Milka Sormunen
18.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (HE 170/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviotani hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lastensuojelulain (LSL) 13 b §:n muuttamisesta (HE 170/2021 vp). Tarkoituksena on lisätä lastensuojelun sosiaalityöhön henkilömitoitus, jollaista lakiin ei tällä hetkellä sisälly. Esityksen mukaan henkilömitoitus kiristyisi asteittain: yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022-23 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 alkaen. Arvioin esitystä ensin yleisellä tasolla ja käyn sen jälkeen läpi joitakin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisiä haasteita, jotka eivät kuitenkaan muodostu ongelmaksi lakiehdotuksen kannalta.

Yleisarvio: esitys edistää lasten oikeuksia

LSL 13 b § edellyttää, että jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle nimetään hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Kuten esityksessä kuvaillaan, nimenomaan sosiaalityöntekijä on keskeisesti vastuussa siitä, että lapsen LSL 4 a § 1 momentin mukainen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin toteutuu. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on useita tehtäviä (ks. s. 27-30), ja työ edellyttää aikaa vievää perehtymistä lapsen tilanteeseen.

Esityksessä referoidaan tutkimustietoa, joka osoittaa, että työntekijöiden pysyvyys ja lapseen käyttämä aika ovat lapsen hyvinvoinnin ja osallisuuden kokemuksen kannalta olennaisia (s. 33). Kuten esityksessä mainitaan, aiemmissa selvityksissä on tullut esille, että monet sijaishuollossa olevat lapset eivät esimerkiksi tienneet, kuka heidän asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä on eivätkä olleet tavanneet tätä (s. 13, 35). Henkilömitoitus on siis kiinteässä yhteydessä lastensuojelun asiakkaana olevien lasten oikeuksien toteutumiseen.

Kaikkien oikeuksien toteutuminen edellyttää riittäviä resursseja. Viranomaisten velvollisuuteen varata lakisääteisiin tehtäviinsä riittävät resurssit on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/3473/2017). Henkilömitoitus ei yksin ratkaise resurssiongelmaa, mutta sen avulla on kuitenkin mahdollista vähentää sosiaalityöntekijöiden työkuormitusta ja sitä kautta parantaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa, kuten esityksessä todetaan (s. 17). Henkilömitoituksesta säätäminen on yksinkertainen toimenpide, jolla on mahdollista vaikuttaa useiden lapsen oikeuksien toteutumiseen. Esityksen tavoitteet – lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen vahvistaminen

sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen – siis edistävät lasten oikeuksia perustuslain (PL) 22 §:n mukaisesti.

Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että ”[e]tenkin sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuuta näiden lasten oikeuksien toteuttamisessa” (s. 17). Ehdotetun mitoituksen myötä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on paremmat mahdollisuudet hoitaa myös valvontatehtäväänsä, mikä parantaa oikeusturvan toteutumista. Myös alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen parantunee (s. 51), mikä on positiivista lasten yhdenvertaisuuden kannalta. Myös palveluiden laatu voi parantua: esityksessä tuodaan esille, että henkilömitoitus parantaa lastensuojelun mahdollisuuksia toteuttaa monialaista yhteistyötä esimerkiksi psykiatrian kanssa (s. 60).

Ehdotettu henkilömitoitus on jonkin verran suurempi kuin lastensuojelun laatusuosituksen[1] mukainen kohtuullinen asiakasmäärä 25 lasta sosiaalityöntekijää kohden. Esityksestä ei ilmene selkeästi, miksi henkilömitoitukseksi on valittu 30 eikä suosituksen mukaista 25 lasta. Esityksessä tuodaan kuitenkin esille esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden saatavuuteen liittyviä haasteita. Vaikka henkilömitoitus ei noudatakaan lastensuojelun laatusuosituksen asiakasmäärää, kehitys on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta oikeasuuntainen.

Esityksessä kuvaillaan asianmukaisesti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, jotka asettavat vaatimuksia ehdotetulle sääntelylle. Esityksessä mainittujen oikeuksien lisäksi voisi mainita LOS 9 artiklan, joka asettaa vaatimuksia lapsen erottamiselle vanhemmistaan, sekä 19 artiklan, joka velvoittaa valtioita ryhtymään asianmukaisiin toimiin lapsen suojelemiseksi väkivallalta. LOS 9.3 artiklan mukaan ”[s]opimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista”. Esityksen alkupuolella todetaan hieman harhaanjohtavasti, että ”[y]hdenvertaisuusperiaate ulottuu 6 §:n 3 momentin kautta myös alaikäisiin” (s. 18). Myös PL 6 §:n 1 ja 2 momentti koskevat joka tapauksessa lapsia, samoin ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuussäännökset. Säätämisjärjestysjaksossa (s. 70-71) yhdenvertaisuussäännöstä avataan kattavammin.

Vaikuttaa siltä, että esityksen valmistelussa on huomioitu hyvin LOS 12 artiklan turvaama lapsen oikeus siihen, että lapsen näkemykset otetaan huomioon häntä koskevissa asioissa. Valmistelussa on pyritty saamaan lasten näkemyksiä toteuttamalla pilotti, jolla kerättiin lastensuojelussa olevien lasten ja nuorten näkemyksiä lausuntokierroksella olleesta HE-

[1] Malja, Puustinen-Korhonen, Petrelius, Eriksson. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:8.

luonnoksesta. Kuten esityksessä todetaan, esityksellä on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia ongelmiin, jotka nousivat pilotissa esille (s. 51).

Mahdolliset perusoikeusongelmat

Esityksessä käydään läpi ehdotetun sääntelyn mahdollisia ongelmia perustuslain kannalta, esimerkiksi kysymystä siitä, asettaako esitys lastensuojelun asiakkuudessa olevat lapset ja täysi-ikäiset nuoret erilaiseen asemaan PL 6 §:n kannalta ongelmallisella tavalla. Katson esityksen tavoin, että erilainen kohtelu ei muodostu PL 6 §:n kannalta ongelmaksi. Toinen esiin nostettu kysymys on se, onko henkilöstömitoitus ongelmallinen kunnalliseen itsehallintoon liittyvän rahoitusperiaatteen (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2) kannalta. Nähdäkseni esitys ei muodostu rahoitusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Esityksessä käydään läpi myös riskejä, jotka liittyvät ehdotetun sääntelyn soveltamiseen käytännössä. Nämä riskit eivät nähdäkseni muodostu ehdotetun sääntelyn esteeksi, mutta ne korostavat sitä, että esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta käytännön soveltaminen on tärkeää. Esityksestä tulee esille, että on haastavaa arvioida, kuinka suuresta parannuksesta on kyse verrattuna nykytilanteeseen. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää ei esimerkiksi tilastoida alueittain (s. 44). Jatkossa olisi tärkeää kehittää tiedon keräämistä ja tilastointia, joiden merkitystä myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisessa täytäntöönpanossa.[2]

Jatkossa on tärkeä huolehtia myös siitä, että henkilömitoituksen kirjaaminen lakiin ei johda siihen, että työntekijöitä siirretään esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollon sosiaalityöstä, jossa ei ole sitovaa mitoitusta (s. 47). Tämä huomio on olennainen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Toinen mahdollinen ongelma ehdotuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta voi syntyä, jos lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä on vastuullaan myös muita asiakkuuksia (s. 50). Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi hyvä korostaa sitä esityksessäkin korostettua tavoitetta, että lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä ei olisi muita asiakkuuksia ehdotetun enimmäismäärän lisäksi.

Esityksestä ilmenee, että henkilömitoitukselle on pohdittu vaihtoehtoisia ratkaisuja, muun muassa varhaisen tuen vahvistamista ja psykiatrian ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten kannalta keskeisten palveluiden, esimerkiksi neuropsykiatrisen hoidon ja kuntoutuksen, saavutettavuuden ja saatavuuden vahvistamista. Esityksessä kuitenkin todetaan nähdäkseni asianmukaisesti, että näillä vaihtoehdoilla ei ole mahdollista puuttua jo lastensuojelun asiakkaana olevien lasten tilanteeseen eikä varmistaa riittävällä tavalla sosiaalityöntekijän riittäviä ajallisia resursseja. Henkilömitoituksen

[2] Ks. esim. Yleiskommentti nro 5 (2003), Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta), kohta 48.

lisääminen lakiin vaikuttaa siis perustellulta myös tästä näkökulmasta. Lasten oikeuksien edistämisen ja toisaalta lastensuojeluun ja lastensuojelun työntekijöihin kohdistuvan kuormituksen kannalta olisi kuteinkin olennaista kehittää jatkossa myös varhaisen tuen palveluita sekä psykiatrian palveluita ja neuropsykologista hoitoa ja kuntoutusta. Henkilömitoitus ei voi korvata näitä palveluita. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi tärkeää kiinnittää huomiota näiden muiden palveluiden kehittämisen tärkeyteen.

Lasten oikeuksien näkökulmasta pidän erityisen keskeisenä sitä esityksessä mainittua riskiä, että lastensuojelun palveluiden piiriin pääsy saattaa vaikeutua, jos sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärä on täysi eikä uusien asiakkuuksien aloittaminen ole siksi mahdollista. Resursseilla on olennainen merkitys sen kannalta, että lastensuojelun palveluihin oikeutetut lapset pääsevät palveluiden piiriin. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi keskeistä korostaa riittävien resurssien merkitystä ehdotetun sääntelyn asianmukaisen soveltamisen kannalta. Lastensuojelun ja lastensuojelun valvonnan riittämättömiin resursseihin on kiinnitetty huomiota monessa yhteydessä (ks. esim. TrVL 1/2021 vp— K 15/2020 vp).

Yhteenveto

Esitys on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltu. Se edistää useita lapsen oikeuksia ja kohdistuu erityisen haavoittuvaan lapsiryhmään. Esityksen tavoitteiden toteutuminen käytännössä edellyttää asianmukaista soveltamista, johon liittyviä kysymyksiä perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni hyvä korostaa.

Helsingissä 18. marraskuuta 2021

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto