

Annika Korpela, Aila Puustinen-Korhonen,
Juho Ruskoaho, Mirja-Maija Tossavainen,
Sami Uotinen

Lausunto
27.5.2021
470/03.01.00/2021

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi
tiina.muinonen@stm.fi
susanna.hoikkala@stm.fi

Lausuntopyyntöne 22.4.2021, VN/463/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta lasten- suojauslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelun sosiaali- työntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuo- den 2022 alusta ja 30 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. (13 b §)

Vaativan sijaishuollon työryhmän ehdotuksen ja hallitusohjelman mukaan 30 lasta/sosiaalityöntekijä mitoitus tulisi voimaan vasta 1.1.2024. Nyt HE-luonnoksessa esitetään voimaantuloa aikaistettavan vuodella. Voimaantuloa ei tulisi aikaistaa, jotta kunnille ja kuntayhtymille jää aikaa valmistautua toimintoihin järjestämällä ja mahdollisesti lisärekrutointia tekemällä lain velvoitteiden toteuttamiseen.

Koulutuspaikkojen määrän tarve muutosesityksen vuoksi ja so- siaalian koulutuspolkujen kehittäminen

Ehdotettu sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajoittaminen vaatii lastensuojelussa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrän lisäämistä ja tätä kautta myös uusien sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusehdot täyttävien henkilöiden kouluttamista lisää työmarkkinoiden käyttöön.

Tässä yhteydessä halutaan kiinnittää huomiota siihen, että on olennaista kehittää sosiaalialan koulutuspolkuja siten, että ne mahdollistavat jo sosiaalialan toimintaympäristön asiakastyössä työskenteleville sosiaalialan ammattihenkilöille joustavat koulutuspolut hankkia lisäosaamista ja kelpoisuuksia. On kiireellisesti arvioitava erilaisia osaamista täydentäviä muuntokoulutusvaihtoehtoja mm. sosionomeille (AMK ja YAMK) ja muiden sosiaalitiiteen



koulutusohjelman suorittaneille sekä opintopolkujen kehittämistä sosiaalialalla laajemmin kattamaan myös toisen asteen tutkinnoista korkeakouluihin siirtymisen. Nämä ovat keskeisiä keinoja sekä kansalliseen tavoitteeseen koulutusasteen nostamisesta sekä vastauksena kasvavaan työvoimatarpeeseen. On kohtuutonta ja epätarkoituksenmukaista, että esimerkiksi uuden kelpoisuuden hankkimiseksi uuden tutkinnon suorittamista vaativampaa asiakastyötä varten, koulutuksessa ei oteta riittävästi huomioon alalla aikaisemmin hankittua osaamista. Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen menetelmiä on kehitettävä alan koulutuksissa. Ehdotamme kiireellisesti perustettavaksi kehittämisryhmän määrittelemään alan koulutusten ja koulutuspolkujen tarkasteluun ja kehittämiseen.

Muutosten rahoituksesta

Toistaiseksi kehyksissä on sovittu 9 miljoonan rahoituksesta, jolla saadaan asetettua kriteeri 35 asiakkaaseen per lastensuojelun työntekijä. Jotta päästäisiin 30 asiakkaaseen per työntekijä, tarvitaan lisärahaa 21,7 miljoonaa euroa, jotta uudet tehtävät tulee katettua täysimääräisesti valtion toimesta. Eduskuntaan lakiesitykset eivät voi koskaan mennä ennen kuin tarvittavat rahat ovat olemassa. Mitoitus on uusi tehtävä, jolloin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on lisättävä tämän uudistuksen kunnille aiheuttamat kustannukset täysimääräisenä.

Jos rahoitukseen otetaan huomioon myös EHO-uudistuksen kustannukset, kustannukset olisivat yhteensä 10,4 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 27,3 miljoonaa euroa vuonna 2023 jne.

Sosiaalityöntekijöiden määrästä ja henkilöstön saatavuudesta

Eri tilastolähteistä tarkasteluna havaitaan, että sosiaalityöntekijät ovat ammattiryhmä, jossa on huutava pula työvoimasta. Se on myös ammattiryhmä, josta olevaa työvoimapolua ei voida nopeasti ja helposti työperäisellä maahanmuutolla korjata, koska sosiaalityöntekijänä toimiminen vaatii erityistä osaamista mm. lainsäädännöstä. Siksi työvoimatarpeeseen vastaaminen tapahtuu enimmäkseen koulutusjärjestelmän kautta, niin peruskoulutuksen kuin erilaisten muuntokoulutusten avulla. TEM:n ylläpitämän ammattibarometrin mukaan sosiaalityön erityisasiantuntija ovat olleet top15 työvoimapolu-alojen listalla kaikkina mittaushetkinä vuodesta 2016 eteenpäin ja alhaisimmillaan listalla sijalla 8. Viimeiset 3 mittausa vuodelta 2019 - 2020 osoittavat, että pula sosiaalityöntekijöistä on pahentunut ja ne ovat olleet työvoimapolu-alojen listalla sijoilla 1-2, vaikka samaan aikaan työvoimapolu on pahentunut monen muunkin ammattiryhmän kohdalla.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat kuntasektorilla olevista ammattiryhmistä eräs pahimmista työvoimapolu-aloista, kuten KT Kuntatyöntekijien vuoden 2019 oleva työvoimatiedustelu osoittaa. (<https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2020/kuntasektorin-tyovoimavaje-pysynyt-vahaisena>). Kuntasektorilla tuolloin muutama vuosi sitten keskimäärin tutkimuspäivänä kokonaan hoitamatta olleiden vakanssien määrä oli vähäinen. Kuitenkin juuri lastensuojelussa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ryhmässä vaje oli koko kuntasektorin suurimpia, lähes 10 %. Eri lähteiden mukaan kahden viimeisen vuoden aikana työvoimapolu on yleisesti maassamme pahentunut.

Työvoimapulaa tyypillisesti mitataan KT:n selvityksessäkin olleesta näkökulmasta, että onko tehtävä ollut täytetty tutkimuspäivänä. Ajatus tässä lähtökohdassa on palvelulähtöinen, eli onko palvelua ollut tutkimuspäivänä tuottamassa joku henkilö. Mittaustapa antaa työvoimatilanteesta todellisuutta ruusuisemman kuvan. Ensiksikään sijaisella, vuokratyöntekijällä tai opiskelijalla täytetyt tehtävät eivät näyttäyty vajeena. Jos avoin tehtävä saadaan täytettyä vuokratyöntekijällä keskimäärin kerran viikossa, joka sattuu olemaan töissä tutkimuspäivänä, tilannetta ei tulkita vajeeksi. Tarkastelutapa ei myöskään ota kantaa tehtävän vaatimaan koulutukseen. Toisekseen kyselyihin ilmoitetaan tehtävät, joita aktiivisesti yritetään täyttää. Mikäli esim. säästösyystä tehtävään ei ole haettu ketään, nämä vakanssit eivät näy tiedustelussa. Toisaalta vaikka tyhjiä vakansseja olisi viisi, ja on haettu kolmeen paikkaan henkilöä, eikä näihin ole hakijoita, ilmoitetaan vajeeksi kolme paikkaa. Kolmanneksi vakanssipohjainen ajatustapa lähtee liikkeelle oletuksesta, että vakanssien määrä olisi oikein mitoitettu tarpeeseen nähden. Usein palkattaisiin enemmänkin, kuin mitä hallinnollisia vakansseja on sillä hetkellä tarjolla, jos vain hakijoita olisi.

Tämän vuoksi työvoimapulaa ja henkilöstön tarvetta voi mitata myös muilla tavoilla. Keva on julkaissut tästä tuoreita muita selvityksiä: (<https://www.keva.fi/blogi-kirjoitukset/hyvinvointipalvelumme-vaarassa---tyovoimapula-pahenemassa/>). Kevan tekemän tuoreen selvityksen mukaan pelkästään kuntasektorille sosiaalityöntekijöitä palkattaisiin peräti 2 655, jos heitä olisi saatavilla. Luku on suorastaan häkellyttävän suuri ja antaa mitattavaksi sosiaalityöntekijävajeeksi aivan eri suuruusluokkaa olevan arvion kuin mitä vakanssipohjainen laskentatapa antaa. (https://www.keva.fi/contentassets/9034ce5888f14123996a6b41b9c315ea/kevan_kuntien_tyovoimaennuste_2030_esitys_180221.pdf). Sosiaalityöntekijöistä siis ammattiryhmänä on merkittävä pula mutta erityisesti tämä kohdistuu lastensuojelussa toimiviin sosiaalityöntekijöihin. Uusien valmistuvien sosiaalityöntekijöiden tarvetta korostaa myös Kevan julkaisemat julkisen sektorin eläköitymisennusteet, joista nähdään, että vajaa kolmannes sosiaalityöntekijöistä eläköityy seuraavan 10 vuoden aikana: (<https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/kunta-alaan-ja-valtion-elakoitymisennuste-2020-2039.pdf>)

Sosiaalitieteistä valmistuneiden työttömyys on noin 4-6%, hiukan mittaustajankohdasta vaihdellen. Työttömyys on siis tässä ryhmässä vähäistä, kuten korkeakoulutetuilla yleensäkin, mutta erityisesti voidaan olettaa, että sosiaalityöstä valmistuneilla se on lähes olematonta. Sosiaalitieteiden tutkinnot sisältävät myös muita pääaineita, joille suoria ammattikelpoisuutta edellyttäviä tehtäviä ei työmarkkinoilla ole, joten näillä tutkinnoilla työllistyminen on sosiaalityötä pääaineena lukeneisiin verrattuna hiukan haastavampaa.

