Tiina Muinonen
Susanna Hoikkala

18.11.2021

Perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta

Tausta

Hallituksen esityksellä lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (HE 170/2021 vp) toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvä asteittain kiristyvä lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilöstömitoitus.

Esitys huomioi myös kansallisen lapsistrategian (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8) linjaukset, joissa on kiinnitetty erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumiseen, ja tunnistettu lastensuojelun merkitys.

Vähimmäishenkilöstömitoitus on osa lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän (14.3.2019–30.6.2020) ehdotuksia (STM raportteja ja muistioita 2020:28), joita koskeva hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi oli lausuntokierroksella keväällä 2021. Jatkovalmistelussa laaja kokonaisuus päädyttiin saadun lausuntopalautteen, rajallisen valmisteluajan ja puuttuneen rahoituksen vuoksi vaiheistamaan ja nyt käsillä oleva hallituksen esitys pitää sisällään vain vähimmäishenkilöstömitoitusta koskevan ehdotuksen. Muu osuus lausunnoilla olleesta säädöskokonaisuudesta pyritään antamaan eduskunnalle keväällä 2022. Vaiheistamalla esitykset lapsen asemaan voidaan tehdä parannuksia joutuisammin. On selvää, että mitoitus ei yksistään ratkaise lastensuojelun ongelmia vaan tarvitaan myös muita, kuten tukea ja palveluja koskevia, muutoksia. Näitä koskevia ehdotuksia valmistellaankin paraikaa.

Muutosehdotus

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän enimmäisasiakasmäärästä säädettäisiin lastensuojelulain 13 b §:ään ehdotetussa uudessa 2 momentissa. Sen mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla enintään 30 lasta asiakkaana. VoimaantulosäänteIyn mukaan mainittua mitoitusta sovellettaisiin vasta 1 päivästä tammikuuta 2024. Lain voimaantulosta mainittuun ajankohtaan asti yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 35 lasta asiakkaana.

Lastensuojelulain 13 b §:n säännös koskee lastensuojelun asiakkuudessa olevia lapsia (0-17 vuotiaita). Ehdotettu 2 momentti koskisi niin ikään vain lastensuojelun asiakkuudessa olevia lapsia, ei täysi-ikäistyneitä lastensuojelun jälkihuollossa olevia asiakkaita eikä muita asiakkuuksia, mikäli lapsi ei olisi samanaikaisesti myös lastensuojelun asiakkuudessa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus

Lapsille kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisillekin. YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991; LOS) on lakina voimassa oleva lapsia nimenomaisesti koskeva ihmisoikeussopimus. Sopimuksessa on neljä keskeistä yleisperiaatetta: lapsen etu (3 artikla 1 kohta), lapsen oikeus saada näkemykset huomioon otetuiksi (12 artikla), syrjinnän kielto (2 artikla) ja lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla). Yleisperiaatteet tulee huomioida myös muiden sopimuksen takaamien oikeuksien tulkinnassa, ja sopimusvelvoitteita on syytä tulkita kokonaisuutena.

Lastensuojelulain 2 §:n mukaan ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista on lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla. Lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluja ja tukitoimia. Sama lähtökohta on lausuttu myös LOS:n 18 artiklassa. Tarkemmin lastensuojelulaissa säädetyin edellytyksin lapsi voidaan kuitenkin sijoittaa kodin ulkopuolelle tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon järjestämiseksi. LOS:n 3 artikla turvaa lapsen oikeuden erityiseen suojeluun. Sen 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on taattava lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja huolenpito huomioiden hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Sopimusvaltioiden on tähän pyrkiessään ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. LOS:n 20 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltion on taattava tallaiselle lapselle vaihtoehtoinen hoito kansallisen lainsäädännön mukaan.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asema ja tehtävät lapsen edun ja oikeuksien toteuttajana

Kun lapsi on lastensuojelun asiakkaana, hänelle on lastensuojelulain 13 b §:n mukaan nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle on laissa uskottu julkisen vallan käyttöön sisältyviä tehtäviä. Tästä syystä tehtävää hoidetaan kunnissa aina virkasuhteessa.

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa yleisesti siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Lastensuojelulaissa on korostettu lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolia ja tehtäviä erityisesti lastensuojelun tarvetta koskevassa selvittämismenettelyssä, lasta koskevien asioiden ja päätösten valmistelussa, lapsen edun valvontaan liittyvien asioiden hoidossa sekä sijaishuollon valvonnassa. Lastensuojelulaissa on säädetty lisäksi nimenomaisesti lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle velvollisuus tietyissä asioissa tehdä lasta koskevia päätöksiä tai osallistua päätöksentekomenettelyyn. Sosiaalityöntekijällä on velvollisuus valvoa lapsen edun toteutumista ja huolehtia lapsen mielipiteen ja kuulemisen toteuttamisesta (EOAK/3473/2017).

Erityisesti sijaishuoltoa järjestettäessä ja lapsen huostaanoton valmistelun yhteydessä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän juridisen osaamisen ja laajojen tiedollisten osaamisvaatimusten merkitys korostuu. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on vastuu arvioida huostaanoton edellytyksiä ja järjestää lapselle hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaava sijaishuolto. Lapsen kasvatustehtävän ottaminen yhteiskunnan tehtäväksi on merkittävä vastuu, joka edellyttää tiivistä työskentelyä lapsen ja hänen läheistensä kanssa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valmistelee lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian. Mikäli 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa

vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, päätöstä ei voida tehdä sosiaalitoimessa. Tällöin sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä muu viranhaltija tekee hallinto-oikeudelle hakemuksen huostaanotosta. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valmistelee hakemuksen.

Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on merkittävä vastuu valvoa lapsen etua ja edistää lapsen oikeuksia. Lapsen edun määrittely ja lapsen edun mukaisten ratkaisujen tekeminen edellyttävät, että sosiaalityöntekijällä on oltava paitsi laajaa osaamista, myös riittävästi aikaa tutustua lapseen ja hänen asioihinsa.

Asiakasmäärän rajaaminen

Vaikka systemaattista kuntakohtaista tietoa lastensuojelun sosiaalityön asiakasmääristä ei ole käytettävissä, esimerkiksi ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan selvitystyössä osoitettiin, että osassa kuntia asiakasmäärät ovat suuria[1]. Voimassa olevassa lastensuojelulaissa ei ole rajattu lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärää. Kun yhdellä sosiaalityöntekijällä on liian monta asiakasta vastuullaan, on suuri riski, että yksittäisen lapsen etu ja oikeudet eivät toteudu täysimääräisesti. Esimerkiksi sijaishuollossa olevien lasten oikeus hyvään hoitoon ja huolenpitoon vaarantuu nykyisessä tilanteessa, kun sosiaalityöntekijöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa sijaishuollon käytäntöjen lainmukaisuutta. Sijaishuollon valvonta on merkittävä tehtävä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta ja lastensuojelun sijaishuollon valvonta on useassa yhteydessä todettu riittämättömäksi[2].

Vuonna 2019 julkaistussa lastensuojelun laatusuosituksessa (STM julkaisuja 2019:8) suositellaan lastensuojelun työntekijäkohtaiseksi asiakasmääräksi 25 asiakasta. Suositus ei kuitenkaan ole ollut riittävä keino laadukkaan lastensuojelun sosiaalityön varmistamiseksi. Suositustasoisen ohjauksen heikkoutena voidaan pitää velvoittavuuden puutetta, joka on myös johtanut suureen alue- ja kuntakohtaiseen vaihteluun lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärissä. Suositus ei siten turvaa alueellista tai kansallista yhdenvertaisuutta lastensuojelun sosiaalityön palvelun laadussa.

Asiakasmäärää laissa rajaamalla mahdollistettaisiin, että yksittäisen sosiaalityöntekijän työkuorma kevenisi ja hänellä olisi jatkossa nykyistä paremmin aikaa toteuttaa lastensuojelun sosiaalityötä, kuten rakentaa luottamusta lasten kanssa, paneutua lasten ja perheiden tuen tarpeisiin sekä toteuttaa sijaishuollon valvontaa. Etenkin sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuuta näiden lasten oikeuksien toteuttamisessa.

Lastensuojelun sosiaalityö voidaan organisoida kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla eri tavoin. Eriytetyllä lastensuojelun sosiaalityöllä tarkoitetaan mallia, jossa sosiaalityötä tehdään lapsi- ja

[1] Kananoja & Ruuskanen. 2019. Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi: Loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2019:4.
[2] Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

perhekohtaisen lastensuojelun eri vaiheiden mukaisesti siten, että eri sosiaalityöntekijät vastaavat esimerkiksi avo-, sijais- ja jälkihuollon aikaisesta sosiaalityöstä. Yhdennetyllä lastensuojelun sosiaalityöllä tarkoitetaan mallia, jossa sama sosiaalityöntekijä vastaa useammasta tai kaikista lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun vaiheiden aikaisesta sosiaalityöstä. Yhdennetty sosiaalityö on laaja-alaisin sosiaalityön organisoinnin malli eli siinä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulle kuuluu myös muita kuin lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkaita, kuten esimerkiksi vammaispalvelun, työikäisten palveluiden tai vanhuspalveluiden asiakkaita. Jotta ehdotettu henkilöstömitoitus toteuttaa tavoitettaan eli parantaa lapsen edun ja oikeuksien toteutumista, yhdennetyn sosiaalityön organisointimallissa samalla sosiaalityöntekijällä ei tulisi olla muita asiakkuuksia, mikäli ehdotettu enimmäismäärä 0-17 vuotiaita asiakkuuksia on jo käsillä. Yhdennetty sosiaalityön organisointimalli edellyttää näin käytännössä aina, että 0-17 vuotiaita asiakkaita tulee olla reilusti alle laissa esitetyn enimmäismäärän.

Yhdenvertaisuus

LOS:n 1 artiklan määritelmässä lapsella tarkoitetaan lähtökohtaisesti jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä. Lastensuojelulain 13 b §:n säännös koskee lastensuojelulain 6 §:n määritelmän mukaisesti lapsia (0–17-vuotiaat). Näin ollen ehdotettu 13 b §:n 2 momentin säännös mitoituksesta ei koskisi lastensuojelun asiakkuudessa olevia täysi-ikäistyneitä nuoria. Säännös ei myöskään koskisi muita asiakkuuksia, ellei lapsi samalla olisi lastensuojelun asiakuudessa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee arvioida, onko erityisesti lastensuojelulain jälkihuoltonuorten erilaiselle kohtelulle perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä peruste.

Kuten todettua lastensuojelun asiakkaana olevat lapset on jo voimassa olevassa laissa asetettu eri asemaan, kun 13 b §:n säännös koskee vain lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollossa olevia lapsia. Täysi-ikäistyneiden asiakkaiden jälkihuollon palvelut ja nuoren asioiden hoito ei luonteeltaan ole rinnastettavissa alaikäisten ja etenkin sijaishuollossa olevien lasten tilanteeseen. Alaikäisten jälkihuollon asiakkuudessa olevien lasten ja jo täysi-ikäistyneiden jälkihuollossa olevien nuorten asiakkuuksien välillä puolestaan on niissäkin merkittäviä eroavaisuuksia. Jälkihuollossa olevan lapsen tilanne edellyttää jatkuvaa lastensuojelun palveluiden tarpeen arviointia. Tilanteessa jossa lapsi tai hänestä huoltapitävät aikuiset kieltäytyvät jälkihuollon tukitoimista, voi alaikäisen kohdalla olla tarpeen arvioida, vaarantuuko lapsen kasvu ja kehitys ilman tukitoimia, jolloin lapsen lastensuojelun sijaishuollon asiakkuus voi olla syytä avata uudelleen. Täysi-ikäiset jälkihuoltonuoret voivat puolestaan juridisesti vastata itse omasta huolenpidostaan, jolloin jälkihuollon palveluista kieltäytyminen ei edellytä tilanteen arviointia samoin kuin alaikäisen kohdalla, vaan nuori itse päättää millaista tukea hän ottaa vastaan ja kuinka paljon. Usein nuori saattaa täysi-ikäistyttyään kieltäytyä jälkihuollon tukitoimista, mutta hakeutua tuen piiriin uudestaan myöhemmin.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa ja turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteen saavuttamiseksi säädettävällä mitoituksella vähennetään sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja näin parannetaan sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia perehtyä lapsen asioihin ja mahdollistaa sosiaalityön tekeminen lapsen etua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaen.

Tavoitteena on parantaa myös sosiaalityön alueellista yhdenvertaisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuun siirto mahdollistaa, että hyvinvointialueilla on suurempina toimijoina lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet organisoida lastensuojelun sosiaalityötä ja tehdä sisäisiä järjestelyjä, joilla mitoituksen toteutus voidaan turvata.

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus tulee voimaan haastavassa henkilöstötilanteessa. Kun tiukempi mitoitus vuoden 2024 alusta tulee voimaan, tarvitaan arviolta 359 uutta sosiaalityöntekijää. On selvää, että mitoitus edellyttää sosiaalityön koulutuslisäyksiä. Esityksen mukaan sosiaalityön koulutuspaikkoja lisätäänkin 200 paikalla ajalla 2022–2027. Lisäkoulutuspaikkojen määrässä on huomioitu aiemmin vuosina 2020–2022 tehdyt koulutuslisäykset sekä yliopistojen tosiasialliset mahdollisuudet lisätä aloituspaikkoja. Koulutuspaikkojen lisääminen ei kuitenkaan ole ainoa keino vastata henkilöstövajeeseen. Haasteena on saada jo koulutettuja sosiaalityöntekijöitä valitsemaan lastensuojelu ja pysymään lastensuojelun sosiaalityöntekijöinä. Oleellista on myös parantaa työn houkuttelevuutta etenkin juuri työn kuormittavuutta vähentämällä. Asiakasmäärän rajaamisella arvioidaankin olevan positiivisia vaikutuksia lastensuojelun sosiaalityön houkuttelevuuteen.

Seuranta ja valvonta

Esitettyjen muutosten yhtenäisen ja vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi on olennaista huolehtia tiedotuksesta ja seurannasta. Sosiaali- ja terveysministeriö tukee ja seuraa lain toimeenpanoa yhdessä THL:n kanssa.

THL:n on mahdollista kerätä tietoa kunnista lastensuojelun asiakkaana olevien lasten määristä. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee selvittämään seurantatiedon määrällistä ja laadullista keräämistä THL:n kanssa. Valvontaviranomaiset voisivat käyttää systemaattisesti kerättyä tietoa ehdotetun lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen valvonnassa.

Esityksessä ei ehdoteta valvontaviranomaisille erillistä tehtävää henkilöstömitoituksen valvontaan. Henkilöstömitoituksen toteutumisen valvonta tapahtuu osana nykyisiä valvontamekanismeja eli osana kuntien omavalvontaa, valvontaviranomaisten toiminnan sekä epäkohtailmoitusten kautta.

Erityisesti sijaishuollossa olevien lasten kohdalla lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeinen tehtävä on valvoa lapsen edun toteutumista ja sijaishuollon lainmukaisuutta. Ehdotettu asiakasmäärän rajaus mahdollistaisi jatkossa valvontatehtävän toteuttamisen nykyistä paremmin.

Rahoitus

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Henkilöstömitoitus olisi uusi laissa säädetty velvoite kunnille ja siitä suoriutumiseen esityksessä on osoitettu arvioidut kustannukset kattava korvaus kunnille valtionosuuksina. Esitystä valmisteltaessa ja muun muassa lausuntopalautteesta on tunnistettu, että kunnissa on eroja siinä, kuinka monta lasta yhdellä sosiaalityöntekijällä käytännössä on vastuullaan. Ehdotuksen kuntakohtaista vaikutusarviointia ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä, koska koko maan kattavaa ajantasaista kuntakohtaista tietopohjaa ei ole saatavilla.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 on varattu uudistukseen 4,8 miljoonaa euroa vuosille 2022 ja 2023 sekä 21,7 miljoonaa euroa vuodesta 2024. Sosiaalityön henkilöstömitoituksen koulutustarvelisäyksistä (200 henkilön lisäkoulutus) aiheutuu kustannuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle yhteensä 8 miljoonaa euroa vuosina 2022–2027. Aloituspaikkojen lisäystahdista sekä alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen määristä riippuen lisärahoitustarve olisi korkeimmillaan (vuosina 2023-2024) vajaa 2 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodelle 2022 kohdistuvat kustannukset rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisin järjestelyin. Rahoitus vuodesta 2022 eteenpäin varataan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Voimaantulo

Ehdotettu laki on esitetty tulevaksi voimaan 1.1.2022.