Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta

Viite:

Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 18.11.2021 klo 10.00/ HE 170/2021 vp / Asiantuntijapyyntö ja

perustuslakivaliokunta perjantai 19.11.2021 klo 9.30/ HE 70/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

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 esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta. Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen. Säädettävällä henkilöstömitoituksella vähennetään sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja näin parannetaan sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia perehtyä lapsen asioihin ja sosiaalityön tekemiseen lapsen etua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaen. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lastensuojelun henkilöstömitoituksesta säätäminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on kannatettava muutos, mutta se ei tule yksin ratkaisemaan lastensuojelussa olevia merkittäviä ongelmia. Lastensuojelua ja lastensuojelun työ-

tekijöiden työoloja ja työhyvinvointia tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja siten, että sitä ohjaa ensisijaisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaate.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Perusta kannanotoille

Vuonna 2020 lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 48 802 lasta ja nuorta. Samana vuonna sijoitettiin kiireellisesti 4 662 lasta. Huostassa olleita lapsia oli 11 386.[1] Lastensuojelun piirissä on siten merkittävä määrä lapsia, jotka ovat erittäin haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat siksi erityistä suojelua. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen, jos hän on pysyvästi tai tilapäisesti vailla perheen turvaa tai pysyminen perhepiirissä ei ole hänen etunsa mukaista (20 artikla, myös 9 artikla). Artiklan 20 kolmannen kohdan mukaan vaihtoehtoisessa hoidossa on kiinnitettävä huomioita hoidon jatkuvuuteen sekä lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. Lapsia on suojeltava kaikenlaisilta laiminlyönneiltä, välinpitämättömältä ja huonolta kohtelulta sekä kaikelta muulta kaltoinkohtelulta (19 artikla). Lastensuojelupalvelujen kehittäminen ja valvonta on valtion vastuulla (18 artikla 2. kohta). Valtion on myös taattava, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja muut palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa (3 artikla 3. kohta).

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että valtion on huolehdittava siitä, että hoitoa ja suojelua tarjoavat laitokset noudattavat kaikkia lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 artikla 1. kohta). Lapsen edun ensisijaisuus on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen läpileikkaavista yleisperiaatteista.[2]

Lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa vahvistut lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen edun huomioonottamisella varmistetaan lapsen kokonaisvaltainen, niin ruumiillinen, henkinen, hengellinen, moraalinen, psykologinen kuin sosiaalinenkin kehitys. Lapsen etu tulee määritellä ja sopeuttaa tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai lapsiryhmän tai yleisesti kaikkien lasten tilanteen mukaan. Lapsen edun

varmistamiseksi on kaikissa yksittäistä lasta, lapsiryhmiä tai yleisesti lapsia koskevien päätösten yhteydessä tehtävä huolellinen ja kattava lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.[3]

Kannanotot

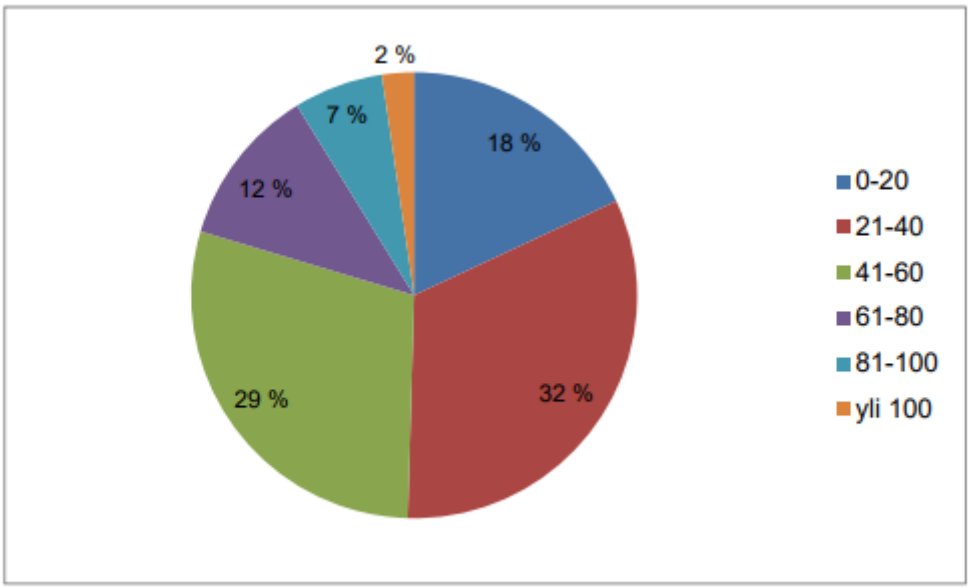
Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotettua muutosta lähtökohtaisesti kannatettavana. Rajoittamalla sosiaalityöntekijän asiakasmäärää voidaan parantaa lastensuojelun laatua, kun kunkin asiakkaana olevan lapsen ja perheen asioiden käsittelyyn voidaan varata enemmän aikaa. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin korostaa, että muutos ei yksinään ratkaise lastensuojelun kriisiä.

Lapsiasiavaltuutettu painotti hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa annetussa lausunnossaan[4], että henkilöstömitoitusta koskevan ehdotuksen myönteisten vaikutusten toteutuminen edellyttää, että lastensuojelussa varmistetaan riittävät resurssit suhteessa asiakasmääriin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lastensuojelussa tulee olla riittävästi muodollisesti päteviä sosiaalityöntekijöitä ja muita ammattilaisia, kuten sosiaaliohjaajia. Muussa tapauksessa on vaarana, että henkilöstömitoitus estää lapsen ja perheen tarvitsemien lastensuojelun palvelujen saannin oikea-aikaisesti.

On luotava menettelyt sekä äkillisiin että pidempiaikaisiin asiakasmäärien kasvuun, jotta henkilöstömitoituksesta voidaan huolehtia myös poikkeuksellisimmissa tilanteissa. Henkilöstömitoituksen toteutumista ja sen vaikutuksia lastensuojelun palvelujen saatavuuteen ja toteuttamiseen tulee seurata ja arvioida jatkuvasti.

Lapsiasiavaltuutettu olisi mielellään nähnyt, että toukokuussa 2021 lausuntokierroksella ollut esitysluonnos lastensuojelulain muutoksiksi olisi toteutettu kokonaisuudessaan samalla.[5] Henkilömitoitus koskevien ehdotusten lisäksi se sisälsi useita tärkeitä lastensuojelun ja muiden palvelujen, kuten mielenterveys-, päihde- ja vammaispalvelujen, järjestämiseen liittyviä parannusehdotuksia, jotka osaltaan voisivat tukea vuoden 2022 alussa voimaan tulevaksi tarkoitetun henkilömitoituksen toteuttamista. Tämänhetkisen tiedon mukaan muut muutokset sisältävä hallituksen esitys olisi tarkoitus antaa keväällä 2022, mutta niin kauan, kun sen lopullisesta sisällöstä ja mahdollisesta voimaantuloajankohdasta ei ole varmuutta, henkilöstömitoitus on ainoa konkreettinen uudistus. Jos henkilöstömitoituksen muutos jää pitkäksi aikaa yksittäiseksi ja ainoaksi lastensuojelun reformiksi, on olemassa vaara, että joudutaan lapsen oikeuksien kannalta aiempaa heikompaan tilanteeseen. Lapsiasiavaltuutettu perustelee näkemystään seuraavilla seikoilla.

Henkilöstömitoituksesta on tehty selvityksiä vuosina 2014 ja 2018. Selvitysten välillä on tehty paljon muutoksia, joilla avohuollon asiakkaiden määriä on saatu tuntuvasti pienemmiksi. Lapsia on muun muassa siirretty lastensuojelupalveluista lapsiperhepalvelujen ja vastaavien sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen piiriin. Valviran valtakunnallisessa lastensuojelun henkilöstöselvityksessä vuodelta 2014[6] kerättiin tiedot kuntien luettelemien kelpoisuusehdot täyttävien ja epäpätevien lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden yhteislukumääristä. Sijaisten lukumääriä ei tuloksiin huomioitu.



Kuva 10. Asiakkaita lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohden. (N=216)

Lähde: Valtakunnallinen lastensuojelun henkilöstöselvitys 2014, Valvira, s. 15.

Selvityksen mukaan 50 prosentissa kunnista (N=109) asiakkaita oli alle 40 lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohden, ja 18 prosentissa asiakkaita oli alle 20. Seitsemässä prosentissa kunnista asiakkaita oli yli 80 ja kahdessa prosentissa kunnista (N=5) tilanne oli hälyttävä: lastensuojelun asiakkaita oli yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti yli 100 lasta. Koska keskiarvo on asiakasmääriä arvioitaessa heikko mittari, on tärkeää kiinnittää huomiota valtakunnalliseen mediaaniin eli keskilukuun: valtakunnallisesti asiakkaita oli lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohden 39. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että mediaaniluku – 39 – ei ole kovin kaukana hallituksen esityksessä asetetusta tavoitteesta.

Ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan vuonna 2018 julkaisemassa arviossa[7], johon hallituksen esityksessäkin viitataan, todetaan, että sekä Kuntaliiton että Kananojan omassa selvitys-

työssä kerätyn aineiston perusteella on pääteltävissä, että kuntien, kuntayhtymien tai yhteistoiminta-alueiden toteuttamassa lastensuojelussa työntekijäkohtainen asiakasmäärä ylittää noin 40 prosentissa valtakunnallisen keskimäärän, joka on 30 asiakasta yhtä sosiaalityöntekijää kohden.[8] Valtakunnallinen tilanne on siis jo jonkin verran korjaantunut.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että olisi välttämätöntä selvittää, millainen tilanne on niillä alueilla, joissa asiakasmäärä on esitetyn mitoituksen mukainen: toteutuuko lapsen oikeudet, erityisesti lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja tukeen sekä lapsen etu, näillä alueilla paremmin kuin asiakasmäärältään suuremmissa yksiköissä.

Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa siitä kohdistetaanko henkilöstömitoitukseen liikaa odotuksia, kun edellä todetusti valtakunnallisella tasolla 60 prosentissa kunnista asiakasmäärä on jo hallituksen esityksessä esitetyllä tasolla.

Huoli on perusteltu useiden selvitysten valossa, joita on tehty muun muassa Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian[9], Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen[10] sekä Kuntaliiton toimesta[11]. Selvitysten mukaan asiakasmäärän kasvua selittävät aivan muut palvelujen järjestämiseen ja saatavuuteen liittyvät epäkohdat. THL:n laajan selvityksen mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat, että 85 prosenttia heidän asiakkainaan olevista lapsista ei ollut saanut jotain tarvitsemaansa palvelua. Lastensuojelun tarpeelliseksi katsomista palveluista eniten pulaa oli koko perheelle tarjottavasta perhehoidosta, vertaisryhmätuesta, perheterapiasta, lapsille tarjottavasta terapiasta, tukihenkilöistä ja tukiperheistä (em.).[12] Niin THL:n kuin Kuntaliiton[13] selvityksissä on todettu sekä lapsille että aikuisille suunnattujen päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuuden ongelmat.

Sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää rajoittamalla ei ratkaista lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia tai palvelujärjestelmän puutteita. Kuntaliiton selvityksen tuloksissa tämä dilemma todetaan taiten seuraavasti: *"Lastensuojelun sisäinen organisointi ei ratkaise kokonaan lastensuojelun kuormitusta. Koko palvelujärjestelmää tulee organisoida toisin, jotta palvelujärjestelmä ei enää toimisi lastensuojeluun työntävästi eikä lastensuojelu joutuisi korjaamaan muiden tahojen resurssipuutteista tai toimintakulttuurista johtuvia palveluvajeita".*[14]

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.4.7 kuvataan yhteenvetoa riskeistä, joita lapsiasiavaltuutettukin hallituksen esityksessä havaitsee. Näitä riskejä ovat etenkin henkilöstön saatavuus, lastensuojelun palvelujen piiriin pääsyn vaikeutuminen ja lapsen oikeuksien vaarantuminen, jos sosiaalityöntekijät eivät kiintiön vuoksi pysty ottamaan uusia asiakkaita, henkilöstön siir-

täminen lastensuojeluun muista sosiaalihuollon palveluista niitä siten heikentämällä, sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen ruuhkautuminen lastensuojelun asiakkuuden kynnyksen noustessa sekä sosiaalityöntekijöiden koulutuksen ruuhkautuminen.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan ongelmallinen kysymys on se, mihin ohjataan ne lapset, jotka eivät mahdu lastensuojeluun. Lastensuojelussa ei ole lähete- tai jonotusrakennetta, vaan lastensuojelun asiakkaiksi on otettava kaikki lapset, joiden tilanteen arvioidaan tarvitsevan lastensuojelun tukea. Käytännön kokemuksia ongelmista, joita henkilöstömitoitusten rakennemuutoksista voi pahimmillaan aiheutua, on nähtävissä esimerkiksi vanhustenhuollossa ja varhaiskasvatuksessa. Lapsiasiavaltuutettu korostaa tässä yhteydessä, että epäonnistuneista ratkaisuista kärsivät etenkin asiakkaana olevat lapset ja nuoret, jotka usein ovat jo lähtökohtaisesti hyvin haavoittuvassa asemassa. Lastensuojelu on viimesijainen yhteiskunnan tukimuoto ja lapsella olevaa oikeutta tähän tukeen ei voi evätä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös sosiaalityön koulutuksen riittävyyteen. Hallituksen esityksen mukaan henkilöstömitoituksen noudattaminen tulisi vaatimaan sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkoja lisättäväksi noin 200 aloituspaikalla (s. 43). Esityksessä on toisaalta myös todettu lastensuojelun työntekijöiden työhyvinvointiin liittyvän paljon kuormitusta, joka vaikuttaa työntekijöiden jaksamiseen ja vaihtuvuuteen. Näistä seuraa se, että lastensuojelun työtekijät eivät voi tehdä työtään laadukkaasti ja työtekijöiden vaihtuvuus heikentää työtekijän ja lapsen välisen luottamuksellisen suhteen syntymistä (s. 38). Lastensuojelun kuormittavuuteen, työtekijöiden työoloihin ja työhyvinvointiin on tärkeää kiinnittää huomioita, jotta lastensuojeluun saadaan riittävästi koulutettua, ammattitaitoista ja motivoitunutta henkilöstöä.

Lisäksi on syytä huomioida sosiaalityön tehtävärakenne. Sosiaalityön yliopistokoulutuksessa ei voida, eikä pidä, kouluttaa työntekijöitä vain lastensuojelun tarpeisiin. Kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä tarvitaan myös muissa kansalaisten hyvinvoinnin kannalta kriittisissä tehtävissä, kuten aikuis-, vammais-, mielenterveys-, päihde- ja vanhuspalvelujen piirissä sekä muun muassa vankeinhoidossa. Tämän vuoksi tulisi rohkeammin tarkastella sosiaalityöntekijöiden tehtävien rakennetta ja jakaa tehtäviä eri koulutuksen omaavien ammattilaisten kesken. Lastensuojelussa tarvitaan myös sosionomikoulutuksen koulutuksen omaavia ja muun muassa nuorisotyön, sosiaali- ja yhteisöpedagogiikan ja psykologian osaajia. Tehtäväkenteita monipuolistamalla voitaisiin vastata nykyistä paremmin lastensuojelun asiakkaiden tarpeisiin.

Lapsiasiavaltuutettu nostaa esiin lisäksi asiakassuhteisiin vaikuttavan ongelman, jota lain valmistelun yhteydessä ei juuri ole käsitelty: lastensuojeluun liittyvän kontrollin ja vallan, mukaan lukien mahdollisuuden tahdonvastaisiin toimenpiteisiin. Heinon selvityksen (THL 2016)[15] sekä Elina Pekkarisen laadullisessa tutkimuksen[16] mukaan voidaan todeta, että lastensuojelussa on melko tavallista, että asiakkaina olevat lapset ja heidän vanhempansa eivät halua ottaa vastaan tukea. Heinon selvityksen mukaan lapsista 15 prosenttia ei saanut tarvitsemaansa palvelua oman tai vanhempien vastustuksen takia. Palveluista kieltäytyminen on kohdistunut erityisesti lapsen ja nuoren yksilölliseen terapiaan sekä muihin terapiamuotoihin, mutta myös vanhemmalle tarkoitettuun päihdehoitoon, psykiatriseen hoitoon ja koko perheen kuntoutukseen. Vanhemmat eivät myöskään olleet motivoituneita osallistumaan vertaisryhmiin. Pekkarisen laadullisessa tutkimuksessa sosiaalityöntekijöiden välttely oli yhteydessä vaikeimpiin psykososiaalisiin ongelmiin: vanhempien päihteidenkäyttöön, väkivaltaisuuteen ja rikolliseen elämäntapaan. Näissä perheissä apu jäi hyvin kauaksi lapsesta ja tilanne saattoi jatkua lapsen kannalta vuosien ajan ennen huostaanottoon ryhtymistä. Ongelmalliseksi tutkimuksessa todettiin se, että sosiaalityöntekijöiden aika kului niiden perheiden tukemiseen, jotka ottavat apua mielellään vastaan. Onkin oltava varovainen, ettei henkilöstömitoitus aiheuta asiakkaiden valikoitumista siten, että asiakassuhteeseen vastentahtoisesti suhtautuvien vanhempien lapset jäävät vaille tarvitsemaansa tukea. Tähän ongelmaan on toki kiinnitettävä huomiota mitoituksesta riippumattakin.

Edellä sanotun perusteella toteamme yhteenvetona, että lastensuojelun henkilöstömitoituksesta säätäminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on kannatettava muutos, mutta se ei tule yksin ratkaisemaan lastensuojelussa olevia merkittäviä ongelmia. Lastensuojelua ja lastensuojelun työtekijöiden työoloja ja työhyvinvointia sekä lastensuojelun tehtävänjakoa tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja siten, että sitä ohjaa ensisijaisesti lapsen edun ensisijaisuuden periaate.

Jyväskylässä 17.11.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

[1] Lastensuojelu 2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Verkossa https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/lastensuojelu/lastensuojelu

[2] Yleisperiaatteet on määritelty YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 5 lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (4 artikla, 42, artikla ja 44 artiklan 6 kohta). CRC/GC/2003/5, kohta 12. Verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[3] Lapsen edun käsitteestä sekä sen tulkinnasta ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saa etunsa otetuksi huomioon ensisijaisesti CRC/C/GC/14. Verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[4] Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 20.5.2021, verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stm_lastensuojelulaki_20052021

[5] Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi, STM077:00/2021. Verkossa https://stm.fi/hanke?tunnus=STM077:00/2021;

Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta 20.5.2021, LAPS/94/2020. Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stm_lastensuojelulaki_20052021

[6] Valtakunnallinen lastensuojelun henkilöstöselvitys. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, selvityksiä 1:2014, verkossa https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Lastensuojelun_henkilostoselvitys.pdf

[7] Aulikki Kananoja, Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävyydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö, maaliskuu 2018.

[8] Ks. myös HE 170/2021 vp., s. 6.

[9] Päivi Sinko – Kaisu Muuronen, Olisiko jo tekojen aika? Lastensuojelun asiakastyössä toimivien näkemyksiä lastensuojelun nykytilasta. Lastensuojelun Keskusliitto, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia 2013. Verkossa https://www.talentia.fi/wp-content/uploads/2017/03/LSKL_Talentia_Olisiko_jo_tekojen_aika_lsselvitys_2013.pdf

[10] Tarja Heino – Sylvia Hyry – Salla Ikäheimo - Mikko Kuronen - Rika Rajala 2016, Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTa-hankkeen (2014- 2015) päätulokset, THL Raportti 3/2016. Verkossa http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-644-5

[11] Kuntaliitto 2018. Lastensuojelun 2017 kuntakyselyn tuloksia. Tiedotustilaisuus 1.2.2018 Raportti. Verkossa https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakyselyn-keskeisimm%C3%A4t-tulokset-raportti-01022018.pdf

[12] Heino ym. 2016, s. 79-80.

[13] Kuntaliitto 2018.

[14] Ibid.

[15] Heino ym. 2016.

[16] Pekkarinen, Elina (2016) Toivottu, kiistelty ja torjuttu: Lastensuojelun avohuolto huostaanottoasiakirjoissa. Teoksessa Rosi Enroos & Tarja Heino & Tarja Pösö (toim.) Huostaanotto - Lastensuojelun vaativin tehtävä. Tampere: Vastapaino.