Eri uudistusten yhteisvaikutuksesta henkilöstötarpeeseen

On huomioitava, että tällä hallituskaudella on tulossa paljon erilaisia terveydenhuollon laillistettuja ammattilaisia koskevia lakeja ja mitoituksia. Kuntien mahdollisuudet järjestää lakisäätteisiä velvoitteita eri saatavilla olevien ammattilaisten työpanoksia yhdistäen ja hyödyntäen heikkenee, mitä useampaa toimintoa koskee tiukkenevat ja samoihin aikoihin voimaan tulevat määräykset. Sosiaalityöntekijät työskentelevät usein moniammatillisissa tiimeissä, joissa työskentelee heidän lisäksi monia muita terveydenhuollon

koulutettuja ammattihenkilöistä. Samaan aikaan on tulossa mitoituksia koskien lastensuojelua, EHO-jaksoja, opiskeluterveydenhuoltoa, muista mitoituksista ja hoitotakuista puhumattakaan. Tämä on useille palveluiden järjestäjille haaste, kun lakiuudistukset edellyttävät uusia ammattilaisia ja juuri niihin tehtäviin, joissa jo nykyään kärsitään työvoimapulasta.

Kaikkien yllä mainittujen tilastolähteiden perusteella on kiistatonta, että sosiaalityöntekijöistä on merkittävää työvoimapulaa. Kun sosiaalityöntekijöistä on pulaa, käytännössä kilpailu työvoimasta johtaa siihen, että kun joku saa rekrytoitua sosiaalityöntekijän, hänet rekrytoidaan toisesta sosiaalityöntekijän tehtävästä, jolloin hän on joltain toiselta työnantajalta pois. Sosiaalityöntekijöitä ei myöskään heidän vahvan työmarkkinatilanteensa ja ansiotasonsa huomioiden juurikaan työskentele sellaisissa tehtävissä, joissa heidän sosiaalityöntekijän koulutuksestaan ei olisi hyötyä, eli he ovat pääsääntöisesti koulutusta vastaavissa töissä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojeluviranomaisen kansainvälisestä toimivallasta (17 §), lastensuojelun järjestämis- ja kustannusvastuusta kansainvälisissä tilanteissa (17 a §) sekä lastensuojelun tarpeen arvioinnista ulkomailta (17 b §)

Ehdotettu uusi 1 momentti on vaikeaselkoinen, tulkinnanvarainen ja laajentaa lastensuojeluviranomaisten toimivaltaa kansainvälisissä tilanteissa. Säännös on kirjoitettu siten, että säännöstä sovelletaan, ellei kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu. Nykyinen sääntely lähtee siitä, että määritellään vastuussa oleva kunta silloin kun kansainvälisissä sopimusten perusteella toimivalta kuuluu Suomelle.

Ehdotetun uuden säännöksen perusteella lastensuojelua voidaan järjestää Suomessa, vaikka lapsella ei asian vireille tullessa ole asuin- tai oleskelupaikkaa Suomessa, jos ainakin toisella lapsen vanhemmista on tai on ollut Suomen kansalaisuus taikka lapsella kiinteä yhteys Suomeen. Perustelujen mukaa kiinteän yhteyden käsillä olo on harkittava tapauskohtaisesti. Harkinnassa huomioon otettavia seikkoja voivat olla esimerkiksi toinen vanhempi, isovanhempi tai muu lapselle erityisen läheinen henkilö Suomessa tai se, että lapsi on käynyt koulua tai asunut aiemmin Suomessa.

Huomattava on, että pelkkä kiinteä yhteys riittää - tällöin esim. vanhempien kansalaisuudella ei ole merkitystä. Periaatteessa lastensuojeluviranomaisen toimivalta voi syntyä, jos Suomessa asuu henkilö, joka on ulkomailta asuvalle lapselle jollakin tavoin erityisen läheinen.

Perusteluissa säännöstä ei ole kovin laajalti avattu ja lisäksi vaikutusarvioinnit säännöksen osalta puuttuvat. Tarvittavia resursseja, jotka tapauskohtaisesti voinevat olla merkittäviäkin, ei ole arvioitu. Myöskään kansainvälistä vertailua muiden maiden lainsäädäntöön ei ole tältä osin tehty. Perusteluissa on viitattu yleisiin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja yleiseen oikeuskehitykseen kansainvälisyksityisoikeudellisissa asioissa. Näitäkään ei ole tarkemmin yksilöity.

Epäselväksi jää myös se, syntyykö toimivallan myötä lastensuojeluviranomaiselle velvollisuus toimia. Tarkoittaako mahdollisuus järjestää myös velvollisuutta järjestää vai jääkö viranomaiselle harkintavaltaa? Viranomaisen

toimivallan rajat jäävät joka tapauksessa epämääräisiksi ja riippuvaiseksi esim. siitä kuinka säännöksen tarkoittama kiinteä yhteys tulee viranomaisen tietoon.

Kuntaliitto ei kannata ehdotettua säännöstä esitetystä muodosta. Säännöksen taustalla on ilmeisesti osin viime vuosina esillä olleet yksittäistapaukset. Yksittäistapausten pohjalta laadittavan ja suureen kattavuuteen pyrkivän sääntelyn ongelma on se, että säännöksestä muodostuu hyvin tulkinnanvarainen, tarpeettoman laaja, vaikutuksiltaan vaikeasti arvioitava. Myös suhde asiaa sääteleviin kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluviin sopimuksiin on tarkemmin tarkasteltava ja tarvittaessa ko. sopimusten sisältöä voisi olla tarpeellista avata näissä säännöksissä.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta ja lapsen palvelutarpeen arvioinnista (26 §)

Ehdotettu pykälä on kohtuullisen selkeä. On kannatettavaa selkeyttää, että palvelutarpeen arviointi on viranomaistoimintaa, jota ei voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai kolmannen sektorin toimijalta.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän tehostetusta avohuollon tukitoimesta (37 b §)

Ehdotetun 36 §:n mukaan säännöksessä yksilöidyt palvelut ja tuki on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen. On huomattava, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ei ole toimivaltaa päättää esim. varhaiskasvatuksen tai terveydenhuollon palveluista. Ehdotettua säännöstä on tältä osin muutettava.

Sääntelyehdotus (37 b §) ei ole riittävän selkeä suhteessa muihin avohuollon palveluihin. Se ei myöskään ole kovinkaan toteuttamiskelpoinen. Jotta tehostettu avohuollon tukitoimi kotiin vietävänä räätälöitynä moniammatillisenä palveluna voisi toteutua tarkoitetulla tavalla, tulisi vanhempien täysimääräinen osallistuminen avohuollon tehostettuun tukeen varmistaa siten, että vanhempien taloudelliset mahdollisuudet vapautua joko kokonaan tai osittain työelämän velvoitteista määräaikaisesti varmistettaisiin. Tämä voitaisiin tehdä luomalla oikeus Kelan myöntämään kuntoutusrahaan tehostetun avohuollon tukitoimenpiteen aikana. Avohuollon tehostettu tuki tulisi rinnastua käytännössä kuntoutusjaksoon esim. ympärivuorokautisessa perhekuntoutusyksikössä.

Tehostetun avohuollon tukitoimen aikana tulisi voida toteuttaa esimerkiksi lapsen ja vanhemman tutkimusjakso, terapiaa, tuentarpeen arviointia tai esimerkiksi kotisairaala. Käytännössä tällaiset tapaamiset toteutuvat päiväi-kaan, joka useimmiten on vanhemmille myös työaika. Lastensuojelun asias-kasperheitä koskevissa tutkimuksissa on ilmennyt, että monella heistä on lukuisia samanaikaisia kuormitustekijäitä, jotka verottavat vanhemmuuden ja lapsen tukemisen voimavaroja. Tehostetun avohuollon tukitoimen tulisi vähentää kuormitusta eikä tuoda lisäkuormitusta esimerkiksi arkielämän kuormituksen tai taloudellisen huolen muodossa. Vanhempien voimavarat eivät riitä samanaikaiseen työelämän vaatimuksiin ja tehostetun avohuollon tukitoimen edellyttämään täysipainoiseen osallistumiseen. Avohuollon tukitoimesta ei saisi muodostua vanhemmille lisäkuormitus vaan voimavara

ratkaisujen löytymiseen ja huolien vähenemiseen perhe-elämään ja lasten kasvatukseen liittyen.

Vaativa sijaishuolto

Lakiluonnoksen 49 a §:ssä säädetään vaativasta sijaishuollosta. Käsite on lainsäädännössä uusi.

Vaativaa sijaishuoltoa koskevien ehdotusten tekeminen osoittautui hyvin haasteelliseksi Vaativan sijaishuollon työryhmässä. Sitä koskevat ehdotukset saatiin työryhmävaiheessa mukaan ehdotukseen vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa, kesäkuussa 2020. Työryhmän toimikausi päättyi 30.6.2020. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että ehdotuksista ei ennätetty työryhmässä käydä kovinkaan perusteellista keskustelua tai arviointia niiden keskinäisestä suhteesta tai muista vaikutuksista palvelujärjestelmään tai lapsiin. Kuntaliitto ehdotti yhdessä Helsingin, Espoon ja Vantaan lastensuojelun johtajien kanssa ministeriölle kesäkuussa 2020, että työryhmän toimikautta jatkettaisiin puoli vuotta, vuoden 2020 loppuun, jotta vaativaa sijaishuoltoa koskevaa kokonaisuutta ennätettäisiin huolellisesti valmistella.

THL:n laaja selvitys Suomen sijaishuollon yksiköistä ja niiden henkilöstöstä oli tuolloin vasta alkuvaiheessa eikä näin ollen ollut työryhmän käytössä. Selvitys julkaistaneen piakkoin.

Vaativaa sijaishuoltoa järjestettäisiin lastensuojelulaitoksessa. Vaativan sijaishuollon työryhmän työn tavoitteena oli parantaa niiden lasten tarpeenmukaista sijaishuoltoa, jotka tällä hetkellä putoavat palvelujärjestelmässä eri toimialojen välisiin aukkoihin ja monesti jäävät käytännössä ilman tarvitsemiin palveluja sijaishuollossa. Tällaisia lapsia ovat erityisesti he, joilla on hoitoa vaativia mielenterveyden häiriöitä, vammaisuutta ja päihdeongelmia ja -riippuvuuksia, rikollisuutta ja väkivaltaisuutta. Heidän sijaishuoltonsa edellyttää moniammatillista hoitoa ja kuntoutusta ja eri palvelujen integrointia räätälöidysti.

