



6.6.2006

06 - 342 / 019

STYLOMA

Kaupunginhallitus
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Khs dnro	2006-1530/351
Stn dn	-----
Saap./Anl.	13-06-2006

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 15.5.2006
STN081:00/2004

LAUSUNTO KAUPUNGINHALLITUKSELLE LASTENSUOJELULAIN KOKONAISUUDISTUSTYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:25) esitetyistä ehdotuksista. Ministeriö toivoo, että lausunnossa kiinnitetään erityistä huomiota työryhmän pykäläehdotuksiin. Lausunnossa pyydetään myös arvioimaan mahdollisimman tarkasti säännösten kustannus- ja muita vaikutuksia.

Lastensuojelulaki on tarkoitus uudistaa osana sosiaali- ja terveysministeriön vuosina 2004 – 2007 toteuttamaa lastensuojelun kehittämishjelmaa. Työryhmä päätyi mietinnössään ehdottamaan kokonaan uuden lastensuojelulain säätämistä. Työryhmän ehdotuksissa ei ole kuitenkaan puututtu lastensuojelulain ns. pakkoa koskeviin säännöksiin sen johdosta, että eduskunta on osittaisuudistuksena hyväksynyt 5.5.2006 mainitut säännökset lastensuojelulakiin (HE 225/2004 vp). Työryhmä on ottanut mainitut uudistetut pakkoa koskevat säännökset käytännössä sellaisenaan mietintöönsä (ehdotuksen 11 luku).

Työryhmän ehdotusten keskeisenä tavoitteena on turvata lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut sekä lapsen edun huomioon ottaminen entistä laajemmin lastensuojelua toteutettaessa. Tavoitteena on lisäksi ongelmiin puuttuminen entistä varhaisemmassa vaiheessa sekä sosiaalityön suunnitelmallisuuden korostaminen. Yhtenä kantavana tavoitteena on ollut lisäksi parantaa lapsen ja hänen vanhempiensa oikeusturvaa lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti lapsen tahdonvastaisesta huostaanotosta päättäisi sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen asemasta hallinto-oikeus. Huostaanottoasia tulisi vireille hallinto-oikeudessa laissa erikseen määritellyn viranhaltijan hakemuksesta.



6.6.2006

Kunnassa päätösvaltaa käyttäisi kunnan johtosäännön mukaan määrättyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija (13 §).

Tämän lisäksi lapsen kiireellistä sijoitusta koskevassa asiassa käyttäisi päätösvaltaa toimielimen määräämä sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaava viranhaltija.

Laissa on korostettu lastensuojelun suunnitelmallisuutta lastensuojeluasian vireille tulosta lukien (26 – 28 §). Esityksen mukaan lapselle tulisi lastensuojeluasiakkuuden alkaessa määritellä aina lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, jolle syntyy velvollisuus esityksen mukaisessa määrääjässä (3 kuukautta) laatia lapsen ja perheen lastensuojelutarpeesta erillinen selvitys (27 §).

Esityksessä korostetaan kunnan velvollisuutta turvata sosiaalityössä sosiaalityöntekijän tarvitsema moniammatillinen asiantuntemus.

Esityksessä on huomioitu myös lapselle läheisten henkilöiden asema, joiden mahdollisuudet vastata esimerkiksi lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tulee selvittää (31 § ja 32 §).

Työryhmän esityksessä on otettu huomioon esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden osalta eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät käsitykset säännöksen uusimisesta (25 §) sekä avohuollon sijoituksen osalta puhevaltaa käyttävän lapsen (15 v) ja hänen huoltajansa väliset ristiriitailanteet (37 §).

Esityksessä ehdotetaan osittain lapsen puhevallan käytön osalta ikärajan nostamista 12 vuodesta 15 vuoteen. Kaksitoista vuotta täyttäneellä lapsella olisi puhevalta yhteydenpidon rajoittamispäätösten osalta sekä osittain päätettäessä lapsen huostaanotosta, jolloin 12 vuotta täyttäneen lapsen vastustus aiheuttaisi asian siirtymisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Kiireellistä sijoitusta, huostaanottoa, sijaishuoltoa ja jälkihuoltoa koskevia säännöksiä on täsmennetty. Sijaishuoltomuotoja ja sijaishuoltopaikkojen nimikkeitä on selkiytetty, niitä koskevia paikka- ja henkilöstömitoituksia on lisäksi muutettu ja täsmennetty. Esitykseen on otettu myös sijaishuollon valvontaa koskevia täsmentäviä säännöksiä.



6.6.2006

Ministeriö on pyytänyt lausuntoa 22.6.2006 mennessä. Sosiaalijohtosäännön 25 §:n 1 momentin mukaan lausunnot kaupungin ulkopuolisille antaa kaupunginhallitus, jos kyseessä ei ole merkitykseltään vähäinen asia.

Sosiaalivirasto on pyytänyt terveyskeskukselta lausuntoa työryhmän ehdotuksista, jotka koskevat lapsen huomioon ottamista aikuisille suunnatuissa palveluissa (10 §), terveydenhuollon viranomaisten erityisiä velvollisuuksia (15 §) sekä ilmoitusvelvollisuutta (25 §:n 1 mom.). Terveyskeskus on antanut lausunnon 24.5.2006.

Lausunnossaan terveyskeskus toteaa ehdotetun 10 §:n osalta, että erityisen ongelman muodostavat ne raskaana olevat päihdeongelmaiset naiset, jotka eivät anna suostumustaan välttämättömään hoitoon. Terveyskeskus ehdottaa, että lakia uudistettaessa harkittaisiin mahdollisuutta raskaana olevan naisen hoidon järjestämistä tahdosta riippumatta silloin, kun se on välttämätöntä syntyvän lapsen terveyden suojelemiseksi.

Muilta osin esityksen 10 §:n osalta terveyskeskus toteaa, että ehdotus vastaa vakiintumassa olevia ja tavoitteeksi asetettuja terveydenhuollon toimintakäytäntöjä. Terveyskeskus toteaa, että vastuu terveystalvelujen järjestämisestä tulee osoittaa terveydenhuollolle, jotta lapsen hoidon ja lääketieteellisen avun tarve osataan tunnistaa ja arvioida oikein.

Edelleen terveyskeskus toteaa, että ehdotetussa 15 §:ssä lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn epäilyn selvittäminen rinnastetaan kiireellisyydessä lapsen vakavan mielenterveyden häiriön hoitoon. Tältä osin ehdotus lain muuttamisesta tulisi terveyskeskuksen mukaan poistaa, koska terveydenhuollon palveluihin pääsyssä eivät sosiaaliset tai muut vastaavat seikat saa olla ratkaisevia, vaan pelkääntään lääketieteellinen kiireellisyys. Hoidon saaminen lääketieteellisessä kiireellisyysjärjestyksessä on vielä tärkeämpää tilanteessa, jossa lastenpsykiatrian voimavarat eivät ole tarpeeseen nähden riittävät.

Terveyskeskus kannattaa lastensuojeluilmoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden lieventämistä säännöksessä (25 §) esitetyllä tavalla.

Terveyskeskuksen lausunto on liitteenä.

Sosiaalilautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle sosiaali- ja terveysministeriön asettaman lastensuojelulain kokonaisuudistusta pohtineen työryhmän ehdotuksista seuraavan sisältöisen lausunnon:



6.6.2006

Työryhmän keskeiset ehdotukset

Päätöksenteko huostaanottoasiassa

Yksi työryhmän keskeisistä ehdotuksista on lastensuojelun päätöksenteon uudistaminen siten, että päätöksentekijänä ei enää olisi kunnan monijäseninen toimielin, vaan viranhaltijataso kunnassa ja tahdonvastaista huostaanottoa koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeus (yleisperustelut mm. s. 58-59).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kun on kysymys tahdonvastaisesta huostaanotosta, päätöksentekijä voinee em. määräykset ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräykset perhe-elämän suojasta huomioon ottaen olla ainoastaan tuomioistuimella. Tätä puoltavat myös Suomen perustuslain 21 §:n säännökset jokaiselle kuuluvista oikeusturvan takeista. Huostaanottoa koskeva päätös, jota huoltaja tai 12-vuotias lapsi vastustaa, on luonteeltaan hallinnollinen vapaudenriistöpäätös, mikä puoltaa päätöksenteon siirtämistä kunnallisilta monijäseniseltä toimielimeltä tuomioistuimelle.

Päätöksenteko lapsen ottamisesta sosiaalilautakunnan huostaan edellyttää sellaisia lapsen kasvuun ja kehitykseen liittyviä ja juridisia tiedollisia valmiuksia, joita ei kaikissa kunnissa ole saatavissa tai käytettävissä.

Toimielimen korvaaminen huostaanottoasioissa moniammatillisella asiantuntijatyöryhmällä ei ole realistinen vaihtoehto. Lastensuojelun eri alojen asiantuntijoita, esim. lastensuojeluun perehtyneitä lastenpsykiatreja, on niin vähän, että varsin pian jouduttaisiin tilanteeseen, jossa yksi päätöksentekijä on esteellinen, koska hän on ollut mukana hoitavana tahona päättämässä lapsen huostaanottoon liittyvästä psykiatrisesta hoidosta.

Käräjäoikeuksia paremmin päätöksentekijöiksi em. asioissa soveltuvat hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksilla on pitkäaikainen kokemus lastensuojelua koskevista valitusasioista. Lisäksi on huomattava, että esim. huostaanottoa koskevan valituksen käsittely poikkeaa huomattavasti esim. riita-asian pääkäsittelystä, jota noudatetaan mm. lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa oikeudenkäynneissä. Näissä korostuu



6.6.2006

melko pitkälle asianosaisten, lapsen vanhempien, välinen kaksiasiaino-saissuhde.

Hallinto-oikeudessa puolestaan on kyse viranomaisen jo tekemästä päätöksestä ja nyt esityksen mukaan huostaanottoa koskevasta esityksestä (hakemuksesta) ja siitä, täytyvätkö huostaanotolle laissa säädetty edellytykset.

Suullisia käsittelyjä lastensuojeluasioissa on järjestetty hallinto-oikeuksissa (1.11.1999 saakka lääninoikeuksissa) 1990 luvun alkupuolelta lukien, joten hallinto-oikeuksilla on suhteellisen pitkäaikainen kokemus suullisen käsittelynkin osalta.

On lisäksi huomattava, että huostaanottoa koskevan käsittelyn ja päätösvallan siirtäminen käräjäoikeuteen merkitsisi joka tapauksessa sitä, että osa lastensuojeluasioista ja lastensuojelussa tehtävistä päätöksistä jäisi edelleen hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi.

Tällainen päätösvallan hajauttaminen yleisiin tuomioistuimiin ja hallinto-tuomioistuimiin olisi epätarkoituksenmukaista ja toisaalta ongelmallista erityisesti sen johdosta, että lastensuojelussa tehtävillä päätöksillä on "yhteys" toisiinsa: huostaanottopäätökseen voi liittyä yhteydenpidon rajoittamista tai esimerkiksi sijaishuollon muuttamista koskeva päätös.

Lastensuojelulakiin ehdotetut muutokset edellyttävät hallinto-oikeuksissa riittävää resursointia varsinkin, kun hallinto-oikeudet joutuvat varautumaan hyvin nopeisiin käsittelyaikoihin. Ilman tarvittavaa resursointia ei uudistusta voida toteuttaa.

Uudistus edellyttää myös kuntakentällä tapahtuvan laajan koulutuksen järjestämistä ennen sen voimaantuloa.

Lapsen puhevallan ja kuulemisen ikäraajat

Työryhmä ehdottaa, että alle 15 vuotta täyttänyttä lasta kuultaisiin hallintolain 34 §:n mukaisesti ainoastaan ennen päätöstä huostaanotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta, kun voimassa olevan lain mukaan häntä kuullaan myös ennen päätöstä sijaishuollon muuttamisesta ja huostassapidon lopettamisesta. Valitusoikeus mainitun ikäisellä lapsella olisi ehdotuksen mukaan vain yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen. Nykyinen muutoksenhakuoikeus koskee päätöksiä, joita ennen 12 vuotta täyttänyttä on kuultava hallintolain 34 §:n mukaisesti.



6.6.2006

Työryhmän esitys merkitsee voimassaolevaan lastensuojelulakiin nähden siis sitä, että asianosaisena pidettävän lapsen osalta "asianosaisuuskärajaa" nostetaan 12 vuodesta 15 vuoteen. Ainoastaan lapsen huostaanotossa 12 vuotta täyttäneen lapsen vastustus aiheuttaisi käsittelyn siirtymisen hallinto-oikeuteen sekä yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa 12 vuotta täyttänyt lapsi olisi edelleen asianosaisen asemassa.

Muutosesitys on perusteltu.

Voimassa olevan lain mukainen 12 vuotiaalle lapselle kuuluva, asianosaisen virallinen, todisteellinen kuuleminen ja valitusoikeus ovat enemmänkin muodollisen oikeusturvan ulkoisia merkkejä, kuin todellisia tämänikäisen lapsen oikeusturvan huomioon ottamisen takeita. Sosiaalilautakunnan mielestä alle 15-vuotias lapsi on liian nuori toimimaan em. osin asianosaisena niin raskaassa ja usein ahdistavassa menettelyssä kuin huostaanottoa koskeva päätöksenteko on. Huomattavaa on, että asianosaisena ovat lapsen ohella hänelle läheiset ihmiset, lapsen vanhemmat. Lasta koskevissa, päätöksentekoon liittyvissä asiakirjoissa on lähes poikkeuksetta arkaluonteisia tietoja asianosaisista. Nämä tiedot voivat järkyttää syvästi lasta, jos hänelle ne joudutaan asianosaisaseman perusteella luovuttamaan.

Ehdotuksen 20 §:n 1 momentissa on säädetty lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittämisestä toteutettaessa lastensuojelua. Lapsen mielipiteen selvittämisvelvollisuuden korostamista kaikissa tilanteissa ja sen huomioonottamista lasta koskevassa päätöksenteossa on pidettävä riittävänä.

Ennaltaehkäisevä lastensuojelu (3 §) ja suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä (12 §)

Työryhmä ehdottaa laissa täsmennettäväksi, mitä lastensuojelulla tarkoitetaan. Lastensuojelun toimintamuotona ehdotetaan mainittavaksi myös ennaltaehkäisevä lastensuojelu, jolla tarkoitettaisiin lapsen ja hänen perheensä erityistä tukemista kunnan peruspalveluissa. Tavoitteet ongelmiin puuttumisesta entistä varhaisemmassa vaiheessa ja lastensuojelun painopisteen siirtämisestä korjaavasta työstä ennaltaehkäisevään työhön ovat erittäin perusteltuja ja yhdenmukaisia myös Helsingissä tehtyjen strategisten linjausten kanssa.

Työryhmän ehdotuksilla pyritään edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä lasten kasvuolosuhteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä



6.6.2006

yksittäistä lasta ja hänen perhettään koskevan lastensuojelun toteuttamisessa.

Työryhmä ehdottaa, että kunnan olisi laadittava suunnitelma lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Helsingissä on vuonna 2001 valtuuston hyväksymä lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma, mikä ei sellaiseen ole riittävän yksityiskohtainen lakiehdotuksessa tarkoitettu lastensuojelun järjestämistä koskevaksi suunnitelmaksi. Sosiaalilautakunta pitää hyvänä lastensuojelun järjestämistä koskevan suunnitelman laatimista ja sen huomioon ottamista kunnan talous- ja toimintasuunnitelmissa sekä suunnitelman tarkistamista valtuustokausittain. Suunnitelma toimisi konkreettisenä välineenä eri hallintokuntien välisessä yhteistyössä.

Lastensuojeluilmoitus (25 §)

Voimassa olevan lastensuojelulain 40 §:n 1 momentti velvoittaa siinä mainittuja tahoja tekemään lastensuojeluilmoituksen, kun he ovat saaneet tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Säännös on nykyisellään vaikeaselkoinen sekä ilmoitusvelvollisten osalta puutteellinen. Se on asettanut käytännössä ilmoituksenteolle kynnyksen, jota työryhmän ehdotus alentaa. Lisäksi ilmoituksen teon kriteerit: " ... saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet, tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä." ovat selkeitä.

Myös ilmoitusvelvollisten piirin laajentaminen kattavaksi on sopuisuudessa lapsen huolenpidon turvaamisen ensisijaisuuden kanssa.

Käytännössä esteeksi lastensuojeluilmoituksen tekemiselle on muodostunut esim. terveydenhuollossa, kasvatus- ja perheneuvonnassa ja yksilöterapiassa potilas- tai asiakassuhteen vaaliminen. Hoitosuhteen häiriötön jatkuminen on asetettu tärkeämmäksi, kuin lastensuojeluilmoituksen tekeminen. Lisäksi on pelätty mahdollisesti ilmoituksesta seuraavaa potilaan/ asiakkaan kielteistä suhtautumista ilmoituksen tekiään.

Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen (26 §), lastensuojelutarpeen selvitys (27§) ja asiakassuunnitelma (30§)

Lastensuojelun asiakkuuden alkamisen täsmentäminen on lastensuojelussa välttämätöntä erityisesti lapsen ja perheen oikeusturvan kannalta. Asiakkuuden alkamisen määrittely säädöspohjalta tuo toivottua yhdenmukaisuutta niin paikallisella tasolla kuin koko maassa. Työryhmän



6.6.2006

ehdotus lastensuojelutarpeen selvittämisestä kolmen kuukauden määräajassa antaa lainsäännöllisen pohjan niille käytännöille, mitä esimerkiksi Helsingissä jo nyt tehdään. Lapsen ja perheen tilanteen huolellinen selvittäminen viivytyksettä on erityisesti lastensuojelussa tärkeää. Helsingissä on jo muutaman vuoden ajan ollut tavoitteena, että lastensuojelun alkuvaiheen tilannearvio tehdään kolmessa kuukaudessa ensimmäisestä yhteydenotosta tai ilmoituksesta lukien. Käytäntö on osoittanut, että uuden työkäytännön omaksuminen edellyttää runsaasti henkilöstön koulutusta ja työyhteisöjen tukea.

Asiakassuunnitelma on lastensuojelun toteuttamisessa keskeinen työväline ja lapsen sekä hänen perheensä oikeusturvan kannalta merkittävä asiakirja. Laissa korostetaan vanhempien vastuuta lapsen kasvatuksesta ja hyvinvoinnista. Huostaanotto ja sijaishuolto eivät poista vanhemmuuden velvoitteita, joissa vanhempia tulee pyrkiä tukemaan. Lakiehdotuksessa ei edellytetä vanhemmille erikseen tehtävää asiakassuunnitelmaa, vaan todetaan, että ko. suunnitelma voidaan tehdä. Sosiaalilautakunta pitää välttämättömänä, että vanhemmille tehdään oma, heidän kuntoutumistaan tukeva asiakassuunnitelma, jonka toteutumista myös arvioidaan säännöllisesti kuten lapsenkin asiakassuunnitelmaa.

Edellä mainitut säädökset korostavat lastensuojelun suunnitelmallisuutta, mikä puolestaan myötävaikuttaa siihen, että lapsi ja perhe saavat oikea-aikaista ja vaikuttavaa tukea. Samalla kun em. säännökset järkevöittävät lastensuojelun avohuollon työskentelyä, ne myös edellyttävät sosiaalityön lisäresurssointia.

Sosiaalilautakunta toteaa, että lastensuojelun asiakasasiakirjojen laatimisesta tulisi saada yhtenäiset ja selkeät valtakunnalliset ohjeet. Tällä hetkellä niitä ei ole. Asiakirjat ovat keskeisessä asemassa lastensuojelutyötä tehtäessä ja etenkin työntekijöiden vaihtuessa. Lisäksi ne ovat asiakkaan ja lastensuojelun sosiaalityöntekijän oikeusturvan kannalta tärkeitä.

Huostassapidon kesto ja lakkaaminen (47 §)

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan huostaanotto on voimassa toistaiseksi, on perusteltu. Säännösehdotuksen perusteluissa on pohdittu ns. määräaikaista huostaanottoa sekä vanhempien tahdon vastaista adoptiota vaihtoehtona huostaanotolle (s. 122-123).

Määräaikainen huostaanotto, jolla "rauhoitettaisiin" tilanne esim. huoltajien toistuvilta huostassapidon lopettamisvaatimuksilta ja valituksilta oli-



6.6.2006

si asianosaisten oikeusturvan kannalta erittäin kyseenalainen. Lastensuojelun peruseriaatteena on lievin riittävä viranomaisten puuttuminen perheen autonomiaan ja yksityisyyteen ja lapsen huolenpidon turvaamisen ensisijaisuus. Näistä lähtökohdista tarkastellen lähtökohtana tulee olla lastensuojelun viranomaisten velvollisuus ottaa lapsi huostaan, kun huostaanoton edellytykset täyttyvät ja vastaavasti velvollisuus lopettaa huostassapito, kun sen edellytykset lakkaavat ja lopettaminen ei ole selvästi vastoin lapsen etua.

Adoptio

Muistiossa on pohdittu tahdonvastaista adoptiota vaihtoehtona huostaanotolle (s. 122–123). Lapseksiottamisesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan alaikäisen lapseksiottamista ei voida vahvistaa ilman vanhempien suostumusta. Poikkeuksellisesti adoptio voidaan vahvistaa ilman vanhemman suostumusta, jos se on ilmeisen ratkaisevasti lapsen edun mukaista ja vanhemman suostumuksen antamatta jättämiseen ei ole riittävä aihetta ottaen huomioon lapsen etu sekä lapsen ja vanhemman välinen kanssakäyminen ja heidän välisensä suhteen laatu (9 § 2 mom.).

Sosiaalilautakunta katsoo, että edellä mainittuja poikkeussäännöksiä adoption vahvistamisen edellytyksistä ilman vanhemman suostumusta tulee edelleen soveltaa myös silloin, kun vaihtoehtoina ovat lapsen ottaminen sosiaalilautakunnan huostaan ja tahdon vastainen adoptio.

Ehdotuksen 32 §:n 1 momentin mukaan ennen, kuin lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle, on selvitettävä lapsen sukulaisten ja muiden läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi asumaan luokseen. Lisäksi sosiaalilautakunnan tulee lapsen edun sitä vaatiessa ryhtyä toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi. (32 § 2 mom.) Näitä säännöksiä voidaan pitää riittävinä turvaamaan lapsen hoidon järjestäminen mahdollisuuksien mukaan ilman viimesijaista huostaanottoa.

Ehdotuksen kustannusvaikutukset Helsingissä

Lakiehdotuksen suurimmat kustannusvaikutukset koskevat koulutetun lisähenkilöstön palkkaamista avohuollon työhön sekä laitoksissa laitoserakenteiden (osastojen) muutosta ja siitä aiheutuvaa lisähenkilöstön tarvetta. Koska muutokset koskevat kunnan omaa toimintaa sekä yksityisen palveluntuottajan toimintaa, merkitsee muutos luonnollisesti os-topalveluihin käytetyn määrärahan kasvamista.



6.6.2006

Erityisenä ongelmana on koulutetun työvoiman saatavuus niin Helsingissä kuin muissakin Suomen kunnissa. Kun esityksessä on painotettu useassa kohdassa sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavan työntekijän roolia, ei uudistus tältä osin ole realistinen em. työntekijöiden saatavuutta ajatellen.

Tämän johdosta tulisikin harkita tarkasti, missä tilanteissa perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua järjestettäessä on ehdottoman välttämätöntä se, että asiaa hoitaa sosiaalityöntekijän koulutuksen omaava viranhaltija.

Oleellisia lisäkustannuksia tulee aiheutumaan myös jälkihuoltovelvoitteen laajenemisesta.

Helsinkiä koskevissa kustannusvaikutuksissa ei ole voitu arvioida niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat em. koulutetun henkilökunnan rekrytoinnissa "kilpailutilanteessa"; eli todennäköisiä paineita tehtävästä maksettavaan palkkaan.

Kustannusarviossa ei ole voitu myöskään huomioida ATK- järjestelmien muutuskustannuksia, eikä välttämättömiä henkilökunnan uudelleen koulutuskustannuksia.

Yhteensä todennäköinen vuotuinen kustannusten lisäys olisi Helsingissä n. 5 miljoonaa euroa, mikä on 5,7 % vuoden 2006 lastensuojelun budjetista. Ehdotuksen mukaan laki tulisi voimaan vuonna 2008 ja siihen sisältyy kolmen vuoden siirtymäsäännös koskien mm. lastensuojelulaitoksen lasten ja henkilöstön määriä. Tämän johdosta lastensuojelun kustannukset tulevat lisääntymään vähitellen.

Koska kuntien lastensuojelutarpeet ovat erilaisia, ja menot tästä syystä vaihtelevat voimakkaasti kuntien välillä, tulisi kustannusten kattamiseen jaettava valtionosuus jyvittää kunnille lastensuojelutarpeen mukaisessa suhteessa.

Sosiaalityön kustannukset

Lain velvoitteet edellyttävät nykyistä intensiivisempää työskentelyä, mikä ei onnistu nykyisillä henkilöstömäärillä. Työryhmän esitykset, alkuarvioinnista, selvityksen laatimisesta, lisääntyneistä sosiaalityöntekijän tehtävistä, merkitsevät käytännössä sitä, että on välttämätöntä mitoittaa asiakkaat / sosiaalityöntekijä siten, että yhdellä sosiaalityöntekijällä on asiakkaina enintään 35 tai 40 lasta tai nuorta.



6.6.2006

Helsingissä oli perhekeskuksissa kuluvan vuoden tammi-maaliskuun lopussa lastensuojelun asiakkaina keskimäärin 5 900 lasta tai nuorta ja 131 sosiaalityöntekijän vakanssia. Tällöin sosiaalityöntekijällä oli asiakkaanaan keskimäärin 45 lasta tai nuorta. 40 asiakkaan mitoituksella tarvitaan noin 17 uuden sosiaalityöntekijän palkkaamista ja 35 asiakkaan mitoituksella 38 sosiaalityöntekijän palkkaamista. Sosiaalityön osalta lisäkustannukset olisivat 800.000 – 1. 600. 000 euroa/vuodessa.

Perhehoito (55-56 §)

Ammatillisessa perhekodissa annetussa lastensuojeluhoidossa kustannuspaineita aiheuttaa hoidosta vastuussa olevien määrän lisääminen ehdotuksen 56 §:n 3 momentissa mainituissa tilanteissa.

Kun Helsingiläisiä lapsia oli sijoitettuna 2005 esityksen 56 §:n 3 momentin tilanteissa ammatillisiin perhekoteihin arviolta vajaat 30 lasta, merkitsee ostopalvelumäärärahoissa tämä vuositasolla ainakin 150. 000 euron vuosittaisia lisäkustannuksia.

Laitoshuolto (57-60 §)

Sosiaalilautakunta katsoo, ettei laitoshuollon henkilöstömitoitusta ole tarkoituksenmukaista määrittellä laissa ehdotuksessa esitetyllä kategorisella tavalla (60 § 2.mom.). Kuntien tulisi voida itse määrittää henkilöstömitoitus laitoshuollon toimintamuodon mukaan suhteuttaen henkilöstömäärä hoidon luonteeseen sekä hoidettavien lasten tarvitsemaan hoitoon ja huolenpitoon.

Laitoshuollon mitoitusesitys ja kelpoisuusvaatimukset merkitsevät Helsingin omissa laitoksissa ainakin (lapsiryhmien pienentäminen ja yhden hoitajan lisäresurssi) 50 lisävakanssin tarvetta. Vuositasolla todennäköinen kustannusvaikutus on 1.700 000 euroa.

Maksusitoumuksilla ostettavissa laitoshuollon palveluissa kustannuslisäys (koskien noin 100 sijoitettua lasta) on noin 600 000 euroa/vuosi. Laitoksissa, joista laitoshuolto hankitaan ostopalvelusopimuksin, henkilöstömitoituksen ja osastoryhmien pienentämisestä aiheutuvat lisäkustannukset ovat noin 500. 000 euroa/vuosi.

Yhteensä laitoshuollon osalta kustannusvaikutus on vähintään 2,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Jälkihuolto (75 §)



6.6.2006

Jälkihuoltovelvoitteen laajentaminen subjektiivisena oikeutena myös avohuollon sijoituksiin esityksen 75 §:ssä tarkoitettuin tavoin merkitsee kustannusten lisäystä. Kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida. Kun avohuollon sijoituksissa Helsingissä vuonna 2005 oli noin 130 yli16-vuotiasta nuorta, merkitsisi tämä, että jälkihuollon piiriin näistä nuorista tulisi arviolta puolet ja heistä vuositasolla nuorten tukiasumisen tarpeessa olisi kolmisenkymmentä nuorta. Tällöin lisäkustannukset tukiasumisesta ja siihen liittyvistä muista kustannuksista olisivat noin 330 000 euroa vuodessa. Kun lisäksi muiden jälkihuollon tarpeessa olevien nuorten avohuollollisen tuen kustannukset olisivat arviolta 195 000 euroa vuodessa, olisivat jälkihuollosta aiheutuvat lisäkustannukset yhteensä vähintään 525 000 euroa vuodessa.

Edunvalvojan kustannukset (23 §)

Ehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, joissa lapselle tulisi hakea lastensuojeluasiassa edunvalvojan sijainen, tulisi vuodessa arviolta enintään kymmenen. Kustannuksia tästä aiheutuisi, mikäli edunvalvojaksi määrättäisiin asianajaja siltä osin, kuin maksuton oikeusapu ei kattaisi edunvalvojan sijaisen palkkiota ja kuluja, arviolta n. 30.000 euroa vuodessa.

Itsenäistymisvarat (77 §)

Jos lapsen tai nuoren asiakasmaksulain 14 §:ssä tarkoitetuista jatkuvista tuloista ja korvauksista varattavien itsenäistymisvarojen määrää korotetaan 30 prosentista 40 prosenttiin, aiheutuu siitä Helsingissä arviolta 50.000 euron suuruinen vuotuinen tulojen vähennys. Korotus koskisi noin 200 lasta tai nuorta.

Esityksen yksityiskohtainen tarkastelu

Lausunnon liitteenä on säännöskohtainen tarkastelu, jossa on nostettu esiin ne säännökset, joiden osalta on esitettävissä muutosehdotuksia. Erityisesti ehdotuksen 15 § "terveydenhuollon viranomaisten erityiset velvollisuudet", 21 § "lapsen puhevallan käyttö". 28 § "tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen" sekä 37 § "sijoitus avohuollon tukitoimena"



6.6.2006

edellyttävät joko säännösten tarkentamista, mutta myös uudelleen arviointia.

Lisätiedot:

Räty Tapio, johtava lakimies, puhelin 310 43945

Välimäki Karri, lakimies, puhelin 310 43970

SOSIAALILAUTAKUNTA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

✓ Astrid Gartz ✓
puheenjohtaja

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Hilkka Vesterinen
pöytäkirjanpitäjä

LIITE

Lähetesiakirjat
Terveyskeskuksen lausunto

6.6.2006

Liite lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän ehdotukseen

Ehdotuksen säännöskohtainen tarkastelu

Lastensuojelu (3 §)

Säännöksen 2 momentissa on määritelty lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen siten kuin säännöksessä on tarkemmin säädetty. Yhtenä sosiaalipalvelun muotona on sosiaalityö. Vaikka esityksessä tarkoitettu lastensuojelutarpeen selvitys sekä muut siinä luetellut toimenpiteet sisältävät sosiaalityötä, tulisi säännöksessä erikseen mainita "sosiaalityö". Tällä korostettaisiin sosiaalityön merkitystä ja toisaalta sitä tosiasiaa, ettei lastensuojelu ole ainoastaan joukko toimenpiteitä, vaan lapsen ja perheen ongelmien kokonaisvaltaista hoitamista.

Säännöksen 2 momentin alkuosan tulisi siten kuulua seuraavasti:

"Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua ovat sosiaalityö, lastensuojelutarpeen selvitys..."

Tuki koulunkäyntiin (9 §)

Säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain kunnan järjestämää esi- ja perusopetusta.

Sosiaalilautakunta pitää säännöstä perusteltuna, mutta toteaa, että samanaikaisesti tulisi huolehtia riittävien koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelujen turvaamisesta sekä valtion kouluissa että yksityisesti ylläpidetyissä kouluissa.

Tarve mainittuihin palveluihin on ilmeinen myös lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Näiden oppilaitosten osalta tulisi niitä koskevissa säännöksissä turvata oppilaille riittävät säännöksessä tarkoitetut palvelut.

Terveystieteiden viranomaisten erityiset velvollisuudet (15 §)

Säännöksen 1 momentin mukaan lastensuojeluasiakkaiden tarvikkeet vakavan mielenterveyden häiriön hoitoon ja seksuaalisen

6.6.2006

hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut on järjestettävä kiireellisinä.

Lastensuojelun näkökulmasta ei ole riittävää, että säännöksessä tyydytään järjestämään lapseen kohdistuneen em. rikoksen selvittämiseen liittyvät palvelut kiireellisinä, vaan myös vastaavasti lapsen tarvitsema hoito tulisi järjestää.

Käytännössä lapsi, jonka epäillään joutuneen seksuaalisesti hyväksikäytetyksi, on jäänyt esim. HUS:n Lasten- ja nuorten sairaalassa ja joissakin perheneuvoloissa ilman tarvitsemaansa hoitoa, koska hoidon tai lapsen tutkimuksen aloittamisen kriteeriksi on asetettu ensivaiheessa tutkintapyynnön tekeminen poliisille.

Selvää on, että kyse ei saa olla kyse pelkästään rikoksen selvittämiseen liittyvästä esitutkinnasta, vaan myös lapsen em. syystä tarvitseman hoidon kiireellisestä turvaamisesta.

Säännöksen loppuosa voisikin kuulua seuraavasti:

"... Lastensuojeluasiakkaiden tarvitsemat vakavan mielenterveyden häiriön hoitoon ja seksuaalisen hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen sekä niiden hoitoon liittyvät palvelut on järjestettävä kiireellisinä."

Pykälän 2 momentissa veloitetaan järjestämään hoito vakavan mielenterveyden häiriön perusteella mahdollisimman kodinomaisissa ja lapsen kuntoutumisen vaatimat edellytykset täyttävässä hoitoyksikössä.

Terveystuhoon koskevassa erityislainsäädännössä tulisi olla selkeä säännös järjestämistä vastuusta ja sen jakautumisesta kyseisissä tilanteissa. Epätyydyttävänä on pidettävä sellaisia käytännössä esiintyneitä tilanteita, joissa lapsen sairauden johdosta on jouduttu turvautumaan lapsen huostaanottoon, koska terveydenhuollon viranomaisilla ei ole ollut voimavarojensa puitteissa (mm. säännöksen tarkoittamien paikkojen puutteen johdosta) mahdollisuutta huolehtia lapsen hoidosta hänen ikänsä ja sairautensa edellyttämällä tavalla.

Säännös terveydenhuollon ensisijaisesta järjestämistä vastuusta em. tilanteissa tulisi lisätä mielenterveyslakiin.

Lapsen puhevallan käyttö (21 §)

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että voimassa olevan lastensuojelulain 10 §:n 2 momentin mukaan 15-vuotiaalla lapsel-

6.6.2006

la on oikeus käyttää puhevaltaa vanhempiensa ohella (s. 85). Kyseessä lienee virhe, sillä mainitun säännöksen mukaan huoltajan ohella on 15 vuotta täyttäneellä lapsella oikeus käyttää puhevaltaa häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

Lapsen puhevaltaa käsitellään myös muutoksenhakua koskevan 89 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.157). Perusteluissa on myös maininta siitä, että lastensuojelulaissa itsenäisen muutoksenhakuoikeuden ja samalla itsenäisen puhevallan käyttöoikeuden alaikärajaksi on nykyisin säädetty 12 vuoden ikä.

Tämä ei pidä kaikilta osin paikkaansa. Voimassa olevan lastensuojelulain 10 §:n 2 momentin mukaan huoltajan ohella 15 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää puhevaltaa häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Muistion perusteluteksteissä olisi syytä erottaa puhevallan käyttö ja muutoksenhakuoikeus.

Puhevalta tarkoittaa valtaa tehdä oikeudellisesti tehokkaasti vaatimuksia ts. vaatimuksia, joiden johdosta viranomaisen on tehtävä päätös. Esimerkkinä voidaan mainita 15 vuotta täyttäneen lapsen vaatimus huostassapidon lopettamisesta. Vaatimus on tutkittava aineellisesti ja sen johdosta on annettava päätös. Jos vaatimuksen esittää alle 15-vuotias, se jää tutkimatta, koska hänellä ei ole asiassa puhevaltaa. Muutoksenhakuoikeus on yksi muoto käyttää puhevaltaa. Puhevalta on käsitteenä kuitenkin muutoksenhakuoikeutta laajempi. Nykyisessä, eduskunnan 5.5.2006 hyväksymässä, lastensuojelulaissa on säädetty esim. 12 vuotta täyttäneelle lapselle oikeus hakea muutosta yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä, mitä ei työryhmän ehdotuksessa ole. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tulisi erottaa puhevallan käytöstä, johon työryhmän ehdotuksenkin mukaan on oikeus 15 vuotta täyttäneellä lapsella.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että huoltajalla, vanhemmilla ja 15 vuotta täyttäneellä lapsella olisi mahdollisuus hakea huostaanoton lopettamista (s. 123).

Maininta vanhemmista lienee virheellinen ottaen huomioon ehdotuksen 21 §:n 1 momentti, jonka mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaansa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

Ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukaan kaksitoista vuotta täyttäneellä on oikeus käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaansa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lapsen puhevalta tarkoittaisi sitä, että yli 12 vuotiaan lapsen vastustaessa

6.6.2006

tapaamisia niitä ei voitaisi toteuttaa ja hänellä olisi lisäksi yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa valitusoikeus. Säännöstä perustellaan sillä, että huostaan otetulla lapsellakin on oikeus yhteydenpitoon läheisiinsä.

Tämän oikeuden voidaan katsoa olevan niin konkreettisen, että 12 vuotta täyttäneenkin voidaan katsoa pystyvän käyttämään puhevaltaansa huoltajan tai muun laillisen edustajan näkemyksistä riippumatta (s. 86).

Ehdotettu säännös ei anna 12 vuotta täyttäneelle lapselle puhevaltaa tilanteessa, jossa hän haluaisi pitää yhteyttä läheiseensä, mutta lastensuojelun työntekijät eivät pitäisi yhteydenpitoa suotavana. Toisin sanoen hän ei pysty esittämään tällaista vaatimusta siten, että sen johdosta olisi tehtävä päätös, josta hän sitten voisi valittaa.

Jos mainitun ikäisen lapsen puhevalta halutaan ulottaa kattavasti yhteydenpitoa koskeviin asioihin, tulisi säännös muuttua kuulumaan seuraavasti:

Kaksitoista vuotta täyttäneellä lapsella on ... puhevaltaansa yhteydenpitoa koskevassa asiassa.

Edunvalvojan palkkio ja kustannukset (23 §)

Säännöksen sanamuodon mukaan edunvalvojan palkkiosta ja kustannuksista vastaisi kaikilta osin järjestämisvastuussa oleva kunta. Säännös ei ole oikeudenmukainen arvioitaessa valtion ja kuntien välistä suhdetta sekä julkisen vallan välistä kustannustenjakoa.

Säännös on muokattava kustannusneutraaliksi, siten että siinä huomioidaan myös valtion rahoitusvastuu.

Mikäli edunvalvojaa tarvitaan tuomioistuimessa tai aloite lastensuojeluasiassa edunvalvojan määräämiseksi tehdään muun tahon kuin toimielimen toimesta, tulee kustannusvastuun tältä osin olla valtiolla

Ilmoitusvelvollisuus (25 §)

Ilmoitusvelvollisuus koskee mm. seurakunnan palveluksessa olevia. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se ei ulottuisi kirkkolain mukaisiin papin rippisalaisuutena saamiin tietoihin (s. 91).

6.6.2006

Koska ilmoitusvelvollisuus on tarkoitus säätää mahdollisimman kattavaksi ja em. rippisalaisuus olisi poikkeus, tulisi se nostaa perusteluista itse pykälään esim. omana momenttinaan seuraavasti:

Papin rippisalaisuudesta säädetään erikseen kirkkolaisissa.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole säädetty eikä työryhmäkään ehdota säädettäväksi seuraamusta.

Rangaistusuhka saattaisi jossakin määrin tehostaa ilmoitusten tekoa. Se olisi joka tapauksessa yhteiskunnalta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluville selkeä viesti asian tärkeydestä.

Mahdollista olisi sisällyttää säännökseen nimenomainen viittaus-säännös rikoslain 40 luvun 9 §:ään, jossa säädetään seuraamukset tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on asiaa joka tapauksessa syytä korostaa.

Lastensuojeluasian vireille tulo ja asiakkuuden alkaminen (26 §)

Säännöksen 2 momentin mukaan arvio 27 §:n mukaisen selvityksen laatimiseksi olisi tehtävä viimeistään seitsemäntenä päivänä ilmoituksen tekemisestä.

Säännös kokonaisuudessaan on perusteltu, mutta asetettu aikaraja liian tiukka käytännön viranomaistoiminnassa, ottaen huomioon lastensuojeluasioiden monimuotoisuuden.

Säännöksen tarkoittamaa aikaa tulisikin pidentää kahteen viikkoon.

"Säännöksen 3 momentin mukaan lastensuojelun asiakkuus alkaa mm. silloin, kun "päätetään tehdä 27 §:ssä mainittu selvitys". Yksityiskohtaisten perustelujenkin mukaan lastensuojelutarpeen selvitys on sidottu sosiaalityöntekijän päätökseen.

Säännöksen sanamuoto on tulkinnanvarainen eikä siitä suoraan selviä onko säännöksessä tarkoitettu tosiasiallista "päättämistä" vai onko asiassa tehtävä hallintolain mukainen muutoksenhakukelpoinen ratkaisu.

Kyse on kuitenkin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolloin säännöstä tulisi muokata tältä osin seuraavasti:

6.6.2006

"Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun hakemuksen, lastensuojeluilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton jälkeen ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai aloitetaan 27 §:ssä mainitun selvityksen tekeminen".

Lastensuojelutarpeen selvitys (27 §)

Lastensuojelutarpeen selvityksen valmistuttua huoltajalle, lasta hoitavalle henkilölle ja 15 vuotta täyttäneelle lapselle on ilmoitettava lastensuojelun asiakkuuden jatkumisesta tai sen päättymisestä. Ainakin säännöksen perusteluissa tulisi olla maininta siitä, että tämä ilmoitus on tehtävä asiakkaalle henkilökohtaisesti eikä pelkästään kirjallisena ilmoituksena.

Lastensuojelutarpeen selvitys tulisi laatia kolmessa kuukaudessa. Selvitykselle varattu aika on joissain tapauksissa liian tiukka eikä huomioi lastensuojeluasioiden ominaispiirteitä riittävästi.

Tämän johdosta säännöstä voitaisiin muokata siten, että selvityksen tulisi valmistua viimeistään kolmessa kuukaudessa lastensuojeluasian vireille tulosta, jollei asian selvittäminen edellytä erityisen painavasta syystä pitempää valmistelu-aikaa.

Tuomioistuimen lupa lapsen tutkimiseen (28 §)

Säännös on ongelmallinen erityisesti potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain kannalta. Potilaslain mukaan alaikäinen potilas voi päättää omasta hoidostaan, jos hän ikänsä ja kehitystasoonsa nähden on riittävän kehittynyt päättämään itse hoidostaan.

Sinänsä ehdotettu säännös on tarpeellinen, koska tutkimuksia on jouduttu tekemään ottamalla ensin lapsi huostaan ja tämän jälkeen on tutkimukset voitu tehdä. Menettely on johtanut joissain tapauksissa siihen, etteivät huostaanoton edellytykset asiassa ole täyttyneet.

Säännös on samankaltainen kuin lapsen huoltoa ja tapaamisoi-keutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 12 §:ssä on säädetty. Erona on vain se, että täytäntöönpanolaissa tarkoitettu tuomioistuimen määräys annetaan vireillä olevassa oikeudenkäynnissä.

Säännöstä tulisi vielä muokata siten, että säännöksessä kuvattaisiin tarkemmin ne tilanteet, joissa tutkimus olisi säännöksen tarkoittamassa mielessä "välttämätöntä" suorittaa

6.6.2006

*"... jos tutkimus on lapsen kodin ulkopuolisen sijoituksen tai sijais-
huollon järjestämiseksi tai sen tarpeen selvittämiseksi taikka muu-
toin lapsen ilmeisen hoidon tarpeen selvittämiseksi välttämätöntä
eikä lapsen tarvitsemaa huoltoa tai hoitoa voida muutoin järjestää
taikka sen tarvetta selvittää"*

Sosiaalityöntekijän oikeus tavata lapsi (29 §)

Säännöksen 2 momentin mukaan lapsen henkilökohtaisen ta-
paamisen järjestämisessä on pyrittävä yhteistoimintaan lapsen
huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta pääasialli-
sesti vastuussa olevan henkilön kanssa.

Säännös mahdollistaa lapsen tapaamisen myös ilman huoltajan
suostumusta. Huoltajalle tulee kuitenkin ilmoittaa tapaamisesta.

Jos lapsi on sijoitettu esimerkiksi yksityisesti hänelle läheisen ih-
misen hoidettavaksi ja kasvatettavaksi, tulisi sosiaalilautakunnan
käsityksen mukaan myös tällaiselle "lapsen hoidosta ja kasvatuk-
sesta pääasiallisesti vastuussa olevalta henkilöltä" pyytää lupa
tapaamiseen ja toisaalta vastaavasti ilmoittaa tapaamisesta hä-
nelle, mikäli lapsen tapaaminen on jouduttu järjestämään ilman
hänen myötävaikutustaan.

Säännöstä tulisikin täydentää edellä mainituilta osin.

Asiakassuunnitelma (30 §)

**Säännöksen kolme momentin mukaan huostaanotetun lap-
sen vanhemmille voidaan tarvittaessa laatia erillinen huolto-
suunnitelma.**

**Sekä lapsen vanhempien että huostaanotetun lapsen kannal-
ta on tärkeää, että huostaanoton aikana pyritään poistamaan
niitä syitä, jotka ovat huostaanottoon johtaneetkin. Tämä
merkitsee usein palvelujen ja tukitoimien järjestämistä lapsen
vanhemmille. Tarkoituksena on luonnollisesti joko lapsen pa-
laaminen kotiin tai lapsen ja hänen vanhempiensa yhteyden-
pidon ja läheisten suhteiden ylläpitäminen ja edistäminen.
Perusteltua olisi, että huostaanotetun lapsen vanhemmille
laadittava asiakassuunnitelma olisi aina tehtävä, jollei sen
laatimista ole pidettävä tarpeettomana.**

6.6.2006

Säännöksen kolme momenttia voitaisiinkin muuttaa seuraavasti:

"Huostaanotetun lapsen vanhemmille on laadittava erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana."

Toimeentulon ja asumisen turvaaminen (35 §)

Säännöksen mukaan, jos lastensuojelun tarve oleellisilta osain johtuu puutteellisista asumisolosuhteista tai asunnon puuttumisesta, on kunnan viivytyksettä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Säännös on asiallisesti samansisältöinen kuin voimassa olevan lastensuojelulain 13 §:n 1 momentti. Tämä subjektiivinen oikeus sisällytettiin vuoden 1983 lastensuojelulakiin sen osittaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1990 (139/1990 vp.). Säännöksen perusteluissa todettiin mm: "Säännöksellä ei ole tarkoitettu siirtää asuntoviranomaisille kuuluvaa vastuuta asuntopoliittisista toimista eikä ohjata kuntia hallinnollisten ratkaisujen osalta kaavamaisiin ratkaisuihin, vaan jätetty niille vapaat kädet mainitun velvoitteen täyttämiseen." (HE 177/ 1989 vp. s. 9) Tosiasiallinen tilanne on se, että kuntien lastensuojeluviranomaisten käytössä ei ole sellaista asuntoreserviä, jonka avulla mainittu velvoite voitaisiin täyttää. Ainoaksi keinoksi on jäänyt ilmoitus kunnan asuntoviranomaisille, että perheen lastensuojelun tarve johtuu asunnon puutteesta ja että ko. perhe tulisi tästä syystä asettaa etusijalle kunnallisessa vuokra-asuntojonossa. Asuntoviranomaiset puolestaan toimivat omien säännöstensä ja kunnan päätösten mukaisesti ja usein perheen asunnottomuuden syynä oleva vuokran maksun laiminlyönti on este kunnallisen vuokra-asunnon saamiselle. Tämä on johtanut pahimmillaan perheen sijoittamiseen hyvinkin pitkäksi aikaa kriisiasuntoon tai huoneistohotelliin, mikä on epätarkoituksenmukaista lasten ja perheen kannalta sekä kunnan kannalta erittäin kallista.

Kyse on laissa säädetyistä subjektiivisista oikeudesta, josta ei kielteisissäkään tilanteissa voimassa olevan lain aikana ole käytännössä tehty valituskelpoisia päätöksiä asianosaisille. Ongelmana lisäksi on, että esimerkiksi asuntoviranomaisten päätöksistä haetaan muutosta kuntalain mukaisessa järjestyksessä, kun lastensuojeluasioista muutosta haetaan sosiaalihuoltolain mukaisessa järjestyksessä. Säännös velvoittaa kuntaa, jolloin myös päätöksentekoon liittyvät ongelmat tulisi ratkaista.

6.6.2006

Mahdollista olisi lisätä säännökseen uusi kolme momentti:

"Edellä 1 momentissa tarkoitettusta kunnan viranomaisen päätöksestä haetaan muutosta siten, kuin tämän lain 15 luvussa säädetään."

Sijoitus avohuollon tukitoimena (37 §)

Säännös lähtee siitä, että lapsen sijoitus toteutetaan yhdessä hänen vanhempansa tai huoltajansa kanssa ja että lapsen sijoitus yksin olisi aina luonteeltaan lyhytaikainen. Perusteena olisi lapsen tuen tarpeen arviointi tai esim. väliaikainen huolenpito lapsesta tämän hoitajan sairauden johdosta.

Toisin kuin voimassa olevan lastensuojelulain 14 §:ssä on säädetty, ehdotetussa säännöksessä ei ole kolmen kuukauden (6 kk) enimmäisaikaa sijoitettaessa alle 12-vuotias lapsi yksin.

Käytännössä em. sijoituksen enimmäiskesto on johtanut tahdonvastaisiin huostaanottoihin. Huoltajat suostuvat alle 12-vuotiaan lapsensa sijoitukseen avohuollon tukitoimena, mutta vastustavat ehdottomasti lapsensa ottamista sosiaalilautakunnan huostaan. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena, koska sijoituksen muuttuessa tahdonvastaiseksi, ei **poist.** yhteistyö vanhempien kanssa **aina** ole enää mahdollista.

Mikäli 12 vuotta täyttäneitäkään lapsia ei jatkossa voida sijoittaa yksinään kuin lyhytaikaisesti, tulevat edellä kuvatut tilanteet lisääntymään. On lisäksi täysin mahdollista, että avohuollollisen sijoituksen edellytykset täyttyvät ja lapsi ei voi eikä halua palata kotiinsa, mutta edellytyksiä lapsen ottamiselle huostaan ei ole. Jos hän ei ole vielä kehitystasostaan johtuen valmis esim. tukiasumiseen, ei ole juuri vaihtoehtoja avohuollon sijoitukselle.

Avohuollon sijoitusten kestolle asetettavia enimmäisaikoja, kun lapsi sijoitetaan yksin, tulisi kuitenkin arvioida myös siitä näkökulmasta, että ne ehkäisevät sellaisia pitkäaikaisia sijoituksia, joissa huostaanoton edellytykset täyttyvät, mutta siitä ei tehdä päätöstä., koska vanhemmat vastustavat huostaanottoa.

Säännöksen kolme momentin mukaan, mikäli huoltaja, jonka luona lapsi ei asu vastustaa avohuollon sijoitusta, voisi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tehdä asiasta päätöksen "lapsen edun mukaisella tavalla"

6.6.2006

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 5 §:ssä on säädetty huoltajien yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan huoltajat vastaavat yhdessä huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät lasta koskevat päätökset yhdessä, jollei toisin ole säädetty tai määrätty.

Poikkeuksena tästä yhteistoimintavelvoitteesta ovat mainitun 5 §:n 2 momentissa mainitut kiiretilanteet.

Sosiaalilautakunta pitää sinänsä mahdollisena, että yhteishuoltotilanteissa, voidaan sivuuttaa toisen huoltajan mielipide, jos se on välttämättömistä syistä lapsen edun mukaista.

Säännös on kuitenkin esitetyssä muodossaan liian avoin, ja sitä tulisi muokata yhteensopivaksi em. lapsen huoltoa koskevan 5 §:n säännöksen kanssa esimerkiksi seuraavasti:

*"Mikäli huoltaja, jonka luona lapsi ei asu, vastustaa sijoitusta avo-
huollon tukitoimena tai häntä ei voida sijoituksen järjestämiseksi
kuulla, on asia ratkaistava lapsen pääasiallisesti kasvatuksesta
vastuussa olevan huoltajan hakemuksen perusteella, jos sitä on
pidettävä lapsen edun mukaisena."*

Edelleen säännöksen 3 momentin toisessa lauseessa on varauduttu huoltajan ja lapsen väliseen konfliktitilanteeseen, jossa puhevaltaa käyttävä lapsi (15 täyttänyt) ja hänen huoltajansa ovat eri mieltä sijoituksesta. Säännöksen mukaan voisi lapsen asioista vastuussa oleva sosiaalityöntekijä päättää huoltajan vastustuksesta huolimatta lapsen sijoituksesta, mikäli 15 vuotta täyttänyt lapsi sitä itse vaatii, ja sijoitusta on pidettävä lapsen edun mukaisena.

Säännös on erittäin ongelmallinen. Lapsella on sinänsä itsellään puhevalta henkilöään koskevassa asiassa, ja hän voi itsenäisesti hakea sosiaalietuuksia tai tukitoimia, jolloin hakemukseen on "vastattava" päätöksellä. Huoltaja kuitenkin edustaa lasta ja hänellä on velvollisuus esityksenkin mukaan huolehtia alaikäisen lapsensa kasvatuksesta, hoidosta ja hyvinvoinnista.

Säännös esitetyssä muodossaan aiheuttaisi tilanteen, jossa lapsi oman hakemuksensa perusteella sijoitettaisiin huoltajan vastustuksesta huolimatta (siis vastentahtoisesti) kodin ulkopuoliseen hoitoon. Säännöstä tulisi tältä osin arvioida myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskevien määräysten perusteella.

Kuten esityksen perusteluissakin on todettu, on eduskunnan oikeusasiamies katsonut, että lastensuojelulakia muutettaessa, olisi lapsen oma käsitys hoidostaan silloin, kun se poikkeaa huoltajan

6.6.2006

näkemyksestä, otettava lain tasolla huomioon. Sosiaalilautakunta toteaa, että esitys on tältä osin sinänsä perusteltu, koska tämän kaltaisia konfliktitilanteita on esiintynyt varsinkin lapsen ollessa lähellä täysi-ikäisyyttä. Olisi tietysti mahdollista, että näissä tilanteissa lapselle haettaisiin käräjäoikeudessa edunvalvojan sijainen päättämään asiasta. Menettely on kuitenkin raskas ja voi merkitä oikeudenkäyntiä asiassa.

Säännöstä on kuitenkin voimakkaasti muokattava edellä mainituista syistä. Sen tulisi olla tarkkarajainen ja olla sovellettavissa vain laissa erikseen luetelluissa tapauksissa. Tämän lisäksi hoidon järjestämisen tällä tavoin tulisi olla lyhytaikaista, esimerkiksi sen ajan, kunnes lapselle on voitu hakea asiassa edunvalvoja. Edellytyksenä tulisi lisäksi olla, että sijoitusta on pidettävä välttämättömänä lapsen edun kannalta.

Kiireellisen sijoituksen lakkaaminen (39 §)

Kiireellistä sijoitusta koskevat esityksen sisältämät määräajat ovat sinänsä periaatteessa selkeitä. Jos huostaanottoa ei vastusteta, asiasta on tehtävä viranhaltijan päätös 45 päivässä sijoituksen alkamisesta tai se raukeaa. Jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustavat huostaanottoa, sijoituksen jatkaminen on saatettava 21 päivän kuluessa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi uhalla, että se raukeaa.

Jos huoltaja ei vastusta huostaanoton valmistelua ja asiassa on tehty päätös suostumukseen perustuvan huostaanottoasian käsiteltäväksi ottamisesta, asia valmistellaan 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranhaltijan päätettäväksi.

Ongelma syntyy, jos huoltajan mielipide valmistelun kuluessa muuttuu ja hän ilmoittaa 21 päivän jo kuluttua sijoituksen alkamisesta vastustavansa huostaanottoa. Tällöin sijoitus ja sen valmistelu muuttuu tahdonvastaiseksi, mutta määräaika sijoituksen saattamisesta hallinto-oikeuden käsiteltäväksi on mennyt umpeen.

Tällöin voitaneen esittää vaihtoehtoina ainakin kiireellisen sijoituksen raukeamisen, mitä ei pääsääntöisesti voitane pitää kiireellisesti sijoitetun lapsen edun mukaisena.

Toinen vaihtoehto olisi se, että noudatettaisiin em. viranhaltijan päätöksen tekemiselle ehdotettua 45 päivän määräaikaa, koska sijoitus ei ollut tahdonvastainen tehtäessä päätös suostumukseen perustuvan huostaanottoasian käsiteltäväksi ottamisesta. Päätöksentekijä olisi kuitenkin 43 §:n 2 momentin mukaisesti hallinto-oikeus.

6.6.2006

Asianosaisten mielipiteen muuttuminen huostaanottoasian valmistelun kuluessa ei ole poikkeuksellista, joten asia tulisi ratkaista pykälään otettavalla säännöksellä, jonka perusteella menettely, määräaika ja päätöksentekijä määräytyisivät.

Asiasta tulisi ottaa oma säännös 39 §:n 3 momentiksi, jolloin ehdotuksen 3 momentti, joka koskee hallinto-oikeuden päätöstä jatkaa kiireellistä sijoitusta ajan, joka on tarpeen huostaanottoasian valmistelemiseksi, siirtyisi vastaavasti pykälän 4 momentiksi.

Uusi 3 momentti voisi kuulua seuraavasti:

Mikäli suostumukseen perustuva kiireellinen sijoitus muuttuu tahdonvastaiseksi sen jälkeen, kun asiassa on tehty päätös suostumukseen perustuvan huostaanottoasian käsiteltäväksi ottamisesta, kiireellinen sijoitus raukeaa, jollei hakemusta sijoituksen jatkamisesta ole 45 päivässä sijoituksen alkamisesta saatettu hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Lapsen mielipiteen selvittäminen ja asianosaisten kuuleminen (42 §)

Säännöksen 2 momentissa on mainittu erikseen kuultavana ja siten myös asianosaisena ”edunvalvoja”. Edunvalvojalla ei kuitenkaan ole ehdotuksen 89 §:n mukaan valitusoikeutta.

Säännöstä tulisikin muokata poistamalla siinä oleva maininta edunvalvojasta tai lisätä vastaavasti 89 §:ään maininta edunvalvojasta.

Huostaanotetun lapsen huolto (45 §)

Säännösehdotus vastaa nykyisen lastensuojelulain 19 §:n 1 momentissa sosiaalilautakunnalle säädettyä oikeutta päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja huolenpidosta huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan päätösvalta koskisi myös opetuksen ja terveydenhuollon järjestämisestä. Lisäys on perusteltu. Käytännössä sosiaalilautakunnan puhevaltaa käyttävä viranhaltija on antanut suostumuksen huostaanotetun lapsen erityisopetukseen ottamiseen tai hoitotoimenpiteeseen niin sanottuna muuna laillisena edustajana. Tämä tulkinta perustuu oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään vajaavaltaisen asianosaisen puhevallan käyttämisestä. Hallintolain 14 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltaisen puhevaltaa hallintoasiassa käyttää edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi on todettu, että ”muu laillinen edustaja” on sosiaalilautakunta, jos lapsi on otettu huostaan. (HE 72/2002 vp. s. 67) Hallintolainkäyttölain 17 §:ssä on vastaavanlainen säännös muusta

6.6.2006

laillisesta edustajasta vajaavaltaisen puhevallan käyttäjänä. Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölaiksi on esimerkkinä muusta laillisesta edustajasta mainittu sosiaalilautakunta, jos lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan. (HE 217/1995 vp.)

Varsinaisessa hallituksen esityksessä on otettava kantaa, missä kaikissa tilanteissa sosiaalilautakunta voi toimia lain tarkoittamana "muuna laillisena edustajana"

Sijaiskotihoito (55 § ja 56 §)

Sosiaalilautakunta pitää perusteltuna esityksessä omaksuttujen nimikkeiden muuttamista siten, että siinä on **selkeästi** eroteltu toimeksiantosuhteinen perhehoito ammatillisesta (hoitopäivähintaan perustuvasta) perhekotihoidosta.

Kun sosiaalilautakunnan tietojen mukaan ministeriössä ollaan valmistelemassa samanaikaisesti perhehoitoa koskevaa kokonaisuudistusta, tulisi tältä osin jättää perhehoitoa koskevat säännökset tässä kokonaisuudistuksessa arvioitavaksi.

Esityksen 56§:n 3 momentissa on asetettu yhdessä hoidettavien lasten määräksi ja hoitajien suhdeluvuksi ammatillisessa perhekotihoidossa kolme (3), kun lapsia on sijoitettuna enemmän kuin neljä.

Esitystä pitäisi muokata siten että säännöksen edellyttämä kolmen työntekijän vaatimus olisi vasta silloin, kun sijoitettavia lapsia olisi enemmän kuin kuusi (6). Muussa tilanteessa on riittävää, että molemmalla hoidosta vastuussa olevalla perhehoitokodin "vanhemmalla" on vaadittava koulutus ja kelpoisuus tehtävään.

Laitoshuolto (58-60 §)

Esityksen 60 §:ssä on ehdotukset lasten ja hoidosta vastuussa olevan henkilökunnan suhdeluvusta.

Tämän lisäksi on säännöksen 2 momentissa erityisiä kelpoisuus- ja koulutusvaatimuksia.

Säännös esitetyssä muodossaan tulee aiheuttamaan voimakkaita kustannuspaineita ja resurssiongelmia.

Nykyisellään lapsia ryhmissä on enemmän kuin kuusi ja hoitajia vähemmän kuin säännöksen edellyttämä suhdeluku 1,1 (6/7).

Esityksessä on lisäksi "niputettu" kaikki lastensuojeluhoitoa antavat yksiköt, eikä arvioitu niiden ominaispiirteitä; minkälaisesta ras

6.6.2006

kaammasta/kevyemmästä (esim. erityistä huolenpitoa antavassa yksikössä) hoidosta kulloinkin on kyse.

Esityksen 60 §:n 2 momenttia voitaisiin muuttaa siten, että asuinyksikössä tulisi olla vähintään kuusi hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa työntekijää, jollei hoidon luonteesta ja hoidettavina olevien lasten ja nuorten hoitoisuudesta muuta johdu.

Itsenäistymisvarat (77 §)

Ehdotetun säännöstekstin mukaan itsenäistymisvaroja kerrytettäisiin vähintään 40 prosenttia lapsen tai nuoren asiakasmaksulain 14 §:n mukaisista jatkuvista tuloista. Säännöstä tällä hetkellä vastaavassa lastensuojeluasetuksen 6 c §:ssä ei ole mainintaa "jatkuvista tuloistaan", joten nyt itsenäistymisvaroja voidaan kerryttää myös kertakaikkisista tuloista ja korvauksista.

Ehdotuksen perusteluissa on todettu, että em. muutos poistaisi mahdollisuuden ottaa kertakaikkisista tuloista 30 prosenttia itsenäistymisvaroihin ja käyttää loput hoidon korvaukseen, mitä ei voida pitää lapsen tai nuoren kannalta oikeudenmukaisena. Sen varmistamiseksi, että koko kertakaikkista tuloa tai korvausta ei käytettäisi hoidon korvaukseen, tulisi pykälässä olla nimenomainen säännös, jonka mukaan asiakasmaksulain 14 §:ssä tarkoitettujen kertakaikkiset tulot ja korvaukset sisällytetään kokonaisuudessaan lapsen tai nuoren itsenäistymisvaroihin.

Säännöksen 1 momenttia tulisi tältä osin vielä muokata lisäämällä toiseksi viimeiseksi virkkeeksi viittauksen asiakasmaksulain 14 §:n tarkoittamiin kertakaikkisiin tuloihin ja korvauksiin:

"... Asiakasmaksulain 14 §:n tarkoittamat lapselle tai nuorelle maksettavat kertakaikkiset tulot, korvaukset ja saamiset on varattava kokonaisuudessaan hänen itsenäistymistään varten..."

Yksityisesti sijoitettujen lasten hoidon valvonta (81 §)

Säännöksen 5 momentissa on toimielimelle säädetty velvollisuus kieltää (päätoksellään) lapsen pitämisen yksityiskodissa. Vaikka toimielimen mainittua päätösvaltaa voidaan luonnollisesti delegoida viranhaltijoille, ei säännös ole yhdenmukainen muiden päätösvaltaa koskevien ehdotusten kanssa.

Säännöstä voitaisiin muokata siten, että kiellosta voisi päättää esityksen 13 §:n tarkoittama "kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija.