

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain
29 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lapsen tai hänen perheensä kanssa työskentelevän lastensuojelun työntekijän velvollisuutta tavata lasta henkilökohtaisesti ehdotetaan selkeytettäväksi nykyisestä. Lapsen asiakassuunnitelmaan

tulisi jatkossa kirjata, kuinka usein tapaamiset toteutettaisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lastensuojelulain (417/2007) tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (lastensuojelulain 1 §). Lain tärkeimmät tavoitteet ovat muun muassa tuen ja avun tarjoaminen varhaisessa vaiheessa, lasten osallisuuden vahvistuminen sekä viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen.

Lastensuojelulain 4 § 1 momentissa säädetään lastensuojelun keskeisistä periaatteista. Lastensuojelun on edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia ja tarjottava perheelle ja muille huoltajille riittävä tuki lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Ongelmiin on puututtava riittävän varhain ja niitä on pyrittävä ennaltaehkäisemään. Momentissa mainitaan lastensuojelun kantava periaate, jonka mukaan lastensuojelussa tulee ottaa huomioon ensisijaisesti lapsen etu. Lapsen edun arviointiperusteista säädetään lastensuojelulain 4 §:n 2 momentissa. Lastensuojelulain 4 § 3 momentin mukaan lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman

hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei niiden käyttö ole vastoin lapsen etua. Momentissa edellytetään sijaishuollon järjestämistä viivytyksettä silloin, kun se on lapsen edun kannalta tarpeen.

Lastensuojelulain 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua järjestäessään kunnan on huolehdittava siitä, että palveluja on tarvittavassa laajuudessa saatavissa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Pykälän 2 momentin mukaan lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille ja heidän perheilleen tarvittavan avun ja tuen.

Lapsen osallisuus

Suomen lainsäädäntö lähtien perustuslaista painottaa johdonmukaisesti sitä, että asianosaisilla on aina oikeus saada tietoa heitä koskevista asioista sekä oikeus lausua niistä omat näkemyksensä. Viranomaisilla on erityinen velvoite kohdella lapsia tasa-arvoisesti

yksilöinä ja antaa heille mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (perustuslain 6 §). Perusta kansalliselle lainsäädännölle on Yhdistyneitten kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 12 artiklassa, jonka mukaan osallisuus on yksi kaikkea viranomaistoimintaa läpäisevä perusoikeus.

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on huomioitava muun muassa lapsen mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Lain 5 §:n mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lastensuojelulain 20 §:n mukaan lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lastensuojelulaki korostaa mielipiteen selvittämisen pääsääntöisyyttä. Mielipide voidaan jättää selvittämättä vain poikkeustapauksissa ja selvittämättä jättämiselle on aina esitettävä kirjalliset perustelut.

Lastensuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 252/2006 vp) mukaan lapsen toivomusten ja mielipiteen huomioon ottaminen ei tarkoita, että lapsella olisi myös päätösvalta asiassa. Säännös velvoittaa kuitenkin siihen, että päätöksentekijän on perusteltava lapselle tai nuorelle, miksi on päätetty tämän mielipiteestä poikkeavalla tavalla eikä lapsen toiveita tai mielipidettä ole ratkaisuja tehtäessä voitu noudattaa.

Lapsen kanssa työskentelevän lastensuojelun työntekijän velvollisuus tavata lasta

Lastensuojelulain 13 b §:n mukaan jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Lastensuojelulain 24 § velvoittaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvomaan lapsen edun toteutumista, avustamaan lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjaamaan lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehtimaan lain 22 § mukaisen edunvalvojan hakemises-

ta. Lastensuojelulain 27 § mukaan on lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän lastensuojeluasiakkuuden alkaessa tehtävä lapsen tilanteesta selvitys (lastensuojelutarpeen selvitys), jossa arvioidaan tilanteen vaatimassa laajuudessa lapsen suojelun ja tuen tarvetta suhteessa vanhempien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien mahdollisuuksiin vastata niihin. Lisäksi lastensuojelulaissa on säädetty sosiaalityöntekijälle velvollisuus lasta koskevaan päätöksentekoon tietyissä asioissa.

Lastensuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan tulee lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän (esimerkiksi perhetyöntekijä, sosiaaliohjaaja) tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti. Laissa ei ole tarkemmin määritelty, missä laajuudessa tapaamisia ja lapsen kanssa käytäviä henkilökohtaisia keskusteluja on järjestettävä. Lastensuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan 29 §:n tarkoituksena on kuitenkin edistää lastensuojelussa lapsikeskeistä työskentelytapaa, jossa vanhempien ja huoltajien kanssa työskentelyn ohella huomiota kiinnitetään nimenomaan lapsen näkökulmaan ja suoraan lapsen kanssa työskentelyyn. Lapsen henkilökohtainen tapaaminen on toteutettava lapsen ehdoilla, edellyttäen, että lapsi itse tällaista henkilökohtaista tapaamista tai keskustelua haluaa tai siihen suostuu. Lapsen tapaamisessa voi olla kyse lapsen mielipiteen tai käsityksen selvittämisestä, lapsen olosuhteiden arvioimisesta tai tietojen antamisesta lapselle häntä koskevista asioista. Lapsella on oikeus hänen asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijään, joka on perillä lapsen asioista ja hoitaa niitä, tapaa lasta henkilökohtaisesti ja kahden kesken riittävän usein, vastaa lapsen asiakassuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä sekä keskustelee lapsen kanssa häntä koskevista asioista ja perustelee päätökset.

Lastensuojelulain 29 § 2 momentin mukaan lapsen tapaaminen tulee pyrkiä järjestämään yhteistoiminnassa huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa. Tapaamista järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota lapsen vanhempien tai lapsesta tällöin huolta pitävän henkilön ja

lapsen omaan käsitykseen siitä, missä tapaaminen tulisi järjestää. Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalityöntekijällä tai muun lastensuojelun työntekijällä on oikeus tavata lapsi esimerkiksi lastensuojelun tarpeen tai lapsen mielipiteen selvittämiseksi eräissä tilanteissa myös ilman huoltajan lupaa. Lasta koskeviin, lastensuojelulain 33 §:ssä tarkoitettuihin asiakasasiakirjoihin on tällöin kirjattava ne syyt, jotka ovat edellyttäneet lapsen tapaamista vastoin huoltajan suostumusta.

Lastensuojelulain 29 § 3 momentin mukaan lapsen huoltajalle on ilmoitettava lapsen tapaamisesta, ellei tiedon antamiselle ei ole sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 11 §:ssä tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:ssä mainittuja esteitä. Tällainen este voi olla esimerkiksi epäily siitä, että lapseen tai toiseen vanhemmista kohdistuisi todennäköinen pahoinpitelyn uhka tiedon luovuttamisen johdosta.

Lastensuojelulain 29 § ei aseta rajoja sille, minkä ikäisiä lapsia tulee tavata. Selvää on, että pienenkin lapsen käsityksiä ja mielipidettä voidaan selvittää. Keskustelun ohella lapsen mielipidettä voidaan selvittää seuraamalla lapsen leikkejä ja toimintoja tai lapsen piirustuksia tutkimalla. Olennaista on lapsen kokemusten kuuleminen ja lapsen kohtaaminen. Jos lapsi on hyvin pieni tai ei muuten kykene esittämään mielipidettään asiasta suullisesti, voidaan lapsen mielipidettä selvittää myös kuulemalla ja keräämällä tietoa esimerkiksi lapsen läheisiltä, päiväkodista tai koulusta.

Lapsella on oikeus tietää, miksi hänen tilannettaan selvitetään tai miksi hänelle ja vanhemmille, huoltajille tai muille hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaaville henkilöille järjestetään palveluja ja tukitoimia. Työskentelyn tavoite tulee selvittää lapselle niin, että hän sen ymmärtää. Lapsen asiakirjoihin tulee merkitä lapsen kanssa käydyn henkilökohtaisen keskustelun sisältö: mistä asiasta on ollut kyse, lapsen kertomat seikat, mitä lapselta on kysytty sekä missä ja miten tapaaminen on toteutettu. Vastuusosiaalityöntekijän velvollisuutena on myös antaa lapselle tiedot siitä, miten hän parhaiten

tavoittaa sosiaalityöntekijän ja kuinka nopeasti lapsen yhteydenottoihin reagoidaan.