Jatkossa sijaishuolto jakautuisi tavalliseen sijaishuoltoon, vaativaan sijaishuoltoon ja joissakin tapauksissa vielä erityiseen huolenpitoon. Säännöksessä on määritelty viisi vaativan sijaishuollon palvelukokonaisuutta: kiireellinen vastaanotto ja arviointipalvelu, perusopetuksen ja sijaishuollon integroitu palvelu, päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitu palvelu, lasten- ja nuorisopsykiatrian sekä sijaishuollon integroitu palvelu ja vammaispalvelujen ja sijaishuollon integroitu palvelu. Tämä jaottelu johtaa kysymykseen siitä, mitä tarkoitusta ko. jaottelu lainsäädännön tasolla palvelee. Onko tarkoitus, että lastensuojelulaitokset erikoistuvat johonkin noista palvelukokonaisuuksista? Tämä saattaa johtaa siihen, että useammitasoisien sijaishuollon ohella muodostuu myös eriytynyt laitosrakenne. Nämä seikat on syytä huomioida ja kuvata ehdotuksen perusteluissa tarkemmin.

Lasten palvelutarpeet eivät välttämättä noudata em. jakoa. Esimerkiksi vammaisella lapsella voi olla päihdeidenkäyttöä ja päihteitä käyttävillä lapsilla hoitoa vaativia mielenterveyden häiriöitä.

Kiireellisessä vastaanotto- ja arviointiyksikössä vastaanotetaan kiireellisesti sijoitettuja lapsia, joista osalla on vieroitusta vaativa päihdeongelma. Tällöin

myös heidän vieroitushoitoansa tulisi voida hoitaa vastaanotto- ja arviointiyksikössä.

Tavoitteena tulisi siis olla, että lapsi saa tarpeenmukaiset palvelut myös terveydenhuollosta ja vammaispalveluista ilman siirtymistä sijoituspaikasta toiseen. Rakenteen ja sääntelyn tulisi olla joustava. Lienee käytännössä toteutettavissa vaihtoehto, että vaativaa sijaishuoltoa tarjoava yksikön palvelut sinne sijoitettaville lapsille painottuvat jollekin osa-alueelle. Lapsen sijaishuoltoapaikan valinnassa joudutaan sitten tekemään punnintaa lapsen omien toiveiden, vanhempien toiveiden, lapsen hoidontarpeen ja lapsen edun näkökulmista, jotta jokaiselle lapselle löytyy paras mahdollinen sijoituspaikka vaativan sijaishuollon kokonaisuudesta. Esimerkiksi lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon ja sijaishuollon integroidun toimintayksikön luonteva sijaintipaikka on sairaalan lasten- ja nuorisopsykiatrisen yksikön ja sairaalakoulun läheisyydessä, jolloin psykiatrisen hoito saadaan sairaalasta, opetus sairaalakoulusta ja lastensuojelun ympärivuorokautinen yksikkö tarjoaa turvallista arkea ja mielekästä ikätasoista tekemistä ja työskentelee tiiviisti myös vanhempien kanssa.

Vaativaa sijaishuoltoa tarvitaan, mutta kuinka yksityiskohtaisella tasolla ja mitä tarkoitusta varten siitä on tarpeen säätää lainsäädännössä? Tulisi löytää tapa säätää vaativasta sijaishuollosta siten, että vähennetään riskiä lasten siirtämiseen yksiköstä toiseen, mutta varmistetaan se, että lainsäädännöllä voidaan merkittävästi edistää tarvittavien sijaishuollon integroitujen palvelujen kehittämistä, jotta myös vaativimpiin sijaishuollon tarpeisiin pystytään vastaamaan ja lapset saavat tarvitsemansa hoidon ja kuntoutuksen.

Esityksessä ehdotetaan 49 a §:n 2 momentin c-kohdan päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa (49 b §)

Päihdehoitoa koskeva sääntely muodostaa varsin monimutkaisen ja vaikeasti tulkittavan osan tässä uudessa kokonaisuudessa. Kyseessä on myös yksi vaativan sijaishuollon toimintamuoto. Perustelujen mukaan pykälässä säädettyjen toimenpiteiden käyttö olisi rajattu vain vaativan sijaishuollon päihdehoidon- ja kuntoutuspalvelujen integroituihin laitoksiin. Rakenteeltaan päihdehoitoa koskeva sääntely muistuttaa läheisesti erityisen huolenpidon sääntelyä. Myös erityisessä huolenpidossa voidaan toteuttaa päihdehoitoa. Toisaalta erityistä huolenpitoa voidaan toteuttaa vain julkisissa laitoksissa, kun taas päihdehoito on mahdollista myös yksityisellä puolella. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko toiminnan luonteessa siinä määrin eroa, että raja merkittävän julkisen vallan käyttämisen osalta menee juuri tässä? Uudet ehdotetut erityiset rajoitukset olisivat jokseenkin samat erityisessä huolenpidossa sekä päihdehoidon vieroitus- ja kuntoutushoidon jaksoilla. Liikkumisvapauden rajoittamisen osalta on toisaalta omaa erillissääntelyä erityisessä huolenpidossa. Muutoin sisällöllisesti erityinen huolenpito ja päihdevieroituksen ja kuntoutuksen jaksot tulevat hyvin lähelle toisiaan, päihteenkäytön hillintä on molemmissa painokkaasti mukana.

