

25.9.2013

Dnro 2950/5/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **LAUSUNTO TYÖRYHMÄN ESITYKSESTÄ LASTENSUOJELUN LAATUSUOSITUKSEKSI DNRO STM 071:00/2012**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 20.6.2013 päivätyllä lausuntopyyntönsä eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän esityksestä lastensuojelun laatusuosituksiksi.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavaa.

Laatusuosituksen tärkeä tavoite on edistää sosiaalihuollon asiakkaan, erityisesti lapsen, oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Laatusuositus on suunnattu lastensuojelun sosiaalityötä tekeville viranhaltijoille ja muille lastensuojelutyötä tekeville, mutta myös lastensuojelutyön järjestämisestä ja sen toteuttamisesta vastuussa oleville kunnan päätöksentekotahoille.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi laatusuosituksen tulee olla käytännön lastensuojelutyötä palveleva. Mielestäni laatusuosituksen tulee sisältää riittävän konkreettisia kehittämis- ja tulkintasuosituksia. On myös tärkeää, että laatusuosituksen sisältämät kehittämis- ja tulkintasuositukset eroavat selkeästi lakiin perustuvista viranomaisia sitovista säännöksistä.

Ehdotettu laatusuositus ei ole ohje lainsäädännön soveltamisesta. Laatusuosituksessa on esityksen mukaan keskitytty lastensuojelun laadun kannalta tärkeimmiksi näyttäytyviin asioihin ja nostettu esiin niitä mahdollisia keinoja, joita jokaisen kunnan lastensuojelussa olisi mahdollista käyttää.

Esityksen mukaan laatusuositus täydentää sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen yhdessä laatimia valtakunnallisia valvontaohjelmia (kunnalliset lastensuojelupalvelut, lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatusta). Laatusuositus täydentää myös terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämää lastensuojelun käsikirjaa. Laatusuosituksessa ei ole toistettu valvontaohjelmien tai lastensuojelun käsikirjan sisältämiä tulkintasuosituksia.

Tästä huolimatta laatusuositus palvelisi ehkä paremmin käytännön lastensuojelutyötä, mikäli laatusuosituksessa olisi yksityiskohtaisemmin käsitelty niitä erityisiä ongelmatilanteita, joita lastensuojelupalvelujen järjestämisessä on esiintynyt. Ainakin laatusuosituksissa tulisi olla selkeästi viittaus siihen, missä tällaisia ongelmatilanteita on tarkemmin käsitelty ja minkälaisia suosituksia asiassa on annettu.

Edellä mainituista syistä laatusuositus on jäänyt jossain määrin yleiselle tasolle. Kuten olen edellä esittänyt, laatusuosituksen yhtenä tavoitteena tulisi mielestäni olla kuitenkin myös se, että se voisi toimia riittävän konkreettisenä työvälineenä käytännön lastensuojelutyön tukena.

Lausuntopyyntöissä pyydettiin ottamaan kantaa tapaan, jolla henkilöstön määrä tulisi selvittää. Olen useissa antamissani ratkaisuisa todennut, että kunnan on varattava lakisääteisiin tehtäviinsä riittävät resurssit. Kunta ei voi vapautua lakisääteisten tehtäviensä järjestämisvastuusta ja esimerkiksi lainsäädännössä olevien määräaikojen noudattamisesta sillä, että sillä ei ole käytössään riittävästi koulutettua ja pätevää henkilöstöä. Olen ratkaisuisani myös katsonut, että työnantaja ei voi antaa yksittäiselle viranhaltijalle tai työntekijälle niin suurta määrää työtehtäviä, että se vaikuttaa työntekijän mahdollisuuksiin selviytyä lakisääteisten tehtävien hoidosta ja hänen jaksamiseensa.

Mielestäni on selvää, että henkilöstön määrään tai työajan käyttöön liittyvät yksityiskohtaiset säännökset eivät sellaisenaan takaa sitä, että lapsi ja hänen perheensä saa tarpeitaan vastaavia laadultaan hyviä palveluita. Pelkästään suhdelukusäännöksillä tai työajan käyttöön liittyvillä määräyksillä ei tavoiteta eri lastensuojelutapausten yksilöllisiä ominaispiirteitä, eikä palvelujen sisältöä tai lastensuojeluasiakkaan olevien lasten yksilöllisiä palvelutarpeen määrään, sisältöön tai lapsen avuntarpeeseen liittyviä seikkoja. Erilaiset toimintatavat edellyttävät erilaisia ajankäyttöä ja erilaisia henkilöstövoimavaroja kunnissa.

Laatusuosituksessa on korostettu lastensuojelun työntekijäresurssien lisäämisen välttämättömyyttä. Mielestäni laatusuosituksessa on perustellusti korostettu henkilöstöresurssien vaikutusta vuorovaikutustyön ja osallisuuden toteutumisessa. Pidän tämän takia perusteltuna ehdotusta siitä, että lastensuojelun erilaisten organisointitapojen, työkäytäntöjen ja laatuvaatimusten vaikutusta lastensuojelun edellyttämän työn kuormitukseen voitaisiin selvittää pilotoimalla erityisissä kokeilukunnissa. Kokeilujen totuttamisessa tulee kuitenkin huolehtia asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta.

Laatusuosituksessa on pidetty lähtökohtana sitä, että kunkin asiakkaan tulisi aktiivisessa työskentelyvaiheessa saada omalta työntekijältään vähintään 2 tuntia kuukaudessa henkilökohtaista aikaa. Edelleen suosituksessa on todettu, että aktiivisessa työvaiheessa prosessinhuolliseen työhön suositeltaisiin varattavan lapselle kuusi tuntia kuussa.

Kuten edellä olen esittänyt, erilaisten aikamäärien tai suhdelukujen määrittäminen on erityisesti lastensuojelussa vaikeaa ottaen huomioon, että lastensuojelutapaukset ovat hyvin erilaisia. Joissain tapauksissa muutamankin lastensuojelutapausten hoitaminen siten kuin laissa on edellytetty voi viedä lapsen asioista vastaavalta sosiaalityöntekijältä hyvinkin paljon hänen työajastaan. Lapsen henkilökohtaiseen tapaamiseen kuluvaan työaikaan vaikuttaa aina kyseessä olevan lastensuojeluasian ominaispiirteet, lapsen ja perheen yksilölliset olosuhteet, lapsen ja perheen yksilölliset tarpeet sekä se, minkälaisesta asiasta kulloinkin on kysymys ja mikä merkitys asialla on lapsen elämän kannalta. Olen omassa ratkaisutoiminnassani korostanut sitä, että lapsen tapaaminen on osa lastensuojelutarpeen selvittämistä, mutta sillä samalla toteutetaan ja edistetään lapselle kuuluvien tiedollisten oikeuksien toteutumista lastensuojelussa.

Olen päätöksessäni sijoitettujen lasten sijaishuollon valvontaan liittyvässä asiassa (7.3.2013, dnro 1901/2/12) kiinnittänyt huomiota muun muassa tarpeenmukaisen sijaishuollon järjestämiseen, siihen liittyvään lapsen luottamukselliseen tapaamiseen sekä erityisesti lapsen tiedollisten oikeuksien toteuttamiseen. Kiinnitin tässä omana aloitteena otetussa ratkaisussani huomiota erityisesti siihen, millä tavoin sijoitettujen lasten oikeus luottamukselliseen keskusteluun sosiaalityöntekijänsä kanssa oli tosiasiaassa toteutunut.

Mielestäni laatusuosituksessa tulisi käsitellä myös niitä hyviä käytäntöjä, joilla edistetään lapselle kuuluvien tiedollisten oikeuksien toteutumista. Sen vuoksi pidän erityisen tärkeänä niitä laatusuosituksen kohtia, joissa on arvioitu lapsen osallisuuden kehittämistä. On tärkeää, että lastensuojelussa lastensuojelutyöntekijöillä on riittävä mahdollisuus työskennellä vuorovaikutussuhteessa lapsen kanssa.

Kunnan lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevien tahojen tulee osoittaa riittävät resurssit lastensuojeluun ja tukea lastensuojelutyöntekijöiden ammatillisen osaamisen vahvistumista. Olen muun muassa edellä mainitussa ratkaisussani kiinnittänyt huomiota siihen, että lastensuojelutyöntekijöiden vaihtuvuus tai lastensuojeluprosessien pilkkominen voi vaarantaa lapsen osallisuuden sekä lapsen ja hänen asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijän välisen luottamuksellisen suhteen kehittymisen. Mielestäni on hyvä, että laatusuosituksessa on kiinnitetty huomiota tähän asiaan.

Olen omassa ratkaisutoiminnassani joutunut usein kiinnittämään valvottavien huomiota lastensuojelulain asioiden kirjaamisvelvollisuutta koskevaan säännökseen. Olen pitänyt puutteena sitä, että lastensuojelulain tarkoittaman asiantuntijaryhmän kannanottoja ei ole aina riittäväällä tavalla dokumentoitu myöskään niissä tilanteissa, joissa asiantuntijaryhmän kannanottoja, suosituksia tai esityksiä on käytetty osana päätöksentekoon vaikuttavaa tosiasiamateriaalia. Mielestäni laatusuosituksessa tulisikin korostaa asioiden kirjaamisen merkitystä erityisesti asiakkaan mutta myös työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Laatusuosituksessa on esitetty kehittämissuosituksia siitä, miten viranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin edistää. Mielestäni tällaisen kohdan ottaminen laatusuositukseen on tarpeellista. Laatusuosituksessa on korostettu myös lastensuojelun avoimuutta sekä lastensuojeluasiakkaiden mahdollisuutta osallistua palvelujensa suunnitteluun, niiden järjestämiseen ja toteuttamiseen. On perusteltua, että viranomaisten toiminta on läpinäkyvää ja että lastensuojelun asiakkaana oleva perhe ja lapsi tuntevat oikeutensa ja viranomaisen velvollisuudet asiassa. Tällaisella menettelyllä toteutetaan myös sosiaalihuollon asiakaslaista ilmenevää viranomaiselle kuuluvaa selvitysvelvollisuutta ja edistetään laadultaan hyvän sosiaalihuollon järjestämistä.

Lopuksi totean, että vieroksun ehdotettua menettelyä kuntien sitouttamiseksi noudattamaan Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Ihmisoikeussopimukset velvoittavat myös kuntia. Ehdotettu ”ratifiointimenettely” saattaisi olla omiaan synnyttämään epä tietoisuutta sopimuksen oikeudellisen velvoittavuuden merkityksestä. Sitä vastoin pidän tervetulleena ajatusta siitä, että myös kuntien ylin päättävä elin eli valtuusto sitoutetaan lapsen edun toteuttamisen edistämiseen tuomalla sille tietoa lapsen oikeuksia koskevista kansainvälisistä velvoitteista.