Raija Huhtanen
18.11.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 170/2021 vp) eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13b §:n muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä lastensuojelulain (417/2007) 13b §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi *henkilöstömitoitusta* koskeva 2 momentti, jonka mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla asiakkaana enintään 30 lasta. Säännös tulisi voimaan porrastetusti niin, että sen mukaista mitoitusta sovellettaisiin vasta 1.1.2024 alkaen. Voimaantulosäännöksen mukaan vuosina 2022 ja 2023 asiakkaiden enimmäismäärä yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti olisi 35. Esityksen tavoitteena on edistää lapsen edun ensisijaisuuden, lapsen oikeuksien sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toteutumista. Kun yksittäisen sosiaalityöntekijän asiakasmäärää rajattaisiin, hänen työkuormansa kevenisi ja hänellä olisi nykyistä enemmän aikaa rakentaa luottamusta lapsen kanssa, paneutua lasten ja perheiden tuen tarpeisiin ja toteuttaa sijaishuollon valvontaa (perustelut s. 40). Asiakasmäärän rajoittaminen laissa yhtenäistäsi kuntien käytäntöjä ja lisäisi näin alueellista yhdenvertaisuutta maan eri osissa asuvien lasten välillä, vaikka asiakasmäärät voisivat edelleen vaihdella sallitun enimmäismäärän puitteissa.

Lakiehdotuksella on yhteyksiä *yhdenvertaisuusperusoikeuteen (PL 6 §)* ja *sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan perustuslain 19 §*:ään. Perustuslain 19 §:n 1 momentti vahvistaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lastensuojelu muodostaa yhden niistä tukijärjestelmistä, joilla turvataan perustuslaissa tarkoitettuja ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä (HE 309/1993 vp s. 69/II). Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään, ja tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Merkitystä esityksen kannalta on myös kunnallista itsehallintoa koskeval-

la *perustuslain 121 §:*llä, sillä lastensuojelun järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä (lastensuojelulaki 11 §). Vuoden 2023 alusta lukien siitä vastaavat kuitenkin hyvinvointialueet, lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia, joka huolehtii asukkaidensa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä myös sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen.[1] Tärkeitä kansainvälisiä sopimuksia tässä yhteydessä ovat ainakin YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, erityisesti sen 9.2 artikla.

Rahoitusperiaate

Tärkeä osa perustuslain 121 §:n suojaamaa kunnallista itsehallintoa on rahoitusperiaate, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. *PeVL 15/2020 vp* s. 4 ja siinä mainitut lausunnot). Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklan mukaan paikallisten viranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät niihin velvoitteisiin nähden, jotka näille viranomaisille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoitusperiaatetta sovelletaan myös silloin, kun kunnilla jo oleviin lakisääteisiin tehtäviin kohdistetaan uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa kunnan edellytyksiin suoriutua uusista velvoitteista. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa *perustuslain* 19 §:n 3 momentin ja *22 §*:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Arvioidessaan vanhuspalveluihin ehdotettua hoitajamitoitusta perustuslakivaliokunta viittasi valtionosuusjärjestelmää koskevaan käytäntöönsä, jonka mukaan perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida periaatteen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta. Samassa lausunnossa valiokunta totesi rahoitusperiaatteen toteuttamisen edellyttävän riittävää rahoitusta kunnille lakisääteisen hoitajamitoituksen toteuttamiseksi ”joko täysimääräisesti tai ainakin siten, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tästä velvoitteestaan” (PeVL 15/2020 vp s. 4–5 ja niillä mainitut lausunnot).

Vastuu hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta siirtyy vuonna 2023 valtiolle.[2] Tämä koskee myös lastensuojelua, ehkäisevää lastensuojelua lukuun ottamatta. Perustuslakivaliokunnan mukaan hyvinvointialueiden rahoitusta tulee arvioida soveltuvin osin rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu sote-uudistuksen jälkeen valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaatteen merkitystä sosiaali- ja terveyspalveluissa korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus myös silloin, kun hyvinvointialueet vastaavat palvelujen järjestämisestä. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmu-

[1] Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 8 §; laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021) 4,1 §; laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021) 1,3 §.
[2] Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021) 1 §.

kaisen hoitamisen turvaamisessa ovat valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen tulee vastata riittävästi palvelutarvetta ja turvata se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin. (*PeVL 17/2021 vp* kappaleet 93, 94 ja 96)

Esityksen perusteluissa arvioidaan ehdotetun henkilöstömitoituksen vaikutuksia kuntien, tulevien hyvinvointialueiden ja valtion kustannuksiin sekä kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen (s. 41–45). Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajaamisesta aiheutuvat vuosittaiset kustannukset arvioidaan 4,8 miljoonaksi euroksi vuosina 2022–2023 (henkilöstön lisäystarve 80) ja 21,7 miljoonaksi euroksi vuodesta 2024 eteenpäin (henkilöstön lisäystarve 359). Lisäkustannuksia aiheutuisi koulutuspaikkojen lisäämisestä (8 milj. euroa vuosina 2022–2027) ja tietotuotannon kehittämisestä (n. 20.000 euroa vuodessa) (s. 43–44). Henkilöstömitoituksen täysimääräisen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan lastensuojelun kustannuksia noin prosentin verran vuodesta 2024 lähtien (s. 45). Perustelujen (s. 69) mukaan mainitut asiakasmäärän rajoittamisesta aiheutuvat kustannukset sisältyvät julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022–2025 kuntien (obs!) kustannuksina, jotka on tarkoitus korvata, mitä ilmeisimmin kokonaisuudessaan, valtionosuuksina. Vuodesta 2022 eteenpäin rahoitus varataan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026. Koulutuspaikkojen lisäämisen vuodelle 2022 aiheuttamat kustannukset rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisin järjestelyin.

Perusteluissa korostetaan kustannusarvioihin sisältyvän paljon epävarmuutta tietopohjan puutteellisuuden vuoksi. Todelliset kustannukset voivat sen vuoksi ylittää tai alittaa jonkin verran arvioidut kustannukset (s. 41–43). Koska lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrästä ei ole kunnittaista tai alueittaista tietoa, ehdotetun henkilöstömitoituksen kustannus- tai henkilöstövaikutuksia ei ole voitu arvioida alueittain, kunnittain tai kuntatyypeittäin (s. 44, 73). Tietopohjan puutteisiin on kiinnitetty huomiota myös lausuntopalautteessa. Esimerkiksi oikeusministeriön mukaan on vaikea arvioida, missä määrin ehdotettuja enimmäisasiakasmääriä on pidettävä riittävinä ja oikeasuhtaisina tai edes käytännössä mahdollisina, kun asiakasmääristä sosiaalityöntekijää kohti ei ole olemassa kattavaa ja tuoretta kunnittaista tietoa eikä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää saada suoraan valtakunnallisista tilastoista (s. 67). Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan näin keskeisten tietojen puutteellisuus vaikeuttaa lainvalmistelijan mahdollisuuksia perustella henkilöstömitoitusta (s. 68).

Kuten edellä todettiin, perustuslakivaliokunnan mukaan rahoitusperiaate edellyttää, että uuden tehtävän taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan myös yksittäisten kuntien osalta, sillä asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Valiokunta kiinnitti asiaan huomiota tarkastellessaan vanhuspalveluihin ehdotettua hoitajamitoitusta, koska tällaisia arvioita ei sisältynyt asianomaiseen esitykseen (HE 4/2020 vp). Se katsoi kuitenkin esityksen perustelujen viittaavan ”esityksen antaneen hallituksen poliittiseen sitoutumiseen rahoitusperiaatteen mukaisen rahoituksen toteuttamiseen”. Valiokunta piti esityksen tavoitetta ehdotuksen rahoituksen kannalta oikeasuuntaisena, vaikka alueelliset erot mitoituksen toteutumisessa ja työvoiman saatavuusongelmissa

saattoivat aiheuttaa epävarmuutta rahoitusperiaatteen toteutumiseen yksittäisissä kunnissa ehdotetulla toimeenpanoaikataululla. Lausunnossa viitattiin lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), jota sovelletaan vanhuspalvelulaissa (980/2012) tarkoitettujen kuntien tehtävien käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen ja jonka 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen ilmaisemaa ja julkisen talouden suunnitelmastakin ilmennyttä poliittista tahtoa kustannusten korvaamisesta kokonaan rahoitusperiaatteen näkökulmasta myönteisenä. Kun perustuslakivaliokunnan käytäntö ja valtionosuusjärjestelmän lakitasoinen sääntely otettiin huomioon, rahoitusperiaate ”ei edellyttänyt säädösperustaisesti sen varmistamista erikseen, että kustannukset korvataan hallituksen esittämällä tavalla henkilöstömitoituksen voimaantulon jälkeen”. (PeVL 15/2020 vp s. 5–6)

Lastensuojelulakiin ehdotettu ”lievennetty” henkilöstömitoitus tulisi voimaan 1.1.2022. Sitä sovellettaisiin kuntiin vuonna 2022 eli yhden vuoden ajan. Esityksen perustelujen mukaan uudistuksesta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille täysimääräisesti valtionosuuksin samasta ajankohdasta lukien. Jos oikein ymmärrän, esitykseen ei sisältyisi samanlaista toimeenpanoaikatauluun liittyvää ongelmaa kuin vanhuspalvelujen hoitajamitoitusta koskevaan esitykseen sisältyi. Vuoden 2009 valtionosuuslaki on voimassa vuoden 2022 loppuun. Sitä sovelletaan myös lastensuojelulaissa tarkoitettujen tehtävien käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen (1 § 1 mom. 13 kohta). Lain 55 §:n 2 momentissa säädetään edelleen uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisiin kustannuksiin myönnettävästä 100 prosentin valtionosuudesta uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Valtio vastaa hyvinvointialueen tehtäväksi siirtyvän lastensuojelun rahoituksesta vuoden 2023 alusta lähtien. Rahoitus ehdotetusta henkilöstömitoituksesta aiheutuviin kustannuksiin määräytyy samasta ajankohdasta lukien hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) perusteella. (Kuntien tehtävänä säilyvään ehkäisevään lastensuojeluun sovelletaan vuoden 2023 alusta voimaan tulevaa lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021. Koska ehdotettua henkilöstömitoitusta ei sovellettaisi ehkäisevään lastensuojeluun, asialla ei ole tässä yhteydessä merkitystä.) Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta on säädetty vastikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2021 vp kappaleet 92–106), joten siihen perustuvan valtion rahoituksen voidaan katsoa täyttävän ne vaatimukset, jotka rahoitusperiaate sekä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvoite asettavat tässä yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella arvioin, että ehdotetut henkilöstömitoitusta koskevat säännökset ovat sopusoinnussa rahoitusperiaatteen ja sitä suojaavien perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, 22 §:n ja 121 §:n kanssa. Sääntelyn toteutettavuuteen ja seurannan tarpeeseen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota vastaavalla tavalla kuin perustuslakivaliokunta lausunnossa PeVL 15/2020 vp tehtiin. Lausunnossa viitattiin saata-

villa olevien henkilöstöresurssien niukkuuteen ja siitä aiheutuviin vaikeuksiin toteuttaa vanhuspalvelujen hoitajamitoitusta joissakin kunnissa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli sen tähden syytä kiinnittää erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen (s. 6–7). Perustuslakivaliokunta piti myös välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa tarkoin hoitajamitoituksen kustannusvaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Hallituksen esityksen mukaan henkilöstön heikko saatavuus muodostaa riskin myös nyt ehdotetun henkilöstömitoituksen toteutukselle. Riskinä lisäksi on, että henkilöstöä siirretään lastensuojelun muista sosiaalihuollon palveluista, mikä voi heikentää palvelujen saatavuutta ja palvelujen piirissä olevien asiakkaiden oikeusturvan toteutumista (s. 56). Tuoreessa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä virkasuhteisten lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vähäistä määrää ja sosiaalityöntekijöiden heikkoa saatavuutta pidetään keskeisenä syynä siihen, että monet kunnat ovat ulkoistaneet lainvastaisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtäviä yksityisille toimijoille, muun muassa henkilöstövuokrausyrityksille[3].

Lailla säätämisvaatimus

Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lailla säätämisvaatimusta lausunnoissa, jotka koskivat kunnan järjestämiin vanhuspalveluihin sovellettavaa hoitajamitoitusta ja eräitä muita henkilöstöä koskevia vaatimuksia (PeVL 15/2020 vp s. 4; *PeVL 36/2012 vp* s. 3–4). Sen mukaan mitoituksesta tuli joko säätää lailla tai lakiin sisältyvällä täsmällisellä asetuksenantovaltuudella, jolla olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Nyt ehdotetut lastensuojelulain 13b §:n 2 momentti ja voimaantulosäännös täyttävät vaatimukset laintasoisesta sääntelystä.

Muita näkökohtia

Voimassaolevan lastensuojelulain 13b §:n mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilö. Lastensuojelulaissa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä (6 §). Vaatimusta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän nimeämisestä ei siten sovelleta lastensuojelun asiakkaana olevaan 18–24 -vuotiaaseen nuoreen, jolla myös on oikeus jälkihuoltoon sijaishuollon päättymisen jälkeen lastensuojelulain 12 luvussa säädetyn mukaisesti. Koska 13b §:n soveltamisala ei uudistuksessa muuttuisi, säännös henkilöstömitoituksestakin koskisi vain 0–17 -vuotiaita lastensuojelun asiakkaita (perustelut esim. s. 71).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lastensuojelulakiin sisältyvää ikärajasääntelyä lausunnossa *PeVL 16/2019 vp*. Sen mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia

[3] Apulaisoikeuskanslerin päätös 21.10.2021 (OKV/292/10/2020; OKV/292/10/2020-OKV-5).

toimia. Tarkkaan ikärajaan perustuvaa sääntelyä valiokunta on luonnehtinut perusoikeusherkäksi perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon vuoksi. Erilaisen kohtelun sallivalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. Hyväksyttävän perusteen tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. (PeVL 16/2019 vp s. 8–10 ja siinä mainitut lausunnot)

En pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 6 §:n 1 tai 2 momentin kannalta. Suuri osa lastensuojelulain tarkoittamista palveluista ja tukitoimista on suunnattu 18 vuotta nuoremmille lapsille (ja heidän perheilleen). Esimerkiksi lastensuojelun asiakkuuden alkaminen kiinnittyy nimenomaan lapsen (eli 0–17-vuotiaan) tuen tarpeeseen (lastensuojelulaki 27 §). Sääntely edustaa näiltä osin perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua, jonka tarkoitus on parantaa lasten, erityisesti suojelun tarpeessa olevien lasten, asemaa. Tällaista sääntelyä voidaan perustella viittaamalla lasten tasa-arvoa koskevaan perustuslain 6 §:n 3 momenttiin sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen moniin määräyksiin. Ehdotetut säännökset henkilöstömitoituksesta ovat nähdäkseni asiallisessa ja kiinteässä suhteessa lastensuojelulain tarkoitukseen. Niissä tarkoitettu ikään perustuva erottelu ei ole mielivaltainen eikä muodostu myöskään kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon säännösten yhteys lastensuojelulain muuhun sisältöön.

Esityksen perustelujen mukaan uudistukseen liittyy riski, että pääsy lastensuojelun palveluihin saattaa vaikeutua, jos lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden enimmäismäärä on täysi eikä uusien asiakkuuksien aloittaminen ole siksi mahdollista. Tällöin lapsen oikeus lastensuojeluun ja lastensuojelun palveluihin uhkaa vaarantua ja lapsen oikeus erityiseen suojeluun heikentyä. Lisäksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiset yleiset lapsiperheen palvelut voivat ruuhkautua, jos kynnys lastensuojelun asiakkuuteen nousee (s. 56). Riskit ovat huomionarvoisia perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien ja 22 §:n sekä niihin sisältyvän julkisen vallan turvaamisvelvoitteen näkökulmasta. Niissä on keskeisesti kyse palvelujen riittävästä rahoituksesta ja sitä koskevasta rahoitusperiaatteesta sekä uudistuksen toteutettavuudesta, joita on tarkasteltu edellä. Riskien olemassaolo korostaa valtioneuvoston velvollisuutta seurata uudistuksen toimeenpanoa ja ryhtyä tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteuttamisen vaatimiin toimenpiteisiin. Uudistuksen toimeenpanossa on myös huolehdittava ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuudesta (ks. PeVL 15/2020 vp s. 7).

Tampereella 18. marraskuuta 2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)