18.11.2021 EOAK/7320/2021

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta, HE 170/2021 vp

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on kutsunut minut kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoani valiokunnan käsitellessä hallituksen esitystä laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (HE 170/2021 vp).

Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

Lakiehdotuksessa esitetään, että yhdellä lapsen asioista vastuussa olevalla sosiaalityöntekijällä voisi olla vastuullaan enintään 35 lasta 1.1.2022 alkaen ja 1.1.2024 alkaen lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 30 lasta asiakkaana. Ehdotettu asiakasmäärän rajaus vaatisi hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan lain voimaan tullessa 80 ja kaksi vuotta lain voimaan tulon jälkeen kaikkiaan 359 uutta työntekijää nykyiseen verrattuna. Hallituksen esityksessä todetaan, että uudistus tehdään hyvin haastavassa henkilöstötilanteessa.

Olen aiemmin perustuslakivaliokunnan pyynnöstä lausunut yleisesti lastensuojelusta ja sen ongelmista oman laillisuusvalvontatyöni näkökulmasta 16.9.2021 (KK15/2020). Käsitykseni on, että lastensuojelun henkilöstövoimavarojen osalta tilanne on vakava. Useat laillisuusvalvonnassa havaitut puutteet liittyvät lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksiin paneutua tehtäviinsä asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esitys on merkityksellinen useiden lapsen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Ehdotus toteuttaa perustuslain 22 §:ssä

julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 § lailla säätämisen vaatimus

Ehdotus liittyy myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan seuraavaa:

> ”Perustuslakivaliokunta on arvioinut kysymystä henkilöstömitoituksesta säätämisestä ja rahoitusperiaatteesta lausunnossa (PeVL 15/2020 vp; HE 4/2020 vp sekä aiemmin mitoituksesta myös PeVL 36/2012 vp; HE 160/2012 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi jo aiemmassa lausunnossaan, että henkilöstömitoituksesta tulee perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuen joko säätää lailla tai täsmällisyysvaatimuksen täyttäen muotoilla asetuksenantovaltuus siten, että siinä olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Tämän arvionsa perustuslakivaliokunta kiinnittää toisaalta esitysluonnoksen merkittäviin vaikutuksiin perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut laintasoisin säännöksin. Sääntelyn osalta esitys vastaa perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissaan asettamia vaatimuksia sekä myös perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisia lailla säätämisen vaatimuksia.”

Ehdotus täyttää esityksen perusteluissa kuvatulla tavalla perustuslain lailla säätämistä koskevan vaatimuksen.

Perustuslain 19 § oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot osoittavat, että näiden perusoikeuksien toteutumisessa on puutteita.

Ensinnäkin lastensuojelun tulisi turvata asiakkaana olevalla lapselle ja hänen perheelleen mielenterveyden perusterveydenhuollon palvelut, lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelut, neuropsykiatriset palvelut ja päihdepalvelut sekä muut lapsen ja perheen tarvitsemat palvelut. Mutta kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, näitä palveluja ei ole saatavissa riittävästi eivätkä ne tavoita lastensuojelun asiakkaana olevia lapsia eivätkä heidän perheitään siitä huolimatta, että asiakasperheellä on niihin oikeus, jos lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut ne tarpeellisiksi (lastensuojelulain 36 §:n 2 mom.).

Toiseksi kanteluiden tutkinta on tuonut esiin puutteita lastensuojelun avohuollon pitkäjänteisessä suunnitelmallisuudessa ja toimenpiteiden järjestelmällisessä seurannassa. Laillisuusvalvonnassa on havaittu

myös sijaishuollon lastensuojelutyössä sekä jälkihuollossa pitkäjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden puutteita. Lastensuojelun toimenpiteet vastaavat usein vain helpoimmin havaittaviin ja kiireellisimpiin ongelmiin.

Kolmanneksi lapsen oikeus hänen sijaishuoltonsa asianmukaiseen valvontaan on turvattu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3.3 artiklassa. Laillisuusvalvontahavaintojen mukaan erityisesti kuntien sosiaalityöntekijöiden vastuulla oleva sijaishuollon valvonta on kuitenkin ollut pitkään riittämätöntä.

Tarkastuksilla on myös tullut entistä selvemmin ilmi sijaishuollon laadun ja erikoistumisen erityiset tarpeet. Osa sijaishuoltoa tarvitsevista lapsista on sillä tavoin moniongelmaisia, että heidän päivittäisen huolenpitonsa tukena tulisi olla esimerkiksi edellä tarkoitettuja psykiatrisia tai päihdepalveluita tai tällaisiin palveluihin liittyvää asiantuntemusta, jonka tulisi myös olla nykyistä vahvemmin integroituna asianomaisen sijaishuoltopaikan antamaan hoitoon ja huolenpitoon. Pidän myönteisenä sitä, että käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla sijaishuollon järjestämisen ja valvonnan tueksi sijaishuollon laatuvaatimuksia tarkentavaa lainsäädäntöä.

Havaintojeni mukaan lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä ei aina ole tarpeeksi aikaa paneutua lapsen tarpeisiin ja arvioida, vastaako lapselle järjestetty palvelu lapsen tarpeisiin riittävällä tavalla.

Myöskään lapsen vanhempien ja huoltajien ohjaaminen heidän tarpeidensa mukaisiin palveluihin ja palveluiden toteutumisen seuranta ei voi toteutua asianmukaisesti, jos sosiaalityöntekijällä ei ole aikaa paneutua asiaan.

Perustuslain 6 §:n 3 momentti ja 21 §; lapsen henkilökohtainen kuulluksi tuleminen, hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeus tulla kuulluksi on tärkeä lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen oikeus. Se on erityisen tärkeä haavoittuvassa asemassa olevien kotoaan pois sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumiseksi. Lap-

sen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän yksi tärkeimmistä tehtävistä on turvata se, että lapsi tulee henkilökohtaisesti kuulluksi. Esimerkiksi yksittäisen sijaishuoltoon sijoitetun lapsen sijaishuollon toteutumisen valvonta on hänen asioistaan vastuussa olevan sosiaalityöntekijän tehtävä. Sosiaalityöntekijöiden vähäinen yhteydenpito sijaishuollossa oleviin lapsiin ja puutteet heidän kuulemisessaan ei mahdollista tehokasta sijaishuollon valvontaa.

Laillisuusvalvontahavaintojeni mukaan lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen kohtaaminen henkilökohtaisesti ja lapsen tarvitseman vuorovaikutuksen ja tuen turvaaminen lastensuojelussa ei myöskään toteudu aina riittävästi. Käsitykseni on, että syy tähän on ollut muun muassa se, että sosiaalityöntekijöillä on ollut asiakkaana niin monta lasta tai se, että sosiaalityöntekijät vaihtuvat niin usein, ettei lapsen kuulemista ei ole käytännössä toteutunut riittävällä tavalla. Myös edellä todetut puutteet lastensuojelun suunnitelmallisuudessa ja pitkäjänteisyydessä ovat voineet johtaa lapsen tarpeet huomioon ottavan kuulemisen laiminlyöntiin.

Sosiaalityöntekijällä tulee olla aikaa ja voimavaroja rakentaa asiakkaana olevaan lapseen luottamuksellinen suhde. Suhteen rakentaminen on erityisen tärkeää niiden sijoitettujen lasten kohdalla, joiden omat vanhemmat eivät kykene pitämään aktiivisesti yhteyttä lapseensa ja tukemaan häntä kasvamisessa, opinnoissa ja itsenäistymisessä.

Lastensuojelun menettely on viimeisten vuosikymmenten aikana oikeudellistunut voimakkaasti. Asiakkaiden oikeusturva edellyttää muun muassa hallinnollisten päätösten tekemistä asiakkaan oikeusturvan toteutumiseksi. Lisäksi sosiaalityöntekijöiden arkeen kuuluu usein hankalia tietosuojaan ja tietopyyntöihin liittyviä tehtäviä ja ratkaisuja. Oikeudelliseen osaamiseen liittyvät puutteet näkyvät yhteistyössä tuomioistuimien kanssa, mutta myös laillisuusvalvonnassa.

Lastensuojelun oikeudelliseen osaamiseen liittyvät ongelmat ovat yhteydessä sosiaalityöntekijöiden koulutukseen, mutta myös heidän mahdollisuuteensa paneutua työtehtäviinsä huolellisesti.

Olen valiokunnalle aiemmin muun muassa asiassa KK 1/2020 antamassani lausunnossa todennut, että käsitykseni mukaan sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja puutteet sijaishuollossa vaarantavat laadukkaan lastensuojelun toteutumisen. Erityisesti vaikeat ja moniongelmaiset lapset ja heidän perheensä tarvitsevat pitkäjänteistä suunnitelmallista tukea ja tukimuotojen toteutumisen seurantaa sekä tarvittaessa uudelleen ohjausta. Työntekijöiden tiheä vaihtuvuus estää pitkäjänteisen suunnitelmallisuuden ja seurannan.

Perustuslain 17 § kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:ssä turvataan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Säännöksen 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla ja viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Käsiteltävinäni on parhaillaan useita kanteluita, jotka koskevat kielellisiä oikeuksia. Kantelujen valossa näyttäisi siltä, että ruotsinkielisten lasten ja heidän vanhempiensa oikeudet saada lastensuojelun palveluita äidinkielellään aina toteudu kaksikielisissä kunnissa. Äidinkielisten palvelujen saatavuus on erityisen puutteellista saamenkielisten lasten ja heidän vanhempiensa kohdalla. Kotimaisia kieliä useammin laillisuusvalvonnassa tulee esille puutteita vieraskielisten palvelujen saamisessa ja palvelun laadussa. Lapsen oikeudesta omaan äidinkieleensä ei aina huolehdita asianmukaisesti. Myös tukiviittomia käyttävien tai viittomakielen käyttäjien palveluissa ja sijaishuollon järjestämisessä on havaittu puutteita.

Arvioni mukaan hallituksen esitys edistäisi myös lasten ja heidän vanhempiensa kielellisten oikeuksien toteutumista.

Lastensuojelupalveluiden saatavuuden turvaaminen

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotettu säännös yhden sosiaalityöntekijän vastuulla olevien lasten lukumäärästä on kirjoitettu ehdottomaan muotoon.

Pidän sinänsä hyvänä pyrkimystä turvata se, että sosiaalityöntekijän vastuulla olevien lastensuojelun asiakkaana olevien lasten määrä ei missään tilanteessa nouse laissa säädettyä suuremmaksi. Säännös ei saa kuitenkaan muodostua esteeksi yksittäisen lapsen lastensuojelun asiakkuudelle tilanteessa, jossa kunnan kaikilla kysymykseen tulevilla sosiaalityöntekijöillä olisi jo laissa säädetty enimmäismäärä asiakkaita. Lapsen lastensuojelun asiakkuuden perusteena tulee aina olla lapsen lastensuojelulain mukainen tarve. Lapsen oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään huolenpitoon samoin kuin perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tulee turvata kaikissa tilanteissa.

Perustuslain 121 § kunnan itsehallinto ja rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoi-

tettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että esityksellä tulee olemaan eräille kunnille merkittäviä kustannusvaikutuksia sen vuoksi, että näissä kunnissa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat nykyisin suuret. Esityksen mukaan näitä kuntia ei ole pystytty tunnistamaan. Kustannusvaikutus esityksen mukaan kokonaisuudessaan noin prosentin luokkaa lastensuojelun kokonaiskustannuksissa siinä vaiheessa, kun uudistus tulisi täysimääräisesti voimaan vuonna 2023, jolloin asiakasmäärä olisi rajoitettu kolmeen kymmeneen. (s. 44–45).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa henkilöstömitoitusta koskevassa lausunnossa PeVL 15/2020 vp otettiin rahoitusvastuun osalta huomioon silloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen (HE 90/2020 vp) mukainen esitys, jolla kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotettiin korotettavaksi 0,05 prosenttiyksiköllä. Muutoksen tarkoituksena oli vanhuspalvelulakiin ehdotetusta henkilöstömitoituksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille. Perustuslakivaliokunnan mielestä rahoitusperiaatteen toteuttaminen edellyttää riittävää rahoitusta kunnille lakisääteisen hoitajamitoituksen toteuttamiseksi joko täysimääräisesti tai ainakin siten, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tästä velvoitteestaan. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksen tavoitetta käsitellyn lakiehdotuksen rahoituksen kannalta oikeasuuntaisena.

Valiokunta totesi kuitenkin seuraavan.

> ”Nyt arvioitavan lakiehdotuksen siirtymäsäännöstä on kuitenkin täsmennettävä siten, että siitä käyvät selkeästi ilmi henkilöstömitoituksen määräytymisen perusteet ja sen aiheuttamien kustannusten korvattavuus valtionosuusjärjestelmän puitteissa myös siirtymäaikana (s.o. ennen 1.1.2023) siten, että lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet ja rahoitusperiaatteen edellyttämä rahoitus niiden toteuttamiseen ovat ajallisesti yhteneväisiä. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 15/2020 vp s. 6).”

Esityksen sivulla 73 on todettu, että henkilöstömitoitus olisi uusi laissa säädetty velvoite kunnille ja siitä suoriutumiseen esityksessä on osoitettu arvioidut kustannukset kattava korvaus kunnille. En ole voinut havaita, miten kustannusten korvattavuus ehdotetaan esityksessä toteutettavaksi. Pidän esitystä tältä osin rahoitusperiaatteen kannalta ongelmallisena.

Totean kuitenkin, että perustuslakivaliokunnan mielestä rahoitusperiaate ei valiokunnan käytännön valossa valtionosuusjärjestelmän lakitasoinen sääntely huomioiden edellytä säädösperustaisesti sen varmistamista erikseen, että kustannukset korvataan hallituksen esittämällä tavalla henkilöstömitoituksen voimaantulon jälkeen.

Lopuksi

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kuormittuneisuudella ja työntekijöiden vaihtuvuudella on yhteys laillisuusvalvonnassa havaitsemiini lastensuojelun puutteisiin. Sosiaalityöntekijä on avainasemassa siinä, miten lastensuojelu onnistuu tehtävässään.

Lakiehdotus parantaisi todennäköisesti sosiaalityöntekijöiden työskentelyolosuhteita ja siten mahdollistaisi nykyistä paremmin lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja heidän vanhempiensa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen.

Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on virkavastuusäännösten piirissä tehtäviä hoitaessaan. Esityksen toteutuminen parantaisi tämän vuoksi merkittävällä tavalla myös lastensuojelussa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden oikeusturvaa.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.