

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 16.1.2019 klo 09:30 / HE 237/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta (HE 237/2018 vp)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia siten, että lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen vahvistettaisiin. Lastensuojelun tulisi tukea lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tavanomaisen kasvatuksen toteutumista. Esityksessä selkeytettäisiin yleisesti hyväksytyn tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä rajanvetoa. Esityksellä vahvistettaisiin siten myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oikeutta huolenpitoon, rajojen asettamiseen sekä ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun. Lisäksi esityksellä tarkennettaisiin rajoitusten käytölle asetettavia yleisiä edellytyksiä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta. Esityksellä pyritäisiin parantamaan kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen ja hänen huoltajansa oikeusturvaa ja tehostamaan valvontaa.

Esitykseen sisältyy lastensuojelussa sovellettavia menettelytapoja koskevien säännösten tarkentaminen.

Hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamiseksi oli alun perin osa laajempaa lakimuutoskokonaisuutta, jonka tavoitteena oli uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä niin, että asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeudesta ja sen rajoittamisesta olisi säädetty kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden osalta. Kokonaisuuteen kuului myös päihde- ja mielenterveyspalveluja koskevan lainsäädännön uudistaminen. Lastensuojelulain muutosesitys oli laajalla lausuntokierroksella 6.7.–16.9.2018 yhdessä ns. asiakas- ja potilaslain kanssa.

Vuoden 2018 syksyllä päätettiin, että tämä kokonaisuus ei tule eduskunnan käsiteltäväksi kuluvalle vaalikaudella. Lastensuojelulain muutosesitys päätettiin irrottaa omaksi hallituksen esitykseksi vuoden 2018 syyskuussa. Lakiesitys ei ollut tämän jälkeen enää lausuntokierroksella.

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO

Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi



Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevista oikeudellisista ja hallinnollisista toimista joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. (3(2) artikla)
- Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti

¹ Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti CRC/GC/C/14, kohta 4, verkossa
http://lapsiasia.fi/wpcontent/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf.

turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. (3(3) artikla)

- Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi kun se on lapsen edun mukaista. Kyseiset tilanteet on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. (9 artikla)
- Vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvusta, kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa. Sopimusvaltion on tuettava vanhempia tässä tehtävässä ja huolehdittava lastensuojelulaitosten ja -palveluiden kehittämisestä. (18 artikla)
- Lapsella on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 artikla)
- Lapsella on oikeus suojeluun kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta ja väkivallalta. (19, 34,36 ja 37 artiklat)
- Sijoitetulla lapsella, hänen suojelemisekseen tai hänen ruumiillisen tai henkisen terveytensä hoitoa varten, on oikeus hänelle annetun hoidon ja hänen sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen. (25 artikla)

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot lastensuojelun kehittämisestä

Lapsiasiavaltuutettu on ottanut viime vuosina kantaa moniin lastensuojeluun liittyviin epäkohtiin sekä tuonut esiin uudistustarpeita ja -esityksiä voimassa olevaan lastensuojelulakiin liittyen. Lapsiasiavaltuutetun näkemys on muodostunut sijaishuoltoon tehdyistä arviointikäynneistä sekä laajasta määrästä kansalaisyhteydenottoja, joissa lapsiasiavaltuutetun toimisto on antanut kansalaisille lapsiasiavaltuutetun toimivallan puitteissa olevaa ohjausta ja neuvontaa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan yksi suurimmista lastensuojelun ongelmista on lapsen osallisuuden toteutuminen kaikissa lastensuojelun toimenpiteissä ja käytännön työssä. Lapsen edun mukaisten ratkaisujen ja päätösten tekeminen edellyttää aina lapsen näkemyksen selvittämistä lapsen iästä riippumatta.

Lapsiasiavaltuutettu on tarkastellut lastensuojelussa olevia oikeusturvaongelmia vuoden 2017 Vuosikirjassaan.² Vuosikirjassa lapsiasiavaltuutettu on tuonut esiin havaintojaan, joiden perusteella lapsen kuuleminen tapahtuu monessa kohtaa lastensuojelua heikosti. Huomiota on kiinnitetty muun muassa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuteen valvoa lapsen edun toteutumista (24 §) ja lapsen ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän henkilökohtaisten tapaamisten riittävään määrään (29 §), jotka eivät ole toteutuneet lapsen oikeusturvan ja lapsen osallisuuden kannalta kestävällä tavalla. Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota myös lapsen kuulemiseen asiakassuunnitelmaa laadittaessa ja rajoitustoimenpiteiden yhteydessä.

Vuoden 2017 Vuosikirjassa lapsiasiavaltuutettu on nostanut esiin ongelmia lapsen huostaanottoa koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä. Lapsen oikeusturvan kannalta ongelmaksi muodostuvat muun muassa tuomioistuinten pitkät käsittelyajat.

Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt vuoden 2015³ ja 2017 Vuosikirjoissaan huomiota lapsen tosiasialliseen mahdollisuuteen tulla kuulluksi lastensuojelussa, johon vaikuttaa merkittävästi sosiaalityöntekijöiden pätevyys, osaaminen ja riittävät henkilöstöresurssit. Lapsen oikeuteen tulla kuulluksi hallinto-oikeudessa vaikuttaa merkittävästi menettelyiden ja ohjeistuksen lapsilähtöisyys.

² Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017: ”Onko lapsella oikeusturvaa?”, s. 28-32, verkossa: http://lapsiasia.fi/wpcontent/uploads/2017/04/LA_vuosikirja_2017_.pdf.

³ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2015: ”Harvojen yhteiskunta vai kaikkien kansakunta? Hallituskausi 2011–2015 lapsen oikeuksien näkökulmasta”, s. 31-34, verkossa: <http://vuosikirja.lapsiasia.fi/wp-content/themes/lavvuosikirja/files/lapsiasiavaltuutettu-vuosikirja-2015.pdf>.

Lapsiasiavaltuutettu on antanut 19.4.2016 sosiaali- ja terveysministeriölle tutkimusaloitteen koulukoteihin sijoitettujen lasten kuulemiseksi (LAPS/16/2016).⁴ Tutkimusaloitteessa lapsiasiavaltuutettu on tuonut esiin, että koulukoteihin sijoitettujen lasten näkemysten säännölliselle selvittämiselle on suuri tarve sekä koulukoteja koskevan ymmärryksen lisäämiseksi että lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Aloitteen taustalla oli lapsiasiavaltuutetun valmistelijoiden arviointi- ja seurantakäynti Pohjolakotiin vuoden 2015 syksyllä. Koulukodeissa elävät lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mutta heidän äänensä ei pääse juurikaan kuuluviin. Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula sekä myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriö totesivat, etteivät he yhdy aloitteeseen ja näin edistä aloitetta koulukoteihin sijoitettujen lasten kuulemiseksi. Hallituksen lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma Lape kustansi selvityksen koulukodeista. Selvitykseen ei haastateltu koulukoteihin sijoitettuja lapsia, vaan koulukotien ammattilaisia. Lapsiasiavaltuutetun valmistelijoilla todettiin Pohjolakodin arviointi- ja seurantakäynnillä, että lapset valehtelevat oloistaan ja kohtelustaan. Pohjolakodin toiminta on osoitus merkittävästä piittaamattomuudesta muun muassa aluehallintoviraston päätöksistä. Tästä esimerkkeinä seuraavat lainaukset apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjasta 3.7.2018⁵:

Osa lapsista kertoi, että yhteydenotot sosiaalityöntekijään oli estetty siten, ettei lapsi ole saanut pyydettäessä soittaa omalle työntekijälleen. Lapselle oli ilmoitettu, että hän saa soittaa vasta, kun hän tekee, mitä on käsketty tehdä. Eräs lapsi kertoi tilanteesta, jossa hän oli pyytänyt saada keskustella oman sosiaalityöntekijänsä kanssa omassa huoneessaan, mutta yksikön ohjaajat olivat edellyttäneet keskustelun tapahtuvan yleisissä tiloissa ja ilmaisseet, "ettei me kuunnella". EOA, s. 10

Pohjolakodin eristämishuonetta on aikaisemmin vuonna 2011 käsitelty aluehallintoviraston tarkastuksella, joka tehtiin sen jälkeen, kun MTV3-televisiokanava teki Pohjolakodin eristämistilanteista osion 45 minuuttia -ohjelmaan. Silloinen Pohjolakodin johtaja on julkisuudessa ilmoittanut, että Pohjolakodin eristämishuonetta on muutettu, ja ettei huone enää ole putkamainen. Tarkastushavainnot eivät kuitenkaan tukeneet tällaista lausumaa. Pohjolakodin eristämishuoneissa ei ollut kelloa ja patja oli ohut. Oikeusasiamies on aikaisemmissa kannanotoissaan todennut, että eristystilassa pitää olla kello sijoitettuna siten, että lapsi voi seurata ajan kulumista. Eristyshuoneessa tulee myös olla paksumpi ja sänkymäisempi patja. Eristämiseen käytetyn paikan tulee olla lapsen hoidon ja huolenpidon kannalta tarkoituksenmukainen. Koska eristäminen ei koskaan voi olla rangaistus, ei eristämipaikka saa ilmentää rangaistusluonteisuutta. Vaikka Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on jo vuonna 2012 edellyttänyt (edellä kohta 4.5.), että Pohjolakoti muuttaa eristämistilojaan siten, että saniteettitila / -tilat sijaitsevat erillään varsinaisesta eristämistilasta, ei Pohjolakoti ole ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Pohjolakodin eristämistila on kuvien mukaisesti edelleen hyvin samankaltainen tila kuin poliisiputkat. Saniteettitila on edelleen eristämishuoneen sisällä. Eristämishuoneisiin on kuitenkin asennettu aluehallintoviraston edellyttämät soittokellot. EOA, s. 49-50

Tarkastajille syntyi yksikön ohjaajien menettelystä käsitys siitä, että sijoitetut lapset vietiin tarkoituksella pois yksiköstä, jotta lasten kuuleminen koulun jälkeen yksikössä siten, kuin oli suunniteltu, pystyttäisiin estämään. EOA, s. 69

Lapsiasiavaltuutettu esitti valtioneuvostolle Vuosikirjassaan vuonna 2015: "Lapsen kuulemista lastensuojelussa on parannettava. Suomessa on aloitettava lasten kokemustiedon systemaattinen kerääminen lastensuojelusta valtakunnan tasolla." Lapsiasiavaltuutettu esitti valtioneuvostolle Vuosikirjassaan vuonna 2017: "Luodaan digitalisaation mahdollistama kuulemisen käytäntö, jossa sijaishuollossa olevien lasten kokemustietoa kerättäisiin säännönmukaisesti."

⁴ Lapsiasiavaltuutetun tutkimusaloite koulukoteihin sijoitettujen lasten kuulemiseksi:
<http://lapsiasia.fi/tatamielta/aloitteet/2016-4/tutkimusaloite-koulukoteihin-sijoitettujen-lasten-kuulemiseksi/>

⁵ Pöytäkirja, Pohjolakoti 3.7.2018 (EOAK/1353/2018): <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/1353/2018>

Lapsiasiavaltuutettu korostaa eduskunnalle, että lastensuojelun vakavat oikeudelliset loukkaukset eivät nouse esille ennen kuin kaikkien kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten mielipiteet kartoitetaan säännöllisesti kansallisella tasolla.

Perhe- ja peruspalveluministerin 20.9.2018 antamissa toimenpide-esityksissä lastensuojelun valvonnan ja laadun parantamiseksi kerrottiin muun muassa koulukoteihin sijoitettujen lasten osallisuutta ja kuulemista edistävästä tutkimus- ja kehittämishankkeesta sekä Kouluterveyskyselyn hyödyntämisestä koulukoteihin sijoitettujen lasten kokemusten kartoittamisessa.⁶ Lapsiasiavaltuutettu selvitti ministerin tiedotustilaisuuden jälkeen, että Kouluterveyskysely tavoittaa heikosti sijoitetut lapset (noin 30 prosenttia vastaajaikäluokkien sijoitetuista lapsista) ja erityisen heikosti koulukoteihin sijoitetut lapset. Perhe- ja peruspalveluministerin 20.9.2019 esittelemät toimenpiteet vaikuttavat tämän osalta riittämättömiltä. Perhe- ja peruspalveluministerin esittelemä tutkimus- ja kehittämishanke vaikuttaa yksittäiseltä toimenpiteeltä ilman riittävää pitkäjänteisyyttä.

Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota lapsen oikeusturvan ja osallisuuden vahvistamiseen lastensuojelussa myös eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle 24.10.2016 antamassaan lausunnossa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp, LAPS/48/2016). Samat havainnot lapsiasiavaltuutettu teki myös lausunnossaan eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp)⁷. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan seurantaindikaattorit sijaishuollosta ovat vähäiset ja perustelemattomasti valitut. Esimerkiksi kiireellisesti sijoitettujen lasten määrää ei talousarviossa seurata. Talousarviossa ei esiinny sanaa ”sijaishuolto”. Lapsiasiavaltuutettu on järjestänyt asiasta tapaamisia sosiaali- ja terveysministeriön johdon kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu antoi 5.7.2017 kirjelmän ja tietopyynnön koulukodeille liittyen lasten ulkoilukäytänteisiin (LAPS/23/2017). Lapsiasiavaltuutetun tekemillä arviointi- ja seurantakäynneillä koulukoteihin lasten kanssa käydyissä keskusteluissa ovat nousseet esiin koulukotien ulkoilukäytänteet. Osassa erityisen huolenpidon yksikössä ei ole lasten kertoman mukaan päässyt ulkoilemaan useaan viikkoon. Tietopyyntöön tulleiden vastausten perusteella liikkumisvapauden rajoituksen piirissä olevien lasten päivittäinen ulkoilu-aika saattoi olla pienimmillään 15 minuuttia, jota voidaan pitää erittäin vähäisenä lapsen suotuisan kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta (LSL 4 §). Koulukotien vastauksista 7.9.2017 laadittu yhteenveto on saatavilla lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla.⁹

Lapsiasiavaltuutettu on useissa julkisissa puheenvuoroissaan kyseenalaistanut lastensuojelun liiketoiminnan, jonka kasvusta kertoo myös hallituksen esitys (s. 14). Lapsiasiavaltuutettu on yhdessä professori Leo Nyqvistin kanssa esittänyt, että lastensuojelun sijaishuolto säädettäisiin perusopetuksen eli koulujemme tapaan liiketaloudellisen voiton tavoittelun ulkopuolelle. Yksityisiä perhekoteja ja yrityksiä tarvitaan, mutta toiminnasta tulevat tuotot palautettaisiin lastensuojelun laadun parantamiseen. Miksi voiton tavoittelu sopii lastensuojeluun, haavoittuvimpiin, kun maailman ykkösluokan kouluihin se ei sovi? Lapsiasiavaltuutettu ja professori Nyqvist ovat lisäksi esittäneet, että ehkäisevän lastensuojelun käsitteestä luovuttaisiin ja sitä koskevat lastensuojelulain säännökset kumottaisiin. Sama normipurku koskisi myös lastensuojelun avopalveluita. Nämä palvelut löytyvät eri säädöksistä, kuten sosiaalihuoltolaista, tavanomaisina lasten ja perheiden palveluina.¹⁰

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 20.9.2018:

<https://stm.fi/documents/1271139/6184550/Saarikko+Lastensuojelun+sijaishuolto+muutoksessa+200918.pdf/77b3a4c5-ec03-4e21-bae7-5ebf63a161c6/Saarikko+Lastensuojelun+sijaishuolto+muutoksessa+200918.pdf.pdf>

⁷ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp): <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot->

[/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-eduskunnan-sosiaali-ja-terveysvaliokunnalle-hallituksen-esityksesta-eduskunnallevaltion-talousarvioksi-vuodelle-2019-he-1232018-vp/](http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-)

⁹ Ulkoilukäytänteet koulukodeissa, yhteenveto vastauksista verkossa

<http://www.lapsiasia.fi/wpcontent/uploads/2017/09/Yhteenveto-vastauksista.pdf>.

¹⁰ Esim. Lapin Kansa 23.2.2018: <https://www.lapinkansa.fi/mielipide/lukijalta-lastensuojeluun-reformi-200763636/>

Lapsiasiavaltuutettu on joutunut toteamaan, että hallituksen edistämä niin sanottu systeeminen lastensuojelun muutos ilman riittäviä voimavaroja on heikentänyt lastensuojelun saatavuutta ja laatua. Tämän ovat todenneet useat kuntien sosiaalityöntekijät julkisuudessaakin.¹¹

Lapsiasiavaltuutettu on esittänyt, että hallitus antaisi eduskunnalle selonteon lastensuojelun tilasta. Lastensuojelun uudistaminen tapahtuu tällä hetkellä hitaasti, reaktiivisesti sekä ilman riittävän pitkäjänteistä tietopohjan kehittämistä ja kriittistä arviota tietopohjan laadusta. Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys on osa tätä sirpaleista lastensuojelun kehittämistä. Lastensuojelulta puuttuu johdonmukainen kansallinen ohjaus. Nykyisen hallituksen kärkihankkeet eivät ole tätä pitkäjänteisyyttä tuoneet. Lapsiasiavaltuutettu on arvioinut, ettei kärkihankkeita tulisi tällaisenaan jatkaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot hallituksen esityksestä

Yleistä

Hallituksen esityksellä lastensuojelulain muuttamiseksi on kannatettavat tavoitteet (kohta 3.1.). Pääpaino esityksessä on rajoitustoimenpiteitä koskevan sääntelyn muutoksissa sekä tiettyjen menettelyiden kehittämisessä. Parhaimmillaan nämä muutokset parantavat lastensuojelun asiakkaan olevan lapsen oikeusturvaa. Kyse on kuitenkin isosta kokonaisuudesta irrotetusta osuudesta, joka valmisteltiin lopulliseen muotoonsa kiireisellä aikataululla ja ilman uutta lausuntokierrosta. Esitykseen näyttää jääneen joitakin epätarkkuuksia, ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä, jotka olisi mahdollisesti voitu välttää, kun valmistelulle olisi varattu riittävästi aikaan.

Lapsiasiavaltuutettu nostaa lausunnossaan esiin muutamia keskeisiä kysymyksiä, joita olisi tärkeää pohtia tarkemmin valiokunnan käsittelyssä.

4 a § Lapsen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "[p]ykälällä pyritäisiin selkeyttämään tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä eroa". Tähän viittaa sekä säännöksen teksti että sen perustelut. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että säännöksen otsikko ei kuvaa kovin hyvin sen sisältöä.

Säännöksessä viitataan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, jälj. lapsenhuoltolaki) 1 §:än, jossa määritellään lapsen huollon sisältöä. Säännöksessä samaan aikaan toistetaan (1 mom viimeinen lause, 2 mom) myös lapsen huoltolain 1 §:ssä todettuja asioita. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että jo lastensuojelulain 1 §:ssä määritellään, että "[l]ain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvu-ympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun." Tämän perusteella herää kysymys, onko tarkoitus, että lapsen huolto (oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin) määritellään lapsen huoltolaissa ja lastensuojelulaissa samalla tavoin vai eri tavoin, ja miten 1 §:ssä säädetty lain tavoite ja 4 a §:n määritelmä tavanomaisesta kasvatuksesta suhtautuvat toisiinsa.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota, että lapsen kasvuoloista on säädetty lastensuojelulain 58 §:ssä, jonka mukaan "[l]apsen hoidossa, kasvatuksessa ja kasvuolojen järjestämisessä tulee noudattaa, mitä lapsen

¹¹ Satakunnan Kansa, 25.2.2018, Sosiaalityöntekijä, joka veikin uimaan – uusi huikea tiimimalli lastensuojeluun: "Tykkään työskennellä tällä tavalla. Toki kääntöpuolena on se, että kun tiimimme pääsee keskittymään vain pieneen määrään asiakkaita, kasautuvat työt sitten muille työntekijöille enemmän. Toivon, että apua saataisiin mahdollisimman nopeasti lisärekrytoinneista."

huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty.” Miten tämä suhtautuu ehdotettuun 4 a §:ään, pitäisikö 58 §:ssä viitata myös 4 a §:ään?

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on erittäin pitkästi kuvattu tavanomaista kasvatusta ja pyritty selkeyttämään rajaa lastensuojelun rajoitustoimenpiteisiin. Tarve tähän sääntelyyn on ilmeisesti tullut käytännön toimijoilta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen tavanomaisen kasvatuksen ja kasvatuksellisten rajojen asettaminen tulee olla lastensuojelun ammattihenkilöiden ammatillisen osaamisen ydinaluetta. Tätä edellyttää jo lastensuojelulaille 1 §:ssä asetettu tavoite. Lain tasolla tavanomaisen kasvatuksen määrittäminen on vaikeaa, josta on jonkinlaisena osoituksena myös pitkät ja polveilevat, paljon toistoakin sisältävät perustelut. Vaarana on, että perustelut aiheuttavat käytännön työhön lisää tai uusia tulkintavaikeuksia.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 49) mainitaan sijoituspaikan ovien lukitsemisesta yöaikaan ja muutoinkin, kun se on perusteltua. Perusteluissa todetaan, että kyse on liikkumisvapauden käyttämisen sääntelystä, silloin, kun lapsilla, joilla ei ole päätöstä liikkumisvapauden rajoittamisesta, on mahdollisuus halutessaan poistua laitoksesta. On ongelmallista, että ovien lukitseminen käsitellään perusteluissa, ei lain tasolla. Kohta perusteluissa on sekava ja jättää tulkinnalle tilaa. Kohdassa käytetään muun muassa ilmaisua ”poistumiskiellon piirissä olevat lapset”. Termiä ”poistumiskielto” ei käytetä lain tasolla ja sen merkitys voi jäädä epäselväksi.

30 § Asiakassuunnitelma

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että asiakassuunnitelmaan tulee jatkossa kirjata, miten lapsen terveydenhuolto, varhaiskasvatus ja perusopetus järjestetään sijaishuollon aikana. Näiden lisäksi olisi tärkeää, että asiakassuunnitelmassa kirjattaisiin suunnitelma lapsen perusopetuksen jälkeisestä opiskelusta toisella asteella.

Säännöksen 4 momenttiin ehdotetaan tarkennusta vanhemmille tehtävästä asiakassuunnitelmasta, jonka tarkoituksena on edistää perheen jälleenyhdistämistä. Perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, onko kyse samasta vai eri suunnitelmasta, joka vanhemmalle mahdollisesti tehdään sosiaalihuoltolain 39 §:n nojalla. Vai onko vanhemmalle tehtävä suunnitelma osa lapsen asiakassuunnitelmaa?

52 a § Sivistykselliset oikeudet sijaishuollossa

Jokaisen oikeus perusopetukseen on turvattu perustuslain (731/1999) 16 §:ssä. Säännöstä tarkentava tavallisen lain tasolla muun muassa perusopetuslaki (628/1998) ja varhaiskasvatuslaki (540/2018) ja näissä laeissa on kyse lapsen subjektiivisesta oikeudesta. Sinänsä käytännössä näiltä osin ilmenneiden ongelmien vuoksi saattaa olla tarpeen, että asia todetaan myös lastensuojelulaissa. Kyse on kuitenkin päällekkäisestä sääntelystä. Säännöksen otsikko ei tässäkään kohdin ole erityisen toimiva.

Edellä 30 §:ään ehdotetaan, että asiakassuunnitelmaan tulee jatkossa kirjata, miten lapsen terveydenhuolto, varhaiskasvatus ja perusopetus järjestetään sijaishuollon aikana. Näiden kahden säännöksen yhteys tulisi ilmetä perusteluista.

60 § Henkilöstö

Säännöksen 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kohta, jonka mukaan henkilöstön riittävästä määrästä, osaamisesta ja perehdytyksestä on huolehdittava siten, etteivät niihin liittyvät puutteet aiheuta rajoitustoimenpiteiden käyttämistä, lapsen turvallisuutta vaarantavia ja ihmisarvoa alentavia rajoitustoimenpiteiden toteutumistapoja ja käytäntöjä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että henkilöstön puutteellinen määrä, osaaminen tai perehdytys ei saa koskaan olla syynä rajoitustoimenpiteiden käytölle. Henkilöstön määrän, osaamisen ja perehdytyksen

riittävyys jää lainkohdassa epäselväksi. Lastensuojelulain 59 §:n 2 momentissa säädetään henkilöstön määrän vähimmäismitoituksesta, jonka lisäksi 59 §:n 4 momentin mukaan henkilöstön määrä on suhteutettava hoidettavien lasten tai nuorten lukumäärään, heidän tarvitsemaansa hoitoon ja kasvatukseen sekä toiminnan luonteeseen ottaen huomioon, mitä 60 §:ssä säädetään. Henkilöstön riittävydessä tulisi siten kiinnittää aidosti huomiota siihen, että lain mukaisen minimiedellytyksen lisäksi henkilöstö pystyy takaamaan lasten päivittäisen kasvatuksen ja hoidon, turvallisen ja lapsen ihmisarvon mukaisen kohtelun.

11 luku Rajoitukset sijaishuollossa

Rajoituksia koskevaan lukuun ehdotetaan lukuisia muutoksia.

Ehdotus rajoitusten käytön yleisistä edellytyksistä (61 a §) on sinänsä selkeä. Ongelmallista on, että se koskee myös lastensuojelulain 62 §:ssä säädettyä yhteydenpidon rajoittamista. Kyseisessä säännöksessä on 1 momentissa määritelty edellytykset yhteydenpidon rajoittamiselle, jotka ovat ristiriidassa yleisten edellytysten kanssa. Käytännössä sääntely näyttäisi johtavan siihen, että yhteydenpitoa voitaisiin mahdollisesti rajoittaa vain silloin, kun siitä olisi vaaraa lapsen hengelle, terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle (62 § 1 mom 2) kohta). Ainoastaan tämä kohta voisi joissain tilanteissa täyttää yleiset edellytykset (61 a § 1 mom 2) kohta). Määritelmät näiltä osin eivät ole kyseisissä säännöksissä yhtenevät, joten epäselvää on, voitaisiinko yhteydenpidon rajoittamista tehdä koskaan.

Lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös yleisestä hyvästä kohtelusta koskevasta suunnitelmasta (61 b §). Suunnitelma vaikuttaa tarpeelliselta, etenkin jos siitä tulee osa omavalvontasuunnitelmaa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan säännös tulisi kuitenkin siirtää pois 11 luvusta, joka koskee rajoituksia sijaishuollossa. Kyseinen suunnitelma sisältää paljon muutakin asiaa kuin rajoitustoimenpiteitä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että säännöksen perusteluissa käytetään myös termiä ”yleinen itsemääräämisoikeussuunnitelma”, lienee kuitenkin kyse yhdestä ja samasta suunnitelmasta. Suunnitelman sisällöksi on määritelty myös rajoitustoimenpiteiden toteuttamisen tapa ja tilanteet. Näistä säädetään laintasoisesti, joten on huomattava, että suunnitelmalla ei näitä asioita voi millään tavoin muuttaa.

69 a § Luvatta laitoksesta poistuneen lapsen kuljettaminen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että asiasta säädetään laintasoisesti ja että kuljettaminen määrätään viranomaisen tehtäväksi, jota ei voi tuottaa ostopalveluna.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tämän tehtävän hoitamiseksi, myös päivystysluonteisesti, on varattava riittävät resurssit koko maan tasolla.

80 § Muu valvonta.

Säännökseen lisätään aluehallintovirastolle velvollisuus varata tilaisuus lapselle luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa valvonnan yhteydessä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsen osallisuutta korostetaan valvonnan yhteydessä. Kun säännöksen aiempi sanamuoto on jättänyt harkinnanvaraa keskustelutilaisuuteen varaamiselle, on perusteltua muuttaa se velvoittavaan muotoon.

Samaan aikaan on silti muistettava, että nykyinen sääntely edellyttää lasten kuulemista. Lastensuojelua toteutettaessa on toimittava aina lapsen etua parhaiten edistävällä tavalla (lastensuojelulain 4 §). Tässä olennainen osa on lapsen mielipiteiden selvittäminen ja huomioonottaminen, josta säädetään lastensuojelulain 5 §:ssä. Tältä osin lisäys säännökseen on vähäinen ja osittain harhaanjohtava. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että eduskunnan tulisi vahvistaa muun muassa Pohjolakodin toiminnasta

selvinneiden lapsen oikeuksien loukkausten takia myös kuntien valvontavastuuta ja lapsen kuulemisen velvoitetta. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että aluehallintovirastojen tosiasialliset voimavarat laadukkaaseen valvontaan ovat vähäiset. Hallituksen esityksessä todetut lisäykset valvonnan henkilöstöön ovat vaatimattomat.

Jyväskylässä 16.1.2019

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Mimmi Partanen
Tarkastaja, lapsiasiavaltuutetun toimisto

LIITE Lapsiasiavaltuutetun toimenpide-esitykset lastensuojelua koskien Vuosikirjoissa 2015 ja 2017 (vuosittainen lakisääteinen arvio valtioneuvostolle):

1. Lapsen kuulemista lastensuojelussa on parannettava. Suomessa on aloitettava lasten kokemustiedon systemaattinen kerääminen lastensuojelusta valtakunnan tasolla. STM (2015)
2. Lastensuojelu on tarpeen määrittää sosiaalityön erikoistumisalueeksi ja järjestää tähän pätevöittävää erikoistumiskoulutusta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lastensuojelussa toimivien työntekijöiden pätevyyteen. STM (2015)
3. Lapsiasiavaltuutetun havaintojen perusteella lapsen kuuleminen tapahtuu monessa kohtaa lastensuojelua heikosti. Lastensuojelulain 29 §:ssä säädetään, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti.
Määritellään ”riittävän usein” tarkemmin lainsäädäntöön tai vähintään Lastensuojelun käsikirjaan. STM
4. Säädetään lastensuojelulakiin lapselle subjektiivinen oikeus edunvalvojan aina, kun lapsi vastustaa kiireellistä sijoitusta tai huostaanottoa. STM
5. Suunnitellaan hallinto-oikeuksiin lapsen kuulemiseen soveltuvat tilat. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin korostaa, että lapsen kuuleminen tulisi pyrkiä järjestämään useammin tuomioistuimen ulkopuolella puolueettomassa ja neutraalissa ympäristössä. OM, STM
6. Annetaan lapsille hallinto-oikeuden päätöksistä ja muusta lapselle osoitetusta aineistosta lapsiystävällinen, selkokielen versio. Nykyisin esimerkiksi hallinto-oikeuksien päätöksiin liitetty valitusosoitus on lähtökohtaisesti samanlainen lapselle ja aikuiselle eli sellaisenaan lapselle erittäin vaikeasti ymmärrettävä. OM
7. Tehdään lastensuojelulain mukaisesta asiakassuunnitelmasta hallintopäätös. Päätökseen on kirjattava, miten lasta on kuultu tai lapsen mielipide selvitetty. STM
8. Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa rajoittamistoimenpiteiden kirjaamisesta ja lapsen kuulemisesta tässä yhteydessä. Lisätään asiaan liittyvää valvontaa sekä aluehallintovirastojen että kuntien/maakuntien toimesta. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että aina, kun rajoitustoimenpiteitä on tehty, lapsen sosiaalityöntekijä olisi lapseen yhteydessä. STM
9. Selvitetään, että huostaanotosta päätösvalta muutettaisiin lapsen etuun ja tarpeisiin erikoistuneelle maakuntahallinnon osana toimivalle moniammatilliselle asiantuntijaelimellä, jonka päätökseen muutosta olisi mahdollista hakea hallinto-oikeudesta, tai huostaanoton päättämistä käräjäoikeudessa. Perustetaan viipymättä moniammatillinen selvitysryhmä valmistelevaan lapsen huostaanottopäätöksen arviointi-, valmistelu- ja päätöksentekoprosessin uudistamista sekä toteuttamista osana maakuntahallintoa. Tehtävänä olisi myös selvittää uudistuksen tarvitsemat resurssit. OM, STM
10. Selvitetään tuomioistuinten organisoinnin vaihtoehtoisia malleja, joiden tavoitteena on vahvistaa tuomarikunnan osaamista sekä lapsen edun huomioon ottamista huolto- ja tapaamisoikeusasioissa ja lastensuojeluasioissa.
11. Lapsiasiavaltuutettu toteaa lastensuojelun sisällöllisen hajanaisuuden ja epäselvyyden vaikeuttavan huomattavasti valvontaa sekä esittää tätä koskevien säännösten selkeyttämistä. STM
12. Tehdään arvio koulukotijärjestelmän toimivuudesta lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tuessa sekä yhteiskuntaan kiinnittymisessä. STM
13. Luodaan digitalisaation mahdollistama kuulemisen käytänte, jossa sijaishuollossa olevien lasten kokemustietoa kerättäisiin säännönmukaisesti. STM, VM, THL
14. Julkaistaan tuomioistuinten käsittelyajoista lastensuojelua koskien vuosittain tilasto. OM

15. Lapsiasiavaltuutettu pitää merkittävänä ongelmana, että sijaishuoltoon sijoitetaan lapsia, joilla on psykiatrista hoitoa vaativa ongelma, mutta ei lastensuojelun tarvetta, ja pitää välttämättömänä selvityksen käynnistämistä asiasta. STM