Tiina Muinonen
Susanna Hoikkala

25.11.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön kirjallista lausuntoa asiantuntijalausunnoista, joita valiokuntaan on toimitettu liittyen hallituksen esitykseen laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamiseksi (HE 170/2021 vp). Ministeriö nostaa esitetyistä lausunnoista eräitä keskeiseksi katsomiaan asioita ja lausuu niiden osalta seuraavaa.

- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ja Kuntaliitto eivät pidä sitovia asiakas- tai henkilöstömitoituksia hyvänä tapana parantaa palveluiden laatua ja kehittää palveluja. Tahot tuovat esiin, että mitoitus keskittää huomion liiaksi mitoitettuun asiaan eikä ota huomioon yksittäisiin asiakkuuksiin liittyviä laadullisia tekijöitä, jotka lastensuojelussa saattavat vaihdella huomattavasti.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säännös rajaisi asiakkaiden enimmäismäärän. On selvää, että asiakkuudet ovat sisällöltään erilaisia ja lasten sekä heidän perheidensä tilanne ja tarpeet voivat vaihtua nopeastikin. Lastensuojelun sosiaalityön erilaiset organisointitavat ja esimerkiksi päivystysluonteinen työ voi aiheuttaa hetkellistä vaihtelua työmäärässä suhteessa asiakasmäärään. Päivystysluontoisen työn tai muun ennakoimattoman vaihtelun vaikutuksia voidaan lieventää muun muassa resurssityöntekijää käyttämällä[1]. Asiakkuuksien määrä tuleekin aina suhteuttaa käsillä olevan tilanteen mukaan siten, että työtä on tosisiallisesti mahdollista tehdä lapsen etu ja oikeudet parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaen. Lainsäädännön keinoin on mahdotonta määritellä enimmäisasiakasmääriä erilaisiin vaihteleviin tilanteisiin. Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden vastuulla on käytännössä organisoida lastensuojelun sosiaalityö kulloinkin vallitsevan asiakasmäärän mukaan niin, että sosiaalityöntekijät käytännössä pystyvät hoitamaan tehtäväänsä asianmukaisesti. Ministeriö katsoo, että asiakasmäärän rajaamista koskeva säännös viime kädessä turvaa velvoittavuudellaan lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Osassa kuntia asiakasmäärät ovat edelleen suuria eikä nykyinen suositustasoinen

[1] Kananoja & Ruuskanen 2019. Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi. Loppuraportti. STM raportteja ja muistiota 2019:4. s. 64.

ohjaus asiassa ole tuonut parannusta asiaan. Myös laillisuusvalvonnassa liian suuriin asiakasmääriin on kiinnitetty huomiota. Ministeriö muistuttaa julkiselle vallalle säädetystä perustuslain 22 §:n mukaisesta velvoitteesta.

- Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin, ettei ehdotettu mitoitus 35 perustu tutkimustietoon eikä lastensuojelun laatusuosituksiin.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu mitoitus koskee asiakkaiden enimmäismäärää, josta voidaan poiketa alaspäin. Näin ollen lastensuojelun laatusuosituksessa ehdotettua alhaisempaa 25 asiakkaan enimmäismäärää voidaan edelleen noudattaa. Ministeriö huomauttaa, että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden johdon tulee säännöllisesti seurata sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää ja asiakasmäärä tulee sovittaa sellaiseksi, että sosiaalityöntekijän on mahdollista huolehtia lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta.

- Lausunnoissa tuodaan esiin mitoituksen ongelmallisuus erilaisten toiminnan organisoinnin muotojen kuten yhdennetyn sosiaalityön[2] kannalta.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mitoitus koskisi kaikkea lastensuojelun (0-17 v) sosiaalityötä työn organisointitapaan katsomatta. Mitoituksen vaikutukset yksittäisen kunnan asemaan riippuu keskeisesti siitä, miten sosiaalityö nykyisellään kunnassa on organisoitu. Kunnilla ja tulevilla hyvinvointialueilla on oikeus organisoida niiden järjestämisvastuulle säilytetyt lakisääteiset tehtävät tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Ministeriön käsityksen mukaan yhdennetyn sosiaalityön organisointimalli on käytössä etenkin pienemmissä kunnissa. On huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, mukaan lukien lastensuojelun, järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueilla on suurempina toimijoina lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet organisoida myös lastensuojelun sosiaalityötä ja tehdä sisäisiä järjestelyjä, joilla mitoituksen toteutus voidaan varmistaa. Lastensuojelun sosiaalityön organisointitapaan vaikuttavat muun muassa alueelliset tarpeet ja hyvät alueelliset käytännöt. Olennaista on, että kunnat valmistautuvat muutokseen hyvissä ajoin ja ottavat kaikessa valmistelussaan huomioon lapsen edun. Lastensuojelussa keskeistä on sosiaalityöntekijäresurssin pitkäjänteinen varmistaminen, jota esityksen voimaantulo jo ennen järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille osaltaan edistää. Ministeriö toteaa vielä, että

[2] 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. Eriytetyllä lastensuojelun sosiaalityöllä puolestaan tarkoitetaan mallia, jossa sosiaalityötä tehdään lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun eri vaiheiden mukaisesti siten, että eri sosiaalityöntekijät vastaavat esimerkiksi avo-, sijais- ja jälkihuollon aikaisesta sosiaalityöstä.

järjestämisvastuun siirto on ollut kunnissa tiedossa jo pitkään. Myös lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus on ollut tiedossa hallitusohjelmakirjauksen muodossa. Todettakoon vielä, että kunnat joutuvat joka tapauksessa nyt järjestämisvastuun siirtoon valmistautuessaan organisoimaan myös sosiaalityötä uudestaan.

- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ehdottaa lausunnossaan mitoitusten voimaantulon lykkäämistä.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että nykyinen suositus lastensuojelun sosiaalityön asiakkuuksien enimmäismäärästä ei ole ollut riittävä keino laadukkaan lastensuojelun sosiaalityön varmistamiseksi. Sen heikkous on velvoittavuuden puute, joka on myös johtanut suureen alue- ja kuntakohtaiseen vaihteluun lastensuojelun sosiaalityön asiakasmäärissä. Ministeriö katsoo, että lasten edun ja oikeuksien turvaamisen näkökulmasta, voimaantulon lykkäämiselle ei ole perusteita. Vuoden 2022 alusta voimaan tuleva mitoitus 35 lasta yhtä sosiaalityöntekijää kohden on laskettu valtakunnallisen keskiarvon mukaan. Tämä tarkoittaa, että osassa kuntia mitoituksen voimaantulo ei välttämättä aiheuttaisi toimenpiteitä. Tiukemman mitoituksen voimaan tullessa on järjestämisvastuu siirtynyt jo hyvinvointialuille.

- Jos sosiaalityöntekijällä on jo 0–17-vuotiaita asiakkaita laissa säädetty enimmäismäärä, hänelle ei tulisi ohjata muita asiakkaita. Asiasta ei ole esitetty säädettävän vaan asia on todettu esityksessä tavoitetilana. Lausunnoissa esitetään asiasta säätämistä.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kirjaus on tarpeen esityksen tavoitteen tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Tämä tarkoittaa käytännössä yhdennetyn sosiaalityön organisointimallin näkökulmasta sitä, että 0-17 vuotiaita lapsia tulee olla reilusti alle ehdotetun enimmäismäärän, jos sosiaalityöntekijällä on samaan aikaan muita asiakkuuksia. Asiakkuuksien vaativuuden vaihtelun vuoksi kuntien ja hyvinvointialueiden tulee tehdä tilannekohtaista arviointia sosiaalityöntekijän asiakasmäärästä ja sen suhteesta täysi-ikäisten asiakkaiden määrään. Ministeriö viittaa lausunnossa aikaisemmin esitettyyn sosiaalityön organisoinnista. Ministeriö toteaa lisäksi, että sillä ei ole käytettävissä tietoa kuntien edellä tarkoitetuista muista asiakkuuksista ja niiden määristä. Tietopohjan heikkous tekee vaikutusten arvioinnin ja kuntien rahoitukseen liittyvän rahoitusperiaatteen toteuttamisen hankalaksi, jos asiasta säädettäisiin nimenomaisesti.

- Lausunnoissa tuodaan esiin huoli, että esitys ei ulotu täysi-ikäisiin jälkihuollon piirissä oleviin nuoriin, eikä esitys huomioi tilanteita, joissa jälkihuolto muodostaa oman toiminnallisen kokonaisuutensa.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu mitoitus koskisi lastensuojelun asiakkuudessa olevia 0-17 vuotiaita lapsia. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja voimassa oleva lastensuojelulaki asettavat alaikäiset ja heidän suojelunsa erityisasemaan. Molemmat koskevat

alle 18 vuotiaita. Etenkin sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuuta näiden lasten oikeuksien toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että jälkihuollon asiakkuudessa oleville täysi-ikäisille nuorille tulee jo nykysääntelyn (sosiaalihuoltolaki 1301/2014 42 §) mukaan osoittaa omatyöntekijä. Mikäli nuoren katsotaan olevan erityisen tuen tarpeessa, tulee omatyöntekijän olla sosiaalityöntekijä.

Eriytetyssä lastensuojelun sosiaalityön organisointimallissa, jossa sosiaalityöntekijällä voi olla pelkästään jälkihuollon asiakkuuksia (alaikäisten lasten ja täysi-ikäisten nuorten), tulee myös huomioida esityksessä esitetty enimmäisasiakasmäärä.

- Useassa lausunnossa tuodaan esiin sosiaalityöntekijöiden heikko saatavuus ja pysyvyys.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on tiedossa, että mitoitus tulee voimaan haastavassa henkilöstötilanteessa. Lausunnoissa nostettiin esiin huoli parhaillaan käynnissä olevasta opiskeluterveydenhuollon uudistuksesta ja kuraattorien kelpoisuusehdoista, joiden nähtiin voivan osaltaan heikentää sosiaalityöntekijöiden saatavuutta. Ministeriö huomauttaa, että kyseisen esityksen (HE 165/2021 vp) mukaan kuraattorina toimiminen ei edellytä sosiaalityöntekijän pätevyyttä. Esityksen vaikutukset kohdistuvat ennen muuta sosionomi (AMK) koulutuksen suorittaneisiin.

Valviran sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri osoittaa, että laillistettuja sosiaalityöntekijöitä on. Laillistettu sosiaalityöntekijä ammattioikeus on 8203 henkilöllä (kokonaismäärä 24.11.2021). Alle 65-vuotiaita on noin 7500 henkilöä. Uusia laillistettu sosiaalityöntekijä -rekisteröintejä on vuosittain noin 450.

On selvää, että mitoitus edellyttää sosiaalityön koulutuslisäyksiä. Esityksessä ehdotetaankin aloituspaikkoja lisättäväksi 200:lla. Ministeriö haluaa kuitenkin samalla korostaa, että koulutuspaikkojen lisääminen ei ole ainoa käytettävissä oleva keino vastata henkilöstövajeeseen. Suuri haaste on saada jo koulutettuja sosiaalityöntekijöitä valitsemaan lastensuojelu ja pysymään lastensuojelun sosiaalityöntekijöinä. Oleellista on parantaa työn houkuttelevuutta etenkin juuri työn kuormittavuutta vähentämällä. Asiakasmäärän rajaamisella ministeriö arvioikin olevan positiivisia vaikutuksia lastensuojelun sosiaalityön houkuttelevuuteen. Ministeriö muistuttaa, että paraikaa on myös valmisteltavana muutoksia, joilla pyritään vaikuttamaan siihen, ettei lastensuojelun asiakasmärät jatkuvasti kasvaisi. Kuten lausunnoissakin todetaan, jotta lastensuojelun tarvetta voitaisiin aidosti ehkäistä, olisi resursseja kohdennettava perheiden varhaisempaan tukeen riittävästi ja riittävän pitkällä aikavälillä. On myös selvää, ettei ehdotettu mitoitus yksistään ratkaise ja paranna lastensuojelun asiakkaana jo olevien lasten ongelmia vaan tarvitaan myös muita, kuten tukea ja palveluita koskevia muutoksia.

Ministeriö toteaa keväällä lausunnoilla olleen laajan lastensuojelulainsäädännön uudistamisen

osalta, että vaiheistukseen päädyttiin saadun lausuntopalautteen, rajallisen valmisteluajan ja puuttuneen rahoituksen vuoksi. Vaiheistamalla esitykset lasten asemaan on mahdollista tehdä parannuksia aikaisemmin. Ministeriö on samaa mieltä lapsiasiavaltuutetun kanssa siitä, että lausunnoilla keväällä olleessa esityksessä oli ehdotuksia, joilla on mahdollista vaikuttaa lastensuojelun asiakkuuksien määrää vähentävästi. Esityksen jatkovalmistelu on paraikaa käynnissä ja esitys pyritään antamaan eduskunnalle keväällä 2022. Nyt käsillä olevalla ehdotuksella enimmäisasiakasmäärästä voidaan kuitenkin parantaa tällä hetkellä lastensuojelun asiakkuudessa olevien lasten asemaa.

- Kuntaliitto tuo esiin, että sosiaalityöntekijöiden sijaistamisen kelpoisuusvaatimuksia tulisi joustavoittaa.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta sosiaalityöntekijöiden sijaistamisen kelpoisuusvaatimusten joustavoittamista, koska lastensuojelun sosiaalityössä on kyse vaativasta ja erityistä osaamista edellyttävästä asiantuntijatyöstä.

- Lausunnoissa tuodaan esiin, että lainmuutos tulee todennäköisesti lisäämään lastensuojelun valvontaviranomaisten tekemän ohjauksen ja valvonnan tarvetta, jota ei lakiesityksessä ole otettu riittävästi huomioon. Lisäksi THL tuo esiin, että säännösmuutoksen vaikutusten seurannan ja arvioinnin tueksi tarvitaan monitasoisesti toteutettava kansallinen selvitys.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta valvontaviranomaisille erillistä uutta tehtävää henkilöstömitoituksen valvontaan. Valvontaviranomaisille kuuluu kunnan järjestämisvelvoitteen valvonta ja ministeriön näkemyksen mukaan lastensuojelun sosiaalityön resursoinnin valvonta sisältyy tähän tehtävään. Henkilöstömitoituksen toteutumisen valvonta tapahtuisi osana nykyisiä valvontamekanismeja eli osana kuntien omavalvontaa, valvontaviranomaisten toiminnan sekä epäkohtailmoitusten kautta. Mitoituksen myötä odotukset laillisuusvalvonnalle kuitenkin todennäköisesti nousevat. Mitoitus voi myös lisätä valvontaviranomaisten kunnille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta. Edelleen henkilöstön saatavuuden haasteellisuus saattaa heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä. Nämä kaikki on tunnistettu esityksessä. Valviralle ei ole ehdotettu lisäresurssia henkilöstömitoituksen valvontaan, koska sille ei ehdoteta laissa säädettäväksi erillistä valvontatehtävää ja aluehallintovirastot vastaavat ensisijaisesti alueellaan toteutuvasta valvonnasta.

  On kuitenkin otettava huomioon, että järjestämisvastuun siirron myötä valvottavien määrä vähenee merkittävästi. Säädettävän mitoituksen valvonta tulee tapahtumaan osana tulevien 22 hyvinvointialueen järjestämisvelvoitteen valvontaa kuntakohtaisen valvonnan sijaan. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa lisäksi, että esitetyn mitoituksen valvonta ei valvontatyön osalta ole verrannollinen vanhuspalveluiden hoitajamitoituksen valvontaan, joka on toimintayksikkökohtaista valvontaa. On myös huomattava, että 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. Ministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriössä on paraikaa valmisteilla hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (STM057:00/2021).

Ministeriö toteaa lisäksi, että mitoituksen yhtenäisen ja vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi on olennaista huolehtia tiedotuksesta ja seurannasta. Ministeriö tuleekin tukemaan ja seuraamaan 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.

- Lausunnoissa tuodaan esiin, mihin ohjataan ne lapset, jotka eivät mahdu lastensuojeluun. Lausunnoissa todetaan, ettei asiakasmääriä koskeva rajoitus saa johtaa siihen, että asiakkaita siirretään muihin lasten ja perheiden palveluihin tilanteessa, jossa on tarve lastensuojelun tukitoimille.

  Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säännös ei voi esitetyn kaltaisessa tilanteessa muodostua yksittäisen lapsen kohdalla esteeksi lastensuojelun asiakkuudelle. Lapsen oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään huolenpitoon kuten perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tulee turvata kaikissa tilanteissa. Mikäli tällainen tilanne poikkeuksellisesti olisi käsillä, mitoitus saattaisi tilapäisesti ylittyä. Tällöin kunnan ja tulevan hyvinvointialueen tulee toimia aktiivisesti tilanteen korjaamiseksi ja lastensuojelun asiakasmäärän saattamiseksi laissa edellytetylle tasolle.

  Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan poikkeusmahdollisuudesta säätäminen voisi johtaa siihen, että sen sijaan, että asiakasmäärien tilapäisen lisääntymisen hallitsemiseksi lisättäisiin resursseja tai tehtäisiin poikkeusjärjestelyjä (esimerkiksi resurssityöntekijät, johtavien sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet toimia lasten asioista vastaavina sosiaalityöntekijöinä), turvauduttaisiin herkästi lainsäädännön mahdollistamaan poikkeukseen. Mikäli poikkeusmahdollisuudesta säädettäisiin, säännöksen kriteerit tulisi olla riittävän tiukat ja tarkkarajaiset, jotta hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoite ei vesittyisi. Poikkeusmahdollisuudesta säätämisessä tulisi huomioida tilannekohtaisesti poikkeustilanteessa sallittu sosiaalityöntekijäkohtainen enimmäisasiakasmäärä ja poikkeustilanteen sallittu ajallinen enimmäiskesto. Ministeriö huomauttaa lisäksi, että lasten oikeuksien toteutumisen kannalta valvonnan tulisi olla erittäin tehokasta poikkeustilanteissa ja määräajan toteutumisen valvonnasta tulisi todennäköisesti säätää erikseen. Ministeriö korostaa vielä, että poikkeusmahdollisuudesta säätäminen ei ratkaisisi kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden resurssien perusongelmaa ja loisi

pahimmillaan tilanteen, jossa poikkeamismahdollisuuteen turvauduttaisiin toistuvasti.

- Yliopistot tuovat esiin ongelmallisena, että lastensuojelua ja laajemmin sosiaalihuoltoa vaivaa tutkimustiedon ohuus ja myös pirstaleisuus.

  Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy yliopistojen huoleen. Lisäksi lainsäädännön valmistelua vaikeuttaa tietopohjan heikkous. Myös lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti tietopohjan heikkouteen huomiota. Sosiaalityön vähimmäismitoituksesta säätäminen parhaimmillaan turvaa lastensuojelussa työskenteleville sosiaalityöntekijöille aikaa myös rakenteellisen sosiaalityön toteuttamiselle, joka voi osaltaan edesauttaa tietopohjan vahvistumista. Ministeriö toteaa myös, että tulevien hyvinvointialueiden on seurattava alueidensa lastensuojelun tilaa ja tarvetta.