

21.6.2006

1318/400/2006

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntöne 15.5.2006 no STM081:00/2004

**STAKESIN LAUSUNTO KOSKIEN LASTENSUOJELULAIN  
KOKONAISUUDISTUSTYÖRYHMÄN MUISTIOTA, SOSIAALI- JA  
TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ 2006:25**

Työryhmä on tarttunut moniin tärkeisiin asioihin sekä tehnyt ehdotuksia ja avauksia, joista se ansaitsee kiitosta. On tärkeä säätää kunnallisen ja seutukunnallisen lastensuojelun suunnitelman hyväksymisestä, sillä siinä vahvistetaan myös toiminnan tarvitsemat resurssit. Työryhmä on myös selkiyttänyt lastensuojelun asiakkuuden alkamisen hämääviä vaiheita ehdottamalla erityistä menettelyä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi. Kiitosta ansaitsee myös läheisten mahdollisuuksien selvittäminen ennen lapsen sijoittamista oman kodin ulkopuolelle sekä huostaanottojen lautakuntakäsittelystä luopuminen.

Lastensuojelun sosiaalityössä on yhä vähemmän päteviä ja pysyviä työntekijöitä niin kaupunki- kuin maaseutukunnissa. Tämä on vahva perustelu sille, että lastensuojelutoimiin valmistelevia sosiaalityön menettelyjä ja työprosesseja tulee ohjeistaa aikaisempaa tarkemmin, jotta lasten oikeusturva vahvistuu asuinkunnasta riippumatta. Näiltä osin työryhmän pyrkimykset ovat oikean suuntaisia ja kannatettavia.

Lastensuojelulain uudistuksen valmistelu sisällytettiin osaksi lastensuojelun kehittämisohjelmaa (2004 - 2007). Lähtökohtana oli, että kehittämisohjelmassa tehtävää työtä voidaan käyttää lakivalmistelussa hyväksi. Työ on kuitenkin edennyt eritahtisesti. Lakivalmistelu käynnistettiin ennen kuin kehittämisohjelmassa tehty selvitys- ja valmistelutyö oli edennyt lakiehdotusten muotoiluun ja perusteluihin asti. Näin ollen yhteiseen ajatukseen työhön ei ole päästy. Tästä syystä kehittämisohjelman työhön keskeisesti osallistuneilla Stakesin asiantuntijoilla on näinkin paljon lausuttavaa.

Työryhmä on päätenyt *lain kokonaisuudistukseen* mm. siksi, että vuoden 1984 lastensuojelulain jälkeen ovat tulleet voimaan uudet perusoikeussäännökset. Lakiehdotukseen onkin liitetty eduskunnan keväällä 2006 hyväksymät säännökset rajoitustoimenpiteistä (luku 11 § 61 - 74). Lisäksi Suomi on ratifioinut ihmisoikeussopimuksia kuten Lapsen oikeuksien yleissopimuksen. Sen vaikutus työryhmän muistioon näyttää kovin vähäiseltä. Kokonaisuudistuksesta huolimatta työryhmä toteaaakin, että "*pääosin kyse nykyisen lain sisällön täsmentämisestä*" (s.31).

Lastensuojelulain uudistusehdotus ajoittuu keskelle uudentyyppisten hyvinvointipoliittisten näköalojen osin vasta orastavaakin hahmottumista. Ajattelu ja käytetyt käsitteetkin

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

noudattavat enimmäkseen vanhastaan vakiintunutta sekä pyrkimystä yksittäisiin juridisteknisiin täsmennyksiin. Seuraavassa ehdotetaan *harkittavaksi jatkotyön kohdentamista lastensuojelulain yhteiskunnallisen paikan, alan, arvoperustan ja tehtävien kirkastamiseen. Sen lisäksi paneudutaan asiakkaiden osallisuuteen ja lastensuojelun moniammatillisuuteen sekä sijaishuoltoon ja eräisiin tähdellisiin yksittäisiin tarkennuksiin.*

Stakesin lausuntoa valmistelleiden lastensuojelun asiantuntijoiden pykäläkohtaiset muutosehdotukset perusteluineen toimitetaan erikseen ministeriön käyttöön. Kustannusten selvitys on käynnissä ministeriön ja Stakesin yhteistyönä.

### *Lastensuojelulain yhteiskunnallinen paikka*

Työryhmän muistion johdannossa kuvataan lastensuojelun tilaa ja kehitystä tarkastelemalla lasten kasvuoloja, lastensuojelutarpeen taustatekijöitä, lastensuojelun palvelujärjestelmää, henkilöstöä ja hallinto-oikeuksissa käsiteltyjä lastensuojeluasioita. Lakiin johtava sinänsä ansiokkaasti tiivis kuvaus kaipaa vielä terävöittämistä ja viime vuosina kehkeytyneen eriarvoisuutta kasvattavan noidankehän eksplikointia sekä ennen kaikkea sen pohjimista, mitä kehityskuluista pitäisi päätellä pykälien tasolla.