Liikkumisvapauden rajoittaminen on päihdehoidossa sama kuin muutoinkin laitoksissa. Ilmeisesti vain yhteydenpidon rajoittamiset ja kehon ulkoinen tarkastus poikkeavat muista laitoksista. Kuinkahan suuri osa vaativan sijaishuollon asiakkaista on päihdeongelmaisia? Pitäisikö päihdehoito ja kuntoutus

rajoituksineen olla mahdollista muissakin vaativan sijaishuollon yksiköissä, kuten arviointi- ja vastaanottoyksikössä, kuin vain osassa. Pitäisikö valmistelua viedä eteenpäin siten, että päihdehoidon erityiset rajoitukset olisivat käytettävissä, kun tällaista päihdevieroituksen/kuntoutuksen jaksoa toteutetaan vaativassa sijaishuollossa ylipäätään - ilman, että sitä sidotaan tiettyyn vaativan sijaishuollon laitostyyppiin. Erityisedellytyksiä voisi toki olla.

Ehdotus herättää myös kysymyksen, pitäisikö jatkossa myös erityisen huolenpidon jakson aikana tehdä nämä erilliset päätökset päihdehoidosta, kun erityisen huolenpidon aikana hoidetaan päihdeongelmaa.

Esityksessä ehdotetaan erityisen huolenpidon palvelun tuottamisen keskittämistä julkisen sektorin toimijoille (60 d §).

Erityisen huolenpidon jakso 60 a §

Erityisen huolenpidon sääntely siirtyy lain systematiikassa rajoitustoimenpiteitten luvusta sijaishuoltoa käsittelevään lukuun. Erityiseen huolenpitoon ei jatkossa ilman erillistä päätöstä liity liikkumisvapauden rajoittamista. Erityistä huolenpitoa voitaisiin järjestää vain sijaishuollon ja perusopetuksen integroidussa laitoshoidossa valtion lastensuojeluyksikössä (valtion koulukodit) sekä kunnan omistamassa lastensuojelulaitoksessa, joka täyttää säädetyt edellytykset. Yksityisesti omistetuissa laitoksissa ei erityistä huolenpitoa voida järjestää. Tämä tarkoittaa sitä, että jos yksityisessä lastensuojelulaitoksessa olevalle lapselle on tarpeen järjestää erityistä huolenpitoa, on hänen siirryttävä ko. muuhun yksikköön.

Suomessa on tällä hetkellä arviolta 55 erityisen huolenpidon paikkaa. Niistä on jatkuva pula. Lapset joutuvat myös jonottamaan erityisen huolenpidon jaksolle pääsyä. Tässä tilanteessa on yksiselitteisesti huononnut palvelujärjestelmään tehdä lainsäädäntöä, joka vähentää erityisen huolenpidon tarjontaa.

Valtion koulukotien lisäksi yksityiset koulukodit (2 kpl) ovat merkittävä erityisen huolenpidon tarjoaja ja niillä on myös perusopetuksen järjestämislupa. Ne ovat pystyneet tarjoamaan laadukasta erityistä huolenpitoa. Ehdotuksen mukaan yksityiset palveluntuottajat voisivat kuitenkin tarjota jatkossakin päihdevieroituksen ja -kuntoutuksen hoitajaksoja, joilla olisi mahdollista käyttää jokseenkin samoja perusoikeuksia rajoittavia rajoitustoimenpiteitä kuin erityisessä huolenpidossa. Tältä osin jää epäselväksi, miksi päihdehoidon osalta julkisen vallan käyttö muodostuisi vähemmän merkittäväksi kuin erityisessä huolenpidossa.

Kuntaliitto ehdottaa jatkovalmistelussa vielä harkittavaksi, että erityinen huolenpito olisi yksi vaativan sijaishuollon muoto. Sitä tulisi voida järjestää alueelliseen tarpeeseen perustuen esimerkiksi osana kunnallista sijaishuoltoa sijaishuollon yksiköiden yhteydessä eriytetyissä yksiköissään. Esimerkiksi nuorisokodin yhteydessä voisi olla kolmipaikkainen erityisen huolenpidon yksikkö. Nykyiset yksityiset ja valtion koulukodit voisivat jatkossakin erityistä huolenpitoa tuottaa.

