

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 49/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta (HE 225/2009 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 30/2009 vp) sekä lakivaliokunta lausunnon (LaVL 23/2009 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Lotta Silvennoinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Pirkko Ignatius, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Maila Siivonen, Helsingin hallinto-oikeus
- hankepäällikkö Kirsi Kuivajärvi, Rikosseuraamusvirasto

- vankilan johtaja Tuomo Kärjenmäki, Hämeenlinnan vankila
- projektipäällikkö Hanna Heinonen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lakimies Karri Välimäki ja johtava sosiaalityöntekijä Jaana Toivio, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
- johtava sosiaalityöntekijä Hannele Elo-Kuru, Raisio kaupunki
- neuvotteleva lakimies Sami Uotinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Mervi Tolonen, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- kehittämispäällikkö Susanna Kalavainen, Ensi- ja turvakotien liitto
- projektipäällikkö Martti Kemppainen, Lastensuojelun Keskusliitto
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- toiminnanjohtaja Pirjo Hakkarainen, Perhehoitoliitto ry
- johtaja Matti Salminen, Sippolan Koulukoti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Rikosseuraamusvirasto
- Vanajan vankila
- Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
- Helsingin kaupunki, Opetusvirasto
- Pelastakaa Lapset ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lastensuojelulain kiireellistä sijoitusta ja väliaikaista määrystä koskevia säännöksiä. Tavoitteena on parantaa lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa nopeuttamalla lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa ja selkeyttämällä päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Päätöksentekojärjestelmä säilyisi esityksen mukaan pääpiirteissään ennallaan. Kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirrettäisiin kuitenkin hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle. Kiireellinen sijoitus raukeaisi, jollei päätöstä kiireellisen sijoituksen jatkamisesta tai päätöstä huostaanotosta taikka hakemusta huostaanotosta olisi tehty 30 päivässä sijoituksen alkamisesta. Määräajan pituus olisi sama riippumatta siitä, antavako huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi suostumuksensa kiireellisen sijoituksen jatkamiseen. Kiireellistä sijoitusta voitaisiin jatkaa enintään 30 päivällä.

Kunnallisen viranhaltijan velvollisuus vaatia hallinto-oikeudelta väliaikaista määrystä, kun kiireellinen sijoitus on tehty huostaanottoasian ollessa jo vireillä hallinto-oikeudessa, poistuisi. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voisivat antaa väliaikaisen määräyksen omasta aloitteestaan tai lapsen ja hänen vanhempansa tai huoltajansa vaatimuksesta. Väliaikainen määräys voitaisiin antaa sekä huostaanottoasian että sijaishuollon muutosta koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jos lastensuojeluasia olisi vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kunnallinen viranhaltija olisi velvollinen ilmoittamaan tuomioistuimelle tekemästään kiireellisestä sijoituksesta tai kiireellisen sijoituksen aikana tehdystä sijaishuollon muutospäätöksestä.

Lapsen edun ja vanhempien oikeusturvan takaamiseksi päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankeus- tai tutkintavankeusrangaistustaan suorittavan vanhempansa kanssa vankilaan siirrettäisiin Vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Samalla täydennettäisiin lasten-

suojeluilmoitusta koskevaa säännöstä siten, että muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunta tulisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Uutena tapana saattaa lastensuojeluasia vireille määriteltäisiin pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin velvollisuudesta ennakollisen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen.

Säännöstä lapsen kuulemisesta hallintotuomioistuimessa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lasta tulisi ensisijaisesti kuulla niin, että ainoastaan yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen ja lapsi on läsnä, jos menettely on tarpeen lapsen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä varmistamiseksi.

Suljettuna hoitona annettava erityinen huolenpito rajattaisiin koskemaan 12 vuotta täyttäneitä lapsia. Samalla selkeytettäisiin lastensuojelun ja terveydenhuollon vastuualueita. Asiakaiden oikeusturvaa ja yhteistyötä lapsen asioista vastaavan sosiaaliryöntekijän kanssa lapsen sijaishuollon aikana parannettaisiin täsmentämällä ja täydentämällä lapsen asioista vastaavan sosiaaliryöntekijän valvontavastuuta koskevia säännöksiä. Lapsen asioista vastaavan sosiaaliryöntekijän sijaan kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija voisi tehdä päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta sijaishuollon aikana.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi ja täydennettäväksi lastensuojelulain säännöksiä, jotka koskevat lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevaa kuntaa, lastensuojeluasian vireille tuloa ja asiakkuuden alkamista, lapsen huollosta päättämistä huostassapidon aikana sekä lapsen terveydentilan tutkimista.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettaviksi tarpeellisilta osin vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Yleistä*

Valiokunta pitää myönteisenä, että lastensuojelulain kokonaisuudistuksen toimeenpanossa havaittuja lainsäädännön kehittämistarpeita on selvitetty ja että esityksessä ehdotetaan lastensuojeluasioiden käsittelyä nopeuttavia muutoksia. Saadun selvityksen perusteella on vireille tulleiden lastensuojeluasioiden määrä nykyisen lain voimaan tultua ollut selvässä kasvussa. Tämän on arvioitu ainakin osaltaan johtuvan lainuudistuksen tavoitteena olleen lastensuojeluilmoitusten tekemisen kynnyksen madaltumisesta. Lastensuojelutarpeen tuleminen viranomaisten tietoon mahdollistaa varhaisen puuttumisen ongelmiin ja oikea-aikaisen ohjaamisen palvelujen piiriin. Lastensuojelun ilmenneisiin tarpeisiin vastaamista on kuitenkin vaikeuttanut muun muassa pätevien sosiaalityöntekijöiden puute.

Lastensuojelulain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lapsen edun näkökulmasta on tärkeää, että lastensuojelussa ja sijaishuollossa pyritään vähentämään turvattomuutta ja epävarmuutta, joka liittyy erilaisten väliaikaisten lastensuojelutoimenpiteiden toteuttamiseen. Valiokunta katsoo, että lainsäädännön kehittämisessä on tarpeen pyrkiä löytämään ratkaisuja, joilla esimerkiksi pitkäaikaisen sijaishuollon pysyvyyttä voidaan edistää eri osapuolten oikeudet huomioon ottavalla tavalla.

Esitetyissä säännösmuutoksissa selkeytetään ehkäisevän lastensuojelun määrittelyä ja roolia sekä siinä vaiheessa, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana, että asiakkuuden aikana osana avo-, sijais- tai jälkihuoltoa. On arvioitu, että puutteet kuntien peruspalvelujen, kuten esimerkiksi kouluterveydenhuollon, toteuttamisessa ovat osaltaan johtaneet siihen, ettei lasten kasvuympäristössä olevia ongelmia ole havaittu ajoissa. Ongelmien kasaantuminen perheissä johtaa usein lisääntyneeseen lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun ja muiden erityispal-

velujen tarpeeseen, vaikka ongelmiin voitaisiin löytää ratkaisuja peruspalvelujen piirissä annettavalla tuella.

Uuden lain täytäntöönpanoon liittyvien muutostarpeiden lisäksi ehdotetaan päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankilaan vankeus- tai tutkintavankeusrangaistustaan suorittavan vanhemmansa kanssa siirrettäväksi Vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Siirron ja vankiloiden perheosastojen perustamisen taloudellisten vaikutusten (noin 200 000 euroa) vuoksi esitys liittyy vuoden 2010 talousarvioon ja käsitellään sen yhteydessä. Useissa valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että esityksen muita kuin talousarvioon liittyviä ehdotuksia on valmisteltu kiireisellä aikataululla ja että niiden arviointi olisi edellyttänyt enemmän aikaa kuin talousarvion käsittely mahdollistaa.

Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhemmansa kanssa

Vankilaan sijoitettavien lasten määrä on käytännössä hyvin pieni. Vanhemmansa mukana vankilassa on tämän vuosikymmenen aikana ollut yhteensä noin 140 lasta, joista suuri osa on ollut alle vuoden ikäisiä. Keskimäärin lapset ovat olleet vankilaan sijoitettuihin noin 7,5 kuukautta. Tällä hetkellä äiti-lapsiosastoja on kahdessa vankilassa ja lapsia näissä yhteensä seitsemän.

Lapsen sijoittaminen vankilaan on lastensuojelullista arviota ja lapsen edun punnitsemista vaativa päätös. Lapsen etu voidaan vankilaan sijoittamisessa turvata nykyistä paremmin, kun sijoitus tehdään lastensuojelulain mukaan ja perheosaston toiminta on lastensuojelun toimintaa. Lapsen sijoitus ja perheosaston työskentely perustuu kunkin lapsen kohdalla lapsen tarpeista lähtevään yksilölliseen asiakassuunnitelmaan.

Perheosasto tarjoaa mahdollisuuden kuntouttavaan toimintaan ja vanhemmuuden vahvistamiseen myös vankilassaoloaikana. Lapsen ja vanhemman välisen vuorovaikutuksen tukeminen, lapsen tarpeiden huomioon ottaminen ja lapsiperheen arkielämän taitojen oppiminen voi-

vat ehkäistä erilaisten ongelmien syntymistä ennakolta ja vähentää myöhempien lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta.

Valiokunta korostaa, että lapsen sijoittamista perheosastolle on harkittava huolellisesti lapsen edun kannalta ja arvioitava sijoittamisen oikeellisuutta jatkuvasti myös sijoituksen aikana. Arviointien tekeminen edellyttää sosiaalitoimen ja Rikosseuraamuslaitoksen yhteistyötä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossaan esittämään näkemykseen yhteistyön tärkeydestä ja siitä, että käytännön toimijoille annetaan lain soveltamiseksi riittävästi ohjeistusta.

Lastensuojeluasioiden käsittely

Kiireellistä sijoitusta ja väliaikaista määräystä koskevien säännösmuutosten tavoitteena on parantaa lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa nopeuttamalla lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa ja selkeyttämällä päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Päätöksentekojärjestelmä säilyisi esityksen mukaan pääpiirteissään ennallaan. Kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen tekeminen siirrettäisiin kuitenkin hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle.

Saadun selvityksen mukaan kiireellisten sijoitusten jatkopäätökset ovat työllistäneet hallinto-oikeuksia kohtuuttomasti. Nämä asiat ovat luonteensa vuoksi kiireellisesti käsiteltäviä ja niitä on valtakunnallisesti ollut vuositasolla satoja. Tuomioistuinten harkintavalta on kuitenkin jäänyt käytännössä vähäiseksi. Kuten lakivaliokunta lausunnossaan toteaa, mahdollistaa esitys sen, että hallinto-oikeuksien voimavarat voidaan kohdistaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Jatkopäätökseen liittyvä muutoksenhakumahdollisuus on myös sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan käsityksen mukaan riittävä turvaamaan asianosaisen oikeusturvan.

Lastensuojelulain 83 §:n nojalla hallintotuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta ja siitä, miten lapsen hoito ja kasvatus on asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä. Tuomioistuinten väliaikaista määräystä koskevia säännöksiä on tarkoituksenmukaisesti uudistaa siten, ettei kunnallisten lasten-

suojeluviranomaisten enää tarvitse rutiininomaisesti pyytää väliaikaismääräystä jos kiireellinen huostaanotto on tehty huostaanottoasian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa. Valiokunnan käsityksen mukaan on niin ikään aiheellista säätää lastensuojelulaissa hallintotuomioistuimille mahdollisuus oma-aloitteisesti antaa väliaikainen määräys lapsen sijoittamisesta. Tällainen voi tulla kyseeseen esimerkiksi niissä sinänsä harvinaisissa tilanteissa, joissa pian hallinto-oikeuden hylättyä huostaanottohakemuksen syntyy tarve ratkaista lapsen olinpaikka valitusprosessin ajaksi. Valiokunnan käsityksen mukaan on perusteltua, että näissä tilanteissa sijoittamisesta päättää väliaikaismääräyksellä tuomioistuin eikä kunnallinen viranomainen, joka on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä. Valiokunta huomauttaa, että ratkaisun tulee aina perustua lapsen edun huomioon ottamiseen.

Lastensuojeluilmoitus ja selvityspyyntö

Lastensuojeluilmoitusta koskevaa säännöstä täydennetään siten, että muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunta tulee ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Uusi tapa saattaa lastensuojeluasia vireille on ehdotuksen mukainen pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä toteutettu ilmoituskynnyksen madaltuminen tuotti esityksen mukaan positiivisten vaikutusten ohella ennalta ennakoimattomia negatiivisia seurauksia. Esimerkiksi perheen kanssa päivittäin asioivan päivähoiton työntekijän tekemä ilmoitus saateetaan kokea loukkauksena, mikä vaikeuttaa luottamuksellisen asiakassuhteen ylläpitämistä. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena lakiin ehdotettua mahdollisuutta pyytää lastensuojelun tarpeen arvioimista yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa. Valiokunta korostaa kuitenkin samalla kaikkien lasten kanssa työskentelevien ennalta ehkäisevän työn merkitystä.

Lakiin ehdotetaan myös uutta velvollisuutta ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen, jos on perusteltua syytä epäillä, että syntynyt lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen. Mahdollisesti tarvittavina tukitoimina mainitaan

säännöksen perusteluissa lapsen sijoittaminen kuntouttavaan yksikköön yhdessä vanhemman kanssa, tehostettu perhetyö lapsen kotona tai kiireellinen sijoitus. Vaikka tällaisia ilmoituksia on käytännössä jossain määrin jo tehty, pitää valiokunta erittäin tärkeänä, että myös laki ohjaa näissä tilanteissa suunnittelemaan ja toteuttamaan lapsen ja äidin tarvitsemia tukitoimia jo raskauden aikana.

Rajoitustoimenpiteet

Jo ennen lastensuojelulain kokonaisuudistusta säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käytännön soveltamisessa on ilmennyt muutostarpeita. Hallituksen esityksessä kiireellisimpänä on pidetty suljettuna hoitona annettavan erityisen huolenpidon kohdistamista jopa 6-vuotiaisiin lapsiin. Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätöksentekomenettely on vaikeuttanut lapsen edun mukaista yhteistyötä lapsen, vanhempien ja sosiaalityöntekijöiden välillä.

Erityistä huolenpitoa voidaan lastensuojelulain 72 §:n nojalla järjestää lastensuojelulaitoksessa lapsen vakavan päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi tai kun lapsen oma käyttäytymisen muutos vakavasti vaarantaa hänen henkeään, terveyttään tai kehitystään. Erityistä huolenpitoa voidaan järjestää enintään 30 vuorokauden ajan ja jatkaa tämän jälkeen vain erittäin painavasta syystä 60 vuorokaudella.

Valiokunta puoltaa suljettuna hoitona annettavan erityisen huolenpidon rajaamista koskemaan 12 vuotta täyttäneitä lapsia, vaikka täsmällisten ikärajojen asettamiseen lain tasolla liittyy myös ongelmia muun muassa lasten kehityksen yksilöllisen vaihtelun takia. Ehdotettua ikärajaa nuorempien lasten kohdalla hoidon jatkuvuus ja kiinnittyminen hoitaviin aikuisiin on ensiarvoisen tärkeää. Hoidossa korostuvat vuorovaikutukselliset tavoitteet, jolloin erityistä ja tehostettua tukea on syytä toteuttaa pitkäjänteisesti lapsen omassa arkiympäristössä ja välttää lapsen siirtämistä yksiköstä toiseen. Valiokunta korostaa, ettei erityinen huolenpito tarkoita ensisijaisesti lapsen oikeuksien rajoittamista vaan erityistä moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa lapsesta.

Lastensuojelulain 67 §:n 4 momentin mukaan sosiaalityöntekijä voi jättää lapselle tarkoitetun viestin kokonaan tai osaksi toimittamatta lapselle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 4 momenttiin ehdotettuun lisäykseen, jonka mukaan sosiaalityöntekijä voisi päätöksen tekemistä varten lukea kirjeen tai luottamuksellisen viestin. Lausunnon mukaan ehdotettu viestin lukemisoikeus merkitsee aiempaa selvästi pidemmälle menevää puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ydinalueelle. Tällaiselle sääntelylle ei sinänsä ole perustuslain kannalta estettä, jos se täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysvaatimuksen eikä sillä rajoiteta oikeutta enempää kuin kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu lisäys näyttäisi merkitsevän rajoituksetonta mahdollisuutta kaikkien lapselle osoitettujen viestien lukemiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on ehdotetun lisäyksen poistaminen tai täydentäminen siten, että oikeutta viestin lukemiseen rajoitetaan olennaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säännöksen täydentämistä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Valiokunta pitää lapsen oikeusturvan kannalta hyvänä, että lapselle osoitettujen viestien lukeminen ja edelleen lapselle toimittamatta jättäminen edellyttävät valituskelpoisen päätöksen tekemistä.

Voimaantulo

Valiokunta ehdottaa lakien voimaantulon lykkäämistä kahdella kuukaudella, jotta perheosastojen perustamiseen ja kuntien viranomaisten koulutukseen sekä mahdollisesti tarvittaviin kuntien johtosääntöjen ja tietojärjestelmien muutoksiin jää ehdotettua enemmän aikaa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Lakiehdotus

13 §. Lastensuojelutoimenpiteistä päättävä viranhaltija. Valiokunta ehdottaa säännöksen 2 momentin sanamuodon muuttamista sen selkeyt-

tämiseksi, ettei momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua hakemuksen tekemisestä ole tarpeen tehdä erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä.

13 a §. Lastensuojelutoimenpiteistä päättävä viranhaltija. Valiokunta ehdottaa lakivaliokunnan lausunnon mukaisesti pykälän täydentämistä siten, että kun kyse on lapsen sijoituksesta avohuollon tukitoimena vankilaan vanhempansa luo, sijoituspäätöksen tekee 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä Rikosseuraamuslaitosta kuultuaan.

25 a §. Pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että pyyntö voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

25 c §. Ennakollinen lastensuojeluilmoitus. Valiokunta ehdottaa, että myös ennakollinen lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

37 §. Sijoitus avohuollon tukitoimena. Toiminnan luonteesta johtuen vankilan perheosastolle ei voi sijoittaa lapsia yksin ilman vanhempia, mikä käy ilmi myös ehdotetusta 37 §:n 2 momentista. Valiokunta ehdottaa selvyiden vuoksi, että 37 §:n 2 ja 3 momentin järjestystä vaihdetaan lakivaliokunnan lausunnossa esitetystä syistä.

38 §. Lapsen kiireellinen sijoitus. Valiokunta ehdottaa, että 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu määräaika täsmennetään alkamaan kiireellisen sijoituksen alkamisesta.

67 §. Omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen. Lähetysten luovuttamatta jättäminen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetystä syistä ehdotetaan luottamuksellisen viestin lukemiseen oikeuttavan 4 momentin säännöksen täsmentämistä. Lukeminen olisi mahdollista vain, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä viestin sisällön voivan vaarantaa lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä.

Voimaantulosäännös. Valiokunta ehdottaa lain tulevan voimaan 1.3.2010.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna ja

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi voimaantulosäännökset muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

lastensuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 13 päivänä huhtikuuta 2007 annetun lastensuojelulain (417/2007) 3 §, 10 §:n 1 momentti, 13, 16, 18, 25, 26 ja 37 §, 38 §:n 1—3 momentti, 39, 42 ja 43 §, 44 §:n 1 momentti, 45 §:n 2 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 ja 51 §, 55 §:n 2 ja 4 momentti, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 3 momentti, 63 §:n 2 momentti, 64 §, 67 §:n 1 ja 4 momentti, 68 §:n 2 momentti, 69 §:n 1 ja 3 mo-

mentti, 70 §:n 5 momentti, 71 ja 72 §, 74 §:n 1 ja 2 momentti, 83 §, 85 §:n 1 momentti, 86 §:n 1 ja 2 momentti, 89 §, 90 §:n 1 ja 2 momentti, 91 §:n 1 momentti, 92 §:n 1 momentti ja 95 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 49 § osaksi laissa 1390/2007, sekä

lisätään lakiin uusi 3 a, 13 a, 13 b, 16 a—16 c, 25 a—25 d, 37 a § ja 39 a § seuraavasti:

3, 3 a ja 10 §
(Kuten HE)

13 §

Lastensuojelutoimenpiteistä päättävä viranhaltija

(1 mom. kuten HE)

Kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 10 §:n 1 momentin mukainen kelpoisuus, tai johtavan viranhaltijan määräämä muu viranhaltija, jolla on mainitun lain 10 §:n 1 tai 2 momentin taikka 3 §:n mukainen kelpoisuus, tekee päätöksen asioissa, jotka koskevat tämän lain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista, 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista ja 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lopettamisesta. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija *tekee* myös 28 §:ssä tarkoitettua lapsen tutkimusta ja 43 §:n 2 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen (*poist.*).

(3 ja 4 mom. kuten HE)

13 a §

Lapsen sijoittaminen vankilan perheosastolle

Päätöksen lapsen sijoittamisesta vankeusran- gaistustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhempansa luo vankilan perheosastolle tekee 13 §:n mukaan määräytyvä viranhaltija Rikosseuraamuslaitosta kuultuaan. *Päätöksen 37 §:n 3 momentin mukaisesta lapsen sijoittami-*

sesta tekee 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä Rikosseuraamuslaitosta kuultuaan.

13 b, 16, 16 a—16 c, 18 ja 25 §
(Kuten HE)

25 a §

Pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi

Edellä 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus voidaan toteuttaa *salassapitosäännösten estämättä* myös yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa tehtynä pyyntönä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi edellyttäen, että:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

25 b §
(Kuten HE)

25 c §

Ennakollinen lastensuojeluilmoitus

Ennen lapsen syntymää 25 §:n 1 momentissa mainittujen henkilöiden on *salassapitosäännösten estämättä* tehtävä ennakollinen lastensuojeluilmoitus, jos on perusteltua syytä epäillä, että syntyvä lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

25 d ja 26 §
(Kuten HE)

37 §

Sijoitus avohuollon tukitoimena

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

(3 mom. kuten HE:n 2 mom.)

37 a §
(Kuten HE)

38 §

Lapsen kiireellinen sijoitus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen että:

(1 kohta kuten HE)

2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja

(3 kohta kuten HE)

39, 39 a, 42—46, 49, 51, 55, 61—64 §
(Kuten HE)

67 §

*Omaisuuuden ja lähetysten tarkastaminen.
Lähetysten luovuttamatta jättäminen*

(1 mom. kuten HE)

Lisäksi 13 b §:ssä tarkoitettulla lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on oikeus erityisestä syystä tehdä päätös siitä, että 2 momentissa tarkoitettu viesti on jätettävä kokonaan tai osaksi toimittamatta tai muu lähetys kokonaan tai osaksi luovuttamatta lapselle, jos viestin tai lähetysten sisällön voidaan olosuhteet kokonaisuutena huomioiden perustellusti arvioida vakavasti vaarantavan lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä. Lähetys on viipymättä toimitettava lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle päätöksentekoa varten. Päätöksen tekemistä varten sosiaalityöntekijä saa lukea kirjeen tai muun luottamuksellisen viestin, *jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä viestin sisällön voivan vaarantaa lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä.*

68—72, 74, 83, 85—86, 89—92 ja 95 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2010.

(2—4 mom. kuten HE)

2.

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2010.

3.

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2010.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Markku Pakkanen /kesk
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Päivi Räsänen /kd
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Paula Sihto /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Marjaana Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Lastensuojelulain uudistuksella korjataan vuoden 2008 alusta voimaan tullessa laissa ilmenneitä ongelmakohtia. Uudistukset ovat kannatettavia. Laissa säädetään lisäksi uudesta velvollisuudesta ennakollisen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen. Ennakollinen lastensuojeluilmoitus on tehtävä ennen lapsen syntymää, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen. Varsinainen lastensuojeluasiakkuus voisi alkaa vasta lapsen syntymän jälkeen, mutta ilmoituksen vastaanottaminen mahdollistaisi tarvittavien palvelujen suunnittelemisen yhdessä lapsen vanhempien kanssa jo ennen lapsen syntymää. Ennakollinen lastensuojeluilmoitus tuo lisää välineitä varhaiseen puuttumiseen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn. Ilmoituskynnys olisi korkeampi kuin varsinaisen lastensuojeluilmoituksen tekemisessä. Sanamuoto rajaisi ennakollisen lastensuojeluilmoituksen tekemisen tilanteisiin, joissa ilmoittajalla on varmaa tietoa esimerkiksi lapsen äidin päihdeongelmasta, vakavasta mielenterveyden häiriöstä tai vapausrangaistuksesta.

Ennakollinen lastensuojeluilmoitus ei kuitenkaan tuo riittäviä keinoja suojata vaikeasti päihdeongelmaisen äidin syntymätöntä lasta. Raskauden aikainen päihteiden, etenkin alkoholin, käyttö on sikiön kehityshäiriöiden suurin yksittäinen syy. Naisten alkoholinkäyttö on kasvanut seitsenkertaiseksi 1960-luvun lopulta. Arvioiden mukaan noin 6 prosenttia raskaana olevista suomalaisnaisista on alkoholin suurkuluttajia. Tämä merkitsee Suomessa vuosittain yli 3 000:ta päihteille altistunutta sikiötä. Raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon var-

mistamista pohtineen työryhmän raportissa ehdotetaan päihdeäitien pakkohoitoa ja todetaan, että tieteellinen näyttö sikiön terveysvaarasta on riittävän yksiselitteinen niin, että se voi olla perusteena puuttumisvaltuudelle.

Ensisijaisen tärkeää on säätää raskaana oleville naisille subjektiivinen oikeus päästä välittömästi hoidon tarpeen arviointiin ja arvioinnin edellyttämään päihdehoitoon. Tarvitaan riittävä määrä hoitopaikkoja ja kunnille riittävät resurssit ohjata päihdeäidit hoitoon. Yhteiskunnalla on kuitenkin oltava mahdollisuus tahdosta riippumattoman hoidon käyttöön, mikäli päihdeongelmasta kärsivä, raskaana oleva nainen ei ota vastaan hänelle tarjottua apua. Sikiön suojelun kannalta äidin jokaisella päihteettömällä päivällä on merkitystä. Tahdosta riippumattoman hoidon mahdollisuutta tarvitaan pikaisesti viimesijaisena keinona syntymättömän lapsen terveyden turvaamiseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hyväksytään valionkunnan mietinnön mukaisina ja että hyväksytään yksi lausuma.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistele pikaisesti esitykset, joilla vahvistetaan raskaana olevien naisten päihdehuoltopalveluita sekä sisällytetään päihdehuoltolakiin erityissäännökset syntyvien lasten suojaamiseksi päihteiden aiheuttamilta vaurioilta.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2009

Päivi Räsänen /kd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Lastensuojeluasiakkuudet ovat viimeisten viidentoista vuoden aikana lisääntyneet selvästi. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen myötä lastensuojeluilmoitusten määrä on lisääntynyt huomattavasti. Lasten oikeusturva toteutuu vain, kun sosiaalitoimeen varataan riittävät resurssit. Esimerkiksi Helsingissä lastensuojeluilmoitusten määrä on vuoden aikana lisääntynyt 30 prosentilla, ja Kuopiossa käsittelemistä odottavia lastensuojeluilmoituksia oli tämän vuoden loka-kuussa jopa 300. Asiakkuudet ovat myös entistä haastavampia. Lastensuojeluun erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden tarve on näin ollen kasvanut. Riittämättömän henkilökunnan vuoksi on lastensuojelulain hyvien tavoitteiden toteuttaminen käytännössä vaikeaa. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on suurta työn vaativan luonteen ja heikkojen työolosuhteiden vuoksi.

Kuntien lastensuojelutyössä toimii tällä hetkellä myös runsas joukko työntekijöitä, joilta puuttuu muodollinen kelpoisuus lastensuojelutyöhön. Lastensuojelulaki edellyttää, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä täyttää ammatilliset kelpoisuusvaatimukset, mutta näin ei aina ole. Hallituksen tulee edesauttaa toimenpiteitä, joilla saataisiin aikaan valtakunnallinen sosiaalityöntekijöiden pätevöitymiskoulutus. Näin työntekijät, joilla tietyn sosiaalialan perustutkinnon lisäksi on useiden vuosien työkokemus alalta, voisivat hankkia muodollisen pätevyyden ja näin lisätä ja vahvistaa kuntien käytössä olevaa ammattitaitoista henkilökuntaa.

Joissain kunnissa jopa puolet työntekijöistä on epäpäteviä, kun päteviä työntekijöitä ei mm. haastavien työolosuhteiden takia saada. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärät olisi syytä määrittää laissa, kuten myös lastensuojelutyöntekijöiden täydennyskoulutusvelvoite. Lisäksi lastensuojelun laatusuositukseen tulee sisällyttää mitoitus sosiaalityöntekijöiden määrästä.

Henkilöstön runsaan vaihtuvuuden vuoksi myöskään lastensuojelun asiakkuudesta päättä-

minen ei toteudu siten kuin lastensuojelulaki edellyttää. Tähän on syytä kiinnittää huomiota mm. sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa.

Käytännössä päätöksenteko esimerkiksi kiireellisen huostaanoton jatkosta on pienissä kunnissa ongelmallista, sillä niissä saattaa olla vain yksi sosiaalihuollon kelpoisuudet täyttävä viranhaltija tai ei viranhaltijaa lainkaan. Lakiesityksen mukaan sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaava viranhaltija voi tehdä kiireellisen sijoituksen. Tämä sama henkilö ei voi tehdä kiireellistä sijoitusta koskevaa jatkopäätöstä. Päätös- ja sijoitusprosessiin tarvittaisiin vähintään kaksi kelpoisuuden täyttävää henkilöä. Asia on hoidettavissa useamman kunnan yhteistyöllä tai yhteisellä sosiaalipäivystyksellä. Tällöin pitää kuitenkin huolehtia siitä, että päätöksentekijä on virkasuhteessa kuntaan. Resurssien pienuuden vuoksi pienten kuntien mahdollisuudet lastensuojelulain vaatimusten täyttämiseen ovat huomattavasti myös huostaanottoasian valmistelun osalta: huostaanottoasian valmistelun tulee voimassa olevan lain mukaan tapahtua parityöskentelyinä.

Lapsiperheiden ehkäisevät palvelut

Lakiesityksessä on korostettu lastensuojelulain ehkäisevää luonnetta nostamalla ehkäisevä lastensuojelu omaksi pykäläkseen. Vaikka esitys sinällään on kannatettava, ei säännös voi käytännössä toteutua, ellei pykälässä mainittuihin palveluihin varata tarpeeksi resursseja.

Samanaikaisesti ehkäisevien palvelujen ohentumisen kanssa on lastensuojelutoimenpiteissä olevien lasten määrä voimakkaasti kasvanut. Lastensuojelun avohuollon piirissä oli 6,2 prosenttia lapsista vuonna 2008. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna oli 1,3 prosenttia lapsista vuonna 2008. Osalle perheistä tarjotaan lastensuojelupalveluja tai muita erityispalveluja siksi, ettei peruspalveluja, kuten esimerkiksi kotipalveluja, ole saatavilla. Kymmenen vuotta sitten, vuonna 1998, lastensuojelun avohuollon piirissä oli 3,4

prosenttia lapsista ja kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna 0,9 prosenttia lapsista.

Olemme huolestuneita siitä, johtaako esim. lakiehdotuksen 25 a §:ssä tarkoitettu pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimisesta siihen, että muut tahot siirtävät vastuuta lastensuojelutyöntekijöille. Ilmoituskynnyksen madaltaminen ei saa merkitä sitä, että peruspalvelut käyttävät lastensuojeluilmoitusta entistä herkemmin ja sen varjolla väistävät velvollisuutensa kyseisessä lainkohdassa tarkoitettuun tukeen. Peruspalvelujen piirissä annettavan tuen tulee olla ensisijaista lastensuojeluun ohjaamiseen nähden. Toisaalta sosiaalityöntekijöiden yhteistyö muiden hallintokuntien, kuten opetustoimen, päivähoidon ja terveydenhuollon, kanssa ei tällä hetkellä toimi mm. siitä syystä, että sosiaalityöntekijöitä on liian vähän.

Huomiota kiinnitettävä lapsen etuun

Ehdotettu erityisen huolenpidon ikäraja, 12 vuotta, on ongelmallinen siksi, että erityinen huolenpito nähdään vain rajoitetoimenpiteenä ja enemmänkin haitallisena 12 vuotta nuoremmille lapsille. Erityisen huolenpidon ikäraja ei saa estää nuorempia lapsia saamasta tarvitsemaansa erityistäkin huolenpitoa. Erityinen huolenpito voi olla panostus lapsen yksilölliseen hoitoon. Tähän pitäisi olla tarvittaessa oikeus myös nuoremmilla lapsilla.

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota vankiloissa olevien lasten olojen parantamiseen. Vankiloiden perheosastojen mää-

rän lisääminen onkin positiivista, mutta vankilassa olevien lasten olosuhteita ja henkilöstön ammattirakennetta tulee edelleen kehittää perheiden tarpeita vastaavaksi.

Kuntien rahoitusvastuu

Esityksessä päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankilaan vankeusrangaistusta suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhemman kanssa siirretään Vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Näin kunnille siirretään uusia tehtäviä. Kuntien näkökulmasta on kyse myös Vankeinhoitolaitokselle kuuluneen tehtävän rahoitusvastuun siirrosta kunnille. Jos ja kun näin tehdään, olisi hallituksen esityksessä tullut selkeästi määritellä kunnille tulevat kustannuserät ja varata kunnille tarpeelliset resurssit.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään valio-
kunnan mietinnön mukaisina ja että hy-
väksytään yksi lausuma.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus val-
mistelee toimenpide-esityksen, jolla
kuntien lastensuojelutyöntekijöiden
määrää lastensuojelutyössä vahviste-
taan.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2009

Anneli Kiljunen /sd
Satu Taiveaho /sd