Eriyisen suojelun, hoidon ja opetuksen tarpeessa olevien lasten määrä on lisääntynyt, ja se johtuu monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Osalla väestöstä elinolot ovat ankaroituneet. Peruspalveluissa ryhmien vaihtuvuus ja koon kasvaminen tuottavat häiriöitä. Eri-tyispalveluiden pirstaleisuus ja ylikuormitus (mm. pitkinä jonoina) laajentavat osaltaan erityisen huolenpidon tarpeessa olevien määrää sekä aiheuttavat osaavan henkilöstön pakoja. Alkukodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten kasvava määrä (se on vuosikymmenessä kaksinkertaistunut) on aivan erityinen ja suuri inhimillinen kysymys, joka on myös yhteiskuntapoliittisesti ja taloudellisesti merkittävä, eikä siihen ole yksinkertaista tai teknisluontoista ratkaisua. *Hyvinvointierojen kasvu näkyy ja tuntuu lastensuojelussa vahvasti. Mutta miten sitä puretaan?*

Lastensuojelulain uudistusehdotus kuten voimassa oleva lakikin (ja omalla tavallaan myös jo vuoden 1936 laki) jakautuvat yleiseen kasvuolojen kehittämiseen ja varsinaiseen lastensuojeluun. Lastensuojelulaki kuuluu *julkisoikeudelliseen* sääntelyyn, ja siten sen yhteiskunnallinen paikka eroaa sille rinnakkaisesta yksityisoikeudellisesta Lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevasta laista. Näiden kahden lain keskinäinen suhde liittyy vanhempien ensisijaisuuteen lapsen hoidossa ja kasvatuksessa sekä oikeudellisiin normeihin lapsen hyvästä huollosta myös silloin, kun hän on lastensuojelun asiakas ja mahdollisesti muiden kuin vanhempiensa hoidossa.

Lastensuojelulaki täydentää lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevaa lakia säädellensä julkisen vallan toimet tilanteissa, joissa lapsen kehitys ja terveys ovat vaarantumassa tai vaarantuneet. Näin lastensuojelulain yhteiskunnallinen merkitys on siinä, miten sen turvin kyetään korjaamaan lyhyt- tai pitkäkestoisesti lasta vaarantavat olot ja suhteet. Tämän lisäksi lastensuojelulain julkisoikeudellisessa luonteessa on toinen yhteiskunnallinen erityistehtävä, joka koskee laaja-alaista kasvuolojen yleistä kehittämistä.

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

Lastensuojelu on erityispalvelua ja käytännössä usein viimesijaista toimintaa perin mutkikkaissa elämänoloissa. Velvoitetta *kasvuolojen yleiseen kehittämiseen* lastensuojelulaissa voi pitää loogisena juuri siinä mielessä, että sen piirissä ainakin ilmenevät raskaat sosiaaliset ongelmat, joista tieto pitäisi saada välitetyksi kunnan johdolle ja muille viranomaisille. Käytännössä se on pulmallista mm. siksi, että yksilö- ja perhekohtaisesta lastensuojelusta liikenee heikosti jos lainkaan voimavaroja ehkäisevään työhön. Muut hallintokunnat eivät tunne lastensuojelulakia eivätkä järjestä toimiaan sen mukaan. Käytännössä lastensuojelulain velvoite on hampaaton; yleinen vastuutus ei tuo sille tekijöitä. Jos ja kun tälle laaja-alaiselle velvoitteelle ei näytä löytyvän lainsäädännössä muuta paikkaa kuin lastensuojelulaki, pohdittavaksi nousee suuri kysymys: *onko hampaattomuudelle tehtävissä jotain enemmän* kuin työryhmän ehdotuksessa on esitetty?

Olisiko lain yhteiskuntapoliittista haurautta mahdollista vahvistaa siten, että lain perusteissa hyödynnetään laajenevaa "*social investment*" -ajattelua, joka sopii liittää Lasten oikeuksien sopimukseen. Ehdotuksen 1 § on lyhennetty lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain (LHT) 1 §:stä ja laveampana se on 4 §:ssä. Harkittavaksi ehdotetaan 1 §:n muotoilemista siten, että se ilmoittaa lain tarkoituksen Lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) kantavien periaatteiden mukaisesti (provision-protection-participation). Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet voimavarojen mahdollisimman täysimääräiseen osoittamiseen lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Voimavarojen jakamisen ohella kantavat periaatteet koskevat lasten suojelun ja osallisuuden turvaamista. Näin sosiaalisen investoinnin yhteiskuntapoliittiseen ideaan saadaan lapsikansalaisuuden ulottuvuus.

Näiltä perusteilta olisi loogista edetä siihen, että lastensuojelu ei voi olla vain kuntien varassa, vaan sen turvaamiseen tarvitaan *kansallista ohjelmaa, johon valtioneuvosto sitoutuu* sekä lapsiasiainvaltuutetun toiminnan tukena että lastensuojelulaissa määriteltyinä. Sen lisäksi tulisi selvittää, miten kansantalouden tilinpitojärjestelmään saadaan kuvaukset lastensuojelun toimintakyvystä ja lapsiväestön hyvinvoinnin seurannasta. "*Hoitotakuun*" määrittely lastensuojeluun olisi tarpeen: kun lastensuojelun tarve on selvitetty, kunnalla tulee olla velvollisuus järjestää lapsen tarpeen mukaiset palvelut. Näin voidaan tehostaa sitä, että varhaisen tuen retoriikka muuttuu käytännön avuksi lapselle ja samalla voidaan vastata LOS:n yleissopimuksen 3(1) artiklan velvoitteeseen: "Kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."

Lakiuudistusehdotuksen osatavoitteena voisi pitää sitä, että ehdotus herättäisi vilkasta poliittista ja kansalaisten keskustelua, jotta voidaan ainakin ikään kuin tunnustella valmiuden astetta purkaa emt. noidankehää?

#### *Lastensuojelulain ala ja tehtävät*

Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tarpeen täsmentää lastensuojelulain ala ja tehtävät nyt tehtyä tarkemmin ja velvoittavammin.

I Kasvuolojen yleiseen kehittämisvelvoitteeseen olisi tarpeen kuulua sekä kansallisella että kunnallisella tasolla lasten ja nuorten elinolojen seuraaminen ja kehittäminen (emt. tavoin LOS:n kantavien periaatteiden mukaan).

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

II *Palvelujärjestelmän* kehittäminen merkitsee lasten ja lapsiperheiden perus- ja erityispalveluiden kehittämistä eri sektoreilla, niiden saumattomuutta; kunta, seutu, valtakunnallinen; sekä sektorirajat ylittävien yhteispalvelumuotojen kehittäminen.

III Palvelujen *sisällöllinen* kehittäminen kasvatuksen tukemisessa ja lapsen kehityksen turvaamisessa a) yhteisöllisesti ja ryhmämuotoisesti, sekä b) lapsi- ja perhekohtaisesti varhaisena tukena normaalipalveluissa

IV Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua ovat lastensuojelutarpeen selvitys, avohuollon tukitoimet, lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto.

Emt. toimintatasojen täsmentäminen voi osaltaan edesauttaa lastensuojelullista eetosta palvelevan hyvinvointipolitiikan kehittymistä uusissa muuttuneissa oloissa, joissa yhteiskunnan rakenteelliset ja mentaaliset muutokset ovat vaikuttaneet monin tavoin kansalaisten arkeen (mm. lisäten lastensuojelutarvetta). Seitsemää EU-maata käsittävässä muutoksissa tuivertuvien kansalaisten selviytymistä koskevassa tutkimuksessa (Chamberlayne et al. 2002) päädyttiin siihen, että hyvinvointipolitiikkaa on laajennettava ainakin kolmeen suuntaan. Sen on ulotuttava *nykyistä syvemmälle*. On luotava tilaa energiaa vaativien sosiaalisten muutosten prosessoineille, muutosta helpottavien tarpeiden käsittelemiselle sekä ihmisten erilaisille selviytymisstrategioille. Hyvinvointipolitiikan on ulotuttava *nykyistä leveämmälle* siten, että inhimillisen hyvinvoinnin eri tekijöitä ja kansalaisresursseja voidaan koota yhteen. On myös tarmokkaasti osoitettava *ylöspäin ja eteenpäin*. Keskellä säälimätöntä markkinavetoista globalisoitumista vallitsee suuri puute kansalaisten elämää tukevista poliittisista näköaloista. Tarvitaan agoran kaltaisia tiloja yksityisen ja julkisen välille. Tarvitaan *todet sanat*, joilla ihmiset muuttavat maailmaa. Inhimillinen olemassaolo merkitsee maailman nimeämistä sen muuttamiseksi, kuten Paolo Freire on tähdentänyt (Rustin & Chamberlayne 2002, 12-15).

Perustuslakiin, kansainvälisiin sopimuksiin ja kansallisiin linjauksiin perustuen Stakesissa on määritelty *palvelurakennemuutoksessa toteutettavat arvot*, joista johdetaan tavoitteet ja niihin perustuvat toiminnalliset päämäärät ja edelleen keinot. Tämän työn pohjalta voidaan ottaa lastensuojelulainkin arvoja kuvaamaan oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus, yhteisvastuullisuus, osallisuus, asiakaslähtöisyys, valinnanvapaus ja demokraattisuus.

#### *Palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi*

Otsikon mukaista ehdotuksen 8 §:ää laajentamalla ja tarkentamalla voidaan luoda koeteltuja mahdollisuuksia ongelmien ehkäisemiselle asiakaslähtöisesti.

Voimavaroja tulee koota eri hallintokuntien, järjestöjen ja kansalaisverkostojen yhteistyönä siten, että kansalaisille on tarjolla a) *"vapaata tilaa" ja välineitä sosiaalisten muutosten käsittelylle* sekä selviytymisstrategioiden yhteiselle jakamiselle. Preventiivisessä sosioemotionaalisisessa toiminnassa ihmiset pääsevät paneutumaan olemassaolonsa ja elämänsä kulkuun sellaisin reflektiivisin tavoin, jotka auttavat heitä elämäntaidollisissa kysymyksissä. Heikoimmassa sosiaalisessa asemassa olevilla on usein erityisiä vaikeuksia löytää ilmaisia elämänsä kuvaamiseen; näköalat voivat kapeutua ja toistuvat kriisit kiertää samaa rataa. Terveyttä ja hyvinvointia tukevaa (ei-normatiivista) toimintaa ovat mm.

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

taidelähtöiset menetelmät kuten yhteisötaide, soveltava taide tai sosiokulttuurinen toiminta.

Arvioinnista vapaan *inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattamiseen* tulee luoda edellytyksiä myös köyhille tai muutoin haavoittuville perheille siten, että lapset voivat oppia (jo varhain) mieltymystensä mukaan käyttämään kirjastoa, uimahallia, liikunta- kuvataide- tai musiikkikerhoja ja pääsevät satutunneille, luontoretkille, teatteriin, eläinten hoitoon jne. Siellä missä vanhemmat eivät vie tai opasta lapsiaan näiden aarteiden äärelle, jonkun muun tulee tehdä se. Ei riitä, että tällaiseen olisi mahdollisuus, jos kukaan ei auta lasta niihin. Tarvitaan laaja-alaista järjestöjen, kansalaisten ja hallintokuntien yhteistyötä, jossa ovat mukana myös sivistys- kulttuuri- ja liikuntatoimi.

b) Peruspalvelujen tuottamisessa on pidettävä huoli siitä, että tarjolla on riittävästi kunkin palvelun perustehtävän tueksi erityistä apua sitä tarvitseville (erityisjärjestelyitä päivähoitossa, puheterapia, kouluavustajat, erityisopetus jne.), tavoitteena se, että lapsi ja perhe saisivat *avun normaalipalvelussa*, kuten neuvolassa, muussa terveydenhuollossa, päivähoitossa, koulussa ja nuorisotyössä.

c) *Varhaisen tuen* (puuttumisen) turvaamiseksi on luotava toimintaperiaatteet, jotka mahdollistavat lapsen/perheen kanssa toimivien työntekijöiden ja sosiaalisen verkoston koamisen lapsen avun tarpeen ja tukitoimien selvittämiseksi, dialogisin menetelmin. Lastensuojelun tarpeen arvioinnin perusteella on mahdollista päätyä yhteistyössä siihen, että lapsen tai perheen tarvitsema apu järjestyy normaalipalveluissa tehostetuin järjestelyin ja ettei lasta ole syytä määrittää lastensuojelun asiakkaaksi.

Tämänkaltaisen monitoimijaisen ja moniulotteisen mahdollisuuspaletin laajentaminen ja yksityiskohtaisempi toiminnan avaaminen lastensuojelulaissa voisi myös tasapainottaa nyt ehdotuksessa korostuvaa rajoittamistoimista syntyvää "kurinpidollista" henkeä sekä tarjota mahdollisuuksia ja näköaloja uusiin ratkaisuihin.

#### *Lapsen, vanhempien ja muiden läheisten osallisuus*

Lapsen mielipide, toivomukset - ja osallisuus on teemana pykälissä 5, 8, 20, 42, 52, 53 ja 58. Näiden henki jää tekniseksi ja painotus virheelliseksi. Nämä pykälät on tarpeen ajatella uudelleen, mahdollisesti yhdistäen tai ainakin keskenään yhteneväisesti siten, että niistä on luettavissa pyrkimys vuorovaikutukselliseen kommunikointiin, jossa lapsen/nuoren on myös mahdollista tunnustella ja työstää ajatuksiaan, kokemuksiaan, havaintojaan ja tunteitaan, etenkin sijaishuollossa. *Suhteissa olon* selvittäminen (Eronen 2004) on olosuhteiden rinnalla tärkeää. Se on tärkeää myös aikuisten kohdalla. Sosiaalityön tila on tällä hetkellä niin huolestuttava, että asiakkaiden osallisuuteen liittyvät teemat on syytä perustella huolella sekä säätää menettelyistä ehdotettua tarkemmin ja monipuolisemmin.

Mielipide tai suostumuksen antaminen perustuu tietoiseen kannanilmaisuun. Lapsellakin on oikeus tietää, mihin hän ottaa kantaa; saada riittävän monipuolisesti tietoa omassa asiassa, jotta voi muodostaa mielipiteensä. Lojaliteettipulmat ovat lähes aina suuria, ja niiden käsittelyyn lapsi tarvitsee tukea ennen kuin häneltä voi vaatia omaa kannanmuo-

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

dostusta. Lapselle on kerrottava häntä koskevista asioista, käsiteltävä hänen kanssaan tapahtumia turvallisessa ilmapiirissä riittävällä tavalla sekä ennen lastensuojelun interventiota että sen jälkeen. Sosiaalityössä ja lastensuojelussa tuleekin pyrkiä siihen, että lapsi saa aineksia oman tilanteensa ymmärtämiseen sellaisin tavoin, jotka rakentavat hänen identiteettiään ikäkautta vastaavalla tavalla, ja eri-ikäisillä (0-17 v.) se merkitsee varsin erilaisia toimintatapoja.

Lapsen osallisuudessa on kyse siitä, että *lapsi voi ilmaista itseään ja tulla kuulluksi ja ymmärretyksi omine kokemuksineen ja tunteineen*, kipeitäkään asioita ja pelkoja kaihtamatta. Selvitystyö voi olla lapsilähtöistä. Lapsen kanssa työskentelyyn on viime vuosina saatu konkreettista välineistöäkin, kuten esim. Pesäpuu ry:ssä tai Lapsen aika-hankkeessa. Lapsen näkökulman selvittäminen on välttämätöntä mutta ei riittävää. *Lapsen osallisuudessa on kyse myös lapselle läheisten ihmisten osallisuudesta*. Olisikin harkittava mahdollisuutta kirjoittaa omaksi luvukseen säännökset lapsen ja muiden osallisuudesta (mielipiteiden, toivomusten yms. selvittämisessä) joka on lastensuojelutyön ydinalueita. Vanhempien, huoltajien ja läheisten käsitykset lapsen tilanteesta on selvitettävä, miten siihen on tultu ja miten he käsittävät lapsen kokevan sen. Tavoitteena olisi saada vanhemmat miettimään ja erittelemään tilannetta sekä vaihtoehtoja ongelmien helpottamiseksi lapsen kannalta.

Työryhmä ehdottaa, että "Kuulemisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua." Perusteluissa on tarpeen tuoda esiin asian eri puolia. Tähdellistä on *lapsen oikeus ns. omiin juuriinsa* (joka oli esillä jo nykylaissa), lapsen tulee tietää historiansa. Lasta ei voi suojella omalta elämältään epämällä tietoja, jotka vaikuttavat häneen. Lapsi tarvitsee tietoa esimerkiksi vanhemman sairastuessa psyykkisesti. Toimiva perhe-hankkeessa lasta autetaan ymmärtämään sairastuneen vanhemman käsittämätöntä puhetta tai käytöstä. Läheisneuvonpidoissa aikuiset saattavat pelätä, että lapset kuulevat liikaa perheen aikuisten vaikeuksista. Lapsilta tullessa palautteessa on kuitenkin ilmennyt, että he ovat kokeneet kuulemansa raskaaksi mutta huojentavaksi. Aikuiset voivat joskus liiaksikin aristella tosiasioita suojelun nimissä, jolloin on tarpeen auttaa vanhempia kertomaan lapselle hänelle tähdellisistä seikoista. Havaintoja on myös siitä, että sijoitettujen lasten kanssa tehty elämäkerrallinen työ voi auttaa vanhempia ja muita läheisiä kertomaan aiemmin vaietusta ja siten auttaa lasta vaikeiden tapahtumien käsittelyssä.

Lapsen osallisuudessa, mielipiteiden ja toiveiden selvittämisessä, kuulemisessa tai tietojen antamisessa on kyse *vaativasta työskentelystä* lapsen kanssa siten, että se antaa lapselle voimaa ja toivoa, rohkaisee ja kannustaa, auttaa häpeän voittamisessa.

Työryhmä ehdottaa, että lapselle voitaisiin tarvittaessa määrätä edunvalvoja (22§). Tämä on kovin tarpeellista vaikeissa eturistiriitatilanteissa. Sen lisäksi on tarpeen miettiä vakavasti tarvetta säätää *lapsen avustajasta*, lapsen luottohenkilöstä. Tutkimuksista tiedetään, että lapsen selviytymistä helpottaa, jos hänellä on edes yksi turvallinen suhde oman kodin ulkopuoliseen aikuiseen. Niinpä olisi perusteltua, että jokaisella lastensuojelun asiakkaana olevalla lapsella olisi tällainen aikuinen; täti, eno, vaari, kummi tai muu läheinen, mutta sen pitää olla lapselle turvallinen ja lapsen hyväksymä. Lapsen luottoaikuinen olisi lapsen rinnalla kulkija, "asian ajaja", jonka tehtävänä on vahvistaa lapsen osallisuutta per-

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

heessä ja lastensuojelutoimissa sekä auttaa lapsen kanssa työskenteleviä tahoja ymmärtämään lapsen ainutlaatuinen erityisyys. Silloin kun lastensuojelun asiakkaana olevalla lapsella ei ole tällaista henkilöä, sosiaalityöntekijän tulisi pyrkiä etsimään lapselle sopiva perheen ulkopuolinen aikuinen, johon lapsi luottaa ja joka voi avustaa lasta mielipiteen ilmaisemisessa. Avustajan tehtävät voivat myös liittyä tukihenkilön (tai tukiperheen) tehtäviin.

### *Moniammatillisuus*

Moniammatillisuuteen on viittauksia ehdotuksen useissa kohdissa (ainakin pykälissä 10, 12, 14, 36, 41). Kysymys moniammatillisuudesta on polttava sekä kasvuolojen ja palvelujen kehittämisessä että lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa. Lastensuojelun suunnitelman laatimisessa tarvitaan eri hallintokuntien ja ammattikuntien asiantuntemusta ja kokemusta, sekä kunnallisesti että seudullisesti. Kun kunta asettaa erillisen asiantuntijaryhmän, se määrittelee ryhmälle tehtävän: asiantuntijaryhmä avustaa kuntaa (ei sosiaalityöntekijää) lastensuojelun toteuttamisessa. Tehtävä voi kytkeytyä esimerkiksi lastensuojelun suunnitelman laatimiseen sekä lasten kasvuoloja ja hyvinvointia koskevan tiedon kokoamiseen sekä lastensuojelun tarpeen arviointiin kunnassa. Tätä yleistä tehtävää varten tulisi erikseen olla kunnan/seutukunnan nimeämä asiantuntijaryhmä, jonka kustannuksista vastaa kunnan yleishallinto, eikä sosiaalitoimi.

Kysymys liittyy keskusteluihin siitä, millaista moniammatillisuutta on ja pitäisi olla lastensuojelun palvelujärjestelmän sisällä. Rakentuuko näistä mitään kokonaiskuvaa, mahdollista "yhteispalvelun" ideaa, jota voisi ainakin perusteluissa hahmotella (vrt. keskustelut perhekeskus ja erityisperhekeskus -tyyppisistä rakenteellisista näköaloista).

Huostaanottotilanteissa (erityisesti tahdosta riippumattomissa tilanteissa) asiakkaan oikeusturvan vahvistaminen edellyttää erillisen asiantuntijaryhmän nimeämistä. Yksilötapauksissa voi olla tarpeen konsultoida asiantuntijaryhmän ulkopuolisiakin henkilöitä. Olennainen kysymys on, miten turvataan tarvittavat lausunnot ja mitä moninaisimmissa kysymyksissä eteen tuleva konsultaatio lastensuojelun prosessiin kuuluvina järjestelyinä. Niissä tapauksissa, joissa läheisneuvonpidon kautta päädytään suostumukseen perustuvaan huostaanottoon, ei enää olisi välttämätöntä pyytää asiantuntijaryhmän lausuntoa.

### *Sijaishuolto*

Myös sijaishuoltoa koskevissa pykälissä on tärkeä saada näkyviin lastensuojelun arvope-  
rusta ja lastensuojelulain henki, "aatteellinen juuristo". Nyt mm. lapsen osallisuus, perheen tukeminen ja monimuotoiset auttamisen tavat jäävät erityisesti rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten varjoon (näiden kieltä ja toisteisuutta olisi tarpeen vielä käydä huolella läpi). On tarpeen kirkastaa lain arvoperustaa siten, että *keskeiset periaatteet kulkevat koko lastensuojeluprosessin läpi alkuarvioinnista jälkihuollon päättymiseen*.

Pykälä 50,52 ja 53 jotka koskevat sijaishuoltopaikan valintaa, ihmissuhteita ja yhteydenpitoa sekä mahdollisuutta henkilökohtaiseen keskusteluun, tulisi nykyistä yksityiskohtaisemmin eritellä siten, että lähtökohtana on lapsen tarvitsevuus ja siihen vastaaminen. Sijoitetulla lapsella on aivan erityiset tarpeet tulla kuulluksi ja nähdyksi sekä tarpeet kiintyä ja kiinnittyä olemalla riittävässä yhteydessä hänelle tärkeisiin ihmisiin. Sijais-

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

huoltopaikkaa valitessa tulee kiinnittää huomiota jo lakiehdotuksessa mainittujen asioiden lisäksi lapsen *kiintymyssuhteen takaamisen* kannalta keskeisiin asioihin. Huostaanotettu lapsi, etenkin jos lapsen suhteet vanhempiin eivät ole riittävän tukevat, tarvitsee vanhemmuutta korvaavia uusia ihmissuhteita.

Erityistä tarkastelua vaativat myös lapsen elämään liittyvien *riski- ja suojaavien tekijöiden* pohtiminen sijoituspaikkaa valitessa. Sijoituksen alkuvaiheista lähtien on tärkeää tuoda esiin myös niitä kokemuksia, jotka ovat kääntyneet lasta vahvistaviksi voimavaroiksi. Sijoitusta tulee tarkastella siitä näkökulmasta, miten sijaishuoltopaikan toimintatavat tukevat lasta. Lastensuojelun tehtävänä on luoda tilaa voimavarojen ja tunnelmailun vapauttamiseen. On tärkeää, että lapsen ja perheen tukena on riittävästi yksilöllisiä vaihtoehtoja.

Pykälässä 53 todetaan, että sijaishuollossa lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsen *sisarussuhteiden* ylläpitoon ja vaalimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tutkimuksissa tulee toistuvasti esille sisarussuhteiden tärkeys sijoitetulle lapselle. Joillekin lapsille, jotka ovat erossa sijoituksen vuoksi sisaruksistaan, juuri sisarukset saattavat olla elämän läheisimmät ja merkittävimmät ihmiset. Sijoitusta valmisteltaessa on tärkeää selvittää, onko sisarukset mahdollista sijoittaa samaan paikkaan, mikäli se ei ole heidän etujensa vastaista.

Lastensuojelun ydintehtävänä on turvata lapsen oikeus arvokkaaseen elämään ja mahdollisuus turvallisiin ihmissuhteisiin ja mahdollisuuteen olla riittävän kauan lapsi ilman aikuisilta siirtyneitä taakkoja. Sijoitetuilla lapsilla on usein huoli vanhemmistaan, mitä heille tapahtuu ja saavatko he apua. Lastensuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi velvoite laatia myös sijoitetun lapsen *biologiselle perheelle kuntoutussuunnitelma*, joka kulkee lapsen asiakassuunnitelman rinnalla ja ohjaamana. Avohuollon tukitoimenpiteenä tapahtuviin sijoituksiin tulisi nykyistä selkeämmin liittää tavoitteellinen arviointi ja kuntoutus.

Silloin kun lapsen huostaanotto arvioidaan pitkäaikaiseksi, vanhempia tulee auttaa *ositaiseen vanhemmuuteen* ja tarvittaessa myös luopumaan siitä. Tutkimusten mukaan sijoitettujen lasten klassinen ongelma liittyy kokemukseen "ei-kenenkään-maalle" jäämisestä, kokemukseen siitä, että he eivät kuulu alkukotiinsa eivätkä sijaispaikkaan. Emotionaalisesti ei-kenenkään lapsena on paha kasvaa. Pitkäaikaisissa sijoituksissa *huollon siirron* vanhempien ohella tai sijasta pitäisi olla pääsääntö. Etenkin pitkäaikaisissa pikkulapsisijoituksissa olisi vanhemmille tarjottava mahdollisuus antaa lapsi *adoptoitavaksi*. Sosiaalityöntekijälle olisi syytä säätää oikeus panna adoptio vireille. Keskeinen pulma on myös monien lasten toistuvat sijoitukset eri paikkoihin. Sijoituskierteen katkaisemiseksi tarvitaan uusia keinoja, mm. riittävän varhain moniammatillista arviointia.

Sijaishuollon kriittisissä pisteissä etenkin siirtymävaiheissa tarvitaan *riittävää sosiaalityötä*, jotta voidaan ehkäistä sijoitusten ennenaikaisia katkeamisia ja siten luoda lapsen elämään jatkuvuutta ja pysyvyyttä. Puutteelliset toimet sijoituksen eri vaiheissa lisäävät työn haasteellisuutta mm. jälkihuoltovaiheessa. Jälkihuollon toteuttamista koskeva suunnittelu on aloitettava hyvissä ajoin ennen sijoituksen päättymistä.

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

Sijaishuollossa tarvitaan yhtenäisiä *arviointi- ja valvontakriteerejä*, jotka ovat kaikkien eri osapuolten yhteisesti hyväksymät ja käyttöön ottamat. Arviointia ja valvontaa tekevien tahojen (lääni, sijoittajakunta, sijoituskunta, palveluntuottaja) työnjako ja valvontavastuut sekä valtuudet on määriteltävä selkeästi.

Työryhmä on ehdottanut aikaisemmin käytössä olleen sijaiskoti-käsitteen palauttamista. Käyttökäsitteenä se on säilynyt 1993 lakiuudistuksesta huolimatta. Tuolloin yhtenäistettiin perhehoito omaksi toimintamuodoksi sosiaalihuollossa ja säädettiin erillinen perhehoitajalaki. Kiivastakin keskustelua on käyty ns. ammatillisen perhehoidon paikasta ja hoidettavien asemasta. Saattaa olla perusteltua palata sektorikohtaiseen *perhehoidon* jäsentämiseen. Lastensuojelun asiakkaana olevien lasten, kehitysvammaisten, päihdeongelmaisten ja vanhusten tarpeet perhehoidossa ovat erilaiset, ja niihin vastaavan hoidon mitoituksen määrittely olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä erityislaeissa - nyt lasten osalta lastensuojelulaissa odottamatta mahdollista perhehoito -ja -hoitajalakupakettia.

On tärkeää, että lakiehdotuksessa otetaan kantaa yksikkökohtaisen paikkaluvun pienentämiseen ja henkilöstömäärän lisäämiseen suhteessa lapsimäärään. Lapsiryhmänä kahdeksan lasta on kohtuuton määrä yhdelle tai kahdelle työvuoressa olevalle työntekijälle, jopa kuusi on vaativa määrä, mutta ryhmadynaamisesti sopiva silloin kun on kyseessä ns. tavalliset, normaalit lapset. Lastenkodissa olevilla lapsilla sen sijaan on aina omia erityistarpeita suhteessa hoitaviin aikuisiin. *Laitoshoitoa ei tulisi niputtaa yhteen muotoon vaan nähdä erityyppisten laitosten tehtävät ja pohtia lapsimääriä suhteessa niihin.* Kaikissa laitostyyppisissä on kuitenkin syytä vähentää lasten lukumäärää kohtuullisemmaksi suhteessa todella läsnä olevien aikuisten määrään. Lasten määrä suhteessa läsnä olevien aikuisten määrään yksiköissä liittyy suoraan siihen mitä vaikuttavuutta lastenkotihoidolta voidaan odottaa. *Vaikuttavuus syntyy vain ihmissuhteissa tapahtuvana korjaavana työnä.* Se edellyttää olosuhteiden ja ihmissuhteiden vakautta, henkilökohtaisuutta, riittävää osaamista, aikaa ja yhteisiä kokemuksia. (Tervonen-Arnkil 2006.)

#### *Tähdellisiä yksittäisiä tarkennuksia*

Työryhmä ehdottaa, että valtuustotasolla hyväksytään kunnan tai useamman kunnan yhdessä laatima *suunnitelma lastensuojelun järjestämiseksi* ja kehittämiseksi ja että se kytetään talousarvioon ja toiminnan suunnitteluun (ehdotuksen 12 §). Suunnitelmaa koskevaa pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että valtuusto nimeää asiantuntijaryhmät a) kasvuolojen yleiseen kehittämiseen ja palvelujen kehittämiseen kasvatuksen tukemisessa sekä b) lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun avuksi vaikeissa tilanteissa etenkin sijaishuollon tarvetta arvioitaessa. Kummallakin tasolla on vielä erikseen mietittävä suunnitelman sisältöä ja rakennetta sekä yhteistoiminnallisia periaatteita.

Työryhmän ehdottamiin uusiin tarpeellisiin avauksiin kuuluu *lastensuojelutarpeen selvityksen* säätäminen (ehdotuksen § 27). Lakivalmistelussa ehdotusta on tarpeen edelleen systematisoida säätämällä asiat, joita selvityksessä on kuvattava ja joita on arvioitava sekä siitä, miten selvitys tehdään ja miten se etenee. Momentit voisi jaotella esimerkiksi 1) milloin selvitys tehdään ja kuka/ketkä sen tekevät 2) selvityksen sisällön struktuuri (teemat) 3) selvityksen laadintaa koskeva 4) selvityksen merkitystä ja sitovuutta koskeva 5) informointia koskeva momentti.

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

Lastensuojelutoimenpiteistä (suostumukseen perustuvaa huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista sekä huostassapidon lopettamista koskevissa asioissa) päättävän viranhaltijan *kelpoisuudesta* ei työryhmä ehdota säädettäväksi tarkemmin, vaan jättää päätöksentekovallan kunnan johtosäännön mukaan määräytyvälle sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai hänen määräämälleen viranhaltijalle. Tätä ratkaisua työryhmä ei ole perustellut. Päätöksentekijältä pitäisi edellyttää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n mukaisen sosiaalityöntekijän ammatillista kelpoisuutta.

Huostaanoton valmistelua koskevaa 41 §:n 1 momenttia tulee laajentaa siten, että *asiakkaalle on tarjottava vaihtoehtona mahdollisuutta järjestää asiassa läheisneuvonpito*. Perustelut ovat seuraavat. Huostaanoton monipuolinen ja selkeästi etenevä valmistelu-kaava on oikeusturvan tae. Monipuolinen osallistaminen on tärkeää, ei vain juridisena kuulemisena vaan asiassa mukana olemisen, erilaisten näkökantojen esille saamisen ja suhteiden ylläpitämisen mielessä. Mitä paremmin asia on valmisteltu yhteistyöhakuisessa prosessissa, sitä vähemmän päädytään tahdosta riippumattomiin ratkaisuihin - ja sitä vähemmän hallinto-oikeuksiin ja sitä enemmän hyviin huostaanottoihin. Siksi on tärkeää, että asiakkaalle tarjotaan vaihtoehtoa ja mahdollisuutta läheisneuvonpitoon. Sitä koskevista tutkimuksista käy ilmi, että eri ammattilaisten ja viranomaisten läheisverkoston käyttöön laatimat yhteenvedot ovat dokumentteja, joiden sisällöstä asianomaiset voivat kysyä paikan päällä ja saada niihin selvitystä. Tämän perusteella asiakas läheisineen laatii (yksimielisen) tilannetta korjaavan suunnitelman ja ehdotuksen, johon sosiaalityöntekijä ottaa kantaa. Jos sosiaalityöntekijä hyväksyy ehdotuksen, asia voidaan päättää. Jos sosiaalityöntekijä ei hyväksy ehdotusta, vaan päättää sen vastaisesti huostaanotosta, hän perustelee päätöksensä tässä samassa neuvonpidossa asianosaisille. Hakemus neuvonpito-asiakirjoineen voidaan toimittaa hallinto-oikeuteen, jolloin hakemukseen liitetään mm. pöytäkirja kokouksesta. Tavallaan monipuolinen kuuleminen on jo suoritettu. Tämä saattaa vähentää paineita järjestää suullisia käsittelyjä enää toistamiseen hallinto-oikeudessa.

Ilmoitusvelvollisuus - termistä (§ 25) ehdotetaan luovuttavan ja sen tilalle tarjotaan termiä *pyyntö lastensuojelutarpeen selvittämisestä*. Lastensuojelutarpeen selvityspyynnöstä on asiallisesti kyse työryhmän laatimien perustelujenkin mukaan. Tiettyjen tahojen on ilmoitettava kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos lapsen tilanne edellyttää lastensuojelutarpeen selvittämistä. Pykälän voisi myös muotoilla tämän mukaisesti uudelleen. Ilmoitusvelvollisuus on sängen epämiellyttävä käsite, joka assosioituu ilmiantoon tai rikosilmoitukseen, jollaisia halutaan välttää. Ja kun se tehdään, kyse on usein erittäin pitkälle kehittyneestä tilanteesta. Varhaisemman vaiheen yhteistyön käynnistymiseksi on tarpeen korostaa yhteistä vastuuta ja asian perusteellista selvittämistä.

### *Lakiuudistuksen seuranta*

Vuonna 2004 käynnistettiin Stakesissa LASU2005 -projekti, jonka keskeisenä tehtävänä on ollut lastensuojelun tietosisältöjen laajentaminen ja tarkistaminen. LASU2005 -projekti odottaa uuden lastensuojelulain valmistumista, jonka jälkeen lastensuojelun tilastotiedon keruu uudistetaan siten, että tiedonkeruussa huomioidaan lain tuomat uudet

21.6.2006

Dnro 1318/400/2006

vaateet. Tiedonkeruuta pyritään uudistamaan myös siten, että kerättävät tiedot tarjoaisivat hyvät välineet lastensuojelun ja lain toteuttamisen seurantaan.

Uudistuksen kustannusten seuranta on tärkeää mutta kovin haastavaa, sillä olemassa ei ole valmiina kaikilta keskeisiltäkään osin valmiita tilastotietoja ja seurantavälineitä. Työryhmän ehdotusten kustannusvaikutusten arviointi tapahtuu STM:n johdolla, ja Stakes avustaa tässä tehtävässä monin mahdollisin tavoin. Selvää lienee kuitenkin se, että lastensuojelun ja etenkin sijaishuollon tarpeessa olevien lasten määrän kasvun pysäyttäminen (sosiaalinen investointi) vaatii myös taloudellista investointia. Esimerkiksi lastensuojelutarpeen nykyistä systemaattisempi selvittäminen edellyttää koulutusta ja resurssointia. Pidemmällä aikavälillä se merkitsee kuitenkin säästöjä, hyvän työn tuloksena hyvinvointi paranee ja lastensuojelun tarve vähenee.

Muutosehdotusten vaikutus hallinto-oikeuksien työhön ja resurssivaatimukseen on esitetty työryhmän muistion perusteluissa harhaanjohtavasti. Hallinto-oikeuksien tekemien ratkaisujen tilastointiperusteet ovat sellaiset, että ne tuottavat kuvan, joka melkein kaksinkertaistaa todellisen työmäärän. Kun yhdessä istunnossa (yhdellä valmistelulla) ratkaistaan huostaanottoalistus, johon on liitetty valitus, se tilastoidaan kahdeksi ratkaisuksi. Jos kysymys on vielä saman perheen kolmesta lapsesta, tilastoon tulee kuusi merkintää, vaikka asia on ratkaistu saman kokoonpanon yhdellä istunnolla. Ristiriita tuli esiin Stakesin tekemässä selvityksessä Hallinto-oikeuksien ratkaisusta (Heino & Rantamäki & Sallila 2006).

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet tutkimusprofessori Marjatta Bardyn lisäksi erikoistutkija Tarja Heino ja erikoissuunnittelija Päivi Känkänen lastensuojelun asiantuntijoina sekä tilastoasiantuntijana kehittämispäällikkö Salla Säkkinen.

Lausunto on käsitelty Stakesin johtoryhmässä 21.6.2006.

Pääjohtaja

Vappu Taipale

Tutkimusprofessori

Marjatta Bardy