

Lapsiasiavaltuutetun lausunto vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi

Viite: VN/10164/2019

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset perustuvat lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän 4.9.2020 julkaistuun raporttiin (STM raportteja ja muistioita 2020:28).

Esityksen tavoitteena on helpottaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuutta sekä tehostaa lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon laadukkaita palveluja ja siten ehkäistä lapsen sijoituksen tarpeen syntymistä, lyhentää sijoituksen pituutta, vähentää lapsen sijaishuoltopaikkojen siirtoja, pienentää kilpailutuksesta aiheutuvia alueellisia eroja sekä edistää perheen jälleenyhdistämisen mahdollisuuksia.

Esityksellä on tarkoitus vahvistaa sijaishuoltoon sijoitettujen lasten oikeutta tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja samalla vähentää erityisen huolenpidon jaksojen tarvetta puuttumalla ongelmiin mahdollisimman varhain. Esityksen tavoitteena on turvata erityisen huolenpidon jakson riittävän pitkä aika, jotta lasten itseään vahingoittava käyttäytyminen ja vakava päihdeongelma saataisiin katkaistua ja aloitettua suunnitelmallinen kuntoutus.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi 12.2.2021.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Seuraavat kysymykset on esitetty lausuntopalvelu.fi:ssä.

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

Ehdotettu 2 momentti voi selkeyttää rajanvetoa. Momentissa viitataan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, LHL) 1 §:än ja osittain myös nostetaan samoja asioita suoraan säännöksen tekstiin. LHL 1.2 §:ssä säädetään, että ” [I]asta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä”. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että myös lastensuojelulakiin tämän lauseen lisääminen (tai sen selkeämpi huomioon ottaminen säännöksen sanamuodoissa) selkeyttäisi sääntelyä entisestään.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että säännöksessä ja/tai sen perusteluissa tuodaan selkeästi esiin, että ehdotetuissa 1 ja 2 momenteissa todetut periaatteet pätevät myös rajoitustoimenpiteiden käytön aikana. Vaikka rajoitustoimenpiteillä voidaan joutua puuttumaan esimerkiksi lapsen fyysiseen koskemattomuuteen, kyse ei missään tilanteessa saa olla LHL 1.2 §:ssä tarkoitettusta väkivallasta, kaltoinkohtelusta tai hyväksikäytöstä. Näitä seikkoja nostetaan vahvasti esiin hallituksen esitysluonnoksessakin mainitussa YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 8 (2006) lapsen oikeudesta suojeluun ruumiilliselta kuritukselta ja muilta julmilta tai halventavilta rankaisumuodoilta.

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

Sitovasta henkilöstö-/asiakasmitoituksesta säätäminen on tärkeää. Nyt pyritään 35 asiakkaaseen/sosiaalityöntekijä, ja pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan vuonna 2024 mitoitus tulisi olemaan 30 asiakasta/sosiaalityöntekijä (Hallitusohjelma 10.12.2019, s. 207).

Vaikka mitoituksesta säätäminen esitetyllä tavalla on oikeansuuntaista, se ei lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan perustu tutkittuun tietoon. Asiakaslukumäärään sidottu mitoitus ei ota huomioon asiakasrakennetta. Käytännössä mitoituksessa on otettava huomioon muun muassa lasten ikä, kehitysvaihe, syyt, jotka ovat johtaneet lastensuojelun asiakkuu-

teen, sekä lapsen ja perheen yksilölliset tarpeet. Lisäksi asiakasmäärässä on aina otettava huomioon sosiaalityöntekijän osaaminen ja kokemus sekä tukena oleva moniammatillinen ryhmä. Vaikka osa näistä seikoista nostetaan jollain tavoin esiin säännöksen perusteluissa, niitä ei arvioida mitoituksen riittävyyden kannalta.

Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että tavoitteena on, että lapsella olisi vain yksi sosiaalityöntekijä koko lastensuojeluprosessin aikana. Tavoite on hyvä, mutta sen toteutuminen on vielä hyvin epäselvää. Pelkästään mitoituksesta säätämällä tavoitteeseen ei päästä. Käytännössä se tarkoittaa paluuta malliin, jossa sama sosiaalityöntekijä hoitaa niin avo-, sija- kuin jälkihuollon tehtävät ja tulee johtamaan mittaviin organisaatiomuutoksiin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ainakin lastensuojelun alkuarvioinnin työ olisi järkevää erotella omaksi toiminnakseen. Se on usein kiireellistä ja aikaa vievää työtä.

Lastensuojelussa on ollut jo pitkään pula koulutetuista työntekijöistä ja heidän pysyvyydestään. Henkilöstövaikutuksissa (s. 95) todetaan, että mitoituksesta seuraa tarve 115 uudelle työntekijälle eikä tarvetta koulutuspaikkojen lisäykselle todennäköisesti olisi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo välttämättömäksi, että mitoitusta tullaan seuramaan ja valvomaan tutkimuksellisella otteella heti sen voimaantulosta alkaen. Täytyy olla myös valmius muuttaa tarvittaessa nyt asetettuja tavoitteita. Jotta lakia tosiasiallisesti voidaan noudattaa sen voimaantulosta alkaen, on ennakkollisesti ryhdyttävä varmistamaan pätevien lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden saatavuus paikallisten tarpeiden mukaisesti.

3. Esityksen tavoitteena on vahvistaa sijaishuoltoon sijoitetun lapsen oikeutta sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluihin.

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

- Kyllä
- Kyllä pääosin**
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

3 b. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotettu säännös voi parantaa oikea-aikaisten terveydenhuollon palveluiden saatavuutta. Säännöksen täytäntöönpanoa tulee seurata kui-

tenkin tarkasti. Riskinä on, että säännöksen myötä lastensuojelun asiakkuudesta tulisi ”ohituskaista” esimerkiksi lapsen mielenterveyspalveluihin pääsulle. Tällöin lastensuojelun piiriin otetaan lapsia ja perheitä, jotka eivät sinne kuulu ja se kuormittaa tarpeettomasti lastensuojelun toimintaa. On siis välttämätöntä, että samaan aikaan kehitetään lasten ja nuorten terveydenhuollon palveluita ja palvelujen saavutettavuutta parannetaan.

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

- Kyllä
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin
- Ei**
- Ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 4

Säännösehdotuksen tarkoitus ja tavoite on hyvä, mutta ehdotetussa muodossa se voi tehdä sosiaalihuollon ja/tai lastensuojelun rajanvedon entistä sekavammaksi. Lastensuojelun ja lapsen sosiaalihuollon palvelujen tarpeen arvioinnin tekijän tulee aina olla lastensuojeluun perehtyneen sosiaalihuollon työntekijän tehtävänä. Ehdotettu säännös näyttäisi tukevan tätä. Säännös kuitenkin vaikuttaa hämärtävän sitä, milloin kyse on sosiaalihuollon tarpeen arvioinnista ja milloin taas lastensuojelun tarpeen arvioinnista. Säännöksestä ja sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miten se suhtautuu sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:än.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi lastensuojelulain 27 §:ä. Ehdotetuissa 26 § ja 26 a §:issä käsitellään lapsen sosiaalihuollon asian vireille tuloa, mutta ei todeta lastensuojelun asiakkuuden vireille tuloa. Toisessa momentissa todetaan kyllä, että sosiaalihuollon asian vireille tulon jälkeen arvioidaan lapsen mahdollinen kiireelliset lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarve, mutta vireille tuloa ei todeta nimenomaisesti. Mainitun 27 § ensimmäisessä momentissa todetaan lastensuojelun asiakkuuden alkaminen palvelutarpeen arvioinnin perusteella, mutta toisen momentin mukaan lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vi-

reille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin. Ko. säännöksiä on siten mahdollisesti tältä osin tarkennettava.

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

On selkeä ratkaisu, että lastensuojelun asiakkuuden päättymisestä eri tilanteissa ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti (28 a §). Ensimmäisen momentin toisessa kohdassa säädetään, että asiakkuus päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta eikä hän ole oikeutettu jälkihuoltoon. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että selkeyden vuoksi momenttiin tulisi lisätä milloin jälkihuoltoon oikeutetun nuoren asiakkuus päättyy.

Lisäksi on syytä tarkentaa tietojen luovuttamista koskevaa 2 momenttia jälkihuollossa olleen 18 vuotta täyttäneen nuoren osalta.

6. Tavoitteena on ehkäistä lapsen sijoituksen tarpeen syntymistä. Tässä ehdotuksessa esitetään säädettäväksi uusi tehostettu avohuollon tukitoimi, jonka perusteella lapselle voitaisiin järjestää moniammatillista kuntouttavaa tukea kotiooloissa lapsen vanhemman tai muun läheisen kanssa.

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

- Kyllä
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin**
- Ei
- Ei kantaa

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

Ehdotetun 37 b § tavoite on hyvä, mutta säännös on epäselvä ja se jättää avoimeksi, miten se suhtautuu 34 § ja 36 §:n mukaisiin avohuollon tukitoimiin. Säännös tuo tarpeetonta porrastusta palveluihin, joiden tulisi jo tällä hetkellä toteutua asiakkaan subjektiivisina oikeuksina. Säännöksen tuomaa lisäarvoa on vaikea hahmottaa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan avohuollon tukitoimien tavoitteena on aina oltava kodin ulkopuolisen sijoituksen tarpeen ehkäiseminen. Lastensuojelun tarpeen arvioinnissa on alusta alkaen kartoitettava riittävät tukitoimet, jotta tavoitteeseen päästäisiin mahdollisimman hyvin.

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

Säännökselle asetut tavoitteet ovat kannatettavia. Sen perusteella on kuitenkin mahdotonta arvioida niiden riittävyttä. Siksi tämäkin säännöksen täytäntöönpanoa tulee seurata aktiivisesti. Sijaishuoltopaikan pysyvyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös siihen, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa sijaishuollon laatuun.

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

Sivistyksellisten oikeuksien vahvistaminen on erittäin tärkeää. Syksyllä 2021 voimaan tuleva oppivelvollisuuden jatkuminen toiseen asteen loppuun tai 18 vuoden ikään asti on otettava jatkossa huomioon entistä vahvemmin myös näiden säännösten täytäntöönpanossa. On syytä myös miettiä, tulisiko säännöksiä tarkentaa myös oppivelvollisuuden pidentyminen huomioon ottaen. Esimerkiksi 49 a §:n 2 momentin b) kohdassa mainitaan vaativan sijaishuollon järjestäminen perusopetuksen ja sijaishuollon integroituna palveluna, Miten jatkossa turvataan toisella asteella olevan oppivelvollisuusikäisen opinnot? Nyt ehdotettu sääntely perusteluineen painottuu huomiomaan vain perusopetuksen.

9. Esitetään säädettäväksi vaativan sijaishuollon sisällöstä, tarkoituksesta ja järjestämisestä.

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

- Kyllä
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin**

- Ei
- Ei kantaa

9 b. Mitä käytännön vaikutuksia ehdotuksella olisi?

Myös tällä säännöksellä on sinänsä kannatettavat tavoitteet. Riskinä kuitenkin on, että se käytännössä johtaa siihen, että lapsen sijoituspaikka vaihtuu useamman kerran, jos/kun lapsen tarpeet muuttuvat sijaishuollon aikana. Todennäköistä on, että kaikissa laitoksissa ei ole mahdollista järjestää säännöksen 2 momentissa mainittuina vaativan sijaishuollon muotoina. Tämä on todettu myös yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 124-125). Herää myös kysymys siitä, että miten integroidut palvelut, kuten psykiatria, vammaishuolto ja päihdehoito, käytännössä toteutetaan sekä minkälaisia resursseja ja kuinka paljon tämä tulee vaatimaan erityisesti lastensuojeluyksiköissä.

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

- Kyllä
- **Kyllä pääosin**
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 10

Sääntely voi selkeyttää erityisen huolenpidon (EHO) jaksojen toteuttamisesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että täytäntöönpanoon kiinnitetään erityistä huomiota. Säännösten vaikuttavuutta on seurattava ja kerättävä siitä ajantasaista tutkimustietoa täytäntöönpano tueksi ja kehittämiseksi.

11. Ehdotuksen tavoitteena on turvata erityisen huolenpidon jakson riittävän pitkä aika lapsen itseään vahingoittavan käyttäytymisen ja vakavan päihdeongelman katkaisemiseksi.

11 a. Vastaako ehdotettu muotoilu näihin tavoitteisiin?

- Kyllä
- **Kyllä pääosin**

- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

11 b. Millaisia vaikutuksia erityisen huolenpidon jakson pidentämisellä olisi?

Jakson pidentäminen voi parhaimmillaan mahdollistaa intensiivisen työn lapsen hengen, terveyden ja kehityksen turvaamiseksi. Jos jakson perusteena on esimerkiksi vakava päih-teidenkäyttö, on ensiarvoisen tärkeää, että jakso on riittävän pitkä hoidon tavoitteiden to-teutumiseksi. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että erityisen huolenpidon jakson päätöksen teossa on oltava riittävä ammatillinen osaaminen ja resurssit.

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

Vaikka erityisen huolenpidon pitkittäminen jopa 180 vuorokauteen voi joissakin erityisen vaikeissa tilanteissa olla perusteltua, on syytä tunnustaa, ettei lapsia voi kasvattaa pullossa. Puolen vuoden yhtäjaksoisen eron jälkeen nuori on ajautunut kauas entisistä ystä-vyyssuhteistaan. Lapsen ja nuoren aikakäsitys ja kokemus ajan kulusta poikkeaa aikuisten kokemuksesta.

On tärkeää valvoa ja huolehtia siitä, että EHO-jaksoja ei ruveta ketjuttamaan siten, että lapsi on käytännössä jatkuvasti erityisen huolenpidon piirissä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa myös, että pitkä EHO-jakso tulee estämään lapsen paluun entiseen sijaishuoltopaikkaansa, sillä sijaishuoltopaikat eivät voi pitää paikkoja tyhjillään näin kauan – ainakaan ilman erillistä korvausta. Lapsen hoidon pysyvyyden ja ihmissuhteiden jatkuvuuden kannalta tämä voi muodostua ongelmaksi, sillä käytännössä EHO-jakso tulee usein merkitsemään uutta sijoitusta.

Ongelmana nykytilanteessa on, että lapsen erityisen huolenpidon toteutumiselle edellytyk-senä olevia asiantuntijalausuntoja ei saada, jolloin lapsi ei myöskään pääse hoitojaksolle. Tällainen tilanne syntyy yleensä siksi, että lapsi kieltäytyy tapaamasta asiantuntijoita. Halli-tuksen esitysluonnoksessa esitetään, että moniammatillinen työryhmä voi tehdä arvion eri-tyisen huolenpidon jakson järjestämisestä sosiaalityöntekijän esityksen pohjalta, myös ta-

paamatta lasta. Tällöin ilmeisesti kuitenkin vaadittaisiin kirjalliset lausunnot eri asiantuntijoilta.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa säännökseen kirjattavaksi, että päätös erityisen huolenpidon jaksosta voitaisiin tehdä ilman asiantuntijalausuntoa, mikäli sen järjestäminen on mahdotonta tai epätarkoituksenmukaista ja hoidon tarve voidaan arvioida muilla tavoin. Säännöksen sanamuoto on lainvalmistelijoiden mietittävä erikseen.

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

- Kyllä**
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 13

Myönteistä on, että erityisen huolenpidon jaksoille esitetään henkilöstömitoituksen nostoa. Oletettavasti vähintään 3 työntekijää/lapsi olisi riittävä mitoitus. Vaikka 59 a § 3 momentin mukaan henkilöstön määrä on suhteutettava tarpeen mukaan (pykälässä säädetyt edellytykset huomioon ottaen), on mitoitusta seurattava tarkasti, ettei vähimmäismäärästä muotoudu käytännössä myös maksimi.

14. Ehdotuksessa esitetään erityisen huolenpidon jaksojen tuottamista valtion lastensuojeluyksiköille, yksityisille koulukodeille sekä kunnan ja maakunnan omistamille lastensuojelulaitoksille.

14 a. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

- Kyllä
- Kyllä pääosin**
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

14 b. Mitä vaikutuksia sillä olisi?

On mahdollista, että EHO-jaksojen keskittämien parantaa hoidon laatua. Huolena voidaan esittää, onko paikkoja riittävästi tarpeeseen nähden. Keskittäminen pidentää myös välimatkoja, joka voi olla haastavaa erityisesti silloin, kun EHO-jakso muodostuu kovin pitkäksi. Toisaalta pitkä välimatka voi olla hoidon toteutumisen kannalta joskus perusteluakin.

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

Ks. vastaukset yksittäisiin rajoituksiin.

16. Miten ehdotetut 11 luvun tarkennetut säännökset toteuttavat ehdotetun 4 a §:n 2 momentin tavoitteita? Miten ehdotetut muutokset vastaavat käytännön tilanteisiin sijaishuollossa?

63 § Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös

Ei kommentoitavaa.

65 § Aineiden ja esineiden haltuunotto

Ei kommentoitavaa.

66 § Henkilöntarkastus

Ei kommentoitavaa.

68 § Kiinnipitäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa kiinnipitoa koskevaa sääntelyä esitetään täsmennettäväksi niin, että kiinnipito olisi aina lyhytaikainen toimenpide. Kiinnipitämisen hoidollinen ja huollollinen luonne esitetään poistettavaksi ja kiinnipitämisen tulisi aina perustua lapsen tai muiden hengen, terveyden, turvallisuuden tai merkittävään omaisuuden suojaamiseen. Kiinnipidon tulee aina olla viimesijainen ja äärimmäinen keino rauhoittaa lapsi.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että kiinnipitoa voitaisiin käyttää myös sen estämiseen, että lapsi karkaa laitoksesta esimerkiksi ikkunasta, ovesta tai laitoksen piha-alueelta, sillä ns. hatkaaminen vaarantaa lapsen turvallisuuden. Tällä hetkellä säännöstä tulkitaan niin, että lasta ei voida estää karkaamasta, vaikka hänellä olisi liikkumisvapauden rajoitus, jos lapsi on menossa esimerkiksi menossa ikkunasta, autosta tai ovenraosta ulos. Tällaiseen käytäntöön ei ole ohjetta eikä siitä ole myöskään sääntelyä. Ristiriita on ilmeinen siihen nähden,

että liikkumisvapauden rajoitus voidaan asettaa karkaamisen estämiseksi toistuvasti karkailevalle lapselle.

69 § Liikkumisvapauden rajoittaminen

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa liikkumisvapauden rajoituksen keston pidentämistä ehdotetulla tavalla.

Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi liikkumisvapauden rajoituksen käytön mahdollistamista lyhytaikaisesti myös tilanteissa, joissa lapsen karkailu uhkaa vakavasti estää sijaishuollon tarkoituksen. Esimerkkinä tästä esimerkiksi tilanteet, joissa lapsi karkaa toistuvasti kotiinsa tai kavereilleen, jossa välitöntä hengen tai terveyden vaaraa tai turvallisuusuhkaa ei ole, mutta josta käsin lapsi ei esimerkiksi käy koulua tai saa normaaliin arkeen kuuluvaa huolenpitoa, kuten ruokaa, vaatteita ja hygieniasta huolehtimista.

69 a § Luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttaminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että sääntelyssä täsmennetään lastensuojelulaitoksen ensisijaista ja ennakoivaa velvollisuutta selvittää lapsen tilanne ja ryhtyä toimenpiteisiin lapsen palauttamiseksi sijaishuoltoonpaikkaan.

Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi sääntelyä, joka antaa lastensuojelulaitokselle mahdollisuuden tehdä poliisille katoamisilmoitus lapsen poistuttua laitoksesta tai hänen jäädessään palaamatta lomilta. Käytännössä tällainen lienee mahdollista nykyäänkin, mutta täsmällinen sääntely yhdenmukaistaisi käytäntöjä. Nyt poliisipiireittäin esiintyy vaihtelua siinä, otetaanko katoamisilmoitusta vastaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnos ei ole tässä kovin selkeä. Esitysluonnoksessa eri kohdissa kuvataan ilmoituksen tekemistä sosiaalipäivystykseen, poliisille jne. virka-aikana tai virka-ajan ulkopuolella. Olisi tärkeää, että tästä olisi täsmälliset ja selkeät ohjeet, miten toimitaan.

Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi mahdollisuutta, että kiinnipitoa (tai vastaavaa rajoitusta) voitaisiin erittäin poikkeuksellisissa palautustilanteissa käyttää lapsen ohjaukseen kulkuneuvoon. Tällä hetkellä kiinnioton voi tehdä vain poliisiviranomainen. Käytännössä eteen tulee tilanteita, joissa lapselle tutun ohjaajan ohjaus esimerkiksi kädestä tai hartiasta ohjaamalla olisi lapsen kannalta lievempi puuttuminen fyysiseen koskemattomuuteen kuin poliisiviranomaisen tekemä kiinniotto. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että käytäntö tu-

lisi säännellä tarkoin, jotta ylilyönneiltä vältyttäisiin. Sääntelyllä tulisi myös turvata sekä lapsen että työntekijöiden turvallisuus.

70 § Eristäminen

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että eristämisen keston lyhentäminen neljään tuntiin on perusteltua. Lapsiasiavaltuutettu kannattaa myös ilmoitusvelvollisuuden asettamista aluehallintovirastolle.

72 § Erityiset rajoitukset erityisen huolenpidon jakson aikana

Ei kommentoitavaa.

17. Ehdotetun uuden 71 §:n tavoitteena on suojella päihteitä käyttävän lapsen henkeä, terveyttä ja kehitystä.

17 a. Toteuttaako säännös tätä tavoitetta?

- Kyllä
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

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

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että puhelimen haltuunotto sekä kehon ulkoinen tarkastaminen on perusteltua käsillä olevassa tilanteessa.

Parhaimmillaan sääntely voi tehostaa päihdehoidon ja -kuntoutuksen tavoitteiden saavuttamista.

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

Ks. edellä.

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



Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

21. Ovatko ehdotetut jälkihuollon sisältöä koskevat täsmennykset riittäviä?

- Kyllä
- Kyllä pääosin
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 21

Korostamme täytäntöönpanon seurantaan tässäkin kohdin.

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

- Kyllä
- Kyllä pääosin**
- Ei pääosin
- Ei
- Ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot kohdasta 22

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että harkittaisiin uudelleen vaihtoehtoa, jossa kyseisissä laitoksissa oleva perusopetus olisi avoinna myös alueella asuville muille erityisen tuen tarpeessa oleville oppilaille.

Kuten edellä todettiin, jatkovalmistelussa on otettava huomioon syksyllä 2021 voimaa tuleva oppivelvollisuuden pidentäminen. Miten varmistetaan toisella asteella opiskelevien opetus ja että oppivelvollisuus ylipäättään tulee suoritetuksi perusopetuksen jälkeenkin?

23. Vapaamuotoiset huomiot koko esityksestä. Jos ehdotatte muutoksia pykäliin, pyydämme antamaan vastaukset ilmoittaen sen pykälän numeron, jota kommentti koskee:

17 § Lastensuojelun järjestäminen eräissä erityistilanteissa

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että 2 momentista poistetaan viittaus sosiaali- ja terveysministeriöön. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/3173/2019 (16.12.2020) todennut seuraavaa: ”Lastensuojelulain 17 § ei ole systematiikaltaan kovin selkeä säännös. Sen momentit on säädetty eri ajankohtina ilmenneiden säännöstarpeiden pohjalta. Pykälä ei ongelmitta jäseny osaksi Suomen kansainvälistä lastensuojelua, ja sen soveltamista ylipäättään voidaan pitää melko haasteellisena.” Lapsiasiavaltuutettu on todennut saman al-Hol -tapauksen yhteydessä. Lapsiasiavaltuutettu esittää, että säännös uudistettaisiin kokonaisuudessaan ja siinä myös huomioitaisiin tarve soveltaa säännöstä kansainvälistä lastensuojelua koskevissa erityistilanteissa.

60 d § Erityisen huolenpidon jakson järjestäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään lakiin lisättäväksi mahdollisuus järjestää erityisen huolenpidon jakso myös alle 12 -vuotiaalle lapselle. Esitysluonnoksen mukaan alle 12-vuotiaan lapsen erityisen huolenpidon jakso on järjestettävä erillään 12 vuotta täyttäneistä, jollei katsota olevan alaikäisen edun mukaista menetellä toisin (60 d § 2 momentti). Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tarkenneta säännöstä mitenkään.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lähtökohtana tulee olla, että alle 12-vuotiaat pidetään erillään yli 12-vuotiaista erityisen huolenpidon jaksolla. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut eri yhteyksissä, että lainsäädännössä vältettäisiin vahvistamasta tarpeettomasti kiinteitä ikärajoja ja korostanut lapsen kehitystason merkitystä. Lapsen edun arviointi edellyttää tilanne- ja tapauskohtaista harkintaa, joten tilanteessa, jossa lasta ollaan sijoittamassa erityisen huolenpidon jaksolle, on hänen kohdallaan aina tehtävä henkilökohtainen arvio sijoituspaikasta ja siellä annettavasta hoidosta ja huolenpidosta. Viittaamme tältä osin myös lastensuojelulain 4 §:än, jossa määritellään lastensuojelun keskeiset periaatteet. Säännöksen 2 momentissa

todetaan muun muassa, että lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon. Erityisen huolenpidon järjestämistä koskevan 60 d §:n yksityiskohtaisia perusteluita on syytä tarkentaa tältä osin.

Yleisiä muita huomioita

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisilla muutoksilla on erittäin kannatettavat tavoitteet. Lapsiasiavaltuutettu painottaa kuitenkin, että muiden palvelujen, kuten erityisopetuksen, psykiatrian, vammaispalvelujen ja päihdehoidon puutteita ei tule paikata lastensuojelulakia muuttamalla. Koko 2000-luvun ajan tendenssinä on ollut, että lapset tulevat viimesijaiseksi tarkoitetun lastensuojelun asiakkaiksi, koska tuki muualla palvelujärjestelmässä on liian ohutta tai puuttuu.

Esitysluonnoksessa esitetään päätösvallan siirtämistä viranhaltijoille useissa kohdin (palvelutarpeen arviointi, useat rajoitustoimenpiteitä koskevat päätökset jne.). Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta tämä on kannatettavaa. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että samaan aikaan on huolehdittava siitä, ettei se johda byrokratian jäykkyyden tai esimerkiksi henkilöstövajeen vuoksi kohtuuttomiin tilanteisiin ja hoidon sekä huolenpidon viivästyksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu vaikutuksia lapsen asemaan lastensuojelussa. Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä hyvänä, että kohta on esityksessä mukana, mutta se on jäänyt hyvin ylimalkaiseksi. Kohdassa kuvataan tavoitteita ja pyrkimyksiä, ei arvioida tosiasiallisia vaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu on useissa yhteyksissä vaatinut lastensuojelun kansallisen koordinaation, ohjauksen ja tutkimuksen vahvistamista. Viimeksi asiaa esitettiin 26.10.2020 lapsiasiavaltuutetun järjestämässä pyöreän pöydän tilaisuudessa lastensuojelun laitoshoidon tulevaisuudesta, jossa edustettuna oli 20 instituutiota lastensuojelun eri sektoreilta. Lastensuojelulakia muutettaessa olisi tarkoituksenmukaista lisätä velvoite lastensuojelun kansallisen koordinaation, ohjauksen ja tutkimuksen vahvistamisesta.

Lastensuojelulaki on laaja ja monimutkainen kokonaisuus, johon liittyy kiinteästi myös useita monia keskeisiä säännöksiä. Lakia on myös muutettu lukuisia kertoja. Nähdäksemme

lastensuojelulaki on viimeistään nyt siinä tilassa, että sen kokonaisuudistus tulisi käynnistää pikaisesti. Nyt ehdotettavat säännösmuutokset on kirjoitettu muotoilultaan varsin pitkiksi. Tällä tavoitellaan ymmärtääksemme tarkkuutta ja täsmällisyyttä, mutta se voi kääntyä myös tavoitteiden vastaiseksi. Säännökset ovat paikoin vaikealukuisia, kun lauseet ovat pitkiä. Ne sisältävät paljon säädöksen sisäisiä viittauksia sekä viittauksia muihin säädöksiin. Ylipäätään lastensuojelulain lukuisat muutokset ovat johtaneet siihen, että säädös täyttää huonosti hyvän lainsäädäntötavan vaatimuksia. Se voi johtaa siihen, että säädöksen täytäntöönpanon tulee entistä vaikeammaksi ja sinänsä kannatettavat ja hyvät tavoitteet eivät toteudu.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lopuksi, että vaikka lausuntopyynnön kohdennetuilla kysymyksillä voidaan saada lausunnonantajilta strukturoidummat vastaukset, näin tarkkaan muotoillut ja lausuttavana olevaa materiaalia osittain koskevat kysymykset ohjaavat melko vahvasti annettavia vastauksia. Laadunvarmistuksen näkökulmasta tämä ei ole paras mahdollinen vaihtoehto.

Jyväskylässä 12.2.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies