taustaa ja suhdetta esim. lasten- ja nuorisopsykiatristen yksiköiden henkilömitoituksiin; lapsen kasvatusta ja huolenpito saattaa olla aivan yhtä vaativaa vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon yksiköissä.

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

THL kannattaa ehdotusta.

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. Poliisin 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?

THL kannattaa ehdotuksia.

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?

Ei kommentoitavaa.

11. Vapaamuotoiset huomiot edellä mainittuihin säännöksiin:

Terveystieteiden erityisten velvollisuuksien osalta (esim. 15 §) THL muistuttaa edelleen, etteivät lasten- ja nuorisopsykiatristen palveluiden saatavuuden ongelmat ratkea ehdotetulla sääntelyllä. Joiltain osin voitaneen ajatella, että ehdotettu velvoittavuus aiheuttaa sen, että ko. terveydenhuollon palveluita tarvitseva lapsi tosiasiallisesti saa tarvitsemansa palvelut paremmin. Edelleenkin ei ole käsitelty suhdetta STM:n kiireettömän hoidon perusteisiin. Edelleen on myös huomioitava ei-toivottu vaikutus, että perheitä ohjataan lastensuojelun asiakkuuteen, jotta palveluita järjestäisi nopeammin.

25 b §: luonnoksessa ehdotetaan kunnan rekisterinpitovelvollisuutta laajennettavaksi kattamaan myös ennakkolliset lastensuojeluilmoitukset. Juuri eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa olevassa

HE:ssa uudeksi asiakastietolaiksi ehdotetaan kyseisen säännöksen muuttamista siten, että myös lastensuojeluilmoitukset tallennetaan sosiaalihuollon asiakasrekisteriin (ks. HE 212/2020, perustelut sivulta 141). Säännöksen nimeä ollaan muuttamassa muotoon: ”Lastensuojeluilmoitusten tallentaminen sosiaalihuollon asiakasrekisteriin”. Samalla ollaan muuttamassa asiakasasiakirjalain 22 §:ää siten, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjat tallennetaan sosiaalihuollon asiakasrekisteriin, ja ilmoitusrekisterin ylläpitovelvollisuus lakkaa. Asiakasasiakirjalain mukainen ilmoitusrekisterihän on kattanutkin myös ennakkolliset lastensuojeluilmoitukset sekä niiden käsittelyn asiakirjat. Nyt nämä rekisteritiedot yhdistetään asiakasrekisteriin.

Säännöksessä viitataan myös lastensuojelun asiakasrekisteriin. Vuonna 2015 voimaan tullessa asiakasasiakirjalaisissa säädetään sosiaalihuollon henkilörekistereistä 22 §:ssä. Niin sanottuja sosiaalihuollon erillisrekistereitä, kuten lastensuojelun asiakasrekisteriä, ei enää pidä olla olemassa, koska niille ei ole laillista perustetta.

Säännökseen ehdotetaan myös kirjattavaksi, että nekin ilmoitukset, jotka eivät johda toimenpiteisiin, ”jätetään rekisteriin”. Tämä on erittäin epämääräinen säännös ja jää epäselväksi, mitä ”jättämisellä” tarkoitetaan. Rekisteriin tallennettavilla asiakirjoilla on säilytysajat, eikä ehdotettu säännös toisi asiaan lisäarvoa, vaan päinvastoin on omiaan luomaan sekavuutta.

30 § ja 30 a §: Lapsen aktiivisen toimijuuden kannalta THL ei pidä hyvänä ilmaisua, jonka mukaan suunnitelma laaditaan ”lapselle”. Parempi olisi ilmaisu: ”Lapsella on oltava voimassa oleva asiakassuunnitelma.” ja ”Sijaishuollossa olevalla lapsella on oltava voimassa oleva hoito- ja kasvatussuunnitelma, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Jos lapsella ei ole suunnitelmaa, tulee se laatia viipymättä...”. THL edelleen esittää, että toimeksiantosuhteisen perhehoidon osalta säädettäisiin hoito- ja kasvatussuunnitelman laatiminen sosiaalityöntekijän vastuulle, mutta laatiminen tapahtuisi yhteistyössä perhehoitajan kanssa.

41 §: Luonnoksesta ei ilmene, miksi siitä on poistettu ensimmäisessä luonnoksessa ehdotettu 3 momentti: ”Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelua ei voi siirtää yksityisen toimijan tehtäväksi.” Tosin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että valmistelu on virkavastuulla tehtävää, joten asiaan ei jääne tulkinnanvaraisuutta.

78 §: THL kannattaa ehdotusta. THL pitää kuitenkin puutteena sitä, että luonnoksessa ei oteta kantaa erilliseen rekisteriin kunnan alueelle sijoitetuista lapsista. Onko tällaisen erillisen rekisterin ylläpito edelleen tarpeellista, kun tiedot sijoituksista tallennetaan rakenteisessa muodossa sosiaalihuollon asiakastiedon arkistoon? Käytäntö johtaa siihen, että samat tiedot ovat sekä ilmoittajakunnan asiakasrekisterissä että sijoituskunnan erillisessä rekisterissä. THL viittaa edellisessä lausunnossaan esittämäänsä huomioon, että lastensuojelulain terminologian on syytä olla yhtenevä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain terminologian kanssa.

Laki ja asetus valtion lastensuojelulaitoksesta: THL kiinnittää vielä huomiota terminologiaan. Selkeintä olisi käyttää termiä ”valtion lastensuojeluyksiköt” kattamaan sekä valtion koulukodit että vankilan perheosasto. Kun laissa ja asetuksessa tarkoitetaan pelkästään valtion koulukoteja, selkeintä olisi käyttää termiä ”valtion koulukodit” (esim. 2 § 1 ja 2 mom, 3 § 2 mom, 9 § 1 mom). Kun tarkoitetaan vankilan perheosastoa, olisi vastaavasti selkeintä käyttää termiä ”vankilan perheosasto”. THL viittaa myös edelliseen lausuntoonsa siinä, ettei näe syytä sille, miksei THL voi olla neuvottelukunnan asettaja (lain 4 § 2 mom). THL toteaa myös, että ehdotettuun lakiin olisi syytä sisällyttää se, että sijoittaminen valtion koulukotiin on viimesijaista: vrt. voimassa olevan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä annetun lain (1379/2010) 1 § 2 mom.

Lopuksi THL muistuttaa siitä, että sijaishuoltoa koskevat muutosehdotukset koskevat lähes ainoastaan laitoshuoltoa. THL pitää välttämättömänä sitä, että myös lastensuojelun perhehoitoa koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet otetaan mahdollisimman pian käsittelyyn.

Tervo Jaana
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL