Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

Viite: Kunta- ja terveysjaosto tiistai 25.10.2016 klo 09:30 / HE 134/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto lastensuojelun haasteista, kehittämishankkeista ja resurssien riittävyydestä liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 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.

Asiantuntijapyynnön sisältö

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioiksi vuodelle 2017 on määritelty sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan hallituskauden strategisiksi tavoitteiksi muun muassa lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja omien voimavarojen vahvistuminen. Tavoitteena on myös esimerkiksi terveyden edistämisen ja varhaisen tuen vahvistuminen poikkihallinnollisesti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä parantuneet peruspalvelut ja tietojärjestelmät.[1]

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetulta näkemyksiä valtion talousarviosta vuodelle 2017 teemasta lastensuojelun haasteet, kehittämishankkeet ja resurssien riittävyys. Lapsiasiavaltuutettu arvioi teemaa muutamien lapsiasiavaltuutetun työssä esiin nousseiden haasteiden pohjalta. Haasteet liittyvät muun muassa lapsiperheiden kotipalveluiden saatavuuteen, sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuuteen ja lasten osallisuuteen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemykset

Lastensuojelun painopisteen siirtäminen ennaltaehkäiseviin palveluihin

Sosiaalihuoltolain uudistus astui voimaan pääosin vuonna 2015. Hallituksen esityksessä eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp) todettiin, että lain tarkoitus on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Esityksessä mukaan asiakkailla olisi oikeus niihin palveluihin, joilla turvataan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys. Tavoitteena on mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki. Lakimuutoksella osa lastensuojelun avohuollon tukitoimista siirtyi sosiaalihuoltolain mu-

kaisiksi palveluiksi. Tavoitteena tältä osin oli madaltaa tuen hakemisen kynnystä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Lapsiasiavaltuutettu nostaa esimerkkinä lastensuojelun haasteista lapsiperheiden kotipalvelun, josta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 19 §:ssä. Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Lapsiperheellä on oikeus saada perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi välttämätön kotipalvelu, jos lapsen hyvinvoinnin turvaaminen ei ole mahdollista esimerkiksi sairauden tai erityisen perhe- tai elämäntilanteen vuoksi. Kotipalvelu on lapsiperheille tärkeä ennaltaehkäisevä ja varhaisen tuen palvelu, jolla oikein ajoitettuna ja mitoitettuna voidaan välttää erityisten lastensuojelulain mukaisten tukitoimien tarvetta. [2]

Kotipalvelua koskeva säännös tuli voimaan jo vuoden 2015 alusta alkaen. Lapsiasiavaltuutetun tietoon tulleiden yhteydenottojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että lapsiperheiden kotipalvelua on edelleen vaikea saada ja saatavuudessa on huomattavia kunta- ja tilannekohtaisia eroja. Esille tulleissa tapausesimerkeissä on viitteitä siitä, että kotipalvelua ei saada tilanteissa, joissa se olisi esimerkiksi lääkärin arvion mukaan ollut tarpeellista. Jossain tapauksissa on ollut edellytyksenä lastensuojelun asiakkuus. Toisaalta kotipalvelua ei välttämättä tarjota lastensuojelun asiakasperheille, vaikka perheen oman käsityksen mukaan se voisi helpottaa perheen tilannetta ja olisi riittävä tuki vanhemmuudelle, jolloin lastensuojelun muita rankempia toimenpiteitä ei tarvittaisi. Luonnollisesti ammattilaisen tulee tehdä arvio siitä, mikä palvelu on kussakin tilanteessa toimiva, mutta joskus kyse voi olla myös yleisen taso linjauksesta kunnassa, milloin kotipalvelua annetaan ja milloin ei.

Lapsiasiavaltuutettu teki kysely kotipalveluiden saatavuudesta sosiaali- ja terveysministeriölle, sosiaali- ja terveydenalan lupa- ja valvontavirastolle ja aluehallintovirastoille keväällä 2016.[3] Kyselyn perusteella keskeiset havainnot olivat:

> ”Meneillään olevalla hallituskaudella on lisätty kohdennettua rahoitusta lastensuojelun ja lapsiperheiden kotipalvelun kehittämiseen. Uudistetun sosiaalihuoltolain ajalta (voimaan 1.4.2015) ei seurantatietoja ole vielä käytössä. Pääsääntöisesti kuitenkin käsitys näyttää olevan, että kotipalveluun on lisätty resursseja ja saatavuus on parantunut. Tarveharkintaa joudutaan edelleen kuitenkin tekemään usein ja palvelua voi joutua jonottamaan. On mahdollista, että paikoin voi palvelun saamisen edellytyksenä olla vielä lastensuojelun asiakkuuskin. Tämä on erityinen ongelma ja vaatii valvonnalta tarkkaa seurantaa. Resurssien riittävyyteen on myös syytä kiinnittää vakavasti huomiota. Erityisesti on tehostettava palveluista tiedottamista. Tiedon on oltava helposti ja selkeästi perheiden saatavilla. Tiedon välittämisessä on tärkeää huomioida alueellisesti myös kunkin kunnan alueella yleisimmin perheiden käyttämät eri kielet.”

Talousarviossa seurantaindikaattorit (Lapsiperheiden ennaltaehkäisevät palvelut)[4] koskien perhetyötä ja kodin- ja lastenhoitopalveluita ovat oikeasuuntaisia. Perheitä kyseisten palveluiden käyttäjinä arvioidaan vuosina 2016 ja 2017 olevan yhtä paljon, mutta suunta kääntyy siten, että sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita käytetään enenevässä määrin ja lastensuojelulain (417/2007) mukaisten palveluiden käyttö vähenee vastaavasti.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että talousarvion mukaisen suuntauksen toteutuminen on varmistettava käytännössä. Tämä vaatii kiinteää yhteistyötä sosiaalihuollon eri toimijoiden välillä sekä riittäviä ja ammattitaitoisia resursseja toteuttamaan sekä ennaltaehkäiseviä yleispalveluita että tarvittavia erityispalveluita. Toteutumista on myös valvottava ja seurattava tehokkaasti. Havaittuihin epäkohtiin ja toimintatapoihin, jotka eivät ole lain edellyttämällä tasolla, on puututtava välittömästi. Hallituksen kärkihanke ”Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma” on keskeisessä roolissa tämän toiminnan kehittämisessä pidemmällä täh-

täimellä, mutta samalla on muistettava, että velvoite toimia ennaltaehkäisevästi lapsi- ja perhetyössä on jo nyt voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tässä kohdin ei voida jäädä vain odottamaan kärkihankkeen tuloksia.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lasten ja nuorten päihde- ja mielenterveyspalveluiden varmistaminen on yksi keskeisistä lastensuojelullisista haasteista. Talousarvioesityksessä vuodella 2017 on mainittu erityisen huomion kiinnittäminen päihdeongelmaisten ja mielenterveyden häiriöstä kärsivien lasten auttamiseen koulukotitoiminnan kehittämisessä. Tämä on erittäin tärkeä tehtävä. Muilta osin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden kehittämistä ei talousarviossa mainita, lukuun ottamatta sitä, että mielisairaaloiden toimintamenoja koskevassa kohdassa on eriteltynä alaikäiset (esim. hoitopäivien on arvioitu lisääntyvän 2016 arviosta 4658 vuoden 2017 arvioon 4682, sairaaloiden tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitys arvioidaan 2016 ja 2017 olevan samalla tasolla[5]). Tämä puolestaan on selkeä puute.

Lasten ja nuorten päihde- ja mielenterveysongelmat ovat merkittävä syy lastensuojelullisten toimenpiteiden taustalla. Lapsiasiavaltuutetun havaintojen mukaan lasten ja nuorten päihde- ja mielenterveyspalveluiden saatavuus ei ole riittävää. Palveluita ei ole saatavilla yhdenvertaisesti koko maassa. Palvelujen oikeaaikaisuudessa on paljon kehittämisen varaa. Lasten ja nuorten tulisi saada apua ja tukea päihdeongelmiin ja mielenterveyden häiriöihin liittyvissä tilanteissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ns. matalan kynnyksen palveluina. Vakavien päihde- ja mielenterveysongelmien hoito on varmistettava. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö on varmistettava näiden lasten ja nuorten auttamiseksi. Ajoissa annettu tehokas tuki ja hoito vähentävät huomattavasti inhimillistä kärsimystä sekä yleensä myös kalliiden lastensuojelun toimien tarvetta ja nuorten syrjäytymistä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää lisäksi huomioita siihen, että lähiaikoina on tehty monia muutoksia lainsäädäntöön, joilla on merkittäviä vaikutuksia lapsiperheiden ja lasten arkeen, esimerkkeinä varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ja lapsilisien leikkaukset. Pääsääntöisesti vaikutukset ovat olleet lapsiperheiden arkea hankaloittavia ja taloudellista tilannetta monin kohdin heikentäviä. Muutokset voivat johtaa siihen, että sosiaalihuoltolain ja äärimmäisissä tilanteissa lastensuojelulain mukaisten palveluiden tarve kasvaa. Maahanmuuttajaperheet ja -lapset ovat eräs erityinen ryhmä, joiden tilanteeseen vaikuttavat lisäksi ulkomaalaislainsäädännön kiristykset. Muutokset voivat lyhyelläkin aikavälillä vaikuttaa erilaisten tukien ja tukipalveluiden tarpeen kasvuun.

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa siitä, että hallituksella ei näyttäisi olevan selkeää kokonaiskuvaa siitä, miten kaikki muutokset tulevat vaikuttamaan suoraan tai välillisesti lasten ja perheiden asemaan ja oikeuksiin. Hallitusohjelman yhteydessä ja lainvalmisteluhankkeissa ei ole tehty kattavaa lapsivaikutusten arviointia. Suunniteltujen ja jo toteutettujen leikkausten ja muiden muutosten kokonaisarviointi on tekemättä. Lakimuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä on arvioitu yleensä jossain määrin taloudellisia vaikutuksia, mutta vain kyseisen muutoksen osalta. Ihmisvaikutusten arviointi, johon myös lapsivaikutusten arviointi kuuluu, on pääsääntöisesti tekemättä tai sen osalta kuvataan ainoastaan tavoitteita. Vaikutukset lastensuojelun, ja laajemminkin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeen ja haasteiden kehittymiseen ovat siten pitkälti arvailujen varassa.

Lasten oikeusturvan vahvistaminen - sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehittäminen

Lastensuojelun, mutta myös ennaltaehkäisevän sosiaalityön eräänä haasteena on, miten vahvistaa lasten ja perheiden oikeusturvaa palveluiden käyttäjänä. Tähän liittyy kiinteästi lasten ja perheiden tiedon lisääminen käytettävissä olevista palveluista ja sekä asiakkaan oikeuksista ja velvoitteista palveluiden käyttäjänä.

Jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, jonka tehtävänä on muun muassa neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, 24 §) soveltamiseen liittyvissä asioissa ja tiedottaa asiakkaille heidän oikeuksistaan. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin kuuluu myös toimia muutenkin

asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi ja seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa.

On huolehdittava siitä, että lapsilla on saatavilla tietoa omista oikeuksistaan ja asemastaan heille ymmärrettävällä tavalla. Lapsella itsellään tulee olla mahdollisuus tarvittaessa pyytää neuvoa ja tukea omassa asiassaan esimerkiksi sosiaaliasiamieheltä. Tämä edellyttää, että lastensuojelun tai ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen palveluissa lapselle ja perheelle kerrotaan sosiaaliasiamiehen tehtävistä ja yhteystiedoista. Sosiaaliasiamiesten tulee entistä aktiivisemmin itse tiedottaa toiminnastaan.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että sosiaaliasiamiesjärjestelmää kehitetään siten, että se entistä paremmin pystyy tukemaan lapsen ja hänen perheensä oikeusturvan toteutumista. Tämä on otettava huomioon myös sote-uudistuksessa. Sosiaalihuollon, mukaan lukien lastensuojelu, asiakkailla tulee olla entistä paremmin tietoa oikeuksistaan ja asemastaan sosiaalihuollon asiakkaana. Neuvoa ja tukea tulee olla saatavilla lapsen ja perheen asiassa puolueettomalta ja ammattitaitoiselta taholta, jotta oikeusturva toteutuu asiakkuuden kaikissa vaiheissa.

Lasten osallisuuden vahvistaminen

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan yksi suurimmista lastensuojelun haasteista on, miten lasten osallisuus toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla käytännön lastensuojelutyössä ja ennaltaehkäisevissä sekä varhaisen tuen sosiaalipalveluissa. Osallisuuden varmistaminen edellyttää riittäviä ammattitaitoisia resursseja. Keskeistä on varmistaa, että asiakastyössä on riittävästi aikaa lasten tapaamisille, lapsen luottamuksen saavuttamiseksi sekä lapsen kuuntelemiseksi ja kuulemiseksi.

Sosiaalihuollon lainsäädännön tasolla lasten osallisuus on huomioitu hyvin. Sosiaalihuoltolaki sekä lastensuojelulaki velvoittavat selvittämään lapsen mielipiteen ja ottamaan sen huomioon eri tilanteissa. Lapsen edun varmistaminen on keskeinen periaate kyseissä laeissa. Lapsen edun mukaisten ratkaisujen ja päätösten tekeminen edellyttävät aina lapsen mielipiteen selvittämistä. Haasteena on, miten osallisuus saadaan toteutumaan lain edellyttämällä tavalla. Erityisenä haasteena on pienten lasten osallisuuden varmistaminen.

Lasten osallisuutta tulee vahvistaa sosiaalihuollossa kaikissa palveluissa ja kaikenikäisten lasten kohdalla. Lasten mielipiteen selvittäminen ja sen huomioon ottaminen tulee aina olla osa palvelutarpeen selvitystä, palvelun toteutusta ja sen arviointia. Tämä koskee sekä lapselle itselleen annettavia palveluita että aikuisille suunnattuja palveluita, kun aikuisen huollossa tai hoidossa on lapsi.

Ammattilaisten osaamista lasten osallisuuden varmistamiseksi on parannettava. Sosiaalityön koulutuksessa tulee antaa jokaiselle opiskelijalle perustiedot ja taidot eri-ikäisten lasten kuuntelemiseksi ja kuulemiseksi. Isompien, mutta myös aivan pienten lasten kuulemiseen on käytettävissä erilaisia menetelmiä, joista tulee olla perustaidot kaikilla lapsia omassa työssään kohtaavilla ammattilaisilla. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsen osallisuus huomioidaan myös entistä paremmin sosiaalihuollossa tehtävissä asiakastietojen kirjaamisessa. Mielipiteen selvittäminen ja sen sisältö on käytävä selkeästi ilmi asiakastiedoista. On kiinnitettävä entistä enemmän huomioita siihen, että lapsi voi kertoa mielipiteensä suoraan hänen asioistaan päättävälle taholle silloin, kun hän itse niin haluaa.

Jyväskylässä 24.10.2016

Tuomas Kurttila
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies

[1] HE 143/2016 vp, s. 691.
[2] THL, verkossa https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/peruspalvelut/sosiaalipalvelut/kotipalvelu : ”Lapsiperheiden kotipalvelu toimii parhaimmillaan tehokkaana ehkäisevän lastensuojelun muotona. -- Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on lastensuojelulain mukaan myös kunnan muissa palveluissa perheelle antama tuki silloin, kun perhe tai lapsi ei ole lastensuojelun asiakas.”
[3] Verkossa http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2016-4/lapsiasiavaltuutetun-kirjelma-ja-vastauspyynto-lasten-kotipalveluista/ , sivulta löytyy sekä kysely että yhteenveto saaduista vastauksista.
[4] HE 143/2016 vp, s. 692.
[5] HE 143/2016 vp, s. 707.