Esityksessä ehdotetaan vähimmäishenkilöstömitoituksia vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin (59 a §). Mitoitukset porrastetaan vuosille 2022–2026, täysimääräisinä mitoitus tulisivat voimaan vuonna 2026

Ehdotus ei ole toteuttamiskelpoinen. Sijaishuollossa on nykyisinkin valtava henkilöstöpula. Monet yksiköt pyörivät liian paljon sijaistusten ja keikkalaitosten varassa. Tämä heikentää sijaishuollon pysyvyyden ja jatkuvuuden mahdollisuuksia ja sijaishuollon laatua. Henkilöstöpula on jatkunut jo vuosia eikä helpotusta näy tulevaisuudessakaan, koska eläköityminen jatkuu tulevina vuosina enenevässä määrin. Tulisi etsiä ratkaisuja koulutusrakenteiden puolelta ja luoda nykyistä enemmän koulutusväyliä suuntautua lastensuojelun osaamisalalle ja erikoistua myös tällä osaamisalalle.

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

Sääntely on kohtuullisen selkeä. Kuten muissakin rajoitustoimenpiteissä, niin tässäkin on tärkeää, että laitoksen henkilökuntaa toimeenpanon yhteydessä koulutetaan, jotta he osaavat soveltaa pykälää oikein.

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

Sääntely on osittain selkeä. Sääntely toivottavasti vahvistaa poliisin velvollisuutta toimia virka-apu pyynnön johdosta. Kuten perusteluissa tuodaan esiin, harkitsee poliisi kuitenkin saatuaan virka-apu pyynnön, onko tarpeellista antaa virka-apua.

Sekä kiinniotto käsitettä 69 a §:ssä ja kiinnipitämisen käsitettä olisi hyvä täsmentää.

Kiinnipitämisestä säädetään nyt kolmessa eri pykälässä, 68 §, 68a § ja 69 a §:ssä. Kiinnipitäminen on yksi käytetyimmistä rajoitustoimenpiteistä (s. 67) lastensuojelussa, joten sen sääntely pitäisi olla selkeää. Onko tärkeää, että on selkeästi ilmaistu mitä kiinniottolla ja kiinnipitämisellä tarkoitetaan. Nyt perusteluissa täsmennetään, ettei kiinniottaminen tarkoita minkäänlaista lapsen fyysistä koskettamista, vaikka terminä kiinniotto viittaa jonkinlaiseen fyysiseen kosketukseen. Jos termit eivät ole tarpeeksi selkeitä on vaarana, että pykälää sovelletaan väärin tai ne jätetään kokonaan soveltamatta. Tämä ei ole kenenkään lapsen etu.

Säännöksessä tarkoitettun poliisin virka-avun tulisi olla maksutonta.

Esitys sisältää muutoksia työryhmän ehdotuksiin päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson aikana tehtävistä rajoitustoimenpiteistä ja yhteydenpidon erityisestä rajoittamisesta (71 § ja 72 §)

Erityinen huolenpito, joka jo tähänkin asti on palvellut erityisesti päihteitä käyttäviä lapsia ja päihdehoidon vieroitus- ja kuntoutushoito ovat sisällöllisesti nyt hyvin lähellä toisiaan. Olisi vielä arvioitava, onko niistä tarpeen ja mistä syystä säätää erikseen ja missä määrin on tarpeen niiden osalta olla erityisiä perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä.

Perusoikeuksien rajoittaminen sijaishuollossa, erityiset huomiot

Hallituksen esitykseen on sisällytetty työryhmäraportin lausuntokierroksen jälkeen huomattava määrä monimutkaisia säännöksiä, jotka koskevat perusoikeuksien rajoittamista sijaishuollossa. On kysyttävä, selkiinnyttävätkö ne vai vaikeuttavatko toimeenpanoa.

Sen lisäksi, mitä tässä lausunnossa on aiemmin sanottu eräistä rajoitustoimenpiteistä koskevista ehdotuksista Kuntaliitto haluaa korostaa, että lainsäädännön tulee olla selkeää ja ymmärrettävää sekä sitä soveltaville sosiaalityöntekijöille, sijaishuollon henkilöstölle että lapsille ja heidän vanhemmilleen. Tässä lausunnolla olevassa ehdotuksessa on lukuisia kohtia, jotka aiheuttavat kysymyksiä moninkertaisesta päätöksenteosta ja sekavista käsitteistä. Niiden osalta ehdotuksia on selkeytettävä, jotta toimeenpanossa onnistutaan ja perusoikeuksien rajoittamista koskevat säännökset tulevat oikealla tavalla sijaishuollossa myös sovellettaviksi.

Terveydenhuollon palvelujen varmistaminen sijoitetuille lapsille

Terveydenhuollon osalta on toimeenpanon kannalta jokseenkin mahdotonta, että saataisiin 60 §:ssä ehdotettu lääketieteellinen ja psykologinen osaaminen jopa pysyvällä toimintamallilla vaativan sijaishuollon laitoksiin ja samanaikaisesti on velvoitettu julkinen terveydenhuolto osallistumaan hoidon toteuttamiseen vaativan sijaishuollon yksiköissä. Tämä on päällekkäinen rakenne. Samanaikaisesti perusterveydenhuollossa on lääkäripula, samoin kuin psykologeista on pula esim. opiskeluhuollon psykologipalveluissa. Pulaa on myös lasten- ja nuorisopsykiatreista, päihdelääkäreistä puhumattakaan. Mitkä olisivat 60 §:ssä edellytettyjen lääketieteellisten ja psykologisten asiantuntijoiden tehtävät näissä laitoksissa ja miten ne suhteutuvat julkiselle terveydenhuollolle asetettuihin velvoitteisiin?

Lisäksi eristämisen (70 §) osalta olisi sijaishuollon laitousyksiköissä varauduttava tekemään lapselle lääkärintarkastus ennen eristämistä, eristämisen aikana ja sen jälkeen, jos tarvetta on. Eristämisen maksimiaika ehdotetaan supistettavan neljään tuntiin. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa, että lääkäri on lasta varten laitoksessa koko eristämisen ajan. Kuntaliiton näkemyksen mukaan eristämisen maksimiajan lyhentämistä 12 tunnista 4 tuntiin tulee vielä erikseen harkita siten, että maksimiaika voisi olla esimerkiksi 8 tuntia.

On selvää, että lapsille on varmistettava teidän hoidontarpeensa edellyttämät terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien tutkimukset. Suomessa on useita satoja sijaishuollon toimintayksiköitä ja ne sijaitsevat ympäri maata. Kahden päällekkäisen rakenteen säätämisen sijasta tulisi perusteluteksteissä kuvata mahdollisia toimintamalleja, kuinka terveydenhuollon palvelut voidaan varmistaa ympärivuotokautisissa yksiköissä asuville lapsille heidän tarpeidensa mukaisesti. Näitä voivat olla esimerkiksi sovitut julkisen terveydenhuollon konsultaatiokäytännöt, jalkautetut tiimit, digitaaliset palvelut, terveydenhuollon ammattihenkilöt, jotka tapaavat lapsia laitoksissa tms. toimintamalli, joka varmistaa riittävät terveydenhuollon palvelut ja asianmukaisen lääkehoidon sijoituspaikoissa asuville lapsille. Sijoituspaikoissa asuvilla lapsilla on myös oikeus koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palveluihin. Olisiko mahdollista rakentaa palvelupolkua tarvittavine erikoistutkimuksineen heille tätä kautta?

Sosiaalityön asiantuntemus vaativan sijaishuollon yksiköissä

Vaativan sijaishuollon yksiköihin edellytettäisiin myös ehdotetun 60 §:n mukaisesti sosiaalityön asiantuntemusta. Samanaikaisesti ollaan säätämässä lastensuojelun sosiaalityön asiakasmitoitusta ja on olemassa pula sosiaalityöntekijöistä lastensuojelussa (työvoimavaje ollut merkittävä jo vuosia). Kuntaliitto toi jo työryhmävaiheessa esille, että nyt ei tulisi säätää laitoksen henkilöstöä koskevassa säännöksessä sosiaalityöntekijöistä, koska jokaisella lapsella jo on lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä kunnassa. Vaatimus sosiaalityön ja myös psykologian asiantuntemuksesta vaativan sijaishuollon yksiköissä ohentaisi entisestään sitä sosiaalityön ja psykologien resurssia, joka tarvitaan kunnallisessa sosiaalityössä ja opiskeluhuollon psykologiapalveluissa. Vaikka pykälän sanamuoto ei edellytä, että nämä henkilöt pitäisi palkata laitokseen, se kuitenkin lisäisi psykologien ja sosiaalityöntekijöiden kysyntää esimerkiksi yksityisellä sektorilla ja vaikeuttaisi viranomaistehtävien hoitamista lastensuojelussa ja koulupsykologiapalveluihin mahdollisesti tulevan mitoituksen toimeenpanoa opiskeluhuollossa.

Oikeus jälkihuoltoon

75 §:ssä ehdotettua muutosta jälkihuolto-oikeuteen kiireelliseen sijoitukseen liittyen ei ole perusteltu laisinkaan yksityiskohtaisissa perusteluissa. Soveltamisen kannalta olisi paikallaan kuvata perusteluissa, millaisissa tilanteissa ehdotettu säännösmuutos tulee sovellettavaksi.

Ilmoituksen tekeminen poliisille

Alkuvuodesta lausunnolla olleessa vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksessa hallituksen esitysluonnokseksi oli lastensuojeluilmoituksen tekeminen lastensuojeluviranomaiselle ja poliisille tehtävä ilmoitus erotettu eri pykälisiin. Tämä tehtiin siitä syystä, että on havaittu, että poliisille tehtävien ilmoitusten jäävän monesti tekemättä epäiltäessä lapseen kohdistunutta pahoinpitely- tai seksuaalirikosta. Käytännön työssä ei riittävästi havaita, että tosiasiallisesti on kaksi eri ilmoitusvelvollisuutta, jotka molemmat ovat velvoittavia. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä tätä ehdotusta ei enää ole. Näiden kahden ilmoituksen erottaminen kahteen eri pykälään

selkeyttäisi tilannette kentällä. Ehdotetaan palaamista aiempaan ehdotukseen kahdesta eri pykälästä.

SUOMEN KUNTALIITTO

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS

Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveysasiat

Henrika Nybondas-Kangas
neuvottelupäällikkö