Sijaishuollossa olevan lapsen tapaamisesta säädetään lastensuojelulain 53 § 2 momentissa. Säännöksen mukaan lapsella tulee olla asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää muiden läsnä olematta. Lastensuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan, jotta lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä olisi mahdollisuus valvoa lapsen sijoituksen ja hoidon sekä kasvatuksen asianmukaisuutta sijaishuoltopaikassa, tulisi tapaamisia sijaishuoltoon sijoitetun lapsen kanssa järjestää riittävän usein. Lapselle tulee myös järjestää mahdollisuus keskusteluun aina, kun lapsi sitä itse haluaa.

Asiakassuunnitelma

Lastensuojelulain 30 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun järjestämisen tulee aina perustua asiakkaalle laadittuun suunnitelmaan. Ainoastaan, jos kyse on yleisluontoisesta neuvonnasta tai ohjauksesta tai jos lastensuojelulain 27 §:ssä tarkoitettussa lastensuojelutarpeen selvityksessä on päädytty siihen, ettei lastensuojelun tarvetta ole, voidaan asiakassuunnitelma jättää laatimatta.

Lastensuojelulain 30 § 2 momentin mukaan lapsen asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianosaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelman merkitys ja sisältö tulee käydä lapsen tai nuoren kanssa huolellisesti lävitse. Tämän lisäksi tulee varata aikaa lapsen omille kysymyksille. Lain 30 § 2 momentissa korostetaan velvollisuutta tarkistaa asiakassuunnitelma tarvittaessa – esimerkiksi lapsen tai huoltajan tilanteen olennaisesti muuttuessa – ja aina vähintään kerran vuodessa.

Lastensuojelulain 30 §:n 3 momentissa säädetään huostaan otetun lapsen asiakassuunnitelmasta. Jälkihuoltoa koskevasta suunnitelmasta säädetään erikseen 30 § 4 momentissa.

1.2 Nykytilan arviointi

Lasten ja nuorten hyvinvointi, perheiden jaksaminen sekä lapsiperhepalveluiden ja lastensuojelun tila ovat olleet huolestuneen keskustelun kohteena pitkään. Viime vuosina tätä huolta ovat lisänneet tragediat, joissa lapsia on kuollut oman vanhempansa käden kautta. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 2012 selvitysryhmän selvittämään lastensuojelun tilaa (jäljempänä selvitysryhmä). Keväällä 2013 selvitysryhmän alaisuuteen asetettiin työryhmä valmistelemaan esitystä lastensuojelun laatusuosituksiksi.

Selvitysryhmä antoi väliraporttinsa (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 28/2012) marraskuussa 2012 ja loppuraporttinsa kesäkuussa 2013 (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 19/2013). Esityksen lastensuojelun laatusuosituksiksi valmistellut alatyöryhmä luovutti esityksensä samaan aikaan selvitysryhmän loppuraportin kanssa (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 20/2013).

Selvitysryhmä piti loppuraportissaan tärkeänä lastensuojelun toiminnan parantamista kaikilla tasoilla: asiakastyössä, koulutuksessa, toiminnan ohjauksessa ja kansallisessa johtamisessa. Selvitysryhmän mukaan keskeisin viesti lastensuojelun asiakkailta oli, että lasten ja perheiden näkemyksiä ja mielipiteitä ei ole riittävästi kuunneltu eikä huomioitu lastensuojelua toteutettaessa. Tästä syystä he kokivat jääneensä ulkopuolisiksi omaa elämäänsä koskevissa ratkaisuissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä lastensuojelun tuloksellisuustarkastuskertomuksen (Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2012 (jäljempänä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus) mukaan suunnitelmallisen lastensuojelutyön toteuttaminen avohuollossa on heikohkoa, koska työntekijöillä ei ole aikaa syventyä perheiden

tilanteeseen perusteellisesti eikä perheiden kanssa ehditä työskennellä riittävästi. Lastensuojelulain velvoitteista huolimatta kuusi kuntaa kymmenestä ei myöskään tee avohuollon asiakkaalle asiakassuunnitelmaa. Tavallista on, että suunnitelmien kirjaukset ja päivitykset ovat kuukausia tai jopa vuoden jäljessä. Myös asiakassuunnitelmien sisällöt vaihtelevat kunnittain. Tarkastushavaintojen perusteella suurin syy asiakassuunnitelmien puutteisiin on työntekijöiden kiire.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan lastensuojeluilmoituksia ei henkilöstön riittämättömyyden takia ehditä käsitellä määräajassa eikä lastensuojelutarvetta selvittää huolella. Työntekijöillä ei myöskään välttämättä ole riittävästi aikaa seurata avohuollon tukitoimien vaikuttavuutta, mikä puolestaan voi johtaa asiakkaan hoitamiseen joskus liian kauan tukitoimilla, jotka eivät välttämättä parhaiten vastaa lapsen ja perheen tarpeita.

Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvova Yhdistyneiden Kansakuntien Lapsen oikeuksien komitea antoi kesäkuussa 2011 loppupäätelmänsä lapsen oikeuksien yleissopimuksen toteutumista koskevasta Suomen neljännessä määräaikaisraportista. Komitean mukaan esimerkiksi lapsen edun periaatetta ei riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa.

Lapset eivät komitean näkemyksen mukaan ole myöskään riittävässä määrin tietoisia omista oikeuksistaan eivätkä keinoista, miten he voivat valittaa oikeuksien loukkauksista. Komitea suosittaa tiedotuksen lisäämistä. Komitea kehottaa myös Suomea varmistamaan, että kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia kuullaan asianmukaisesti heidän kehitystasonsa mukaisesti heitä koskevissa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä.

Lastensuojelun Keskusliitto ry:n ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n toteuttamaan työntekijäkyselyyn (Olisiko jo tekojen aika? Lastensuojelun asiakastyössä toimivien näkemyksiä lastensuojelun nykytilasta, 2013) vastanneista ammattilaisista 84 % arvioi, ettei heillä avohuollon työskentelyn aikana ole riittävästi aikaa tavata lasta. Nämä havainnot ovat yh-

denmukaisia asiakkaiden antaman palautteen kanssa. Lapsen tapaamistilanteita ei myöskään ehditä tai osata suunnitella riittävän huolellisesti. Olosuhteet eivät läheskään aina ole rauhallisia ja neutraaleja, eikä lapsilla ole mahdollisuuksia itsensä ilmaisuun esimerkiksi leikin ja toiminnan keinoin.

Myös lapsiasiavaltuutettu kiinnitti selvitysryhmälle antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että sosiaalityöntekijöillä ei liian suuren työtaakan vuoksi ole riittävästi aikaa tutustua lapseen ja luoda luottamuksellista suhdetta häneen. Velvoite lasten tapaamiseen sekä heidän mielipiteidensä selvittämiseen lain tarkoittamalla tavalla toteudu, mikä heikentää lastensuojelun laatua ja vaikuttavuutta.

Selvitysryhmälle palautetta antaneet lastensuojelun asiakkaina olleet nuoret pitivät tärkeänä kehittää lasten, nuorten ja vanhempien osallisuutta edistäviä työkäytäntöjä. Nuoret myös toivovat enemmän tapaamisia sosiaalityöntekijän kanssa ja esittivät sosiaalityöntekijöiden määrän lisäämistä.

Kuntaliiton vuonna 2012 tekemään lastensuojelun kuntakyselyyn vastanneet kunnat olivat asettaneet lapsen oikeuksien ja osallisuuden toteutumisen lastensuojelun viiden keskeisimmän kehittämiskohteen joukkoon. Kyselyyn vastanneiden kuntien mukaan myös lastensuojelun ylikuormitustilanteeseen tulee puuttua, jotta voidaan tehdä laadukasta työtä ja varata asiakkaille riittävästi aikaa. Kuntaliiton vuonna 2012 tekemään lastensuojelun kuntakyselyyn vastanneet kunnat olivat asettaneet lapsen oikeuksien ja osallisuuden toteutumisen lastensuojelun viiden keskeisimmän kehittämiskohteen joukkoon. Kyselyyn vastanneiden kuntien mukaan myös lastensuojelun ylikuormitustilanteeseen tulee puuttua, jotta voidaan tehdä laadukasta työtä ja varata asiakkaille riittävästi aikaa. Myös pohjoismaisen vertailututkimuksen mukaan suomalaiset sosiaalityöntekijät olivat selvästi kuormittuneempia ja kokivat heitä enemmän ristiriitoja työssään kuin kollegat muissa pohjoismaissa. Erityisen ristiriitaisena koettiin juuri lastensuojelutyö (Saarinen, Blomberg & Kroll: Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismais-

sa, 2012). Suomalaisessa työntekijäkyselyssä 61 % vastanneista oli harkinnut työpaikan tai alan vaihtamista.

Loppuraportissaan selvitysryhmä toteaa, että lastensuojelun sosiaalityöhön kohdistuva paine on muodostumassa kohtuuttomaksi. Vuonna 2011 tehdyn Suomen kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailun mukaan oli vuonna 2011 yhdellä lastensuojelun avohuollon vastuusosiaalityöntekijällä keskimäärin 76 lasta tai nuorta asiakkaanaan. Selvitysryhmä tekee loppuraportissaan useita ehdotuksia paitsi lastensuojelun henkilöstöressurssien ja -koulutuksen lisäämiseksi, myös lainsäädännön ja toimintakäytäntöjen kehittämiseksi.

2 Ehdotetut muutokset

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi tehostetaan. Painopistettä lastensuojelussa siirretään ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitოსvaltaisuuden purkamiseen. Lastensuojelussa korostetaan perhekeskeisyyttä.

Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi lastensuojelulain 29 §:n 1 momenttia. Säännöksessä olevaa sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän velvoitetta tavata lasta esitetään selkeytettäväksi niin, että lapsen tapaamiskertojen tiheys avohuollossa olisi jatkossa arvioitava jo asiakassuunnitelmassa. Ehdotettu muutos vastaisi voimassa olevaa lastensuojelulain 53 § 2 momenttia, jossa säädetään sijaishuollossa olevan lapsen tapaamisesta henkilökohtaisesti ja toteuttamistavan kirjaamisesta lapsen asiakassuunnitelmaan.

Säännöksen tarkoittamaa tapaamisten riittävyttä arvioitaessa tulisi pitää pääsääntönä, että lapsi tapaisi asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lapsen tai hänen perheensä kanssa työskentelevää lastensuojelun työntekijää henkilökohtaisesti vähintään kaksi tuntia kuukaudessa aktiivisen työvaiheen aikana. Tulkinta on johdettu luonnoksesta lastensuojelun laatusuosituksiksi. Aktiivisena avohuollon työskentelyvaiheena pidettäisiin lastensuojelutarpeen selvitystyötä, asiak-

kaana jo olevan lapsen tilanearvioinnin tekemistä sekä asiakassuunnitelman tekemistä lastensuojelutarpeen nykytilan, tavoitteiden ja keinojen kirjaamisen osalta. Lisäksi aktiivisena avohuollon työskentelyvaiheena pidettäisiin sijoituksen valmistelua sekä tilanetta, jossa ilmenee tarve kiireiselle tai intensiiviselle työskentelylle. Säännöstä sovellettaessa tulisi pyrkiä myös siihen, että lastensuojelun sosiaalityöntekijän työajasta vähintään puolet käytetään lasten ja perheiden kohtaamiseen. Asiakassuunnitelmaa lastensuojelulain 30 §:n mukaisesti tarkistettaessa voitaisiin arvioida, onko tapaamistiheys ollut riittävä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen tarkoituksena on varmistaa lastensuojelulain käytännön toteutus lapsen edun mukaisesti siten kuin vuoden 2008 lastensuojelulakia säädettäessä tarkoitettiin. Ehdotetussa pykälämuutoksessa on kyse lain jo olemassa olevan lapsen tapaamista koskevan veloitteen selkeyttämisestä. Lastensuojelun työntekijöiden toimenkuva ei olennaisesti poikkeaisi aiemmasta, joten kyse ei olisi sinänsä uusista tai laajenevista tehtävistä eikä uudistuksella näin ollen luotaisi uusia oikeuksia lastensuojelun asiakkaille tai uusia veloituksia kunnille. Uudistus tulisi toteuttaa pääosin nykyisten taloudellisten voimavarojen puitteissa.

Lain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen.

Lastensuojelulaki korostaa lapsen asianosaaisuutta ja mielipiteen selvittämistä lastensuojeluprosessissa. Tavoitteena on varmistaa lapsen todellinen osallistuminen omien asioidensa hoitoon. Lain 20 §:n mukaan lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen

toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lastensuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan tulee lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti.

Voimassa oleva lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään lastensuojelun palvelut niin, että lapsen oikeus tavata hänen asioistaan vastaavaa työntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää toteutuu riittävän usein. Lastensuojelulain 29 §:ssä ei ole tarkemmin määritelty, missä laajuudessa tapaamisia ja lapsen kanssa käytäviä henkilökohtaisia keskusteluja on järjestettävä. Käytännössä tapaamisia ei toteuteta tarvetta vastaavasti. Selvitysryhmän toteuttamissa kuulemisissa korostui asiakkaiden kuulluksi tulemisen ja toimivan vuorovaikutuksen tarve. Lasten ja nuorten kanssa työskentelyyn toivottiin panostusta. Lapsia pitäisi tavata myös ilman vanhempia ja kuunnella heidän mielipiteitään ja toivomuksiaan.

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on lastensuojelulain 30 §:n mukaan tehtävä asiakassuunnitelma. Lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut on järjestettävä sen mukaisesti, kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on ne asiakassuunnitelmaan kirjannut. Asiakassuunnitelman merkitys ja sisältö tulee käydä lapsen tai nuoren kanssa huolellisesti läpi ja tämän lisäksi tulee varata aikaa nuoren omille kysymyksille.

Lastensuojelulain 53 § 2 momenttiin sisältyy sijaishuollossa olevan lapsen tapaamista koskeva erityissäännös. Sosiaalityöntekijän tai muun lapsen hyvin tuntevan lastensuojelun työntekijän tulee tavata sijaishuollossa olevaa lasta ja tässä yhteydessä keskustella hänen kanssaan myös kahden kesken ilman sijaishuoltoipaikan edustajien läsnäoloa. Sijaishuoltoon sijoitetun lapsen ja työntekijän tapaamisia tulee järjestää riittävän usein. Tapaamisista ja niiden ajankohdista on säännöksen mukaan sovittava tarkemmin asiakassuunnitelmassa. Lapselle tulee myös järjestää mahdollisuus keskusteluun aina lapsen sitä toivoessa.

Ehdotetun säännöksen mukaan tapaamisten toteutuminen olisi jatkossa kirjattava myös avohuollossa olevan lapsen asiakassuunnitelmaan. Lapsen ja työntekijän välisten tapaamisten tulisi toteutua riittävän usein. Olisi pyrittävä siihen, että jokaisella asiakkaana olevalla lapsella tai nuorella on – lastensuojelun laatusuositusluonnoksen mukaisesti – mahdollisuus saada aktiivisessa työskentelyvaiheessa vähintään kaksi tuntia kuukaudessa henkilökohtaista aikaa työntekijältään.

Vaikka kirjaaminen ei velvoita järjestämään tapaamisia enempää kuin laissa nykyisin säädetään, voidaan arvioida, että kirjaamisvelvoite yhdessä lastensuojelun laatusuositusten kanssa tulee aiheuttamaan sen, että lain noudattamiseen kiinnitetään aiempaa paremmin huomiota. Kustannusten kasvun voidaan arvioida kohdentuvan niihin kuntiin, joissa lapsen oikeus tavata omaa työntekijäänsä ei riittävässä määrin toteudu.

Valtiontalouden kehyksissä vuosille 2014–2017 esitetään hallitusohjelman yhteydessä varattua lisärahoitusta sosiaali- ja terveystalouden kehittämishankkeisiin. Oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan vuositasolla 13,1 milj. euroa. Oppilashuoltolain tullessa voimaan 1.8.2014 kohdennetaan vuoden 2014 alusta oppilashuoltolain toimeenpanoon varatusta määrärahasta kertaluonteisena määrärahana 4,65 miljoonaa euroa lastensuojelulakiin nyt ehdotetun muutoksen joissain kunnissa vaatimiin henkilöstölisäyksiin. Tästä toimeenpanokustannusten osuus olisi 1,25 milj. euroa. Valtiontalouden kehyksissä on varattu sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen vuositasolla 23,4 miljoonaa euroa vuodesta 2015 lukien. Tästä 3,4 miljoonaa euroa on tarkoitus kohdentaa lastensuojelun kehittämiseen.

Sosiaalityöntekijän palkkakustannukset työntekijänsä osuuteen ovat noin 52 000 euroa vuodessa, sosiaaliohjaajan palkkakustannukset taas noin 44 000 euroa vuodessa. Tämä huomioon ottaen voitaisiin lastensuojelulain kehittämiseen varatulla määrärahalta tehdä noin 70 työntekijän lisäys.

Esitetty lastensuojelulain muutos edistäisi kustannusvaikuttavaa lastensuojelutyötä. Uudistuksen voidaan arvioida aiheuttavan myös välittömiä kustannussäästöjä lapsen ja

perheen kanssa tehtävän yhteistyön tehostuksessa. Kun työntekijällä on mahdollisuus paneutua riittävässä määrin kunkin asiakkaan elämäntilanteeseen, voidaan lapsen ja perheen tarpeet kartoittaa tarkemmin ja vastata niihin oikeanlaisilla palveluilla riittävän varhaisessa vaiheessa. Välittömien kustannussäästöjen ohella voidaan pidemmällä aikavälillä saada aikaan säästöjä raskaampien tukitoimien tarpeen vähentyessä.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tapaamisten kirjaaminen asiakassuunnitelmaan ja niiden toteuttaminen ehdotetun lastensuojelun laatusuosituksen mukaisesti vähintään kahden tunnin ajan kuussa aktiivisen työvaiheen aikana lisäisi työntekijän mahdollisuuksia perehtyä lapsen tarpeiden ja voinnin kartoittamiseen. Näin työntekijällä olisi myös nykyistä paremmat edellytykset hallita työskentelyprosessia.

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tehtävänjaon selkiyttäminen oli yksi keskeisistä kuntien tekemistä lastensuojelun kehittämisehdotuksista kuntakyselyssä. Erityisesti vastauksissa korostettiin sosiaaliohjaajan koulutuksen saaneen henkilön hyvää ammattitaitoa toimia sosiaalityöntekijän työparina lastensuojeluprosessin eri vaiheissa. Ehdotetulla lakimuutoksella ja siihen varatulla määrärahalta voitaisiin myös edistää sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tehtävänjaon toteutumista kunnissa.

Kuntien tulee huolehtia lastensuojelulain toteutumisesta kaikkina aikoina niin, että asiakkaan riittävää kuulemistä ja asiakkaan asian käsittelyä koskevat säännökset toteutuvat. Kuitenkin kun tiedetään, että työntekijäkohteisissa asiakasmäärissä on kunnittain suurta vaihtelua, tulee tapaamisajan täsmennys merkitsemään sitä, että osassa kuntia lastensuojelun työntekijämäärää on lisättävä.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lainmuutoksella vahvistettaisiin lapsen oikeuksia kuulemiseen ja mielipiteen ilmaisemiseen sekä tiedon ja tuen saantiin omassa asiassa. Tämä vastaisi niitä toiveita, joita

kokemusasiantuntijoina toimineet lapset ja nuoret ovat esittäneet lastensuojelun kehittämiseksi. Lapsen asiakassuunnitelmaan selkeästi merkityt, riittävän tiheällä aikataululla toistuvat tapaamiset lisäisivät lastensuojelutyön avoimuutta ja voisivat vahvistaa myös lapsen huoltajien luottamusta lastensuojelutyöhön.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen valmistelussa on huomioitu valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus (6/2012), selvitysryhmän väli- ja loppuraportit, selvitysryhmän alaisuudessa valmisteltu luonnos lastensuojelun laatusuosituksiksi sekä Kuntaliiton vuonna 2012 toteuttama lastensuojelun kuntakysely.

Esitysluonnoksesta ovat antaneet lausuntonsa eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Opetushallitus, Poliisihallitus, Suomen Kuntaliitto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Valtakunnansyyttäjävirosto, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Lapin sairaanhoitopiiri, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Satakunnan sairaanhoitopiiri, Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan neuvottelukunta ETENE sekä Lapsiasiavaltuutettu.

Lausunnon antoivat niin ikään Hämeenlinnan, Vaasan, Rovaniemen ja Kuopion hallinto-oikeudet, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto, Metropolia-ammattikorkeakoulu, Turun ammattikorkeakoulu, Auran kaupunki, Espoon kaupunki, Haminan kaupunki, Hanksalmen kunta, Helsingin kaupunki, Hollolan kunta, Huittisten kunta, Hyvinkään kaupunki, Hämeenkyrön kunta, Iin kunta, Imatran kaupunki, Joensuun kaupunki, Juupajoen

kunta, Järvenpään kaupunki, Kaavin kunta, Kainuun maakunta-kuntayhtymä, Kangasalan kunta, Karvian kunta, Keravan kaupunki, Kirkkonummen kunta, Kotkan kaupunki, Kuopion kaupunki, Kuusamon kaupunki, Lapinlahden kunta, Liedon kunta, Lopen kunta, Loviisan kaupunki, Muonion kunta, Nurmijärven kunta, Närpiön kunta, Oripään kunta, Oulun kaupunki, Porin kaupunki, Peruskuntayhtymä Karviaisen, Karkkilan kaupungin ja Vihdin kunnat, Pudasjärven kaupunki, Pyhtään kunta, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Raaseporin kunta, Raision kaupunki, Ranuan kunta, Savonlinnan kaupunki, Siilinjärven kunta, Sipoon kunta, Someron kaupunki, Sulkavan kunta, Tampereen kaupunki, Toivakan kunta, Tuusniemen kunta, Tuusulan kunta, Vakka-Suomen kunnat, Valkeakosken kaupunki, Viitasaaren ja Pihtiputaan kunnat (Wiitaunioni), Vöyrin kunta, Ylöjärven kaupunki sekä Pohjois-Ahvenanmaan kunnista Finström, Geta, Saltvik, Sund ja Vårdå.

Myös Ensi- ja turvakotien liitto ry, Helsingin Nuoret Kehittäjät-ryhmä, Isät lasten asiassa ry, Kehitysvammaliitto ry, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Lastensuojelun keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Pelastakaa Lapset ry, Pesäpuu ry sekä Selviytyjät-tiimi, Perhehoitoliitto ry, Suomen Asianajajaliitto, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Tehy ry, Suomen vanhempainliitto, Vammaisfoorumi, Väestöliitto ry, Akava ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kuntatyönantajat, lastensuojelun osaamiskeskusjohtajat sekä Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO ry antoivat lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta.

Ehdotettua muutosta pidettiin pääosin lakia selkeyttävänä ja hyviä käytäntöjä vahvistavana. Lain toimivuuden suhteen esitettiin kriittisiä näkemyksiä. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että lastensuojelun työntekijäresurssit ja osaaminen on lain toteutumisen takaamiseksi turvattava. Lisäksi katsottiin, että muutokset lastensuojelulakiin olisi tehtävä suurempina kokonaisuuksina yksittäisten pykälämuutosten sijasta. Huomiota kiinnitettiin myös ennaltaehkäisevien palvelujen toimivuuteen.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ei ehdoteta voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden sellaisia muutoksia, joilla olisi merkitystä arvioitaessa esitystä perusoikeuksien kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lastensuojelulain (417/2007) 29 § 1 momentti seuraavasti:

29 §

Lapsen tapaaminen

asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

Lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2013

Pääministeri**JYRKI KATAINEN**

Sosiaali- ja terveysministeri *Paula Risikko*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lastensuojelulain (417/2007) 29 § 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 §

29 §

Lapsen tapaaminen

Lapsen tapaaminen

Lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti.

Lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi *asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla* riittävän usein henkilökohtaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .