

**Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaalihuoltolaki. Lain tarkoitus on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä.

Asiakaskeskeisyyden vahvistamiseksi laissa määriteltäisiin ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Asiakkailta olisi oikeus niihin palveluihin, joilla turvataan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys. Tavoitteena olisi mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki. Pidempiaikaiset palvelut turvattaisiin niitä tarvitseville.

Osa lastensuojelun avohuollon tukitoimista siirtyisi sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Tavoitteena olisi madaltaa tuen hakemisen kynnyksiä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta olisi uusi kunnalle määritelty tehtävä. Lisäksi lapsiperheille olisi järjestettävä välttämätön kotipalvelu.

Laissa määriteltäisiin keskeisiä kunnissa jo käytössä olevia palveluja kuten sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus sekä tilapäisen asumisen järjestäminen. Liikkumista tukevat palvelut pitäisivät sisällään muun muassa saattajapalvelut, ryhmäkuljetukset sekä korvauksen taksilla, invataksilla tai muulla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta.

Esitykseen sisältyy kaikessa sosiaalihuollossa sovellettavia asiakasprosessia koskevia säännöksiä, joilla nopeutettaisiin asiakkaan ohjautumista tarvittavien palvelujen piiriin, lyhennettäisiin asiakkuuksien kestoa ja turvattaisiin palvelut niille asiakkaille, jotka eivät ole oikeutettuja sosiaalihuollon palveluihin erityislainsäädännön perusteella. Kaikilla sosiaalihuollon asiakkailla olisi oikeus saada tarvittaessa palvelutarpeensa arvioiduksi ja asiakkaalle nimettäisiin omatyöntekijä. Asiakkuuden alussa tehtävä palvelutarpeen arvi-

ointi korvaisi osin nykyiset asiakassuunnitelmat. Laki edistäisi myös yhteisten suunnitelmien tekemistä.

Rakenteellista sosiaalityötä hyödynnettäisiin sosiaalisten ongelmien korjaamiseen ja ehkäisemiseen. Lakiluonnokseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla parannettaisiin yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden toimialojen kesken. Lisäksi selkeytettäisiin yhteisissä palveluissa sovellettavia säännöksiä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten, nuorten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen saaminen ja perusoikeuksien toteutuminen turvattaisiin sosiaalityöntekijän tuen, monialaisen yhteistyön ja koko sosiaalihuoltoa koskevan yhteisen päätöksentekomenettelyn avulla. Sosiaalisella kuntoutuksella tuettaisiin nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan.

Palvelujen laadun varmistamiseksi laissa säädettäisiin omavalvonnasta sekä sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvien ilmoitusvelvollisuudesta.

Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi määräaikaa oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pidennettäisiin 14 vuorokaudesta 30 päivään ja valituslupajärjestelmä tulisi käyttöön nykyisen pääsäännön mukaisen valituskiellon asemesta.

Esitykseen sisältyy ehdotus lastensuojelulain muuttamiseksi. Lastensuojelun asiakkuus alkaisi vasta, kun selvitysten perusteella todettaisiin, että lapsella on lastensuojelun tarve tai kun lapselle tai hänen perheelleen annettaisiin lastensuojelun palveluja tai tukitoimia.

Lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettaisiin. Lapsi voitaisiin sijoittaa kiireellisesti vain, jos huostaanoton edellytykset täyttyisivät ja lapsi olisi välittömässä vaarassa tai sijoituksen aikana olisi käytettävä rajoituksia. Kiireellisen sijoituksen sijaan voisi käyttää avohuollon sijoitusta ja muita avohuollon tukitoimia. Uudistus vähentäisi vas-

tentahtoisia toimenpiteitä ja samalla hallintotuomioistuinten työmäärää.

Jälkihuollossa olevien lasten ja nuorten oikeutta asumisen ja toimeentulon turvaan selkeytettäisiin.

Lasten kanssa toimivien ammattilaisten ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin. Rikostutkinnan nopeuttamiseksi niillä ammattilaisilla, joilla on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, olisi jatkossa velvollisuus tehdä ilmoitus myös suoraan poliisille epäiltäessä lapsen pahoinpitelyä. Myös tull, rajavartio-

laitos ja ulosottoviranomainen olisivat jatkossa velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2015 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

Kotipalvelua koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo 1 päivästä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	3
YLEISPERUSTELUT	7
1 JOHDANTO	7
1.1 Sosiaalihuoltojärjestelmä	7
1.2 Sosiaalihuollon uudistamisten haasteet	9
2 NYKYTILA	10
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	10
Perustuslain säännökset ja sosiaalihuolto	10
Sosiaalihuollon järjestämisvastuu	12
Sosiaalihuollon tehtävät	14
Lastensuojelu	42
Sosiaalihuollon henkilöllinen soveltamisala	51
Sosiaalihuollon asiakkuus ja asiakkaan palvelutarpeeseen vastaaminen	52
Sosiaalihuollon henkilöstö	55
Moniammatillinen yhteistyö	57
Tietosuoja ja oikeusturva	59
Sosiaalihuollon laatu ja valvonta	62
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	64
Ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet	64
Ruotsi	68
Tanska	69
Iso-Britannia	69
Hollanti	70
2.3 Nykytilan arviointi	71
Sosiaalihuollon muuttunut toimintaympäristö	71
Sosiaalipalvelujen toimivuus väestön näkökulmasta	74
Sosiaalihuoltolain toimivuus	75
Sosiaalihuollon henkilöstövoimavarat	76
Sosiaalihuolto ja talous	78
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	80
3.1 Sosiaalihuollon tehtävä, tavoite ja funktio - millaista sosiaalihuollon tulisi olla?	80
3.2 Esityksen tavoitteet	80
3.3 Toteuttamisvaihtoehdot	81
3.4 Keskeiset ehdotukset	83
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	84
4.1 Taloudelliset vaikutukset	84
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	89
4.3 Sukupuolivaikutukset	90
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	90
5 ASIAN VALMISTELU	93
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	93
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	94
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	94
YKSIYTISSKOHTAISET PERUSTELUT	95
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	95
1.1 Sosiaalihuoltolaki	95

1 luku	Yleiset säännökset	95
2 luku	Hyvinvoinnin edistäminen	100
3 luku	Sosiaalipalvelut	102
4 luku	Sosiaalihuollon toteuttaminen	121
5 luku	Palvelujen laadun varmistaminen	140
6 luku	Muutoksenhaku	142
7 luku	Erinäiset säännökset	143
1.2	Laki lastensuojelulain muuttamisesta	144
1.3	Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta	151
1.4	Laki sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta.....	154
1.5	Laki kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta	154
1.6	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta.....	154
1.7	Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta	154
1.8	Laki päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta	154
1.9	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta	155
1.10	Laki mielenterveyslain 3 §:n muuttamisesta	155
1.11	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta	155
1.12	Laki toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.....	155
1.13	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	155
1.14	Laki kuntouttavasta työvoimasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta	155
1.15	Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta.....	155
1.16	Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta	155
1.17	Laki omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta	155
1.18	Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta	156
1.19	Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta	156
1.20	Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	156
1.21	Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta	156
1.22	Laki valmiuslain 88 §:n muuttamisesta	156
1.23	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta.....	156
2	VOIMAANTULO	156
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	156
	LAKIEHDOTUKSET	160
	Sosiaalihuoltolaki.....	160
	Laki lastensuojelulain muuttamisesta	176
	Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta	182
	Laki sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta	184
	Laki kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta.....	185
	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta..	186
	Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta.....	187
	Laki päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta	188
	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta	189
	Laki mielenterveyslain 3 §:n muuttamisesta.....	190

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta	191
Laki toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	192
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	193
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta	194
Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta	195
Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta	196
Laki omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta	197
Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta	198
Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta	199
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	200
Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta	201
Laki valmiuslain 88 §:n muuttamisesta	202
Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta	203
LIITE	204
RINNAKKAISTEKSTIT	204
Laki lastensuojelulain muuttamisesta	204
Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta	218
Laki sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta	222
Laki kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta	223
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta ..	224
Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta	225
Laki päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta	227
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta	228
Laki mielenterveyslain 3 §:n muuttamisesta	229
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta	230
Laki toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	231
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	232
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta	233
Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta	234
Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta	235
Laki omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta	236
Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta	237
Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta	238
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	239

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta	240
Laki valmiuslain 88 §:n muuttamisesta	242
Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta	243

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

1.1 Sosiaalihuoltojärjestelmä

Hyvin toimiva sosiaalihuolto ja siihen liittyvä palvelujärjestelmä ovat keskeinen osa ihmisten hyvinvoinnin ja perusoikeuksien toteuttamista. Sosiaalihuollon järjestämisen perusta on perustuslaissa, erityisesti sen 19 §:ssä. Se turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja asettaa julkiselle vallalle velvoitteen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Lisäksi säännös velvoittaa julkisen vallan edistämään väestön terveyttä ja jokaisen oikeutta asumiseen sekä tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on suurelta osin peräisin 1980-luvulta. Kuitenkin jo 1970-luvulla tuli voimaan joitakin edelleen voimassa olevia lakeja, kuten lasten päivähoidosta annettu laki (36/1973, *jäljempänä päivähoitolaki*) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977, *jäljempänä kehitysvammalaki*). Myös monien 1980-luvun uudistusten valmistelu aloitettiin 1970-luvulla. Ajattelulle oli tuolloin tyypillistä kehitysoptimismi ja suunnittelu-usko sekä sosiaalihuollossa pyrkimys irrottautua pakkoauttamisesta. Selkeimmin aikakauden ajattelua edustaa edelleen voimassa oleva sosiaalihuoltolaki (710/1982), joka tuli voimaan vuoden 1984 alusta rinnan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (677/1982), niin sanotun Valtava-uudistuksen kanssa.

Sosiaalihuoltolaki sisältää säännökset sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuudesta, hallinnosta ja menettelystä sosiaalihuolto toteutettaessa. Lain säätämisen aikaan sosiaalipalvelut eivät olleet sosiaalihuoltoa koskevassa ajattelussa samalla tavalla hallitsevassa asemassa kuin tänä päivänä, vaan laissa ja sen esitöissä annettiin merkittävää painoa myös neuvonnalle, ohjaukselle, tiedotukselle, koulutukselle, tutkimukselle ja kehittämiselle. Sosiaalihuoltolaki on kuitenkin määrittänyt sosiaalihuollon kokonaisuutena, josta palve-

lut muodostavat melko keskeisen osan. Laikiin on sen voimassaolon vuosikymmeninä tehty monia poistoja ja lisäyksiä ja lain alkuaan kohtuullisen selkeä rakenne on rikkoutunut ja sisältö muuttunut vaikeasti hahmotettavaksi. Siten lain käytännön toimintaa ohjaava vaikutus on vuosien mittaan kaventunut.

Sosiaalihuoltolakiin on sen voimaantulon jälkeen tehty lukuisia yksittäisiä eri asia- tai asiakasryhmiä koskevia lisäyksiä. Esimerkiksi vuonna 1995 täsmennettiin avo- ja laitoshoidon määrittelyä tavoitteena muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne aiempaa avohoitopainotteisemmaksi. Vuosina 1992, 1997 ja 2001 omaishoitoa, omaishoidon tukea ja omaishoitajan lakisääteistä vapaata koskevaa sääntelyä lisättiin asteittain ja omaishoidon tuesta annettiin lopulta oma lakinsa (937/2005, *jäljempänä omaishoitolaki*) vuonna 2005. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännökset vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä tukevasta toiminnasta ja vammaisten henkilöiden työtoiminnasta vuonna 2002. Tavoitteena oli parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja nostaa heidän työhön osallistumisensa nostamiseksi lähemmäs muun väestön työllisyysastetta.

Uutena sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapana sosiaalihuoltolakiin otettiin palveluseteliä koskevat säännökset vuonna 2004. Niissä säännellään yksityiskohtaisesti kotona annettavissa palveluissa käytettävästä palvelusetelistä. Yleisemmät järjestämistapaa koskevat säännökset sisältyvät vuonna 2009 voimaan tulleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin (569/2009). Vuonna 2006 sosiaalihuoltolakiin otettiin myös rajoitettuja tilanteita koskeva subjektiivinen oikeus palvelutarpeen arviointiin.

Sosiaalihuoltolaki säädettiin yleislaiksi. Siihen sulautettiin ja sillä kumottiin joitakin sosiaalihuoltoa säänteleviä lakeja, kuten sosiaalihuollon hallintolaki (34/1950), kasvatusneuvolalaki (568/1971) sekä laki kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/1966). Erityislaikkeina voimaan jäivät kuitenkin tuolloin verrattain tuoreet edelleen voimassa olevat päi-

vähoitolaki ja kehitysvammalaki. Päivähoitolain säätäminen merkitsi aikoinaan sosiaalihuollossa pitkää harppausta kohti universaalia palvelujärjestelmää. Näitä lakeja on vuosien kuluessa muutettu useasti.

Välittömästi sosiaalihuoltolain jälkeen 1980-luvulla uudistettiin myös lastensuojelulaki (683/1983), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki (380/1987, *jäljempänä vammaispalvelulaki*) ja päihdehuoltolaki (41/1986). Päivähoidon valintaoikeutta laajennettiin 1990-luvulla lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetulla lailla (1128/1996). Toimeentulotukea koskevat säännökset erotettiin sosiaalihuoltolaista omaksi toimeentulotuesta annetuksi laiksi (1412/1997) vuonna 1998. Lakiin koottiin uudistettuna sosiaalihuoltolakiin ja sen perusteella annettuun valtioneuvooston päätökseen sisältyneet viimesijaista toimeentuloa koskevat säännökset. Kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteistyötä pitkäaikaistyöttömän palvelujen järjestämisessä sääntelevä kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki (189/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Vuonna 2003 säädettiin sosiaalisesta luototuksesta annettu laki (1133/2002). Uudistettu lastensuojelulaki (417/2007) tuli voimaan vuonna 2008.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) sisältävät sosiaalihuollon rahoitusta ja järjestämistapoja koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki tuli voimaan vuonna 1993 korvaten niin sanotun Valtava-lain. Lain myötä valtionosuusjärjestelmässä siirryttiin laskennalliseen valtionosuuteen ja kuntien toimintavapautta sosiaalihuollon järjestämisessä laajennettiin. Samaan aikaisesti valtionosuusuudistuksen kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut kerättiin kattavasti yhteen, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992, *jäljempänä asiakasmaksulaki*). Vuoden 2010 alusta alkaen voimassa ollut, sosiaali- ja terveys- sekä opetushallinnon yhteinen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki on keskeisiltä osin korvannut sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslain.

Myös sosiaalihuoltolakiin alkujaan sisältyneet yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ja asiakkaan asemaa koskevat säännökset eriytettiin vähitellen omiksi laeikseen. Vuonna 1997 tuli voimaan yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettu laki (603/1996). Lain säätäminen johtui tarpeesta tehostaa viranomaisvalvontaa yksityisen toiminnan lisääntyessä. Sosiaalihuoltolakiin ja eräisiin erityislakeihin sisältyviin säännöksiin perustuva valvonta oli vaikeasti hahmotettavissa. Vuonna 2011 tuli voimaan uudistettu yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki (922/2011).

Asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, *jäljempänä asiakaslaki*) säätämisen taustalla vaikutti sosiaalihuoltolakiin sisältyvien asiakkaan asemaa sääntelevien säännösten lähtökohta, jonka koettiin olevan keskeisesti viranomaisen eikä asiakkaan näkökulman. Lisäksi asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset eri laeissa muodostivat vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Uuden lain tarkoituksiksi asetettiin asiakaslähtöisyyden ja asiakassuhteen luotamuksellisuuden edistäminen, kuten myös asiakkaan oikeus hyvään kohteluun. Siihen sisällytettiin sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet.

Sosiaalihuollon asiakkaan tarpeisiin perustuen vuonna 2005 säädettiin myös laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005, *jäljempänä kelpoisuuslaki*). Lakia säädettäessä tavoitteena oli, että sosiaalihuollon henkilöstön ammatillinen osaaminen perustuu ensisijaisesti asiakkaiden palvelutarpeisiin. Henkilöstön riittävä koulutus ja ammatillinen osaaminen edistävät sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä varmistavat palvelujen laatua muutoinkin.

Lokakuussa 2000 tuli voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun ja sosiaaliturvakortin kokeilusta annettu laki (811/2000). Kokeilua on jatkettu elokuun 2015 loppuun. Lain tavoitteena on saada kokemuksia saumattoman palveluketjun järjestämisestä sekä siitä, miten tietoteknologian hyödyntämistä voidaan parantaa vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja muun sosiaaliturvan asiakkaiden tarpeita. Lisäksi koke-

muksia kerätään siitä, miten tietoteknologiaan käytettäviä varoja voidaan toiminnassa kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sosiaalihuollon toimintakentästä ja asiakasryhmien tarpeisiin vastaamisesta on siten säännelty jokseenkin epätasaisesti. Voimassa oleva, erityisesti vanhempi palveluja koskeva lainsäädäntö kohdistuu myös suurelta osin kuntiin: palveluista on säädetty lähinnä asettamalla kunnille tehtäviä ja velvoitteita. Uudemmassa lainsäädännössä taas asiakkaiden asema ja oikeudet painottuvat enemmän. Lainsäädäntö on ollut melko tiukasti sektori-kohtaista, mikä ainakin jossain määrin on osaltaan ohjannut käytäntöä asiakasryhmäkohtaiseen sektoroituneeseen työtapaan.

Sosiaalihuollon lainsäädännön lisäksi sosiaalihuollon toteuttamiseen, järjestämiseen ja tuottamiseen, sekä asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin vaikuttaa myös yleislainsäädäntö, kuten kuntalaki (365/1995), hallintolaki (434/2003), henkilötietolaki (523/1999), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (521/1999, *jäljempänä julkisuuslaki*) ja julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007), sekä osin muiden toimialojen lainsäädäntö.

Sosiaalihuollon lainsäädännön kehittämistä voidaan tarkastella myös laajempina kokonaisuuksina, mitä yksittäisten säädösten tarkastelu osoittaa. Esimerkiksi 1970-luvun ja 80-luvun alun valmistelu on aikansa perusteellisen komiteatyöskentelyn tulosta. Jo 1980-luvun alussa sosiaalihuoltolakia valmisteltaessa oli tavoitteena päästä pitkällä aikavälillä sosiaalihuollon lainsäädännössä ehyempään kokonaisuuteen. 1990-luvulla kiinnitettiin laajamittaisemmin huomiota asiakkaan ja potilaan asemaan säätämällä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunkäyttäjän oikeuksia ja kohtelua koskevaa lainsäädäntöä. 2000-luvun alkupuolella valmistelua on toteutettu osana palvelulainsäädäntöhanketta, jonka tarkoituksena oli myös arvioida sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita kokonaisuutena ja pidemmällä aikavälillä. Viimeisin laajamittainen uudistamishanke on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä käynnistetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja sisältöä koskeva valmistelukokonaisuus, jonka

osa nyt valmisteltava sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen on.

1.2 Sosiaalihuollon uudistamisten haasteet

Sosiaalihuollon peruspalvelut eivät toimi riittävän hyvin kaikissa kunnissa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden keskinäisessä yhteistyössä ja perus- ja erityistason palvelujen välisessä yhteistyössä ja työnjaossa on parannettavaa. Palveluiden alueelliset laatu- ja saataavuuserot ovat merkittäviä. Jatkuvasti kehittyvät sosiaalihuollon menetelmät ja asiakkaiden liikkuvuus edellyttävät palvelujärjestelmältä yhä parempaa toimivuutta.

Sosiaalihuoltoa säätelevää lainsäädäntöä uudistettaessa on otettava huomioon yhteiskuntaan ja ihmisten toimintaympäristöön liittyvät muutokset. Vaikka sosiaalihuoltolain peruslähdekohdat sääntelyn hajanaisuudesta huolimatta ovat säilyneet, näkemykset yhteiskunnasta ja sosiaalihuollon toimintaympäristöstä ovat muuttuneet merkittävästi. Palvelujärjestelmän kestävyysnäkökulmasta haasteina ovat rakenteiden ja rahoituksen pirstaleisuus, heikentyneet peruspalvelut ja vajavainen yhteistyö palvelujärjestelmän eri osien ja tasojen välillä. Tuoreimman sosiaali- ja terveystietomuksen mukaan (2010) kolme suurinta haastetta sosiaalihuollon toteuttamisessa ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen eheyden ylläpitäminen, väestön elintapojen muutokset sekä tuloerojen kasvuun ja köyhyyteen liittyvät ongelmat. Palvelut ja erityisesti sosiaalipalveluihin kohdistuvat kehittämistarpeet nousivat kertomuksessa keskeiselle sijalle.

Valtakunnallisesti kasvaneet väestön hyvinvointi- ja terveyserot näkyvät selkeästi sosiaalihuollon piirissä. Köyhyyden lisääntyminen, pitkäaikaistyöttömyyden kääntyminen uudelleen kasvuun ja epätyypillisten työsuhteiden yleistäminen ovat lisänneet monien ihmisten elämän epävarmuutta ja syrjäytymisen uhkaa. Huolestuttavaa on myös se, että hyvinvointia ja terveyttä heikentävät elämäntavat ja ongelmat siirtyvät perheissä seuraavalle sukupolvelle. Vanhempien hyvinvoinnilla ja perheen elinolosuhteilla on tutkimusten mukaan ratkaisevan tärkeä vaikutus lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Keskeisin

ongelma on, että lasten ja nuorten hyvinvointi eriytyy ja pahoinvointi kasautuu, mikä voi lisätä sukupolvelta toiselle siirtyviä ongelmia ja johtaa väestönosan pitkäaikaiseen syrjäytymiskehitykseen.

Suomen erityisenä haasteena on nopea väestön ikääntyminen, jonka haasteet heijastuvat yhteiskunnan kaikille sektoreille ja erityisesti sosiaalihuoltoon. Monikulttuurisuuden lisääntyminen luo myös uudenlaisia haasteita sosiaalihuoltoon ja ylipäänsä yhteiskunnan monimuotoistuminen edellyttää uusien toimintatapojen omaksumista erityisryhmien tarpeiden huomioimisessa.

Olenlaisena osana sosiaalihuollon uudistamistarpeisiin ja -haasteisiin liittyvät muutokset yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa ja siihen liittyvässä tahtotilassa. Sosiaalihuoltolain voimassaolon ensimmäisenä vuosikymmenenä kavennettiin väestön tulo- ja hyvinvointieroja vahvoilla sosiaalipoliittisilla toimilla. Viime vuosina on enenevässä määrin keskusteluissa alettu korostaa yksilön ja perheen vastuuta ja yhteiskunnan vastuun ja roolin rajoittamista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu ja sen edellyttämät muutokset palvelurakenteessa ovat suurimpia tulevaisuuden haasteita sen ohella että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tarve lisääntyy ja saatavuus sekä kunnallisella että yksityisellä sektorilla tulee jatkossa vaikeutumaan. Samaan aikaan paikallisten ja alueellisten palvelurakenteiden muutosten kanssa kansallinen hyvinvointipolitiikka on kytkeytynyt yhä enemmän eurooppalaiseen ja globaaliin kehukseen tuoden sosiaalipalvelujen kentälle runsaasti uudenlaisia toimijoita ja talous- ja kilpailukykytavoitteiden asema yhteiskuntapolitiikassa on korostunut.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain säännökset ja sosiaalihuolto

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa yksilöille turvatut perus- ja ihmisoikeudet asettavat keskeisiä reunaehdoja sosiaalihuollon uudistamiselle. Kyse on jokaiselle kuuluvista, universaaleista, perustavanlaatui-

sista ja luovuttamattomista oikeuksista. Ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöömme, erityisesti perusoikeuksien ulottuvuutta ja sitovuutta koskeviin perusratkaisuihin, yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun ja käsitteisiin sekä perusoikeuksien aineellisen alan määrittämiseen. Sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista perusoikeusjärjestelmän mennessä osin pidemmälle ja antaessa yksilön oikeuksille eräissä suhteissa tehokkaampaa suojaa korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä. Toisaalta perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet sallivat. Täten ihmisoikeussopimukset määrittävät lopulta myös kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.

Perustuslain 1 §:n 2 momenttia voidaan pitää lähtökohtana kaiken julkisen vallan velvollisuuksien sisällön arvioimiselle. Siihen sisältyy valtiosäännön taustalla olevina perustavanlaatuisina arvoina ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen korostaa myös perusoikeuksien keskeistä asemaa valtiosäännössä. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen piiriin kuuluu säännöksen perustelujen mukaan monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus (HE 309/1993 vp). Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä korostaa myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

Sosiaalihuollon näkökulmasta tietyt perusoikeudet asettuvat muita perusoikeuksia keskeisempään asemaan. Sosiaalihuollon tosiasiallisen saatavuuden ja heikoimpien asiakasryhmien aseman turvaamisen näkökulmasta erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 7 §:n oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja 21 §:n oikeusturvaa koskevalla sääntelyllä on korostunut merkitys. Keskeisin säännös on 19 §, joka määrää oikeudesta sosiaaliturvaan.

Perustuslain 19.1 § takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ihmisarvoisen elämän edellyttämän

turvan saavuttamiseksi tilanteissa, joissa henkilö ei siihen itse kykene. Yksilön omavastuu on siten ensisijaista. Tukeen kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse on julkiseen valtaan kohdistuvasta yksilöä koskevasta vastuusta. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäisuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Säännöksessä ei ole kyse ainoastaan sosiaaliturvasta, vaan se edellyttää myös ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä. Sosiaalihuollon kannalta kyse on sen tukijärjestelmistä, muun muassa lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huollossa ihmisarvoisen elämän perusedellytysten luojana (HE 309/1993 vp). Oikeutta toteuttavaa alemman tasoista sääntelyä on olemassa erityislainsäädännössä ja lisäksi erityinen järjestämisvelvollisuus on sosiaalihuoltolain 15 §:ssä turvattujen kiireellisten palvelujen järjestämiseen. Oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien lainvalvojen ratkaisukäytännössä (esimerkiksi OKA dnro 1052/1/06) on lähdetty siitä, että lainkohdassa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoisen elämän” turva on hyvin perustein tulkittavissa tarkoittavan jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti.

Perustuslain 19.2 §:ssä todetaan, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksen tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Toisaalta 2 momentissa perustoimeentulon turvaa ei säädetä perustuslain tasoiseksi yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisen lain tasolla.

Perustuslain 19.3 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksessä ei määritellä sosiaa-

li- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa eikä myöskään määritellä henkilön omaa vastuuta palveluiden saavuttamisesta.

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittävät palvelut eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä samaistu kuitenkaan 19 §:n 1 momentin viimesijaiseen turvaan. Sosiaalihuollon järjestämisessä säännös asettuu keskeiseen asemaan ratkaistaessa kysymystä siitä, kuinka riittävät, mutta myös välttämättömät, sosiaali- ja terveyspalvelut pystytään toteuttamaan koko maassa. Sosiaalihuollon palvelujen laatua ja riittävyyttä tulee tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kannalta, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asetettu velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Julkisen vallan on lisäksi tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19.4 §:ssä asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin. Kuitenkin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/87), lastensuojelulain (417/2007) ja sosiaalihuoltolain säännöksillä oikeus asumiseen on säädetty eräissä erityistilanteissa yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi.

Myös muilla perusoikeuksilla on merkitystä sosiaalihuollon järjestämistä ja sisältöä tarkasteltaessa. Perustuslain 9 § kattaa kaikki yksilön tahdonvapauden kannalta keskeisen liikkumisvapauden osa-alueet. Yksityiselämän suoja, josta säädetään perustuslain

10 §:ssä, turvaa jokaisen yksityiselämän, kunnan ja kotirauhan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Oikeuden piiriin kuuluu myös julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 15 § suojaa jokaisen omaisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta ratkaistaessa sekä asiakkaiden ja kotitalouksien maksuosuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, etteivät palveluista perittävät maksut saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus on turvattu perustuslain 18 §:ssä.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu on kunnalla. Sosiaalihuollon järjestämisessä lähtökohtana on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:ssä määritelty vastuu sosiaaliturvasta. Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n nojalla kunta voi järjestää sosiaalihuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa sekä olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Tehtävien hoitamisessa tarvittavia palveluja kunta voi hankkia valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi sosiaalihuoltolain 29 a—g §:ssä säädetään palvelusetelistä, joka voidaan antaa palvelunkäyttäjälle. Palvelusetelillä kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyt etuudet, riittävät sosiaalipalvelut, tulevat turvattavaksi pääsääntöisesti määrärahasidonnaisina eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina oikeuksina. Mää-

rärahasidonnaisilla eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla palveluilla tarkoitetaan palveluja, joka voidaan toteuttaa talousarvion puitteissa. Kuntalain 65 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja ja varaamaan niihin riittävän määrärahan. Yleisenä periaatteena kuitenkin on, että palvelun tarve tulee näissäkin tilanteissa arvioida yksilöllisesti eikä palvelua voida evätä pelkästään määrärahan puutteen vedoten.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin tuen tasoa ei ole määritelty lain esitöissä muutoin kuin siten, että jokaisella tulee olla mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp). Tämä taso ei määräydy kuitenkaan siten, että yhteiskunnan tulisi vastata kaikista tai edes merkittävästä osasta kustannuksia. Tuen tulee kuitenkin kohdistua perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus huomioiden kaikkiin yksilöihin.

Koska määrärahat ovat rajallisia, käytännössä sekä kunnissa että kansallisella tasolla tehdään priorisointia järjestettävien palvelujen toteuttamisesta. Priorisointi voi johtaa ihmisten yhdenvertaisuuden vaarantumiseen. Määrärahojen jakoa ohjaa käytännössä osaltaan se, kuinka vahvoina eri oikeudet on lain-säädännössämme tunnustettu.

Subjektiiivisella oikeudella eli kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla palveluilla tarkoitetaan yleensä palveluita tai etuutta, joita jokainen säädetyt edellytykset täyttävä on oikeutettu saamaan palveluun tai etuuteen varatuista määrärahoista riippumatta. Tällaisia ovat esim. oikeus toimeentulotukeen ja eräät vaikeavammaisille tarkoitetut palvelut. Viranomaisen ei siten voi itsenäisesti päättää velvoitteen toteuttamisesta, sisällöstä tai alasta. Subjektiivinen oikeus on periaatteessa suojattu taloudellisista suhdanteista johtuvilta tulkintojen heilahduksilta.

Ehdottoman rajan vetäminen subjektiivisten oikeuksien eli kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden ja määrärahasidonnaisen oikeuksien eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden väliin ei ole aina yksiselitteistä. Subjektiiivisia oikeuksia on saatettu ohittaa

esimerkiksi tilanteessa jossa ei ole voitu kiistatta todeta, onko kyse subjektiivisesta oikeudesta. Lisäksi oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnan mitoittaessa talousarviossaan jonkin yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisuuteen kuuluvien lakisääteisten tehtävien piiriin kuuluvaan palvelutoimintaan osoittamansa määrärahat kunnassa esiintyvää tarvetta selvästi alhaisemmaksi, kunta ei voi yksittäistapauksessa vedota määrärahojen puutteeseen hakemuksen hylkäämisperusteena (KHO 1997:90). Asukkaiden yhdenvertaisuus ja yksilöiden tarpeet huomioon ottaen kunnat voivat jollain tasolla säännellä palvelujen antamiskynnystä tai laatutasoa pyrittäessä turvaamaan määrärahojen riittävyttä.

Yksityiset järjestöjen ja yritysten tuottamat sosiaalipalvelut muodostavat merkittävän osan kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen kokonaisuudesta ja yksityisten sosiaalipalvelujen kasvu jatkuu edelleen. Uusimmat Terveyden- ja hyvinvointilaitoksen tuottamat tiedot ovat vuodelta 2010, jolloin yksityisiä sosiaalipalveluja tuotti 4 350 toimintayksikköä. Yleisimmät alat laitospalveluista olivat ikääntyneiden palveluasuminen, vammaisten, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten asumispalvelut sekä lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito. Yksityisistä sosiaalihuollon palveluista yleisimmät olivat ikääntyneiden ja vammaisten kotipalvelut sekä lasten päivähoito, joka siirtyi vuoden 2013 alusta lakimuutoksen (909/2012) myötä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Yksityiset palveluntuottajat eli järjestöt ja yritykset tuottavat lähes kolmasosan sosiaalipalveluista.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n perusteella sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Kuntayhtymän huolehtijassa kahden tai useamman kunnan sosiaalihuollosta, sen on asetettava vastaava toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin toimielimen alaisille viranhaltijoille

henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Viranhaltijalle, jolle toimitella on tehtävän määrännyt, on lain 12 §:n nojalla oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää myös kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään kunnan sosiaalihuollon toimintaedellytyksistä henkilöstön ja toimitilojen osalta. Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnassa on oltava sosiaalihuoltolain 10 §:n mukaisesti sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä. Lisäksi jokaisen kunnan käytävissä tulee olla asiakastyöhön osallistuvia sosiaaliohjaajia. Sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään kelpoisuuslaissa.

Sosiaalihuollon kehittämisessä on huomioitava, että perustuslain 121 §:n mukaan kunnilla on itsehallinto ja kunnille voidaan säätää tehtäviä ainoastaan lailla. Itsehallinnon perustuslaillinen asema turvaa erityisesti kuntien asemaa ja tehtäväkenttää suhteessa valtioon. Vaikka sosiaalihuolto onkin osoitettu kuntien tehtäväksi erityislainsäädännöllä, vakiintuneen tulkinnan mukaan kunta hoitaa myös erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä itsehallintonsa nojalla. Pääsääntöisesti hallinnon yleisiä perusteita koskeva sääntely tulisi olla kuntalaissa ja vain poikkeustapauksissa erityislainsäädännössä.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat paikalliseen demokratiaan perustuva päätöksenteko, jolla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa toimielimiin, kunnan verotusoikeus ja siihen liittyvä vastuu tehtävien rahoituksesta sekä vastuu siitä, että lailla säädettyjä palveluja on kunnan asukkaiden saatavilla. Tämä rajoittaa asetusten ja muiden lakia alemmanasteisten ohjausvälineiden käyttöä valtion ja kuntien välisessä suhteessa. Lakisääteisten tehtävien rahoitukseen liittyvän kustannusvastaavuus- ja rahoitusperiaatteen mukaisesti lainsäätäjän on turvattava kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selvittää lailla osoitettujen tehtävien hoitamisesta.

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen on parhaillaan käynnissä. Uudistusta ohjaa tällä hetkellä määräaikainen suunnittelulaki, kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (169/2007, *jäljempänä puitelaki*), jonka mukaan perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalipalveluista vastaa eräin poikkeuksin vähintään 20 000 asukkaan kunta tai useamman kunnan muodostama yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta-alueiden vaihtoehtoisia organisointimuotoja ovat kuntayhtymä ja isäntäkuntamalli. Isäntäkuntamallissa yksi kunta hoitaa tehtäviä sopimuksen nojalla myös muiden kuntien puolesta. Kuntayhtymä on jäsenkuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella perustettu jäsenkunnistaan erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka hoitaa jäsenkuntiensa puolesta perussopimuksen mukaisia tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus

Hallituspuolueet sopivat 23 päivänä maaliskuuta 2014 yhdessä oppositiopuolueiden kanssa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksesta. Tarkoitus on järjestää kaikki sote-palvelut viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta, ja ne tukeutuvat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin.

Sosiaalihuollon tehtävät

Sosiaalihuoltolain 13 §:n nojalla kunnan tulee sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä huolehtia sosiaalipalvelujen järjestämisestä, sosiaaliavustusten suorittamisesta ja sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle sekä ohjauksen, neuvonnan ja tiedotustoiminnan järjestämisestä sosiaalihuoltoon ja muuhun sosiaaliturvaan sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. Kunnan tulee lisäksi toimia alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Osa sosiaalihuoltoon kuuluvista palveluista on määritelty sosiaalihuoltolaissa (17.1 §) ja osasta sosiaalipalveluja ja niiden saamispe-

rusteista on omat väestö- tai asiakasryhmäkohtaiset erityislakinsa (17.2 §), jotka määrittävät sosiaalihuollon sisältöä oman erityisalueensa osalta huomattavasti yleislakina toimivaa sosiaalihuoltolakia laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Sosiaaliavustusten suorittaminen on vaiheittain siirretty kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Viimeisen kuntien vastuulla olleen sosiaaliavustuksen, elatustuen, maksatus siirrettiin Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuonna 2009.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momenttiin sisältyviä palveluja, joiden järjestämisestä kunnan on sosiaalihuoltolain mukaisesti huolehdittava, ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Kyse on kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen järjestämisestä eli pääsääntöisesti määrärahasidonnaisten oikeuksien toteuttamisesta.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityis-huollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palvelujen, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden sekä omaishoidon tuen ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettyistä tehtävistä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

Jos sosiaalihuollon asiakas tarvitsee kuntoutusta, jota ei ole säädetty sosiaalihuollon tehtäväksi tai jota ei ole tarkoituksenmukais-ta järjestää sosiaalipalveluna, sosiaalihuollon tehtävänä on 17 §:n 3 momentin mukaan huolehtia siitä, että asianomaiselle annetaan tietoja muista kuntoutusmahdollisuuksista ja että hänet ohjataan tarpeen mukaan terveydenhuolto-, työ- ja elinkeino- tai opetusviranomaisen taikka Kansaneläkelaitoksen tai muun palvelujen järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä niitä järjestävien tahojen kanssa.

Kuntien varautumisesta tehtäviensä hoitamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on säädetty mm. valmiuslaissa (1552/2011), pelastuslaissa (379/2011), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), tartuntatautilaissa (583/1986) ja terveydensuojelulaissa (763/1994). Nämä eivät kuitenkaan riittävän selkeästi kata sosiaalihuollon velvoitetta varautumiseen. Sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä selkeitä säädöksiä kuntien velvollisuudesta huolehtia toimintojensa hoitamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2010) määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet häiriötilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan vastuulla on toimeentuloturvan sekä kansalaisten toimintakyvyn turvaaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan jatkuvuus on yhteiskunnan toimintakyvyn edellytys. Varautumista häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi myrsky- ja onnettomuustilanteet, jotka aiheuttavat liikkumisrajoituksia tai häiriöitä sähkön- ja lämmönjakelussa, vesihuollossa tai viestiyhteyksissä ja saattavat johtaa esimerkiksi asiakkaiden evakuoimiseen tai toiminnan oleelliseen muuttamiseen.

Sosiaalihuollon asiakkaat ovat kaikkein haavoittuvaisin ihmisryhmä häiriötilanteissa ja sen vuoksi heidän palveluidensa turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kuntien ja niiden vastuulla olevien palveluiden varautumisvelvoitteesta säätämiseksi on selkeästi osoitettu tarve. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa mainitaan, että sosiaalihuollon toimintojen jatkuvuudenhallinta tulisi huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä. Yksittäisiä kuntalaisia koskevien palveluntarpeiden lisäksi tuen tarvetta syntyy myös yksilöä ja perhettä laajemminkin, jolloin esiin nousevat suurille joukoille järjestettävät palvelut ja tukitoimet kuten majoitus, muonitus ja vaateus sekä ryhmämuotoinen psykososiaalinen tuki.

Psykososiaalisesta tuen säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Sosiaalitoimen toiminta liitetään terveydenhuollon koordinoimaan palvelukokonaisuuteen ja yleensä alkuvaiheessa sosiaalipäivystyksen rooli on

keskeinen. Psykososiaalisen tuen käsite sisältää psyykkisen tuen, sosiaalityön ja sosiaalipalvelut. Häiriö- ja kriisitilanteissa, joissa avun tarve on suuri, on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä järjestöjen, seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

Sosiaalityö

Sosiaalityöstä säädetään sosiaalihuoltolain 18 §:ssä, jonka mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Sosiaalihuoltoasetuksen 7 §:ssä määritellään sosiaalityön toteuttamistavoiksi yksilö-, perhe- ja yhdyskuntatyö sekä hallinnollinen sosiaalityö ja muut tarpeelliset menetelmät.

Sosiaalityö sisältää ennaltaehkäiseviä ja niin sanottuja korjaavia toimia sekä rakenteellista työtä. Vaikka alun perin sosiaalihuoltolain tavoitteena oli painottaa sosiaalityötä ehkäisevään ja rakenteelliseen työhön, käytännön työssä ovat painottuneet erilaisissa ongelmissa olevien henkilöiden ja perheiden tuki ja auttaminen. Sosiaalityötä tehdään myös osana muita erityislainsäädännössä määriteltäviä palveluja kuten esimerkiksi lastensuojelussa, päihdepalveluissa, kunnan järjestämässä kuntouttavassa työtoiminnassa ja toimeentulotukityössä.

Perheiden kanssa tehtävä sosiaalityö käsittää esimerkiksi selvitys- ja tukitoimia lapsen vanhemmasta tai vanhemmista johtuvissa sairaus-, päihde-, tai toimeentulokysymyksissä tai lapsen omasta käytöksestä johtuvissa ongelmatilanteissa. Toimet ulottuvat ehkäisevistä palveluista ja tukitoimista lapsen tai perheen laitokseen sijoittamiseen. Asiakkuussuhteet voivat asiakkaan tilanteesta riipuen sisältää muutamia tapaamiskertoja tai ne voivat sisältää useita vuosia kestävää intensiivistä työskentelyä. Eri selvitysten mukaan lasten ja lapsiperheiden kanssa tehtävä sosiaalityö on vahvasti painottunut korjaavaan työhön, jossa painopiste on jo olemassa olevien ongelmien välitöntä apua ja tukea vaativissa toimissa. Ehkäisevien palvelujen

korostamisesta huolimatta niiden osuus palveluissa on jäänyt vähäiseksi.

Aikuissosiaalityö on aikuisikäisille suunnattua, suunnitelmallista ja tavoitteellista sosiaalityötä muun muassa työllistymisen tukemiseen, asumisen tai toimeentulon järjestämiseen, jossa usein hyödynnetään myös muita sosiaalihuollon palveluja, kuten päihdehuoltoa ja toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää asiakastyötä. Tavoitteena on asiakkaan kuntoutumisen, sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan edistäminen. Aikuissosiaalityöhön sisältyy muun muassa nuorten, vammaisten, maahanmuuttajien ja vanhusten kanssa tehtävää työtä. Kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva toimeentulotukityö muodostaa suurimman osuuden kuntien aikuissosiaalityöstä. Viime vuosina on tehty aikuissosiaalityötä enenevässä määrin myös asumisen ja työllistämisen tukemisessa.

Vanhusten määrän lisääntyessä aikuissosiaalityöhön sisältyvä gerontologinen sosiaalityö on erkaantumassa omaksi erityisasiantuntijuutta vaativaksi osa-alueeksi, jossa arvioidaan asiakkaan toimintakykyä ja terveyttä suhteessa sosiaalihuollon tarpeeseen. Vanhuspalvelulain 10 § velvoittaa kuntaa ikääntyneen väestön erityistarpeet huomioivan asiantuntemuksen varmistamiseen. Myös esimerkiksi kaiken ikäiset kattavassa vammaissosiaalityössä erikoisosaaminen merkitys on kasvanut. Sosiaalihuollon ammatillaisia työskentelee myös koulujen ja oppilaitosten opiskeluhuollossa sekä työvoiman palvelukeskuksissa, jotka ovat valtion ja kuntien yhteisiä toimipisteitä vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymispalvelujen järjestämiseksi.

Kunnallista sosiaalityötä tehdään muun muassa sosiaalitoimistoissa, kasvatus- ja perheneuvoloissa, perus- ja erikoissairaanhoidossa, vankiloissa ja poliisilaitoksilla sekä vanhusten, vammaisten ja päihdehuollon eri toimintayksiköissä. Perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa tehdään sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa tarkoitettua sosiaalityötä osana potilaan hoitokokonaisuutta, ja sosiaalityön ammattihenkilöitä työskentelee erityisesti erikoissairaanhoidossa. Paikallistason perusterveydenhuollossa sosiaalityön

palvelut tulevat yleensä paikallisesta sosiaalitoimistosta.

Sosiaalityön tarkka käsitteellinen määrittely on hankalaa. Kansainvälinen sosiaalityön määritelmä hyväksyttiin Sosiaalityöntekijöiden kansainvälisen liiton (IFSW) yleiskokouksessa vuonna 2000. Kansainvälisesti hyväksytyn määritelmän mukaan sosiaalityön tavoitteena on lisätä hyvinvointia edistämällä yhteiskunnallista muutosta sekä ihmissuhdeongelmien ratkaisua, elämänhallintaa ja itseenäistymistä. Sosiaalityön kohteena ovat vuorovaikutustilanteet ihmisen ja hänen ympäristönsä välillä. Välineenä sosiaalityö käyttää sosiaali- ja käyttäytymisteoreettista sekä yhteiskunnan järjestelmiä koskevaa tietoa. Sosiaalityön perustana ovat ihmisoikeuksien ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden periaatteet. Määritelmän hyväksyessään IFSW:n yleiskokous totesi, että mitään määritelmää ei voi pitää lopullisena, sillä sosiaalityö muuttuu ja kehittyy jatkuvasti.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän mukaan sosiaalityössä kyse on suunnitelmallisesta, tavoitteellisesta ja tutkimustietoa hyödyntävästä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toiminnasta, jolla pyritään myönteiseen muutokseen asiakkaan elämäntilanteessa, vahvistetaan ihmisten omia toimintaedellytyksiä sekä pyritään ratkaisemaan ja torjumaan sosiaalisia ongelmia ihmisten elinympäristössä. Sosiaalityötä tehdään asiakastyönä yksilöiden ja perheiden kanssa, mutta myös erityisesti yhteisöjen ja yhdyskuntien hyvinvointiin vaikuttamaan pyrkivänä rakenteellisena ja ehkäisevänä sosiaalityönä. Lisäksi sosiaalityön tarkoituksen toteutuminen edellyttää työskentelyä eri verkostojen ja ryhmien kanssa, tiedotus- ja vaikuttamistoimintaa sekä tutkimus-, kehittämis- ja arviointitoimintaa.

Suomessa sosiaalityön käsitteen määrittelyä hankaloittaa laaja-alainen sosiaalihuollon toimintakenttä, jonka yksi osa sosiaalityö on. Sosiaalihuollossa työskentelee sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia ja lähihoitajia. Sosiaalihuollossa tehtävää ammatillista työtä olisikin syytä kutsua sosiaalialan työksi, jonka osa-alueet ovat sosiaalityö ja sosiaaliohjaus sekä lähihoitajan ammattitaidon mukaiset sosiaalialan perustehtävät.

Kasvatus- ja perheneuvonta

Kasvatus- ja perheneuvonnasta säädetään sosiaalihuoltolain 19 §:ssä, jonka mukaan kunnan tulee huolehtia kasvatus- ja perheneuvonnan järjestämisestä. Kasvatus- ja perheneuvonnalla tarkoitetaan asiantuntija-avun antamista kasvatus- ja perheasioissa sekä lapsen myönteistä kehitystä edistävää sosiaalista, psykologista ja lääketieteellistä tutkimusta ja hoitoa. Kasvatus- ja perheneuvonnan tehtävänä on sosiaalihuoltoasetuksen 8 §:n mukaan tukea ja edistää lasten ja perheiden myönteistä kehitystä järjestämällä: 1) ohjausta, neuvontaa ja muuta asiantuntija-apua ihmissuhteisiin, perhe-elämään ja lasten kasvatukseen liittyvissä kysymyksissä sekä 2) tutkimusta ja hoitoa lasten kasvatukseen ja perhe-elämään liittyvissä ongelmissa.

Kasvatus- ja perheneuvonnan tavoitteena on luoda edellytykset lasten turvallisille kasvuoloille, lisätä perheiden ja perheenjäsenten toimintakykyä ja psykososiaalista hyvinvointia sekä poistaa niitä haittaavia esteitä. Tässä tarkoituksessa pyritään edistämään parisuhteen sekä vanhempien ja lapsen välisen suhteen toimivuutta, perheenjäsenten roolien joustavuutta sekä molempien puolisoitten tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua perhe-elämään ja lasten kasvatukseen. Kasvatus- ja perheneuvontaa tarjotaan yleensä yksittäisen kunnan tai useamman kunnan yhteisessä perheneuvolassa. Perheneuvolat ovat luonteeltaan moniammatillisia. Niissä työskentelee muun muassa psykologeja, sosiaalityöntekijöitä, lääkäreitä, puheterapeutteja, perheneuvoja ja perheterapeutteja.

Kasvatus- ja perheneuvolatoiminta on järjestetty kunnissa monilla eri tavoilla. Vuotta 2012 koskevien tietojen mukaan kasvatus- ja perheneuvolapalvelut on organisoitu sosiaalihuollon palveluiden yhteyteen 31 prosentissa kuntia. 15 prosentissa kunnista palvelut toteutetaan terveydenhuollon yhteydessä. Noin 19 prosentissa kunnista palvelut on organisoitu tiettyyn omaan kokonaisuuteen, johon on koottu monenlaisia palveluja ja 18 prosentissa palvelut on järjestetty muulla tavoin, kuten ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta.

THL:n vuotta 2012 koskevan kasvatus- ja perheneuvolatoimintaa kuvaavan tilastora-

portin perusteella kasvatus- ja perheneuvolojen asiakkaina oli vuonna 2012 kyselyyn vastanneissa kunnissa 48 447 henkilöä, josta alle kouluikäisiä lapsia oli 19 %, kouluikäisiä eli 7—15-vuotiaita lapsia 41 %, 16—21-vuotiaita 5 % ja aikuisia, eli tässä tapauksessa 22 vuotta täyttäneitä, oli 35 % asiakkaista.

Tilastoraportista on todettavissa, että pääsy perheneuvolaan vuoteen 2007 verrattuna on heikentynyt. Kasvatus- ja perheneuvolan ensimmäiseen asiakastapaamiseen pääsyä joutui odottamaan keskimäärin hieman yli kuukauden. Yli 3 kuukautta ensimmäistä asiakastapaamista joutui odottamaan selvityksen mukaan 18 kunnassa. Pisimpään tapaamista joutui keskimäärin odottamaan jopa puoli vuotta. Kuntien vastauksista kävi myös ilmi, että tarkan keskiarvon laskeminen oli haastavaa ja paikoin jopa mahdotonta. Näin ollen keskimääräinen palveluun pääsy aika puuttuu osalla kunnista joko kokonaan tai se on arvio. Vuoden 2012 palveluun pääsyn tuloksia ei suoraan voi verrata vuoden 2007 kyselyn tuloksiin, jolloin kysymykseen saattoi vastata vapaaehtoisesti tai arvioimalla. Kuitenkin keskimääräisiä odotusaikoja vertaillen voidaan todeta, että vuonna 2007 palveluun pääsi alle kuukaudessa, kun taas viisi vuotta myöhemmin vuonna 2012 odotusaika oli keskimäärin yli kuukauden.

Kasvatus- ja perheneuvonnan piirissä tarjotaan palveluita aiempaa vaativammille asiakkaille, koska pääsy erikoissairaanhoidon psykiatriin palveluihin on ruuhkautunut. Palveluissa on jouduttu priorisoimaan eniten apua tarvitseviin asiakkaisiin, jolloin ennalta ehkäisevän tuen saaminen pieniin kasvatukseen käyttäytymisen pulmiin on vaikeutunut.

Kasvatus- ja perheneuvonnan työskentelyssä on usein hyvin vakiintuneet toimintakäytänteet ja asiakkaita tavataan yleensä vastaanotolla perheneuvolan tiloissa. Monet kasvatus- ja perheneuvonnan palveluiden tarpeessa olevista asiakkaista eivät kuitenkaan eri syistä sitoudu vastaanottomuotoiseen työskentelyyn, jolloin olemassa oleva apu ei tavoita heitä. Kaikilla asiakkailla ei myöskään ole resursseja käsitellä ongelmiaan tavanomaisilla perheneuvolan työskentelymenetelmillä.

Työskentelyä tulisi vaativien asiakkaiden lisäksi suunnata varhaiseen tukemiseen on-

gelmien ollessa pieniä samoin kuin apua tulisi olla tarjolla mahdollisimman pienille lapsille ja heidän perheilleen. Perheneuvolan osaamista tulisi myös entistä enemmän hyödyntää yhteisessä monitoimijaisessa työskentelyssä perheiden kanssa heidän omissa toimintaympäristöissään. Perheneuvolasta voitaisiin esimerkiksi tarjota hoidollista työskentelyä asiakasperheen kotiin sosiaaliohjaajan työparina. Samoin perheneuvolan asiantuntemusta tulisi nykyistä enemmän hyödyntää peruspalveluiden tukemisessa siinä asiakastyössä, joka kohdentuu lapsiperheille heidän arkiympäristössään.

Kotipalvelut

Kotipalvelulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaisesti asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalveluja annetaan lain 21 §:n mukaisesti alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen synn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista.

Kotipalveluna järjestetään sosiaalihuoltasetuksen 9 §:n nojalla kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja. Järjestettäessä kotipalveluja yhdessä terveydenhuoltolain 25 §:ssä tarkoitetun kotisairaanhoidon kanssa käytetään vakiintuneesti kotihoito-käsitettä. Niin sanottua kotihoidon kokeilua koskevan kokeilulain säännökset sisältyvät sosiaalihuoltolain 2 a lukuun.

Ensimmäinen kotipalvelutoimintaa koskeva laki annettiin 1950-luvulla ja palvelu oli tarkoitettu monilapsisille lapsiperheille. Vuonna 1966 kotipalvelulakiin lisättiin säännökset vanhusten avohuoltoa koskevasta kotipalvelutoiminnasta. 1980-luvulla toimintaa koskeva sääntely siirrettiin osaksi sosiaalihuoltolakia. Kotipalveluasiakkaiksi lapsiper-

heiden lisäksi määriteltiin myös vanhukset ja vammaiset. Lapsiperheiden osuus kotipalveluasiakkaista oli alkanut jo 1980-luvulla laskea samanaikaisesti kuin ikäihmisten osuus kotipalvelun asiakkaista oli alkanut kasvaa, mutta vielä 1990-luvulla 8,2 prosenttia lapsiperheistä sai kodinhoitoapua, mikä oli hyvin merkittävä ehkäisevä palvelumuoto. Kotipalvelua koskeva lainsäädäntö ei lapsiperheiden osalta ole koko lain voimassaoloaikana muuttunut, mutta lapsiperheiden osuus kotipalveluja saaneista on silti alentunut niin, että vuonna 2010 lapsiperheistä enää 1,5 prosenttia sai kotipalvelua (8 984 lapsiperhettä). Kunnan kustantamaa kodinhoitoapua sai vuonna 2012 yhteensä 9 078 lapsiperhettä, mikä on 1,6 % lapsiperheistä. Yksityisten palveluntuottajien järjestämän kotipalvelun asiakkaina oli vuonna 2010 yhteensä 7 206 lapsiperhettä.

Kuntien järjestämän kodinhoitoavun piirissä vuonna 2011 oli 107 599 65 vuotta täyttäneen henkilön kotitaloutta, mikä oli 11 % kaikista 65 vuotta täyttäneiden kotitalouksista. Ikääntyneiden kodinhoitoavun saanti painottuu vanhimpiin ikäryhmiin, sillä näistä palveluja saaneista 42 prosenttia oli 85 vuotta täyttäneiden kotitalouksia (44 718 kotitaloutta ja 37,5 prosenttia kaikista 85 vuotta täyttäneiden kotitalouksista). Samana vuonna kotipalvelun tukipalveluja sai 118 386 65 vuotta täyttäneen kotitaloutta eli 12,1 % kaikista 65 vuotta täyttäneiden kotitalouksista. Yksityisten palveluntuottajien järjestämän kotipalvelun asiakkaina oli vuonna 2010 yhteensä 28 832 ikääntyntä henkilöä.

Kotipalvelua voidaan järjestää tarpeesta riippuen tilapäisenä tai jatkuvasti ja säännöllisesti annettuna palveluna. Kolme viidesosaa (60 %) 75 vuotta täyttäneiden kodinhoitoapua saaneista kotitalouksista (54 190 75 vuotta täyttänyttä asiakasta) sai sitä säännöllisenä kotihoitona. Kotihoitoa saaneista noin 40 prosenttia sai apua 1–8 käyntiä kuukaudessa ja runsas kolmannes (31,5 %) yli 40 käyntiä kuukaudessa. 1990-luvun jälkeen myös ikääntyneiden kodinhoitoapua ja kotipalvelujen tukipalveluja saaneiden osuudet kaikista ikääntyneiden kotitalouksista on laskenut. Kotihoidon piirissä olevien ikääntyneiden saamat kotipalvelun tai kotisairaanhoidon kuukausittaiset käyntimäärät ovat sitä

vastoin vanhusasiakasta kohden lisääntyneet vuodesta 1990 lähtien, mikä kertoo siitä, että avohuollossa asiakkaan kotona hoidetaan aikaisempaa enemmän paljon monipuolista kotihoitoa saavia vanhuksia.

Kunnallinen kotipalvelu toimii parhaimmillaan tehokkaana ennaltaehkäisevän työn muotona lapsiperheille ja sitä tulisi olla riittävästi tarjolla, jotta palvelua voidaan tarjota perheelle nopeasti kun palvelu tarve on havaittu. Kotipalvelu on tavoitteellista, suunnitelmallista ja määräaikaista yhdessä perheen ja yhteistyötahojen kanssa tehtävää vanhemmuuden sekä arjessa selviytymisen tukemista. Keskeisenä tavoitteena on perheen omien voimavarojen vahvistaminen.

Ikäihmisille suunnattujen kunnallisten kotipalveluiden piiriin pääsyn taso on usein asetettu niin korkealle, että ennakoiville tukitoimille jää enää vähän sijaa. Uudessa vanhuspalvelulaissa ja hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteena on vanhusten laitoshoidon vähentäminen, mikä tarkoittaa kotipalvelujen lisäämistä. Ikäihmisten osalta palveluiden kehittämisen suuntana onkin kotona asumisen tukeminen mahdollisimman pitkään. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kotihoidon palveluita on tarjolla jo varhaisessa vaiheessa ja että tarjottavat palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeisiin. Vielä tällä hetkellä kotiin annettavat palvelut kuitenkin vastaavat heikosti esimerkiksi sosiaalisen eristymisen uhkaan, mikä liittyy heikentyneeseen liikuntakykyyn ja erityisesti kykyyn liikkua kodin ulkopuolella.

Asumispalvelut

Ennen vuoden 1984 voimaantullutta sosiaalihuoltolakia ei sosiaalihuollon asumispalveluista ollut erityistä sääntelyä. Kun vanhuksen kotona asuminen ei enää ollut mahdollista, hänet siirrettiin 1950–1970-luvuilla kunnallis- tai vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle laitoshoitoon. Vaikka vanhusten kotiin annetuista palveluista oli vuonna 1966 säädetty osana kotipalvelulain uudistamista, silti avohuollon palvelut kehittyivät hitaasti 1960- 1970-luvuilla. Tuolloin kunnat saivat vain vähän valtionapua sosiaalihuollon menoihin terveydenhuollon menoihin verrattuna, minkä vuoksi terveyskeskuk-

sisä järjestetty vanhusten laitospalvelu oli kunnille edullisempaa kuin sosiaalihuollossa järjestettynä palveluna. Vasta 1984 jälkeen valtaosa vanhusten palveluista tuli sekä sosiaalipalvelujen että yhtäläisen valtionosuuden piiriin ja vanhusten asumispalvelujen rakentaminen ja järjestäminen käynnistyi voimakkaammin. (Mäkinen, 2011). Vaikeavammaisten osalta asumispalvelujen kehittäminen alkoi jo 1970-luvulla, jolloin Invalidiliitto kohdisti erityishuomiota vaikeavammaisten asumispalvelujen kehittämiseen ja ensimmäiset palvelut järjestettiin entisissä Käpylän Kuntouttamislaitoksen majoitustiloissa Helsingissä vuoden 1970 alussa. (Invalidiliiton 70-vuotishistoriikki)

Asumispalvelut ovat sosiaalihuoltolain 22–23 §:n mukaisia sosiaalipalveluja. Asumispalveluja järjestetään myös vammaispalvelulain ja kehitysvammaisten erityishuollossa annetun lain (kehitysvammalain) perusteella. Sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja palvelu- ja tukiasunnoissa annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaan asumispalveluissa tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla henkilön itsenäistä asumista.

Tuki- ja palveluasumista on tarjolla niille, jotka tarvitsevat enemmän tukea asumiseen kuin tavanomaiseen asuntoon voidaan järjestää. Tuki- ja palveluasumista saavat ikäihmiset, vammaiset, kehitysvammaiset, mielen-terveys- ja päihdekuntoutujat. Kunnan järjestämistä palveluista maksetaan kunnan päättämän hinnaston mukaan. Kunnan järjestämän palvelu- ja tukiasumisen maksut ovat yleensä tulosidonnaisia. Asumisesta peritään yleensä erikseen vuokrasopimuksen mukaisesti vuokraa.

Asumispalveluista voidaan erottaa tavallinen ja tehostettu palveluasuminen, joista tavallisessa palveluasumisessa ei ole ympärivuorokautista hoitoa tai palvelua ja tehostetussa palveluasumisessa on ympärivuorokautinen hoito tai palvelu. Edellisten lisäksi järjestetään tukiasumista. Tavallisen palveluasumisen asiakkaita oli vuoden 2012 lopussa kaikkiaan 13 786, joista ikääntyneitä oli 6 198, kehitysvammaisia henkilöitä 3 195 ja mielenterveysongelmaisia henkilöitä 3 693.

Kuntien järjestämistä kehitysvammaisten, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten henkilöiden asumispalveluista lähes 60 % tuotettiin vuonna 2009 kuntien ja kuntayhtymien toimintana ja loput hankittiin yksityisiltä palveluntuottajilta. Vanhusten ja vammaisten asumispalveluista kuntien ja kuntayhtymien tuottamin palveluin tuotettiin lähes 48 % ja loput yksityisin palveluin. Lisäksi nuorille on järjestetty jonkin verran asumispalveluja.

Laitoshuolto ja tehostettu palveluasuminen

Sosiaalihuollon lainsäädännöllisen historian alkuvaiheesta 1800-luvun jälkipuoliskolta aina 1900-luvun loppuvuosikymmenille asti vanhusten ja vammaisten ympärivuorokautiset palvelut olivat järjestetty kunnalliskotien ja myöhemmin vanhainkotien sekä vammaisille tarkoitettujen erillisten laitoshoitopalvelujen kautta. 1800-luvun vaivaishoitoasetukset ja myöhemmin vuonna 1922 annettu köyhäinhuoltolaki sekä vuonna 1956 annettu huoltoapulaki säätelivät kuntien tehtäväksi tulevista palveluista tilanteesta, jossa omaiset ja muut lähisukulaiset eivät kyenneet täyttämään velvollisuuksiaan kotona asuvien vanhuksien ja vammaisten huolehtimisesta. (Hellsten ja Lehto 2007, Myyryläinen 1999, Viitapohja 2004) Vaikka kyseisiin lakeihin sisältyi säännöksiä myös avohuollon palveluista, niiden järjestäminen oli kuitenkin suhteellisen vähäistä ja palvelujen painopiste oli erilaisissa laitoshuollosissa palveluissa. Suomessa vanhuspolitiikka painottui laitosvaltaisuuteen vuosien 1940—1970 välillä, mikä myös ohjasi laitosrakentamista. Kunnalliskodeista tuli vanhainkoteja, joista ne muuttuivat nykyisiksi vanhusten kodeiksi tai palvelukeskuksiksi vasta 1980-luvun loppupuolella. (Toivanen, 2010)

Laitoshuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan henkilön iän ja kunnan perusteella tarpeellisen hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Palvelua annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluja hyväksi käyttäen. Avo- ja laitoshoidon rajanvedon määrittelyn perus-

teista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (1806/2009).

Laitoshuollosta säädetään tarkemmin sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:ssä, jonka mukaan laitoshuollossa olevalle henkilölle on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää hänen kuntoutumistaan, omatoimisuuttaan ja toimintakykyään. Laitoshuoltoa järjestetään vanhainkodeissa ja sitä voidaan järjestää lyhytaikaisena tai jatkuvana päivä- tai yöhoitona taikka ympärivuorokautisena hoitona. Lääkeille henkilöille järjestetään pitkäaikaista laitoshuoltoa myös terveyskeskusten vuodeosastoilla. Laitoshuoltoa järjestetään lisäksi sen mukaan kuin erikseen säädetään lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityishuollon, invalidihuollon ja päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollon laitoksissa sekä tarvittaessa muissa huoltolaitoksissa.

Laitoshuoltoa voidaan järjestää lyhytaikaisena tai jatkuvana päivä- tai yöhoitona tai ympärivuorokautisena hoitona. Lyhytaikaisella laitoshuollolla tuetaan ikäihmisten ja vammaisten kotona selviytymistä ja hoitavan omaisen jaksamista. Samalla ehkäistään pysyvän laitoshuollon tarvetta. Lyhytaikaishoitajaksot voivat toistua säännöllisesti kotona asumisen kanssa tai ne voivat olla satunnaisia. Pitkäaikaista laitoshuoltoa annetaan henkilölle, jolle ei voida järjestää hänen tarvitsemaansa ympärivuorokautista hoitoa kotona tai palveluasunnossa. Siihen sisältyy hoidon lisäksi ravinto, lääkkeet, puhtaus, vaatetus sekä sosiaalista hyvinvointia edistävät palvelut.

Sosiaalihuoltolain 27 §:ssä on säädetty kunnan mahdollisuudesta perustaa, hankkia tai muuten varata paikallista tarvetta vastaavan määrän palvelu- ja tukiasuntoja sekä laitospaikkoja, sekä 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käyttöön tarpeen mukaan myös muita asuntoja 23 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden asumisen järjestämistä varten.

Sosiaalihuollon laitospalveluja järjestetään vanhuksille, kehitysvammaisille, päihde- ja mielenterveysongelmaisille. Suurin osa laitospalveluista on vanhuksille tarkoitettuja palveluita. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemien tilastojen mukaan vanhainkodeissa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä

13 587 asukasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa oli 11 878 asukasta eli 87 %. Kokonaisasiakasmäärä väheni 12,5 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Kehitysvammaisille tarkoitetuissa laitoksissa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä 1 612 asukasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa oli 1 387 asukasta eli 86 % kaikista asiakkaista. Päihdehuollon laitoksissa oli vuoden 2012 aikana asiakkaita yhteensä 10 465 ja hoitojaksoja 19 899. Hoitojaksoista oli kunnan ja kuntayhtymien palveluissa yhteensä 10 169 eli 51 % kaikista hoitojaksoista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämien eri väestöryhmiä koskevien laitospalveluja käsittelevien tilastojen mukaan vanhusten ja kehitysvammaisten laitospalveluissa olleiden asiakkaiden määrät ovat vähentyneet edellisestä vuodesta. Päihdehuoltoasiakkaiden hoitojaksot ovat myös jonkin verran alentuneet, mutta kuntien ja kuntayhtymien järjestämien palvelujen määrä on kasvanut, mikä on merkinnyt yksityisten järjestämien palvelujen huomattavaa alenemista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämien eri väestöryhmiä koskevien asumispalveluja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisiä palveluja käsittelevien tilastojen mukaan tehostetussa eli ympärivuorokautisessa palveluasumisessa vuoden 2012 lopussa oli yhteensä 32 257 vanhusasiakasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa oli 16 474 asiakasta eli 51 % asiakkaiden kokonaismäärästä. Kehitysvammaisten autetussa asumisessa oli samaan aikaan yhteensä 6 595 asiakasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa 3 490 asiakasta eli 53 % asiakkaiden kokonaismäärästä. Psykiatrian ympärivuorokautisessa palveluasumisessa oli vuoden 2012 lopussa kaikkiaan 4 316 asiakasta, joista yksityisten palveluntuottajien järjestämissä palveluissa 4 098 asiakasta eli 95 % asiakkaiden kokonaismäärästä. Muussa alle 65-vuotiaille tarkoitettussa ympärivuorokautisessa asumispalvelussa oli yhteensä 2 070 asiakasta, joista 94 % oli yksityisten palveluntuottajien järjestämissä palveluissa. Tehostetun eli ympärivuorokautisen asumispalvelujen asiakkaat muissa kuin alle 65-vuotiaiden ryhmässä ovat lisääntyneet edellisestä vuodesta.

Perhehoito

Nykymuotoisella lastensuojelulla on noin sadan vuoden perinteet Suomessa. Varhaisen lastensuojelun päähuomio keskittyi orpouden tai kotikasvatuksen vaarantamiin turvattomiin lapsiin tai pahantapaisiin alaikäisiin. 1800-luvulla köyhyysongelmat kärjistyivät ja mm. lapsijoukkojen kerjuutoiminta yleistyi. Asia pyrittiin ratkaisemaan järjestämällä silloisina avohuoltopalveluina ruotutai elätehoitoa, joiden kautta järjestettiin orpolasten lisäksi myös vaivaisten vanhusten ja vammaisten sekä muutoin työkyvyttömiä henkilöiden huolenpitoa ja hoitoa. Vuonna 1922 säädetyssä köyhäinhuoltolaissa säänneltiin sijoituskotihoidosta, mikä käsitteenä tuli korvaamaan elätehoitoa. Vuonna 1936 säädettiin Suomen ensimmäinen lastensuojelulaki, mitä on pidetty ns. sosiaalihuollon peruslakina, jossa sosiaalihuollon perustehtävät keskitettiin kunnalliselle huoltolautakunnalle. Perhesijoitusta ja perhehoitoa pidettiin periaatteellisesti ensisijaisena turvattomien lastenhoitomutona. Laitoshoidon järjestäminen oli silti kuitenkin edelleen hyvin suurta (Saarinen Suvi, 2006).

Omaishoidon historia liittyy tiiviinä osana vanhusten ja vammaisten perhehoitoon. Vanhusten hoidossa sijoitukset yksityiskoteihin vähenivät kuitenkin huomattavasti laitoshoidon kehittymisen aikakautena 1960-luvulla ja edelleenkin se on hyvin vähäistä verrattuna muihin palveluihin. Perhehoito on myös ollut ensimmäinen psykiatrisen avohoidon muoto aikana, jolloin mielisairaalahoido alkoi vakiintua 1900-luvun alussa. Mielisairaiden perhehoito oli osa mielisairaalahoidoa ja se tapahtui sairaalan lähiympäristössä ja sairaalan valvonnassa. (Hautamäki Liikka, 2013)

Sosiaalihuoltolain 25 §:ssä säädetään perhehoidosta. Perhehoidolla tarkoitetaan henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä hänen oman kotinsa ulkopuolella yksityiskodissa. Perhehoidon tavoitteena on antaa perhehoidossa olevalle henkilölle mahdollisuus perheenomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin sekä edistää hänen perusturvallisuuttaan ja sosiaalista kehitystään.

Perhehoitoa voidaan tarjota yksityiskodissa perhehoitajalain (312/1992) 1 §:n 1 momentin mukaisen toimeksiantosopimuksen tai yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun luvan perusteella. Sosiaalihuoltolain 26 ja 26 a §:ään sisältyy toiminnan järjestämistä tarkentavia säännöksiä perhekodin sopivuudesta ja hoidettavien henkilöiden määrästä.

Perhehoitoa käytetään etenkin kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sijaishuollon muotona ja lastensuojelun sijaishuollon painopistettä onkin pyritty siirtämään laitoshoidosta perhehoitoon. Vuonna 2012 voimaan tulleen lastensuojelulain (316/2011) muutoksen mukaan lapsen sijaishuolto on järjestettävä ensisijaisesti perhehoidossa. Perhehoitoon voidaan sijoittaa myös mielen-terveyskuntoutujia ja kehitysvammaisia aikuisia. Joissakin kunnissa järjestetään myös ikäihmisten perhehoitoa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän tilaston mukaan vuoden 2012 lopussa oli kunnan kustantamassa perhehoidossa kaikkiaan 7 101 asiakasta. Heistä lapsia ja nuoria oli 5 745 asiakasta eli 81 prosenttia, vammaisia 1 244 asiakasta (17 %) ja vanhuk-
sia 112 asiakasta (2 %).

Kunnan lastensuojelu, vammais- tai vanhuspalvelu hyväksyy perhekodit, tekee toimeksiantosopimuksen perhekodin kanssa sekä sijoittaa asiakkaat perhekotiin. Kunta myös valvoo perhekotien toimintaa. Perhehoidon asiakkaat maksavat sovitun asiakasmaksun kunnalle, joka puolestaan maksaa palkkion ja korvauksen perhehoitajalle. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa hoitajille maksettavat vähimmäiskorvaukset ja palkkiot vuosittain.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2009 työryhmän tekemään esityksiä perhehoitolainsäädännön uudistamisesta sekä ohjaamaan valtakunnallisen perhehoidon toimintaohjelman toteuttamista. Työryhmän esityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:15) mukaan perhehoitolaissa määriteltäisiin muun muassa kelpoisuusvaatimukset sekä hoidettavien lasten lukumäärä lasten ja aikuisten perhehoidossa ja ammatillisissa perhehoidossa. Perhehoidon kehittämistarpeena on myös pitkäaikaissairaiden, mielenterveyskuntoutujien ja vanhus-

ten perhehoidon saattaminen tasa-arvoiseen asemaan lastensuojelun perhehoidon kanssa. Työryhmä esitti myös, että perhehoitoon sijoittaminen tapahtuisi alueellisten perhehoidon yksiköiden kautta, jotka myös valvoisivat, että hoidettavien määrä ja hoitoisuus vastaavat perhekodin osaamista ja voimavaroja. Uuden perhehoitolain on tarkoitus tulla voimaan yhtä aikaa ehdotettavan uuden sosiaalihuoltolain kanssa.

Isyyden selvittäminen ja tunnustaminen

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen kuuluvien toimenpiteiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Isyyden selvittämisestä säädetään isyyslain (700/1975) 2 luvussa ja isyyden tunnustamisesta lain 3 luvussa. Isyyden selvittämisen tarkoituksena on hankkia sellaisia tietoja, joiden perusteella isyys voidaan vahvistaa silloin kun lapsi on syntynyt avioliiton ulkopuolella.

Isyyden selvittämisestä huolehtii isyyslain 6 §:n mukaan äidin kotikunnan lastenvalvoja ja isyyden vahvistaa maistraatti. Lastenvalvojan on luovuttava isyyden selvittämisestä, jos äiti, jonka huollossa tai hoidossa lapsi on, vastustaa kirjallisesti isyyden selvittämistä.

Vuonna 2012 isyyksiä vahvistettiin isän tunnustamisen perusteella 23 406 tapauksessa. Luku vastaa 39,3 % kaikista tuona vuonna syntyneistä ja 94,8 % avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista. Keskeytettyjä isyyden selvityksiä oli saman vuoden aikana yhteensä 909, joista äidin kirjallisella ilmoituksella keskeytettyjä oli 641 kappaletta. Jälkimmäinen luku vastaa 1,1 %:ia kaikista vuonna 2012 syntyneistä ja 2,6 % avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista. Tilastokeskuksen oikeustilastojen perusteella isyyden vahvistamispäätöksiä oli annettu tuomioistuimissa 135 kappaletta vuonna 2012 (108 vuonna 2011).

Isyyden tunnustamisen tarkoituksena on lapsen ja hänen isänsä välisen sukulaisuussuhteen vahvistaminen. Sekä isyytensä tunnustaneen miehen että erityisesti lapsen kannalta on tärkeää, että isän ja lapsen välinen

oikeudellisesti pätevä sukulaisuussuhde vahvistetaan silloin, kun sukulaisuussuhde on todella olemassa.

Oikeusministeri asetti huhtikuussa 2012 työryhmän laatimaan ehdotusta uudeksi isyyslaiksi. Työryhmä antoi mietintönsä 12. marraskuuta 2013 (OM 2013:56). Mietinnössä ehdotetaan, että nykyinen isyyslaki kumotaan ja säädetään uusi isyyslaki. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä siihen liittyviä lakeja.

Työryhmä ehdottaa isyyden tunnustamisen menettelyn ajanmukaistamista avioliiton ulkopuolella syntyvien lasten osalta siten, että useimmissa tapauksissa isyys on mahdollista tunnustaa ennalta äitiysneuvolakäyntien yhteydessä. Tapauksissa, joissa esimerkiksi lapsen äiti ja oletettu isä eivät ole yksimielisiä isyydestä tai isyys halutaan selvittää oikeusgeneettisillä isyystutkimuksilla, isyyden selvittäminen ja tunnustaminen toimitetaan lastenvalvojan luona kuten nykyisin.

Työryhmä ehdottaa myös, että äidin oikeudesta vastustaa isyyden selvittämistä tai isyyden vahvistamista tuomioistuimessa tulee luopua. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että isyyden tunnustaminen on rajatuissa tapauksissa mahdollista myös lapsen kuoleman jälkeen.

Ehdotetun isyyslain säännöksillä laajennettaisiin jossakin määrin isänä itseään pitävän miehen oikeutta nostaa kanne isyyden vahvistamiseksi. Lisäksi isänä itseään pitävälle miehelle ehdotetaan rajatuissa tilanteissa kanneoikeutta äidin aviomiehen isyyden kumoamiseksi.

Lapsen elatukseen liittyvät tehtävät

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kunnan tulee huolehtia toimenpiteistä elatusavun vastaamiseksi. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikeudesta käyttää lapsen puhevaltaa elatusapua koskevassa asiassa säädetään sosiaalihuoltolain 27 f §:ssä, jonka nojalla toimielimellä on oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi, jos lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu tai jos vahvistettu elatusapu on lapsen elatukseen riittämätön.

Elatusavusta tehdyn sopimuksen vahvistamista koskevista toimenpiteistä säädetään lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975). Lapsen elatuksesta annetun lain 8 §:n mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, jossa lapsella on asuinpaikka tai, jos lapsella ei ole Suomessa asuinpaikkaa, sen kunnan sosiaalilautakunnalle, jossa elatusvelvollisella on asuinpaikka.

Sosiaalihuoltoasetuksen 18 §:n mukaan lastenvalvojan on sosiaalilautakunnan valvonassa tarvittaessa huolehdittava niistä lapsen elatusapumaksujen välittämistä ja elatusapujen perimistä koskevista sekä muista elatusavun turvaamista tarkoittavista toimenpiteistä, joihin lapsen elatuksesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu lapsen edustaja on lastenvalvojan valtuuttanut. Lastenvalvojan ajaessa isyyden vahvistamista koskevaa kannetta yhtä miestä vastaan lastenvalvoja on velvollinen samalla nostamaan myös elatusavun vahvistamista koskevan kanteen, jollei lapsen edustaja ole ilmoittanut vastustavansa kanteen nostamista.

Suomessa vahvistettiin vuonna 2012 kaikkiaan 46 457 elatusapusopimusta. Sopimuksia tehtiin noin 2 100 (5 %) enemmän kuin edellisellä vuonna. Vuonna 2007 alkanut elatusapusopimusten määrän kasvu jatkuu edelleen. Sopimuksista 10 128 oli sellaisia, joissa aiemmin tehtyä sopimusta muutettiin.

Lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät tehtävät

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, jatkossa lapsenhuoltolaki) 8 §:n mukaisesti sosiaalihuollon tehtävänä on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tehtävän kirjallisen sopimuksen vahvistaminen. Lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja asumista koskevissa riitatilanteissa käräjäoikeus voi myös pyytää sosiaaliviranomaiselta selvityksen perheen tilanteesta lapsenhuoltolain 16 §:n perusteella. Sosiaaliviranomaisen lausunto (olosuhdeselvitys) sisältää kertomuksen esimerkiksi kotikäynneistä ja lapsen mielipiteen selvittämisestä. Olosuhdeselvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa perheen

ja lapsen olosuhteista tuomioistuinratkaisun perustaksi. Huomiota kiinnitetään vanhempien olosuhteisiin ja mahdollisuuksiin järjestää lapsen hoito ja kasvatusta käytännössä.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (691/1996, *jäljempänä täytäntöönpanolaki*) 6 §:n nojalla käräjäoikeus määrää sovittelijan sosiaalihuollon nimeämistä henkilöistä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa käsittelyssä.

Vuonna 2012 lapsen huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta vahvistettiin 45 139 sopimusta. Näissä sopimuksissa on sovittu lapsen huollosta 33 581 kertaa, tapaamisesta 20 486 ja asumisesta noin 17 983 kertaa. Huoltosopimuksista 93 prosentissa on sovittu yhteishuollosta, kuudessa prosentissa yksinhuollosta äidille ja vajaassa yhdessä prosentissa yksinhuollosta isälle.

Oikeusministeriön alaisuudessa on vuoden 2011 alusta lähtien ollut käynnissä kokeilu asiantuntija-avustajan käyttämisestä lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevassa tuomioistuinsovittelussa. Kokeilun tavoitteena on ollut luoda lapsen edun toteuttava, nopea ja tehokas menettely lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevien asioiden käsittelemiseksi. Sovittelussa sovittelijana toimii tuomari, jota avustaa asiantuntija eli lasten asioihin perehtynyt psykologi tai sosiaalityöntekijä. Hallituksen esitys, jossa ehdotetaan asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun valtakunnallistamista, annettiin eduskunnalle syksyllä 2013. Eduskunta hyväksyi esityksen ja lakimuutokset tulevat voimaan 1.5.2014.

Perheasioiden sovittelu

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava perheasioiden sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Avioliittolain (234/1929)

5 luvun mukaan perheasioiden sovittelun järjestämisestä kunnassa huolehtii sosiaalilautakunta. Sovittelua voivat antaa lisäksi ne yhteisöt, yhtymät ja säätiöt sekä henkilöt, jotka ovat saaneet aluehallintoviraston luvan tähän toimintaan. Lupa perheasioiden sovittelutoimintaan voidaan myöntää hakemuksesta yhteisölle, yhtymälle tai säätiölle, jonka harkitaan antavan perheasioiden sovittelua ammatitaitoisesti. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta myös henkilölle, joka on perehtynyt lastensuojelu- tai perheneuvontatyöhön taikka perheoikeuteen ja jolla on aikaisemman kokemuksen sekä henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella riittävät edellytykset toimia sovittelijana.

Avioliittolain 20 §:n mukaan perheasioiden sovittelijat antavat pyynnöstä apua ja tukea silloin, kun perheessä esiintyy ristiriitoja. Sovittelijat voivat antaa pyynnöstä apua ja tukea myös silloin, kun lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen tai sopimuksen noudattamisessa ilmenee ristiriitoja. Perheasioiden sovittelupalvelut ovat siis tarkoitettuja lapsiperheille, joiden vanhemmat harkitsevat eroamista tai ovat jo eronneet, jos lapsen tapaamiset eivät suju tai jos vanhemmat ovat päätyneet jatkamaan perhe-elämää yhdessä.

Perheasioiden sovitteluun tullaan perheen omasta aloitteesta ja sovittelun tavoitteena on perheen sisäisten ristiriitojen ratkaisu ja lapsen aseman turvaaminen. Perheasioiden sovittelijoiden tehtävänä on tukea ja auttaa perhettä ratkaisemaan ristiriitaisia tilanteita. Perheasioiden sovittelu on vapaaehtoista, luottamuksellista ja maksutonta. Perheasioiden sovitteluun voi hakeutua koko perhe, puoliset yhdessä tai puoliset erikseen. Silloin kun sovittelussa käsitellään lasten asioita, on tärkeää, että molemmat vanhemmat ovat paikalla.

Perheasioiden sovittelu on lailla säädetty luottamukselliseksi. Sovittelija ei saa kertoa ilman perheen nimenomaista lupaa kenellekään mitään sovittelussa esiin tulleista asioista. Sovittelijan on kuitenkin tehtävä ilmoitus kunnan lastensuojeluviranomaisille, jos hän on tehtävässään saanut tietää lapsesta, jonka tilanne edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Perheasioiden sovitteluun hakeutuu vain pieni osa eroavista pareista. Usein palveluiden piiriin tullaan siinä vaiheessa kun ongelmat ovat jo kärjistyneet ja uhkaavat lapsen hyvinvointia. Viivästyneen ohjautuvuuden lisäksi perheasioiden sovittelujärjestelmän ongelmana on sen hajanaisuus ja suuret kunka-kohtaiset erot. Sovittelupalveluita tarjotaan osin perheneuvoloissa, osin niitä antavat lastenvalvojat ja sovittelua voi saada myös kirkon perheasioiden neuvottelukeskuksesta. Myöhemmän vaiheen sovitteluapua on käytettävissä huolto- ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanon yhteydessä ja lisäksi kokeiluna käynnistyneen asiantuntija-avustajan tarjoamana lapsen huolto-oikeudenkäynnin yhteydessä.

Terveiden ja hyvinvointilaitoksen julkaisemassa vuotta 2012 koskevassa raportissa kaikkiaan 176 kuntaa ilmoitti, että kasvatus- ja perheneuvoloissa on mahdollisuus perheasioiden sovitteluun. Kyselyyn vastanneista kunnista 86 ilmoitti, että perheasioiden sovittelua ei tehdä kasvatus- ja perheneuvoloissa. Kysymykseen saadut vastaukset kattavat 88 % koko maan väestöstä.

Adoptioneuvonta

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava ottolapsineuvontaan liittyvien toimenpiteiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Adoptiolain (22/2012) nojalla adoptioneuvontaa saavat antaa kuntien sosiaalihuollon toimielimet sekä adoptiotoimistot, jotka ovat saaneet Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä Valvira) luvan harjoittaa adoptioneuvontaa. Adoptioneuvonnan tehtävistä säädetään adoptiolain 23—30 §:ssä. Lisäksi adoptiolain 32 §:n mukaan kansainvälistä adoptiopalvelua saavat antaa ne kuntien sosiaalihuollon toimielimet ja muut yhteisöt, jotka ovat saaneet adoptiolautakunnan luvan tähän toimintaan.

Adoptio edellyttää adoptioneuvonnan saamista. Neuvonnassa asiakkaat saavat ohjausta ja neuvontaa adoptiovanhemmuuteen, tietoa adoptiolapsiin liittyvistä erityiskysymyksistä sekä tietoa kotimaiseen tai kansainväliseen adoptioon liittyvästä lainsäädännöstä ja käytännöistä.

Adoptioneuvontaa saavat kaikki ne, jotka toivovat adoptiolasta Suomesta tai ulkomailta. Adoptioprosessi on käynnistettävä neuvontaan osallistumisella. Neuvontaa saavat myös raskaana olevat naiset, jotka suunnittelevat lapsensa luovuttamista adoptoitavaksi. Kansainvälistä adoptiopalvelua saavat ne, jotka haluavat adoptoida lapsen ulkomailta.

Kunnallinen adoptioneuvonta on asiakkaalle maksutonta. Kansainvälisen adoption kustannuksiin on saatavissa tukea. Se kattaa osan niistä kustannuksista, joita aiheutuu asiakirjojen kääntämisestä, palvelujen antajalle maksettavista palkkioista, matkakuluista ja erilaisista hallintokuluista.

Suomessa tehtiin 466 adoptiota vuonna 2012. Määrä on sama kuin vuotta aiemmin, mutta kotimaisten adoptioiden määrä kasvoi hieman. Niiden määrä oli 258, viisi enemmän kuin edellisenä vuonna. Rekisteröidyssä parisuhteessa olevien perheen sisäiset adoptiointit pysyivät lukumäärältään ennallaan ja niitä oli viime vuonna 91.

Iäkkäiden palvelut

Iäkkäiden henkilöiden palveluista ei ole ollut erillistä lainsäädäntöä ennen vuonna 2013 voimaan tullutta lakia ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012, *jäljempänä vanhuspäätalaki*), vaan heidän tarvitsemansa sosiaalipalvelut on järjestetty sosiaalihuoltolain nojalla kotipalveluina, asumispalveluina, laitoshuoltona, perhehoitona taikka omaishoitona omaishoitolaian nojalla. Vuonna 2006 sosiaalihuoltolakiin sisällytettiin iäkkäiden palvelujen saantia edistävä ja turvaava subjektiivinen oikeus palvelutarpeen arviointiin (SHL 40 a §). Kiireellisessä tapauksessa kaikkien henkilöiden tarve oli aina arvioitava viipymättä, ei-kiireellisessä tapauksessa 80 vuotta täyttäneelle tai kansaneläkelain mukaista eläkkeensaajan hoitotukea saavalle määrääjäksi asetettiin seitsemän vuorokautta yhteydenotosta. Vuonna 2009 palvelutarpeen arvioinnin ikäraja alennettiin 75 vuoteen (570/2007).

Terveystalolain 2 luvussa on myös säännökset terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi järjestettävistä palveluista. Lain 13 §:ssä säädetään terveysneuvonnasta ja

terveystarkastuksista, joita kunnan on järjestettävä kaikille asukkailleen. Lisäksi laissa on säännökset eri väestöryhmille järjestettävistä neuvontapalveluista. Lain 20 § koskee iäkkäiden neuvontapalveluja. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vanhuuseläkettä saaville asukkailleen hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistäviä neuvontapalveluja. Kunta voi pykälän 3 momentin mukaan lisäksi järjestää iäkkäille asukkailleen terveyttä edistäviä terveystarkastuksia ja hyvinvointia edistäviä kotikäyntejä. Niitä järjestäessään kunnan perusterveydenhuollon on oltava yhteistyössä sosiaalihuollon kanssa.

Iäkkäiden ihmisten palvelujen kehittämistä on pitkään ohjattu informaatio-ohjauksella, erityisesti laatusuosituksilla. Laatusuosituksen huomioimiseen liittyvät ongelmat ovat avanneet keskustelun muiden ohjausvälineiden, kuten lainsäädännön vahvistamisen tarpeesta. Vuonna 2009 käyty välikysymyskeskustelu (VK 3/2009 vp) käynnisti iäkkäiden henkilöiden palvelujen saantia helpottavan ja laatua turvaavan lainvalmistelun. Vanhuspalvelulaki tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

Vanhuspalvelulain tarkoitus on tukea ikääntyneen väestön hyvinvointia sekä parantaa ikääntyneiden mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja palvelujen kehittämiseen kunnassa. Lisäksi lain tarkoitus on parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveystarvikkeita sekä vahvistaa hänen mahdollisuuttaan vaikuttaa hänelle järjestettävien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan. Laki sisältää säännökset iäkkäille henkilöille palveluja tarjoavien toimintayksikköjen palvelujen laadusta, jotka koskevat henkilöstöä, johtamista ja toimitiloja. Vanhuspalvelulain 3 §:n mukaan iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta.

Lain 15§:ssä säädetään iäkkään henkilön palveluntarpeiden viivytyksettömästä ja monipuolisesta selvittämisestä sekä hänen yksi-

öllisiä tarpeitaan vastaavan palvelukokonaisuuden suunnittelusta. Iäkkäälle henkilölle on nimettävä vastuutyöntekijä lain 17 §:n mukaisesti, jos hän tarvitsee apua palvelujen toteuttamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa. Lain 18 §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalvelut on järjestettävä viipymättä ja muissa tapauksissa viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksenteosta.

Vanhuspalvelulain mukaan palvelut on toteutettava niin, että ne tukevat ikääntyneen henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta sekä ehkäisevät ennalta muuta palveluntarvetta. Hoito ja huolenpito tulee toteuttaa ensisijaisesti kotona tai kodinomaisessa asuinpaikassa.

Sosiaalihuollon ikääntyneiden laitoshoidossa olleiden asiakkaiden määrä on jo viime vuosina ollut laskusuuntainen. Terveystien ja hyvinvoinnin laitoksen tilaston mukaan vuoden 2012 lopussa vanhainkotihoitossa oli 13 587 asiakasta asiakasmäärän vähentyessä 12,5 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. 75 vuotta täyttäneistä 8,7 prosenttia oli vanhainkotien tai tehostetun palveluasumisen asiakkaana. Ennakkotiedon mukaan myös pitkäaikaishoito terveyskeskusten vuodeosastoilla väheni noin 13 prosenttia vuonna 2012. Sen sijaan ikääntyneiden ympärivuorokautisen palveluasumisen eli tehostetun palveluasumisen asiakasmäärä nousi lähes viisi prosenttia (4,7 %) vuonna 2012 asiakasmäärän ollessa 32 257. Vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaiden keski-ikä oli 83,5 vuotta. Naisia asiakkaista oli 71,7 prosenttia. Vuonna 2010 pitkäaikaishoidossa laitoshoidossa vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla oli 75 vuotta täyttäneitä yhteensä noin 20 700 eli 4,5 prosenttia ikäluokasta ja 85 vuotta täyttäneitä noin 11 700 eli 10,2 prosenttia ikäluokasta.

Viimeisimmän terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman kotihoitoon laskennan mukaan 75 vuotta täyttäneestä väestöstä 11,9 prosenttia oli marraskuun 2012 lopussa säännöllisen kotihoitoon asiakkaina. Osuus vaihteli maakunnittain 9,4 prosentista 14,8 prosenttiin. Säännöllisen kotihoitoon asiakkaiden keski-ikä oli 79,4 vuotta. Säännöllisen kotihoitoon asiakkaita oli kaikkiaan 70 529 vuon-

na 2012 asiakasmäärän laskiessa edellisestä vuodesta 1,4 prosenttia. Säännöllisen kotihoidon asiakkaaksi määritellään kuuluvaksi ne, joille on toteutunut laskentakauden aikana kotisairaanhoidon ja/tai kotipalvelun käyntejä joko voimassa olevan palvelu- ja hoitosuunnitelman perusteella tai jotka muutoin (ilman palvelu- ja hoitosuunnitelmaa) ovat saaneet kotisairaanhoidon ja/tai kotipalvelun käyntejä säännöllisesti vähintään keran viikossa. Säännöllisen kotihoidon asiakkaista 64,7 prosenttia sai tukipalveluja kuten esimerkiksi ateria-, kuljetus- ja turvapalveluja. Säännöllisen kotihoidon asiakkaista yli puolen (57,6 %) asiakkuus alkoi suoraan kotona. Hieman yli neljännes (25,7 %) tuli säännöllisen kotihoidon asiakkaiksi kotiututtuaan sairaalasta tai terveyskeskuksesta. Kotihoidon tulon syy oli useimmin fyysinen syy tai vajavuus itsestä huolehtimisessa.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän kyselyn (36/2011) mukaan suurimmalla osalla kunnista ei vuonna 2010 ollut vaikeuksia tehdä sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaisia palvelutarpeen arviointoja seitsemässä arkipäivässä. Jonkin verran vaikeuksia oli 13 prosentilla vastanneista kunnista, joiden joukossa oli sekä isoja että pieniä kuntia. Palvelutarpeen arvioinnissa tarpeelliseksi katsottujen palvelujen järjestämisen vaikeudet vaihtelivat jonkin verran palveluittain. Vuonna 2010 noin kolme neljäsosaa vastanneista kunnista pystyi järjestämään palvelutarpeen arvioinnissa tarpeelliseksi katsotun kotipalvelun tai kotihoidon ilman vaikeuksia eikä kunnilla ollut suuria vaikeuksia myöskään omaishoidon tuen järjestämisessä. Iäkkäiden henkilöiden palveluasumisen kohdalla palvelutarpeen arvioinnissa tarpeelliseksi katsotun palvelun järjestämisessä oli eniten vaikeuksia. Palveluasumisen pystyi järjestämään vaikeuksitta noin kaksi viidesosaa vastanneista kunnista ja puolella vastanneista kunnista oli jonkin verran vaikeuksia.

Kyselyyn vastanneista kunnista noin yhdeksän kymmenestä oli tehnyt sosiaalihuollon asiakaslain mukaisen palvelusuunnitelman vähintään 75 %:lle sosiaalihuollon vanhuspalveluja saaneista asiakkaista. Ikääntyneiden hyvinvointia edistäviä kotikäyntejä järjesti vajaa kaksi kolmesta vastanneista kunnista, lisäksi joka viidennellä kunnalla oli

kyseinen toiminta suunnitteilla. Iäkkäille suunnattu neuvontakeskus tai vastaava oli noin 40 prosentilla vastanneista kunnista ja joka viides kunta suunnitteli toiminnan aloittamista.

Vanhuspalvelulaki parantaa vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevien henkilöiden asemaa etenkin lain 12 §:ssä mainittujen hyvinvointia edistävien palvelujen osalta. Kunnan yleiset velvollisuudet luovat edellytyksiä tukea koko ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsestä suoriutumista ikään katsomatta.

Vammaisten palvelut

Vammaisia ja kehitysvammaisia koskeva erityislainsäädäntö perustuu sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momenttiin. Vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemat sosiaalipalvelut järjestetään kuitenkin ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava muun muassa sosiaalityön, kotipalvelujen, asumispalvelujen, laitoshuollon, perhehoidon sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestämisestä. Jos vammainen tai kehitysvammainen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia sosiaalihuoltolain tai muun yleisen lainsäädännön nojalla, hänen tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet järjestetään erityislain perusteella. Erityislakeja ovat laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) ja sitä täydentävä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu asetus (759/1987) sekä laki kehitysvammaisten erityishuollosta ja sen perusteella annettu asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (548/1983).

Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulain mukaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Tavanomaisiin elämän toimintoihin katsotaan kuuluvan asuminen, työssä käyminen, opiskelu, osallistuminen, liikku-

minen, asioiminen ja vapaa-ajan viettoon kuuluvat toiminnot. Vammaispalvelulain mukaisia palvelujen ja tukitoimien järjestäminen ei perustu diagnoosiin vaan henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuvaan tarpeeseen. Vamman tai sairauden aiheuttaman haitan ja toimintarajoitteen kesto ja merkitys on arvioitava yksilöllisesti ja sen vaikutuksia on tarkasteltava sen pohjalta, aiheutuuko toimintarajoitteesta pitkäaikaisia vaikutuksia henkilön suoriutumiseen. Vaikeavammaisuus on erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ja tukitoimien kohdalla määritelty erikseen kunkin palvelun tai tukitoimen kohdalla.

Vammaispalvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelutarpeen selvittämisestä, palvelusuunnitelman teosta sekä palveluja ja tukitoimia koskevasta päätöksenteosta. Palvelutarpeen selvittäminen on aloitettava seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun sosiaaliviranomaiseen on otettu yhteyttä palvelujen saamiseksi. Palvelusuunnitelma on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä asiakaslain 7 §:n mukaisesti. Päätös palveluista ja tukitoimista on annettava ilman aiheutonta viivytystä ja pääsääntöisesti viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta.

Vammaispalvelulain mukaisista palveluista säädetään lain 8—11 §:ssä. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus kuljetuspalveluihin ja niihin liittyviin saattajapalveluihin, tulkkipalveluihin (Kansaneläkelaitoksen järjestämänä), päivätoimintaan, henkilökohtaiseen apuun sekä palveluasumiseen. Samoin vain vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada taloudellisenä tukitoimena korvaus kotuullisista kustannuksista, jotka hänelle aiheutuvat asunnon muutostöistä ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankinnasta. Edellytyksenä edellä mainittujen vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien järjestämiselle on, että ne ovat henkilölle välttämättömiä, jotta hän voi vammansa tai sairautensa johdosta suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Välttämättömyys arvioidaan suhteessa lain tarkoituksen ja muun huomioon otettavan lainsäädännön, erityisesti perustuslaissa olevien yksilön oikeuksien, toteutumiseen kulloinkin kyseessä olevan palvelun tai tukitoimen järjestämisen avulla. Edellä mainitut vaikea-

vammaisten oikeudet ovat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluita.

Muutkin kuin vaikeavammaiset henkilöt voivat saada niitä vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia, jotka kuuluvat kunnan yleisen eli määrärahasidonnaisen järjestämisvelvollisuuden piiriin ja joita kunta järjestää tarkoitukseen varaamiensa määrärahojen rajoissa. Määrärahasidonnaisia palveluja ovat kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus. Määrärahasidonnaisina taloudellisinä tukitoimina kunta voi korvata vammaiselle henkilölle kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista sekä päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankinnasta. Myös ylimääräiset vaatekustannukset ja ylimääräiset erityisravinnon hankkimisesta aiheutuvat kustannukset voidaan korvata. Vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kanssa.

Vaikeavammaisten palveluasumisen piirissä oli 4 630 henkilöä vuonna 2011. Asunnon muutostöitä tehtiin ja asuntoon kuuluvia laitteita ja välineitä järjestettiin 9 655 henkilölle ja henkilökohtaisen avun asiakkaana oli 11 304 henkilöä samaisena vuonna. Kuljetuspalvelut ovat muodostuneet asiakasmäärältään ylivoimaisesti vammaispalvelulain mukaan järjestettäväksi palveluksi. Vuonna 2011 vaikeavammaisten kuljetuspalveluja sai kaikkiaan 97 475 henkeä. Palvelujen saajista suurin osa, noin 70 prosenttia oli 65 vuotta täyttäneitä. Kuljetuspalvelujen kustannukset muodostavat lähes puolet vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja taloudellisten tukitoimien kokonaiskustannuksista.

Kehitysvammaisella tarkoitetaan kehitysvammalain 1 §:n mukaan henkilöä, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Kehitysvammalain mukaisia palveluja järjestetään vain, jollei henkilö voi saada tarvitsemiin palveluihin muun lain nojalla. Tästä lain 1 §:ään sisältyvästä toissijaismääräyksestä huolimatta kehitysvammalakia on oikeuskäytännössä yleensä pidetty ensisijaisena vam-

maispalvelulakiin nähden. Vuonna 2009 voimaan tulleen vammaispalvelulain muutoksen jälkeen vammaispalvelulaki on kuitenkin lakien keskinäisessä suhteessa ensisijainen. Kehitysvammaiselle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Kehitysvammaisten erityishuollon tarkoituksena on edistää henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentulostaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito. Erityishuollon palvelut on lueteltu kehitysvammalain 2 §:ssä. Niitä ovat muun ohessa työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Erityishuoltoon kuuluvista kuljetuksista säädetään lain 39 §:ssä.

Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu Suomessa olevan noin 40 000. Kehitysvammaisten laitoshoidossa oli vuoden 2012 lopussa 1 612 asiakasta, mikä on lähes seitsemän prosenttia (6,7 %) vähemmän kuin edellisellä vuonna. Kehitysvammaisten autetun asumisen asiakasmäärä puolestaan nousi yli viisi prosenttia (5,4 %). Vuoden 2012 lopussa kehitysvammaisten autetun asumisen piirissä oli 6 595 henkilöä.

Kehitysvammalain ja vammaispalvelulain yhdistäminen on ollut tavoitteena kolmen viimeisimmän hallituksen ohjelmassa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman vammaisia henkilöjä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittävän työryhmän tehtävänä on laatia vuoden 2014 loppuun mennessä ehdotus vammaislainsäädännön kehittämistarpeista sekä vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämisestä. Työn tavoitteena on myös selkiyttää sosiaalihuollon yleisen lainsäädännön sekä vammaisia henki-

löitä koskevan erityislainsäädännön välistä suhdetta. Lakien yhdistämisen ja lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeet nousevat kahden rinnakkaisen vammaispalveluja koskevan lain soveltamisen haasteista, epäyhtenäisestä ja osittain vanhentuneesta säädöspohjasta sekä tarpeesta purkaa palvelujärjestelmien erillisyys. Erilliset lait vaikeuttavat soveltamista ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista myös siitä syystä, että ne sisältävät samantyyppisiä palveluja, mutta niiden asiakasryhmien rajauksissa tai maksuperusteissa on eroja.

Sosiaalihuollon kokonaislainsäädäntöä uudistettaessa on tarpeen arvioida lakien soveltamisalaa ja niiden palvelujen ulkopuolelle nykyisin usein jäävien henkilöiden asemaa. Tähän ryhmään kuuluvat mm. mielenterveyskuntoutujat, osa vaikean aivovamman saaneista henkilöistä sekä eräät muut neurologisia vamma- ja sairausryhmiä edustavat henkilöt huolimatta siitä, ettei nykyiseenkin lakiin sisälly diagnoosi- tai vammakohtaisia rajoituksia. YK:n vammaissopimuksen mukaan vammaisuuden määritelmän lähtökohtana on oltava henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan, ei lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely. Tarkoituksena ei ole rajata pois minkäänlaista vammaisuutta yleissopimuksen soveltamisen ulkopuolelle.

Myös vammaisten lasten palveluihin ja tukimatoihin sekä heidän perheidensä tukeen liittyvät kehittämistarpeet on nostettu esiin eri yhteyksissä. Lainsäädännön uudistamisessa on tarpeen kiinnittää huomiota niin YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kuin vammaissopimuksenkin velvoitteisiin.

Päihde- ja mielenterveyspalvelut

Päihdehuollon järjestäminen osana sosiaalihuoltoa perustuu sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momenttiin. Sen järjestämistä ohjaa tarkemmin päihdehuoltolaki (41/1986) ja päihdehuoltoasetus (653/1986). Sosiaalihuoltoa päihdepalvelut ovat silloin, kun palveluita annetaan henkilön tai perheen sosiaalisen ongelman perusteella tai suoriutumisen ja osallistumisen tukemiseksi. Tällaisia palveluita ovat sosiaalityön tai muiden sosiaalihuollon ohjaus-, neuvonta- tai tukitoimien käyttäminen henkilön tai perheen sosiaalisten

ongelmien selvittämiseksi, asumisen tai toimeentulon tukemiseksi tai sosiaalisen kuntoutuksen tukemiseksi sekä työelämäosallisuutta tukeva toiminta.

Päihdetyö osana terveydenhuoltoa perustuu puolestaan terveydenhuoltolain 28 §:ään. Päihdehuolto kuuluu terveydenhuollon palveluihin silloin kun päihdehuoltoa annetaan päihdehäiriön tai päihdehäiriöön liittyvän ruumiillisen sairauden tai mielenterveyden ongelman tutkimukseen ja hoitoon lääketieteellisin perustein.

Päihdeongelmaisten hoitoa säännellään myös opioidiriippuvaisten vieroitus- ja korvaushoidosta eräillä lääkkeillä annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (33/2008). Sääntelyn tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä sekä päihteiden käyttöön liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä edistää päihdeidenkäyttäjien ja heidän läheistensä toimintakykyä ja turvallisuutta.

Päihdepalvelut ovat päihdehuoltolain 7 §:n nojalla järjestettäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja päihteiden käyttöön liittyvistä ongelmista kärsivälle henkilölle sekä hänen perheelleen ja muille läheisilleen. Sosiaalihuollossa päihdehuollon palveluja ovat muun muassa a-klinikkatoiminta, päihdekuntoutujien asumispalvelut ja sosiaalinen kuntoutus sekä päihdekuntoutujien päiväkeskus- ja työtoiminta. Kuntien tulee järjestää päihdehuolto kunnassa ilmenevän tarpeen mukaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yleisissä palveluissa että päihdehuollon erityispalveluina. Arviointiperusteena on avun, tuen tai hoidon tarve. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon päihdepalveluista säädetään eri laeissa, toimintaa esimerkiksi tilastoidaan eri tavoin.

Päihdeongelmaisten palveluiden ytimen muodostavat avohoitopalvelut, joita täydennetään tarvittaessa laitospalveluilla katkaisuhoidolla ja pitkäkestoisemmalla kuntouttavalla laituskuntoutuksella sekä arjen tukea antavilla päivätoiminnoilla ja asumispalveluilla. Päihdeongelmaiset hakevat apua myös yleisistä sosiaali- ja terveyspalveluista. Lisäksi osa päihdeongelmaisista ja heidän läheisistään hakee apua myös vertaistuesta kuten AA-ryhmistä.

Päihdehuollon palveluita tuotetaan nykyisin hyvin eri tavoin. Ne voidaan järjestää kunnan tuottamina palveluina, sosiaali- ja/tai terveydenhuollon kuntayhtymän toimintana, päihdehuollon kuntayhtymän toimintana, päihdepalvelusäätiön kautta, ostosopimuksilla järjestöjen ja yksityisten yritysten kanssa, kumppanuussopimuksilla tai yhdistettyinä mielenterveys- ja päihdetyön palveluina. Järjestämistapojen keskinäinen vertailu on vaikeaa, vaikka laadullisia eroja esiintyykin. Järjestämistavasta riippumatta seudullisuuden ja suurten yksiköiden koetaan mahdollistavan päihdetyön kehittämisen, laadun ja erikoistumisen.

Päihdeongelmaisille suunnattuja ympäri-vuorokautisia laitoksia oli 70–80 vuonna 2012. Kuntoutuslaitosten määrä on viime vuosina hiukan vähentynyt. Alkoholin ja huumeidenkäyttäjien kuntoutusta ei ole useimmiten eriytetty, vaan kuntoutuslaitosten palvelut on suunnattu molemmille käyttäjäryhmille. Päihdehuollon laitokset tarjoavat Suomessa sekä vieroitushoitoa, lyhytaikaisia intervallihoidojaksoja että pidempiaikaista kuntoutusta. Viime vuosina on yleistynyt ns. tukiasuminen, joka on eräänlainen avohuollon ja laituskuntoutuksen yhdistelmä: asukkaat asuvat omassa kodissaan tai huoneessaan ja asumiseen on integroituna erilaista päiväkeskustoimintaa.

Päihdehuoltolaissa ja mielenterveyslaissa (1116/1990) on tällä hetkellä mahdollisuus tahdosta riippumattomaan hoitoon. Päihdehuoltolain 11 § mahdollistaa tahdosta riippumattoman hoidon terveysvaaran perusteella, mutta tätä sovelletaan käytännössä erittäin vähän. Päihdeongelmaisiin käytetään kuitenkin runsaasti tahdosta riippumattomia keinoja mielenterveyslain perusteella.

Päihdehuollon erityispalvelut kuuluvat lähinnä sosiaalitoimeen. Vuonna 2011 A-klinikoilla kävi 43 558 asiakasta ja nuorisos asemilla 5 630 asiakasta. Asiakasmäärä oli korkeimmillaan vuonna 2008, johon verrattuna A-klinikoiden asiakasmäärät ovat pienentyneet kahdeksan ja nuorisos asemien neljä prosenttia. Kuntien kustantamissa päihdehuollon katkaisuhoitopalveluissa kirjattiin 11 634 asiakasta vuonna 2011. Vuodesta 2005 katkaisuhoidon asiakkaiden määrä on lisääntynyt 21 prosenttia ja hoitovuorokaudet

kuusi prosenttia. Päihdehuollon kuntoutuslaitosten asiakasmäärissä kehitys on ollut vastakkainen. Pitkäkestoisemman laitospalvelutuksen asiakasmäärät ovat vähentyneet 22 prosenttia ja hoitovuorokaudet 23 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna. Vuonna 2011 kuntouttavan päihdehoidon laitosvuorokausia oli noin 232 400.

Päihdehuollon asumispalveluja käytti 4 145 asiakasta ja ensisuoja 2 343 asiakasta vuonna 2011. Erityisesti asumispalvelujen asumisvuorokausien määrä on lisääntynyt nope-

asti viime vuosina, mutta vuonna 2011 palattiin kuitenkin vuoden 2008 tasolle. Huumeiden käyttäjien matalan kynnyksen terveysneuvontapisteissä asioi vuonna 2011 noin 11 400 asiakasta. Asiakasmäärä väheni edellisvuoteen verrattuna viidenneksen, mutta käyntien määrä kasvoi, joten toimintatapojen muutos voi selittää asiakasmäärän muutoksen. Opioidiriippuvaisten lääkeshoidossa on noin 2000 asiakasta. Korvaushoitoasiakkaiden määrä on lisääntynyt koko 2000-luvun.

Taulukko 1. Päihdehuollon erityispalvelut (kunnan kustantamat palvelut) 2009—2011, asiakkaita vuoden aikana

Asiakkaita vuoden aikana	2009	2010	2011
A-klinikat	46 610	44 160	43 558
Nuorisoasemat	5 667	5 627	5 514
Katkaisuhoitoasemat	11 092	11 298	11 634
Päihdehuollon kuntoutuslaitokset	6 293	5 690	5 551
Ensisuojat	2 164	2 218	2 343
Päihdehuollon asumispalveluyksiköt	4 409	4 325	4 145

Lähde: Tilastokeskus; THL.

Päihdehuollon erityispalvelujen asiakasmäärät ovat kasvaneet alkoholin kulutuksen kasvaessa 2000-luvun alkupuolella, mutta ovat parin viime vuoden aikana vähentyneet lukuun ottamatta katkaisuhoidtoa. Tilastojen valossa näyttää siltä, että kuntouttavasta hoidosta ollaan siirtymässä kevyempiin katkaisuhoidoihin sekä asumispalvelutyyppeihin ratkaisuihin.

Mielenterveys- ja päihdeongelmien kansanterveydellinen merkitys on suuri. Työikäisten yleisin kuolinsyy on alkoholi. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan suomalaisista 30 vuotta täyttäneistä alkoholiriippuvuuden kriteerit täyttäviä oli 4 prosenttia, miehiä useammin (7 prosenttia) kuin naisia (2 prosenttia). Viime aikoina on todettu alkoholin käytön lisääntyneen aiempiin vuosiin verrattuna erityisesti sekä naisten että ikään-tyneempien, yli 50-vuotiaiden ikäryhmän, keskuudessa. Silti miehet käyttävät valtaosan kulutetusta alkoholista. Vuoden 2010 alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen mu-

kaan alkoholin liikkakäyttöä oli noin kolmanneksella tutkimukseen osallistuneista koko maan 20 vuotta täyttäneiden otoksesta. Miehistä liikkakäyttöä oli useammalla (38 prosenttia) kuin naisista (22 prosenttia). Huumeiden ongelmakäyttäjien määrästä ei ole tuoretta arviota. Viimeisimmän, vuonna 2005 tehdyn tilastollisen arvion mukaan Suomessa oli noin 14 500—19 100 amfetamiinin ja opiaattien ongelmakäyttäjää 15—54-vuotiaasta väestöstä. Päihdepalvelujen tarpeessa on enemmänkin päihteiden käyttäjiä kuin vain riippuvuus-kriteerit täyttävät. Haittoja tulee niin humalakäytöstä kuin myös päihteiden käytön hallintaan liittyvistä vaikeuksista jo ennen kuin voidaan puhua päihderiippuvuudesta. Mainittavia haittoja ovat muun muassa päihteiden käyttöön liittyvät kuolemantapaukset ja rikollisuus sekä päihtyneiden säilöönnotto poliisilain (493/2005) nojalla.

Päihde- ja mielenterveysongelmien aiheuttamat suorat hoitoon, kontrolliin ja sosiaali-

vakuutukseen liittyvät kustannukset ovat mitattavia, ja epäsuorat kustannukset kuten menetetyistä työpanoksesta ja tuottavuuden laskusta johtuvat, ovat monikertaiset suoriin kustannuksiin verrattuna. Päihdehuollon käyttömenot kuntien kustantamissa palveluissa olivat noin 169 miljoonaa euroa vuonna 2010. Päihdehuollon erityispalveluiden kokonaiskustannukset asukasta kohden vaihtelevat kunnittain. Esimerkiksi vuonna 2010 kuudessa suurimmassa kunnassa ne vaihtelivat 36 eurosta 78 euroon per asukas.

Mielenterveyspalveluista säädetään mielen-terveyslaissa (1116/1990). Mielenterveyspalvelut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimukseen, hoitoon ja kuntoutukseen liittyviä palveluja henkilölle, jolla on mielenterveyden häiriö. Arviointiperuste on lääketieteellinen. Mielenterveyslain 3 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia alueellaan mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveysystyötä siten kuin terveydenhuoltolaissa säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän ja sen alueella toimivien terveyskeskusten on yhdessä kunnallisen sosiaalihuollon ja erityispalveluja antavien kuntayhtymien kanssa huolehdittava siitä, että mielenterveyspalveluista muodostuu toiminnallinen kokonaisuus.

Sosiaalihuollossa mielenterveyspalveluja ovat muun muassa mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut, sosiaalinen kuntoutus ja mielenterveyskuntoutujien päiväkeskus- ja työtoiminta sekä osin perheneuvolatoiminta. Lisäksi mielenterveysystyötä tehdään osana lastensuojelua ja päihdehuoltoa. Sosiaalihuollon vastuulla on myös edelleen merkittävä osa kehitysvammaisten henkilöiden psykiatrisesta hoidosta ja mielenterveyspalveluista.

Vuodesta 2009 lähtien mielenterveys- ja päihdetyötä on kehitetty kansallisen Mielen-terveys- ja päihde -suunnitelman (jäljempänä *Mieli-suunnitelma*) kautta, joka on osa sosiaali- ja terveysministeriön kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaa (KASTE). Päihdehuollon asiakaskunta on nykyisin entistä moniongelmaisempaa. Päihdehuollon yksiköissä hoidetaan ja kuntoutetaan paljon henkilöitä, joilla on päihdeongelmien lisäksi samanaikaisesti mielen-

veyden häiriöitä ja päihdeiden aiheuttamia ruumiillisia sairauksia. *Mieli-suunnitelmassa* linjataan, että sosiaali- ja terveydenhuollon tulee muodostaa yhtenäinen toiminnallinen kokonaisuus ja mielenterveys- ja päihdeongelmia tulee hoitaa yhdessä niin, että hoitoon pääsy tapahtuu joustavasti yhden oven periaatteella.

Mielenterveys- ja päihdehuollon palvelujärjestelmä on hajanainen ja siinä on suuria kuntakohtaisia eroja. Pirstaleinen palvelujärjestelmä vaikeuttaa palveluihin pääsemistä ja aiheuttaa niistä putoamista. Mielenterveys- ja päihdeongelmien esiintyminen samanaikaisesti on selvästi lisääntynyt ja sen vuoksi on tärkeää kehittää palvelujärjestelmää siten, että mielenterveys- ja päihdepalveluista muodostuu yhteinen palvelukokonaisuus.

Työelämäosallisuutta tukeva toiminta

Työmarkkinoille tähtäävästä työllistämisestä ja työllistämisen tukitoimista vastaa ensisijaisesti työ- ja elinkeinohallinto. Sosiaalihuolto tukee ihmisten työelämään osallistumisen mahdollisuuksia laajasti palveluidensa kautta: tarjoamalla apua toimeentulon ongelmiin, velkoihin, asumiseen, sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen ja niin edelleen. Lisäksi sosiaalihuollolla on erityisiä sosiaalihuollon asiakkaiden työllistymistä tukevia palveluita. Näitä ovat vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja kuntouttava työtoiminta, joiden molempien laissa asetettuna tavoitteena on edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Vammaisten työtoimintojen tavoitteena taas on asiakkaiden työelämäosallisuuden turvaaminen tilanteissa, joissa he eivät kykene työllistymään avoimille työmarkkinoille. Tällöin puhutaan työstä, jota ei tehdä ansiotarkoituksessa, vaan siksi, että työ on ihmiselle tärkeää, tuo elämään mielekkyyttä ja voi auttaa toimintakyvyn ylläpidossa tai parantamisessa.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukeva lainsäädäntö jakaantuu useaan eri lakiin: sosiaalihuoltolaissa säädetään vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten työtoiminnasta, laissa kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelman teosta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saa-

valle työttömälle henkilölle, kehitysvammaisissa kehitysvammaisten työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta ja vammaispalvelulaissa vaikeavammaisten päivätoiminnasta. Lainsäädäntö on pirstaleinen ja sekä asiakkaiden että kuntien vaikeasti hahmotettava. Hajanainen lainsäädäntö aiheuttaa asiakkaiden jäämistä palveluiden ulkopuolelle ja vaikeuttaa palveluiden järjestämistä palvelutarpeen perusteella ja oikea-aikaisesti.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen aktivointisuunnitelma laaditaan työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan sosiaalitoimen asiakkaana oleva henkilö täyttää jonkun laissa säädetyistä aktivointiehdosta. Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei asiakkaalle voida kolmen kuukauden kuluessa tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä toimia, suunnitelmaan tulee sisältyä kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta. Aktivointisuunnitelmia tehtiin Suomessa vuonna 2010 kaikkiaan noin 34 500. Näistä kuntouttavaa työtoimintaa sisältyi noin 43 prosenttiin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistui noin 15 000—16 000 henkilöä vuonna 2010. Näistä alle 25-vuotiaita oli vajaat 3 000, naisia osallistujista oli 40 prosenttia. Työmarkkinatukea saaneet asiakkaat osallistuivat työtoimintaan keskimäärin 3,4 kuukautta vuoden aikana, toimeentulotukea saaneet asiakkaat 4,4 kuukautta.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa oli 2 439, vammaisten henkilöiden työtoiminnassa 15 668 sekä kehitysvammaisten työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa 7 261 asiakasta vuonna 2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän 189 kuntaa kattavan kuntakyselyn (THL tilastoraportti 35/2010) mukaan vammaispalvelulain mukaiseen päivätoimintaan osallistui 1 181 asiakasta vuonna 2010.

Nykyisessä sosiaalihuollon lainsäädännössä sosiaalihuollon palveluille asetetut työllistymistä edistävät tavoitteet eivät juuri ole toteutuneet. Tutkimusten ja selvitysten mukaan (esim. Karjalainen & Karjalainen 2010 ja 2011) sosiaalihuollon toimien päävaikutukset liittyvät asiakkaiden parantuneeseen toimintakykyyn ja lisääntyneeseen hyvinvointiin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on 16.1.2012 asetettu työryhmä, jonka tavoitteena on selvittää sosiaalihuollon työelämä-

osallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja antaa tehdyn työn pohjalta esitys lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistuksiksi.

Työryhmän esityksen mukaan sosiaalihuollon roolin tulee jatkossa painottua työikäisten sosiaalihuollon asiakkaiden tukemiseen TE-hallinnon palveluiden käytössä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, sekä TE-hallinnon palveluja täydentävien sosiaalisen kuntoutuksen ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Lisäksi sosiaalihuollon vastuulla olisi osallisuuden ja toimintakyvyn tukeminen silloin, kun sosiaalihuollon ja asiakkaan yhdessä tekemän arvion perusteella asiakas ei kykene sillä hetkellä työllistymään työsuhteeseen työhön ja joka tästä johtuen on riskissä syrjäytyä tai jo syrjäytynyt yhteiskunnan ja yhteisöjen toiminnasta.

Sosiaalinen kuntoutus

Kuntoutusjärjestelmä koostuu monista erilisistä ja usein melko itsenäisistä osajärjestelmistä. Kuntoutusta on sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä, työ- ja elinkeinohallinnossa, opetushallinnossa, kansaneläke- ja sosiaalivakuusjärjestelmässä, työeläkejärjestelmässä, pakollisessa tapaturma- ja liikennevakuutuksessa, vapaaehtoisessa tapaturmavakuutuksessa, veteraanien kuntoutuksessa sekä järjestöjen kuntoutustoiminnassa. Kuntoutusjärjestelmä jäsennetään erilaisiin toiminnan alueisiin: lääkinnälliseen, ammatilliseen, sosiaaliseen ja kasvatukselliseen kuntoutukseen. Sosiaalihuollon lainsäädännössä tai muussakaan lainsäädännössä lukuun ottamatta vankeuslakia ei ole varsinaista sosiaalista kuntoutusta ohjaavaa säännöstä. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 3 momentissa säädetään velvollisuudesta huolehtia tiedon jakamisesta muista kuntoutusmahdollisuuksista ja ohjaamisesta niihin.

Kuntoutuksen sosiaalinen ulottuvuus on vahvistunut 1990-luvun alusta lähtien aktiivisen sosiaalipolitiikan, vaikeasti työllistyvien työtoiminnan kehittämisen sekä aikuissosiaalityön kehittämisen myötä. Samalla sosiaalisen kuntoutuksen merkitys syrjäytymisvaarassa olevien tai jo syrjäytyneiden henkilöiden sosiaalisen osallisuuden tukemisessa on korostunut. Nykyään sosiaalisella kuntoutuk-

sella tavoitteellaan useimmiten sosiaalihuollon asiakkaiden työmarkkinavalmiuksien edistämistä ja elämänhallinnan lisäämistä, tai toimintakyvyn ja elämänhallinnan ylläpitoa silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole mahdollista. Sosiaalibarometri 2012 mukaan sosiaalisen kuntoutuksen palveluja pitäisi kehittää esimerkiksi erityisesti vankilasta vapautuville, päihdeongelmaisille, maahanmuuttajille, syrjäytymisuhan alla oleville 25—64-vuotiaille sekä pitkäaikaistyöttömille ja uudelleen koulutuksen tarpeessa oleville henkilöille.

Sosiaalihuollon toimintaympäristön muutos on edellyttänyt uusien moniammatillisten toimintarakenteiden luomista vaikeasti syrjäytyneiden tai syrjäytymässä olevien henkilöiden toimintakyvyn parantamiseksi. Järjestelmä on kuitenkin jäänyt hajanaiseksi. Nykyisin sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja kansaneläkelaitoksen tuottamat palvelut ovat osin päällekkäisiä ja järjestämistä vastuut ovat epäselviä. Sen vuoksi on tullut tarpeelliseksi säätää sosiaalisesta kuntoutuksesta sosiaalihuoltolaissa, jossa sille annetaan lainmukainen määritelmä, joka selkiyttää sosiaalisen kuntoutuksen asemaa osana palvelukokonaisuutta.

Kuntoutus edellyttää yleensä monen eri tahon yhteistyötä. Yhteistyön takaamiseksi kunnissa pitää olla kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä, johon kuuluu ainakin sosiaalihuollon, terveydenhuollon, opetus- ja työ- ja elinkeinoviranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen edustajat (laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä, 497/2003). Yhteistyöryhmä muun muassa suunnittelee ja seuraa kuntoutuksen yhteistyön sujumista ja asiakkaiden kuntoutuksen toteutumista. Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.11.13 sisältää esityksen tämän lain säännöksestä luopumista ja toiminnan siirtämistä työvoimapalvelukeskukseen.

Sosiaalisen kuntoutuksen haasteina ovat aktivoivien ja selkeiden palvelukonseptien kehittäminen sekä työprosessien, työnjaon, asiakasvalikoinnin ja ohjauksen mallien kehittäminen.

Sosiaalihuollon toimintaympäristön muutos on edellyttänyt uusien moniammatillisten toimintarakenteiden luomista vaikeasti syrjäytyneiden tai syrjäytymässä olevien henki-

löiden toimintakyvyn parantamiseksi. Järjestelmä on kuitenkin jäänyt hajanaiseksi. Nykyisin sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja kansaneläkelaitoksen tuottamat palvelut ovat osin päällekkäisiä ja järjestämistä vastuut ovat epäselviä.

Omaishoidon tuki

Kunnan on sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin nojalla huolehdittava omaishoidon tuen järjestämisestä. Tarkemmin palvelusta säädetään laissa omaishoidon tuesta (937/2005). Omaishoidolla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Omaishoidon tuki on kokonaisuus, joka koostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavista hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista.

Kunta voi myöntää omaishoidon tukea lain 3 §:n mukaan jos: 1) henkilö alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi tarvitsee kotiloissa hoitoa tai muuta huolenpitoa; 2) hoidettavan omainen tai muu hoidettavalle läheinen henkilö on valmis vastaamaan hoidosta ja huolenpidosta tarpeellisten palvelujen avulla; 3) hoitajan terveys ja toimintakyky vastaavat omaishoidon asettamia vaatimuksia; 4) omaishoito yhdessä muiden tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kanssa on hoidettavan hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta riittävää; 5) hoidettavan koti on terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle sopiva ja 6) tuen myöntämisen arvioidaan olevan hoidettavan edun mukaista.

Ympäri vuorokautisesta tai jatkuvasti päivittäin sitovasta hoidosta huolehtivalla omaishoitajalla on oikeus lakisääteiseen vapaaseen kolme vuorokautta kalenterikuukautta kohti. Kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon järjestämisestä hoitajan vapaan aikana. Kunnalla ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta toteuttaa omaishoitajan vapaan aikaista hoitoa nimenomaan hoidettavan enempää kuin hoitajankaan haluamalla palvelulla.

Omaishoitajalle maksettavan hoitopalkkion taso määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Kunta päättää palkkioluokien määrän ja palkkioiden suuruuden lukuun ottamatta laissa säädettyjä vähimmäispalkkioita. Palkkioissa on merkittäviä kuntien välisiä eroja. Laissa määritelty vähimmäishoitopalkkio on 381,00 €/kk vuonna 2014. Jos omaishoitaja on hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen aikana lyhytaikaisesti estynyt työntekoon, palkkio on vähintään 761,99 €/kk tietyin muita tuloja koskevin edellytyksin. Omaishoidon tuen palkkio on saajalle veronalaista tuloa.

Omaishoidon palvelukokonaisuuteen voi sisältyä esimerkiksi jatkuvia ja säännöllisiä kotipalveluja tai kotisairaanhoidon palveluja, jotka täydentävät omaishoitajan antamaa hoitoa ja huolenpitoa. Omaishoitolain mukaan kunta laatii omaishoidon tuesta hoidettavan ja omaishoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelman ja omaishoitajan kanssa omaishoitosopimuksen, joka on pääsääntöisesti voimassa toistaiseksi.

Omaishoidon tuen piirissä oli vuoden 2012 aikana yhteensä 40 566 henkilöä. Heistä valtaosa, 67 prosenttia, oli 65 vuotta täyttäneitä. Vuosina 2006—2012 tuen saajien määrä kasvoi lähes 32 prosenttia. Kuntien väliset erot tuen saajien osuudessa väestöstä ovat pysyneet huomattavina.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen uusin selvitys omaishoidon tuen tilanteesta koskee vuotta 2012. Selvityksen mukaan asiakkaiden hoitoisuus oli suurta, sillä lähes joka kolmas (29 %) omaishoidon tuella hoidettavista tarvitsi huolenpitoa ja hoivaa runsaasti ja 40 prosenttia melko paljon. Pääasiallinen hoidon ja huolenpidon tarve vajaalla kolmasosalla (29 %) hoidettavista oli fyysisen toimintakyvyn heikkeneminen ja neljäsosalla (25 %) krooniset sairaudet tai vammat. Muis-tisairaudet olivat pääasiallinen hoidon tarpeen syy joka neljännellä hoidettavalla. Run-sas puolet (58 %) omaishoitajista oli hoidet-tavien puolisoita, runsas viidesosa (23 %) oli hoidettavan vanhempia ja noin joka seitse-mäs (14 %) hoidettavan lapsi. Muita omaisia tai hoidettavalle henkilölle läheisiä oli 5 pro-senttia omaishoitajista. Omaishoitajista 60 prosenttia oli eläkkeellä, 17 prosenttia an-siotyössä, 3 prosenttia työttöminä ja 1 pro-

sentti opiskelijoita. Viidesosa (19 %) omais-hoitajista oli työmarkkinoiden ulkopuolella tai heidän työmarkkina-asemastaan ei ollut tietoa.

Omaishoidon tukeen liittyvinä palveluina hoidettaville annettiin yleisimmin apuvä-linepalveluja, kotisairaanhoidoa ja kotipalve-lua. Omaishoitajien palveluista hoito- ja pal-velusuunnitelmiin sisältyivät yleisimmin pal-veluohjaus sekä koulutus ja neuvonta sekä sosiaalityön palvelut. Omaishoitajan lakisää-teisen vapaan aikainen hoito järjestettiin ylei-simmin (40 %) laitoshoidona tai asumispalve-luysikössä (16 %). Lakisääteiseen vapaa-seen oikeutetuista omaishoitajista huomatta-va osa jättää vapaansa pitämättä. Syyinä on muun muassa tarjottujen palveluvaihtoehto-ten vähäisyys.

Läheistensä hoitoon eriasteisesti osallistu-vien henkilöiden määrä on huomattavasti suurempi kuin omaishoidon tuen saajien määrä. Stakesin Hyvinvointi ja palvelut (HYPA 2006) -tutkimuksen mukaan epävi-rallista läheisapua omaisilleen, tuttavilleen tai ystävilleen antoi yli miljoona suomalaista. Omaisensa tai läheistensä pääasiallisina aut-tajina toimi noin 280 000 henkilöä. Heistä noin 90 000 auttoi päivittäin läheistään kodin ulkopuolisten asioiden hoidossa, noin 26 000 kotiaskareissa, noin 60 000 henkilökohtaisis-sa päivittäistoimissa, kuten pukeutumisessa ja peseytymisessä, ja noin 30 000 sairaanhoi-dollisissa toimenpiteissä. Edellä mainitusta 280 000 henkilöstä työssä käyviä oli noin 120 000. Osa omaisista, jotka auttavat ja hoi-tavat omaistaan tai läheistään ilman omais-hoidon tukea, vastaa siten samanlaisesta hoi-dosta ja hoivasta kuin omaiset, jotka hoitavat omaista tai läheistä, joka saa omaishoidon tukea.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeen-tuloturvan muoto. Tuki on tarveharkintaista, ja sitä myönnetään yleensä kuukaudeksi ker-rallaan. Tuki lasketaan asiakkaan välttämät-tömien menojen mukaan. Kunnan tulee huo-lehtia toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle sosiaalihuoltolain 13 §:n nojalla. Tarkemmin toimeentulotuesta

säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.

Toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n mukaan oikeus toimeentulotukeen on jokaisella, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuk-sien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä laissa säädettyssä laajuudessa muun muassa puolisonsa ja alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotuki on siten viimesijainen, tarveperusteinen toimeentulotur-van muoto.

Toimeentulotukeen oikeuttavat menot jakautuvat kiinteämääräisellä normitetulla perusosalla. Toimeentulotuen täysimääräinen perusosa yksinasuvalla henkilöllä on 477,26 euroa kuukaudessa vuonna 2013. Toimeentu-lotuki jakautuu perusosalla katettaviin joka-päiväisestä elämästä aiheutuviin menoihin sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otetta-viin asiakkaan muihin perusmenoihin (perus-toimeentulotuki), hakijan erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuviin täydentävän toi-meentulotuen tarpeellisiin menoihin sekä eh-käisevään toimeentulotukeen, jota kunta myöntää määräämillään perusteilla. Ehkäise-vän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tuen määrä on toimeentu-lotukilain mukaan määriteltyjen menojen ja sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Menettelystä toimeentulotukiasioissa sää-detään toimeentulotukilain 3 luvussa. Lain 14 a §:n 4 momentin mukaan toimeentulotu-kiasiakkaan on päästävä keskustelemaan henkilökohtaisesti kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seit-semäntenä arkipäivänä siitä, kun hän on sitä pyytänyt. Lain 14 a §:n 1 momentin mukaan päätös toimeentulotuesta on saatava viimeis-tään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen jättämisestä. Kiireellisessä tapauksessa pää-

tös on tehtävä samana tai viimeistään seuraava arkipäivänä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) pyytää kunnilta tiedot kaksi ker-taa vuodessa määräaikojen noudattamisesta toimeentulotukilain 14 b §:n mukaisesti ja THL luovuttaa tiedot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle valtakunnallista ohjausta ja valvontaa varten.

Vuonna 2011 toimeentulotukea myönnet-tiin 239 212 kotitaloudelle ja 371 898 henki-lölle. Vuoteen 2010 verrattuna toimeentulo-tukea saavia kotitalouksia oli 0,4 % ja henki-löitä 0,9 % vähemmän. Kaikista lapsiperheis-tä 8,6 prosenttia sai toimeentulotukea saman luvun ollessa 8,7 prosenttia vuonna 2010. Vuoteen 2005 verrattuna toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi 0,2 % vuonna 2011, mutta henkilöiden määrä vähe-ni 1,5 %. Reaalisten bruttomenojen kasvu ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrän suhteellisen samansuu-ruisena pysyminen heijastaa toimeentulotuen muodostumista saajilleen yhä pitkäaikai-semmaksi tukimuodoksi. Kaikista toimeentu-lotukea saaneista henkilöistä 18—29-vuo-tiaiden osuus oli 27,4 % vuonna 2011. Mui-hin ikäluokkiin verrattuna nuorten toimeentu-lotukea saavien 18—29-vuotiaiden osuus oli keskimääräistä suurempi.

Vuonna 2011 kotitaloudet saivat varsinais-ta toimeentulotukea keskimäärin 5,9 kuu-kautta. Asiakastalouksista 39,4 prosenttia sai varsinaista toimeentulotukea korkeintaan kolmena kuukautena vuoden aikana. Pitkäai-kaisesti tukea saaneiden kotitalouksien osuus kaikista toimeentulotukea saaneista talouk-sista oli yli 28 prosenttia. Pitkäaikaisasiak-kaiden määrä on koko 2000-luvun ajan pysy-nyt korkealla tasolla. Pitkäaikaisasiakkuuden taustalla on usein ensisijaisen etuuden riittä-mättömyys asiakkaiden välttämättömiin tar-peisiin taikka tulottomuus. Pitkäaikaisasiak-kuudet viittaavat myös julkisten palvelujär-jestelmien kyvyttömyyteen tukea asiakasta itsenäiseen elämään ja toimeentuloon.

Vuonna 2011 toimeentulotuen menot olivat 647,9 miljoonaa euroa. Vaikka menot vähe-nivät reaalisesti vuoteen 2010 verrattuna 0,9 %, niin ne ovat lisääntyneet 31,3 % vuodesta 2005 lähtien.

Sosiaalinen luototus

Kunnan on sosiaalihuoltolain 13 §:n nojalla huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen. Siitä säädetään tarkemmin sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa (1133/2002). Sosiaalisen luoton järjestäminen on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä. Sen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalista luottoa voidaan myöntää esimerkiksi talouden hallintaan saattamiseen, velkakierteen katkaisemiseen, kodin hankintoihin, kuntoutumiseen tai työllistymisen edistämiseen, asumisen turvaamiseen tai sosiaalisen kriisin ylittämiseen. Lainsäädännön avulla on pyritty turvaamaan se, että kunnat toimeenpanevat sosiaalista luototusta perusteiltaan samanlaisena koko maassa.

Luotto voidaan myöntää perustellusta syystä sellaiselle kuntalaiselle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muulla tavoin, ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisesta luotosta kunta voi periä kohtuullisen vuotuisen koron, joka kuitenkin voi olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Kunnan pitää järjestää myös taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle. Ennen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Oikeutta toimeentulotukeen ei voida rajata sen vuoksi, että henkilöllä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Sosiaalinen luotto on sekä sosiaalityön työmenetelmä että toiminto, jolla ehkäistään sosiaalihuollon ja varsinaisen sosiaalityön tarvetta. Kunnissa on luotu toimivia yhteistyökäytäntöjä sosiaalityön ja talous- ja velkaneuvonnan kesken. Tyypillisesti luotot ovat pieniä. Luoton määrä vaihtelee kunnittain muutamasta tuhannesta eurosta yksittäistapauksessa yli 10 000 euroon. Kunnille sosiaalisen luoton toteuttamisesta aiheutuvat henkilöstökustannukset sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuspohjaan. Luototusjärjestelmän lainapääomat ja mahdolliset luottotappiot eivät ole valtionosuuden piirissä.

Luototuksen painopisteryhmät vaihtelevat kunnittain. Suurin luotonsaajaryhmä ovat opiskelijat (42 prosenttia), joilla ei ole mahdollisuutta valtion takaamaan opintolainaan. Opiskelijoita luotottaa yleisemmin kuitenkin vain neljä kuntaa. Kulutusluotto- ja ulosottovelkojen hoitamiseen myönnetään hyvin suuri osa luotoista (noin puolet kunnista). Sosiaalista luottoa ei myönnetä missään kunnassa osana velkajärjestelyä. Pienehkö osa luotoista myönnetään kodinhankintoihin tai esimerkiksi hädän estämiseen.

Luototukselle on kunnassa muodostunut vahva yhteys talous- ja velkaneuvontaan, koska asiakkaalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta. Useissa kunnissa sosiaalinen luototus on sijoitettu talous- ja velkaneuvonnan yhteyteen. Talous- ja velkaneuvonta ei kuitenkaan ole sosiaalipalvelu, vaan kuuluu lakisääteisenä osana kuttajapolitiikkaa työ- ja elinkeinoministeriön vastualueelle, jota Kuluttajavirasto ohjaa ja valvoo.

Sosiaalinen luotto ei sosiaalihuollon toimintajärjestelmässä ole kehittynyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisena ja yhdenvertaisesti kaikki kunnat kattavana palveluna. Luototus on terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen uusimman selvityksen mukaan (THL tilastoraportti 40/2011) käytössä 23 kunnassa ja tulossa tai suunnitteilla 8 kunnassa. Palvelu kattaa suurehkon osan maan väestöstä, parhaiten pääkaupunkiseudun sekä keski-suuria kaupunkeja. Viime vuosina luototus on otettu käyttöön yhdessä uudessa kunnassa vuosittain. Luotonsaajien määrä on noussut kolmessa vuodessa kolmanneksella. Luottoja myönnettiin vuonna 2010 kaikkiaan 780 henkilölle, joista naisia oli 414 ja miehiä 366. Keskimäärin myönnettyjen luottojen suuruus oli noin 4 000 euroa. Vuonna 2012 sovellettava lakisääteinen korko on 1 prosenttia. Takaisinmaksuajat vaihtelevat 0–5 vuoden välillä.

Sosiaalipäivystys

Sosiaalipäivystys vastaa kiireelliseen avuntarpeeseen kaikkina vuorokauden aikoina ja viikonpäivinä. Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2003 velvoitti kunnat järjestämään sosiaalipäivystyksen vuoteen 2007

mennessä. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n säännös, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa sosiaalipalvelujen tarve on arvioitava viipymättä, velvoittaa sosiaalipäivystyksen järjestämiseen. Muita sosiaalipäivystyksen tarvetta perustelevia säännöksiä on lastensuojelu-, vammais-, päihdehuolto- ja mielenterveys- sekä muissa erityislaeissa. Sosiaalipäivystyksen järjestämistä määrittelee sosiaali- ja terveysministeriön opas (Kiireellinen sosiaalipalvelu. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen, STM 2005:8 ja Sosiaalipäivystyksen kehittäminen, STM 2006:64) sekä kunnan muu valmiussuunnittelu.

Sosiaalipäivystystyö painottuu kiireellisiin lastensuojeluilmoituksiin, jotka vaativat välitöntä arviointia. Muita työtilanteita ovat esimerkiksi akuutit lapsettomien osapuolten lähisuhde- ja perheväkivaltatilanteet, välittömän huolenpidon tarpeessa olevat vanhukset sekä ohjaus ja neuvonta päihde- ja mielenterveysasioissa. Lisäksi erilaiset onnettomuudet ja muut vaaratilanteet synnyttävät psykososiaalisen avun tarvetta vuorokauden aikaan katsomatta. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tulipalot, liikenneonnettomuudet, äkilliset kuolemantapaukset, katoamiset ja rikoksen uhriksi joutumiset. (Yhtenäiset päivystyshoidon perusteet, STM 2010:4, 72–73.) Välittömästi onnettomuuksien ja muiden kriisitilanteiden jälkeinen kriisityö vaatii sosiaalipäivystäjiltä erityistä psykososiaalisen tuen ja akuutin kriisityön osaamista erityisesti silloin, kun erillistä kriisipäivystystä ei ole.

Sosiaalipäivystyksen järjestämistapoja kartoitettiin vuoden 2011 syksyllä 91 taholle lähetetyllä sähköisellä kyselyllä. Kyselyyn vastasi 74 sosiaalipäivystyksen järjestämisessä mukana olevaa tahoa (THL Raportti 30/2012). Kyselyyn vastanneista 27 prosenttia ilmoitti kunnan vastaavan itsenäisesti sosiaalipäivystyspalvelujen järjestämisestä oman kunnan asukkaille. Isoimmat kaupungit ovat pystyneet järjestämään ympärivuorokautisen sosiaalipäivystyksikön kunnan asukkaille. Osa itsenäisesti sosiaalipäivystyksestä vastaavista kunnista järjestää palvelun varallaoloon perustuvalla päivystyksellä, jossa sosiaalityöntekijät päivystävät puhelimen välityksellä. Työ muuttuu aktiiviseksi kun päivystäjä vastaa puhelimeen ja ryhtyy asian edellyttämiin toimenpiteisiin.

Päivystysrinki on usein monen kunnan yhteinen, jolloin kunnat jakavat päivystysviikot esimerkiksi asukasluvun mukaisessa suhteessa. Selkeä enemmistö (57 prosenttia) kyselyyn vastanneista kunnista järjestääkin sosiaalipäivystyksen sopimuksin yhdessä muun kunnan tai kuntien kanssa. Kuntien yhdessä järjestämää päivystystä kutsutaan useinseudulliseksi sosiaalipäivystykseksi erityisesti silloin, kun kyseessä on aktiivipäivystystyötä tekevä yksikkö. Myös yksityiseltä palveluntuottajalta hankittujen päivystyspalvelujen osuus nousi esille (18 prosenttia). Kysyttäessä sosiaalipäivystyksen toteuttajatahoja, keskeisimpänä esiin nousi kunnan tai kuntayhtymän sosiaalityö (70 prosenttia).

Suurin osa eli 74 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista kertoi sosiaalipäivystyksen palvelevan kaiken ikäisiä asiakkaita kiireellisissä päivystyksellistä sosiaalipalvelua edellyttävissä arjen hätätilanteissa. Kaikkiaan 24 prosenttia vastaajista kuvasi sosiaalipäivystyksen olevan rajattu tiettyihin ongelmatilanteisiin tai väestöryhmiin. Näissä vastauksissa selkeästi keskeisimpänä esiin nousivat kiireelliset lastensuojeluasiat ja -toimenpiteet. Lisääntyviä tarpeita todettiin myös vanhustenhuollon akuuttitilanteissa sekä akuuttiaikuissosiaalityössä ja mielenterveys- ja päihdepalveluissa.

Virka-ajan ulkopuolella eli iltaisin, öisin ja viikonloppuisin sosiaalipäivystys on järjestetty noin 80 prosentilla vastanneista kunnista niin sanotusti korkean kynnyksen palveluna, mikä tarkoittaa yhteydenottojen ohjautuvan sosiaalipäivystykseen hätäkeskuksen kautta. Vain noin 10 prosentissa sosiaalipäivystyksistä kuntalaiset voivat virka-ajan ulkopuolella ottaa puhelimitse itse suoraan yhteyttä sosiaalipäivystykseen ja 8 prosenttia sosiaalipäivystyksistä ottaa asiakkaita vastaan sosiaalipäivystyksen toimipisteessä virka-ajan ulkopuolella.

Viranomaisien moniammatillinen yhteistyö muodostaa sosiaalipäivystystyön ytimen. Sosiaalipäivystystyössä keskeisimmät yhteistyökumppanit ovat poliisi ja hätäkeskus, terveydenhuolto ja virka-aikainen sosiaalityö. Akuuteissa tilanteissa joustava ja hyvä yhteistyö eri viranomaisien kesken korostuu. Yhteistyön kannalta akuuteissa tilanteissa on tärkeää, että yhteys sosiaalipäivystykseen

saadaan välittömästi ilman viivettä. Yhteys sosiaalipäivystykseen tulee saada vuorokauden jokaisena aikana joko hätäkeskuksen kautta tai suoraan puhelimella. Sujuvan viestinnän näkökulmasta on ensisijaisesti suositeltavaa, että sosiaalipäivystyksissä ja päivystäjillä on käytössään VIRVE-päätelaitteet, jotka ovat käytössä sekä poliisi- ja pelastustoimella että hätäkeskuslaitoksella.

Sosiaalipäivystys on asianmukaisesti järjestetty suurimmassa osassa Suomen kuntia, mutta toimintamallit ovat vielä hajanaisia. Sosiaalipäivystys toimii virka-aikaan suurissa kunnissa yleensä kunnan sosiaalitoimen toimipisteessä. Virka-ajan ulkopuoliseen sosiaalipäivystyksen järjestämiseen on monia tapoja. Malleissa on pyritty ja jouduttu huomioimaan paikalliset olosuhteet ja resurssit. Kaikissa malleissa ei esim. asiakkaalla ole mahdollisuutta hakeutua sosiaalipäivystykseen omatoimisesti, vaan yhteyden saa ainoastaan toisen viranomaisen välityksellä, eli yleensä soittamalla hätäkeskukseen.

Ensi- ja turvakotitoiminta

Ensikotitoiminta on ehkäisevää ja korjaa lastensuojelutyötä, josta ei tällä hetkellä ole erityisesti säädetty lain tasolla. Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistyksillä on 10 ensikotia ja kuusi päihdeongelmien hoitoon erikoistunutta ensikotia. Ensikoti on tarkoitettu yksilöllistä ja vahvaa tukea tarvitseville vauvaperheille. Apua voi tarvita perhe, jolla on puutteita arjen taidoissa ja vauvan ja vanhemman välisessä vuorovaikutussuhteessa sekä vauvan hoidossa. Perheellä voi olla mielenterveys ja/tai päihdeongelmia.

Perhe voi tulla ensikotiin joko odotusaikana tai vauvan kanssa. Ensikodissa vauva ja vanhemmat saavat ympärivuorokautista tukea. Toiminnan tarkoituksena on vahvistaa vauvan ja vanhemman välistä suhdetta sekä tukea äitiä ja isää kasvussa vanhemmuuteen. Päihdeongelmien hoitoon erikoistuneissa ensikodeissa yhdistyy erityisesti vauvaperheiden tarpeisiin yhdistetty päihdekuntoutus ja varhaisen vuorovaikutussuhteen tukeminen ja hoito. Ensikodin hoitojakson kustannuksista on tehtävä sopimus asuinkunnan sosiaaliviraston kanssa.

Turvakodit tarjoavat lyhytaikaista turvaa ja ammatillista kriisiapua lähisuhde- ja perheväkivallan ja sen uhan alla eläville, välittömän suojan sekä mahdollisuuksien mukaan pitkäjänteistä tukea perheväkivaltaa kokeille. Turvakotien tavoitteena on väkivalta-kierteen katkaiseminen, väkivallan aiheuttamien kriisien hoitaminen sekä perheväkivallan ja siitä johtuvien haittojen syvenemisen ehkäiseminen. Lähtökohtana on lapsen edun turvaaminen kaikissa olosuhteissa ja erityistä huomiota kiinnitetään väkivallan todistajina tai kohteina olleiden lasten auttamiseen.

Suomessa ei ole lainsäädäntöä lähisuhde- ja perheväkivallan uhrin turvakotipalveluista. Kunnan velvollisuutta järjestää turvakotipalveluja voidaan pitää kuitenkin jo perustuslaista lähtevänä velvollisuutena. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät lähisuhde- ja perheväkivallan uhrin oikeuksia. Perustuslain mukaan (7 §) jokaisella on oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Edelleen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nimenomaisen lainsäädännön puuttuessa vuonna 2013 THL antoi turvakotipalvelujen kansalliset laatusuosituksen (THL 11/ 2013), jonka tavoitteena on ohjata kuntia turvakotipalvelujen järjestämisessä, palvelujen kehittämisessä ja uuden toiminnan suunnittelussa. Toimintaa ohjaa myös lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositukset (Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositukset, TUNNISTA, TURVAA JA TOIMI, sosiaali- ja terveystoimen paikallisen ja alueellisen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen (STM 2008:9).

Kunta voi järjestää turvakotipalvelun itse tai ostaa palvelun. Suomessa toimii 24 turvakotia, joista kuntien ylläpitämiä turvakoteja on 5 ja loput turvakodeista ovat yhdistysten ylläpitämiä. Turvakodit eroavat toisistaan kooltaan, toimintamuodoiltaan ja osittain työmenetelmiltään. Turvakotipalvelut ovat jakaantuneet epätasaisesti siten, että erityisesti harvaanasutuilla alueilla palveluja ei ole saatavilla riittävästi.

Turvakotijärjestelmä perustuu suurelta osin lastensuojelulaitosten tarjoamaan apuun lapsille ja heidän vanhemmilleen lähi- ja perhe-

väkivaltatilanteissa. Riippumatta turvakoti-palvelun järjestäjästä, lastensuojelulain säännökset tulee ottaa aina huomioon, kun tilanteeseen liittyy lapsia. Koska turvakotitoiminta on Suomessa perinteisesti ollut vahvasti kytköksissä lastensuojeluun, on lapsiperheiden tällä hetkellä huomattavasti helpompi päästä turvakotiin kuin muiden asiakasryhmien.

Turvakodeissa tehdään myös avopalvelutyötä, jonka puitteissa tarjotaan pitkäaikaista ammatillista tukea väkivallan aiheuttaman tilanteen ratkaisemiseksi ja kriisistä selviytymisen tukemiseksi. Työskentelytapoina ovat yksilötyö, ryhmätoiminta, viranomaisyhteistyö sekä pari- ja perhetapaamiset, mikäli ne arvioidaan turvallisiksi. Väkivallasta selviytymisen lisäksi tuetaan vanhemmuutta. Lapsityössä huomio kiinnitetään lasten kokemuksiin ja heidän näkökulmansa esiin nostamiseen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi turvakoti-paikkojen lisääminen ja niiden alueellisesti tasaisempi jakautuminen. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta tehdyn päätöksen mukaan turvakodit siirretään valtion vastuulle vuoden 2015 alusta lähtien.

Koulutus-, tutkimus-, ja kehittämistoiminta

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä huolehdittava sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. Kunta ja sosiaalihuollon henkilökunnan koulutuksesta huolehtiva oppilaitos tai korkeakoulu voi lain 52 §:n mukaan sopia sosiaalihuollon toimintayksiköiden käyttämisestä sosiaalihuollon koulutustoiminnan järjestämiseen. Tutkimuksen (Kostiainen 2009) mukaan kuntien suhtautumisessa kehittämistyöhön on suuria eroja. Joissakin kunnissa johdolla ja ammattilaisilla on vahva motivaatio kehittää toimintaa, kun taas toisissa suhtaudutaan välinpitämättömästi käytäntöjen uudistamiseen. Tyypillistä on myös se, että kehittämistoiminta on yksittäisten työntekijöiden vastuulla.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) toimii valtakunnallisena sosiaalihuollon asiantuntijavirastona ja sen toimintaa säätelee laki terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008). THL:n tehtävänä on väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen. THL toteuttaa tehtäväänsä tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin, kehittämistyön, asiantuntijavaikuttamisen ja viranomaistehtävien sekä kansainvälisen yhteistyön avulla. THL toimii alansa tilastoviranomaisena sekä huolehtii tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä.

Keskeisiä toimijoita sosiaalihuollon kehittämisessä ja tiedontuotannossa ovat sosiaalialan osaamiskeskukset. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta säädetään sitä koskevassa laissa (1230/2001). Toiminnasta vastaavat alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset, joiden toimialueet kattavat kaikki kunnat. Osaamiskeskusten tehtävänä on luoda ja ylläpitää koko maan kattava alueellinen yhteistyörakenne sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä edellyttävien erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Osaamiskeskusten tulee turvata sosiaalialan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan toteutuminen omalla alueellaan. Osaamiskeskuksista ja niiden toimialueista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (1411/2001).

Osaamiskeskusten voivat muodostaa kunkin toimialueen kunnat ja kuntayhtymät yhdessä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa. Osaamiskeskustoimintaa varten tulee olla tämän sopimuksen mukaisesti valittu johtaja ja muuta toiminnan toteuttamiseksi tarvittavaa henkilöstöä. Henkilöstössä tulee olla edustettuna riittävästi tieteellistä pätevyyttä, sosiaalialan kehittämiseen liittyvää asiantuntemusta sekä kokemusta hallintotehtävistä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos tukee osaamiskeskuksia erityisesti tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnassa sekä tarpeen

mukaan muissakin tehtävissä. Osaamiskeskustoimintaa tuetaan myös valtionavustuksilla.

Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat vuodesta 2001 lähtien luoneet ja ylläpitäneet koko maan kattavaa alueellista yhteistyörakennetta sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi, sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Verkostomainen ja monialainen työskentelytapa on tukenut sekä sosiaalialan tutkimusta ja kehittämistä että sosiaalialan tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteyttä muihin aloihin. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat olleet aloitteellisia myös yhteistyön käynnistämisessä perusterveydenhuollon kehittämisyksiköiden kanssa.

Merkittävässä roolissa sosiaalihuollon kehittämistoiminnassa on sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma eli Kaste-ohjelma, jonka Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtioneuvoston päätösten yhteydessä. Kansallisesta kehittämisohjelmasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 2 luvussa. Kehittämisohjelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset. Kansallista kehittämisohjelmaa voidaan tarkistaa vuosittain ohjelman tavoitteiden toteuttamista tukevien toimenpiteiden osalta, muutoin kansallista kehittämisohjelmaa voidaan muuttaa erityisestä syystä. Kansallisessa kehittämisohjelmassa voidaan asettaa myös sellaisia valtion sosiaali- ja terveydenhuollon keskus- ja aluehallintoon kohdistuvia ohjelman toteuttamista koskevia keskeisimpiä tavoitteita ja toimenpidesuosituksia, jotka ovat perusteltuja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta. Kaste-ohjelma on luonut uudenlaisia kehittämis- ja yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutusta etenkin kuntien välille, mutta myös kuntien ja keskushallinnon välille. Lisäksi osaamiskeskukset ovat toimineet yhteistyössä Kaste-ohjelman alueellisten johtoryhmien kanssa kansallisen kehittämisoh-

jelman alueellisina koordinoijina ja verkostojen kokoajina.

Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuu kuitenkin kokonaisuudessaan kritiikkiä. Alueellisesti tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoimintaan on suuria eroja eikä se integroidu riittävästi palvelutoiminnan kehittämiseen. Erityisen paljon huomiota on kiinnitetty lasten ja perheiden palvelujen tiedontuotantoon ja kehittämis-työhön esimerkiksi valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä (VM:n julkaisuja 11:2013) ja lastensuojelun selvitysryhmän (STM:n muistio 19:2013) raportissa, joiden mukaan Suomessa lasten ja nuorten ongelmista ja niiden hallinnasta kerätään kovin vähän tietoa ja tiedon käyttö on hankalaa. Sosiaalihuollon koulutus-, tutkimus ja kehittämistoiminnasta on jatkossa tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa.

Hyvinvoinnin edistäminen ja sosiaalisten epäkohtien poistaminen

Kuntalain 1 §:n 3 momentti velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Terveydenhuoltolaki velvoittaa kuntia ja kuntayhtymiä terveys- ja hyvinvointivaikutusten ennako- arviointiin päätöksenteossa ja ratkaisujen valmistelussa. Kuntien tulee seurata asukka- kaitensa terveyttä ja hyvinvointia ja niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin, ja tätä varten on valmisteltava hyvinvointikertomus ja määriteltävä seurannan indikaattorit. Myös terveyden ja hyvinvoinnin vastuutahot tulee määritellä. Terveyden edistämisen toteutuk- sesta tulee sopia kuntien yhdessä laatimassa järjestämissuunnitelmassa. Sosiaalihuoltolain 13 §:n 2 momentin nojalla kunta on muiden sosiaalihuoltoon kuuluvien tehtäviensä lisäksi velvollinen toimimaan alueellaan muu- toinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. Sosa- aalihuoltoasetuksen (607/1983) 1 ja 2 §:n no- jalla sosiaalilautakunnan on sosiaalisten olo- jen kehittämiseksi sekä sosiaalisten epäkohti- en ehkäisemiseksi ja poistamiseksi perehdyt- tävä elinolosuhteisiin kunnassa ja seurattava niiden kehitystä. Sosiaaliset näkökohdat on otettava huomioon kunnan eri toiminnoissa,

kuten terveydenhuollossa, koulutoimissa, maankäytössä ja rakentamisessa, asumisen järjestämisessä, työllistämisessä, kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoissa sekä liikenne- ja muiden palvelujen järjestämisessä.

Yksityiskohtaisemmin eri väestö- ja asiakasryhmien elinolojen kehittämistä ja hyvinvoinnin edistämistä säädetään kyseisiä ryhmiä koskeissa erityislaeissa kuten lastensuojelulain 2 luvussa, vammaispalvelulain 6 §:ssä, päihdehuoltolain 5 §:ssä ja mielen-terveyslain 1 §:ssä.

Hyvinvointia ja terveyttä edistävän työn kansallinen ohjaus on lainsäädännön ohella painottunut informaatio-ohjaukseen, johon ohjelmaohjauksen lisäksi luetaan kuntien kanssa tehtävä käytäntöjen, toimintamallien ja menetelmien kehittäminen, koulutus ja viestinnän keinoin tutkimustiedon levittäminen. Viime vuosina sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevia kansallisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen monialaisia yhteistyöohjelmia on ollut runsaasti, esimerkiksi Terveys 2015 -kansanterveysohjelma (2001—2015), Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (2008—2011), Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma (2008—2011) sekä Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma, Kaste (2008—2011, 2012—2015), jossa yhtenä läpikulkevana tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Näiden lisäksi kansallisia ohjausinstrumentteja ovat olleet laatusuosituksot, valtioneuvoston periaatepäätökset, oppaat sekä teemakohtaiset ohjelmat.

Hyvinvointia ja terveyttä edistävä monialainen yhteistyö kunnassa edellyttää rakenteita, jotka mahdollistavat ja tukevat kunnan eri hallinnonalojen yhteistä vastuun ottamista ja työnjakoa hyvinvointitavoitteisiin pääsemiseksi. Peruspalvelujen ja erityispalvelujen saumattomuus helpottaa päätöksentekoa ja yhteistyötä. Esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipalvelut, ikäihmisten palvelut ja päihde- ja mielenterveyspalvelut sisältävät useilla toimi-aloilla terveyttä edistäviä, ehkäiseviä ja hoitavia palveluja. Kuntien vastuulla olevan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen on saatava riittävä painoarvo päätöksenteossa ja ratkaisuja tulee käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon ja kunnan muun päätöksenteon yhteydessä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä on jatkossa tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisessä järjestämislaissa.

Lastensuojelu

Lastensuojelun nykytila suhteessa muihin peruspalveluihin

Lastensuojelun tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvu ympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Kunnan on huolehdittava lastensuojelulain nojalla sekä ehkäisevän että lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun järjestämisestä sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Ehkäisevä lastensuojelu tarkoittaa lastensuojelulaissa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua toteutetaan kunnan peruspalveluissa kuten äitiys- ja lastenneuvoloissa sekä muussa terveydenhuollossa, päihdohoidossa, opetuksessa ja nuorisotyössä.

Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun piiriin tullaan silloin kun ehkäisevän lastensuojelun keinot eivät yksinään riitä turvaamaan lapsen turvallisuutta ja tervettä kehitystä. Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun kuuluvat lastensuojelutarpeen selvityksen ja asiakassuunnitelman tekeminen, avohuollon tukitoimien järjestäminen, lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä si-jaishuolto ja jälkihuolto.

Nykyinen lastensuojelulaki tuli voimaan vuonna 2008. Laissa madallettiin lastensuojeluilmoituksen teko kynnystä aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna. Viranomaiset ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaali- huollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytymisen edellyttävät lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Samalla kun ilmoituskynnystä madallettiin, myös ilmoitusvelvollisten määrää lisättiin. Lainsäädännön muutos on osaltaan

vaikuttanut lastensuojeluilmoitusten ja -asiakkaiden määrän kasvuun viimeisen kuuden vuoden aikana. Tutkimusten (mm. Forsberg & Ritala-Koskinen 2012) mukaan asiakasmäärien lisääntymiseen on vaikuttanut myös lastensuojeluilmoitusten ja asiakkuuksien entistä tarkempi ja säännönmukaisempi tilastointi sekä aiempaa suurempi huomion kiinnittäminen lasten ja nuorten pahoinvoinnin kasvuun ja vanhemmuuden haasteisiin. On kuitenkin huomattava, että lastensuojelun asiakasmäärien kasvu selittyy osittain myös peruspalvelujen toimimattomuudella.

Vuosien 2008—2011 aikana lastensuojeluilmoitusten lukumäärä on kasvanut 28 prosenttia. Vastaavana ajankohtana ilmoitusten kohteena olevien lasten lukumäärä on kasvanut 21 prosenttia. (THL, SVT 2013). Lastensuojeluilmoituksia tehtiin vuonna 2012 yhteensä 103 714. Määrä lisääntyi 6,7 prosenttia (6 501) vuodesta 2011. Lastensuojeluilmoitukset koskivat kaiken kaikkiaan 64 391 lasta ja lasten määrä kasvoi 6,1 prosentilla (3 679). Lastensuojeluilmoituksia tehtiin 1,6 ilmoitusta lasta kohden.

Lastensuojelulain mukaan lastensuojeluilmoitus voidaan toteuttaa myös esimerkiksi pyyntönä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi. Näitä pyyntöjä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi kirjattiin yhteensä 3 393 kappaletta vuonna 2012 ja ne koskivat 3 289 lasta ja nuorta. Ennakollinen lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä ennen lapsen syntymää, mikäli on perusteltua syytä epäillä että lapsi tarvitsee lastensuojelullisia tukitoimia heti syntymänsä jälkeen. Ennakollisia lastensuojeluilmoituksia tehtiin kunnilta saadun tiedon mukaan 1 190 kpl vuonna 2012 ja se on 2 prosenttia syntynyttä lasta (59 856) kohden. Synnyttäneiden äitien määrään (59 038) suhteutettuna on ennakollisten lastensuojeluilmoitusten osuus myös 2 prosenttia.

Sekä lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrät ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli kaikkiaan 87 196 lasta ja nuorta vuonna 2012. Asiakkaiden kokonaismäärä lisääntyi edellisestä vuodesta noin 7 prosenttia. Vuoden aikana uusien, lastensuojelun asiakkaaksi tulleiden määrä on kasvanut edelleen. Koko maan vastaavaan väes-

tön ikäryhmään suhteutettuna eniten asiakkaita oli ikäryhmässä 16—17-vuotiaat. Lastensuojelun avohuollon asiakkuus voi tarkoittaa sekä kertaluontoista että pitkäaikaista auttamista. Lastensuojelun avohuollon asiakasmäärä on noussut tasaisesti, mutta määrän kasvuun on syytä suhtautua varauksella, sillä uusien ja tarkistettujen asiakassuunnitelmien osuus on vain 31 prosenttia (27 078) kaikista avohuollon asiakkaista. Kuntien asiakastietojärjestelmissä saatetaan poimia tilastoon mukaan sellaisia lapsia ja nuoria jotka eivät enää ole asiakkaina.

Vuoden 2011 aikana oli huostassa 10 675 lasta. Huostassa olleiden määrä pysyi samana verrattuna edelliseen vuoteen. Kiireellisesti sijoitettiin vuoden aikana yhteensä 3 944 lasta, joka on 1,5 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Kaikkiaan oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna yhteensä 17 830 lasta ja nuorta vuoden 2012 aikana. Tilastoissa on huomattava, että lapsi saattaa saman vuoden aikana sisältyä sekä kiireellisesti sijoitettuihin lasten lukumääriin että huostassa olleiden lasten lukumääriin, sillä lapsi on voitu ensin sijoittaa kiireellisesti ja sen jälkeen tehdä huostaanotto.

Kodin ulkopuolelle sijoittaminen on lisääntynyt rajusti 1990-luvun alun jälkeen ja viime vuosina kasvua on ollut erityisesti kiireellisissä sijoituksissa. Ikäryhmittäin tarkasteltuna kasvu on keskittynyt erityisesti teini-ikäisiin ja poikia on sijoitettuna kodin ulkopuolelle enemmän kuin tyttöjä. Lähes puolet huostassa olleista lapsista oli sijoitettu perheisiin vuonna 2011 ja näistä perheisiin sijoitetuista lapsista oli 9 prosenttia sijoitettu sukulais- tai läheisperheisiin.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen mukaan sekä lastensuojelun palvelujärjestelmä että siihen läheisesti liittyvät muut palvelujärjestelmät näyttävät olevan kykenemättömiä tarjoamaan tarpeellisia tukitoimia, jolloin perheiden ongelmat kärjistyvät purkautuen muun muassa kiireellisinä sijoituksina ja huostaanottoina.

Lastensuojelu linkittyy läheisesti peruspalvelujen ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen toimintaan ja saatavuuteen. Lastensuojelun kytkös muihin palveluihin on kahtalainen: lastensuojelun asiakaslapsen ovat myös muiden sosiaali- ja terveyspalve-

lujen tarpeessa ja muiden palvelujen riittämättömyys tai saavuttamattomuus aiheuttaa lastensuojelun tarvetta. Tarkasteltaessa lastensuojelun toimivuutta tai toimimattomuutta, on siten tarkasteltava myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Tutkimusten (muun muassa Heino 2007, Myllärniemi 2006, Kestilä 2012) mukaan yleisimpiä lastensuojeluasiakkuuden taustalla olevia syitä ovat vanhempiin liittyvät syyt kuten päihde- ja mielenterveysongelmat, jaksamattomuus, perheristiriidat, avuttomuus ja osaamattomuus. Lapsen ja nuoreen liittyviä syitä ovat muun muassa rikoksilla oireilu sekä päihde- ja mielenterveysongelmat.

Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet selvästi vuosien 2006–2010 aikana. Vuonna 2010 laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat lähes 620 miljoonaa euroa. Laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat kasvaneet edellisvuodesta noin 3,4 prosenttia vuonna 2010. Kustannusten kasvu oli hitaampaa kuin parina aiempina vuotena, jolloin vuosikasvu oli jopa yli 10 prosenttia. Kustannusten nousua selittää erityisesti asiakasmäärän kasvu ja laitotosiasiakkuuksien osuuden kasvu.

Lastensuojelun avohuollon kustannuksista ei ole yhtä täsmällistä tietoa kuin laitos- ja perhehoidon kustannuksista. Lastensuojelun avohuollon kustannuksia tilastoidaan osana muita lasten ja perheiden palveluja, jonka kustannukset laskivat selvästi vuonna 2009 ja hieman myös vuonna 2010. Vuonna 2010 nämä muut lasten ja perheiden palvelujen kustannukset olivat 370 miljoonaa euroa. Avohuollon kustannuksista on kerätty tietoa Suomen kuuden suurimman kaupungin vertailuraporteista, jonka vuoden 2010 tiedot osoittavat, että avohuollon kustannukset vastaavat noin 21 prosenttia kaikista lastensuojelukustannuksista. Avohuollon kustannukset kuitenkin laskivat vuodesta 2009 noin 2 prosenttia. Avohuollon kokonaiskustannukset jakautuivat toiminnoittain niin, että avohuollon sosiaalityön kustannukset olivat 41 prosenttia, perhetyö ja perhekuntoutus 30 prosenttia ja jälkihuolto 11 prosenttia. Muiden toimintojen osuus oli yhteensä alle 20 prosenttia.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan lastensuojelussa tehostetaan

toimia huostaanottojen vähentämiseksi, siirretään painopistettä ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitostalouden purkamiseen ja korostetaan perhekeskeisyyttä lastensuojelussa.

Toimiva lastensuojelu-selvitysryhmä jätti loppuraporttinsa kesäkuussa 2013. Samaan aikaan luovutettiin myös luonnos lastensuojelun laatusuosituksiksi. Molemmista saatiin lausuntokierroksen tuloksena yhteensä noin 300 lausuntoa.

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä kiinnitti raportissaan huomiota erityisesti ehkäisevän lastensuojelun eli lasten ja perheiden peruspalveluiden puutteisiin, mikä näkyy lastensuojelussa kasvavina asiakasmäärinä. Selvitysryhmän työnsä aikana ammattilaisilta sekä palvelujen käyttäjiltä saaman palautteen mukaan tulisi kaikille saatavilla olevia, perheiden jaksamista tukevia palveluja olla tarjolla enemmän. Monet perheet olivat itse hakenneet apua arjen ongelmiin, mutta esimerkiksi kotipalvelua oli ollut vaikea saada.

Selvitysryhmän mukaan lapsen vammat, pitkäaikaissairaudet, käytöshäiriöt, oppimisvaikeudet ja erilaiset pitkäaikaiset ongelmat haastavat usein vanhempien toimeentulon, jaksamisen ja kasvatusosaamisen. Selvitysryhmä piti epäkohtana sitä, että useissa kunnissa lastensuojeluasiakkuudesta on tehty edellytys palvelujen saamiselle silloinkin, kun vanhemmat itse niitä aktiivisesti hakevat – vanhempia on jopa kehoitettu tekemään itsestään lastensuojeluilmoitus, jonka jälkeen apua voitaisiin järjestää. Se totesi, että kun laissa tarkoitettua tarvetta lastensuojelun avohuoltoon tai sijaishuoltoon ei ole, pitkäaikaisongelmaisen lapsen palvelujen siirtäminen lastensuojelun tehtäväksi vääristää kunnan palvelurakennetta. Kuormitus siirtyy lastensuojelulle, vaikka siihen tulisi vastata ensin yhteisissä palveluissa ja niihin sisältyvällä yleisellä tuella.

Edelleen selvitysryhmä totesi, että mikäli perhe tarvitsee apua useasta eri paikasta, jää kokonaisuuden koordinaatiovastuu helposti epäselväksi ja siirtyy vanhemmille. Tämä tehtävä on ammattihenkilöiden ja organisaatioiden verkostoissa jo muutenkin kuormituille vanhemmille usein ylivoimainen. Lisävaikeuksia tuottavat tilanteet, joissa ammattihenkilöillä ei ole yhteisymmärrystä lapsen

ja perheen hoidosta aiheutuvia kustannusten maksamisesta (esimerkiksi sovelletaanko vammaislakeja vai lastensuojelulakia).

Selvitysryhmä piti tärkeänä kehittää palvelujärjestelmää siten, että pitkäaikaisesti sairas, vammainen tai muista pitkäaikaisista ongelmista kärsivä lapsi ja hänen perheensä saavat tarpeen mukaisen tuen ja palvelut ilman lastensuojeluasiakkuutta. Lisäksi selvitysryhmä katsoi, että kun lapsen pitkäaikaisen ongelman vuoksi on tarpeen järjestää tukea monelta eri taholta, tulee kunnan järjestää tuen ja palvelujen kokonaisuudesta vastaava työntekijä (esimerkiksi vastuullinen palveluohjaaja) silloinkin kun lapsi ei ole lastensuojelun asiakas.

Myös Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportista sekä lastensuojelun laatusuosituksenluonnoksesta annetuissa lausunnoissa pidettiin ensisijaisen tärkeänä turvata lapsiperheiden matalan kynnyksen tuki. Olennaisena kehittämistarpeena pidetään lastensuojelun suhteen selvittämistä peruspalveluihin etenkin sen osalta, missä tapauksissa lastensuojelussa joudutaan paikkaamaan puutteellisia peruspalveluja ja toisaalta missä tapauksissa lastensuojelupalveluita ei saada tarpeesta huolimatta. Tärkeänä pidettiin myös huomion kiinnittämistä lasten, nuorten ja perheiden osallisuuteen niin varsinaisessa asiakastyössä kuin palveluiden kehittämisessäkin. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi eri tahojen välinen yhteistyö ja yhtenäisten toimintamallien luominen nähtiin olennaisena. Niin ikään olennaisena nähtiin lapsen edun nostaminen toiminnan keskiöön lastensuojelun kaikilla tasoilla. Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistäminen ja lastensuojelun ehkäisevän työn toteuttaminen tulee nähdä kaikkien lasten perustason palvelujen tehtävänä.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen ja ehkäisevä lastensuojelu

Terveystieteiden lain 12 §:n mukaan kunnalla on yleinen velvollisuus seurata ja edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista on valmisteltava kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus, joka on tiivis kuvaus johtopäätöksineen kunnan toteuttamasta hyvin-

vointipolitiikasta, väestön terveydestä ja hyvinvoinnista, terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden muutoksista, palvelujärjestelmän toimivuudesta ja kyvystä vastata hyvinvointitarpeisiin sekä ehkäisevän työn kustannuksista ja mahdollisista vaikutuksista.

Myös nuorisotyöllä ja nuorisopolitiikalla on yhteys lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja ehkäisevään lastensuojeluun. Nuorisotyöstä ja nuorisopolitiikasta säädetään nuorisolaissa (72/2006). Nuorisolain tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja.

Erityisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä ja ehkäisevästä lastensuojelusta säädetään lastensuojelulaissa. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on yleinen lastensuojelulain 7 §:ään perustuva lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuranta- ja edistämismandati. Mandati sisältää myös tiedonvälityksen lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä asiantuntijavarojen antamisen. Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi kunnan tai kuntien toimintaa koskeva lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettu suunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Suunnitelma on laakisäätöinen väline ohjata, johtaa ja kehittää lasten ja nuorten hyvinvointityötä kunnassa. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on otettava huomioon kuntalain 65 §:n mukaista kunnan talousarvioita ja taloussuunnitelmaa laadittaessa.

Kunnan tulee järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua lastensuojelulain 3 a §:n mukaisesti silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana. Tukea ja erityistä tukea tulee tarjota perheille mahdollisimman varhain tilanteissa, joissa vanhempien omat voimavarat ovat riittämättömät.

Ehkäisevän työn ja työotteiden voidaan nähdä paikallistuvan useisiin kohtiin. Ensinnäkin ehkäisevä työ kytkeytyy ongelmien syntymisen ehkäisyyn siten, että rakenteiden ja yhteisöjen tuki ja toimivuus ehkäisisivät ongelmallaisen palvelutarpeen syntymistä. Toiseksi

ehkäisevä työ kytkeytyy osaksi asiakasprosessin alkua, jolloin prosessin oikea-aikaisuudella ja nopealla käynnistymisellä pyritään välttämään pitkäaikaista palvelujen tarvetta ja estetään ongelmien monimutkaistumista. Kolmanneksi ehkäisevää työtä voidaan nähdä tapahtuvan myös palveluprosessin sisällä, kun toimenpiteet ja palvelut ovat vaikuttavia ja pystyvät ehkäisemään ongelmien syventymistä. Hyvin toimiva palvelu itsessään voi ehkäistä muiden palvelujen tarvetta. Esimerkiksi laadukas päivähoito on ehkäisevä peruspalvelu edistäessään lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista.

Toimiva lastensuojelu selvitysryhmän raportin mukaan lastensuojelun ehkäisevät palvelut eivät toimi. Sekä palvelujen käyttäjät että ammattilaiset ovat selvityksen mukaan sitä mieltä, että kaikille saatavilla olevia oikea-aikaisia palveluja tulisi olla enemmän. Työryhmä esittää, että lastensuojelulaissa olevat hyvinvoinnin edistämistä ja ehkäisevää työtä koskevat säännökset tulisi siirtää lasten ja perheiden peruspalveluja koskeviin lakeihin. Tämän katsottaisiin velvoittavan nykyistä tiukemmin peruspalveluilla tarjottavaan tiiviimpään tukeen.

Avohuollon tukitoimet

Lastensuojelun keskeinen periaate on lapsen vanhempien ja huoltajien tukeminen lapsen kasvatuksessa. Lastensuojelulain 34 §:n mukaan avohuollon tukitoimiin on ryhdyttävä viipymättä, jos lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä, tai lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Avohuollon tukitoimet ovat siten ensisijaisia lastensuojelulain 9 luvun tarkoittamaan lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon nähden.

Avohuollon tukitoimien sisällön suhteen lastensuojelulaki säättää kunnan velvollisuudeksi muun muassa viivytystä järjestää riittävä taloudellinen tuki sekä korjata asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestää tarpeen mukainen asunto, kun lastensuojelun

tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisoloihin tai asunnon puuttumisesta, tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle (lastensuojelulain 35 §). Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 § 1—2 momentissa mainittujen sosiaalipalveluiden lisäksi kunnan on järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelulain 36 §:ssä (ei-tyhjentävästi) lueteltuja avohuollon tukitoimia. Lapsen ja perheen tilanteeseen sopivia tukimuotoja tulee järjestää lapsen tarpeita vastaavasti ja yksilökohtainen tilanne huomioiden.

Kyselyiden ja selvitysten (Kuntaliitto 2013, Talentia ja Lastensuojelun keskusliitto 2013) mukaan puutteita tukitoimien saatavuudessa on erityisesti tukihenkilöiden ja -perheiden sekä kotipalvelun ja perhetyön osalta. Myös kuntoutumista tukevien hoito- ja terapiapalveluiden saatavuudessa on ongelmia. Nuorten osalta ongelmia on erityisesti nuorille tarkoitettujen tukitoimien, päihdepalveluiden, tukihenkilöiden ja -perheiden sekä vertaisryhmätoiminnan osalta.

Vuonna 2008 voimaan tulleen uuden lastensuojelulain yksi keskeisiä pyrkimyksiä oli siirtää toiminnan painopiste avohuoltoon ja puuttua tilanteisiin riittävän varhain ennen vakavampien ongelmien syntyä. Lain voimaantulon jälkeen kuitenkin osoittautui, ettei tämä tavoite ollut riittävällä tavalla toteutunut. Siksi lastensuojelulain 36 §:ään lisättiin vuonna 2011 velvoite (36 § 3 momentti), jonka mukaan lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

Kun tarvittavat palvelut on kirjattu asiakassuunnitelmaan, syntyy kunnalle velvoite niiden järjestämiseen. Sosiaalityöntekijän arvio kirjataan asiakassuunnitelmaan, jonka perusteella tehdään erilliset valituskelpoiset päätökset palveluista ja tukitoimista. Uusi säännös pyrki antamaan lapsiasioista vastaaville sosiaalialan ammattilaisille riittävän tehokkaat välineet lain tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi. Lastensuojelulain 36 §

2 momentin mukaisia, lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömiä sosiaali-huollon palveluita voivat olla myös vanhemman asiakassuunnitelmaan kirjattavat palvelut. Pykälä asettaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ristiriitaiseen asemaan, koska hän asiakassuunnitelmaa laatissaan voi kirjata suunnitelmaan tarvittavia tukitoimia, mutta hänellä ei ole oikeutta päättää niistä. Menettelystä on aiheutunut myös ongelmatilanteita muista palveluista vastaavien tahojen kanssa, jotka kokevat, että heillä ei mahdollisuutta itse arvioida asiakkaan palvelun tarvetta. Kohdan soveltamisessa korostuu moniammatillisen yhteistyön merkitys.

Kiireellisten sijoitusten rooli lastensuojelussa

Lastensuojelulain 38 §:ssä säännellyn kiireellisen sijoituksen tarve voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kodin olosuhteet tai puutteet lapsen huolenpidossa välittömästi vaarantavat lapsen terveyttä tai kehitystä tai silloin, kun lapsen huoltajat ovat väliaikaisesti kykenemättömiä hoitamaan lastaan. Lapsi tai nuori voi myös itse käyttäytymisellään aiheuttaa kiireellisen sijoituksen tarpeen, esimerkiksi käyttäytymällä itsetuhoisesti, käyttämällä päihkeitä tai tekemällä rikoksia. (HE 252/2006 vp, s. 159). Hallinnon suhteellisuusperiaate edellyttää, että lastensuojelussa käytetään lievintä riittävää keinoa lapsen tilanteen hoitamiseksi eli kiireelliseen sijoitukseen voidaan ryhtyä vain, mikäli muuta keinoa lapsen turvallisuuden takaamiseksi ei ole. Kiireellinen sijoitus on akuutin luonteensa vuoksi voimakkain tapa puuttua lapsen tai perheen asioihin.

Tilastotietojen mukaan lastensuojelun osaluokista voimakkainta kasvu on ollut kiireellisten sijoitusten osalta. Vuonna 2012 sijoitettiin kiireellisesti 3 944 lasta. Kiireellisten sijoitusjaksojen lukumäärät ovat kasvaneet vuosien 1991—2011 aikana miltei kahdeksankertaisiksi. Toisaalta maakunta- ja kunta-kohtaiset erot sijoitusten määrässä vastaavaan väestöön suhteutettuna ovat merkittäviä.

Kiireelliseen sijoitukseen voidaan päätyä myös tilanteessa, jossa perhe ei suostu tai sitoudu lievempään lastensuojelun avohuollon tukeen, vaikka perhe olisi autettavissa niillä

tai käytettävissä ei ole sopivia ehkäiseviä palveluita tai avohuollontukitoimia tai toimet ovat riittämättömiä. Kykenemättömyys tukitoimiin voi johtua myös aika- ja henkilöresurssipulasta. Asiakkaalle sopivan palvelukokonaisuuden räätälöiminen, asiakkaan motivoiminen palveluiden vastaanottamiseen ja lapsen turvallisuuden varmistaminen vaativat aikaa paneutua asiakkaan asiaan. Henkilöstön suuri vaihtuvuus myös vaikeuttaa intensiivistä auttamista, kun sosiaalityöntekijät eivät tunne perhettä ja/tai aikaisempia toimia perheelle.

Kiireellisten sijoitusten määrän raju kasvu herättää pohtimaan myös sitä, puututaanko avun tarpeessa olevien lasten tilanteeseen liian myöhään. Viranomainen voi esimerkiksi odottaa kiistatonta konkreettista näyttöä eli vaaratilannetta, ennen kuin hän puuttuu tilanteeseen ja sen seurauksena joudutaan akuuttiin tilanteeseen ja kiireelliseen sijoitukseen. Toisaalta voidaan ajatella, että nuorten tai perheiden oirehdinta on luonteeltaan voimakkaampaa, koska siihen joudutaan puuttumaan kiireellisesti.

Parhaimmillaan kiireellinen sijoitus voi pysäyttää sijoituksen synnyn olleen kielteisen toiminnan ja asiassa päästään työskentelemään lapsen ja perheen kanssa. Usein kuitenkin käy niin, että kiireellinen sijoitus on lapselle ja perheelle niin negatiivinen kokemus, että se haittaa perheen kanssa työskentelyä jatkossa ja pahimmillaan saattaa estää työskentelyn kokonaan.

Lastensuojelulain 38 §:n mukaan lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti, jos lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Tutkimustietoa kiireellisen sijoituksen perusteena olevista syistä ei juuri ole. Helsingistä ja Tampereelta saatujen vuoden 2013 tilastotietojen perusteella näyttäisi siltä, että noin 20 prosenttia kiireellisen sijoituksen perusteista on sellaisia, että asiassa olisi mahdollisesti voitu harkita myös vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Tilastojen perusteella ”muut lapsen kasvuoloihin liittyvät vaikeudet” oli ensisijaisena perusteena 7,3 prosenttia kiireellisistä sijoituksista; ”koulunkäyntiin liittyvät ongelmat” 6,8 prosenttia tapauksista; ”muiden palvelujen toimimattomuus” oli Helsingissä ensisijaisen perusteena 0,4 prosenttia kiireel-

lisistä sijoituksista; ”vanhemman kasvatuserongelmat” oli Helsingissä ensisijaisena perusteena 12,2 prosenttia kiireellisistä sijoituksista; ”sosiaalisen vuorovaikutuksen vaikeudet” oli ensisijaisena perusteena 2,2 prosenttia tapauksista vuonna 2013. Vaihtoehtojen etsintä parantaa asiakkaan oikeutta lastensuojelulain 4 §:ssä säädettyyn periaatteen mahdollisimman hienovaraisesta toiminnasta. Vaihtoehtona lapsen kiireelliselle sijoitukselle edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa voisivat tulla kyseeseen ensisijaisesti tehostettu perhetyö yhdistettynä muihin tarvittaviin avohuollon tukitoimiin ja toissijaisesti, kun tarvitaan valvottuja olosuhteita ja ympärivuorokautista palvelua koko perheen sijoitus avohuollon tukitoimenpiteenä.

Oletettavasti myös muissa kunnissa suunnitteen vastaava laskennallinen osuus kiireellisistä sijoituksista voitaisiin hoitaa vaihtoehtoisilla järjestelyillä. Vaihtoehtojen ratkaisujen kustannuksia ei ole mahdollista suoraan verrata toisiinsa, mutta jos suurin osa laskennallisesta 20 prosentista pystyttäisiin hoitamaan intensiivisellä avohuollon tuella ja pienempi osa koko perheen sijoituksella, tuottaisi se myös taloudellista säästöä koko lastensuojeluprosessin tasolla. Vaikka kiireellinen sijoitus on aina lyhytaikainen toimenpide, se on vuorokausihinnaltaan kallis (noin 7 700 euroa/kuukausi) ja sitä seuraa yleensä erilaisia lastensuojelun toimenpiteitä; kalleimmillaan pitkä laitossijoitus ja edullisimmillaan avohuollon tukitoimia. Lapsella on usein myös useita kiireellisiä sijoituksia ennen pidempiaikaisen ratkaisun löytymistä. Intensiivinen avohuollon tukityöskentely perheeseen saattaa olla pitkäkestoista, mutta se on kustannuksiltaan hyvin edullista (noin 2 000 euroa/kuukausi) ja sillä on mahdollista välttää huostaanotto. Koko perheen sijoittaminen on kustannuksiltaan kallista (noin 15 000 euroa/kuukausi), mutta onnistuneella perhekuntoutuksella saatetaan tehokkaasti vaikuttaa lastensuojelun tarpeen syihin ja estää henkisesti ja taloudellisesti raskas huostaanotto.

Tehostettu perhetyö

Perhetyöllä tarkoitetaan perheen kotona tehtävää perhetyötä, joka voi olla perhetyön-

tekijän antamaa keskusteluapua ja tukea erilaisissa arjen toiminnoissa. Perhetyöllä voidaan muun muassa tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään, tehdä vanhemmuuden arviointia ja järjestää lapselle hänen hyvinvointiaan tukevaa toimintaa. Perhetyö on usein käytännön avun ja psykososiaalisen tuen yhdistelmä ja keskeistä työssä on aina lapsen edun turvaaminen. Perhetyössä on leimallista lähelle asiakasta viety ja perheen omia voimavaroja tukeva työskentely.

Perhetyötä voidaan järjestää myös lastensuojelun tarvetta ennaltaehkäisevänä toimintana, jolloin kohderyhmänä ovat laajasti kuntalaiset ja palvelun piiriin pääsemisen kynnys on matala. Ennaltaehkäisevää perhetyötä tehdään esimerkiksi neuvoloiden ja päivähoidon yhteydessä. Perhetyö sopii myös jälkihuollossa käytettäväksi esimerkiksi nuoren itsenäistymisprosessin tukena.

Tehostettu perhetyö on perheen kriisitilanteessa tarjottavaa intensiivistä tukea, jossa on mukana vahvasti myös kontrolli. Perhe voidaan velvoittaa osallistumaan perhetyöhön lastensuojelun toimesta. Työskentelyn aloittamisesta, työskentelyjakson pituudesta, seurannasta ja arvioinnista päätetään yhdessä lastensuojelun sosiaalityöntekijän ja perheen kanssa.

Perheet, jotka ohjautuvat tehostettuun perhetyöhön ovat haasteellisia ja vaativat erityistä tukea ja ohjausta. Tukimuoto on usein asetettu huostaanoton ehkäisemiseksi. Tehostetun perhetyön asiakasperheiden tietoisuus huostaanoton mahdollisuudesta ja uhasta lisää väistämättä jännitteitä työskentelyyn. Tehostettua perhetyötä tarjotaan lastensuojelun sosiaalityöntekijän toimesta vapaaehtoisena tukimuotona, mutta vaihtoehtoisena esimerkiksi kiireellisen sijoituksen kanssa. Tehostettu perhetyö on tärkeä tukitoimi myös kotiutettaessa lapsi esim. kiireellisen sijoituksen jälkeen. Tehostetun perhetyön onnistumiselle on olennaista perheen motivoituminen työskentelemään ongelmiansa korjaamiseksi.

Tehostettua perhetyötä on kokeiltu kunnissa myös ympärivuorokautisena palveluna siten, että perheellä on tarvittaessa vähintään mahdollisuus tavoittaa työntekijä puhelimitse kaikkina vuorokauden aikoina. Tällöin palvelulla voidaan joissain tapauksissa korvata jopa laitosolosuhteissa tapahtuvaa hoitoa.

Koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshoidon

Lastensuojelun avohuollon tukitoimena voidaan järjestää myös koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshoidon (lastensuojelulain 36 § 1 momentti sekä 37 § 1 momentti). Kyseeseen voi tulla esimerkiksi hoito lyhytaikaisena sijoituksena lastenkotiin tai päihdehuollon hoitolaitokseen, jossa on mahdollisuus monipuolisiin perhekuntoutuspalveluihin. Sijoitus hoitoon ja kuntoutukseen perustuu vapaaehtoisuuteen. Perhekuntoutusta voidaan tarjota perheille, joiden tilanne on sillä tavoin haastava, että tehostettu perhetyö perheen kotiin ei ole mahdollista.

Perhekuntoutuksessa tarjotaan kuntouttavaa toimintaa koko perheelle suunnitellusti ja tavoitteellisesti. Sen tavoitteena on lasten kasvuolosuhteiden turvaaminen, vanhempien tukeminen kasvatustehtävässä ja perheen omien voimavarojen vahvistaminen. Perheenjäsenten välisen vuorovaikutuksen tukeminen erilaisin toiminnallisilla menetelmin, arjen taitojen harjoittelu ja säännöllisen päivärytmin vakiinnuttaminen ovat koko perheen kuntoutuksen kulmakiviä. Perhekuntoutusjaksolla voidaan turvallisessa ympäristössä, tuen avulla harjoitella esimerkiksi, kuinka lapsia rajoitetaan ja kuinka heistä huolehditaan sekä sitä, miten ristiriitoja käsitellään rakentavalla tavalla.

Perhekuntoutuksen tavoite on tukea perhettä siten, että lapsen asuminen kotona on lapsen kannalta hyvä ja turvallinen ratkaisu. Jos perhekuntoutuksen aikana todetaan, että näin ei ole, pyritään yhdessä vanhempien kanssa löytämään lapselle sijaishuoltopaikka.

Koko perheen tukemisella perhekuntoutuksen avulla on myös mahdollista riittävän huolellisesti valmistella perheen jälleenyhdistämistä. Tavoitteena on silloin lapsen huostaanoton lopettaminen ja lapsen kotiutus turvallisesti ja lapsen edun mukaisella tavalla.

Perhekuntoutuksen on käytännössä todettu olevan tehokas apu myös tilanteissa, joissa on olemassa kodin ulkopuolisen sijoituksen riski, mutta perhe on motivoitunut perhekuntoutukseen ja perhekuntoutusta on oikea-aikaisesti mahdollista perheelle tarjota. Perhekuntoutusta ei kalleutensa ja saatavuusongelmien vuoksi kuitenkaan käytetä kovin

suurella määrällä. Myöskään lainsäädäntö ei ole erityisesti kannustanut koko perheen sijoituksiin.

Lastensuojelun rajapinnat

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiva yhteistyö lastensuojelussa mahdollistaa lasten, nuorten ja heidän perheidensä tukemisen oikea-aikaisesti, riittävän varhaisessa vaiheessa. Ongelmiin ohjataan puuttumaan entistä varhaisemmin esimerkiksi edistämällä viranomaisten välistä yhteistyötä. Kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamisesta ja sisällöstä säädetään terveydenhuoltolaissa. Terveydenhuoltolakia täydentää valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisystä suun terveydenhuollosta (338/2011). Asetuksen tavoitteena on vahvistaa terveyden edistämistä ja tehostaa varhaista tukea ja syrjäytymisen ehkäisyä. Äitiys- ja lastenneuvolassa sekä muussa terveydenhuollossa annettava erityinen tuki tarjoaa lastensuojelulaissa tarkoitettua ehkäisevää lastensuojelua perheelle, joka ei ole lastensuojelun asiakas.

Lastensuojelulaissa säädetään terveyskeskuksia, sairaanhoitopiirejä ja terveydenhuollon henkilöstöä koskevista velvoitteista. Terveydenhuollon viranomaisten on annettava lastensuojeluviranomaisille asiantuntija-apua lastensuojelulain 14 §:n mukaisesti. Terveydenhuoltolaki ja lastensuojelulaki velvoittavat kiireellisten hoito- ja terapiapalveluiden järjestämiseen sekä lapsen pahoinpitelyn ja seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämiseen. Lakien mukaan lapset tulee myös huomioida aikuisille suunnatuissa palveluissa. Lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilö on lastensuojelulain 25 §:n mukaan velvollinen tekemään salassapitosäännöksistä huolimatta lastensuojeluilmoituksen silloin, kun lapsen hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai lapsen oma käyttäytyminen edellyttävät lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Sama pykälä velvoittaa terveydenhuollon ammattihenkilöä ilmoittamaan myös poliisille silloin, kun on syytä

epäillä lapseen kohdistunutta seksuaalirikosta.

Kun terveydenhuollon palveluja järjestetään lastensuojelun asiakkaana olevalle perheelle, on hoitoon pääsyä koskevien säännösten lisäksi otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään perheen oikeudesta saada palveluja. Hoidon aloittamista ei saa lykätä, jos se johtaisi lapsen huostaanottoon.

Niin Kuntaliiton kuntakyselyn kuin ammatijärjestö Talentia ry:n ja Lastensuojelun keskusliiton tekemän kyselyn tulosten perusteella yksi lastensuojelutyön suurimpia pulmia on lapsen tarvitsemien mielenterveyspalvelujen saatavuus ja lastensuojelun ja psykiatrian rajapinnan määrittelemättömyys. Kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät joutuvat tilanteisiin, joissa psykiatria ei suostu hoitamaan mielenterveyspalvelujen tarpeessa olevaa lasta tai nuorta ilman huostaanottoa. Perusteluna huostaanottovaatimukselle on yleensä lapsen tai nuoren olosuhteiden vakiinnuttaminen, jota ilman terapeutiseen työskentelyyn ei voida lähteä. Kyselyssä todetaan lastensuojelun tilanteen olevan hyvin hankala, jos lapsella tai nuorella on psykiatrisen hoidon tarvetta, mutta huostaanoton kriteerit eivät täyty ja hoitoa ei tämän vuoksi järjestetä. Sosiaalityöntekijöillä ei ole mahdollisuuksia velvoittaa terveydenhuoltoa yhteistyöhön, vaikka he tietävät, etteivät lastensuojelun auttamiskeinot riitä.

Vuoden 2014 talousarvion käsittelyssä eduskunnan valtiovarainvaliokunta (mietintö 34/2013 vp) piti tärkeänä painottaa lastensuojelussa erityisesti toimia, joilla edistetään ennalta ehkäisevää lastensuojelutyötä. Valiokunta korosti myös kokonaisvaltaista lastensuojelunäkökohtien huomioon ottamista kaikessa lasta ja perhettä koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa. Hyvä esimerkki toimivasta ja kustannustehokkaasta toimintamallista on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuoltopiiri (Eksote), jossa on kehitetty perhettä tukevia palveluita ja jossa lasten ja perheiden palveluiden järjestämisen lähtökohtana on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatio. Ensi vuoden alusta tarkoitus on siirtää vielä mielenterveys- ja päihdepalvelut osaksi perhe- ja sosiaalipalveluja.

Lastensuojelua kuormittavat myös tapaukset, jotka eivät kuuluisi lastensuojeluun. Käy-

tännössä tämä tarkoittaa huolto- ja tapaamisriitoja sekä poliisin nollatoleranssia. Esimerkiksi lasten vaihtopäivinä vanhemman luota toiselle tulee paljon yhteydenottoja lastensuojeluun, mutta harvoin kyseessä on kuitenkaan lastensuojelullinen huoli. Poliisiviranomaiset puolestaan ilmoittavat kaikki tapaukset lastensuojeluun, joskus tosin vasta päiviä tapauksen jälkeen, eivätkä kaikki tapaukset, kuten näpistys, ole aina lastensuojelullinen asia.

Yhteistyötä lastensuojelun ja muiden palvelujärjestelmän toimijoiden välillä on edelleen parannettava, jotta sujuvat palveluketjut toteutuvat ja vanhemmat sekä lapset saavat tarvitsemansa palvelun. Mitä enemmän lasten ja perheiden vaikeudet päätyvät vain lastensuojelun tukitoimin ratkaistaviksi, sitä heikommin lastensuojelu onnistuu tavoitteissaan ja sitä kalliimmaksi perheiden ongelmien hoito yhteiskunnassa tulee. (Puustinen-Korhonen 2013, 96.)

Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa sekä raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten erityissuojelu

Lapsen huomioon ottamista aikuisille suunnatuissa palveluissa säädetään lastensuojelulain 10 §:n 1 momentissa ja terveydenhuoltolain 70 §:n 2 momentissa. Näillä velvoittavilla säännöksillä korostetaan aikuisille suunnattujen palvelujen ja lastensuojelun yhteistyön tärkeyttä sekä perhekeskeisen työskentelyn merkitystä. Lapselle on turvattava riittävä hoito ja tuki tilanteissa, joissa lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana hänen kykynsä täysipainoisesti huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen. Samoin on toimitava silloin, kun lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö on tutkintavankeudessa tai suorittamassa vankeusrangaistustaan.

Lastensuojelulain 10 §:n 2 momentissa säädetään terveydenhuollon ja sosiaalihuollon viranomaisten velvollisuudesta tarvittaessa järjestää välttämättömät palvelut raskaana

olevien naisten ja syntyvien lasten erityiseksi suojelemiseksi. Vastaava säännös on terveydenhuoltolain 70 §:n 1 momentissa. Säännösten tehtävänä on tarjota riittävän varhainen tuki esimerkiksi odottavan äidin päihdeongelman poistamiseksi ja siitä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

Sosiaalihuollon henkilöllinen soveltamisala

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville ja suoraan perustuslain nojalla kaikilla Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvilla on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sen sijaan muiden sosiaalisten oikeuksien (PL 19.2, 19.3 ja 19.4 §) osalta on lainsäädännössä asetettu lisäedellytyksiä, kuten sosiaaliturvaetuuksien osalta Suomessa asuminen tai työskenteleminen ja kiireettömän sosiaalihuollon osalta Suomessa asuminen eli henkilöltä edellytetään kotikuntalain (201/1994) mukaista kotipaikkaa.

Oikeus sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaalihuollon järjestämisvastuu määräytyy pääsääntöisesti asumisperiaatteella, jonka mukaan kunta vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä asukkaalleen. Henkilön kansalaisuudella ei ole vaikutusta asumisperiaatteen soveltamiseen. Asumisperiaatetta noudatetaan myös kuntien keskinäisen järjestämis- ja kustannusvastuun jakamisessa. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotipaikka. Jollei henkilöllä ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa, sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin häntä pidetään sosiaalihuollossa sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Sosiaalihuollossa henkilöä voidaan siis joissakin tilanteissa pitää oleskelun perusteella kunnan asukkaana, vaikka hänellä olisi kotikuntalain mukaan määräytyvää kotipaikkaa.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuussa noudatetaan oleskeluperiaatetta sosiaalihuollon tarpeen ollessa kiireellistä. Henkilön kansalaisuudella ei ole vaikutusta oleskeluperiaatteen soveltamiseen. Sosiaalihuoltolain 15 §:n

1 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:n mukaan muita olosuhteita, jotka vaativat sosiaalihuollon järjestämistä oleskeluperiaatteen mukaisesti ovat kiireellisten tapaus-ten lisäksi muun muassa silloin, kun henkilö opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee kunnassa eikä henkilön kotipaikka muutu.

Myös toimeentulotuen järjestämisvastuussa noudatetaan oleskeluperiaatetta. Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle.

Laitoshoidossa olevien ja asumispalveluja sekä perhehoitoa tarvitsevien oikeus valita kotikuntansa laajeni vuoden 2011 alusta ja se on vaikuttanut sosiaalihuollon henkilölliseen soveltamisalaan. Muutos koski sekä kotikuntalakia että sosiaalihuoltolakia. Kotikuntalain 3 a §:n mukaisesti pitkäaikaisen laitoshoidon, asumispalvelujen tai perhehoidon tarpeessa oleva henkilö voi jatkossa valita uudeksi kotikunnakseen sen kunnan, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai asunnossa hän tosiasiaa asuu. Valintoikeuden käyttäminen edellyttää sitä, että hoidon tai asumisen arvioidaan kestävän tai se on kestänyt yli vuoden. Puolestaan sosiaalihuoltolain 16 a §:n mukaisesti henkilö voi pyytää palvelutarpeen arviointia ja palvelujen järjestämistä myös muualta kuin kotikunnastaan. Näin henkilö voi hakeutua nykyisestä kotikunnastaan toisen kunnan asukkaaksi ja sen palvelujen piiriin. Lainmuutos mahdollistaa esimerkiksi sen, että esimerkiksi iän tai vammaisuuden vuoksi laitoshoidossa oleva henkilö voi muuttaa asumaan omaistensa ja läheistensä lähelle. Lakimuutokset aiheuttavat kustannusten jakamista kuntien välillä. Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy muuttopäivästä lukien uudelle kunnalle, mutta vastuu henkilön hoito- ja hoivapalvelujen kustannuksista säilyy hänen aiemmalla kotikunnallaan.

Sosiaalihuollon palveluihin ovat oikeutettuja myös henkilöt, joihin sovelletaan lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, *jäljempänä kotouttamislaki*). Kotoutumista

edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä.

Sosiaalihuollon asiakkuus ja asiakkaan palvelutarpeeseen vastaaminen

Sosiaalihuollon asiakaslaki

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jatkossa asiakaslaki) tuli voimaan 1. tammikuuta 2001. Asiakaslaki on sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva sosiaalihuollon lainsäädäntöä täydentävä yleislaki. Erillinen asiakaslaki päädyttiin säätämään, koska asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä muodostivat 1990-luvun loppupuolella vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Sosiaalihuollon lainsäädäntö koski pääasiassa sosiaalihuollon toimintojen järjestämistä, hallintoa, valvontaa ja sosiaalihuollon henkilöstön asemaa. Asiakkaan käsitettä ei ollut määriteltynä, vaikkakin sosiaalihuoltolain perusteella voitiin välillisesti johtaa asiakkuuden määritelmä. Sosiaalihuoltoa koskevissa erityislajeissa asiakkuus määriteltiin säätämällä siitä, kenelle laissa tarkoitettuja palveluja tai etuuksia annetaan.

Erillisen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain säätämisen katsottiin selkiyttävän tilannetta ja vahvistavan asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaiden mielipiteiden ja tarpeiden huomioimista kaikilla sosiaalihuollon sektoreilla. Lain tavoitteena oli turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä sekä selkiinnyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Asiakaslain tavoitteena oli myös saada sosiaalihuollon asiakkaat mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaiden kanssa, koska laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) oli tullut voimaan jo vuonna 1993. Sosiaalihuollon asiakaslain katsottiin edistävän mahdollisuutta toteuttaa asiakaslähtöisesti sosiaali- ja terveydenhuollon saumaton hoito- ja palvelu-

ketju. Koska sosiaalihuollon toimintakenttä on hyvin laaja ja siihen liittyy paljon sellaisiakin toimintoja, joilla ei ole mitään yhteistä terveydenhuollon kanssa, päädyttiin säätämään erillinen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki. Toimintojen eroista johtuen sosiaalihuollon asiakaslaissa ja potilaslaissa (785/1992) on ollut eroavaisuuksia asiakaslain säätämisestä lähtien.

Osa asiakaslain säännöksistä koskee vain sosiaalihuoltoa, osa taas on lähinnä informaatiomielessä asiakaslakiin kirjoitettuja muuhunkin yleislainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä. Tällaisia ovat muun muassa osa tietosuojakysymyksiin liittyvistä lain säännöksistä. (Kananen ym. 2010 s. 62)

Asiakaslaissa on säädetty asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista sekä asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisoikeudesta. Asiakslain 2 luvussa säädetään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että otetaan huomioon asiakkaan etu huomioiden hänen toiveensa ja yksilölliset tarpeensa. Lisäksi 8 §:n mukaisesti sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset, kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan ja annettava asiakkaalle mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Asiakassuhteen luottamuksellisuutta on haluttu korostaa ottamalla asiakaslakiin asiakirjojen salassapitoa ja työntekijöiden vaitiolovelvollisuutta koskevat säädökset. Salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa lain 16 §:n mukaan ainoastaan asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai lain 17 ja 18 §:n perusteella ilman suostumusta vain laissa määrättyille tahoille laissa määrättyjen edellytysten täyttyessä.

Asiakaslaki antaa normaalien muutoksenhakukeinojen ja kantelun lisäksi kohteluunsa tyytymättömälle asiakkaalle mahdollisuuden muistutuksen tekemiseen lain 23 §:n mukaisesti. Muistutus tehdään lain mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuushenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus voi olla vapaamuotoinen eikä sen

tekemiseen ole asetettu määräaika. Muistutuksen tarkoituksena on kiinnittää huomiota asiakkaan saamaan huonoon kohteluun ja asiakkaan mielestä väärin menettelytapoihin. Muistutuksella ei voi saada muutosta itse päätöksen sisältöön.

Asiakaslain 24 §:ssä on säädetty sosiaaliamiehestä, joka toimii puolueettomana asiakkaiden edun turvaajana. Sosiaaliamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa ja tiedottaa asiakkaan oikeuksista. Jos asiakas on tyytymättömän saamaansa palveluun tai kohteluun, hän voi pyytää sosiaaliamieheltä neuvoa ja esimerkiksi apua muistutuksen tekemiseen. Sosiaaliamiehen tehtävä on neuvoantava, eli hän ei tee päätöksiä eikä myönnä etuuksia. Sosiaaliamiehen tiedottaminen ja yhteistyö suuntautuu yksittäisten asiakkaiden lisäksi myös eri viranomaistahoihin, asiakasjärjestöihin ja palvelun tuottajiin päin.

Asiakaslain voimaantulon jälkeen vuoden 2004 alusta lähtien voimassa on ollut hallintolaki, joka on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Hallintolailla edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaistoiminnassa, kuten esimerkiksi sosiaalihuollossa. Hallintolaissa ensinnäkin säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista ja toiseksi laissa säädetään sellaista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintolaissa on osin päällekkäisiä säädöksiä sosiaalihuollon asiakaslain kanssa, kuten esimerkiksi asiakkaan asemasta lain 3 luvussa ja asian selvittämisestä lain 6 luvussa. Asiakaslain voimaantulon jälkeen osassa sosiaalihuollon erityislakeja on säädetty tarkentavasti asiakaslaisissa säädetyistä asioista. Esimerkiksi lastensuojelulaissa on säädetty tarkasti menettelyvaatimuksista ja lapsen osallisuudesta samoin kuin vanhuspalvelulaissa on asiakkaan asemaa ja oikeuksia vahvistavia säännöksiä mm. asiakasprosessiin ja kunnan yleisiin velvollisuuksiin liittyen. Tarkempana esimerkkinä on lastensuojelulain 22 §, jossa säädetään edunvalvojan määräämisestä huoltajan sijaiseksi, joka

on erityissäännös asiakaslain 10 § 3 momenttiin, joka on sosiaalihuollon yleissäännös edunvalvojan hakemiseksi.

Sosiaalihuollon asiakasprosessi

Sosiaalihuollon asiakasprosessi on kuvattu sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksessa (Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus; Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14). Sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen asiakasprosessi voidaan jakaa kuuteen osaan, joita ovat asian vireille tulo, palvelutarpeen arviointi, palvelusuunnitelman tekeminen, asiakaskohtaisten päätösten tekeminen sekä toimenpiteiden ja palveluiden toteuttaminen, vaikutusten arviointi sekä asiakkuuden päättäminen. Eri vaiheiden tulee kytkeytyä yhteen ja muodostaa kokonaisuus, jonka tavoitteena on asiakkaan tilanteeseen vaikuttava tuloksellinen palvelu. Asiakasprosessin eri osissa toteuttamisvastuu voi vaihdella, mutta koko prosessin vastuuhenkilön on kuitenkin oltava saumattomassa yhteistyössä ja kommunikaatiossa prosessiin osallistuvien työntekijöiden kanssa.

Asiakkuus ja sen eteneminen voidaan vaiheistaa asiakkaan palvelutarpeen arvioimista ja siihen vastaamista kuvaavaksi asiakasprosessiksi. Sosiaalihuollon asiakasprosessista ja siihen liittyvistä toimenpiteistä on säädetty hajanaisesti sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä. Toimintaa ohjaavat muun muassa sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakaslaki, hallintolaki sekä sosiaalihuollon erityislaeista toimeentulotukilaki, lastensuojelulaki, vammaispalvelulaki ja vanhuspalvelulaki. Kaikissa edellä mainituissa säädöksissä on asiakasprosessiin liittyviä säännöksiä, jotka poikkeavat jossain määrin toisistaan.

Sosiaalihuollon asiakasprosessi käynnistyy asian vireille tulosta. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Tämän yleisen viranomaisia koskevan säädöksen perusteella hallintoasian, jollainen sosiaalihuollon palvelujen ja tukitoimien hakeminen on, voi laittaa

vireille suullisesti tai kirjallisesti. Sosiaali- huoltolaissa ei erikseen säädetä asian vireille tulosta, mutta osassa erityislainsäädäntöä löytyy tarkempia säädöksiä. Esimerkiksi lastensuojelulain 26 §:ssä säädetään erikseen lastensuojeluasian vireille tulosta ja asiakkuuden alkamisesta. Asian vireille tulon tarkka määrittäminen on tärkeää, koska vireille tulosta lasketaan aika määräaikojen noudattamiseen esimerkiksi vammaispalvelussa, lastensuojelussa ja toimeentulotuessa.

Palvelutarpeen arvioinnista säädetään sosiaali- huoltolain 40 a §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus kiireellisessä tapauksessa päästä viipymättä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin. Ei-kiireellisessä tapauksessa kunta on velvollinen järjestämään 75 vuotta täyttäneelle pääsyn sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun hän taikka hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai läheisensä on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Sama koskee vammaista henkilöä, jolle maksetaan eläkettä saavan ylintä hoitotukea. Sosiaali- huoltolain säädöstä palvelutarpeen arvioinnista sovelletaan kaikkiin sosiaali- huollon yleisiin ja erityisiin palveluihin jos siitä ei erikseen erityislaeissa säädetä. Vammais- palvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelutarpeen selvittämisestä, lastensuojelulain 27 §:ssä säädetään lastensuojelutarpeen selvityksestä ja vanhuspalvelulain 15 §:ssä palvelutarpeiden selvittämisestä.

Sosiaali- huollon asiakaslain 7 §:n mukaisesti asiakkaalle on laadittava palvelu- tai muu vastaava suunnitelma yhteistyössä asiakkaan ja hänen läheistensä kanssa, jollei kyseessä ole ainoastaan ohjaus ja neuvonta tai se on muuten ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Kyseissä pykälässä nimenomaisesti sosiaali- huollon erityislainsäädäntöön, jossa tarkemmin määritellään suunnitelman tekoa. Sosiaali- huoltolaissa ei säädetä suunnitelman teosta. Vammais- palvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelusuunnitelmasta viitaten asiakaslain 7 §:ään. Pykälässä todetaan lisäksi, että suunnitelma on tehtävä viivytyksettä ja että sitä on tarkistettava jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu

muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Lastensuojelulain 30 §:ssä säädetään kattavasti asiakassuunnitelmasta huomioiden muun muassa huostassa olevien ja jälkihuollossa olevien lasten ja nuorten erityistilanteet. Vanhuspalvelulain 16 §:ssä säädetään palvelusuunnitelmasta viitaten asiakaslain 7 §:ään. Palvelusuunnitelmassa on määriteltävä iäkkään henkilön toimintakykyä koskevan arvon perusteella, millainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisuus tarvitaan hänen hyvinvointinsa, terveytensä, toimintakykynsä ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä hänen hyvän hoitonsa turvaamiseksi. Iäkkään henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai hänelle määrätyn edunvalvojan kanssa on neuvoteltava vaihtoehtoista kokonaisuuden muodostamiseksi. Iäkkään henkilön näkemykset vaihtoehtoista on kirjattava suunnitelmaan.

Päätöksenteosta hallintoasiassa säädetään hallintolain 7 luvussa, joka käsittelee päätöksen muotoa, sisältöä ja perusteluja sekä oikeusvaatimusohjeita ja valitusosoitusta. Sosiaali- huollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaali- huollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Säädöksellä on korostettu viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta tehdä hallintomenettelylaissa tarkoitettu hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaali- huollon palveluja tai muita etuuksia. Säädöksen merkitys on erityisen suuri tilanteissa, joissa asiakas ei saa joko lainkaan tai kokonaan sellaista palvelua tai tukitoimea, jota hän on hakenut. Hallintolain 7 luku ja asiakaslain 6 § ovat keskeiset päätöksen tekoa määrittävät säädökset ja niitä sovelletaan kaikkeen sosiaali- huollon toimintaan. Päätöksenteosta säädetään lisäksi myös erityislainsäädännössä. Toimeentulotukiasiassa päätöksenteko perustuu lain 14 a §:ään, jonka mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Erityisiä päätöksentekoon liittyviä vaatimuksia on myös lastensuojelulain 43 §:ssä lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskien

sekä iäkkäiden palveluja koskien vanhuspalvelulain 18 §:ssä.

Sosiaalihuollon uusimmassa erityislainsäädännössä on säädetty vastuutyöntekijästä. Vastuutyöntekijästä säädetään vanhuspalvelulain 17 §:ssä ja lastensuojelulain 13 b:ssä. Lastensuojelulain mukaista vastuutyöntekijää kutsutaan lain mukaan lapsen asioista vastaavaksi sosiaalityöntekijäksi. Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jolla tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Kyseinen sosiaalityöntekijä vastaa yleisesti siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Vanhuspalvelulain mukainen vastuutyöntekijä on nimettävä iäkkäälle henkilölle silloin, jos hän tarvitsee apua palvelujen toteuttamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa. Vastuutyöntekijällä on oltava iäkkään henkilön palvelukokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu kelpoisuus.

Sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisesta ja loppumisesta ei säädetä sosiaalihuoltolaissa eikä sosiaalihuollon erityislaeissa. Poikkeuksen tähän muodostaa lastensuojelulain 5 luku, joka kokonaisuudessaan käsittelee lastensuojeluasiakkuuden alkamista ja siihen liittyviä toimenpiteitä kuten lastensuojelutarpeen selvittäminen. Lastensuojelulain 26 §:ssä säädetään asiakkuuden alkamisesta. Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen asiakkuuksien kesto voi vaihdella muutamasta asiakastapaamisesta useiden vuosienkin mittaiseen palveluun riippuen asiakkaan tai per-

heen palvelutarpeista. Tilapäinen toimeentulotuen tarve voi olla esimerkki lyhytkestoisesta palvelusta, johon ei liity muun palvelun tarvetta, jolloin varsinaista asiakasprosessia ei ole tarpeen käynnistää. Pitkäkestoista palvelua asiakas voi tarvita esimerkiksi lastensuojelussa tai iäkkäiden ja vammaisten palveluissa. Lastensuojelua lukuun ottamatta asiakkuuden päättymisestä ei ole sosiaalihuollossa erikseen säädetty.

Sosiaalihuollon henkilöstö

Sosiaalihuoltolain 10 §:n 2 momentin nojalla jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:ssä sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimukseksi on asetettu ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Mainitun lain 6 §:ssä on puolestaan määritelty sosiaaliohjaajan kelpoisuusvaatimukseksi tehtävään soveltuva sosiaalialalle suuntaava sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto. Koulutusrakenteen muutos 1990- ja 2000-luvuilla on tuonut alalle uusia ammattiryhmiä ja sosiaalityössä, sellaisena kuin se on sosiaalihuoltolaissa ja asetuksessa tarkoitettu, työskentelee työntekijöitä monella eri koulutuksella.

Erityistä kelpoisuutta vaativista tehtävistä on säädetty erikseen. Esimerkiksi lastensuojelulaissa on säädetty toimenpiteistä, joiden kohdalla edellytetään päätösvaltaa käyttävältä henkilöltä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukaista sosiaalityöntekijän ammatillista kelpoisuutta.

Tilanteet, joissa nykyisin laissa tai asetuksessa käytetään sosiaalityön ja sosiaalityöntekijän käsitteitä sitomatta niitä kelpoisuuslakiin, ovat osin määrittelemättömiä ja niitä voidaan käyttäjästäkin riippuen käyttää vaihtelevissa tai jopa epätarkoissa merkityksissä. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 4 momentin mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityönte-

kijän tai sosiaaliohjaajaan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt. Sanotussa toimeentulotukilain säännöksessä ei siinä mainittujen sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan osalta viitata sosiaalihuollon kelpoisuuslain 3 tai 6 §:ään.

Eri ammattiryhmien tehtävien jaon lähtökohtana on asiakasprosessi ja palvelun vaikuttavuus. Sosiaalihuollon asiakasprosessin tavoitteena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksen (STM julkaisuja 2007:14) mukaan sosiaalityöntekijä vastaa lastensuojelussa asiakasprosessin etenemisestä ja sen kuluessa tehtävistä päätöksistä. Psykososiaalisessa työssä sosiaalityöntekijän ydinaluetta on vaikeiden ja monimutkaisesti rakenteellisiin ja yhteisöllisiin ongelmiin kietoutuvissa asiakastilanteissa työskentely. Sosiaalityöntekijä tekee päätökset uusista toimista, asiakassuunnitelman tarkistamisesta tai asiakkuuden päättämisestä. Lisäksi sosiaalityöntekijä kokoaa asiakkuuksista ja niiden arvioinnista syntyvää tietoa rakenteellisen vaikuttamistyön pohjaksi vaikuttaakseen sekä korjaavasti että ennaltaehkäisevästi potentiaalisten ja aktuaalisten lastensuojeluasiakkaiden tilanteeseen. Sosiaalityöntekijä välittää syntynyttä tietoa päätöksenteon pohjaksi ja toisaalta pyrkii hankkimaan rakenteista ja päätöksistä sellaista tietoa, jolla on merkitystä lastensuojelun toiminnan suunnittelun kannalta. Sosiaaliohjaajan tehtäväalueisiin kuuluvat erityisesti palvelutarpeen arviointi yhteistyössä sosiaalityöntekijän kanssa, perhetyö ja avohuollon tukitoimien sekä jälkihuollon toteuttaminen asiakassuunnitelmassa sovittujen tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti.

Ikääntyneiden palveluissa tehtävärakennesuosituksen mukaan luonteva asiakasprosessin vastuuhenkilö on sosiaaliohjaaja, mikäli kyse on kotipalvelujen tarpeesta. Mikäli tulee arvioida mahdollista laitospaikan tarvetta, tulisi yhteyshenkilön sosiaalihuollossa olla ensisijaisesti sosiaalityöntekijä. Sosiaaliturvan ja sosiaalipalveluiden tarpeen arvioinnista ja palvelujen myöntämisestä vastuu on sosiaalityöntekijällä, mutta tarvittaessa myös sosiaaliohjaaja voi suorittaa palvelutarpeen

arvioinnin paikallisesti sovitun työnjaon mukaisesti. Sosiaalipalveluiden osalta sosiaalityöntekijä vastaa psykososiaalisen työn ja palveluohjauksen koordinaatiosta ja tekee tarvittavat hallinnolliset päätökset. Sosiaalityöntekijä osallistuu myös varsinaiseen psykososiaaliseen työhön yhdessä sosiaaliohjaajien ja lähihoitajien kanssa.

Vammaistyön tehtävärakennesuosituksen mukaan vastuu palvelutarpeen arvioinnista on sosiaalityöntekijällä, mutta sosiaaliohjaajan tulisi tarvittaessa osallistua palvelutarpeen arviointiin. Sosiaalityöntekijä käynnistää asiakaskohtaisen palvelusuunnitelman laatimisen ja koordinoi sen tekemistä moniammatillisessa tiimissä. Palvelusuunnitelmaan liittyviä palveluja sekä vammaispalvelu- tai sosiaaliturvaetuutta myönnettäessä sosiaalityöntekijä tekee päätökset, mikäli päätöksenteosta ei ole vastuussa muu viranomainen. Sosiaalityöntekijällä on myös koordinaatiovastuu psykososiaalisesta työstä ja palveluohjauksesta. Sosiaaliohjaaja toteuttaa palveluohjausta ja hoitaa asiakkaan asiaa viranomaisverkostoissa sekä huolehtii yhdessä lähihoitajan kanssa itsenäisen suoriutumisen tukemisesta ja kuntoutumista edistävästä asiakastyöstä.

Aikuisten palveluissa sosiaalityöntekijä vastaa palvelusuunnitelman pohjalta tarvittavien asiakaskohtaisten hallinnollisten päätösten tekemisestä sekä psykososiaalisen työn, aktivoivan työn ja palveluohjauksen koordinaatiosta. Sosiaalityöntekijä vastaa myös yksittäisistä asiakastilanteista kumuloituneen tiedon hyödyntämisestä ehkäisevässä, yhteisöllisessä ja rakenteellisessa työssä. Psykososiaalinen työ, aktivoiva työ, itsenäisen suoriutumisen tukeminen ja kuntoutumista edistävä työ tapahtuvat kunkin ammattiryhmän osaamiseen pohjautuen tiimityönä tai kaikkien ammattiryhmien yhdessä tekemänä työnä. Sosiaaliohjaajan työ painottuu asiakkaan ja asiakkaan lähiyhteisön kanssa työskentelyyn, palveluohjaukseen sekä asiakkaan asian hoitamiseen viranomaisverkostoissa.

Toimeentuloon liittyvissä ongelmissa toimeentulotuen perusosan maksaminen ja mahdollinen takaisinperintä tapahtuvat etuuskäsittelyn kautta. Mikäli asiakkaan tilanteessa on kysymys muusta kuin lyhytaikaisesta tai tilapäisestä toimeentulotuen tar-

peesta, hänet tulee ohjata sosiaaliohjaajan tai sosiaalityöntekijän luokse. Sosiaalityöntekijällä on kokonaisvastuu asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja palvelusuunnitelman laatimisesta, mutta palvelutarpeen arvioinnin ja suunnitelman laatimisen voi tehdä sosiaaliohjaaja tiimityössä asiakkaan tilanteen ratkaisemiseen osallistuvan lähihoitajan kanssa.

Sosiaalihuollon henkilöstön osaaminen, kelpoisuuksien sääntely ja kelpoisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen on olennaista sosiaalihuollon vaikuttavuuden ja asiakkaiden saaman palvelun laadun ja saavutettavien tulosten näkökulmasta. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä valmisteltaessa on arvioitava, miten henkilöstön osaaminen varmistetaan ja millä tavoin järjestettynä sosiaalihuollossa on riittävästi asiantuntevaa ja osaavaa henkilöstöä asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamiseksi. Sosiaalihuollon tehtävärakenteita tulee kehittää tehtävien vaativuuden ja sosiaalihuollon palvelujen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Lisäksi koulutusjärjestelmän tulee turvata riittävä osaavan ja asiantuntevan sekä kelpoisuusehdot täyttävän työvoiman saanti.

Moniammatillinen yhteistyö

Viranomaisten välistä yhteistyötä on korostettu pitkään viranomaistoiminnassa. Samaan aikaan on puhuttu myös viranomaisyhteistyön kehittamisestä ja keskinäisestä tiedonvaihdesta. Moniviranomaisyhteistyö ja moniammatillinen yhteistyö on lisääntynyt viime vuosikymmenen aikana. Sen vastakohtana on hallinnonalakohtainen viranomaistoiminta, jossa kukin hallinnonala oman järjestelmän lähtökohdista tarjoaa sektorikohtaisesti toimialaansa kuuluvia julkisen sektorin palveluita asiakkaalle tietämättä tai tuntematta toistensa toimintaa. Viime vuosina on havahduttu, että viranomaissektorikohtainen lähestymistapa vastaa heikosti esimerkiksi moniongelmaisen nuoren tai perheväkivallan uhrin uhkaavan henkilön laaja-alaisiin auttamistarpeisiin. Asiakas voi väkivallan uhrina olla myös voimaton hakeutumaan tarvitsemiinsa palveluihin, kun häntä ohjataan luukulta luukulle. On lähtökohtaisesti asiakkaiden etu, että eri viranomaiset kokoavat voi-

mansa ja hakevat yhdessä asiakkaiden ja toistensa kanssa ratkaisuja sekä menettelytapoja vaikeisiin tilanteisiin. Moniammatillisen työn lähtökohtana on asiakas, joka pyritään huomioimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Työskentelymuoto palvelee erityisesti sellaisia asiakkaita ja heidän perheitään, joiden kriisiytyneen tilanteen ratkaisu edellyttää usean viranomaisen palveluja.

Moniviranomaisyhteistyössä tai siihen perustuvassa toiminnassa pureudutaan laaja-alaisesti asiakkaan elämän haasteisiin ja tarjotaan asiakaslähtöisesti hänen tarvitsemiaan palveluja, esimerkiksi vakavan väkivaltateon ehkäisemiseksi ja estämiseksi, väkivaltaisesta parisuhteesta irrottautumiseksi tai nuoren rikoskierteen katkaisemiseksi.

Moniviranomaisyhteistyö voi palvella myös hallinnonalojen toimintojen koordinaatio- ja yhteensovittamistarpeita. Yhdenaikaisen ja oikeaan tietoon perustuvan moniviranomaisyhteistyön avulla voidaan saavuttaa toiminnan vaikuttavuutta yksittäistä virkatoimea tehokkaammin. Kyse on myös muutoin viranomaisten eriaikaisten toimenpiteiden ajallisesta yhteensovittamisesta tavoitteenaan, että henkilö saa apua nopeammin. Toimintamalli vähentää työmäärää, sillä päällekkäisten ohjaamis- ja muiden tehtävien tekeminen vähenee, toiminnalle saadaan vaikuttavuutta ja tiedonvaihto ammattilaisten ja viranomaisten välillä sujuu helpommin. Samalla voidaan seurata ja arvioida eri viranomaisten tekemiä toimia ja niiden vaikuttavuutta.

Moniammatillista yhteistyötä käsittelevien tutkimusten mukaan kunnissa löytyy ammatitaitoa ja halua tehdä verkostoitunutta yhteistyötä eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Moniammatillisissa yhteistyöryhmissä työskentelyä pidetään yleisesti ottaen tärkeänä myös sen vuoksi, että verkoston kautta työntekijöillä on mahdollista saada tietoa muista vireillä olevista hankkeista, niiden ongelmista ja onnistumisista. Moniammatillista yhteistyötä käsittelevistä tutkimuksista voidaan kuitenkin todeta, että kokonaisvaltainen kehitystyö edellyttää koko henkilöstön motivoitumista ja sitoutumista uusien asenteiden ja toimintatapojen oppimiseen. Osaamisen jakamisen verkostot tarvitsevat aluksi vahvaa ohjausta, tukea ja resursointia, ennen kuin

uusi toimintatapa omaksutaan pysyväksi toimintamalliksi. Osaamisen jakaminen uutena toimintakulttuurina vaatii niin henkistä, taloudellista kuin hallinnollistakin tukea.

Säädöspohja moniammatilliselle yhteistyölle on hajanainen ja osin puutteellinen. Viranomaisten välinen yhteistyö perustuu lähtökohtaisesti asiakkaan suostumukseen tietosuojasäädösten estäessä vastentahtoisin yhteistyön lukuun ottamatta nimenomaisia lastensuojelulaissa määriteltyjä tilanteita.

Vaikka viranomaisten yhteistyötä on korostettu, valtion ja kuntien toiminta jakautuu käytännössä eriytyneisiin hallinnonaloihin. Lastensuojelun tilaa tarkasteltaessa on havaittu, että jatkuvista säästöpainesta johtuen jokainen sektori on joutunut priorisoimaan toimintansa hallinnonalansa sektorirajoja tarkasti suojellen (STM:n raportteja ja julkaisuja 2013:19 s. 24, 14). Sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen piirissä etenkin lasten ja perheiden mutta myös muiden asiakasryhmien kanssa työskennellessä viranomaisyhteistyötä pidetään kannatettavana, mutta hallinnollisista, juridisista ja osin sektorikohtaisten viranomaisten osaamisesta johtuen yhteistyö ei riittävän hyvin luonnistu asiakkaan palvelujen ja ääritapauksissa turvallisuuden näkökulmasta. Tämä lienee laajemminkin todellisuutta vastaava havainto.

Moniammatillisen yhteistyön merkitystä ja edellytyksiä on arvioitu usean selvityksen yhteydessä viime vuosien aikana, koska julkisuudessa esillä olleet lapsi- ja perhesurmat ovat nostaneet keskusteluun viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon. Keskeisiä selvityksiä ovat muun muassa Toimiva Lastensuojelu -työryhmän työ (STM:n raportteja ja julkaisuja 2013:19), Valtioneuvoston asettama tutkintaryhmän työ 8-vuotiaan kuolemaan johtaneista tapahtumista (OM:n selvityksiä ja ohjeita 32/2013), Kuntaliiton lastensuojelu kuntakysely 2013 ja Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013.

Palvelujen elänkaarimalli

Elämänkaarimallilla tarkoitetaan palveluiden organisoimista ikäryhmittäin siten, että kunkin ikäryhmän palvelut kootaan yhdeksi hallintoalat ylittäväksi kokonaisuudeksi. Suomen vahvoihin professioihin ja tiukasti

sektoroituneisiin hallinnonaloihin perustuva järjestelmä ei ole tarkoituksenmukainen nykyisessä monimutkaistuvassa ja monimuotoistuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Suomalainen hyvinvointivaltio rakentui 1900-luvulla taloudellisen kasvun olosuhteissa. Tuolloisissa olosuhteissa vahvat ammattiosaajat ja selkeä sektoroituminen yhdessä kansallisen ohjauksen kanssa oli tarkoituksenmukainen toimintalinja. Järjestelmän ongelmat alkoivat nousta esiin 1980-luvulla, jolloin hyvinvointipalveluiden jatkuva kasvu ja laajentuminen alkoivat näyttää mahdottomilta ja kasvun sijasta päähaasteeksi nousi muutos. Hyvinvointivaltion professiojohtoiset sektoroituneet rakenteet olivat kuitenkin tiukasti juurtuneet lakeihin, hallintokäytäntöihin ja virkaehtosopimuksiin, joiden vuoksi muutos on ollut hidasta.

Nykyisessä tilanteessa palvelujärjestelmiltä vaadittavia ominaisuuksia ovat työnjaon ja sektoroitumisen sijasta yhteistyökyky ja joustavasti toimivat prosessit. Mikään hallintorakenne ei yksinään ratkaise ongelmia, vaan tarvitaan hallintorakenteiden aina mukanaan tuomien raja-aitojen ylittämistä. Elämänkaarimalli on yksi mahdollinen palveluiden järjestämistapa silloin kun organisoimisen lähtökohdaksi otetaan ihmisten ja palveluiden käyttäjien tarpeet.

Esimerkiksi lapsiperheille suunnatut palvelut jakaantuvat nykyisin yleensä lukuisiin sektoreihin ja yksiköihin, jotka asiakkaan kannalta usein ovat hankalasti hahmotettavia ja toimivat toisistaan erillään ja pahimmillaan toisistaan tietämättä. Elämänkaarimallin vastaus tähän pirstaloituneisuuteen on lapsiperhepalveluiden hallinnollinen tulosalue. Sosiaalityö, opettaminen, kasvattaminen, hoitotyö, sairaanhoito jne. ovat edelleen tärkeitä osaamisen teemoja ja sosiaalityöntekijät, opettajat, hoitajat, lääkärit jne. tärkeitä ammattilaisia. Johtaminen yhdistää elämänkaarimallissa nämä osaajat ja osaamiset hyvinvointitarpeiden mukaisiksi tiimeiksi ja toimintakokonaisuuksiksi.

Palvelujen elämänkaarimallia on lähdetty toteuttamaan muun muassa Kaste-ohjelmassa Pohjois-Suomessa, jossa on ollut käynnissä lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen hankekokonaisuus (Tukeva 1, 2 ja 3). Tarkoituksena on, että kaikki las-

ten, nuorten ja perheiden parissa toimivat tahot, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimijat, kuten esimerkiksi neuvola, päivähoito, lastensuojelu, sekä sivistys-, opetus-, nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimet saadaan toimimaan verkostoituneessa yhteistyössä lapsen eheän oppimispolun varmistamiseksi. Tuki ja palvelut toteutetaan mahdollisuuksien mukaan lapsen normaalissa kasvu- ja kehitysympäristöissä. Lisäksi hankkeessa on tavoitteena kehittää lapsiperheiden kotipalvelua osaksi varhaisen tuen toimintatapaa sekä arvioida siihen tarvittavia resursseja.

Tietosuoja ja oikeusturva

Tietosuoja

Viranomaiset voivat laissa säädetyillä edellytyksillä luovuttaa tai saada välttämättömiä, salassa pidettäviä tietoa laissa säädetyn tehtävänsä hoitamiseksi. Kukin viranomainen suorittaa omat lakisääteiset tehtävänsä toimivaltuuksiaan käyttäen.

Tiedonvaihdolla tarkoitetaan viranomaisten yhteistyöhön liittyvää keskinäistä salassa pidettävien tietojen luovutusta ja saamista. Lähtökohtana on julkisuuslaki, mutta sitä täydentää tiedonvaihtoa koskeva eri hallinnonalojen viranomaisten erityislainsäädäntö. Henkilötietojen käsittelystä säädellään Henkilötietolaissa. Asiakirjojen salassapitovelvollisuus on virkamiesten vaitiolovelvollisuuden piirissä. Vaitiolovelvollisuus on asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi, sillä se koskee muuta työtehtävissä saatua tietoa.

Salassapitovelvollisuus merkitsee velvollisuutta olla antamatta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakirjoja tai tietoja sivulliselle. Julkisuuslain 6 luvun 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai se sisältää lailla säädettyjä vaitiolovelvollisuuteen liittyviä tietoja. Julkisuuslain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, eikä muuta vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa seikkaa. Sama koskee myös sitä, joka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai on toimeksiantoteh-

tävää hoitavan palveluksessa, esimerkiksi kunnan käyttäessä ostopalvelua. Salassa pidettävät asiakirjat kuuluvat siis virkamiehen vaitiolovelvollisuuden piiriin.

Vaitiolovelvollisuus koskee myös muuta työtehtävissä saatua tietoa, jota ei ole kirjattu viranomaisen asiakirjaan. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi virkasalaisuuden rikkominen. Jos virkamies tahallaan tai oikeudettomasti paljastaa laissa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai tiedon tuomitaan hänet sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista on laaja ja yksityisyyden suojaa salassapidon perusteena erityisesti sosiaalihuollon ja moniammatillisen työn alueella määritellään julkisuuslain 24 § 1 momentin 23—32 kohdassa. Salassa pidettävät asiakirjat voivat sisältää myös henkilötietolain 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluontoisia henkilötietoja, joiden käsittely on kielletty ilman laissa säädettyä perustetta.

Sisäasiainministeriö asetti 4.3.2013 viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys perhe- ja lastensurmien ehkäisemiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevästä lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmista, erityisesti moniviranomaisyhteistyössä. Työryhmän asettaminen oli yksi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 12.9.2012 päättämistä toimenpiteistä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen tekemän perhe- ja lapsisurmia koskevan selvityksen perusteella (SM:n julkaisuja 35/2012). Työryhmän työskentelyn tavoitteena oli parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa moniviranomaisyhteistyössä erityisesti perhe- ja lastensurmien ennalta ehkäisyä ja estämistä silmällä pitäen selvittämällä mahdollisia moniviranomaisyhteistyön tiedonvaihdon esteitä ja esittämällä ratkaisuehdotuksia.

Työryhmän työskentelyssä ei noussut esille perusteita muuttaa nykyisen lainsäätelyn peruslähtökohtia.

Oikeusturva

Menettelyyn liittyvien oikeudellisten takeiden tehtävänä on varmistaa, että yksilöä kos-

kevassa asiassa päädytään aineellisesti oikeaan lopputulokseen. Sosiaalihuollossa menettelyä koskevilla säännöksillä on korostettu asema, koska sosiaalihuollon asiakkaalla on usein puutetta taloudellisissa ja sosiaalisissa voimavaroissa.

Sosiaalihuoltolain 7 luku sisältää yleiset säännökset muutoksenhausta sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Jos erityislaissa on säädetty muutoksenhausta sosiaalihuoltolaista poikkeavasti, noudatetaan erityislain säännöksiä. Kunnan päätösvalta yksilöä koskevista sosiaalihuollon päätöksistä on yleensä siirretty sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin nojalla johtosäännöllä sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, jonka toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Sen sijaan siihen voi vaatia oikaisua. Päätökseen tyytymätön voi saattaa päätöksen sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 1 momentin mukaan asian saattamisessa toimielimen käsiteltäväksi noudatetaan hallintolain säännöksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan toimielimen on käsiteltävä asia kiireellisenä. Oikaisuvaatimuksen käsittely toimielimessä on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Kunnan toimielimen oikaisuvaatimuksen perusteella tekemään päätökseen voi sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se hallinto-oikeudelle. Päätös, jonka kunnan monijäseninen sosiaalihuollon toimielin on tehnyt, voidaan sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä pantava täytäntöön, tai jos päätöksen voimaantulemista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan valitusviran-

omainen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan sosiaalihuoltolain mukaan tehdä vain poikkeuksellisesti. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Valituslupaa haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Erityisinä muutoksenhakua koskevinä säännöksinä sosiaalihuollon erityislainsäädännössä on esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan sosiaalilautakunnan päätökseen kyseisessä laissa tarkoitetussa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös lautakunnalle, jonka tulee oman lausuntonsa ohessa toimittaa se hallinto-oikeudelle. Myös lastensuojelulain 90 §:ssä säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuteen säännöksessä mainituissa tilanteissa ja muutoin viitataan valitusasioissa sosiaalihuoltolain 7 lukuun ja hallintolainkäyttölakiin.

Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtuustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuushenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä. Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella

asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

Yleisinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ne toimivat yleisinä kanteluviranomaisina ja valvovat myös omaloitteisesti virkatoimintaa. Sosiaalihuollon asiakas voi tehdä kohtelustaan kantelun sekä oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerille että oman alueen aluehallintovirastoon.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmis- teilla asiakaslain ja potilaslain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttaminen. Lakimuutoksiin liittyen on annettu luonnos hallituksen esitykseksi, johon on pyydetty lausuntoja syksyllä 2013. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusta koskevia säännöksiä sekä lisättäväksi kyseisiin lakeihin kantelua koskevat säännökset. Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona suhteessa kanteluun. Esitetyillä muutoksilla muutettaisiin nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkailla oleva vapaaehtoinen muistutusoikeus ensisijaiseksi keinoksi reagoida, selvittää asia ja saada siihen vastaus. Asian tutkiminen kanteluna valvontaviranomaisen toimesta olisi vasta toissijainen menettely tilanteissa, joissa asiakas tai potilas on tyytymätön hoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tai esittää epäilyn virheellisestä menettelystä. Muistutusmenettelyn ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että asiat käsiteltäisiin aina pääsääntöisesti ensin siinä toimintayksikössä, jossa muistutukseen johtanut hoito tai siihen liittyvä asia on tapahtunut.

Ehdotuksessa annetuissa lausunnoissa läh- tökohtaisesti kannatettiin muistutuksen ensi- sijaisuutta. Samaan aikaan lausunnon antajat epäilivät valvontaviranomaisten työmäärän tosiasiallista vähentymistä ja esittivät huolen- sa muistutuksiin vastaamisesta aiheutuvan kuntien työmäärän lisääntymisestä. Lausun- noissa todetaan ehdotuksessakin esiintuotu asia muistutusmenettelyn vieraudesta sekä asiakkaille ja potilaille että sosiaali- ja ter- veydenhuollon yksiköille, mistä syystä vaa- ditaan toimintayksikköjen ohjausta samoin kuin tiedotusta asiakkaille ja potilaille.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kah-

della tai useammalla kunnalla voi olla yhtei- nen sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiehen teh- tävänä on: 1) neuvoa asiakkaita sosiaalihuol- lon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asi- oissa; 2) avustaa asiakasta asiakaslain mukai- sen muistutuksen laatimisessa; 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista; 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteu- tamiseksi; sekä 5) seurata asiakkaiden oike- uksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös sosiaaliasiamiesten asemaan ja toimintaan. Lausunnoissa esitettiin, että kuntien ja toi- mintayksiköiden tulisi informoida asiakkaille sosiaaliasiamiehen toiminnasta. Lisäksi lau- sunnoissa toivottiin sosiaaliasiamiesten riip- pumattoman ja itsenäisen aseman vahvista- mista, joka lisäisi sosiaaliasiamiehen toimin- nan puolueettomuutta. Sosiaaliasiamiehen hallinnolliseen sijoituspaikkaan kiinnitettiin huomiota jo asiakaslain valmisteluvaiheessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa oli asian käsittelyn yhteydessä keskeisesti esillä sosi- aaliasiamiehen hallinnollinen sijoituspaikka. Valiokunnan mietinnön 18/2000 vp mukaan erityisesti sosiaaliasiamiehen valvontatehtä- vien painottaminen olisi puoltanut asiamie- hen sijoittamista silloisiin lääninhallituksiin. Sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen olisi hel- pomminkin järjestettävissä, jos sosiaaliasiamies olisi kunnan organisaatiosta erillään. Valio- kunta päätyi kuitenkin kannattamaan halli- tuksen esityksessä ehdotettua hallintomallia perustellen ratkaisuaan lähinnä sillä, että so- siaaliasiamiehen tavoitettavuus on asiakkai- den kannalta ensiarvoisen tärkeää. Asiaa pohti myös perustuslakivaliokunta arvioides- saan esitystä (7/2000 vp).

Kokonaisuudessaan sosiaalihuoltolainsää- dännön muutoksenhakujärjestelmä on varsin pirstaleinen. Oikeusturvaa koskevat säännök- set ovat hajallaan yleisissä hallintoa koske- vissa laeissa, asiakaslaissa ja sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Erityisesti sosiaali- huollon asiakkaan näkökulmasta oikeustur- vajärjestelmän hahmottaminen on hankalaa, vaikka käytössä on moninaisia keinoja epä- kohtien esiin nostamiseksi ja muutoksenha- kua varten.

Sosiaalihuollon laatu ja valvonta

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Saman pykälän perusteella sosiaalihuollon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti aluehallintovirastot, jotka alueellaan huolehtivat sekä kunnallisen että yksityisten sosiaalihuollon valvonnasta. Valtakunnan tasolla valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle eli Valviralle, jonka tehtäviin kuuluu edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaalihuollossa. Myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu Valviralle. Valvira ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa ja kansanterveystyötä erityisesti silloin, kun kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskeva asia, asia, joka liittyy Valvirassa käsiteltävään muuhun valvonta-asiaan tai asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Tavoitteena on, että väestö saa joka puolelta maata samoin perustein ja asianmukaisesti toteutettuina ne palvelut, jotka heille lainsäädännön, oikeuden päätösten ja viranomaisohjeiden perusteella kuuluvat. Laatuvaatimusten on oltava yhtenäiset niin julkisille kuin yksityisillekin palveluille. Samoin tavoitteena on, että palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenmukaisesti lupa- ja valvonta-asioissa riippumatta siitä, missä päin maata he toimivat. Valvonnan yhdenmukaistamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi Valvira ja aluehallintovirastot ovat laatineet yhdessä valvontaohjelmia, jotka yhdenmukaistavat valtakunnallista ohjausta, määrittelevät asianmukaisen toiminnan kriteerit ja siten tukevat laadunhallintaa. Ongelmana on ollut, että ei ole seurantajärjestelmiä, jotka tuottaisivat ajantasaista tietoa palvelujen saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta.

Sosiaalihuollon laatu

Laatua voidaan tarkastella toiminnan eri tasoilla: järjestelmätasolla, palvelukohtaisesti tai palveluyksikön, jopa palvelutapahtuman tasolla. Laatuajattelu ja laatu tutkimus ovat

olleet usein palvelukohtaista, ja vasta viime vuosina on asiakasnäkökulmaan perustuvassa laatuajattelussa kiinnostuttu enemmän asiakkaan kokonaistilanteesta.

Hyvä laatu vaatii jatkuvaa panostusta ja sitoutumista toiminnan kaikilta osapuolilta, eli johdolta, työntekijöiltä ja päättäjiltä. Perusedellytyksiä sosiaalipalvelujen hyvälle laadulle ovat riittävä, ammattitaitoinen ja alalle koulutettu henkilökunta sekä palvelun käyttäjän oikeuksien kunnioittaminen, osallisuus ja voimavaraistaminen. Laatuun vaikuttavat myös muut toimintaedellytykset kuten johtaminen ja käytettävissä olevat tilat ja välineet. Lisäksi laatuun vaikuttavat olennaisesti ammattialakohtaiset ja kunkin toimintayksikön eettiset ohjeet ja arvot sekä kuntatason toimintaperiaatteet. Viime vuosina myös Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota sosiaalipalvelujen laadun parantamiseen. EU:n sosiaalisen suojelun komitea hyväksyi vuonna 2010 vapaaehtoisen eurooppalaisen sosiaalipalvelujen laatukeyhksen, jonka tavoitteena on päästä yhteisymmärrykseen sosiaalipalvelujen laadusta Euroopan unionissa. Laatukeyhksessä yksilöidään periaatteet ja kriteerit, joita sosiaalipalvelun olisi noudatettava vastatakseen käyttäjien tarpeisiin.

Sosiaalihuollon laatua ohjataan sekä välillisesti että välittömästi. Lainsäädännössä esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusehdot ovat yksi merkittävä laatukeyhjä. Samoin palvelukohtaisessa lainsäädännössä olevat normitettut kriteerit, esimerkiksi asiakkaan oikeus saada päätös tiettyssä ajassa, vaikuttavat käsitteisiin palvelujen laadusta. Omana kokonaisuutenaan voidaan nähdä Paras-puitelainsäädäntö, joka useassa kohdoin painottaa palvelujen laatua tavoitteena. Painotus on ollut palvelujen vaikuttavuudessa ja tehokkuudessa vaikka varsinaisia laatukeyherejä ei ole määritetty. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelmalla (KASTE-ohjelma) on rooli kansallisena lakisääteisenä ohjausasiakirjana. KASTE I ja II -ohjelmien asiakirjoissa laadun määrittelyä on tehty tavoitteenasettelun kautta.

Erilliset laatusuosituksot ovat olleet sosiaalihuollon kentällä suosittuja, joista uusin esimerkki on lastensuojelun laatusuositus. Laatusuosituksia ei ole laadittu systemaattisesti, eikä niitä siten ole kaikista palveluista

saatavilla. Laatusuositusten haasteena on, ettei niiden vaikutus yllä aina päätöksentekoon ja valvontaan saakka. Laatusuositusten rinnalla ja osittain niiden sijasta aikaisempaa tärkeämmäksi ovat tulleet erilaisten kehittämisohjelmien tuottamat määrittelyt palvelujen laadusta, joiden yhdenmukainen vaikutavuus on yhtä lailla haastavaa kuin laatusuositusten osalta.

Viime vuosina kuntien omat laadunhallintaprosessit ovat yleistyneet, ja niitä on eri palvelujen osana varsinkin isoissa kaupungeissa. Näitä prosesseja ovat aktivoineet erityisesti yksityisen palveluntuotannon lisääntyminen ja erilaiset tilaamis- ja tuottamisjärjestelyt. Oman toiminnan laadun ja kustannusten tunteminen on välttämätöntä aivan erityisesti silloin, kun palveluja ostetaan ulkoisilta tuottajilta. Oman toiminnan seuranta ja mittaaminen on kunnissa kuitenkin toteutettu vaihtelevasti, eikä laadun osoittamiseen ole yhdessä sovittua järjestelmää. Verrattuna monien muiden maiden markkinaistumisudistuksiin valvonnan ja yhteismitallisten laatumittareiden kehittäminen on ollut poikkeuksellisen vähän esillä.

Palvelujen laatu kiinnittyy moniin erilaisiin lähestymistapoihin, esimerkiksi palvelujen arviointiin ja arviointitutkimukseen sekä palvelujen vaikuttavuuteen. Peruspalvelujen arviointia suoritetaan systemaattisesti valtiovarainministeriön toimesta. Aluehallintovirastot toteuttavat Peruspalvelujen saatavuuden arviointia, ja Kunnallistalouden- ja hallinnon neuvottelukunta Kuthanek toteuttaa peruspalvelujen tilan laajempaa katsausta. Näissä arvioinneissa muodostetut kriteerit ohjaavat osaltaan laatuikäsitystä.

Sosiaalihuollon valvonta

Aluehallintovirastot edistävät aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueillaan. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa, kansanterveys-työtä ja erikoissairaanhoidtoa sekä yksityistä terveydenhuoltoa ja yksityisiä sosiaalipalveluja toimialueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön sisältyy noin 130 aluehallintovirastojen tehtäviä määrittä-

vää säännöstä. Näihin tehtäviin liittyvä aluehallintovirastojen toiminnallinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sosiaalihuoltolain 55—57 §:ssä säädetään Valviran ja aluehallintoviraston toteuttamasta tarkastustoiminnasta. Jos tarkastustoiminnan perusteella toiminnan järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia tai toiminta on muuten lainvastaista, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteen korjaamisesta tai epäkohdan poistamisesta määräajassa. Asiakasturvallisuuden edellyttäessä toiminta voidaan myös määrätä keskeytettäväksi tai kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö välittömästi. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai määrätä toiminta keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö. Jos kunta on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, valvontaviranomainen voi antaa huomautuksen vastaisen varalle tai kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Valvonta-asiat voivat tulla vireille esimerkiksi asiakkaiden tai heidän omaistensa ilmoitusten tai kanteluiden perusteella, muilta viranomaisilta saadun tiedon perusteella, esimiehiltä tai tuomioistuimilta saatujen ilmoitusten johdosta sekä eri viranomaisten lausuntopyyntöjen perusteella. Valvira ja aluehallintovirastot voivat ottaa asian selvittettäväkseen myös omasta aloitteestaan. Valviran ja aluehallintovirastojen käsittelemien terveydenhuollon valvonta-asioiden määrät ovat kasvaneet jatkuvasti. Valvirassa tuli vuonna 2012 vireille kaikkiaan 114 sosiaalihuollon valvonta-asiaa.

Erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 luvussa. Sosiaalihuollon erityislainsäädännössä valvonnasta säädetään lastensuojelulain 13 luvussa, joka käsittelee sijaishuoltoa sekä vanhuspalvelulain 24 §:ssä, jossa viitataan sosiaalihuoltolain 55—57 §:ään ja muihin säännöksiin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta.

Sosiaalihuollon valvontaan liittyvä viimeisin lakimuutos koskee lastensuojelun ja toimeentulotuen määräaikojen noudattamista.

Toimeentulotukilain 14 b § ja lastensuojelulain 27 a § tulivat voimaan 1. päivänä tammikuuta 2014. Lakimuutoksen tavoitteena on yhdessä valvontaviranomaisten käytössä olevien keinojen kanssa varmistaa määräaikojen toteutuminen valtakunnallisesti. Samalla turvataan se, että sosiaalihuollon toimeentulotukiasiakkaat ja lastensuojelun asiakkaat ovat tältä osin keskenään tasa-arvoisessa asemassa asuinkunnastaan riippumatta. Lakimuutos tehtiin, koska määräaikoja koskevien säännösten velvoittavuudesta huolimatta on kuitenkin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön aluehallintovirastoilta saamasta tiedosta ja ylimpien laillisuusvalvojien tarkastus- ja ratkaisutoiminnassa sekä Valviran suorittamissa toimeentulotukilain mukaisten määräaikojen toteutumista koskeneissa kunnille suunnatuissa kyselyissä ilmennyt, että kaikki kunnat eivät ole kyenneet noudattamaan mainituissa laeissa säädettyjä ehdottomia määräaikoja.

Lakisääteinen omavalvonta on merkityksellään kasvava oikeusturvakeino. Sosiaalihuollon erityislainsäädännössä omavalvonnasta säädetään vanhuspalvelulain 23 §:ssä. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:ssä edellytetään, että palvelujen tuottaja laatii toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelman, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan tuottamat sosiaalipalvelut. Omavalvonta on työkalu, jonka avulla voidaan kehittää ja seurata palvelujen laatua toimintayksiköiden päivittäisessä työssä. Omavalvonnan perusidea on siinä, että toimintayksikölle laaditaan kirjallinen suunnitelma, jonka avulla asiakkaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti.

Sosiaalihuollon oman hallinnonalan valvonnan ohella yleisellä laillisuusvalvonnalla on merkittävä asema. Ylimpänä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta, ja eduskunnan oikeusasiamies tuomioistuinten, viranomaisten, virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden sekä muiden julkista tehtävää suorittavien virkatoimien lainmukaisuutta.

Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies valvovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet

Perustuslain perusoikeusnormistolla on monia yhtäläisyyksiä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ihmisoikeuksilla on lainsäädännön velvoittavuuden lisäksi merkitystä perusoikeusmyönteistä tulkintaa vastaavana tulkinnan ohjaajana yksilökohtaisessa päätöksenteossa. Sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta kansainväliset ihmisoikeudet määrittävät erityisesti ihmisten kohtelua ja palveluiden vähimmäistasoa.

Keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeuksia määrittäviä sopimuksia ovat Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus (SopS 7–8/1976) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-sopimus (SopS 6/1976) sekä Euroopan neuvoston piirissä syntyneet Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) ja Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja on muuttunut vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen (*Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*) hyväksymisen myötä jäsenvaltioita sitovaksi. Komission tulee ottaa perusoikeuskirja huomioon tehdessään lainsäädäntöaloitteita ja valvoessaan jäsenvaltioita unionioikeuden toimeenpanijoina. EU:n tuomioistuin on todennut, että vaikka sosiaaliturvajärjestelmiä koskeva toimivalta kuuluu edelleen paljolti jäsenmaille, ne ovat velvollisia noudattamaan unionin oikeuden periaatteita. Unioni tunnustaa perusoikeuskirjassa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin sekä toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia painottavilla TSS-sopimuksella ja Euroopan sosiaalisella peruskirjalla on positiivisia oikeusvaikutuksia. Ne velvoittavat

valtiota aktiiviseen toimintaan sopimuksissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseksi. Vapausoikeuspainotteiset Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus ovat vaikutuksiltaan negatiivisia ja velvoittavat valtiota passiivisuuteen, pidättäytymään yksilöiden vapautta rajoittavista toimenpiteistä.

Sosiaalihuolto ja sitä määrittävä lainsäädäntö perustuu kansallisesti perustuslain 19 §:ään, jossa säädetään jokaisen oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, riittävästä sosiaali- ja terveystalveta, lapsen kasvun ja hyvinvoinnin tukemisesta sekä oikeudesta asuntoon. Vastaavanlaisista oikeuksista julkisen vallan velvollisuuksina on säädetty myös ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11—16 artikloissa sekä TSS-sopimuksen 9—12 artikloissa, jotka lyhyesti esitellään seuraavaksi.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään asianmukaisiin toimiin varmistaa terveyden suojelun muun muassa poistamalla terveyttä heikentävät syyt mahdollisuuksien mukaan, järjestämällä neuvontapalveluja ja valistusta terveyden edistämiseksi, ehkäisemällä tartuntatauteja, kansantauteja ja muita sairauksia sekä onnettomuuksia mahdollisuuksien mukaan. Sopimuksen 12 artikla turvaa oikeuden sosiaaliturvaan ja 13 artikla oikeuden sosiaalivastukseen ja lääkinalliseen apuun. 14 artiklan mukaan sopijapuolet sitoutuvat edistämään ja järjestämään palveluja, jotka sosiaalityön menetelmiä käyttäen osaltaan edistävät yhteiskunnassa sekä yksilöiden että ryhmien hyvinvointia ja kehitystä sekä näiden sopeutumista sosiaaliseen ympäristöönsä. Samaisen artiklan perusteella sopijapuolet myös sitoutuvat rohkaisemaan yksilöiden ja vapaaehtois- tai muiden järjestöjen osallistumista tällaisten palvelujen järjestämiseen ja ylläpitämiseen. Sopimuksen 15 artikla turvaa vammaisten kuntoutusta ja yhteiskuntaan sopeutumista ja 16 artikla perheen, äitien ja lasten oikeutta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luetuna. Sopimuksen 11 artiklan perusteella sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeu-

den saada itselleen ja perheelleen tyydyttävän elintason perustuslain 19.1 §:n välttämättömää huolenpitoa ja toimeentuloa vastaavasti. Sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lisäksi jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä, minkä turvaamiseksi sopimusosapuolten on ryhdyttävä sopimuksen edellyttämiin toimenpiteisiin. TSS-sopimuksen 10 artikla kattaa perheen suojelun ja avun yhteiskunnan luonnollisena ja perustavaa laatua olevana yhteisönä, äidin erityisen suojelun kohtuullisena aikana ennen ja jälkeen lapsen synnytyksen sekä erityiset suojelu- ja avustustoimenpiteet lasten ja nuorten turvaksi. Sopimuksen 11 artikla määrittää puolestaan sen, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaa parantamiseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja KP-sopimuksen 9 artikla takaavat jokaisen oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa yksilön koskemattomuutta yksityisyyden suojan kautta. Perustuslain 7 §:stä poiketen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa on rajattu tilanteet, joissa vapauden rajoittaminen on mahdollista. Alaikäiseltä on esimerkiksi mahdollista riistää vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi (kohta d). Lisäksi henkilöltä voidaan riistää vapaus lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi (kohta e). Koska perusoikeuksien hyväksyttävillä rajoituksilla ei voida loukata ihmisoikeusvelvoitteita, nämä kriteerit rajoittavat myös perustuslain 7 §:n tulkintaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja KP-sopimuksen 17 artikla edellyttävät perustuslain 10 §:n kaltaisesti lakiin perustuvaa oikeutusta yksityis- ja perhe-elämään sekä kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvalta puuttumiselta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten mukaan yksityiselämä on laaja ilmaisu, joka ei ole määriteltävissä tyhjentyvästi. Se käsittää henkilön fyysisen ja henkisen koskemattomuuden sekä henkilön fyysiseen ja

sosiaaliseen identiteettiin liittyvät seikat. Lisäksi yksityis- ja perhe-elämään liittyvää perheen asemaa yhteiskunnan luonnollisena ja perustavaa laatua olevana yhteisönä suojaa KP-sopimuksen 23 artikla, jonka mukaan perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on katsottu useissa tapauksissa edellyttävän valtiolta myös positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi. Positiivisen toimintavelvoitteen ja yksityiselämän suojan välillä tulee olla tällaisissa tilanteissa suora ja välitön yhteys. Yksityiselämän suojaaminen on erityisen tärkeää heikolle asiakkaalle, varsinkin silloin kun se näyttää päätöksenteossa olevan ristiriidassa sosiaalihuollon toisen päätavoitteen, asiakkaan toimintakyvyn ja omatoimisuuden edistämisen kanssa. Vapautumienetymyksen johtaneissa laitossuhteissa perhe-elämän suojaa pyritään turvaamaan esimerkiksi yhteydenpidon järjestämisellä tai perhetapaamisilla. Sen sijaan vapaaehtoisessa hoidossa, kuten vanhustenhoidossa, perhe-elämän suojaaminen on herättänyt keskustelua avioparien oikeudesta päästä hoitoon samaan yksikköön.

Erityisryhmiä koskevat kansainväliset sopimukset

Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä laaditut lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus), vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (jäljempänä vammaissopimus) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 67-68/1986) turvaavat osaltaan kyseisten erityisryhmien kohtelua.

Yleissopimus lapsen oikeuksista velvoittaa lainsäätäjää ja sopijavaltion on aktiivisesti edistettävä sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista. Lapsen oikeuksien yleissopimus on sisällöllisesti laaja turvaten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä erityisiä lapsen suojelua koskevia oikeuksia. Lapsen oikeuksien sopimuksen

yleisperiaatteita ovat lapsen oikeus kehitykseen, lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys ja lapsen näkemysten kunnioittaminen eli oikeus osallisuuteen. Sopimuksen sateenvarjoartiklaksi kutsutaan velvoitetta ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toiminna. Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapselle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen kaikkien oikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Lapsen oikeuksien komitea valvoo yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Sopimusvaltioiden on viiden vuoden määräajoin raportoitava komitealle niistä lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista toiminna, joilla yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on pantu täytäntöön.

Lasten tasa-arvoinen pääsy palveluihin ja palveluiden laatu asuinkunnasta riippumatta ovat olleet Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien komitean huolenaiheena vuodesta 1996 alkaen kaikissa päätelmissä, jotka komitea on antanut saatuaan määräaikaista raportit Suomelta. Komitea on viimeisimmässä Suomelle antamassaan suosituksessa (2011) muun muassa suositellut, että Suomi lisää resurssejaan ja tehostaa sosiaalihuollon palveluja, joilla annetaan perheneuvontaa ja vanhempainkasvatusta, vahvistaa ennalta ehkäiseviä palveluja sekä varhaista tukea ja puutumista erityisesti päihdeongelmaisten perheiden osalta sekä lisää perheneuvontapalveluja eroa suunnitteleville vanhemmille.

Lapsen oikeuksien sopimukseen on tehty kolme valinnaista lisäpöytäkirjaa. Ensimmäinen lisäpöytäkirja koskee lasten osallistumista aseellisiin konflikteihin ja se on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa vuonna 2000, jonka jälkeen vuonna 2002 sopimus tuli kansallisesti voimaan. Toinen lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirja koskee lapsikauppaa ja lasten hyväksikäyttöä prostituutiosta ja pornografiassa. Suomessa laki lasten myynnistä, lapsiprosituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tuli voimaan 1.7.2012. Kolmas valinnainen lisäpöytäkirja koskien valitusoikeutta hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2011. Kun lisäpöytäkirja otetaan käyttöön, se tuo yksittäisille lapsille

ja lapsiryhmille mahdollisuuden valittaa oikeuksiensa loukkaamisesta suoraan YK:n lapsen oikeuksien komitealle, joka valvoo sopimuksen toteuttamista. Uuden lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Tämän tekee mahdolliseksi se, että sopimuksen perinteiseen valvontaprosessiin, eli viiden vuoden välein tapahtuvaan sopimusvaltioiden määräaikaistraportointiin, on nyt lisätty valitusmekanismi.

Suomi on allekirjoittanut vammaissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 30.3.2007. Sopimuksen ratifioiminen edellyttää lainsäädäntömuutoksia sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön hallinnonaloilla. Ulkoasiainministeriö on asettanut keväällä 2011 työryhmän viimeistelemään sopimuksen ratifiointia. Sopimus tulee jo tässä vaiheessa ottaa täysimääräisesti huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa. Yleissopimus ei luo uusia ihmisoikeuksia, vaan pyrkii erittelemään jo olemassa olevien oikeuksien täytäntöönpanokeinoja vammaisten henkilöiden olosuhteet huomioiden. Sopimukseen liittyvät valtiot sitoutuvat kehittämään ja toteuttamaan käytäntöjä, lainsäädäntöä ja hallinnollisia toimenpiteitä oikeuksien tasapuoliselle toteuttamiselle sekä poistamaan lakeja, säädöksiä ja menettelytapoja, jotka voidaan katsoa vammaisia henkilöitä syrjiviksi.

Vammaissopimuksen 3 artiklassa ovat sopimuksen yleisperiaatteet ja 4 artiklassa yleiset velvoitteet. Vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksessa säännelty sopimusvaltioita velvoittavat toimenpiteet tähtäävät tähän tavoitteeseen. Lisäksi sopimuksessa on sitouduttu muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuteen ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Sosiaalihuoltolain soveltamisalaan liittyviä artikloita ovat yleisten periaatteiden ja velvoitteiden lisäksi muun muassa artikla 9 (esteettömyys), artikla 19 (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä), artikla 20 (henkilökohtainen liikkuminen), artikla 26 (kuntoutus) ja artikla 27 artikla (työ ja työllistyminen) sekä artikla 28 (riittävä elintaso ja sosiaaliturva).

listyminen) sekä artikla 28 (riittävä elintaso ja sosiaaliturva).

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (SopS 67–68/1986) tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista naisten osalta. Sopimus sisältää säännöksiä mm. kansalaisuudesta, koulutuksesta, työelämään osallistumisesta, terveydenhuollosta sekä naisten taloudellisista oikeuksista. Suomi on allekirjoittanut toukokuussa 2011 Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastustamisesta. Sopimuksen tarkoituksena on luoda kattava oikeudellinen kehys naisten suojelemiseksi väkivallan kaikilta muodoilta. Yleissopimuksen ratifiointiin edellyttämien toimenpiteiden selvittämiseksi on asetettu työryhmä. Tavoitteena on ratifioida yleissopimus kuluvan hallituskauden aikana.

Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimus

Pohjoismaiden kesken on solmittu *pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus* (SopS 69/1996). Sopimusta sovelletaan sosiaalipalveluihin, toimeentulotukeen ja niihin sosiaalietuuksiin, joihin ei sovelleta pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta (SopS 136/2004). Jollei yksittäisissä määräyksissä muuta tode- ta, sopimuksen henkilöpiiriin kuuluvat Pohjoismaiden kansalaiset ja muut henkilöt, joilla on laillinen asuinpaikka jossakin Pohjoismaassa. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sovellettaessa jonkin Pohjoismaan sopimuksen piirissä olevaa lainsäädäntöä rinnastetaan laillisesti tilapäisesti maassa oleskelevat tai laillisesti asuvat toisen Pohjoismaan kansalaiset maan omiin kansalaisiin.

Sosiaalipalvelusopimus laajentaa Pohjoismaiden kansalaisten kielellisiä oikeuksia. Sopimuksen 5 artiklan mukaan Pohjoismaan kansalaisella, joka kirjallisesti kääntyy toisen Pohjoismaan viranomaisen puoleen yksittäisessä sosiaalipalvelua ja muuta sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, on oikeus käyttää tanskan, suomen, islannin, norjan tai ruotsin kieltä. Viranomaisen on tällöin huolehdittava siitä, että asianomainen saa tarvittaessa hänen tarvitsemansa tulkkaus- ja käännösavun näil-

lä kielillä. Tilanteissa, joissa kielellä on suuri merkitys palvelun tai etuuden tarkoituksen saavuttamiseksi, toimielimen tulee, mikäli mahdollista, käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä.

Sopimuksen 6 artiklan mukaan henkilön, johon sovelletaan sosiaalipalvelusopimusta ja joka oleskellessaan laillisesti tilapäisesti jossakin Pohjoismaassa joutuu välittömän sosiaalipalvelujen tai toimeentulotuen tarpeeseen, tulee saada tarpeen edellyttämää apua oleskelumaasta kyseisen maan lainsäädännön mukaisesti.

Sopimuksen 7 artikla sisältää suojan kotiin lähettämistä vastaan. Artiklan mukaan Pohjoismaan kansalaista ei saa lähettää kotiin sillä perusteella, että hän on sosiaalipalvelujen tai toimeentulotuen tarpeessa, jos hänen perhesuhteensa, siteensä asuinmaahan tai muut olosuhteet puoltavat hänen jäämistään sinne, eikä missään tapauksessa jos hän viimeisen kolmen vuoden ajan on laillisesti asunut maassa.

Sopimuksen 9 artikla sisältää määräykset koskien pidempiaikaisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa olevien henkilöiden muuttoa toiseen Pohjoismaahan. Jos sopimuksen soveltamisen piirissä olevan henkilö on pitempiaikaisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa ja hän toivoo voivansa muuttaa Pohjoismaasta toiseen Pohjoismaahan, johon hänellä on erityisiä siteitä, kahden maan vastuussa olevien viranomaisten tulee edistää muuttoa, jos se parantaa asianomaisen henkilön elämäntilannetta.

Ruotsi

Sosiaalihuollon järjestämisessä perussäädökset ovat Ruotsin sosiaalipalvelulaki (Socialtjänstlag 2001:453) ja sosiaalipalveluasetus (Socialtjänstförförordning 2001:937). Sosiaalipalvelulain 2 luvun mukaisesti sosiaalipalvelujen järjestäminen on kuntien tehtävä. Lain 2 a luvussa on määräyksiä kuntien välisestä työn jaosta. Kunnat (kuntien määrä on 290) vastaavat sosiaalipalveluista kuten kotipalveluista, kotisairaanhoidosta sekä vanhusten ja vammaisten palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Palvelut rahoitetaan lähes täysin verovaroin. Sosiaalipalvelulain mukaisiin palveluihin oikeutetut laissa erikseen

mainitut erityisryhmät ovat lapset ja nuoret, vanhukset, henkilöt joilla on psyykkisiä tai fyysisiä toimintarajoitteita, päihteidenkäyttäjät, omaishoitajat ja väkivallan uhrin.

Kunnat voivat tehdä yhteistyötä maakäräjien (landsting), Vakuutuskassan ja työnvälityksen kanssa sosiaalipalvelujen tehokkaaksi järjestämiseksi. Kuntien laaja itsehallinto mahdollistaa kunnille vapauden palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja järjestämistavoissa. Myös kuntien väliset erot ovat suuria sen suhteen millä lailla ja millä resursseilla palvelut tuotetaan. Kunnat kilpailuttavat yksityiset palveluntuottajat hankintalain mukaisesti ja hinta on usein tilausratkaisun peruste. Laki valinnanvapaudesta (fritt val) vuodelta 2007 on lisännyt kunnissa yksityisten palveluntuottajien määrää ja monipuolisuutta. Samalla laki on mahdollistanut asiakkaille yhä suuremman päätättävällän hantä koskevien palvelujen toteuttamisessa. Lisäksi vuonna 2011 sosiaalipalvelulakiin on tehty muutoksia (lainmuutos 2011:328), joiden tarkoituksena on ollut selkeyttää sosiaalipalvelujen vastuunjakoa ja vahvistaa yksilöiden oikeuksia.

Ruotsin sosiaalipalvelulain mukaan jokaisella on oikeus kohtuulliseen elintasoon. Hallitus määrittelee kohtuullisen elintason vuosittain laatimalla tutkimuksiin perustuvan kulutusnormin (riksnormen). Kullekin henkilölle tai perheelle yksilökohtaisen harkinnan perusteella määräytyvään summaan vaikuttavat perheen koko, asumiskustannukset ja mahdollisten lasten iät. Kulutusnormin lisäksi voi saada toimeentulotukea, joka perustuu talouden asumis-, kodinhoito- ja kotivakuutuskustannuksiin sekä muihin huomioitaviin kustannuksiin. Toimeentulotuen saaminen saattaa edellyttää osallistumista harjoitteluun tai muuhun osaamista kehittävään toimintaan. Osallistumista harjoitteluun vaaditaan jos henkilö on alle 25-vuotias tai jos yli 25-vuotias tarvitsee erityisistä syistä osaamista kehittävää toimintaa jos henkilö ei ole itse löytänyt työtä tai ei hyödy jostakin muusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Harjoittelun tai muun osaamista kehittävän toiminnan valitsemisessa otetaan huomioon hakijan omat toiveet ja edellytykset. Toimeentulotukea voidaan pienentää tai se voidaan lakkaut-

taa kokonaan, mikäli henkilö ei osallistu harjoitteluun tai vastaavaan toimintaan.

Tanska

Tanskassa toteutettiin julkisen sektorin rakenneuudistus vuoden 2007 alusta. Rakenneuudistus muutti kunta- ja aluejaotuksen lisäksi kunnan ja valtion välisiä suhteita, verotusjärjestelmää, palvelutuotannon ohjausta sekä valtion paikallis- ja aluehallinnon rakenteita ja toimintatapoja. Kuntien määrä väheni 270:stä 98 kuntaan. Väliporras eli neljätoista maakuntalääniä purettiin ja palvelutoiminta siirrettiin valtion ohjauksessa olevalle viidelle alueelle (regionit) sekä kunnille. Verotusoikeus on kunnilla ja valtiolla, mutta ei alueille. Uudistuksen toteuttaminen perustui poliittiseen sopimukseen. Uudistuksesta ei säädetty erillistä lakia, vaan uudistus toteutettiin muuttamalla erityislainsäädäntöä poliittisen sopimuksen mukaisesti. Yhteensä uudistuksen toteuttaminen edellytti 50 lain muutosta.

Kunnat saivat uudistuksessa lisää tehtäviä ja vastuuta. Kunnat vastaavat muun muassa sosiaalipalveluista, vanhustenhuollosta, kansanterveystyöstä, johon sisältyy terveyden edistäminen, ehkäisevät palvelut ja terveydensuojelu. Uudistuksessa rahoituksen pääperiaatteena oli, että rahoitus siirtyy tehtävien mukana. Kunnilla on vastuu sairaaloiden ulkopuolella järjestettävästä kuntoutuksesta, päihdehuollosta, kotisairaanhoidosta, vanhustenhuollosta, vammaispalveluista ja päihdepalveluista.

Vuoden 2007 alusta lähtien kunnat ovat vastanneet kaikkien sosiaalihuollon avopalvelujen rahoituksesta, ylläpidosta ja viranomaistoimista tarkoituksena sekä turvata selkeä vastuunjako että varmistaa sosiaalisten vastuiden ratkaiseminen lähellä kansalaisia. Pääperiaatteena on, että kunnat itse päättävät minkälaisia sosiaalipalveluja ne asukkailleen tarjoavat. Alueet vastaavat sosiaalihuollon laitoshoidosta, ellei vastuun siirtämisestä kunnalle ole erikseen sovittu. Kunnat voivat sopia siitä, että ne ottavat hoitaakseen alueen järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Sosiaalisista ongelmista kärsiville lapsille ja nuorille tarkoitettut sosiaalihuollon laitokset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti sijaintikunnan vas-

tuulla. Kuntien mahdollisuuksia perustaa palvelukeskuksia on edistetty, jotta kuntalaisilla olisi yksi ainoa paikka, johon ottaa yhteyttä huolimatta siitä, millä viranomaisella on lopullinen vastuu kulloisestakin asiasta.

Kunnille on asetettu vuoden 2009 elokuun alusta alkaen täysi vastuu työttömien aktivoinnista. Valtio korvaa valtaosan kuntien aktivointikuluista, mutta korvaus pienenee asteittain, ja sen saaminen riippuu toiminnan tuloksellisuudesta. Tanska on myös ryhtynyt erityistoimenpiteisiin saadakseen kaikki nuoret töihin tai kouluun. Toimeentulotukea saavia nuoria on ryhdyttävä auttamaan määrätietoisesti heti, kun he ovat jääneet työttömiksi. Tanskalaisen vanhushuollon merkittävä asia on hoivakotitakuu eli kansalaisen oikeus saada kunnalta hoivakotipaikka kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänet on hyväksytty jonoon.

Tanskalaisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä periaatteita ovat universalismi, verorahoitteisuus, valinnanvapaus, aktiiviset toimintatavat, työmarkkinoille osallistumisen mahdollistaminen sekä kunnille ja alueille hajautettu sosiaalihuolto.

Iso-Britannia

Britannian sosiaali- ja terveyspalvelurakenteeseen on tehty isoja muutoksia viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2012 säädettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollosta (*Health and Social Care Act 2012*) ja siihen liittyy palveluiden uudelleen organisoiminen, johon on vahvasti liittynyt palvelutuotannon yksityistäminen. Sosiaali- ja terveyshuolto (*Health, care and support*) on jo vuodesta 1948 järjestetty organisaation ”*National Health Services*” eli NHS” toimesta, jonka toimintaa ja palveluiden järjestämistapaa on keskeisiltä osin muutettu vuonna 2013. Sekä keskus- että paikallishallintoa on Britanniassa organisoitu kohti tavoitetta, että julkinen sektori toimisi lähinnä koordinaattorina varsinaisten palvelun tarjoajien ollessa yksityisiä tai kolmannen sektorin toimijoita. Niin sanottu henkilökohtainen budjetointi on yksi käytössä oleva palvelujen järjestämistapa. Henkilökohtaisen budjetoinnin avulla henkilö voi itse valita käyttämänsä palvelut.

Britanniassa sosiaalihuolto (*social care and support*) ei ole kaikille maksutonta toisin kuin NHS:n organisoimat terveyspalvelut edelleen. Paikallisen sosiaaliviranomaisen tulee arvioida (*assess*) jokaisen palveluiden piiriin hakeutuvan henkilön palveluiden tarve ja tämän jälkeen tulee arvioida palveluiden tarpeessa olevan henkilön taloudellinen tilanne. Maksuttomien palveluiden piiriin pääsevät selkeästi varattomat henkilöt. Paikallisen viranomaisen tulee neuvoa oikeiden palvelun tarjoajien piiriin. Palvelun tarpeen arvioinnissa (*community care assessments*) tulisi antaa henkilölle perustietoa saatavilla olevista palveluista ja tehdä huoltosuunnitelma (*care plan*). Sosiaalihuollon palvelut määrittävät henkilön tarpeiden mutta toisaalta myös kykyjen ja mahdollisuuksien mukaan. Sosiaalihuollon tyypillisiä palveluja ovat esimerkiksi asunnon muutostyöt ja laitehankinnat, taloudellinen tuki, kotipalvelu, tuettu asuminen (vanhainkodit), päivätoiminta ja omaishoitajien tuki.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudelleen järjestely ja erityisesti yksityistäminen on johtanut hajautuneeseen palvelujärjestelmään, jolle on luotu useita erillisiä valtakunnallisia vastuu- ja valvontatahoja: the Department of Health, the National Institute for Health and Clinical Excellence, the Care Quality Commission, the NHS Commissioning Board, and the economic regulator Monitor. Valvonnan kohteina ovat sekä alue- ja paikallistason hallinto että kaikki yksityisesti ja julkisesti tuotetut palvelut.

Ison-Britannian nykyhallitus on ajanut voimakkaasti ns. Big Society -idea, jonka tarkoituksena on aktivoida niin kunnat kuin kuntalaisetkin toimivien yhteisöjen ja yhteiskunnan rakentamiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat suurien säästöpainneiden alla ja palvelujen uudelleenorganisoinnin tarkoituksena on ollut palveluiden tehostaminen ja kustannussäästöt sekä kannustaa ihmisiä ottamaan vastuuta itsestään ja läheisistään. Sosiaali- ja terveyshuollon lainsäädännön uudistaminen ja palvelujen uudelleenorganisointi on herättänyt paljon kritiikkiä sekä kansalaisten, etujärjestöjen ja poliitikkojen keskuudessa. Healthwatch England on julkaissut keväällä 2013 raportin, jossa tuodaan esiin ihmisten kokemuksia sosiaali- ja terve-

yspalveluiden järjestämisestä. Lähes 70 % ihmisistä kokee, että he eivät tiedä riittävästi tapahtuneista muutoksista eikä siitä, miten ne vaikuttavat heihin. 94 % ihmisistä on sitä mieltä, että NHS:n ja sosiaalihuollon palveluiden pitäisi parantua ja 9 ihmistä 10:stä ajattelee, että terveyspalvelujärjestelmän on muututtava.

Hollanti

Hollannin sosiaalihuoltolaki (*Wet maatschappelijke ondersteuning, lyhenne Wmo*) on tullut voimaan 1.1.2007. Uuteen lakiin yhdistettiin mm. osia vammaislaista (WVG) ja sosiaaliturvalaista (AWBZ). Lain tavoitteena oli ikään, sosioekonomiseen asemaan ja kykyihin katsomatta aktivoida ihmisiä osallistumaan yhteiskuntaan samalla kun sosiaalipalvelujen tarjontaa monipuolistetaan. Laki liittyy laajempaan hollantilaiseen poliittiseen ajattelutapaan, joka korostaa yksilön vastuuta sosiaalipolitiikassa. Lain tavoitteena on ihmisten voimavaraistaminen (*empowerment*) ja ihmisten vastuunottaminen omasta hyvinvoinnistaan.

Uuden lain valmistelun syynä oli keskitetyn sosiaalipalvelujärjestelmän kyvyttömyys vastata ihmisten tarpeisiin. Aiemmin eri palveluista säädettiin eri laeissa ja vaikeaselkaisuus aiheutti sen, ettei ollut selvää, mitkä asiat ovat yksilön omalla vastuulla, mitkä yhteisön vastuulla ja milloin yhteiskunnan tulee tarjota tukea. Lakiuudistuksen taustalla oli myös taloudelliset tekijät tavoitteena saada aikaan vähennyksiä yhteiskunnan kustannuksiin.

Keskeinen muutos Wmo:n myötä on, että sosiaalihuollon tehtävät ja vastuut siirrettiin paikallisen tason (*eng. local authority*) eli kuntien hoidettavaksi. Kunnat voivat itse päättää, mitkä palvelut vastaavat parhaiten paikallisia tarpeita ja miten he palvelut tuottavat. Uuden lain myötä perustettiin neuvostoja (*eng. Wmo councils*), joissa ovat edustettuina lähinnä palveluiden käyttäjiä ja vapaaehtoisjärjestöjä.

Ihmisryhmät, jotka voivat saada tukea WMO-lain perusteella ovat mm. vanhukset, vammaiset ja psyykkisiä ongelmia sairastavat. Apu voi olla esimerkiksi kotiapua, kodin

muutostöitä, kuljetuspalveluita ja apua lasten kasvatuksessa. Lain perusteella tulee tarjota myös tukea vapaaehtoisille ja omaisistaan huolehtiville henkilöille, hätämajoitusta kodittomille ja väkivallan uhreiksi joutuneille naisille sekä pitää yllä yhteisöllisiä kokoon-tumispaikkoja. Sosiaalihuollon perustana ovat asiakaskohtaiset budjetit, asiakkaan kyy-kyjen tunnistaminen ja aktiivinen palvelun-tarjonta.

Hollannissa on jo vuodesta 1996 ollut käy-tössä henkilökohtainen budjetointi (*per-soonsgebonden budget, PGB*). Henkilökohtainen budjetointi on käytössä myös osin Wmo-lailla säädeltyjen palvelujen toteutta-misessa. Henkilökohtaista budjetointia voi käyttää mm. henkilökohtaisen avun, sopeu-tumisvalmennuksen ja lyhytaikaisen laitoshoidon järjestämiseen. Henkilökohtainen budjetti on tarkoitettu ensisijaisesti henkilöil-le, joilla on fyysinen tai psyykkinen sairaus.

Hollantilaisen sosiaalipolitiikan muutos on korostanut hoiva- ja tukijärjestelmien teke-mistä läpinäkyvimiksi kansalaisille, palve-luiden saantia yhdestä toimipaikasta ja hoi-vasta riippuvaisten (vanhusten ja vammais-ten) kotihoidon suosimista. WMO:n siirtäes-sä ihmisille vastuuta itsestään ja läheisistään, tutkimusten mukaan maksutta läheisiään hoi-tavien henkilöiden määrä on noussut samalla kuin heidän mielipiteensä mukaan ostopalve-luiden laatu on huonontunut. Lain ensisijai-sena tavoitteena ollut kansalaisyhteiskunnan aktivoiminen kantamaan vastuuta itsestään ja läheisistään ei ole toivottavissa määrin onnis-tunut. Lain tavoitteiden arvioinnissa on käy-nyt ilmi, että lailla on ollut myös epätoivottu-ja vaikutuksia. Esimerkiksi sen sijaan, että mielenterveysongelmaiset olisivat aktivoitu-neet enemmän yhteiskuntaan, heidän syrjäy-tymisensä on lisääntynyt.

2.3 Nykytilan arviointi

Sosiaalihuollon muuttunut toimintaympäristö

Iso osa sosiaalihuollon haasteista liittyy ihmisiä kuormittavien elämäntilanteiden mo-ninaistumiseen. Sosiaaliset ongelmat ovat yhteiskunnallisen muutoksen mukana muut-

tuneet ja osittain väestöryhmittäin kärjisty-neet. Keskeisimmät ongelmat yksilötasolla liittyvät syrjäytymisen uhkiin, toimeentulo-ongelmiin, lapsiperheiden ongelmiin sekä mielenterveys- ja päihdeongelmiin samoin kuin työttömyyteen, jossa erityisesti nuoriso-työttömyys on huolestuttavalla tavalla kasva-nut. Sosiaalihuollolla on oma tärkeä roolinsa kaikkien elämänalueiden ongelmien ehkäi-syssä ja ratkaisemisessa yhteistyössä toimi-joiden kanssa. Yhteiskunnan tasolla sosiaali-huollon haasteena ovat sosiaalihuollon kus-tannukset ja siihen liittyen arviointi, miten, millä perustein ja mille asiakasryhmille pal-veluja järjestetään.

Sosiaalihuollon toimivuutta on syytä arvi-oida ihmisten tarpeista käsin. Ihmisten arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia; ne kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa ja voivat pahimmillaan siirtyä sukupolvelta toiselle. Sosiaalihuollon asiakkuudet ovatkin yhä useammin niin sanottuja moniasiakkuuk-sia, joissa auttamisen kokonaisuus ja vas-tuunotto usein hajautuu. Hajautuminen joh-tuu sekä lainsäädännön hajanaisuudesta että palvelujen järjestämistavasta. Tällaisissa ti-lanteissa sekä asiakkaan että viranomaisten on hankalaa hahmottaa, kuka on ja onko ku-kaan pääasiallisesti vastuussa asiakkaan pal-veluista. Samaan aikaan kun palvelut ovat hajautuneet, niin tarve ihmisten osallisuuden vahvistamiseen ja aktiiviseen kansalaisuu-teen on kasvanut.

Sosiaalihuollon haasteet liittyvät laajem-min yhteiskunnallisiin haasteisiin palvelujen järjestämisessä sekä valtion ja kuntien talou-teen. Hallituksen päätöksessä rakennepoliitti-sen ohjelman toimeenpanosta todetaan Suo-men kokonaistuotannon jääneen vuonna 2012 noin 5 prosenttia matalammaksi kuin vuonna 2007, mikä on aiheuttanut korkeaa työttömyyttä sekä valtion ja kuntien runsasta alijäämää. Jo ennen talouskasvun heikenty-mistä Suomen julkisessa taloudessa oli kes-tävyysvaje. Toisin sanoen normaalinkaan ta-lous- ja työllisyyskehityksen oloissa julkisen talouden tulot eivät riitä ilman korvaavia toimia rahoittamaan nykyperustein määräy-tyvät, väestön ikärakenteen muutoksen myö-tä nopeasti kasvavat julkiset menot siten, että julkisen talouden velkaantuminen pysyisi hallinnassa. Rakennuudistuksilla pyritään

poistamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ja siten turvaamaan julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus. Keinoina on saada työllisyys, talouskasvu ja julkisten palvelujen tuottavuus nousuun.

Yhteiskunnalliset muutokset

Sosiaalihuollon järjestämiseen ja tarpeeseen liittyvät yhteiskunnalliset muutokset liittyvät tuloerojen kasvuun, ikärakenteen muutokseen ja yhteiskunnan moninaistumiseen. Muutokset vaativat sosiaalihuoltoa uudistamaan, jotta ihmisten palvelutarpeisiin kyetään vastaamaan riittävän hyvin.

Tuloerojen kasvu on asia, joka kuvastaa yhteiskunnan tilaa ja sosiaalihuollon palveluiden tarvetta. Kansainvälisesti tarkastellen Suomessa väestöryhmien väliset tuloerot ovat pienet, mutta ne ovat parin viime vuosikymmenen aikana kasvaneet merkittävästi vaikkakin kahden viimeisen vuoden aikana pienituloisten osuus on hieman vähentynyt. 1990-luvun puolivälistä jatkunut pitkän ajan nousutrendi on siis pysähtynyt ja kääntynyt laskuun. Tilastokeskuksen mukaan pienituloisia henkilöitä oli 635 000 vuonna 2012 suhteellisen pienituloisuusasteen ollessa 11,9 prosenttia, joka on 1,3 prosenttiyksikköä alempi kuin edellisenä vuonna. Pienituloisiksi katsotaan kotitaloukset, joiden käytettävissä olevat rahatulot kulutusyksikköä kohden olivat alle 60 prosenttia kansallisesta keskitulosta. Pienituloisuusraja oli 13 990 euroa vuodessa vuonna 2012.

Tuloerot ovat kautta aikojen herättäneet keskustelua yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Viime vuosina on oikeudenmukaisuuden lisäksi alettu keskustella sosiaalisesta kestävyydestä ja taloudellisesta kilpailukyvyistä. Tätä keskustelua ovat ruokkineet tutkimukset, joissa on osoitettu suurten tuloerojen kielteisiä vaikutuksia niin valtion kuin koko kansantalouden toimivuudelle.

Köyhyyteen linkitty työ tai sen puute, jonka suhdanteet kuvastavat yhteiskunnan tilaa. Työelämän muutokset vaikuttavat välittömästi ja välillisesti sosiaalihuollon palveluihin. Kuntatasolla työpaikkojen vähentyessä kunnan kantokyky heikkenee verotulojen supistuessa ja samalla kunnan sosiaalihuollon

tulisi voida osaltaan tukea työpaikkansa menettäneitä kuntalaisia perheineen. Sosiaalihuolto on vähenevien resurssien ja lisääntyvien haasteiden ristipaineessa ja kansalaisten toimeentulo-ongelmat ovat sosiaalihuollossa edelleen keskeisiä. Ansio- tai yrittäjätulojen puute tai riittämättömyys tai ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien riittämättömyys tai niiden puuttuminen pakottaa ihmiset hakemaan viimesijaista etuutta eli toimeentulotukea. Toimeentulotuesta on muodostunut monille pitkäaikaisesti joko lisäturvaa antava taikka ainoa toimeentuloturvan antaja, mikä osaltaan kuormittaa merkittävästi muun muassa sosiaaliväliä.

Toinen iso yhteiskunnallinen tekijä on ikärakenteen muutos, joka vaikuttaa merkittävästi sosiaalihuollon järjestämiseen ja erityisesti sen kustannuksiin. Syntyneiden lasten määrä on noussut viime vuosina, ja tilastokeskuksen väestöennusteessa hedelmällisyysasteen oletetaan pysyvän viime vuosien tasolla. Näin ollen pienimpiin lapsiin kohdistuvien palvelujen tarpeen arvioidaan kasvavan 2010-luvulla. Lapsiperheiden ongelmat ovat viime vuosina kasvaneet eikä niihin ole pystytty vastaamaan riittävän aikaisessa vaiheessa. Keskimäärin lasten ja nuorten palvelujen tarve arvioidaan pysyvän vähintään nykytasolla seuraavan 20 vuoden aikana samaan aikaan kun ikääntyneen väestön osuus kasvaa nopeasti. Jo kahden seuraavan vuosikymmenen aikana vanhushuoltosuhte, eli yli 65-vuotiaiden määrä verrattuna työikäiseen väestöön, kohoaa nykyisestä noin 25 prosentista liki 43 prosenttiin. Vaikka ikääntyneiden toimintakyky onkin parantunut, niin vanhusten eliniän kohoamisen myötä muistisairaiden ja siitä syystä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevien vanhusten määrä on kasvanut. Väestörakenteen muutokset eli lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat merkittävästi peruspalvelujen tarpeeseen, myös mittavaan eläkepoistumaan ja kiristyvään kilpailuun työvoimasta.

Kolmas iso yhteiskunnallinen muutos on Suomen kulttuurinen ja etninen moninaistuminen, mikä asettaa vaatimuksia sosiaalihuollon toteuttamiselle. Suomessa on kansallisia kieli- ja kulttuurivähemmistöjä, joiden oikeudet ja erityiset tarpeet on huomioitava

perustuslain mukaisesti sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Näitä vähemmistöjä ovat ruotsinkieliset, saamelaiset ja romanit sekä henkilöt, jotka viittomakielisyyden tai vammaisuuden vuoksi tarvitsevat tulkitsemis- ja käännösapua. Suomen väestöstä noin 5,5 prosenttia eli noin 280 000 henkilöä puhuu äidinkielenään ruotsia ja heidän kielelliset oikeutensa on turvattu perustuslaissa ja yksityiskohtaisemmin säänneltynä sosiaalihuoltolaissa. Saamelaiset ovat alkuperäiskansoihin kuuluva vähemmistöryhmä, jolla on oma kieli, tapaperinne ja kulttuuri. Suomessa tällä hetkellä noin 10 000 saamelaista, jotka puhuvat kolmea eri saamen kieltä (pohjois-saame, inarin saame ja koltan saame). Viittomakielisiä ja vammaisuuden vuoksi muuten tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevia on maassamme arviolta noin 14 000—15 000 henkilöä. Perustuslain 17 § sisältää valtuutukset säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa sekä viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien laintasoisesta turvaamisesta. Romanit ovat perustuslaissa mainittu etninen vähemmistöryhmä ja heitä on Suomessa arviolta noin 10 000—12 000.

Suomessa on kasvava määrä maahanmuuttajien muodostamia kieli- ja kulttuurivähemmistöjä. Lähes 20 000 ulkomaalaista henkilöä muuttaa vuosittain Suomeen. Maassa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on kasvanut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Suomessa vuonna 2011 vakituisesti asuvien ulkomaalaisten määrä oli 183 133 eikä se sisällä Suomen kansalaisuuden saaneita eikä turvapaikanhakijoita. Tällä hetkellä venäläiset, virolaiset, ruotsalaiset ja somalialaiset ovat suurimpia maahanmuuttajaryhmiä. Maahanmuuttajien ja heidän perheidensä laadukas kotouttaminen suomalaisen yhteiskuntaan on muun osallisuutensa vahvistamisen vuoksi. Maahanmuuttajat ovat merkittävä käytettävissä oleva työvoimaresurssi tulevaisuuden työvoimapulaan vastattaessa.

Maahanmuuttajat yleensä, mutta erityisesti pakolaisina Suomeen tulleet henkilöt, ovat Suomessa asumisensa alkuvaiheessa monipuolista tukea tarvitseva asiakasryhmä. Maa-

hanmuuttajien moninaiset taustat sekä erityisesti kieleen ja kulttuuriin liittyvät tekijät asettavat haasteita sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiselle. Suomen lainsäädännön mukaan täällä asuvilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa iästä, etnisestä tai kansallisesta alkuperästä, uskonnosta tai kielestä riippumatta ja siitä syystä sosiaalihuollon kehittämisessä tulee riittävästi huomioida maahanmuuttajien erityistarpeet.

Sosiaalihuollon toteuttamisessa huomioitavat asiat

Talouden ongelmat kyseenalaistavat jatkuvasti sosiaalihuollon universaalia luonnetta. Julkisen talouden heikentyminen on johtanut kriittiseen keskusteluun ihmisten oikeuksista palveluihin, mutta samaan aikaan toisaalla esitetään tiukempaa sääntelyä perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ja erityisesti haavoittuvissa oloissa elävien oikeuksien vahvistamista. Palvelutarpeiden lisääntyessä joudutaan arvioimaan uudelleen, mihin voimavarat riittävät ja mihin niitä pitää suunnata. Yhtä lailla on pohdittava, millä keinoin palveluja voidaan tarjota entistä kustannustehokkaammin.

Palvelujen oikeudenmukainen kohdentaminen edellyttää ihmisten yhdenvertaisuuden turvaavaa palvelutarpeen selvittämistä. Oikeudenmukaisuus näyttäytyy palvelujen yhtenäisinä myöntämisperusteina, ihmisten tarpeisiin vastaamisena, toimintaa ohjaavana päämääränä ja siinä, voivatko ihmiset luottaa annettuihin lupauksiin. Pelkkä oikeuksien olemassaolo ei riitä, vaan niiden käytännön toteutumisesta on huolehdittava. Kaiken kaikkiaan eettinen keskustelu on toistaiseksi ollut varsin vähäistä sosiaalihuollossa.

Nykyajan ja tulevaisuuden haasteena on ottaa sosiaalihuollon asiakas mukaan vaikuttamaan, suunnittelemaan ja kehittämään palveluja. Kunnan asukkaat ja palvelunkäyttäjät ovat toistaiseksi osallistuneet varsin rajallisesti sosiaalihuollon palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Koska sosiaalihuollon asiakkailla on hyvin erilaisia tarpeita ja rooleja, voi kysymys osallistumisesta ja valinnanvapaudesta näyttäytyä eri tilanteissa hyvinkin erilaisena riippuen muun muassa siitä, onko

kyse päivittäisestä arjen tuesta vai lyhyempi-aikaisista sosiaalihuollon interventioista.

Yleisellä tasolla valinnanvapaus osana sosiaalihuoltoa on ymmärretty ennen muuta osallisuutena, asiakkaan aitona mahdollisuutena vaikuttaa omaan asiaansa sekä laajemmin myös palvelujen kehittämiseen ja suunnitteluun. Yksittäisten valinnan mahdollisuuksien tarjoaminen yksilöille ei siis suinkaan ole ainoa keino osallistumisen lisäämiseen, vaan kunnan asukkaiden ja palvelunkäyttäjien osallistumista palvelujen suunnittelussa, arvioinnissa ja toteuttamisessa voidaan edistää useista lähtökohdista paikallisten tarpeiden mukaan. Kansalaisosallisuus tarkoittaa aitoa mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon sekä palvelujen kehittämiseen ja arviointiin.

Sosiaalihuollon keskeinen kehittämistarve liittyy siihen, miten perinteinen järjestelmäkeskeinen lähestymistapa ja toiminta käännetään ihmisistä ja asiakkaista lähteviksi. Yhtä lailla on pohdittava, miten laitostaltainen hoivan ja palvelujen rakenne muutetaan enemmän kotiin annettaviksi avopalveluiksi. Palvelujärjestelmän toimintatapojen muutosvaatimuksena on myös päästä eroon sosiaalihuollon asiakasta passivoivista ja ongelmia pirstovista piirteistä antaen entistä enemmän tilaa ihmisten omille näkemyksille ja oma-toimisuudelle. Sosiaalihuollon asiakkuuksissa on nähtävissä sekä vahvistumista (asiakaslähtöiset palvelukokonaisuudet, osaavammat ja monipuolisemmat palvelut) että heikentymistä (palveluiden pirstaloituminen ja etäännyminen sekä fyysisesti että asiakkaan kohtaamisesta).

Sosiaalihuollon toteuttamisen haasteet liittyvät siis yhteiskunnan muutoksiin, yhteiskunnan taloudelliseen tilaan ja ihmisten hyvin- ja pahoinvointiin samoin kuin heidän osallisuutensa lisäämiseen. Sosiaalihuollon uudistamisessa tulee nähdä ihmisten arjesta nousevat moninaiset tarpeet tukeen ja hoivaan, mitkä eivät välttämättä jäsenny viranomaisten työnjaon ja yhteistyön mukaisesti. Hyvin toimiessaan sosiaalihuolto lisää yksilön ja perheiden elämän ennustettavuutta ja turvallisuutta sekä avartaa toimintamahdollisuuksia. Väestötasolla sosiaalihuolto tasaa hyvinvointieroja ja luo osaltaan vakaata sosi-

aalista pohjaa yhteiskunnan muillekin toimintoille.

Sosiaalipalvelujen toimivuus väestön näkökulmasta

Tyytyväisyyttä sosiaalihuoltoon ja sosiaalipalveluihin on tutkittu eri näkökulmista viime vuosikymmenien aikana. Mielipidetutkimusta hyvinvointivaltioon liittyvistä asenteista on tehty Suomessa 1980-luvun lopulta lähtien, mutta tutkimus on harvoin sisältänyt kysymyksiä yksittäisistä sosiaalipalveluista. 1980-luvulla tutkimusmielenkiinto kansalaisten ja asiakkaiden mielipiteisiin painottui legitimitettiin ja hyvinvointivaltion kriisiin ja siten järjestelmätasoisin kysymyksiin. Tutkimuksellinen painopiste siirtyi 1990-luvulla asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden oikeuksiin.

Tuorein tutkimus väestön mielipiteistä ja asiakkaiden kokemuksista sosiaalipalveluista on vuodelta 2010, jonka aineisto perustuu vuoden 2009 puhelinhaastatteluihin Hyvinvointi ja palvelut kyselyssä. Aineistoa on vertailtu vuosien 2004 ja 2006 tietoihin.

Vastaajien luottamus siihen, että he tarvittaessa saisivat eri sosiaalipalveluja, oli kasvanut sosiaalityön ja toimeentulotuen sekä lasten päivähoidon, joka on siirtynyt opetus-toimen hallinnon alalle, kohdalla. Julkisella sosiaalipalvelujärjestelmällä ja sen henkilöstöllä on väestön keskuudessa vankka kannatus: pääosa väestöstä luottaa tutkimusten mukaan sosiaalipalvelujen toimivuuteen. Verrattaessa vuosien 2006 ja 2009 tuloksia, voi havaita väestön asenteissa hienoista muutosta kriittisempään suuntaan. Erityisesti kotipalvelun ja vammaispalvelun osalta luottamus on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Väestön mielipiteiden mukaan sosiaalityöntekijöiden antamassa neuvonta-avussa on puolestaan tapahtunut positiivista kehitystä 2000-luvulla. Pääosa asiakkaista oli myös sitä mieltä, että heidän tilanteensa ymmärrettiin, saatu apu oli asiantuntevaa ja että asiakkaan omat ehdotukset otettiin huomioon.

Tutkimuksen mukaan sosiaalipalvelujen toimivuutta kohtaan oltiin sitä kriittisempiä, mitä iäkkäämmästä vastaajasta oli kyse. Alle 25-vuotiaista 76 prosenttia oli täysin tai jok-

seenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat hyvin, kun 65 vuotta täyttäneistä tätä mieltä oli enää runsaat puolet. Lisäksi, mitä koulutetumpi ja korkeampaan tuloluokkaan vastaaja kuului, sitä positiivisemmin hän suhtautui sosiaalipalvelujen toimivuuteen. Yksinhuoltajista lähes kolmasosa oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat meillä hyvin. Huonon elämän laadun ja terveydentilan omaavat suhtautuivat myös kriittisesti palvelujen toimivuuteen, sillä ainoastaan runsaat puolet heistä katsoi olevansa täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat hyvin. Asuinpaikan mukaan tarkasteltuna mitä maaseutumaisimmissa oloissa vastaaja asui, sitä tyytyväisempi hän oli palvelujen toimivuuteen. Väestöstä 75 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalveluilla lisätään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

Tutkimuksessa selvitettiin myös vastaajien kantaa sosiaalihuollon kehittämiseksi ja resurssien suuntaamiseksi. Väestön enemmistö toivoi verovarojen lisäystä ennen kaikkea vanhusten palveluihin ja lisäksi toivottiin lisävaroja lastensuojeluun, vammaispalveluihin ja kotipalveluihin. Vastaajat olivat valmiita hieman vähentämään verovarojen käyttöä päihdepalveluiden ja toimeentulotuen kohdalla.

Sosiaalihuoltolain toimivuus

Sosiaalihuoltolaissa on määritelty kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvat tehtävät ja yleisten sosiaalipalvelujen sisällöt sekä tilanteet, joissa palveluja on myönnettävä. Sääntelytavan myötä sosiaalihuollon toteuttaminen on muuttunut järjestelmälähtöiseksi sen sijaan, että palveluita arvioitaisiin ja myönnettäisiin palvelun tarvitsijoiden tarpeiden mukaisesti.

Ensisijaiseksi yleislaiksi tarkoitettu sosiaalihuoltolaki on aikojen saatossa tyhjentynyt ja eri ryhmien palvelut siirtyneet eritasoiseen erityissääntelyyn. Sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja voitaisiin sisältönäkökohdista järjestää laajemminkin, mutta sosiaalihuoltolain palvelut eivät ole kuitenkaan kehittyneet sellaisiksi, että ne useinkaan soveltuisivat erityisryhmille. Lisäksi säännösten erot yleisen ja erityisen järjestämisvelvol-

lisuuden osalta sekä asiakasmaksulainsäädännön sääntely ovat johtaneet siihen, että palveluita järjestetään erityislainsäädännön nojalla.

Sosiaalihuoltolakiin on myös ajan saatossa lisätty yksittäisiä eri asiakasryhmiä koskevia säännöksiä, esimerkiksi vammaisten työtoimintaan ja työllistymistä tukevaan toimintaan liittyen. Samalla toisten ryhmien vastaavankaltaisista palveluista on säädetty erityislais-
sa kuten esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa. Kutakin heikossa asemassa olevaa ryhmää varten on kehitetty niiden omista tarpeista lähteviä palveluja, jolloin järjestelmästä on tullut hajanainen. Lisäksi eri lakien pohjalta määräytyvät asiakkuudet aiheuttavat vaihtelevia etuus-, tulo- ja maksukäytäntöjä. Sääntely koetaan sekä hallinnon ja palveluja järjestävien tahojen että asiakkaiden näkökulmasta sirpaleisena ja vaikeaselkoisena.

Sosiaalihuollon lainsäädännön ensi- ja toissijaisuuden ongelmat nostetaan esiin myös Stakesin vuonna 2005 käynnistyneen Hyvinvointivaltion rajat -hankkeen oikeusryhmän loppuraportissa. Raportissa todetaan, että ainakin mielenterveyspotilaiden sekä kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden palvelujen ja tukitoimien osalta yleis- ja erityislaeissa syntyy eräällä tavalla edestakainen ensi- ja toissijaisuuteen viittaaminen. Ensinäkin yleinen oikeudellinen periaate, *lex specialis*, ohjaa päällekkäisen sääntelyn tilanteessa erityislainsäädännön soveltamiseen. Toisaalta sosiaalihuollon lainsäädännön normalisuusperiaate edellyttää, että palvelut järjestettäisiin ensisijaisesti yleislakien nojalla ja vasta sen jälkeen henkilöitä koskevien erityissäännösten nojalla. Erilliset toissijaisuussäännökset puolestaan hankaloittavat edelleen soveltamisjärjestykseen liittyvää tulkintaa. Raportin mukaan perusoikeusmyönteisyyden tulisi ohjata tulkintakäytäntöä, mutta lakeja tulisi myös muuttaa poistamalla edestakaiset viittaukset. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006.)

Palvelujen järjestäminen erityislakien perusteella on myös herättänyt kysymyksen siitä, ovatko kaikki palveluntarvitsijat perustellusti erityislaeissa määriteltyjen palvelujen tarpeessa vai voitaisiinko heitä auttaa sosiaalihuollon yleislaissa määritellyin palveluin.

Esimerkiksi sekä lastensuojelun että vammais- ja kehitysvammalainsäädännön piirissä on arvioitu olevan runsaasti asiakkaita, joiden palveluntarpeen voidaan katsoa olevan sellainen, johon vastaamiseen ei välttämättä vaadita erityislakia vaan heitä kyettäisiin parhaiten auttamaan yleisin palvelumuodoin. Yhtä lailla usean eri lain soveltaminen on muodostanut niin sanotun väliinputoajien ryhmän, jotka eivät pääse erityislainsäädännön piiriin eikä heille myöskään myönnetä palveluja sosiaalihuollon yleislainsäädännön mukaisesti.

Sosiaalihuoltolain uudistamisyöryhmä katsoi, että erityisryhmien kuten lastensuojelun avohuollon asiakkaiden ja vammaisten henkilöiden palvelut tulisi järjestää ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää, jonka tulee olla mahdollisimman sopiva kaikille palvelujen käyttäjille. Myös perheitä tukevat palvelut tulisi jatkossa järjestää pääasiassa yleisen palvelujärjestelmän kautta. Kun kaikki mahdolliset toimet yleisten palvelujen saavutettavuuden eteen on tehty, eikä henkilö silti pysy niitä käyttämään tai ne eivät ole riittäviä, tarvitaan yksilöllisiä erityispalveluja. Työryhmän mukaan palveluista tulee säätää erityislaissa, jos niiden toteutuminen on muuten epävarmaa tai siinä on alueellista vaihtelua.

Sosiaalihuoltolakia 1980-luvulla säädettäessä tavoitteena oli niin sanottujen korjaavien sosiaalipalvelujen lisäksi nostaa korjaavien sosiaalipalvelujen edelle tai vähintään niiden rinnalle muun muassa tiedotus, neuvonta ja sosiaaliin oloihin vaikuttaminen sekä varhainen tuki ja puuttuminen, hyvinvoinnin edistäminen ja ennaltaehkäisevä työ. Tässä ei ole kuitenkaan onnistuttu, vaan niin sanotut korjaavat sosiaalipalvelut ovat muotoutuneet keskeiseksi osaksi sosiaalihuoltoa ja siihen joudutaan kohdentamaan runsaasti voimavaroja ja resursseja. Viime vuosina tehdyissä lukuissa sosiaalihuollon ja -palvelujen tilaa koskeissa selvityksissä on eniten korostettu ennaltaehkäisevien peruspalvelujen ja matalan kynnyksen avun merkitystä ihmisten auttamisessa. Mitä varhaisemmassa vaiheessa ihmiset tulevat autetuiksi peruspalveluilla, sitä paremmin tarjottu apu vaikuttaa ja sitä vähemmän tarvitaan erikoistuneita sosiaali- ja terveystalouksia.

Sosiaalihuollon henkilöstövoimavarat

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollossa työskenteli yhteensä 124 400 työntekijää vuonna 2012 (THL 23/2013). Työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden vaikutus sosiaalihuollon henkilöstön määrään on toistaiseksi vähäinen. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalialan henkilöstön kokonaismäärä on kasvanut 17,8 prosenttia aikavälillä 1990–2012. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon henkilöstön määrällinen kasvu on ollut maltillista vuoteen 2010. Aikavälillä 1990–2010 sosiaalihuollon henkilöstömäärän kasvu on ollut 10 prosenttia. Vuodesta 2010 alkaen henkilöstön määrän kasvu on ollut 7,1 %, ja syynä näyttäisi olevan asiakasmäärän kasvu vanhusten palveluissa ja lastensuojelussa. Päivähoidon siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuoden 2013 alussa vähensi sosiaalihuollon henkilöstön määrää. Lasten päivähoidon piirissä toimi kunnissa 55 500 henkilöä vuonna 2012. Yksityisten sosiaalipalvelujen henkilöstömäärästä oleva uusin tieto on vuodelta 2010, jolloin sosiaalialalla työskenteli yhteensä 157 500 henkilöä.

Kaikkien sosiaalialan ammattiryhmien määrä on kasvanut, mutta kasvu painottuu selkeästi lähihoitajiin. Vuonna 2012 kunta- ja kuntayhtymien sosiaalihuollossa työskenteli 3 300 sosiaalityöntekijää (mukaan lukien 410 hallinnossa työskentelevää), 9 050 sosiaaliohjaajaa (mukaan lukien 1 180 hallinnossa työskentelevää), 36 050 lähihoitajaa tai vastaavaa (mukaan lukien 800 hallinnossa työskentelevää), sekä 6 720 henkilöä avustavissa tehtävissä (mukaan lukien 30 hallinnossa työskentelevää). Sosiaalialan keskeisten ammattiryhmien lisäksi kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollossa työskenteli 5 870 sairaanhoitajaa vuonna 2012. Lähihoitajien ja sairaanhoitajien määrällisen osuuden lisäystä selittää suurelta osin väestön ikääntyminen. Vuonna 1990 sosiaalipalveluissa oli henkilöstöä 10 000 asukasta kohti 210 työntekijää ja vastaava luku vuonna 2012 oli 229 työntekijää.

Yksityisissä sosiaalipalveluissa yleisin toimiala oli palvelutalot ja ryhmäkodit. Muina toimialoina olivat lasten päivähoido, kotipalvelut, sekä lasten ja nuorten laitos- ja per-

hehoito. Lisäksi yksityiset palveluntuottajat tuottivat muun muassa päihdehuollon sekä ikääntyneiden ja vammaisten laitoshuoltoa. Suurin osa yksityisistä toimipaikoista myi palveluja kunnille joko ostopalvelusopimusten perusteella tai maksusitoumuksilla. Lähes puolet yksityisistä toimipaikoista oli Etelä- ja Länsi-Suomessa. (THL, tilastollinen vuosikirja 2012)

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimavaje oli 3,2 prosenttia lokakuussa 2012 (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen työvoimatilanneselvitys 25.1.2013). Reilu neljännes vakansseista oli hoitamatta siitä syystä, että pätevää henkilöstöä ei ollut saatavilla. Työvoimavajetta oli edelleen suhteellisesti enemmän sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollossa. Työvoimavajeesta kaksi kolmasosaa oli kaupungeissa ja muissa kunnissa ja kolmasosa kuntayhtymissä. Maakunnittain tarkasteltuna työvoimavajeesta 49 % oli Uudenmaan maakunnassa, 11 % Pirkanmaalla, 6 % Lapissa, 6 % Päijät-Hämeessä ja 4 % Kanta-Hämeessä.

Lukumääräisesti eniten työvoimavajetta oli sosiaalipalveluissa työskentelevien lähihoitajien/ lastenhoitajien/kodinhoitajien/kehitysvammasoitajien tms. ammattiryhmässä (1 076 henkilöä, vaje 3,2 %). Suhteellisesti eniten työvoimavajetta oli sosiaalityöntekijöiden / erityissosiaalityöntekijöiden, koulukuraattorien, puheterapeuttien sekä psykologien ammattiryhmissä. Sosiaalityöntekijöiden viroista oli kokonaan hoitamatta 8,0 prosenttia ja 6 prosenttia sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista ei täyttänyt kelpoisuusvaatimusta. Määräaikaaisesti sosiaalityöntekijän tehtäviä kunnissa hoitavien henkilöiden koulutus vaihtelee, mutta vuonna 2012 useimmiten suoritettu tutkinto oli sosiaalialan ammattikorkeakoulututkinto tai sitä edeltänyt opistoasteinen tutkinto.

Kuntien työvoimatarpeeseen vaikuttaa merkittävästi nykyisten henkilöstövajeiden ohella henkilöstön siirtyminen pois työelämästä vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle. Kuntien eläkevakuutukselta saatujen tietojen perusteella kunta-alan koko sosiaalialan henkilöstön eläkepoistuma vuoteen 2030 mennessä on 54,8 prosenttia. Keskeisistä ammattiryhmistä vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle on siirtymässä vuoteen 2030

mennessä 54,1 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 50,0 prosenttia sosiaaliohjaajista ja 56,5 prosenttia lähihoitajista ja vastaavista sekä kodinhoitajista ja kotiavustajista 75,7 %. Mikäli kuntien sosiaalialan henkilöstön poistuma vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle tapahtuu edellä esitettyjen ennusteiden mukaisesti, niin sosiaalialan henkilöstö vähenee vuodesta 2012 vuoteen 2030 yhteensä 54,8 prosentilla eli lähes 53 400 henkilöllä. (Kunta-alan eläkepoistumaennuste 2012—2030. Keva, 2012)

Sosiaalipalveluiden saatavuuteen ja tulokellisuuteen vaikuttaa oleellisesti osaava henkilöstö, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon strateginen voimavara ja toiminnan keskeinen menestystekijä. Sosiaalialan henkilöstövajeiden vähentämiseen voidaan vaikuttaa koulutuksellisten keinojen ohella tehtävärakenteiden ja työnjaon uudistamisella. Henkilöstövoimavaroista huolehtimiseen ja niiden kehittämiseen on kiinnitettävä vakavaa huomiota erityisesti nyt, kun kasvaviin palvelutarpeisiin vastataan vähenevällä työvoimalla.

Sosiaalihuollon henkilöstön riittävyyteen sekä osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämiseen vaikutetaan parantamalla työvoimaja osaamistarpeiden ennakointia, tiivistämällä työelämän ja koulutuksen yhteistyötä sekä vahvistamalla johtamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen kehittäminen on yksi Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) 2012—2015 painopistealueista. Sosiaalihuollon johtaminen edellyttää alan tietoperustan hallintaa, strategista työotetta sekä vankkaa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja toiminnan taloudelliseen arviointiin liittyvää osaamista. Asiakastyön johtaminen monitoimijaisissa tiimeissä ja verkostoissa sekä ehkäisevän toiminnan kehittyminen vaatii tuekseen rakenteita ja yhdessä sovitutja työkäytäntöjä sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Työhyvinvointia parannetaan huolehtimalla henkilöstön osaamisen kehittymisestä ja työkyvyn ylläpidosta sekä asiakkaiden palvelujen kannalta tarkoituksenmukaisesta tehtävärakenteesta, työnjaosta ja henkilöstömitoituksesta. Henkilöstön osaamisen kehittämisen tulee olla pitkäjänteistä, jatkuvaa samalla kun

sen vaikutuksia palvelujen laatuun ja toimivuuteen tulee arvioida.

Sosiaalihuolto ja talous

Sosiaaliturva ja sosiaalihuolto ovat sosiaalisia investointeja, jotka tukevat kansantalouden kehitystä vakauttamalla yhteiskuntaa, auttamalla ihmisiä sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, vahvistamalla sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja tukemalla sen kautta yhteiskunnan tuottavuutta. Lisäksi sosiaaliturva tukee kansantalouden kehitystä mahdollistamalla kansalaisten riskinottoa.

EU:n sosiaalisen vision ja toimintaohjelman keskeiset tavoitteet ovat mahdollisuuksien luominen, väylien järjestäminen ja yhteisvastuun osoittaminen. Kyse on oikeudenmukaisuudesta ja yhteenkuuluvuudesta, mutta viimesijainen perustelu uudelle sosiaaliselle visiolle ja toimintaohjelmalle tulee taloudellisesta välttämättömyydestä. Vision toteuttaminen merkitsee investointeja nuoriin, mielekkäisiin työuriin, pitempään ja terveempään elämään, sukupuolten tasa-arvoon, aktiiviseen osallistumiseen, syrjimättömyyteen, liikkuvuuteen ja onnistuneeseen kotoutumiseen sekä investointia kansalaisaktiivisuuteen ja kulttuuriin. Teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä sosiaalisten turvaverkkojen tarve korostuu. Sosiaaliturva voi olla merkittävä kilpailuetu kansainvälistyvässä maailmassa, koska se vaimentaa pääomaliikkeiden ja tuotannon siirtymisen synnyttämiä sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia.

Kuntien sosiaalihuollon kustannukset

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset olivat yhteensä 20,5 miljardia euroa vuonna 2010. Kun siitä vähennetään asiakasmaksut, olivat sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset 19,0 miljardia euroa. Kustannukset vaihtelevat paljon kunnittain, sillä nettokustannukset olivat korkeimmillaan noin 4000 euroa ja pienimmillään noin 300 euroa asukasta kohti.

Sosiaalitoimen käyttökustannukset olivat noin 9,7 miljardia euroa, mikä on lähes puolet sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista ja 24 prosenttia kuntien ja kuntayh-

tymien kaikista kustannuksista. Noin neljäsosa sosiaalitoimen kustannuksista kului lasten päivähoitoon ja vajaa puolet vanhusten ja vammaisten palveluihin. Lastensuojelun sijaishuoltoon ja muihin lasten ja perheiden palveluihin käytettiin 10 prosenttia ja toimeentulotukeen seitsemän prosenttia.

Kuntien sosiaalitoimen kustannuksiin on laskettu mukaan sekä sosiaalihuoltolain että erityislakien perusteella järjestetty sosiaalihuolto. Palvelujen osalta mukana ovat kuntien järjestämien palvelujen kustannukset eli kuntien itse tuottamien palvelujen lisäksi mukana ovat ostot muilta kunnilta, kuntayhtymiltä, valtiolta ja yksityisiltä palveluntuottajilta. Lisäksi sosiaalitoimen kustannuksissa ovat mukana rahamääräisiä etuuksia, kuten esimerkiksi toimeentulotuki ja lasten kotihoidon tuki.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin osoitetut valtionosuudet kattoivat vuonna 2010 noin 34 prosenttia kuntien lakisääteisistä menoista. Asiakasmaksuilla katettiin näistä menoista 7,5 prosenttia. Kunnat rahoittivat jäljelle jääneen lähes 59 prosentin osuuden.

Asiakasmaksujen osuus rahoituksesta vaihtelee eri palveluissa. Vammaispalveluissa ja lastensuojelussa se on hyvin pieni. Vanhusten laitospalveluissa asiakasmaksujen osuus oli 22 prosenttia ja lasten päivähoidossa 14 prosenttia vuonna 2010. Terveystoimen eri palveluissa asiakasmaksujen osuus vaihtelee kahdesta viiteen prosenttiin lukuun ottamatta hammashoitoa, jossa asiakasmaksujen osuus oli 22 prosenttia.

Kunnat järjestävät yhä suuremman osan sosiaalipalveluista ostamalla ne järjestöiltä tai yrityksiltä. Vuonna 2010 ostoihin käytettiin 1721 miljoonaa euroa, mikä oli 18 prosenttia kuntien sosiaalipalvelujen kustannuksista. Viime vuosina palvelujen ostot yksityisiltä palvelujen tuottajilta ovat lisääntyneet.

Yksityisen sosiaalipalvelutuotannon kustannukset olivat 2,6 miljardia euroa vuonna 2009. Siitä 70 prosenttia oli sosiaalihuollon laitospalveluja ja 30 prosenttia sosiaalihuollon avopalveluja. Yksityisten palvelujen tuottajien osuus kustannuksista oli lastensuojelun laitos- ja perhehoidon sekä muiden lasten ja perheiden palveluista 44 prosenttia, päihdehuollosta 41 prosenttia ja vanhusten ja vam-

maisten palveluista lukuun ottamatta laitoshoidoa 34 prosenttia vuonna 2010. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta, toteuttamisesta ja valvonnasta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa.

Kunnat ostavat yli puolet järjestämistään ensi- ja turvakotipalveluista, mielenterveysongelmaisten ja ikääntyneiden asumispalveluista, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta sekä päihdehuollon laitoshoidosta ja asumispalveluista yksityisiltä palveluntuottajilta. Sen sijaan lasten päiväkotihoidosta, ikääntyneiden ja vammaisten laitoshoidosta ja kotipalveluista kunnat ostavat yksityisiltä palveluntuottajilta alle viidesosan.

Sosiaaliturvan menot Suomessa ja muissa EU-maissa

Suomen sosiaaliturvan menot olivat vuonna 2010 yhteensä 54,6 miljardia euroa. Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 30,4 prosenttia, mikä on EU:n keskitasoa. Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen on koko 2000-luvun vaihdellut 25,1—26,7 prosentin välillä. EU15-maiden (EU:n vanhat 15 jäsenmaata) sosiaalimenojen keskimääräinen bruttokansantuotesuhde on vuodesta 1995 pysynyt suunnilleen samalla tasolla (vaihtelu on ollut välillä 26,8—27,8 prosenttia). Vuonna 2009 se kohosi 30,3 prosenttiin. Suomen vastaava luku oli sama. Bruttokansantuoteosuuden kehitykseen vaikuttaa sosiaalimenojen lisäksi huomattavasti bruttokansantuotteen kehitys. Lamavuosina bruttokansantuoteosuus nousi, kun talouskasvu hiipui ja sosiaalimenot kasvoivat. Hyvän talouskasvun aikana tilanne on päinvastainen.

Sosiaalimenotilasto noudattaa EU:n mukaista sosiaaliturvan tilastointijärjestelmää (ESSPROS). Siinä sosiaaliturvaan kuuluvat kaikki julkisten tai yksityisten elinten toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata yksilön ja perheen toimeentulo tiettyjen riskien ja tarpeiden varalta. Sosiaaliturvaetuudet voivat olla luonteeltaan joko toimeentuloa turvaavia rahallisia etuuksia tai palveluja. Vaikka sosiaalimenotilaston keruu tehdään eri maissa yhtenevällä tavalla, kansainvälisessä vertailussa on otettava huomioon, että

yhteiskunnan ja perheen vastuut jakautuvat eri tavalla ja palvelujen sisältö vaihtelee.

Sosiaalimenojen rakenne

Sosiaalimenoihin luetaan kaikki lakisääteiset eläkkeet, kuntien sosiaali- ja terveystalvet, sairausvakuutus, työttömyysturva, lapsilisät, asumistuki sekä eräät muut menot. Eläkemenot ovat näistä suurimmat ja niiden osuus kokonaismenoista on noin 40 prosenttia. Kuntien sosiaali- ja terveystalvet osuus on noin 30 prosenttia ja työttömyysmenojen 8 prosenttia.

Kohderyhmittäin tarkasteltuna yli kolmasosa Suomen sosiaalimenoista kohdistuu vanhuuteen liittyviin palveluihin ja eläkkeisiin. Vuonna 2010 ryhmän menot olivat 19,1 miljardia euroa. Toiseksi suurin pääryhmä oli sairaus ja terveys, johon käytettiin noin neljäsosa kokonaismenoista eli 13,5 miljardia euroa. Palvelujen ja toimeentuloturvan osuudet vaihtelevat suuresti kohderyhmittäin. Sairaushoito- ja terveysryhmässä toimeentuloturvan osuus menoista oli 17 prosenttia, vanhuusryhmässä 89 prosenttia ja ryhmässä perhe- ja lapset hieman yli puolet.

Sosiaalimenojen rahoitus

Työnantajat rahoittavat vakuutusmaksuina lähinnä työtuloihin perustuvia päivärahoja ja eläkkeitä. Työntekijät ja muut vakuutetut rahoittavat näiden lisäksi myös muita vakuutuskorvauksia. Valtio rahoittaa erilaiset vähimmäisturvaetuudet ja lapsilisät sekä maksaa kunnille sosiaali- ja terveystoimen valtionosuutta. Kuntien rahoitettavaksi jää lähinnä se osa sosiaali- ja terveystoimen menoista, jota valtionosuudet ja asiakasmaksut eivät kata. Muut tulot koostuvat työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen korko- ja osinkotuotoista.

Vuonna 2010 sosiaalimenojen suurin rahoittaja oli työnantajat, joiden osuus rahoituksesta oli 35,8 prosenttia. Valtion verorahoituksella katettiin 28,4 prosenttia ja kuntien verorahoituksella 17,7 prosenttia sosiaalimenoista. Vakuutettujen osuus sosiaalimenojen rahoituksesta oli 12,1 prosenttia. Muiden tulojen osuus oli 6,0 prosenttia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Sosiaalihuollon tehtävä, tavoite ja funktio - millaista sosiaalihuollon tulisi olla?

Hyvinvointivaltion perustana ovat solidaarisuus ja yhteisvastuu. Hyvinvointipalveluilla on erityinen merkitys yhteiskunnan koheesion, demokratian, yhtäläisten mahdollisuuksien ja perusoikeuksien rakentajina; niiden vaikutuksia ja merkitystä onkin arvioitava myös sen kautta, miten ne palvelevat koko yhteisön rakentumista. Kun julkista hyvinvointivastuuta toteuttaa yhä moninaisempi toimijajoukko, on tällä vaikutus koko hyvinvointijärjestelmän toimintaan: toimijoiden ja olosuhteiden muuttuessa täytyy toimintatapojenkin muuttua. Julkinen valta tarvitsee uudenlaisia ohjauksen, arvioinnin ja valvonnan keinoja. Kyse ei ole vain siitä, kuka tuottaa ja maksaa palvelut, vaan myös siitä, millaisia seurauksia erilaisilla valinnoilla on alueelliseen ja kansalaisten keskinäiseen tasearvoon. Lisäksi kyse on kunnallisen demokratian järjestelmän legitimitetistä ja kansalaisten mahdollisuudesta osallistua oman kuntansa asioiden suunnitteluun ja hoitamiseen.

Sosiaalihuolto ei siis ole vain palveluja, vaan kokonaisvaltaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamista. Se edellyttää laajaa hyvinvointivastuuta ja joustavaa yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Olennaista on, millä tavalla huolehditaan siitä, että harjoitettava politiikka lujittaa sosiaalisia sopimuksia ja edistää sosiaalista koheesiota. Neuvottelut sosiaalisesta sopimuksesta ovat jatkuvasti käynnissä, ja hyvinvointipalvelut ovat tämän sopimuksen ydinaluetta. Parhaimmillaan hyvinvointipalvelut vahvistavat ihmisten mahdollisuuksia toimia täysivaltaisina yhteiskunnan ja yhteisön jäseninä ja aktiivisina toimijoina. Ihmiset arvioivat politiikan onnistumista tai epäonnistumista viime kädessä sillä, millaisia vaikutuksia päätöksillä on heidän arkielämänsä kannalta.

Sosiaalipalvelujen merkittävydestä huolimatta sosiaalihuollon uudistamisessa tulisi nähdä niitä laajemmasta näkökulmasta ihmisten arjesta nousevat moninaiset tarpeet tu-

keen ja hoivaan. Nämä eivät välttämättä jäsennny viranomaisten työnjaon ja yhteistyön mukaan. Viime vuosina sosiaalihuollon laajemmat, perhettä, lähiyhteisöä ja koko yhteiskuntaa sitovat merkitykset ovat vain kasvaneet. Hyvin toimiessaan sosiaalihuolto lisää yksilön ja perheiden elämän ennustettavuutta ja turvallisuutta sekä avartaa heidän toimintamahdollisuuksiaan. Väestötasolla sosiaalihuolto tasaa hyvinvointieroja ja luo osaltaan vakaata sosiaalista pohjaa yhteiskunnan muillekin toiminnoille.

Perustuslain 19.3 § edellyttää julkisen vallan järjestävän riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen riittävyttä on perustuslakia säädettäessä luonnehdittu ilmaisulla, jonka mukaan palvelujen tulee taata edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Lasten osalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa on lisäksi säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapselle hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimiminen edellyttää yleisesti perusoikeuksien toteuttamista ja erityisesti palveluja, jotka luovat edellytykset riittävän ta-soiselle aineelliselle, henkisel-le ja sosiaaliselle toiminnalle. Palvelutuotannosta päätettäessä onkin aina pohdittava myös sitä, miten *hyvinvointipalvelut osaltaan rakentavat yhteiskunnan täysivaltaista jäsenyyttä ja osallisuutta*. Julkisen vallan tulee toimia aktiivisesti toteuttaakseen perusoikeuksia ja suojataksseen yksilöitä oikeuksien loukkauksilta.

3.2 Esityksen tavoitteet

Sosiaalihuoltolakityöryhmä esitti väliraportissaan periaatteet ja keskeiset linjaukset, joiden tarkoituksena on ollut ohjata uudistuksen arvopohjaa ja lainsäädäntötyötä. Työryhmän esittämät linjaukset saivat lausuntokierroksella erittäin myönteisen palautteen. Lainvalmistelua onkin pitkälti jatkettu näiden periaatteiden ja linjausten pohjalta. Tavoitteena on vahvistaa sosiaalihuollon yleislain asemaa, edistää sosiaalihuollon yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta, siirtää sosiaalihuollon painopistettä korjaavista toimista hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen, vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja koko-

naisvaltaisuutta asiakkaan tarpeisiin vastamisessa sekä turvata tuen saantia ihmisten omista arkiympäristöissä. Lisäksi tavoitteena on määritellä sosiaalihuollon tehtäväkenttää sekä vahvistaa ja edistää monialaista yhteistyötä ja sen myötä turvata sosiaalihuollon toimintaedellytyksiä sen vastuulle ja osaamiseen kuuluvissa asioissa.

Sosiaalihuollon painopisteen siirtäminen hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisvään työhön sekä varhaiseen tukeen tarkoittaa käytännössä suunnitelmallista toimintaa, etukäteistä ja varhaista vaikuttamista ongelmien ehkäisemiseksi, mutta myös varhaisia, oikea-aikaisia palveluja ongelmien jo ilmettyä. Sosiaalihuolto tulisi nähdä myös varhaisesta ja kevyempää tukea järjestettäessä sosiaalisena investointina, jonka avulla voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja monimutkaistumista.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaista oikeutta riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin asiakaslähtöisellä lainsäädännöllä. Nykyinen sosiaalihuoltolaki on ajan kuluessa siten tyhjentynyt, että sillä turvataan enää lähtökohdaisesti iäkkäiden henkilöiden palvelujen järjestämistä. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on myös perinteisesti ollut järjestelmäkeskeistä. Uudistamisen lähtökohtana on yksilö ja perhe omine tarpeineen. Tavoitteena on tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa ja omassa palveluprosessissaan sekä tarkastella palvelukokonaisuuden muodostumista asiakkaan tarpeista käsin. Sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omista arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa laitoksissa asumisen ja huostaanottojen minimoimista ja avohuollon tehokasta kehittämistä. Sosiaalipalvelujen on tuettava ihmisten arjen sujumista, mikä merkitsee erityisesti kotiin annettavien palvelujen arvon ymmärtämistä.

Sosiaalihuollolla on oma rajattu roolinsa yhteiskunnassa, mikä edellyttää siltä vahvaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa ja sosiaalihuollon osaamisen vahvistamista muilla sektoreilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ollaan parhaillaan kehittämässä ja vahvistamassa. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen valmistelussa tulee arvioi-

da terveydenhuollon rajapintoja ja huomioida se keskeisenä yhteistyökumppanina. Vahvaa yhteistyötä edellytetään kuitenkin toimista ja asiakkaiden tarpeista riippuen yhtälailla myös esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen, työ- ja elinkeinohallinnon ja asuntotoimen kanssa. Yhteisiä toiminta-alueita tulee vahvistaa, turhia raja-aitoja poistaa ja luoda asiakkaan kannalta joustavasti toimivia palvelukokonaisuuksia.

3.3 Toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmän esitys

Valmistelun aikana on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja sosiaalihuoltolain uudistamiseksi. Sosiaalihuoltolain uudistamista pohtineen työryhmän keskeinen ehdotus oli rakentaa sosiaalihuoltolaki asiakkaan tarpeiden pohjalta määrittelemättä laissa yksityiskohtaisemmin sitä, millaisia palveluja sosiaalihuoltolain perusteella voitaisiin tarjota. Työryhmän työskentelyn aikana arvioitiin myös muita rakenteellisia vaihtoehtoja: tuen tarpeiden ja palvelujen kytkemistä limittäin samaan lukuun, tuen tarpeiden kokoamista yhteen pykälään ja tarkempien määrittelyjen sisällyttämistä lain perusteluihin. Tuen tarpeiden ja palvelujen kokoamisesta samaan lukuun luovuttiin, koska muotoilun koettiin ohjaavan liiaksi tuen tarpeisiin vastaavien palvelujen valintaa. Tuen tarpeiden perusteluihin sisällyttämisen etuna pidettiin muun muassa lakiehdotuksen luettavuuden parantumista sekä mahdollisuutta tuen tarpeiden sisällön muutosten parempaan huomioimiseen. Työryhmä päätyi kuitenkin sisällyttämään muotoilemansa tuen tarpeet lakitekstiin tarkoituksenaan korostaa asiakaslähtöisyyttä, määritellä sosiaalihuollon toimintakenttää sekä varmistaa tuen tarpeiden riittävä arviointi yksittäistapauksissa.

Sosiaalipalvelut ja muut sosiaalihuollon tukitoimet määriteltiin työryhmän esityksessä siten, että ne tukisivat palvelukokonaisuuksien räätälöintiä asiakkaan tarpeista lähtien, turvaisivat riittävästi kuntien toimintavapautta kuntalaisten tuen tarpeisiin vastaamisessa ja mahdollistaisivat sosiaalihuoltoon uudenlaisia toimintatapoja ja ratkaisuja tulevaisuu-

nessa. Sen sijaan, että laissa olisi säädetty yksityiskohtaisesti palvelumuodoista, joilla kyseisiä palveluja tulisi järjestää, säännökset muotoiltiin joustavammin erilaisia toimia yhteiskunnan muuttuessa mahdollistaviksi toiminnan tavoitetta tukeviksi säännöksiksi.

Sosiaalihuoltolakiyöryhmän esityksestä annetuissa lausunnoissa erityisesti valvontaviranomaiset kiinnittivät huomiota väljään sääntelytapaan. Lähtökohtaisesti pidettiin myönteisenä, että kunta saisi aidon mahdollisuuden toimintansa suunnitteluun ja kehittämiseen paikalliset olot huomioiden. Hyvänä pidettiin myös sitä, että lain tavoitteena on muodostaa palvelukokonaisuuksia asiakkaiden tarpeista lähtien. Koska kunnilla on hyvin erilaisia valmiuksia palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen, todettiin kuitenkin, että väljä sääntely on omiaan entisestään lisäämään kuntakohtaisia eroja palvelujen saamisessa. Eduskunnan apulaisoikeusmiehen kannan mukaan se, että asiakkaan oikeus tiettyihin sosiaalihuollon palveluihin jätettäisiin kunnallisen ohjeistuksen varaan, ei vastaisi perustuslain 19 §:ää eikä perustuslain näille säännöksille asettamaa täsmällisyysvaatimusta, koska ehdotettu ratkaisu ei turvaa tukien ja palvelujen yhdenvertaista toteutumista eri kuntien asukkaille ja väestöryhmille.

Vaihtoehdot jatkovalmistelun aikana

Jatkovalmistelussa on pyritty ottamaan huomioon sekä työryhmän väliraportissaan esittämät linjaukset ja periaatteet ja niistä saatu palaute että työryhmän hallituksen esityksen muotoon tekemä ehdotus ja siitä annettu lausuntopalaute. Näiden perusteella päädyttiin valmistelevaan esitystä, jossa asiakkaiden tuen tarpeet määriteltäisiin laissa, mutta laissa määriteltäisiin myös mitä palveluja olisi käytettävissä ja millä perusteella niitä olisi mahdollista saada. Kuten voimassa olevassakin laissa, kunnat voisivat tarjota asiakkaiden tuen tarpeiden mukaisesti muitakin kuin laissa nimenomaisesti mainittuja palveluja.

Asiakaslähtöisyyden turvaamiseksi laissa esitetään määriteltäväksi koko sosiaalihuoltoa koskeva asiakkaat huomioiva asiakasprosessi. Tämän lisäksi valmistelussa on kiinni-

tetty erityistä huomiota asiakkaan kohtelua koskeviin säännöksiin. Jotta asiakasprosessi toimisi asiakkaan edun mukaisesti, on olennaisen tärkeää, että asiakkaan kohtelua ja sosiaalihuollon laatua koskevia säännöksiä noudatetaan. Esillä on ollut kolme vaihtoehtoista mallia lainsäädännön uudistamiseksi:

1. Säädetään uusi sosiaalihuoltolaki ja säilytetään sosiaalihuollon asiakaslaki
2. Yhdistetään sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki
3. Siirretään sosiaalihuollon asiakaslain kohtelua koskevat säännökset uuteen sosiaalihuoltolakiin ja tietosuoja koskevat säännökset lakiin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista

Lausuntopyynnön liitteenä oli 3. vaihtoehdon mukainen esitys. Eri vaihtoehdot luonnehdittiin seuraavasti: vaihtoehto 3 mahdollistaisi myöhemmin hajallaan olevien tietosuojasäännösten kokoamisen samaan lakiin siten kuin luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista on tarkemmin selostettu; vaihtoehto 1 puolestaan mahdollistaisi jatkossa asiakaslain ja potilaslain yhdistämisen; vaihtoehdossa 2 kaikki sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta olennaiset säännökset olisivat koottuina yhteen lakiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista lähtivät lausunnonlehtä aikaa. Lausunnonantajia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, minkä vaihtoehdon mukaisesti valmistelua tulisi jatkaa.

Kysymykseen vastanneista 73 kannatti vaihtoehtoa 3, 17 vaihtoehtoa 2 ja 17 vaihtoehtoa 1. Vastausten perusteluissa tuotiin esiin seuraavia näkökohtia: tietosuojasäännösten sijoittaminen samaan kokonaisuuteen asiakasasiakirjalakiin tuntuu toimivalta ratkaisulta samoin terveydenhuollon tietosuojasäännösten lisääminen samaan kokonaisuuteen myöhemmin. Asiakasasiakirjalaki nimenä ei kuitenkaan kuvaisi riittävän hyvin lain sisältöä. Kohtelua koskevien säännösten lisäämistä sosiaalihuoltolakiin pidettiin hyvänä ratkaisuna, koska tällä tavoin arvioitiin, että säännöksiä noudatettaisiin nykyistä paremmin. Säännösten lisäämistä omana lukunaan

pidettiin toimivana ratkaisuna, mutta osa lausunnonantajista toivoi, että säännökset linkittyisivät tiiviimmin osaksi sosiaalihuollon toteuttamista koskevia säännöksiä. Lausunnoissa tuotiin esiin myös toive säilyttää sosiaalihuollon asiakaslaki, jotta se muodostaisi vastinparin potilaslailla.

Vastausten ja niitä koskevien perustelujen pohjalta esitystä on muutettu siten, että ehdotettuun sosiaalihuoltolakiin ei sisälly erillistä kohtelua koskevaa lukua, mutta asiakkaan kohtelu on otettu huomioon lain 4 luvussa, joka koskee sosiaalihuollon toteuttamista. Asiakkaan edun käsitteestä säädettäisiin lain 1 luvussa. Samalla säilyisi erillinen sosiaalihuollon asiakaslaki, joka koskisi kunnallisen sektorin lisäksi myös yksityisiä ja muita julkisen sektorin toimijoita.

3.4 Keskeiset ehdotukset

Sovellettamisala

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaalihuoltolaki. Lakia sovellettaisiin kunnalliseen sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuoltoon kuuluisivat terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Jos henkilöllä olisi muun lain perusteella oikeus sosiaalihuollon saamiseen, olisi sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua. Asiakkaan etu määriteltäisiin erikseen lasten ja muiden asiakkaiden osalta. Lakia sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Erityistä tukea tarvitsevilla asiakkailla laissa tarkoitettaisiin henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisten tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään.

Asiakaskeskeisyyden vahvistaminen

Asiakaskeskeisyyden vahvistamiseksi laissa määriteltäisiin ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Asiakkailla olisi oikeus

niihin palveluihin, joilla turvataan välttämättömän huolenpito ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys. Tavoitteena olisi mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki. Pidempiaikaiset palvelut turvattaisiin niitä tarvitseville.

Esitykseen sisältyy kaikessa sosiaalihuollossa sovellettavia asiakasprosessia koskevia säännöksiä, joilla nopeutettaisiin asiakkaan ohjautumista tarvittavien palvelujen piiriin, lyhennettäisiin asiakkuuksien kestoa ja turvattaisiin palvelut niille asiakkaille, jotka eivät ole oikeutettuja sosiaalihuollon palveluihin erityislainsäädännön perusteella. Kaikilla sosiaalihuollon asiakkailla olisi oikeus saada tarvittaessa palvelutarpeensa arvioituksi ja asiakkaalle nimettäisiin omatyöntekijä.

Sosiaalihuollon laadun ja asiakkaiden oikeusturvan parantaminen

Rakenteellista sosiaalityötä hyödynnettäisiin sosiaalisten ongelmien korjaamiseen ja ehkäisemiseen.

Lakiluonnokseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla parannettaisiin yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden toimialojen kesken. Lisäksi selkeytettäisiin yhteisissä palveluissa sovellettavia säännöksiä. Lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen saaminen ja perusoikeuksien toteutuminen turvattaisiin monialaisen yhteistyön ja koko sosiaalihuoltoa koskevan yhtenäisen päätöksentekomenettelyn avulla.

Palvelujen laadun varmistamiseksi laissa säädettäisiin omavalvonnasta sekä sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvien ilmoitusvelvollisuudesta.

Asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi määrittäisi oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pidennettäisiin 14 vuorokaudesta 30 päivään. Lisäksi luovutettaisiin yleisestä valituskiellosta sosiaalihuollossa. Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Rakennepoliittisen ohjelman toteuttaminen

Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti esityksellä vähennettäisiin lakisääteisten

suunnitelmien määrää. Asiakkuuden alussa tehtävä palvelutarpeen arviointi korvaisi osin asiakassuunnitelmat ja laki edistäisi yhteisten suunnitelmien tekemistä erillisten yksittäisten suunnitelmien sijaan.

Palvelujen vahvistaminen

Laissa määriteltäisiin keskeisiä kunnissa jo käytössä olevia palveluja kuten sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus sekä tilapäisen asumisen järjestäminen. Liikkumista tukevat palvelut pitäisivät sisällään muun muassa saattajapalvelut, ryhmäkuljetukset sekä korvauksen taksilla, invataksilla tai muulla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta.

Osa lastensuojelun avohuollon tukitoimista siirtyisi sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Näitä palveluja olisivat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä vertaisryhmätointi. Kotipalvelua lukuun ottamatta palvelujen saamisen kriteerit pysyisivät ennallaan. Lapsiperheille olisi järjestettävä välttämätön kotipalvelu. Tavoitteena olisi madaltaa tuen hakemisen kynnystä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta olisi uusi kunnalle määritelty tehtävä.

Muutokset lastensuojeluun

Esitykseen sisältyy ehdotus lastensuojelulain muuttamiseksi. Lastensuojelun asiakkuus alkaisi vasta, kun selvitysten perusteella todettaisiin, että lapsella on lastensuojelun tarve tai kun lapselle tai hänen perheelleen annettaisiin lastensuojelun palveluja tai tukitoimia.

Lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettaisiin. Lapsi voitaisiin sijoittaa kiireellisesti vain, jos huostaanoton edellytykset täyttyisivät ja lapsi olisi välittömässä vaarassa tai sijoituksen aikana olisi käytettävä rajoituksia. Lapsen kodin ulkopuolelle tapahtuvan kiireellisen sijoittamisen lisäksi kunnan tulisi tarjota muita kiireellisesti järjestettyjä tukimuotoja. Tukimuotoja voitaisiin kuitenkin käyttää vain, jos ne olisivat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia.

Jälkihuollossa olevien lasten ja nuorten oikeutta asumisen ja toimeentulon turvaan selkeytettäisiin.

Lasten kanssa toimivien ammattilaisten ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin. Rikostutkinnan nopeuttamiseksi niillä ammattilaisilla, joilla on velvollisuus tehdä lastensuojelu-ilmoitus, olisi jatkossa velvollisuus tehdä ilmoitus myös suoraan poliisille epäiltäessä lapsen pahoinpitelyä.

Myös tulli, rajavartiolaitos ja ulosottoviranomainen olisivat jatkossa velvollisia tekemään lastensuojelu-ilmoituksen.

4 Esityksen vaikutukset

Sosiaalihuollon arvioinnissa keskeisiä yleisiä arviointiperusteita ovat sosiaalihuollon uudistamiselle asetetut tavoitteet: miten se tukee ja vahvistaa ihmisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista, ehkäisee sosiaalisten ongelmien syntymistä ja lisääntymistä, vahvistaa sosiaalihuoltoa, perus- ja erityispalveluiden saumatonta yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä sekä edistää sosiaalipalveluiden saatavuutta, tuottamista ja kehittämistä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja yhteisiä rakenteita sekä parantaa yhteistyötä muiden viranomaisten sekä järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtiontalouden kehyspäättöksen 2015–2018 yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen ja sosiaalihuoltolain uudistamiseen varattiin vuodesta 2015 lukien 9,4 miljoonaa euroa. Aiempien kehyspäättösten yhteydessä on lisäksi edellä mainitusta kehittämismäärärahasta varattu käytettäväksi vuodesta 2015 lukien 10 miljoonaa euroa vuodessa lastensuojelun uudistamiseen. Tästä rahoituksesta on käytettävissä esitysten toimeenpanoon 6,6 miljoonaa euroa vuositasolla, koska 3,4 miljoonaa euroa on sidottu jo vuonna 2014 voimaan tulleen lastensuojelulain muutoksen toimeenpanoon. Näin ollen valtiontalouden kehyksen perusteella uudistusten toimeenpanoon on käytettävissä yh-

teensä 16 miljoonaa euroa vuodesta 2015 lukien. Lisäksi osana rakennepoliittista ohjelmaa on tehty päätös turvakotien rahoituksen ottamisesta valtion vastuulle. Tarkoitukseen osoitettiin määrärahaa 8 miljoonaa euroa. Uudistuksen toteuttamista tukee myös nuorison syrjäytymisen ehkäisyyn osoitettu määräraha, jonka kohdentamisesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 55 §:n mukaan vuodesta 2010 lukien uusissa ja laajentuviissa valtionosuustehtävissä valtion osuus on 50 prosenttia mainittujen tehtävien laskennallisista kustannuksista. Kuntien osuus esityksen mukaisista kustannuksista olisi 16 miljoonaa euroa vuodesta 2015 lukien. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan kunnille korvataan yli puolet kustannuksista, jotka aiheutuvat uusista tai laajentuviista tehtävistä. Koska kotipalvelu-uudistusta lukuun ottamatta uudistus ehdotetaan tulemaan voimaan vasta 1 päivänä huhtikuuta, olisi uusista ja laajenevista tehtävistä valtiolle aiheutuva kustannus 14,5 miljoonaa euroa vuonna 2015. Näin ollen sosiaalihuollon ja lastensuojelun kehittämiseksi kehyspäätöksissä varatuista määrärahoista (16 miljoonaa euroa) voitaisiin 1,5 miljoonaa euroa käyttää etupainotteisesti lain voimaantulovuonna lain toimeenpanosta ja muista järjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Myös tämä määräraha kohdennettaisiin peruspalvelujen valtionosuusmomentille 28.90.30. Lapsiperheiden palvelujen muodostaminen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja toimintakäytäntöjen uudistaminen edellyttää lisäpanostusta uudistuksen käynnistysvaiheessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää lastensuojelun resursoinnin riittävyyteen myös muutosvaiheen aikana.

Ottaen huomioon turvakotipalvelujen rahoituksen siirto valtiolle sekä määräraha lain toimeenpanon valmisteluun valtio korvaisi hallitusohjelman mukaisesti kunnille yli puolet uusista tai laajenevista tehtävistä aiheutuneista kustannuksista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnalle velvoite järjestää kotipalvelua niille lapsiperheille, joille palvelun järjestäminen on välttämätöntä perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi. Tämä olisi laajeneva tehtävä. Tehtävän laajentamisesta aiheutuvat vuosita-

son laskennalliset kustannukset olisivat 20 miljoonaa euroa, josta valtionosuus (50 %) on 10 miljoonaa euroa. Kustannukset muodostuvat henkilöstön palkkakustannuksista (464 lähihoitajaa, lähihoitajan keskimääräinen palkkakustannus 43 389 euroa/vuosi). Koska voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää kotipalvelun järjestämistä lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi, voidaan katsoa, että tämä velvoite kattaa ne tarpeet, joihin sisältyy pitkäaikaisen tuen tarve. Tästä johtuen laskelman lähtökohtana on, että lakimuutos kohdentuisi pääosin lyhytaikaisen kotipalvelun toteuttamiseen. Suomen Kuntaliiton esittämän arvion mukaan, jotta kotipalvelun piiriin tulisi 43 000 uutta lapsiperhettä, viiden käyntikerran toteuttaminen vuosittain edellyttäisi 391 työntekijän työpanosta. Suomen Kuntaliiton arvio palvelua tarvitsevien perheiden määrästä perustuu vertailuun 1990-luvulla palvelua saaneiden perheiden määrästä verrattuna nykytilaan.

Kotipalvelulla tarkoitetaan voimassa olevan sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaisesti asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalveluja annetaan lain 21 §:n mukaisesti alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasituneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen synn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutukseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista. Vaikka kotipalvelua koskevaa säännöstä ei ole sosiaalihuoltolain voimassaoloaikana muutettu, on lapsiperheiden osuus kotipalveluja saaneista silti alentunut voimakkaasti. Vuonna 2012 lapsiperheistä noin 1,6 % sai kotipalveluja, kun vielä vuonna 1990 kotipalveluja sai 8,2 % lapsiperheistä.

Voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa kotipalvelujen järjestäminen turvataan määrärahasidonnaisena eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvana oikeutena. Määrärahasidonnaisilla eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla palveluilla tarkoitetaan palveluja, joka voidaan toteuttaa talousarvion puitteissa. Kuntalain 65 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on nou-

datettava talousarviota. Yleinen järjestämisen velvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja ja varaamaan niihin riittävän määrärahan. Yleisenä periaatteena kuitenkin on, että palvelun tarve tulee näissäkin tilanteissa arvioida yksilöllisesti eikä palvelua voida evätä pelkästään määrärahan puutteeseen vedoten. Laskelmissa ei ole huomioitu kustannuksia aiheuttavana tekijänä sitä, että osa kunnista ei ole noudattanut velvoitetta kotipalvelun järjestämisestä. Suomessa oli vuonna 2013 320 kuntaa. SOTKANetin tilaston mukaan, vuonna 2013 112 kuntaa (35 %) ei järjestänyt lainkaan kotipalvelua lapsiperheille. Lisäksi 32 kuntaa ilmoitti järjestäneensä kotipalvelua vain yhdelle perheelle eli 45 % kunnista ei järjestänyt palvelua lainkaan tai vain yhdelle perheelle vuoden aikana.

Kotipalvelua voidaan järjestää myös lastensuojelun tukitoimena. Lastensuojelulain 36 §:n mukaan kunnan on järjestettävä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on kirjannut niiden tarpeen asiakassuunnitelmaan. Lakimuutos tuli voimaan vuonna 2011 ja sen toimeenpanoon varattiin valtionosuutta. Lastensuojelulain perusteella annettu kotipalvelu ei tilastoidu lapsiperheiden kotipalveluksi, vaan se tilastoidaan lastensuojelun avohuollon tukitoimena.

Esityksen mukaan lastensuojelun ennaltaehkäiseviä avohuollon tukitoimia voisi saada jatkossa ilman lastensuojelun asiakkuutta sosiaalihuoltolain nojalla. Koska oikeus kotipalvelun saamiseen on ollut lainsäädännössä erittäin vahva jo lastensuojelulain perusteella, eivät ehdotetut säännökset merkitsisi lainsäädännön tasolla suurta muutosta nykytilaan. Suurin muutos aiheutuisi siitä, että palveluja olisi mahdollista saada nykyistä huomattavasti laajemmasta määrästä ilman lastensuojelun asiakkuutta ja että oikeus palvelun saamiseen olisi nykyistä selkeämmin määriteltä. Ehdotetun lain lähtökohtana on lapsen vanhempien tai muiden huoltajien ensisijainen vastuu lapsen huolenpidosta. Perheellä olisi oikeus saada kotipalvelua, jos vanhemmat eivät selviytyisi huolenpitotehtävästä laissa määritellyistä syistä johtuen. Palvelua annettaisiin silloin, kun henkilö ei itse voi

vaikuttaa avun tarpeeseen eli syy ei lähtökohdaisesti olisi itse aiheutettu, eikä henkilöllä olisi mahdollisuutta poistaa syytä. Tällaisia laissa mainittuja syitä olisivat alentunut toimintakyky, perhetilanne, sairaus, synnytys sekä vamma.

Lakiesityksessä esitetään eroperheiden valvottujen tapaamisten lakisääteistämistä. Tämä olisi kunnille uusi tehtävä. Tapaamisten järjestäminen on tällä hetkellä kunnille vapaaehtoista toimintaa. Valvottujen tapaamisten järjestämisellä tuetaan lapsen oikeutta tavata sitä vanhempaansa, jonka luona hän ei asu. Vuonna 2011 järjestettiin yhteensä 4 500 tapaamista 1 200 lapselle. Tapaamisten määrä oletettavasti lisääntyy jonkin verran sääntelyn myötä kun toteutuu myös niitä tapaamisia, joita ei aiemmin ole kunnan toimesta järjestetty. Perheasioiden sovittelun käyttö sekä Follo-menettelyn lakisääteistäminen tuomioistuimissa vähentävät tarvetta viranomaisten apuun tapaamisia järjestettäessä. Tehtävästä aiheutuvat vuosittaisen laskennalliset kustannukset olisivat 4 miljoonaa euroa, josta valtionosuus (50 %) olisi 2 miljoonaa euroa. Kustannukset muodostuvat 92 työntekijän palkkakustannuksista (60 lähihoitajaa ja 32 sosiaaliohjaajaa, sosiaaliohjaajan keskimääräinen palkkakustannus 42 662 euroa/vuosi).

Sosiaalisen kuntoutuksen toimintamallina on eri sektoreiden osaamisen hyödyntäminen toimivan asiantuntijaverkoston yhteistoiminnalla. Hyviä kokemuksia on saatu yhdistämällä muun muassa sosiaalityön, psykiatrian, päihdehuollon, nuorisotyön ja koulutoimen sekä työvoimahallinnon osaamista. Uusi sosiaalihuoltolaki sisältäisi niin sanotun nuorisopalvelutakuun, joka pitää sisällään asiakkaiden tehokkaan ohjaamisen ja neuvonnan palvelujen piiriin, omatyöntekijän sekä tarpeen mukaisen tehostetun eri sektoreiden tuen siihen asti, että nuori saavuttaa tavoitteensa eikä enää tarvitse sosiaalihuollon tukea. Lähtökohtana on mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki kuitenkin niin, että turvataan pidempiaikaiset palvelut niitä tarvitseville. Kustannuksia aiheutuisi siitä, että omatyöntekijän työn ja sosiaalisen kuntoutuksen osuus nuorille suunnatusta työstä olisi muuta väestöä suurempi. Tästä aiheutuvat vuosittaisen laskennalliset kustannukset olisivat

8 miljoonaa euroa, josta valtionosuus olisi 4 miljoonaa euroa. Kustannukset muodostuvat henkilöstökuluista (70 sosiaalityöntekijää, 70 sosiaalihoitajaa ja 30 lähihoitajaa, sosiaalityöntekijän keskimääräinen palkkakustannus 53 030 euroa/vuosi).

Lisäksi esitykseen sisältyy uudistuksia, joista ei kokonaisuutena aiheudu lisäkustannuksia. Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti kuntien suunnitelmantekovelvollisuutta vähennetään. Esityksen mukaan asiakkaille tehtävän suunnitelman korvaisi osin asiakkuuden alussa tehtävä palvelutarpeen arvio ja tavoitteena olisi korvata useammat eri sektorin suunnitelmat asiakkaan tarpeiden mukaisella yhteisellä suunnitelmalla. Kiireellisten sijoitusten sijaan lapsi voitaisiin sijoittaa kiireellisesti avohuollon tukitoimenä tai järjestää perheelle muita kiireellistä sijoitusta korvaavia tukipalveluja.

Voimassa olevan lastensuojelulain 4 §:n mukaan lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Lastensuojelulain 34 §:n mukaan avohuollon tukitoimiin on ryhdyttävä viipymättä, jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Huostaanotto on järjestettävä, jos lapsen terveys tai kehitys vaarantuu vakavasti, avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuolto on lapsen edun mukainen. Kiireellinen sijoitus voidaan toteuttaa, jos huostaanoton edellytykset täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin sijaishuollon tarpeessa. Avohuollon sijoitusta ei saa käyttää, jos huostaanoton kriteerit täyttyvät.

Esityksen mukaan kiireellisen sijoituksen kriteerejä tiukennettaisiin siten, että se voitaisiin toteuttaa ainoastaan, jos lapsi olisi välittömässä vaarassa tai kiireellinen sijoitus ja sijaishuolto ovat tarpeen, koska lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen edellyttävät

rajoitusten käyttämistä sijoituksen aikana siten kuin lastensuojelulain 11 luvussa säädetään. Avohuollon sijoitusta voitaisiin käyttää kiireellisen sijoituksen sijaan, jos se olisi riittävä toimi lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi, eikä sijoituksen aikana olisi tarpeen käyttää rajoitustoimenpiteitä. Vastaavin ehdoin kuin nykyisin kiireellisen sijoituksen sijaan voitaisiin käyttää myös muita avohuollon tukitoimia, jos ne olisivat tilanteessa sopiva, riittävä ja lapsen edun mukainen keino. Laki edellyttää jo nykyisin, että lastensuojelussa valitaan aina lapsen edun mukainen tukitoimi, eivätkä taloudelliset seikat saa vaikuttaa toimenpiteen valintaan. Kunnilla on myös velvoite järjestää se tukitoimi, joka lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaan on välttämätön lapsen terveyden tai kehityksen turvaamiseksi. Kiireellisessä tilanteessa käytännön työssä sosiaalityöntekijän ei kuitenkaan ole mahdollista valita oman näkemyksensä mukaisesti lapsen tarpeisiin parhaiten vastaavaa tukitoimea, jos kunnassa ei ole sitä lainkaan tarjolla tai tukitoimen järjestäminen on organisoitu siten, ettei sitä ole mahdollista saada viipymättä. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se nykyistä selkeämmin ohjaisi käyttämään avohuollon tukitoimia myös kiireellisissä tilanteissa silloin kun ne olisivat lapsen edun mukainen vaihtoehto.

Oletettavaa on, että lakimuutokset tulevat lisäämään erityisesti avohuollon sijoituksen käyttöä kiireellisen sijoituksen sijaan. Lausuntopalautteen perusteella kunnat ovat myös valmiita lisäämään kotiin annettavan tehostetun perhetyön osuutta. Koko perheelle järjestettävän perhekuntoutuksen arvioidaan vain harvoin olevan sopiva tukimuoto kiireellisissä tilanteissa. Taulukossa on arvioitu lakimuutoksen kustannusvaikutuksia. Kiireellisen sijoituksen ja avohuollon sijoituksen kustannukset on laskelmassa arvioitu samoiksi. Koska perhehoidon osuus on suurempi avohuollossa kuin kiireellisissä sijoituksissa, todennäköistä kuitenkin on, että avohuollon sijoitusten kustannukset ovat taulukossa arvioitua vähäisemmät.

nykytilanne	lukumäärä	kustannus	vertailu
kiireellinen sijoitus 1 kk	3 944 (v. 2012)	29 952 000 €	29 952 000 €
vaihtoehto			
kiireellinen sijoitus 60 %	2 366	18 170 880 €	
avohuollon sijoitus 20 %	789	6 059 520 €	
tehostettu perhetyö / muu	591	1 182 000 €	
tehostettu avotyö 15 %			
perhekuntoutus 5 %	197	2 955 000 €	
yhteensä		28 367 400 €	28 367 400 €
erotus			1 584 600 €

Lakimuutoksen johdosta tapahtuvan avohuollon sijoitusten käytön lisäämisen kiireellisten sijoitusten sijaan voidaan arvioida jatkossa vähentävän huostaanottoja ja erityisesti vastoin asianosaisten tahtoa toteutettuja huostaanottoja. Kiireellinen sijoitus on lastensuojelun voimakkain tapa puuttua perheen itsemääräämisoikeuteen ja se koetaan useimmiten syvästi loukkaavana tapahtumana. Valtaosa huostaanotoista tehdään nykyisin kiireellisen sijoituksen jälkeen. Voidaan perustellusti olettaa, että jos huostaanottopäätökseen päädytään kiireellisen sijoituksen sijasta avohuollon tukitoimena toteutetun sijoituksen jälkeen, asianosaiset kokevat tilanteen huomattavasti vähemmän loukkaavana. Avohuollon sijoitukset perustuvat aina asianosaisten suostumukseen, jolloin tilanteen arvioiminen ja tarvittavien tukitoimien kartoitus sijoituksen aikana voidaan toteuttaa yhteistyössä perheen kanssa.

Vuonna 2012 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin yhteensä 1 028 huostaanottoon tai kiireelliseen sijoitukseen liittyvää asiaa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin 245 huostaanottoon tai kiireelliseen sijoitukseen liittyvää asiaa, mikä vastaa 24 % osuutta hallinto-oikeuksien ratkaisuksista. Lakiehdotuksen mukaan valituslupajärjestelmä otettaisiin yleisesti käyttöön sosiaalihuollossa nykyisen valituskiellon sijaan. Niiden hallinto-oikeuksissa ratkaistujen sosiaaliasioiden lukumäärä, joista ei nykyisin ole valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli noin 200 vuonna 2012. Jos arvioitaisiin, että neljäsosa näistä asioista tulisi vireille valituslupa-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa, tarkoittaisi se 50 uutta käsiteltävää asiaa. Yhden asian ratkaiseminen korkeimmassa

hallinto-oikeudessa maksaa noin 2 524 euroa. Lastensuojeluasioiden käsittely vie keskimääräistä enemmän työaikaa ja valituslupaasioiden käsittely vähiten työaikaa. Voidaan arvioida, että noin 5 % vähennys lastensuojeluasioiden määrässä korkeimmassa hallinto-oikeudessa riittää kattamaan valituslupajärjestelmän laajentamisesta aiheutuvat kustannukset sekä oikeushallinnossa että kuntasektorilla, kun hallinto-oikeuksien lastensuojeluasiat vähenevät samassa suhteessa.

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää käsiteltävien asioiden ja kustannusvaikutusten seurantaa. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt aloitteen valituslupajärjestelmän laajentamisesta lastensuojeluun. Aloitteen käsittely vaatii perusteellista arviointia ja eri osapuolten näkemysten huomioon ottamista. Oikeusministeriön asettama hallintolainkäytön tasotyöryhmä on selvittänyt eri hallintotuomioistuintasojen tehtäviä ja asemaa hallinnon oikeuslupajärjestelmässä. Työryhmän mukaan oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Työryhmä on ehdottanut, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa laajennettaisiin nykyisestä. Tasotyöryhmä on ehdottanut myös korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentamista (Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

Palvelurakenteen muutoksesta aiheutuvat pitkän aikavälin kustannusvaikutukset

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä

lähtien. Kun vuonna 1995 lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 30 686 lasta, vuonna 2005 asiakkaita oli 59 101 ja tuorein tilasto vuodelta 2012 osoittaa asiakasmäärän olevan 87 200 lasta ja nuorta, tämä on 7 prosenttia enemmän kuin vuonna 2011.

Kaikkiaan kodin ulkopuolelle oli vuoden aikana sijoitettuna 17 830 lasta ja nuorta. Edellisestä vuodesta sijoitettuina olleiden määrä kasvoi 1,6 prosenttia. Alla oleva taulukko kuvaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän kasvua vuodesta 1991 lähtien.

Sijoitetuista huostassa olleita oli 10 675. Kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä on kasvanut voimakkaasti vuodesta 2005 lähtien. Vuonna 2012 sijoitettiin kiireellisesti 3 944 lasta, määrä kasvoi 1,5 prosenttia vuodesta 2011.

Kotipalvelun rooli lapsiperheiden ehkäisvänä palvelumuotona oli merkittävä 1970—1990-luvuilla. 1990-luvulla 8,2 % lapsiperheistä sai kodinhoitoapua. Lapsiperheiden osuus kotipalveluja saaneista on alentunut siten, että vuonna 2010 lapsiperheistä enää 1,5 % sai kotipalvelua (8 984 lapsiperhettä). Kunnan kustantamaa kodinhoitoapua sai vuonna 2012 yhteensä 9078 lapsiperhettä, mikä on 1,6 % lapsiperheistä. Lapsiperheiden kotipalvelu on parissa vuosikymmenessä romahtanut noin 60 000 kyseistä palvelua saavasta perheestä noin kuudesosaan.

Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet selvästi vuosien 2006—2012 aikana. Vuonna 2012 laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat 716 miljoonaa euroa muiden lasten ja nuorten palvelujen käyttökustannusten ollessa 444 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi vuonna 2006 lastensuojelun laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat 525 miljoonaa euroa kun taas muiden lasten ja nuorten palvelujen käyttökustannukset olivat 499 miljoonaa euroa. Luvuista on havaittavissa, että laitos- ja perhehoidon kustannukset ovat merkittävästi nousseet samalla kun avohuollon ja ns. matalamman kynnyksen palvelujen kustannukset ovat merkittävästi laskeneet. Asiakasmäärien ja kustannusten perusteella voidaan sanoa lastensuojelun olevan erittäin si- jaishuoltopainotteista.

Lapsiperheiden kotipalvelu on tehokas ennaltaehkäisevän työn muoto. Pitkällä aikavälillä säästöjä syntyy erityisesti, jos ennaltaehkäisevillä palveluilla ja riittävän aikaisessa vaiheessa annetuilla tukitoimilla pystytään välttämään kustannuksiltaan merkittävästi kalliimpiin erityispalveluihin ohjaamista. Eri-

tyisesti kustannuksia pitkällä aikavälillä säästävää toimenpide on lapsiperheille suunnatun kotipalvelun lisääminen, koska oikea-aikaisella, konkreettisella tuella kyetään tehokkaasti ehkäisemään psykososiaalisten ongelmien kasautumista ja pahenemista. Säästöt voivat näkyä monissa muissakin menois- sa, esimerkiksi lapsiperheiden kotiin annettavilla palveluilla voidaan säästää vanhempien terveydenhuoltomenoista tai työstä sairauspoissaolojen takia aiheutuvista menoista.

Samanaikaisesti, kun lapsiperheiden saama ennaltaehkäisevä kotipalvelu on vähentynyt olennaisesti, on lastensuojelun korjaavien palveluiden tarve kasvanut merkittävästi. Kodinhoitoapua saavien kotitalouksien määrä on parissakymmenessä vuodessa vähentynyt noin 60 000 kotitaloudella noin 70 000 noin 9 000 kotitalouteen. Vastaavassa ajassa lastensuojelun asiakasmäärä on noussut reilusta 40 000 asiakkaasta yli 100 000 asiakkaaseen eli lisäys on ollut 60 000 asiakasta. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on noussut 10 000 lapsella.

Lisäämällä kotipalvelun tarjontaa voidaan palauttaa korjaavan ja varhaisen tuen suhdetta kohti aiempaa tilannetta ja auttaa suurta osaa lapsiperheistä ennaltaehkäisevästi. Määrätietoisesti varhaista kotipalvelua lisäämällä voidaan pidemmällä aikajänteellä (noin 10—15 vuotta) alentaa korjaavien toimien kustannuksia merkittävästi.

Vaikka oletettaisiin, että kotipalvelua lisäämällä ei saataisi vähennettyä lastensuojelun avohuollon asiakkuudesta ja kotipalvelusta yhteensä aiheutuvia kustannuksia lainkaan, mutta kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä vähenisi 5 000 asiakkaalla 10—15 vuodessa, säästyisi vuositasolla noin 200 miljoonaa euroa laitos- ja perhehoidon kustannuksina.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksen tavoitteena on sosiaali- huollon palveluprosessien kehittäminen ja

selkiyttäminen sekä sosiaalihuollon sisällä että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa lisätään ja eri palvelujen yhdistymistä asiakaslähtöiseksi ja joustavaksi kokonaisuudeksi edistetään. Erityisesti yhteistyötä työ-, asunto- ja opetusviranomaisten sekä myös järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa tiivistetään. Sosiaalihuollon viranomaisten on yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa mahdollista tunnistaa tukea tarvitsevat nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja turvata joustavan yhteistyön avulla, että asiakas saa palvelut oikeaan aikaan oikeassa paikassa.

Sosiaali- ja terveys- sekä koulutus- ja työllisyyspalveluja koskeva tutkimustieto osoittaa, että parhaisiin tuloksiin päästään suunnitelmallisten ja tavoitteellisten integroitujen palvelukokonaisuuksien avulla. Sen sijaan satunnaisesti tarjottavat yksittäiset palvelut johtavat harvoin irti syrjäytymiskierteestä.

Sen vuoksi lakiin on esitetty useita säännöksiä, jotka koskevat viranomaisten välistä yhteistyötä lähtien asiakkaan tuen tarpeesta ilmoittamisesta toiselle viranomaiselle aina yhteistyön ja asiantuntemuksen turvaamiseen ja keskitettyyn päätöksentekoon saakka. Säännösten tarkoitus on toisaalta varmistaa, että asiakkaan asiassa tehdään yhteistyötä viranomaisten välillä ja toisaalta ohjata viranomaisten toimintakäytäntöjä siten, että vältetään asiakkaan lähettämistä muiden viranomaisten palveluihin ilman yhteistä koordinaatiota.

Uudistuksen tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon palvelujen laatua kiinnittämällä huomiota sosiaalihuollon henkilöstön riittävyyteen, osaamiseen ja rakenteeseen. Tärkeä osa sosiaalihuollon vaikuttavuuden kehittämistä on rakenteellinen sosiaalityö, jonka myötä sosiaalihuollon asiakastyöstä saatavat kokemukset välittyisivät luontevaksi osaksi päätöksentekoa ja mahdollistaisivat näin joustavan reagoinnin muutostarpeisiin.

4.3 Sukupuolivaikutukset

Lakiesityksen tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja sillä voidaan pienentää sukupuolten välisiä hyvinvointieroja. Uudistus tulee lisäämään ennaltaehkäiseviä toimia sekä neuvontaa ja ohjausta. Myös kotiin annet-

tavat palvelut tulevat lisääntymään. Esimerkiksi vuonna 2010 toimeentulotukea saaneista 44 prosenttia oli yksinäisiä miehiä. Miesten päihteiden liika-käyttö on ollut yleisempää kuin naisten, vaikka naisten osuus on kasvanut viime vuosina. Erityisesti sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja sosiaalisen kuntoutuksen tehostamisella voidaan vaikuttaa heidän hyvinvointiinsa.

Uudistuksella pyritään lisäämään mm. vammaisten henkilöiden elämänhallintaa, omatoimisuuden tukemista, sosiaalista asemaa ja osallistumismahdollisuuksia. Kehitysvammalaitoksen asiakkaista 61 prosenttia oli miehiä vuonna 2010.

Sosiaalihuoltolakiin esitetty säännös kunnan velvollisuudesta järjestää lapsen ja hänen vanhempansa välisiä tuettuja ja valvottuja tapaamisia koskisi niitä lapsen ja vanhemman tapaamisia, jotka tuomioistuimien tai kunnan toimesta on vahvistanut toteutettavaksi valvotusti. Valvottuja tapaamisia koskeva velvoite tullee parantamaan lasten ja etävanhempien mahdollisuuksia tapaamisiin. Suurin osa etävanhemmista on tällä hetkellä miehiä.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisella pyritään kehittämään palvelujärjestelmää siten, että se edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia sekä turvaa riittävien, laadukkaiden ja tarpeenmukaisten sosiaalipalvelujen saannin koko maassa. Peruspalveluihin on syytä panostaa, sillä ehkäisevä työ ja varhainen ongelmiin puuttuminen ovat ensiarvoisen tärkeitä niin inhimilliseltä kuin taloudelliseltakin kannalta. Tutkimusten perusteella ongelmien ehkäisystä säästetyt resurssit lisäävät kalliiden ja usein liian myöhään tarjottujen ja pahimmillaan tehottomien korjaavien palveluiden tarvetta ja kustannuksia.

Uudistuksella halutaan parantaa kaikkein heikoimmissa asemassa olevien henkilöiden asemaa ja perusoikeuksien toteutumista. Yksittäisillä interventioilla ei useinkaan voida välttää pitkäaikaisiin ja syviin ongelmiin, vaan tarvitaan pitkäjänteistä moniammatillista työskentelyä ihmisten elinympäristöissä. Vahvalla sosiaalityöllä, toimivalla ja jalkautuvalla sosiaaliohjauksella sekä tehostetulla

sosiaalisella kuntoutuksella yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa voidaan varmistaa se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen on erittäin tärkeää myös nuorten syrjäytymisen torjumiseksi.

Uudistus muuttaa palvelujen rakennetta enemmän kotiin annettaviksi palveluiksi ja tueksi sekä avopalveluiksi laitoshoidon sijasta ja pyrkii antamaan tilaa ihmisten omille näkemyksille ja omatoimisuudelle. Asiakkaita pyritään auttamaan heidän omissa arkiympäristöissään. Tähän sisältyy myös mahdollisuus olla kanssakäymisessä lähiyhteisön kanssa. Yksilön itsenäisen toiminnan tukeminen edistää hänen toimintakykyään. Varhainen tuki, hyvinvoinnin edistäminen ja ennaltaehkäisevä työ nousee korjaavia palveluja keskeisempään asemaan.

Asiakaskohtaisen sosiaalityön lisäksi lakiin on nyt esitetty kirjattavaksi myös rakenteellinen sosiaalityö, jossa asiakastyöhön perustuva tieto asiakkaiden tarpeista liitetään osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Näin muodostuvan näkemyksen pohjalta kehitetään toimenpiteitä sosiaalisten ongelmien korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämiseksi ja niitä tukevien rakenteiden rakentamiseksi. Sisällöllisesti velvoite rakenteellisen sosiaalityön tekemiseen on jo aiemmin ollut lainsäädännössä. Lakiesitykseen rakenteellinen sosiaalityö on nostettu myös terminä, koska on erityisesti haluttu korostaa sen tarkoittaman työn yhteiskunnallista merkitystä.

Väestötasolla sosiaalihuollon uudistus tulee tasaamaan hyvinvointieroja. Heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden aseman parantaminen ja tuen antaminen varhaisemmassa vaiheessa parantaa samalla myös yhteiskunnan muiden jäsenten elinoloja, mikä näkyy yhteiskunnallisten ongelmien, kuten syrjäytymisen ja rikollisuuden vähentymisenä.

Vaikutukset kuntalaisiin ja asiakkaisiin

Kuntalaisen toimintamahdollisuuksia parantaa se, että lakiin kirjattaisiin esityksen mukaisesti ne tarpeet, joihin asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon palveluita ja tu-

kitoimia. Laissa ehdotetaan säädettäväksi tarpeisiin vastaamiseksi myös useista sellaisista palveluista, joita nyt jo järjestetään ilman lain velvoitetta tai velvoite on säädetty asetuksella tai se on kirjattu suosituksiin. Asiakkaan palveluprosessin ja palvelukokonaisuuden kokoaminen yhteen lakiin auttaa asiakasta hahmottamaan mitä palveluita ja tukitoimia ja missä tilanteissa hänellä on mahdollisuus saada.

Asiakas tarvitsee usein palveluita useilta sektoreilta samanaikaisesti. Tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostumista edesauttaa se, että viranomaisille esitetään säädettäväksi velvoite yhdessä asiakkaan kanssa tai asiakkaan luvalla ottaa yhteyttä tarvittaviin muihin viranomaisiin. Lakiin esitetään säädettäväksi myös useita muita asiakkaan asiakasprosessia ja sen hallintaa helpottavia elementtejä kuten oikeus saada palveluntarve arvioiduksi, oikeus omatyöntekijään, asiakkaan lähiverkoston kartoitus ja säädös keskitetystä päätöksenteosta.

Vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin

Hyvinvointiongelmien ilmenevät usein vasta pitkän ajan kuluttua. Sen vuoksi hyvinvoinnin tukeminen ja ehkäisevä työ tulisi aloittaa varhain, ennen vaikeiden oireiden ilmaantumista.

Ehdotetulla lailla pyritään parantamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten, nuorten ja heidän perheidensä asemaa ja perusoikeuksiensa toteutumista. Uudistus vahvistaisi varhaista tukemista sekä asiakaslähtöisyyttä lasten ja lapsiperheiden tarpeisiin vastaamisessa. Lakiuudistus vahvistaisi lasten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisvaltaisuutta ja parantaisi palvelujen saantia lasten omassa kasvuympäristössä. Nykyistä vahvemmin voitaisiin tukea vanhempia ja luoda heille edellytyksiä huolehtia paremmin kasvatustehtävästään sekä ehkäistä ongelmien pahenemista ja kasautumista. Uudistuksella parannetaan lasten ja nuorten hyvinvointia, vähennetään lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta ja ehkäistään syrjäytymistä.

Kotipalvelua ja sosiaaliohjausta lisäämällä pystytään lapsia ja perheitä tukemaan heidän omassa kodissaan ja omassa toimintaympäristössään, jolloin apu voidaan räätälöidä

kunkin asiakkaan olosuhteita vastaavaksi ja sen vaikuttavuus paranee. Lähityötä lisäämällä tavoitellaan myös parempaa yhteistyötä muiden asiakkaan kanssa työskentelevien tahojen kanssa, jotta eri toiminnoista muodostuisi toimiva kokonaisuus. Lakiehdotuksessa korostetaan, että sosiaalihuoltoa tulee toteuttaa siten, että perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä omassa kodissaan. Esityksessä on ehdotukset myös viranomaisen välisestä yhteistyöstä ja palvelukokonaisuutta koskevista päätöksistä, joilla voidaan helpottaa lapsen ja perheen palvelukokonaisuuden koordinoimista. Lakiehdotuksessa kiinnitetään huomiota myös lasten huomioimiseen aikuisten palveluissa, esimerkiksi päihdehuollossa.

Laissa esitetään säädettäväksi lapsen terveyden ja kehityksen turvaamisesta siten, että kunnan tulisi järjestää lapsen kannalta välttämättömät palvelut viipymättä. Samoin silloin kun taloudelliset tai asumiseen liittyvät syyt aiheuttavat sosiaalihuollon palveluntarpeita, on kunnan viipymättä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki ja autettava asumiseen liittyvien ongelmien korjaamisessa. Tavoitteena on, että entistä huomattavasti suurempi osa lapsista, nuorista ja heidän perheistään saisi tarvitsemansa avun peruspalveluista ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Lakiesityksen periaatteena on, että asiakaita pyritään tukemaan mahdollisimman vähän heidän yksityisyyteensä ja itsemääräämisoikeutensa puuttuvalla tavalla. Lastensuojelun asiakkuus syntyisi esityksen mukaan pääsääntöisesti silloin kun tarvitaan raskaampia toimenpiteitä kuin peruspalveluna on tarjolla tai perhe ei ole ilmeisestä avun tarpeesta huolimatta halukas ottamaan tukea vastaan. Esitetty muutos toisaalta pienentäisi lastensuojelun roolia palvelujärjestelmässä ja suuntaa sitä voimakkaimmin tukea tarvitsevalle asiakasryhmälle ja toisaalta lastensuojelun asiakkaiden vähentyessä voidaan lastensuojelun piiriin päätyviä lapsia ja heidän perheitään palvella nykyistä vahvemalla osaamisella.

Lastensuojelu sijoittuisi esityksen mukaan aiempaa vahvempien peruspalveluiden rinnalle ja tuleekin turvata se, että lastensuojelun asiakkuus ei katkaise tai estä sosiaalihuoltolain tai muiden lapsia tai perheitä tu-

kevien palvelujen saamista. Lastensuojelun avohuoltona voitaisiin peruspalveluiden lisäksi järjestää esimerkiksi tehostettua perhetyötä ja tarvittaessa koko perheen sijoittaminen joko perhe- tai laitoshoidon, silloin kun perhe on siihen suostuvainen ja tarvitaan ympärivuorokautista hoitoa. Lapsen sijoittamista yksin kodin ulkopuolelle pyritään välttämään ja erityisesti pyritään vähentämään lasten kiireellistä sijoittamista, joka on lastensuojelun toimenpiteistä kaikkein rajuin. Niissä tapauksissa, joissa lapsi ei ole välittömässä vaarassa tulisi sijoittaminen osin korvata avohuollon sijoituksilla tai kotiin tehtävällä intensiivisellä perhetyöllä. Tarkoituksenmukaisesti toteutettuna vahvempi tuki yhdessä lapselle ja hänen huoltajalleen järjestettynä edistäisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen oikeutta elää vanhempiensa kanssa.

Vaikutukset muihin merkittäviin asiakasryhmiin

Lasten ja perheiden lisäksi merkittäviä sosiaalihuoltolain asiakasryhmiä ovat esimerkiksi vanhat ja vammaiset henkilöt, jotka saavat suurelta osin tarvitsemansa palvelut yleislakina toimivan sosiaalihuoltolain perusteella.

Uudistus tulee selkiyttämään tilannetta sosiaalihuoltolain ja erityislakien osalta, koska lakiuudistuksessa ne sovitetaan yhteen nykyistä paremmin ja yhtenäistetään muun muassa käytettävät käsitteet. Yhteen sovittamisessa myös varmistetaan, että yleislakilla turvataan niiden asiakkaiden oikea-aikainen palveluiden saanti, jotka eivät saa niitä erityislain nojalla.

Sosiaalihuoltolakiin kaikkien palveluiden hakijoiden osalta sisältyvällä palveluntarpeen arvioinnilla taataan kaikkien vammaisten ja vanhusten osalta yhdenmukainen arviointi ja palvelukokonaisuuksien muotoilu asiakkaan tarvetta vastaavaksi.

Myös näiden asiakasryhmien osalta viranomaisyhteistyön tiivistäminen on asiakkaan kannalta myönteinen asia ja vähentää palveluiden sirpaleisuutta sekä varmistaa, että asiakkaan palvelut ja tukitoimet eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Tiivistyvässä yhteistyössä toimijoiden kanssa ja yhtenäisen

palvelukokonaisuuden muodostamisessa on tärkeä rooli myös sillä, että joku asiakkaan kanssa työskentelevistä sosiaalihuollon ammattilaisista nimetään asiakkaan omatyöntekijäksi, jolla on tieto asiakkaan saamista palveluista ja joka voi tarvittaessa ohjata ja opastaa asiasta. Hän toimii myös henkilönä, jonka puoleen asiakas voi kääntyä kun hän haluaa keskustella palveluistaan.

Asiakkaan omatoimisuuden ja itsemääräämisoikeuden kannalta linjaus avopalveluiden ensisijaisuudesta on merkittävä, mutta asiakkaan hyvinvoinnin turvaamiseksi tulee huolehtia avopalveluiden henkilökunnan riittävästä ammattitaidosta ja osaamisesta myös erityisryhmien palveluntarpeiden osalta. Avopalveluita tuottavissa toimintayksiköissä, erityisesti asumispalveluyksiköissä, tulee varmistaa, että toimintakäytännöt mahdollistavat asiakkaan tosiasiallisen valinnanvapauden toteutumisen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.4.2009 työryhmän valmistelevaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin selvittää, miten sosiaalihuollon lainsäädäntöä on tarvetta ja tarkoituksenmukaista kehittää ja uudistaa niin, että se tukee ja vahvistaa ihmisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista sekä ehkäisee sosiaalisten ongelmien syntyä ja lisääntymistä. Lisäksi haluttiin vahvistaa sosiaalihuoltoa, perus- ja erityispalvelujen saumatonta yhteistyötä, asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta sekä edistää sosiaalipalvelujen saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä. Samoin uuden lainsäädännön tavoitteeksi tuli vahvistaa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyötä ja yhteisiä rakenteita sekä luoda edellytyksiä entistä paremmalle yhteistyölle mm. työ-, asunto- ja opetusviranomaisten, järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän toimikausi oli alun perin 1.5.2009—31.12.2011, mutta toimikautta jatkettiin 27.10.2011 tehdyllä päätöksellä

30.6.2012 saakka. Työryhmä kokoontui ennen väliraporttinsa valmistumista 13 kertaa ja jätti väliraporttinsa (STM selvityksiä 2010:19) sosiaali- ja terveysministeriölle 10.6.2010.

Väliraporttinsa luovutuksen jälkeen työryhmä jatkoi työtään toimeksiantonsa mukaisesti ja kokoontui ennen loppuraporttinsa jättämistä vielä yhteensä 15 kertaa. Kokonaisuudessaan työryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut 28 kertaa. Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jätti loppuraporttinsa (STM raportteja ja muistioita 2012:21) sosiaali- ja terveysministeriölle 16.8.2012.

Työryhmän loppuraportti lähti syksyllä 2012 laajalle lausuntokierrokselle. Saadut lausunnot koottiin kattavaksi lausuntoyhteenvedoksi.

Lainvalmistelua on jatkettu virkamiestyönä uudistamistyöryhmän raportin ja siitä saatujen lausuntojen perusteella. Yhteistyötä on tehty useiden sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevien työryhmien kanssa, kuten vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittävän työryhmän, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän, sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeustyöryhmän ja toimeentulotuen uudistamista selvittävän työryhmän kanssa.

Virkamiesvalmistelun kuluessa luonnoksesta on pyydetty laajasti kommentteja järjestökentältä.

Asiakaslähtöisyys painottuu lain sisällössä ja sen vuoksi se on nähty tärkeäksi myös lain valmistelussa. Keväällä järjestettiin raati sosiaalihuollon asiakkaille, johon kutsuttiin eri sektoreiden asiakkaita. Tapaamisissa asiakkailla oli tilaisuus tuoda esiin omia kokemuksiaan ja näkemyksiään lakiin ehdotetuista asioista. Samoin järjestettiin vastaava tilaisuus sosiaalihuollon eri tehtävissä työskenteleville työntekijöille. Molemmista tilaisuuksista saatiin hyviä näkökulmia valmisteluun ja osallistujat kokivat tapaamiset hyväksi tavaksi tuoda esiin arjen kokemuksia sosiaalihuollosta.

Sosiaalihuoltolain valmisteluun on vaikuttanut merkittävästi lastensuojelun selvitystyöryhmä, joka asetettiin kesällä 2012 ja sen toimikausi oli 10.9.2012—14.6.2013. Selvi-

tysryhmän tehtävänä oli selvittää viranomais-ten toimintatapoihin ja viranomaisyhteistyön toimivuuteen liittyvät ongelmat lastensuojelussa, tietojen vaihdon ongelmat viranomais-ten välillä sekä arvioida tähän liittyvien sal-lassapitosäännösten toimivuus. Lisäksi tehtä-vänä oli arvioida:

- miten ennalta ehkäisevät toimet niin lastensuojelussa kuin lasten ja lapsi-perheiden palveluissa toimivat
- lastensuojelulain toimivuutta ja sen re-sursointia sekä lain nojalla annettavaa ohjeistusta lastensuojelun johtamista, asiakastyön toimintamalleja ja koulu-tustarvetta
- lastensuojeluilmoituskäytännön toimi-vuutta

Selvitysryhmän tarkoituksena oli tehdä toimenpide-ehdotuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädännön muuttami-seksi. Selvitysryhmä esitti loppuraportissaan 54 toimenpide-ehdotusta lastensuojelun ke-hittämiseksi. Selvitysryhmän kaikkien toi-menpide-ehdotusten pohjalta on sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu toteuttamis-suunnitelma vuosille 2014—2019. Suunni-telma julkaistaan toukokuussa 2014.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon otta-minen

Luonnoksesta annettiin 177 lausuntoa.

Lausunnonantajat kannattavat laajasti asi-akkuuden alussa tehtävää palvelutarpeen ar-viointia ja kaikille asiakkaille nimettävää omatyöntekijää. Myös kotipalvelun vahvis-tamista sekä oikeutta ehkäiseviin palveluihin

ilman lastensuojelun asiakkuutta pidettiin hyvin tärkeinä uudistuksina.

Kokonaisuudessaan lausuntojen yleissävy oli positiivinen. Lausuntojen antajat kiittivät asiakaslähtöisyyttä ja lakiin kirjattua asiakas-prosessia, ehkäisevien palvelujen ensisijai-suutta, erityisryhmien huomioonottamista se-kä sosiaali- ja terveydenhuollon integraation vahvistamista. Myös lakiluonnoksen selkey-destä tuli positiivista palautetta.

Monessa lausunnossa toivottiin, että sosi-aali- ja terveydenhuollon järjestämislaki olisi ollut lausunnolla yhtä aikaa. Henkilöstön riit-tävyys ja riittävän osaamisen turvaaminen mainittiin keskeisinä asioina lain tavoitteiden toteutumiseksi.

Lastensuojelun ja sosiaalihuollon rajapinto-jen osalta toivottiin selkeytystä. Lausijat oli-vat huolissaan siitä, että lastensuojelun re-surssit vähenisivät jatkossa, kun ehkäiseviä palveluja lisätään peruspalveluina. Muutamat lausujista pelkäsivät, että lastensuojelun ima-go huononee ja työ muuttuu entistä ras-kaammaksi.

Esitystä on muutettu lausuntojen sekä luonnoksesta annettujen kommenttien pohjal-ta. Lausuntopalautteen lisäksi valmistelun eri vaiheissa on kuultu eri sektoreiden asiakkai-ta, työntekijöitä ja muita asiantuntijoita.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousar-vioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Perhehoitolaki sekä sosiaali-huollon asiakasasiakirjoista annettava laki ovat tarkoitetut tulemaan voimaan yhtä aikaa uuden sosiaalihuoltolain kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Sosiaalihuoltolaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Pykälän 1 kohdan mukaan lain tarkoituksena olisi edistää ja ylläpitää hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta. Sosiaalihuollon toimin vaikutetaan ennen kaikkea väestön sosiaaliseen hyvinvointiin ja turvallisuuteen sekä toimintakykyyn ja osallisuuteen. Terveiden edistämiseen kohdistuvat vaikutukset ovat yleensä välillisiä.

Sosiaalihuollolla on luonteensa vuoksi erityinen rooli eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisessä. Tämä todettaisiin pykälän 2 kohdassa. Pykälän 3 kohdassa lain yhdeksi päämääräksi nostettaisiin tarpeenmukaisten, riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen saaminen yhdenvertaisin perustein. Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistämään väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään yleisesti sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Ensisijaista olisi kuitenkin hyvinvoinnin edistäminen ennaltaehkäisevästi yleisin koko väestöön kohdistuvien toimin. Hyvinvoinnin edistämisestä ja rakenteellisesta sosiaalityöstä säädettäisiin lain 2 luvussa.

Pykälän 4 kohdassa on korostettu asiakaskeskeisyyttä. Sitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista. Asiakaskeskeisyydessä on kyse sosiaalihuollon toiminnan arvoperustasta, jonka mukaan jokainen asiakas kohdataan ihmisarvoisena yksilönä. Asiakaskeskeisyyden keskeinen ominaisuus on, ettei palveluja järjestetä pelkästään organisaation, vaan juuri asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi. Asiakaskeskeisessä toiminnassa asiakas osallistuu itse alusta asti palvelutoiminnan suunnitteluun yhdessä palvelun tarjoajien kanssa. Asiakaskeskeisen palvelutoiminnan tulisikin alkaa asiakkaan esittämistä

asioista ja kysymyksistä sekä olla vastavuoroista. Tämä edellyttää asiakkaalta ja palvelutarjoajalta vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä siitä, miten asiakkaan tarpeet voidaan olemassa olevien palvelumahdollisuuksien kannalta tyydyttää parhaalla mahdollisella tavalla. Asiakaskeskeisyyden toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa ovat hyvä palvelu ja kohtelu sosiaalihuollossa. Jos asiakas ei saa tietoa omista oikeuksistaan, eikä hänen yksilöllistä tilannettaan huomioida, ei asiakaslähtöisyys voi toteutua.

Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttaminen vaatii useiden eri tahojen laajaa yhteistyötä. Lain yhtenä tavoitteena on luoda edellytykset tällaisen yhteistyön syntymiselle. Tämä on nostettu esiin pykälän 5 kohdassa. Sosiaalihuollon toimintaedellytykset koostuvat siihen varatuista riittävästä määrärahoista, riittävästä, osaavasta ja oikein kohdennetusta henkilöstöstä, toimivasta johtamisesta sekä asianmukaisista toimitiloista ja toimintavälineistä. Toimintaedellytysten ohella ja niiden vahvistamisessa erityinen merkitys on toimialojen välillä ja eri toimijoiden kesken tehtävällä yhteistyöllä.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon, jollei erikseen toisin säädetä. Soveltamisala vastaa voimassa olevan sosiaalihuoltolain soveltamisalan määrittelyä sekä sosiaalihuollon osalta tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain soveltamisalaa. Sosiaalihuoltoon sisältyvät sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen siten kuin niistä järjestämislaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädetään sekä laeissa määritellyt sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Ehdotetun lain 14 §:ssä lueteltaisiin sosiaalihuoltoon kuuluvat palvelut sekä ne lait, joissa sosiaalipalveluista säädetään. Lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa sosiaalihuollon tehtäväalaa, vaan täsmentää sen toimintakenttää ja suhdetta rajapintatoimijoihin. Voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja

niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuollon asiakaslaissa sosiaalihuolto on määritelty sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainituiksi sosiaalipalveluiksi, tukitoimiksi, toimeentulotueksi, elatustueksi, sosiaalisesti luotoksi sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviksi toimenpiteiksi, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuolto kattaisi edelleen yleiset sosiaalipalvelut, jotka määriteltäisiin 3 luvussa sekä sosiaalihuollon erityislaeissa määriteltyt sosiaalipalvelut kuten toimeentulotuen. Ehdotettu määritelmä ei sisältäisi enää sosiaalivastuuksia niiden siirryttyä pois kuntien vastuulta.

Vaikka lain soveltamisala rajoittuisi kunnalliseen sosiaalihuoltoon, sovellettaisiin palveluja koskevia säännöksiä myös yksityisiin tahoihin siten kuin yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa säädetään. Tarkoituksena olisi, että yksityisellä sektorilla käytettäisiin samoista sosiaalipalveluista samoja käsitteitä, jotta asiakkaiden yhdenvertaisuus paranisi ja he tietäisivät jatkossa paremmin, mitä eri palvelut pitävät sisällään.

Pykälässä säädettäisiin lakien soveltamisen etusijajärjestyksestä. Normiristiriitojen ratkaisemisessa sääntönä on, että alaltaan rajoitetulla erityissäännöksellä on etusija samaa kysymystä sääntelevään yleissäännökseen nähden. Sosiaalioikeudessa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yleishallinto-oikeuden säädöksen ja sosiaalioikeuden erityislainsäädännön ollessa keskenään ristiriitaisia, erityislainsäädännölle annetaan etusija. Normiristiriidan ratkaisusäännön ei ole kuitenkaan katsottu pätevän tilanteissa, joissa kyse on sosiaalihuoltolain suhteesta erityisryhmien palveluja sääntelevien lakien aineellisiin säännöksiin, vaan erityisryhmienkin tarpeisiin on ensisijassa pyrittävä vastaamaan sosiaalihuoltolain sääntelemillä yleisillä sosiaalipalveluilla. Jos nämä osoittautuvat riittämättömiksi, mahdottomiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi, on palvelut järjestettävä erityislain nojalla. Esimerkiksi vammaispalvelulain 4 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vam-

mainen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Vaikka yleislain säännökset, esimerkiksi asumispalveluja koskien, sinänsä mahdollistaisivat vammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamisen, on asiakkaan edun mukaisuuden periaate ohjannut järjestämään palveluja vammaispalvelulaissa subjektiivisena oikeutena turvattuna palveluasumisena, joka on asiakasmaksulainsäädännössä säädetty maksuttomaksi.

Koska eri lakien soveltamisesta on käytännössä aiheutunut tulkintaongelmia, ehdotettavassa pykälässä asiakkaan edun periaate kirjattaisiin lakiin ja asiakkaan etua arvioitaessa huomioitavat seikat määriteltäisiin 4—5 §:ssä.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa sovellettavista säännöksistä sekä sovellettavista säännöksistä tilanteissa, joissa asiakas muutoin käyttää sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja. Lain tarkoituksena olisi edistää yhteisten toimintayksiköiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä turvata asiakkaan edun toteutuminen ja yhdenvertainen kohtelu eri yksiköissä ja palveluissa. Huolimatta siitä, että esimerkiksi päihde- ja mielenterveyskuntoutujille suunnattujen palvelujen yhdistäminen on koettu välttämättömäksi, liittyy yhteisten palvelujen toteuttamiseen vielä runsaasti ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö ei estä palvelujen järjestämistä yhdessä, mutta ei myöskään edellytä eikä tue yhtenäisten palvelukokonaisuuksien muodostamista.

Säännös koskisi sekä palveluntuottajan hallitsemisessa tiloissa annettavia palveluja kuten asumispalveluja ja laitoshoidtoa että asiakkaan kotiin tuotavia palveluja kuten kotipalveluja ja kotisairaanhoidtoa. Toiminta voisi joko olla julkisen tai yksityisen palveluntuottajan ylläpitämää. Tyypillisiä säännöksessä tarkoitettuja palveluja edellä mainittujen lisäksi olisivat esimerkiksi perheneuvoloiden palvelut.

Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin, milloin tiettyyn palveluun tai tietyn toimintayksikön toimintaan sovellettaisiin sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä. Palvelujen järjestämistä vastuusta säädetään nykyisin terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Mielenterveyspalvelujen si-

sällöstä säädetään mielenterveyslaissa ja terveydenhuoltolaissa. Päihdepalvelujen sisällöstä säädetään päihdehuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Asumispalveluista ja muista sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa.

Päätöksentekomenettely, muutoksenhaku-oikeus sekä potilaan ja asiakkaan asema ja oikeudet ovat erilaisia ja perustuvat eri lainsäädäntöön riippuen siitä järjestetäänkö palvelua sosiaalipalveluna vai terveydenhuollon palveluna. Kunnat ovat käytännön toiminnassaan päättäneet nimetä toimintayksiköitä, joissa edellä mainittuja palveluja järjestetään joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksiköiksi sen mukaan kuin ovat katsoneet sen tarkoituksenmukaiseksi. Terveydenhuollon tehtävien sisällyttäminen sosiaalihuollon palveluun on saattanut johtaa siihen, ettei esimerkiksi hoitoonpääsyä koskevia säännöksiä ole sovellettu terveydenhuoltoon niin kuin pitäisi. Ehdotetulla säännöksellä korostetaan sitä, että lainsäädäntöä on sovellettava asiakkaan ja potilaan edun mukaisesti riippumatta siitä toteutetaanko henkilön tarvitsemia palveluja yhteisissä yksiköissä tai erikseen.

Valmisteilla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon uusissa palvelurakenteissa integroidaan sosiaali- ja terveydenhuolto yhteiseen organisaatioon, mikä edellyttää muutoksia myös muualle lainsäädäntöön. Lainsäädäntöjen sisältöjä pyritään kehittämään siten, ettei niihin jäisi eroavaisuuksia, jotka eivät perustu toiminnan erilaiseen luonteeseen. Kaikilta osin lainsäädäntöjä ei kuitenkaan ole mahdollista saada täysin yhdenmukaisiksi. Terveydenhuolto on luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Sosiaalihuolto sen sijaan perustuu keskeisiltä osin hallintopäätöksiin. Jotta uusien toimintayksiköiden perustamista voitaisiin edistää ja varmistaa asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertainen kohtelu, tulee lainsäädännössä määritellä selkeästi, milloin noudatetaan sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Esimerkiksi päihdehuollossa laitoksissa toteutettu kuntoutus voi olla luonteeltaan sekä lääkinnällistä että sosiaalista kuntoutusta. Apulaisoikeuskansleri on eri päihdehuollon yksiköihin tekemiensä tutustumis- ja tarkastuskäyntien perusteella katsonut, että sosiaa-

li- ja terveysministeriön alaisessa hallinnossa on epätietoisuutta kiireettömän hoidon hoitoon pääsyn eli hoitotakuun soveltumisesta päihdetyöhön ja sen rajoista, ja että tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä yhdenvertaisten terveyspalvelujen saamisen suhteen. Sosiaalihuoltolakityöryhmä kiinnitti valmistelusaan huomioita siihen, että päihdehuoltoa toteutetaan sekä sosiaali- että terveydenhuollossa ja että se on voitu hallinnollisesti organisoida jompaankumpaan niistä tai molempiin, vaikka palvelun sisältö olisi sama. Työryhmä linjasi väliraportissaan, että luontevin tapa olisi määritellä palvelun peruste, eli onko kyse terveyden- vai sairaanhoidosta vai sosiaalisten ongelmien hoitamisesta. Riippumatta siitä, olisiko toiminta organisoitu sosiaali- vai terveydenhuollon toimintayksiköön, kysymys olisi terveydenhuollosta jos henkilö saa palveluja lääketieteellisin perustein ja sosiaalihuollon palveluista silloin, kun palvelu perustuu sosiaalihuollon lainsäädännössä säädettyin edellytyksin arvioituun palvelutarpeeseen ja palvelun myöntämisen kriteereihin. Säännös on kirjoitettu edellä mainitun työryhmän linjauksen mukaisesti. Ehdotetussa laissa on pyritty selkeyttämään sosiaalihuollon tehtäväkenttää, määrittämällä toisaalta ne tarpeet, joihin sosiaalihuollolla vastataan että selkeyttämällä muun muassa sosiaalihuollon päihdetyön käsitettä. Ehdotetussa pykälässä on lisäksi otettu huomioon tilanteet, joissa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut soveltuvat henkilön auttamiseen. Näissäkin tilanteissa olisi toimittava asiakkaan edun mukaisesti ja valittava palvelut soveltaen niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua ja lääketieteellisen tarpeen mukaista hoitoa. Vastaavanlainen säännös tulisi terveydenhuoltolakiin.

3 §. Määritelmät. Ehdotettu pykälä sisältäisi lakiehdotuksessa käytettyjen käsitteiden määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin sosiaalipalvelun käsite.

Sosiaalipalveluja koskevassa määritelmässä korostettaisiin sosiaalisen hyvinvoinnin, turvallisuuden ja osallisuuden edistämiseen liittyviä toimia. Yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä sekä sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistetään myös muiden hallinnonalojen toimenpitein usein yhteistyössä sosiaalihuollon kanssa. Toiminta

on luonteeltaan sosiaalihuoltoa silloin kun sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö kantaa vastuun palvelun toteuttamisesta. Sosiaalipalveluja ovat sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toteuttamat palvelut. Tämän lisäksi sosiaalipalveluja ovat sellaiset palvelut joita toteuttavat henkilöt, joilta ei vaadita sosiaalihuollon ammatillista koulutusta, jos palvelujen toteutumisesta vastaa viime kädessä sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö. Tällaisia sosiaalipalveluja ovat muun muassa omaishoito sekä osana kotipalvelua toteutettavat tehtävät kuten ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut.

Toimintakyvyllä tarkoitettaisiin laissa sekä sosiaalista että fyysistä toimintakykyä. Sosiaalinen toimintakyky ja sen tukeminen on keskeinen sosiaalihuollon tavoite. Sosiaalinen toimintakyky voidaan määritellä yksilölliseen ja yhteisölliseen kasvuun ja kehitykseen pyrkiväksi sosiaalista toimintaa ohjaavaksi tulevaisuuteen orientoituneeksi asenteeksi itseä ja muita kohtaan. Nuorten sosiaaliseen toimintakykyyn sekä sen rakentumiseen ja kehittymiseen liittyvässä tutkimuksessa perheen heikko toimivuus on toiminnan este laskiessaan nuorten itsevarmuutta (Kannasoja, 2013). Yksilön toiminta eri tilanteissa voi estyä ja vaikeuttaa tavoitteiden asettamista. Nuori ei tavoittele työtä, eikä opiskelupaikkaa eikä motivoidu päihdekuntoutukseen.

Hyvinvoinnin edistäminen voi kohdistua niin yksilöihin, perheisiin, yhteisöihin kuin koko väestöön. Hyvinvoinnin edistämisessä tulisi huomioida myös elinympäristöt ja niiden vaikutus hyvinvointiin. Hyvinvoinnin edistämisen toimilla vahvistetaan ja lisätään yksilön, perheen, yhteisön ja väestön sosiaalista hyvinvointia, osallisuutta, terveyttä ja turvallisuutta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoite edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Hyvinvoinnin edistäminen kuuluu kunnan kaikille toimialoille ja edellyttää kunnissa toimivia rakenteita ja käytäntöjä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä. So-

siaalipalveluihin kuuluvia muita toimia, joilla edistetään hyvinvointia, olisivat eri toimijoiden tarjoaman tuen koordinointi, neuvonta, ohjaus ja muut matalankynnyksen palvelut, sekä edellytysten luominen sosiaalista hyvinvointia edistävälle toiminnalle. Lisäksi sosiaalitoimen tulisi osallistua osaltaan hyvinvointivaikutusten huomioon ottamiseen. Edistävän ja tukevan toiminnan lisäksi hyvinvoinnin edistämisellä tarkoitettaisiin myös hyvinvointiin negatiivisesti vaikuttavien tekijöiden ja ilmiöiden ehkäisemistä ja torjuntaa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseen.

Lakiehdotuksessa osallisuus on ymmärretty laajassa merkityksessä huomioiden kuitenkin sosiaalihuollon luonteesta aiheutuvat painotukset. Osallisuus tarkoittaa niin yhteenkuulumisen ja osallisuuden tunnetta kuin mahdollisuutta toimia ja vaikuttaa omassa asiansaan, yhteisössään ja yhteiskunnassa.

Erilaiset syyt saattavat kuitenkin rajoittaa yksilön mahdollisuuksia osallisuuteen ja osallistumiseen. Osallistumisella ja vaikuttamisella voimavarojensa mukaisesti tuettuna tarkoitettaisiin yksilön tukemista esimerkiksi antamalla neuvontaa, mahdollistamalla edustajan käyttäminen, kehittämällä tukea päätöksenteossa tai tukemalla henkilöä kommunikaatiossa taikka liikkumisessa. Tuen tarpeen laajuus olisi siten riippuvainen henkilön omista voimavaroista ja siitä, kuinka pitkälle tuetusti osallisuutta on mahdollisuus saavuttaa.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin sosiaalihuollon asiakkaan käsite. Voimassa olevassa sosiaalihuollon asiakaslaissa asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa, käyttävää tai sen kohteena olevaa henkilöä. Asiakkuus kattaa kaikki ne henkilöt, jotka hakevat ja käyttävät sosiaalihuollon palveluja. Asiakkaita ovat myös ne, jotka saavat esimerkiksi palveluja ja etuuksia koskevaa ohjausta tai neuvontaa. Ehdotettu määritelmä olisi esitettyä tarkkarajaisempi. Lain 34 §:ssä määriteltäisiin asiakkuuden alkaminen ja päättyminen. Sen mukaisesti henkilöä ei määriteltäisi sosiaalihuollon asiakkaaksi silloin kun hän saisi yleistä ohjausta ja neuvontaa esimerkiksi lain 6 §:ssä tarkoitettua yleistä hyvinvointia edistävää neuvontaa ja ohjausta. Asiakkuus alkaisi vasta kun henkilön hakemusta

tai muulla tavoin vireille tullutta asiaa alettaisiin käsitellä tai kun hän olisi aloittanut tietyn sosiaalipalvelun käyttämisen. Asiakkuus aktualisoituu tietyn toimenpiteen, hakemuksen, päätöksen, ilmoituksen tai palvelun kautta. Määritelmä tarkoittaa myös sellaisia asiakkuussuhteita, joissa asiakas omasta tahdostaan riippumatta tulee sosiaalihuollon piiriin.

Lapsi on sosiaalihuollon asiakas aina silloin, kun sosiaalihuoltoa hakevassa, käyttävässä tai sen kohteena olevassa perheessä on lapsi. Lapsen asiakkuuden huomioiminen on erityisen tärkeää sosiaalihuollon tarvetta arvioitaessa ja silloin, kun sosiaalihuollon tarve liittyy lapsen hyvinvoinnin, yksilöllisen kasvun ja kehityksen turvaamiseen tai lapsen ja vanhemman väliseen vuorovaikutukseen. Pykälän 3 kohdan mukaisesti erityistä tukea tarvitsevilla henkilöllä tai erityistä tukea tarvitsevalle asiakkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia saada ja hakea tarvitsemiaan palveluja. Lain tarkoituksena on suojata haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita ja käsitettä käytettäisiin niissä pykälissä, joiden avulla pyrittäisiin turvaamaan riittävän tuen ja tarvittavien palvelujen saaminen. Pykälässä on esimerkinomaisesti mainittu tiettyjä ryhmiä, jotka tarvitsevat erityistä tukea. Erityisen tuen tarvitseminen ei kuitenkaan olisi sidottu tiettyyn diagnoosiin tai vammaan vaan määrittelyn piiriin kuuluisivat myös ne henkilöt, joiden erityisen tuen tarve perustuu esimerkiksi useampaan sairauteen tai vammaan tai vielä diagnosoimattomaan oireyhtymään, joka vakavasti vaikeuttaa henkilön kykyä toimia. Määrittelyn piiriin kuuluisivat myös henkilöt, joiden keskeinen ongelma on useasta eri syystä johtuva tuen tarve tai ylipäättään tilanne, jossa suuri avun tarve aiheuttaa uupumusta ja vaikeutta päästä tarvittavien palvelujen piiriin. Tarkoituksena olisi, että tarkoituksenmukaisella tuella henkilö saisi sosiaalipalvelujen lisäksi muut tarvittavat palvelut esimerkiksi terveydenhuollosta. Käsitteen ulkopuolelle jäisivät vanhuspalvelulaissa määritellyt iäkkäät henkilöt, jos heidän tuen tarpeensa liittyisi korkeaan ikään. Jos tuen tarve liittyisi esimerkiksi kehitysvammaan tai päihteiden ongelmakäyttöön, olisi henkilö säännöksessä tarkoitettu erityisen tuen tarpeessa oleva henkilö.

Lapsen ja nuoren määritelmät olisivat kohdissa 4 ja 5. Alaikäisestä henkilöstä käytettäisiin laissa sanaa lapsi ja nuorella tarkoitettaisiin 18—24-vuotiaasta henkilöä. Erityisen tuen tarpeessa olevalla lapsella tarkoitettaisiin laissa lapsia, joilla on erityisen tuen tarve, joko 3 kohdassa mainitusta syystä tai sen johdosta, että heidän terveytensä tai kehityksensä vaarantuu joko oman käyttäytymisen tai kasvuolosuhteiden takia. Määrittely vastaa voimassa olevassa lastensuojelulain 34 §:ssä olevaa lastensuojelun avohuollon asiakkuuden määritelmää.

4 §. Asiakkaan etu. Sosiaalihuoltoa toteuttaessa asiakkaan etu on aina ensisijainen. Pykälässä määritellään, mitä seikkoja sosiaalihuollon työntekijän on otettava työskentelyssään huomioon, jotta asiakkaan etu toteutuisi. Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa korostettaisiin hyvinvoinnin edistämisen ja ennaltaehkäisyyn näkökulmaa. Asiakasprosessissa tulisi kiinnittää huomiota asiakkaan ja hänen perheensä kokonaistilanteeseen. Käytettävät menetelmät tulisi valita ja ratkaisut tehdä siten, että voidaan torjua hyvinvointia uhkaavia riskejä sekä ehkäistä uusien ongelmien syntymistä ja jo syntyneiden ongelmien pitkittymistä ja kroonistumista.

Säännöksen 1 momentin 2 kohdassa korostettaisiin asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden edistämistä, asiakkaan omien ja lähiyhteisöjen voimavarojen vahvistamista sekä sosiaalisten suhteiden säilyttämistä ja ylläpitämistä. Kyse olisi siten asiakkaan toimintakyvyn tukemisesta ja vahvistamisesta sekä osallisuuden edistämisestä asiakkaan arkea tukien.

Säännöksen 1 momentin 3 kohdan mukaan tuen tulisi olla tarpeisiin nähden oikea-aikaista, oikeanlaista ja riittävää. Oikea-aikaisuus tarkoittaa tarpeisiin nähden riittävän varhaisia palveluja ongelmien pitkittymisen ja monimutkaistumisen estämiseksi. Palvelujen soveltuvuutta arvioitaessa tulisi myös huomioida, minkälaiset palvelut vastaavat parhaiten asiakkaan tarpeisiin ja tukevat ja vahvistavat hänen voimavarojaan sekä edistävät hänen fyysistä ja psyykkistä turvallisuuttaan. Tuen on myös oltava riittävää suhteessa tarpeisiin. Taloudelliset seikat eivät saa muodostua tosiasiallisiksi esteiksi riittävän tuen saamiselle. Oikeanlaisten palvelujen

valitseminen edellyttää asiakkaan asemaan liittyvien yksilöllisten tekijöiden ja yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Tämä on koko lakiesityksen läpäisevä ajatus.

Säännöksen 1 momentin 4 kohdassa korostettaisiin asiakkaan asemaa omassa asiassaan. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta tulisi kunnioittaa ja edistää. Kohta korostaisi myös asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen sekä osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta laajemminkin yhteisössä ja yhteiskunnassa. Valinnanmahdollisuuksien edistäminen tarkoittaisi mahdollisuutta muun muassa vaikuttaa siihen, miten ja missä palvelut toteutetaan. Kyse olisi asiakkaan roolista asiakasprosessissa sekä palvelujen merkityksestä asiakkaan muussakin osallistumisessa ja vaikuttamisessa. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tulisi toimia yhteistoiminnassa asiakkaan kanssa siten, että asiakkaan kokemat tarpeet ja toivomukset ohjaisivat mahdollisuuksien mukaan asiakasprosessin etenemistä. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja periaatteen toteuttamista ja sen toteuttamisesta käytännössä edistettäisiin palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman tekoa koskevalla sääntelyllä.

Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan tulisi huomioida asiakkaan kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Vastaava säännös on voimassa olevan sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentissa sekä lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin 7 kohdassa.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 6 kohta vastaisi lastensuojelulain 4 §:n sisältöä. Sen lisäksi korostetaan mahdollisuutta päästä osallisuutta edistävään toimintaan sekä mahdollisuutta työllistyä. Säännöksellä on merkitystä muun muassa asumispalvelujen sekä osallisuuden edistämistä tukevien palvelujen järjestämisessä.

Säännöksen 1 momentin 7 kohdan mukaan tulisi huomioida asiakassuhteen luottamuksellisuus. Yksi keino asiakassuhteen luottamuksellisuuden vahvistamiseen on läpinäkyvä palvelujärjestelmä. Sosiaalihuollon päätoksenteon oikeudenmukaisuus, johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus vahvistavat yleisellä tasolla asiakkaiden uskoa järjestelmään. Luottamuksellisuudessa on myös kyse asiakkaan luottamuksesta viranomaisen toiminnan

asianmukaisuuteen. Jokaisella sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että hänen yksityisyyden suojaansa kunnioitetaan. Pykälän 2 momentin mukaisesti erityistä huomiota tulisi kiinnittää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

5 §. Lapsen etu. Ehdotetun pykälän sisältö vastaisi lapsenhuoltolain 1 §:ssä mainittuja seikkoja sekä lastensuojelulain 4 §:n sisältöä. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Säännöksellä korostettaisiin palvelujen ehkäisevää ja lapsen kehitystä edistävää tavoitetta. Pykälässä mainittujen asioiden lisäksi tulisi lasten kohdalla kiinnittää erityistä huomiota myös 4 §:n mukaisiin asioihin. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on toimittava siten, että lapsen mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioissaan on mahdollista.

2 luku Hyvinvoinnin edistäminen

6 §. Neuvonta ja ohjaus. Pykälässä säädettäisiin neuvonnan ja ohjauksen järjestämisestä. Myös voimassa olevan sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä.

Neuvonta kuuluu hyvään hallintoon. Hallintolain mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Myös ohjaamisesta oikean viranomaistahon puoleen säädetään hallintolaissa. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, lain 8 §:n 2 momentin mukaan sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Neuvonta liittyy myös hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja.

Terveysneuvonnasta säädetään terveydenhuoltolain 13 §:ssä, jonka mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sairauksien ehkäisyä tukevaa terveysneuvontaa.

Neuvonnalla on yhä keskeisempi asema sosiaali- ja terveydenhuollossa. Asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottaminen sekä palvelujen käyttöön liittyvä neuvonta ovat tärkeä osa sosiaalityötä. Myös valintojen mahdollisuuksien lisääntyminen ihmisten elämässä lisää neuvonnan tarvetta. Neuvonnalla voidaan tukea hyvinvointia edistäviä valintoja ja toimintatapoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta järjestää hyvinvointia tukevaa neuvontaa ja ohjausta. Neuvonnalla autetaan ja tuetaan sosiaalihuollon asiakasta tiettyssä asiassa, kun taas ohjaus on lähtökohtaisesti neuvontaa laajempaa, ja se kattaa sekä asiakkaan ohjaamisen oikean tuen ja palvelun piiriin että asiakkaan palvelujen yhteensovittamista. Pykälän 2 momentin mukaisesti neuvontaa ja ohjausta tulisi järjestää tarvittaessa yhteistyössä terveydenhuollon kanssa.

Neuvontaa ja ohjausta voidaan toteuttaa myös kotikäynneillä. Kotikäyntien tarkoituksena on vastata aktiivisesti huoleen, joka on herännyt esimerkiksi jossakin muussa palveluksessa. Kotikäynnit eivät edellytä sosiaalihuollon asiakkuutta, ja ne perustuvat aina asukkaan suostumukseen. Niitä voitaisiin järjestää esimerkiksi sellaisille asukkaille, joiden elinoloissa tai elämäntilanteessa on mahdollisia sosiaalisia riskitekijöitä. Kotikäynnillä voidaan kertoa kunnassa tarjolla olevasta tuesta ja selvittää henkilön ja hänen perheensä elinoloja tai elämäntilannetta. Kotikäynnillä voidaan kuulla henkilön ja hänen perheensä näkemyksiä tuen tarpeesta ja ohjata heitä tarvittaessa palvelujen tarpeen arviointiin. Myös kotikäynnejä järjestettäessä kunnan sosiaalihuollon tulisi tarvittaessa toimia yhteistyössä kunnan perusterveydenhuollon kanssa. Lääkäiden hyvinvointia edistävästä kotikäynneistä säädetään ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 12 §:ssä.

7 §. Rakenteellinen sosiaalityö. Pykälässä säädettäisiin rakenteellisesta sosiaalityöstä, joka olisi osa järjestämislain mukaista terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Raken-

teellista sosiaalityötä tehdään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotus-, koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämis-toiminnan järjestämisestä säädetään voimassa olevan sosiaalihuoltolain 13 §:ssä. Koulutustoiminnan järjestämisestä säädetään lisäksi sosiaalihuoltolain 52 §:ssä. Sosiaalihuoltoasetuksen 7 §:n mukaan sosiaalityötä toteutetaan yksilö-, perhe- ja yhdyskuntatyönä sekä hallinnollisena sosiaalityönä ja muin tarpeellisin menetelmin. Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimusta ja koulutusta koskevat perussäännökset olisivat jatkossa järjestämislaissa.

Rakenteellinen sosiaalityö edistää asiakas- ja yhteisötyöstä saatujen kokemusten ja asiantuntemuksen pohjalta ihmisten sosiaaliseen hyvinvointiin vaikuttavien seikkojen huomiointia ottamista kunnassa tapahtuvassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Sosiaalityö on tärkeä osa ehkäisevää sosiaalihuoltoa, ja siinä joudutaan entistä enemmän perehtymään erilaisten yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen sosiaalisiin vaikutuksiin ja kustannuksiin. Olennaista on kiinnittää huomiota esimerkiksi alueiden fyysisen ja sosiaalisen suunnittelun kiinteään yhteyteen. Asiakastyöstä saatavan tiedon lisäksi rakenteellisen sosiaalityön tietotuotannon menetelminä tai tutkimuskohteina voivat olla sosiaalinen raportointi, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja sosiaalitaloudellinen arviointi.

Pykälän 2 momentissa kuvattaisiin rakenteellisen sosiaalityön sisältöä. Rakenteellisen sosiaalityön avulla tuotetaan asiakastyöhön perustuvaa tietoa, joka koskee sosiaalihuollon asiakkaiden tarpeita ja niiden yhteiskunnallisia yhteyksiä sekä sosiaalipalvelujen ja muiden tukitoimien vaikuttavuutta ja vastavuutta asiakkaiden tarpeisiin. Rakenteellinen sosiaalityö tekee näkyväksi sosiaalihuollon asiakkaiden ongelmia, tarpeita ja vahvuuksia ja niiden suhteita yhteisöön ja yhteiskuntaan. Rakenteellisen sosiaalityön avulla saadaan tietoa, joka jäisi muutoin keräämättä, analysoimatta ja hyödyntämättä. Saadun tiedon avulla voidaan kehittää sosiaalihuollon sisältöä, kohdentaa toimenpiteitä vaikuttavasti sekä parantaa sosiaalihuollon ja kunnan muun hyvinvointia edistävän toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös asiakas- ja yhteistyön perusteella valmistella päätöksentekoa varten tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kuntalaisten asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Toimet ja toimenpide-ehdotukset kattaisivat sosiaalihuollon lisäksi muutkin toimet ja toimijat, joilla on vaikutusta kuntalaisten sosiaaliseen hyvinvointiin. Rakenteellisen sosiaalityön avulla sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi kunnan muuta suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa. Kunnan toiminnan kehittämisen lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä näkökulmana on laaja yhteistyö, jossa kehittämisen kohteena ovat myös yritysten ja järjestöjen palvelut ja tukitoimet.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön tulisi sisältyä asiakastyöhön perustuvan tiedontuottamisen lisäksi myös tutkimuksellisen tiedon tuottaminen. Ehdotetussa säännöksessä rakenteellinen työ kytkettäisiin yhteen järjestämislain tavoitteiden ja toteutustapojen kanssa.

8 §. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuoltolain 13 §:n 2 momenttia, päihdehuoltolain 5 §:ää, mielenterveyslain 1 §:ää sekä vammaislainsäädäntöä. Säännöksen tarkoituksena olisi tukea järjestämislain tavoitteiden toteuttamista erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden osalta.

9 §. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lastensuojelulain 7 §:ää ja tukisi järjestämislain tavoitteiden toteuttamista lasten ja nuorten osalta.

10 §. Palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi. Pykälä vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 8 §:ää. Kasvatuksen tukemisella tarkoitetaan laajasti ottaen kaikkia sellaisia eri viranomaisten yhteistyöhön perustuvia toimia, joilla pyritään kehittämään lapsiperheiden ja heidän välittömän arkiympäristönsä mahdollisuuksia edistää lasten suotuisaa kasvua ja kehitystä. On ensiarvoisen tärkeää, että yleiset kaikille tarkoitetut palvelut tukevat lasten kasvatusta. Säännöksen tarkoituksena on, että kaikki ne toimipaikat, joissa muutoinkin tavataan lapsia ja lapsiper-

heitä, voisivat toimia myös vanhempien, huoltajien ja muiden lapsen kasvatuksesta vastaavien henkilöiden tukena lapsen kasvatuksessa. Palvelujen kehittämisen tavoitteena on myös se, että niiden avulla kyetään ajoissa havaitsemaan lapsen erityisen tuen tarve. Säännöksellä pyritään ohjaamaan muun muassa äitiys- ja lastenneuvolassa, päivähoidossa ja koulussa toimivien henkilöiden valmiutta ohjata apua tarvitsevia tarvittaessa erityispalvelujen piiriin. Edelleen pyritään edistämään lasten ja nuorten kannalta mielekkään kasvua ja kehitystä tukevan toiminnan järjestämistä.

3 luku Sosiaalipalvelut

11 §. Tuen tarpeet. Pykälässä säädettäisiin niistä tuen tarpeista, joiden perusteella sosiaalipalveluja on järjestettävä ja 14 §:ssä säädettäisiin näihin tuen tarpeisiin vastaavista sosiaalipalveluista. Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin tarpeesta saada tukea jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen. Jokapäiväiseen elämään katsotaan kuuluvaksi tavanomaisia elämän toimintoja, joilla tarkoitetaan päivittäin tai säännöllisesti toistuvia tavallisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia toimia kuten itsestään huolehtiminen, kotona suoriutuminen, liikkuminen, koulutus, työ, kommunikointi, sosiaaliset vuorovaikutussuhteet ja yhteisöllisyys sekä koulunkäynti, oppiminen ja tiedon soveltaminen. Tarvetta vastaavan tuen tulisi perustua henkilön omien kykyjen ja voimavarojen tunnistamiseen ja mahdollistaa henkilön mahdollisimman itsenäinen ja omaehtoinen toiminta.

Pykälän 2 kohdassa säädettäisiin asumiseen liittyvästä tuen tarpeesta. Asumisen järjestämiseen liittyvällä tuen tarpeella tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilöltä puuttuu asunto tai hän on vaarassa menettää sen taikka hän ei pysty asumaan asunnossaan tai hänen asuinoloissaan on merkittäviä puutteita. Tukea tarvitaan, koska henkilö ei kykene itse tai asumisen järjestämiseen ensisijassa velvollisten asuntoviranomaisten tuella järjestämään itselleen kohtuullisia asuinoloja tai korjaamaan asuinoloissaan olevia puutteita.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentu-

loon sisältää sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan myös mahdollisuuden sellaiseen asumiseen, joka on edellytyksenä henkilön terveyden ja elinkyvyn säilymiselle. Julkisen vallan tehtävä on perustuslain 19 §:n 4 momentin nojalla edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Pykälässä tarkoitettu asumisen järjestämiseen liittyvä tuen tarve voi kytkeytyä erilaisiin tilanteisiin. Kysymys asunnon puutteesta tai sen menetyksen uhasta voi johtua esimerkiksi siitä että henkilön rahat eivät taloudellisten ongelmien tai pienituloisuuden vuoksi riitä asumiseen siihen myönnettävien tukien jälkeenkään. Asunnon menettäminen voi uhata erilaisissa elämäntilanteissa. Vankilasta vapautuminen, nuorten itsenäistymisprosessi, avioero, päihteen käyttö tai mielenterveysongelmat ovat riskitekijöitä. Arjessa suoriutumisen edellyttämän toimintakyvyn heikkeneminen tai muut esteet tai rajoitteet asunnon säilyttämisessä tai sen hankinnassa aiheuttavat tuen tarvetta.

Ikääntymisestä tai vammaisuudesta johtuva toimintakyvyn heikkeneminen voi aiheuttaa sen, että henkilö ei kykene asumaan asunossaan, vaikka asunto lähtökohtaisesti olisi sovelias normaaliin asumiseen. Tällaisissa tilanteissa asumisen järjestäminen voi edellyttää esimerkiksi asunnonmuutostöitä. Asumisen laadun parantaminen ja kotona asumisen tukeminen edellyttää muun muassa esteettömyyteen, turvallisuuteen, toimintakyvyn ylläpitämiseen ja osallisuuteen panostamista.

Tuen tarve asumisen järjestämiseen voi liittyä myös tilanteeseen, jossa henkilön asunto ei terveydellisistä tai turvallisuuteen liittyvistä syistä sovellu asumiseen.

Sosiaalihuollon vastuu asumisen järjestämisessä on pykälässä tarkoitettu viimesijaiseksi siten, että henkilöllä itsellään on ensisijainen vastuu asumisensa järjestämisestä. Sosiaalihuollossa asuminen on yleensä liitännäinen ja alisteinen muille kysymyksille ja niiden johdosta tehtäville toimenpiteille ja interventioille. Asunnon puute tai sen sopimattomuus voi kuitenkin johtaa moniin sosiaalihuollon kannalta keskeisiin ongelmiin, joten tuen asumisen järjestämiseen tulisi olla myös sosiaalihuollon keinovalikoimassa. Lähtö-

kohtaisesti asunnon järjestäminen on kuitenkin asuntoviranomaisten tehtävä.

Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä asumisen järjestämistä koskeva tuen tarve kytkeytyy sosiaalihuoltolain 22—23 §:n asumispalveluja ja vammaispalvelulain palveluasumista ja taloudellisia tukitoimia koskevaan sekä päihdehuolto-, mielenterveys- ja lastensuojelulain sääntelyyn. Sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin taloudellisen tuen tarpeesta. Taloudellisen tuen tarve liittyy tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole riittäviä varoja tai tuloja toimeentulon turvaamiseksi itselleen tai perheelleen, eikä hän omalla toiminnallaan korjata tilannetta, eikä ole oikeutettu saamaan riittäviä varoja muuta kautta. Taloudellisen tuen tarve voi olla tilapäistä tai pidempiaikaista.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulonturvaan. Hyvinvointivaltioon kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulonturva sellaisissa tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyypillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Tätä velvoitetta on toteutettu muun muassa sairausvakuutusta, eläkkeitä, työttömyysturvaa ja perhe-etuuksia koskevalla sääntelyllä. Nämä etuudet ovat ensisijaisia suhteessa sosiaalihuollolle kuuluvaan taloudelliseen tukemiseen.

Sosiaalihuollon toimiin nähden ensisijaisia ovat myös henkilöön nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpito. Puolisoiden välisestä elatusvelvollisuudesta säädetään avioliitolain (234/1929) 4 luvussa. Sen nojalla kummankin puolison tulee kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisoiden elatukseen. Elatus käsittää puolisoiden

yhteisten sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen.

Lapsen elatuksesta annetussa laissa säädetään lapsen oikeudesta riittävään elatukseen. Lain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä seikat, joiden johdosta vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset. Lain 3 §:n mukaan lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy, kun hän täyttää kahdeksantoista vuotta koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia koskevia mahdollisia poikkeuksia lukuun ottamatta. Elatustukilain (580/2008) 6 §:ssä säädetään muun muassa elatusavun laiminlyöntiin, elatusvelvollisen puutteelliseen elatuskykyyn ja isyyden vahvistamattomuuteen liittyvistä tilanteista, joissa lapsella on oikeus elatustukeen elatuksen turvaamiseksi.

Sosiaalihuollon rooli taloudellisen tuen tarpeeseen vastaamisessa on tarkoitettu viimesijaiseksi tilanteisiin, joissa henkilö ei kykene turvaamaan omaa tai perheensä toimeentuloa ansiotyön, yrittäjätoiminnan tai toimeentuloa turvaavien ensisijaisten etuuk-sien avulla, hänellä ei ole varoja toimeentu-lonsa turvaamiseksi eikä hänen toimeentu-lonsa tule turvatuksi häneen nähden elatus-velvollisen henkilön tuella. Yksilön toimeen-tuloa voidaan sosiaalihuollossa tukea palve-lujen ohella toimeentulotuella ja sosiaalisella luototuksella.

Tulojen tai varojen puute on sidottu riittä-vään toimeentuloon. Riittävyys ei ole yksise-litteinen käsite, vaan sen voi ymmärtää eri laajuisena riippuen henkilön kokemista tar-peista. EU:n köyhyydenvastaisen verkoston julkaisussa *Adequacy of minimum income in the EU (European Anti Poverty Network 2010)* on arvioitu vähimmäistulojen riittä-vyyttä. Julkaisun perusteella riittävät vähim-mäistulot ovat sellaiset, jotka estävät köy-hyyttä ja syrjäytymistä ja takaavat haavoitu-ville henkilöille pitkällä tähtäimellä turvalli-

suutta, jota he tarvitsevat työmarkkinoille pääsemiseksi sekä sosiaaliseen osallistumi-seen. Niiden tarkoituksena on myös helpottaa henkilön ansaintaa jatkossa. Lisäksi riittävät vähimmäistulot vahvistavat sellaisten henki-löiden osallisuutta, joilla ei ole työtä saatavil-la tai työllistyminen ei ole vaihtoehto. Eri-tyislainsäädännössä voidaan lisäksi tarkentaa riittävyysarviointia koskevia kriteereitä.

Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsää-dännössä taloudellisen tuen tarpeesta on säännelty muun muassa toimeentulotuesta ja sosiaalisesta luototuksesta annetuissa laeissa.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin tuen tar-peesta sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Osallisuuden edistämisellä on keskeinen merkitys syrjä-ytymisen torjumisessa. Sosiaalinen syrjäyty-minen liittyy tilanteisiin, joissa henkilö on vaarassa joutua tai on jo joutunut sosiaalisten suhteiden ulkopuolelle.

Syrjäytymiskehitystä edistävät riskitekijät voivat liittyä esimerkiksi henkilön vammasta, sairaudesta, ikääntymisestä, päihteiden käy-töstä, mielenterveysongelmista tai pitkäai-kaistyöttömyydestä aiheutuneeseen toiminta-kyvyn heikkenemiseen. Työmarkkinoilta ulosjoutuminen ja työttömyyden pitkitty-minen lisäävät riskiä syrjäytymiseen. Myös elämän muutosvaiheet kuten parisuhteen päättymisen, oppivelvollisuuden päättymi-nen tai koulutuksen keskeytyminen, konkurs-si tai vankilasta vapautuminen voivat olla ti-lanteita, joissa henkilön osallisuuden tukemi-nen edellyttää erityisiä toimia syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Kiusaaminen ja syrjinnän kohteeksi joutuminen altistaa syrjäytymiselle samoin päihdeongelma. Pelkän sosiaaliturvan varassa elävillä henkilöillä on suuri riski syr-jäytyä. Kaikki eivät saa työstä riittävää toi-meentuloa esimerkiksi korkean iän, sairau-den, työttömyyden, vamman, opiskelun, kun-toutuksen tai lasten hoidon takia. Huolena on syrjäytymisen siirtyminen yli sukupolvien. Sosiaaliryhmien välinen elinajan ero on Suomessa kasvanut. Esimerkiksi 35-vuotiaat ylempiin toimihenkilöihin kuuluvat miehet saattoivat vuosituhannen vaihteessa odottaa elävänsä keskimäärin kuusi vuotta pitempään kuin samanikäiset työntekijämiehet. Sosio-ekonomisilla tekijöillä on johdonmukainen ja selvä yhteys keskeisiin terveyden osoittimiin

ja huonon terveyden riskitekijöihin. Erityisen tärkeää on torjua lasten ja nuorten riskiä syrjäytyä. Peruskoulun koulupudokkuus, peruskoulun jälkeisen koulutuksen ulkopuolelle jääminen, pitkäaikainen työttömyys, toimeentulotukiasiakkuus, asunnottomuus sekä näistä seuraava elämänhallinnan heikkeneminen näkyy nuorten syrjäytymisenä ja pahoinvointina. Lasten ja nuorten kohdalla on tärkeää vahvistaa sosiaalihuollon yhteistyötä erityisesti koulutoimen ja nuorten osalta työ- ja elinkeinohallinnon kanssa.

Erityisen ryhmän osallisuuden tukemisen ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta muodostavat maahanmuuttajat, joiden edellytyksiin osallistua yhteiskuntaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kielellä on keskeinen merkitys mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa ja kiinnittyä yhteisöihin. Puutteet lukua kirjoitustaidossa tai riittämätön suomen- tai ruotsin kielen osaaminen heikentävät työ- ja koulutusmahdollisuuksia.

Viranomaisten yhteistyöllä on syrjäytymisen torjunnassa merkittävä rooli. Sosiaalihuollossa osallisuutta vahvistavien palvelujen turvaaminen on tärkeää.

Tarvittava tuki syrjäytymisen ja ulkopuolisuuden torjumiseen tarkoittaa esimerkiksi henkilön ohjaamista hänen kannaltaan mielekkääseen hyvinvointia edistävään toimintaan sekä toimintamahdollisuuksien ja elämänhallinnan vahvistamista ja tukemista.

Syrjäytymiseen liittyvä tuen tarve kytkeytyy voimassa olevassa lainsäädännössä konkreettisimmin erityislakien sääntelyyn, joilla tuetaan eri syistä syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden osallisuutta. Tällaisia sääntelyä on muun muassa kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa. Lisäksi sosiaalihuoltolaki sisältää vammaisten työtoimintaa ja työllistymistä edistävää toimintaa koskevat säännökset. Työelämäosallisuutta ja vammaisia koskevaa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä kaltoinkohtelusta aiheutuvasta tuen tarpeesta. Lähisuhde- tai perheväkivallasta aiheutuva tuen tarve määritellään kytkeytyväksi sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilö on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa taikka altistunut sen vaikutuksille per-

heessään tai lähipiirissään. Lähisuhde- ja perheväkivaltaa esiintyy monissa muodoissa: fyysisenä, psyykkisenä, sosiaalisena, taloudellisenä ja seksuaalisena väkivaltana. Fyysinen väkivalta voi olla esimerkiksi lyömistä, potkimista, repimistä tai tönimistä. Psyykkiseen väkivaltaan liittyy toisen henkilön uhkailua, vähättelyä, nimittelyä ja pilkkaamista. Sosiaalinen väkivalta kattaa liikkumisen rajoittamisen ja eristämisen siten, että esimerkiksi mahdollisuus tavata ystäviä tai osallistua harrastuksiin kapeutuu. Taloudellinen väkivalta kohdistuu esimerkiksi puolison varallisuuden ja omaisuuden käyttämiseen omiin tarkoituksiin. Seksuaalisessa väkivallassa on ahdistelua ja toisen osapuolen pakottamista seksuaaliseen kanssakäymiseen vastoin hänen tahtoaan.

Kaltoinkohtelu voi olla teko tai tekemättä jättäminen (laiminlyönti), mutta se aiheuttaa kärsimystä, tuskaa, vahinkoa ja vaaraa henkilön hyvinvoinnille. Laiminlyönti voi tapahtua joko kotona tai laitoksessa, jos henkilö on läheisten tai muiden henkilöiden avusta riippuvainen. Tavallisimmin kaltoinkohtelusta ja laiminlyönnistä puhutaan ikääntyneiden yhteydessä mutta se voi koskettaa ketä tahansa toisen avusta riippuvaista henkilöä. Kaltoinkohteluun syyllistyvä on usein uhrin lähipiiristä tuleva henkilö, joka käyttää hyväkseen uhrin hänestä riippuvaista asemaa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan osalta on esitetty kolme kehityssuuntaa, joihin tulisi puuttua (Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma; Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5). Ensiksikin, seksuaalinen väkivalta tai ainakin sen ilmituleminen näyttää yleistyneen. Toiseksi, vakavaa, henkirikoksiin päätyvää parisuhdeväkivaltaa ei ole pystytty vähentämään riittävässä määrin, sillä parisuhteessa tapahtuvien tappojen osuus naisten väkivaltakuolemista on pysynyt vakaana. Kolmanneksi, naisia, jotka ovat kokeneet entisessä parisuhteessaan väkivaltaa, on lukumääräisesti entistä useampia.

Koska väkivallan tekijä on läheinen, tavallisesti puoliso, ja väkivalta on usein toistuvaa ja pitkäkestoista, teon vaikutukset ovat traumatisoivia. Tuen tarve tarkoittaa yleensä suojan, turvan ja kriisiavun tarvetta. Uhrin tuen tarve voi väkivallan aiheuttamien fyysisten ja

henkisten vammojen hoitamisen lisäksi liittyä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen, esimerkiksi avun järjestämiseen lasten huoltoon ja tapaamiseen liittyvissä asioissa erotilanteissa, toimeentuloon ja asumisen järjestämiseen. Väkivallan uhri voi olla niin traumatisoitunut, ettei hän kykene yksin selviytymään käytännön järjestelyistä.

Kohta kattaisi myös tilanteet, joissa henkilö altistuu väkivallalle, vaikka ei sitä itse kokiakaan. Altistuminen tarkoittaa väkivallan näkemistä tai kuulemistä, pelossa elämistä. Mikäli tällainen tilanne synnyttää henkilölle tuen tarpeen, myös siihen tulee vastata. Lapselle, joka altistuu väkivallalle kotona toisen aikuisen ollessa väkivaltainen toista aikuista kohtaan, seuraukset voivat olla yhtä vakavia kuin, jos hän olisi itse väkivallan kohteena. Suomen allekirjoittama (2011) Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastustamiseksi annettu Euroopan Neuvoston yleissopimuksen 26 artikla edellyttää, että suojaja- ja tukipalvelujen järjestämisessä on otettava huomioon lapset, jotka ovat joutuneet todistamaan väkivaltaa toista vanhempaansa kohtaan.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvan tuen tarpeen yhteydessä olisi huomioitava henkilön asemaan liittyvät erityistekijät. Erityisiä tarpeita voi olla esimerkiksi henkilöillä, joilla on koetun lähisuhdeväkivallan lisäksi muu erityisen tuen tarve esimerkiksi alentuneen fyysisen -, psyykkisen- tai kognitiivisen- toimintakyvyn, vammaisuuden, maahanmuuttajan heikon kotoutumisen, mielenterveys- tai päihdeongelmien vuoksi.

Ruotsin sosiaalihuoltolaissa (SoL 2001:453) lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokenut määritellään rikoksen uhriksi, joka tarvitsee erityistä apua ja tukea. Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole lähisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvää erityissääntelyä, vaan tarvetta on lähestytty yleislainsäädännön sekä päihde-, mielenterveys- ja lastensuojelu-, sääntelyn kautta. Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti vuodesta 2015 valtio vastaa turvakotipalvelusta aiheutuvista kustannuksista. Vireillä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvakodeista ja valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle. Esitys liittyy

valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitus käsitellä sen yhteydessä.

Äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvällä tuen tarpeella tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilöä tai perhettä on kohdannut äkillisesti ja odottamatta jokin heidän kannaltaan merkitävä ja kielteinen tapahtuma. Tästä säädetään pykälän 6 kohdassa. Yksilön tai perheen näkökulmasta äkillinen kriisi voi olla esimerkiksi oma tai läheisen vakava sairastuminen, onnettomuus tai kuolema, tulipalo, henkilöön tai perheeseen kohdistuva muu kuin perhe- tai lähisuhdeväkivaltaan liittyvä väkivallan teko, rikos tai työn menettäminen.

Kriisissä on kyse tilanteesta, jossa ihmisen aikaisemmat kokemukset ja keinot eivät riitä tilanteen tai tapahtuman ymmärtämiseen ja psyykkiseen hallitsemiseen. Jaottelu kriisityyppeihin perustuu ihmisen biologisiin, automaattisesti laukeaviin keinoihin suojautua erilaisissa rasisitilanteissa. Kriisit voidaan jakaa kehityskriiseihin, jotka ovat normaalisti kehitykseen ja elämäntilanteeseen kuuluvia tilanteita, esimerkiksi sisaruksen syntymä, elämäntilanteisiin, elämäntilanteeseen kuuluvia, pitkäkestoisia rasisitilanteita, joita ei satu kellekään, esimerkiksi perheenjäsenen vakava sairastuminen ja äkillisiin kriiseihin. Äkillisissä kriiseissä aiheuttajana on äkillinen, odottamaton, epätavallisen voimakas tapahtuma, joka tuottaa huomattavaa kärsimystä.

Äkilliseen kriisitilanteeseen liittyvässä tuen tarpeessa on aina kyse tuen tarpeesta sellaisessa muutoksessa, jonka jälkeen yksilön tai perheen elämä ei palaa enää entisellään. Äkillisiin muutostilanteisiin joudutaan sopeutumaan eikä omalla päätöksenteolla pysty vaikuttamaan tapahtuneeseen. Muutos tuo usein mukanaan ahdistusta, pelkoa ja mahdollisesti syyllisyyttä. Tuen tarpeessa oleva voi kokea itsensä neuvottomaksi ja toimintakyvyttömäksi, kokonaisvaltaisesti turvottomaksi. Tällaisissa tilanteissa sosiaalihuollolla on rooli sen alueelle ja osaamiseen kuuluvissa toimissa, kuten sosiaalipäivystyksen toteuttamisessa, sosiaalityössä, sosiaalisessa kuntoutuksessa, suoriutumisen ja osallistumisen tukemisessa sekä esimerkiksi psykososiaalisen tuen palveluissa ja onnettomuuden johdosta hätään joutuneiden huollossa ja majoituksessa. Muilla toimijoilla on oma vastuu

niiden alueelle ja osaamiseen kuuluvissa asioissa.

Pykälän 7 kohdassa säädettäisiin lapsen tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin liittyvästä tuen tarpeesta. Tuen tarve voi toteutua erilaisissa tilanteissa. Perusteena voivat olla joko lapsen tai lapsen perheen tilanteeseen liittyvät tekijät. Lähtökohtana tuen tarpeen tarkastelussa on kuitenkin aina lapsi ja lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen tukemista on aina arvioitava lapsen etu huomioiden. Lapsen tuen tarvetta selvitettyä ja arvioitaessa huomiota tulisi aina kiinnittää lapsen ikä- ja kehitystasoon ja vastata tuen tarpeisiin sen mukaisesti.

Lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun ja kehityksen tukemisen lähtökohta on perustuslain 19 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen sääntelyssä. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perheen merkitystä korostetaan lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville henkilöille. Vanhemmilla ja huoltajilla on siten ensisijainen oikeus ja vastuu lapsen huolenpidosta ja kasvatuksesta, mutta heillä on myös oikeus saada tukea tähän tehtävään.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin esitöiden mukaan lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina, minkä vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Säännös sisältää myös yleisemmin ajatuksen turvallisista kasvuoloista ja korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Erilaiset perheet voivat tarvita tukea. Perhekäsityksestä vallitsee erilaisia näkemyksiä eikä perheelle ole lainsäädännössä tunnustettu yhtä täsmällistä määritelmää. Lakiehdotuksessa perhe-käsite on tarkoitettu ymmär-

rettäväksi varsin laajana huomioiden perheiden moninaistumisen. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa erilaisiin tarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota. Esimerkiksi yksinhuoltaja- ja uusperheiden osuus kaikista lapsiperheistä on kasvanut. Myös maahanmuuttajataustaisten ja monikulttuuristen perheiden määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tämä edellyttää uusia toimintakäytäntöjä lapsiperheiden palvelujen ja kodin välisessä yhteistyössä. Erityisiä tarpeita on myös monikkoperheissä, monilapsisissa perheissä ja perheissä, joissa on vammainen tai pitkäaikaissairas lapsi tai vanhempi. Niissä tuen tarve on suurempi ja vanhemmuuteen kohdistuu usein enemmän fyysisiä, psyykkisiä, taloudellisia ja sosiaalisia paineita. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden lapsiperheiden tarpeisiin ja toiveisiin tulisi sosiaalihuoltoa toteutettaessa kiinnittää huomiota. Tuen tarvetta määriteltäessä tulisi ottaa huomioon paitsi lapsen vanhemmat ja huoltajat myös muut lapsen huolenpidosta vastaavat henkilöt sekä lapsen sisarukset.

Säännöksen 7 kohdassa tarkoitettut tilanteet voivat liittyä esimerkiksi perheen äkillisiin elämänmuutoksiin, kuten lapsen syntymään taikka perheenjäsenen sairastumiseen. Kyse voi olla myös jo pidempään jatkuneesta perheestä kuormittavasta tilanteesta, kuten perheenjäsenen sairaudesta tai muusta syystä aiheutuvasta toimintakyvyn alenemisesta, arjen kiireestä ja rasituksesta seuraavista vanhemmuutta kuormittavista liiallisista vaatimuksista, parisuhdeongelmista taikka muista perheessä ilmenevistä ristiriitatilanteista. Kyse voi varhaisessa vaiheessa olla kevyestä ohjauksen, neuvonnan ja avun tarpeesta. Pidempään jatkuneena tarve voi edellyttää useita pitkäkestoisia palveluja. Lähtökohtana on pyrkiä tukemaan koko perheen voimavaroja riittävän varhaisessa vaiheessa lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen turvaamiseksi.

Pykälän 8 kohdan mukainen toimintakyvyn liittyvä tuen tarve voi aiheutua esimerkiksi henkilön vammasta, sairaudesta, ikääntymisen ja sairauksien mukanaan tuomasta voimien ja koordinaation heikkenemisestä, päihteiden käytöstä sekä mielenterveysongelmista. Toimintakyvyn rajoitteet eivät jatkua väestössä tasaisesti. Toimintakyvyn

liittyvä tuen tarve lisääntyy yleensä iän myötä. Vammaiset henkilöt voivat tarvita koko elämänsä eriasteista tukea toimintakykynsä liittyen. Tietyissä tilanteissa toimintakyvyn alenemaan voivat kytkeytyä myös elämänhallintaan liittyvät ongelmat. Esimerkiksi päihteiden käyttö voi heikentää psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä aiheuttamalla poikkeavuutta stressinhallintaan, joustamattomuutta käyttäytymismalleihin ja palkitsevien tuntemusten heikkenemistä. Noin puolella päihdehoitoa aloittavista henkilöistä on kognitiivisia puutoksia. Päihderiippuvaisella henkilöllä päihteiden käyttö hallitsee elämää ja siitä irrottautuminen vaatii monenlaisten elämänhallinnan keinojen opettelua ja omaksumista.

Pykälän 9 kohdassa säädettäisiin muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvästä tuen tarpeesta. Toimintakyvyllä tarkoitetaan ihmisen suoriutumista erilaisista arkielämän tehtävistä. Pykälän 8 kohdassa mainittujen seikkojen lisäksi toimintakykyyn voivat vaikuttaa esimerkiksi väkivalta ja kaltoinkohtelu. Toimintakykyyn liittyvä tuen tarve on määritelty yleisesti tarkoituksena kattaa laajasti erilaisia toimintakykyä rajoittavia tai alentavia tilanteita. Toimintakykyyn liittyvät tuen tarpeet on kytketty tilanteisiin, joissa henkilö ei fyysisestä, psyykkisestä, kognitiivisesta tai sosiaalisesta syystä aiheutuen suoriudu itsenäisesti jokapäiväisen elämän toiminnoista. Henkilön toimintakyvyn aleneminen voi aiheutua yhdestä tai samanaikaisesti useammasta syystä.

Toimintakyvyn fyysinen ulottuvuus kattaa esimerkiksi kyvyn liikkua, nähdä ja kuulla. Se liittyy siten kiinteästi henkilön kykyyn suoriutua päivittäisistä perustoiminnoista kuten syömisestä, pukeutumisesta, peseytymisestä ja wc-käynneistä, mutta myös arjen toimintojen suorittamiseen, kuten kotiaskareiden hoitoon ja kodin ulkopuolella tapahtuvaan asiointiin, työelämään, opiskeluun ja harrastuksiin. Toimintakyvyn psyykkinen ulottuvuus liittyy henkilön elämänhallintaan, tyytyväisyyteen, mielenterveyteen ja henkiin hyvinvointiin. Psyykkinen toimintakyky käsittää esimerkiksi itsearvostukseen, mielialaan ja henkisiin voimavaroihin liittyviä tekijöitä. Kognitiivinen eli tiedollinen ulottu-

vuus puolestaan tarkoittaa kykyä ajatella, ymmärtää, oppia ja muistaa. Se vaikuttaa ajattelun nopeuteen, keskittymiseen, tarkkaavaisuuteen, hahmottamiseen ja kielenkäyttöön sekä kykyyn käsitellä tietoa ja ratkaista ongelmia. Sosiaalinen ulottuvuus liittyy henkilön kykyyn toimia ja olla sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa. Pykälässä tarkoitettujen toimintakyvyn ulottuvuuksien lisäksi ihmisten suoriutumiseen vaikuttaa kiinteästi hänen elin- ja toimintaympäristönsä sekä taloudellisten tekijöiden mahdollisesti asettamat rajoitukset.

Toimintakyvyn arvioinnissa voi hyödyntää kansallisen asiantuntijaverkoston toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin yhdenmukaisuuden ja laadun tueksi kehittämää toimintakyvyn mittaus- ja arviointimenetelmien sekä suositusten TOIMIA-tietokantaa. Toimintakykyyn liittyvä tuen tarve kytkeytyy laajasti voimassa olevan sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuoltoa ohjaavan erityislainsäädännön säännöksiin. Sosiaalihuoltolain 20—21 §:t kattavat kotiin annettavat palvelut, joilla vastataan alentuneesta toimintakyvystä aiheutuvaan tarpeeseen saada apua suoriutuakseen tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvista tehtävistä ja toiminnoista. Toimintakyvyn alenema yhdistyy myös sosiaalihuoltolain 22—23 §:n asumispalveluihin ja 24 §:n laitoshuoltoon, 25 §:n perhehoitoon ja 27 d—e §:n vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja työtoimintaan sekä vammaisia henkilöitä, päihteiden käyttäjiä ja omaishoidettavia koskevaan erityislainsäädäntöön. Myös sosiaalityötä koskeva 18 § kytkeytyy henkilön kykyyn suoriutua.

Omaisien tai läheisen tuen tarpeella tarkoitettaisiin kahdenlaisia tilanteita, jotka molemmat kytkeytyvät henkilön jaksamisen tukemiseen ja toimintakyvyn turvaamiseen.

Tuen tarve voisi aiheutua siitä, että henkilö hoitaa, ohjaa, tukee tai valvoo sairasta, vammaista tai iäkästä omaistaan tai läheistään päivittäin tai tähän verrattavalla tavalla muutoin jatkuvasti. Kyse voi olla perheen sisäisestä toiminnasta, mutta huolenpitovastuussa voi olla myös henkilö, jolla ei ole lähisukulais- tai aviosuhdetta hoidettavaan. Huolta pitävä henkilö voi olla avopuoliso tai lähiystävä. Henkilö tukee ja hoivaa omaistaan tai läheistään sen sijaan, että kyseinen omainen tai

läheinen olisi laajemmin muiden sosiaalipalvelujen asiakkaana. Tuen tarve olisi tarkoitettu kattamaan niin omaishoitolaian mukaista tukea saavien henkilöiden omaiset ja läheiset kuin myös ne henkilöt, jotka vastaavalla tavalla huolehtivat omaisestaan ilman kyseistä tukea. Suurin osa omaisten ja läheisten antamasta avusta, hoidosta ja huolenpidosta tapahtuu nykyisen omaishoidon tuen ulkopuolella.

Perheiden ja omaisten kykyä kantaa vastuuta iäkkäistä, sairaista ja vammaisista omaisistaan osana tuki- ja palveluverkon kokonaisuutta on lähitulevaisuudessa entistäkin tärkeämpää palvelutarpeiden ja palvelujen kustannusten kasvaessa väestön ikääntymisen vuoksi. Omaisten ja läheisten apua ja huolenpitoa tarvitaan kotona asumisen mahdollistamiseksi avopalvelujen tuella.

Tuen tarpeiden taustalla olevat syyt voivat olla seurausta esimerkiksi hoitajan omasta ikääntymisestä johtuvasta toimintakyvyn heikkenemisestä (esimerkiksi puoliso-omaishoitajat), työn ja hoivaamisen yhteensovittamisen vaikeuksista (työssäkäyvät omaishoitajat), hoidettavan henkilön tilanteiden tai tilan muutoksista, levon puutteesta ja uupumisesta, sairauksista, mielenterveyden horjumisesta, päihdeongelmasta tai hoidossa tarvittavien tietojen ja taitojen puutteesta.

12 §. Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin jokaisen kunnassa oleskelevan henkilön oikeudesta kiireelliseen sosiaalihuoltoon. Säännöksen mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä olisi oikeus saada kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalveluja oleskelukunnalta siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuisi. Myös nykyisessä sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollon järjestämisvastuussa noudatetaan oleskeluperiaatetta sosiaalihuollon tarpeen ollessa kiireellistä. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilön oikeus saada riittävät sosiaalipalvelut kytkeytyy henkilön kotikuntaan. Yleinen säännös sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllisestä soveltamisalasta olisi 58 §:ssä.

Poikkeuksena muiden sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon tukitoimien henkilöllisestä soveltamisalasta toimeentulotuen myöntämisestä säädettäisiin erikseen toimeentulotuesta

annetussa laissa. Kyseisen lain 14 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Toimeentulotuki ei siten ole sidottu henkilön asuinkuntaan.

13 §. Lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen. Pykälässä säädettäisiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamisesta. Pykälän 1 momentti vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 3 a, 34, 35 ja 36 §:ssä sekä 11 §:n 1 momentissa olevaa sääntelyä. Lastensuojelun selvitysryhmän esityksen mukaisesti ehkäisevää lastensuojelutyötä koskevat normit siirrettäisiin sosiaalihuollon yleislainsäädäntöön.

Lastensuojelulain 34 ja 36 §:n mukaisesti kunnalla on velvollisuus järjestää lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut sekä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämätön päivähoito. Vastaavan säännöksen ottaminen ehdotettuun lakiin merkitsisi käytännössä sitä, että edellytysten täytyessä lapsella ja hänen perheellään olisi oikeus saada ehdotetun lain 14 §:ssä tarkoitettuja palveluja ilman että perheeltä edellytettäisiin lastensuojelun asiakkuutta. Palveluja olisi järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Muotoilu vastaa voimassa olevaa lastensuojelulain 11 §:n 1 momenttia. Arvio lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömistä palveluista kirjattaisiin 39 §:n mukaisesti asiakassuunnitelmaan. Sosiaalihuollon palveluista tulisi tehdä valituskelpoinen päätös siten kuin 45—46 §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentissa todettaisiin ehkäisevien palvelujen tarkoitus. Tarkoituksena on tukea lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

14 §. Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut. Pykälässä määriteltäisiin, mitkä ovat niitä sosiaalipalveluja, joilla voidaan vastata 11 §:n mukaisiin tuen tarpeisiin. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon laissa tarkemmin määriteltävistä palveluista. Pykälässä nimenomaisesti mainittujen palvelujen lisäksi kunta voisi järjestää myös muita asiakkaan tarpeisiin vastaavia palveluja. Pykälän 2 momentti sisältäisi luettelon muista laeista, joissa säädetään kunnallisista sosiaalipalveluista.

15 §. Sosiaalityö. Pykälässä määriteltäisiin sosiaalityön sisältö. Sosiaalityöllä tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen tuen tarpeen arviointiin pohjautuvaa kokonaisvaltaista asiakas- ja asiantuntijatyötä ja sen yhteensovittamista muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa. Sosiaalityöllä vähennetään sosiaalisia ongelmia sekä vahvistetaan hyvinvointia, yhteisöjen toimivuutta ja ihmisten toimintamahdollisuuksia heidän elinympäristöissään.

Nopean yhteiskunnallisen muutoksen ja eriarvoistumisen myötä sosiaalityön rooli korostuu, ja sen merkitys vaikeisiin elämäntilanteisiin, sosiaalisiin ongelmiin ja syrjäytymisriskeihin vastaavana ammatillisena muutostyönä sekä sosiaalisia epäkohtia, ihmisten tarpeita ja organisaatioiden toimintaongelmia esiin nostavana raportoijana ja kehittäjänä kasvaa. Sosiaalityötä voidaan toteuttaa itsenäisenä palveluna tai osana muita palveluja. Kyse on sosiaalisia ongelmia ehkäisevästä, vähentävästä tai poistavasta asiantuntijatyöstä, jota tehdään yksilöiden, perheiden, yhteisöjen ja rakenteiden tasolla. Sosiaalityön perustana ovat ihmisoikeudet ja yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Toiminnassa korostuu kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen osaaminen, joka mahdollistaa niin erilaisten ongelmatilanteiden analyttisen jäsentämisen ja kestävien ratkaisujen hakemisen niihin kuin vaikuttavan sosiaalisen raportoinnin ja sosiaalialan pitkän kehittämisen.

Yksittäisillä interventioilla ei usein voida vaikuttaa pitkäaikaisiin ja syviin ongelmiin, vaan tarvitaan pitkäjänteistä sosiaalityötä ihmisten elinympäristöissä. Tavoitteena on luoda, palauttaa ja ylläpitää ihmisten omaehtoisen selviytymisen, hyvän elämänlaadun ja elämänhallinnan edellytyksiä, ehkäistä syrjäytymistä, tukea asiakkaiden myönteisiä elämänvalintoja sekä täysivaltaista yhteiskunnan jäsenyyttä. Vahvalla sosiaalityöllä voidaan varmistaa se, että myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset, jotka eivät välttämättä osaa itse apua pyytää, saavat tarvitsemansa avun ja tuen.

Sosiaalityön asiakkailla on usein erityisesti työllistymiseen, kouluttautumiseen ja kuntoutumiseen liittyviä tarpeita, ja työlle on ominaista laajamittainen verkostotyöskentely muiden viranomaistahojen ja toimijoiden

kanssa. Monet asiakkaat tarvitsevat työllisyys-, asumis-, terveys- ja päihdepalveluja, joiden tulisi toimia kokonaisvaltaisesti yhdessä asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi. Perhekohtaisessa sosiaalityössä erityinen huomio on kiinnitettävä lasten sosiaalisen turvallisuuden varmistamiseen ja vanhemmuuden tukemiseen. Jos alaikäisten lasten vanhemmat ovat sosiaalityön asiakkaina, on syytä aina kiinnittää erityistä huomiota myös lasten hyvinvoinnin ja toimintamahdollisuuksien turvaamiseen. Yhteistyö mm. varhaiskasvatuksen ja koulun kanssa on tällöin tärkeää.

Sosiaalityöllä on keskeinen koordinoiva rooli eri toimijoiden tarjoaman tuen ja palvelujen yhteen sovittajana siten, että voidaan rakentaa toimivia kokonaisuuksia asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi pistemäisten erillispalvelujen sijaan. Mutkikkaiden tilanteiden ratkaisemiseksi on olennaista käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö, joka kannustaa asiakasta toimijuuteen yhteiskunnassa.

16 §. Sosiaaliohjaus. Sosiaaliohjauksen merkitys on kasvanut palvelujärjestelmien laajetessa ja eriytyessä. Palveluja hakevat henkilöt tarvitsevat yhä useammin henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa käytettävissä olevista palveluista, niiden saamisen ehdoista sekä tukea myös palvelujen ja etuuksien hakemisessa ja käyttämisessä. Monet tarvitsevat ohjausta ja tukea myös arkielämän sujumiseksi; joskus avun tarpeessa oleva asiakas on haettava kotoaan ja saatettava tarvittavien palvelujen ja toimintojen piiriin. Esimerkiksi koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääneet nuoret ja mielenterveyskuntoutujat saattavat tarvita pitkäjänteistä ohjausta päästäkseen elämässä eteenpäin. Sosiaaliohjauksessa onkin olennaista tunnistaa asiakkaan elämäntilanne sekä hänen voimavarojensa ja toimintamahdollisuuksiensa osa-alueet. Keskeistä työssä on asiakkaan joustava kohtaaminen, tuki ja motivointi itsenäiseen suoriutumiseen. Työ on vuorovaikutuksellista yksilöiden, perheiden, ryhmien ja yhteisöjen osallisuuden, elämänhallinnan ja sosiaalisen toimintakyvyn tukemista. Lisäksi se edellyttää sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien tuntemusta.

Sosiaaliohjausta on käytetty tuloksekkaasti lastensuojelutyössä. Myös aikuissosiaalityös-

sä sekä työparityöstä että itsenäisesti toteutusta sosiaaliohjauksesta on hyviä kokemuksia. Tarkoituksena on, että sosiaaliohjauksesta tulisi jatkossa keskeinen työmuoto koko sosiaalihuollon kentällä.

17 §. Sosiaalinen kuntoutus. Sosiaalisella kuntoutuksella vahvistetaan henkilön kykyä selviytyä arkipäivän toiminnoista, vuorovaikutussuhteista ja oman toimintaympäristönsä rooleista. Sosiaalinen kuntoutus on osa monialaista kuntoutusjärjestelmää ja sitä on toteutettava tiiviissä yhteistyössä lääkinnällisen, ammatillisen ja kasvatuksellisen kuntoutuksen kanssa. Kun asiakkaan tarvetta sosiaaliseen kuntoutukseen arvioidaan, on olennaista selvittää aina myös hänen tarpeensa ja mahdollisuutensa saada kuntoutusta terveyspalvelujärjestelmässä, työ- ja elinkeinohallinnossa, opetushallinnossa, eläke- ja sosiaalivakuutusjärjestelmässä, tapaturma- ja liikennevakuutuksessa, veteraanien kuntoutuksessa tai järjestöjen kuntoutus- ja sopeutumisvalmennustoiminnassa. Sosiaalisen kuntoutuksen kokonaisuuteen yhdistetään tarvittaessa päihde- ja/tai mielenterveyshoito sekä muut tarvittavat palvelut ja tukitoimet yli sektorirajojen.

Sosiaalinen kuntoutus perustuu aina asiakkaan toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen erityisosaamista vaativat asiakastilanteet eivät yleensä parane yksittäisellä toimenpiteellä tai interventiolla. Ne ovat usein syntyneet pitkän ajan kuluessa ja myös niiden korjaaminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Sosiaalisen kuntoutuksen taustalla on ymmärrys kokonaisvaltaisen työskentelyn välttämättömyydestä silloin, kun ongelmat ovat kasautuneet ja pitkittyneet tai kun sosiaalisen kuntoutuksen toimenpiteet ovat välttämättömiä/tarpeellisia henkilön sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaalisessa kuntoutuksessa on huomioitava esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden seuraukset, hahmotus- ja oppimishäiriöt, vammaisuudesta sekä mielen-terveys- ja käyttäytymishäiriöistä johtuvat sosiaalisen kuntoutuksen tarpeet sekä väkivaltakokemukset.

Sosiaalisessa kuntoutuksessa yksilöllinen tuki yhdistyy toiminnallisuuteen. Osallistuminen on osa kuntoutusta, kun se on tavoit-

teellista ja kuuluu sovittuun suunnitelmaan. Tavoite määrittelee missä, miten ja kuka sosiaalisen kuntoutuksen toiminnallista osuutta toteuttaa. Tavoite voi olla arkielämän taitojen oppimista, päihteettömän arjen hallintaa, koulutukseen tai työhön tarvittavien asioiden harjoittelua tahi tukea ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen välineitä voivat olla yksilöllinen psykososiaalinen tuki ja lähi-työ (kotikäynnit, mukana kulkeminen, kasvatuksellinen tuki omien asioiden hoitamiseen), erilaiset toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, työtoiminta sekä kaikki asiakkaalle tarjottavat palvelut ja tukitoimet osana sovittua suunnitelmaa.

Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on edistää kaikkien yhteiskunnan jäsenten yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä niihin vuorovaikutussuhteisiin, toimintoihin ja rakenteisiin, jotka muodostavat jokapäiväisen elämän perustan; periaatteena on yksilön integroituminen yhteiskuntaan kykyjään ja suoriutumistaan vastaavalla tavalla. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorisotakuun toteuttamista tukemalla nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näissä keskeyttämistä. Lakiin sisältyvä nuorisopalvelutakuu koostuu omatyöntekijän työstä, palvelutarpeen arvioinnista sekä nuorille kohdenetusta sosiaalisesta kuntoutuksesta. Tavoitteena on yhden luukun kautta toteutuva palvelu, jonka kautta nuori saa tarvitsemansa moniammatillisen tuen kunnes sosiaalipalvelujen tarvetta ei enää ole. Toiminta toteutetaan tarpeen mukaisesti yhteistyössä nuorisotoimen, terveystoimen, opetustoimen, työ- ja elinkeinohallinnon sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Yksittäisten projektien sijaan tuki muodostaa jatkumon, jossa tuki räätälöidään nuoren tarpeiden mukaisesti.

18 §. Perhetyö. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin perhetyön sisältö. Perhetyö liittyy vanhemmuuden tukemiseen, lasten hoidon ja kasvatuksen ohjaamiseen, kodin arjen ja arkirutiinien hallintaan, perheen toimintakyvyn vahvistamiseen uusissa tilanteissa, perheen vuorovaikutustaitojen tukemiseen ja sosiaalisten verkostojen laajentamiseen tai syrjäytymisen ehkäisyyn.

Perhetyötä voidaan tehdä ennaltaehkäisevänä tai niin sanottuna korjaavana työnä ja sitä tehdään yleisimmin sosiaalitoimen, neuvolan, päivähoidon ja tai koulun yhteydessä ja osana ehkäisevää lastensuojelutyötä. Perhetyö on maksutonta, kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja pitkäjänteistä lapsiperheiden tukemista. Tavoitteena on lapsiperheiden elämänhallinnan ja omien voimavarojen käyttöönoton tukeminen sekä arjessa selviytymisen vahvistaminen.

Perhetyön varhaisen tuen tarkoituksena on varmistaa, että perhe saa tukea oikea-aikaisesti osana peruspalveluita. Perheitä voidaan tukea esimerkiksi perhekeskustoimintamallin mukaisesti, jolloin tuen vastaanottamisen kynnys pysyy matalana. Varhainen tuki voi estää perhetilanteen kriisiytymisen ja ongelmien kasautumisen.

Keskustelujen kautta vanhempia voidaan ohjata tarkastelemaan omaa vanhemmuuttaan, parisuhdettaan, sosiaalista verkostoaan ja vauvan tarpeita. Kokemukset järjestetystä perhetyöstä ovat osoittaneet, että äidit ja isät ovat kokeneet perhetyön myönteisenä, vanhemmuutta ja parisuhdetta voimaannuttavana apuna ja tukena. Vanhemmat ovat pitäneet työntekijän kanssa käytyjä keskusteluja mielialaa vahvistavina ja vauvan hoitoa ja arjen sujumista tukevinä. Perheiden sosiaalinen verkosto on tullut näkyvämmäksi työskentelyn aikana. Monet vanhemmat ovat kokeneet tulleensa kuulluiksi. Avoin ja luottamuksellinen vuorovaikutus vanhempien ja työntekijän välillä sekä kokonaisvaltainen työskentely perheen kanssa edistää koko perheen hyvinvointia.

Perhetyötä järjestetään nykyisin lastensuojelulain 3 a §:n mukaisena ehkäisevänä lastensuojeluna sekä 36 §:n mukaisena avohuollon tukitoimenä. Lastensuojelun selvitysryhmän ehdotuksen mukaisesti perhetyötä tulisi järjestää osana kunnan yleisiä perhepalveluja nykyistä laajemmin. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan perhetyötä annetaan lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi ja ehdotetun 13 §:n mukaisesti lapsiperheellä olisi oikeus saada lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämätön perhetyö. Sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lastensuojelulain 34 ja 36 §:ää. Erona voimassa olevaan sääntelyyn olisi, että perheen ei tar-

vitsisi olla lastensuojelun asiakas, jotta sillä olisi oikeus saada lapsen terveyden ja kehityksen vuoksi välttämätön perhetyö.

19 §. Kotipalvelu. Pykälän 1 momentin mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muuhun jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Pykälän 2 momentissa määritellään perusteet, joilla kotipalvelua myönnetään ja 3 momentissa määritellään kotipalvelun tukipalvelut.

Määritelmät vastaisivat asiallisesti pitkälti voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa olevia määritelmiä kuitenkin niin että painopisteenä olisi entistä selkeämmin asiakkaan oman toimintakyvyn ylläpitäminen ja asiakkaan tukeminen jokapäiväisen elämän toiminnoista selviytymisessä. Tarpeen mukaan asiakkaalle järjestettäisiin niitä palveluja, joista hänen ei olisi mahdollista itse selviytyä. Kotipalvelun tukipalveluina järjestettäisiin esimerkiksi siivous- ja ateriapalveluja. Peseytymisessä avustaminen olisi osa kotipalvelua, mutta osallisuutta edistävänä palveluna voitaisiin järjestää tukipalveluna esimerkiksi käyntejä yleiseen saunaan.

Kodin ulkopuolella tukeminen kohdistuisi esimerkiksi asioiden hoidossa tukemiseen. Lähtökohtana tulisi olla henkilön tukeminen toimissa, ei puolesta toteuttaminen. Asioiden hoitamisen siirryttyä monilla elämän alueilla sähköisiksi palveluiksi tarkoittaisi asioiden hoitamisen tukeminen tarvittaessa siten myös esimerkiksi internetissä tapahtuvaa asiointia. Tältä osin on kuitenkin huomattava, esimerkiksi pankkipalvelujen käyttöön liittyen rajoitteet verkkotunnusten käytölle.

Kotipalvelujen järjestämisestä säädetään voimassa olevan sosiaalihuoltolain 20–21 §:ssä, mutta tästä huolimatta lapsiperheille ja muillekin asiakkaille suunnattu kotipalvelu on vähentynyt merkittävästi viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Yli 90 prosenttia nykyisin kuntien järjestämästä kotipalveluista on suunnattu vanhuksille. Ehdotetun lain tarkoituksena on parantaa kotipalvelun laatua ja lisätä erityisesti lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat tehokas ennaltaehkäisevän työn muoto. Lasten- ja kodinhoidolla tarkoitetaan esimerkiksi lapsi-

perheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat tavoitteellista, suunnitelmallista ja määräraikaista yhdessä perheen ja yhteistyötahojen kanssa tehtävää vanhemmuuden sekä arjessa selviytymisen tukemista. Keskeisenä tavoitteena on perheen omien voimavarojen vahvistaminen. Tämä tapahtuu opastamalla perhettä lasten- ja kodinhoidossa ja vahvistamalla arjen hallintaa.

Pykälässä säädetyillä palveluilla ja tukitoimilla toteutettaisiin lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattuja lapsen oikeuksia. Niillä toteutettaisiin perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa edellytettyä perheen ja vanhempien tukea. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 2 kapiteelin mukaan yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lasten kasvatustehtäviinsä.

Sääntelyn tarkoituksena on lisätä ja kehittää lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja ennaltaehkäisevänä, varhaisen tukemisen keinona. Tarkoituksena on vahvistaa tuen saantia lasten ja lapsiperheiden pulmiin ja ongelmiin varhaisessa vaiheessa. Tarpeenmukaisen ja riittävän tuen antamisella voidaan ehkäistä ongelmien pahenemista ja kasautumista ja siten vähentää muiden erityispalvelujen tai lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta.

Kotipalvelun tukeminen kodissa tapahtuvissa henkilön elämäntilanteessa tarpeellisissa toiminnoissa voisi toteutua esimerkiksi arjen käytännön toimiin liittyvänä apuna kuten kodin hoitona, ruokailuun ja henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimiseen liittyvinä toimina, kotona suoriutumisen tukemisena kuntoutuksen toimin sekä henkilön kotona asumisen osaltaan mahdollistavina niin sanottuina turvapalveluina. Turvapalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi teknisiä ratkaisuja, joilla pyritään edistämään toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden mahdollisuuksia asua kotonaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen sijasta.

Jotta tavoitteeksi asetettu kotipalvelun lisääminen toteutuisi, säädettäisiin pykälän 4 momentissa lapsiperheille oikeus saada kotipalvelua, jos se olisi välttämätöntä perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi. Lapsenhuoltolain 1 §:n mukaisesti lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lähtökohtana on lapsen vanhempien tai muiden huoltajien velvollisuus turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi. Kun lapsen vanhemmat tai muut huoltajat tarvitsisivat tätä tehtävää varten apua johtuen 2 momentissa mainituista syistä, olisi perheellä oikeus saada avuksi kotipalvelua. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisina syinä mainitaan alentunut toimintakyky, perhetilanne, sairaus, synnytys sekä vamma. Tarkoituksena on, että palvelua annettaisiin silloin, kun henkilö ei itse voi vaikeuttaa avun tarpeeseen eli syy ei ole itse aiheutettu, eikä sitä voida poistaa. Muuna vastaavankaltaisena syynä voisi tulla kyseeseen voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa mainittu rasittuneisuus eli tilanne, jossa henkilö ei suoriudu jokapäiväisestä huolenpitotehtävästä sen vuoksi, että hän on yllirasittunut. Näissä tilanteissa lähtökohtana kuitenkin on, että ryhdytään poistamaan rasittuneisuuden syitä, silloin kun se on mahdollista. Vastavasti, jos tuen tarpeen syynä on vanhemman sairaus, lähtökohtana on, että vanhempi ottaa vastaan tarvittavaa hoitoa. Kotipalvelun saaminen ei ole säännöksessä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä, jos vanhemmat eivät suoriudu huolenpitotehtävästä omien kyseiseen tilanteeseen liittyvien valintojensa seurauksena eli vanhemmilla on aina ensisijainen vastuu lapsen huolenpidosta.

20 §. Kotihoito. Kotihoito sisältäisi 19 §:n mukaisen kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:n mukaisen kotisairaanhoidon. Huomattava osa säännöllisen palvelun piirissä olevista asiakkaista käyttää sekä kotipalvelua että kotisairaanhoidoa. Kotihoitoa annetaan erityisesti vanhuksille ja vammaisille sekä pitkäaikaissairaille.

Niissä kunnissa, joissa peruskunta vastaa sekä sosiaalitoimesta että perusterveydenhuollosta, kotipalvelu ja kotisairaanhoido on usein yhdistetty organisaatiossa kotihoidon yksiköksi. Kotihoitokokeilussa kunnilla on

ollut mahdollisuus yhdistää sosiaalihuoltolakiin perustuva kotipalvelu ja terveydenhuoltolakiin perustuva kotisairaanhoidon kotihoitoksi myös sellaisissa kunnissa, joissa sosiaalihuollon ja kansanterveystyön tehtäviä ei ole kokonaisuudessaan yhdistetty sosiaali- ja terveyslautakunnalle tai vastaavalle monijäseniselle toimielimelle. Kotihoidon kokeilun toteuttamiseksi sosiaalihuoltolakia ja kansanterveyslakia muutettiin väliaikaisesti vuoden 2005 alusta, jotta sosiaalihuoltolain mukaisen kotipalvelujen ja kansanterveislain mukaisen kotisairaanhoidon toteuttaminen olisi mahdollista saman toimielimen alaisuudessa siitä riippumatta, kuinka kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden organisointi muutoin on toteutettu. Kokeilulait olivat voimassa 2010 vuoden loppuun ja niitä on jatkettu vuoden 2014 loppuun.

Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 304/2010 vp) mukaan hallintoa koskevat kokeilulakien säännökset menettivät merkityksensä 2007 vuoden alusta toteutetun lautakuntauudistuksen myötä, joka mahdollisti sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja toimeenpanovastuun jakamisen yhdelle tai useammalle monijäseniselle toimielimelle.

Kokeilun toteuttamisen kannalta suuri merkitys on edelleen kokeilulakeihin sisältyvillä säännöksillä kotihoidon henkilörekistereistä. Kokeilulakien nojalla asiakkaiden ja potilaiden tiedot voidaan kotihoidon toimintayksikössä koota yhteen rekisteriin, joka on kaikkien kotihoidon työntekijöiden käytössä. Valmisteilla on sääntely, joka mahdollistaisi kotihoidon toteuttamisen ilman kokeilulakia.

Kotipalvelu tukee ja auttaa, kun asiakas tarvitsee sairauden tai alentuneen toimintakyvyn vuoksi apua kotiin selviytyäkseen arkipäivän askareista ja henkilökohtaisista toiminnoista kuten hygienian hoitamisesta. Kotipalvelun työntekijät ovat pääasiassa lähihoitajia, kodinhoitajia ja kotiavustajia. Kotipalvelun työntekijät seuraavat myös asiakkaan vointia ja neuvovat palveluihin liittyvissä asioissa asiakkaita ja omaisia. Monissa kunnissa palveluja saa myös iltaisin ja viikonloppuisin ja yöpartiotkin ovat yleistymässä.

Kotisairaanhoidon suorittaa asiakkaan kotona lääkärin määräämiä sairaanhoidollisia toimia, ottaa näytteitä, valvoo lääkitystä ja seuraa asiakkaan vointia. Varsin vaativaakin sai-

raanhoitoa, esimerkiksi saattohoitoa voidaan järjestää kotona. Myös omaisten tukeminen on osa kotisairaanhoidon työtä. Kotisairaanhoidon henkilöstö on koulutukseltaan pääasiassa sairaanhoitajia ja lähihoitajia.

Kotihoitopalvelut eli kotipalvelu ja kotisairaanhoidopalvelut perustuvat asiakkaan toimintakyvyn arviointiin ja sen perusteella laadittavaan palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Yhteistyön parantumisen myötä asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on monipuolistunut ja osaaminen laajentunut, kun kotihoitotie-
meissä on voitu yhdistää erilaista osaamista.

21 §. Asumispalvelut. Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä asumisen järjestämistä koskeva sääntely sisältyy sosiaalihuoltolain 22—23 §:n asumispalveluja ja vammaispalvelulain palveluasumista ja taloudellisia tukitoimia koskevaan sekä päihdehuolto-, mielenterveys-, kehitysvamma- ja lastensuojelulain sääntelyyn. Sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Tuki- ja palveluasumista saavat ikäihmiset, nuoret vammaiset, kehitysvammaiset sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutajat. Palveluasumista voidaan järjestää palvelutalossa ryhmä- tai hajautettuna asumisena.

Asumispalveluilla tarkoitetaan yleensä kokonaisuutta, jossa asunto ja asumista tukevat palvelut liittyvät kiinteästi yhteen. Asumista tukevat palvelut voivat olla hoito- ja hoivapalveluja, tukipalveluja, kuten ateriat-, vaatehuolto, hygieniat- ja siivouspalveluja tai näiden yhdistelmiä. Palvelut voidaan ryhmitellä asiakkaiden toimintakyvyn, hoidon sitovuuden ja vaativuuden sekä annettavan palvelun määrän ja laadun perusteella palvelukokonaisuuksiin. Asumisesta asukas maksaa yleensä vuokran ja palveluista asiakasmaksun.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon sisältää sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan myös mahdollisuuden sellaiseen asumiseen, joka on edellytyksenä henkilön terveyden ja elin-
kyvyn säilymiselle. Julkisen vallan tehtävä on perustuslain 19 §:n 4 momentin nojalla edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kenelle asumispalvelut on tarkoitettu.

Asumista järjestettäessä tai siinä avustettaessa olisi kiinnitettävä huomiota asumisen turvallisuuteen ja pysyvyyteen sekä sosiaalisten verkostojen säilymiseen. Asumisen turvallisuus tarkoittaa yleisen objektiivisesti arvioitavissa olevan turvallisuuden lisäksi henkilön tuen tarpeen edellyttämää subjektiivista arviointia esimerkiksi sairauteen tai vammaan liittyen. Pysyvyydellä puolestaan tarkoitetaan sitä, että ratkaisuja niin yksilöasiasa kuin yleisemminkin tehtäessä tulisi ottaa huomioon niiden vaikutukset henkilön asumisen pysyvyyteen. Esimerkiksi toimintakyvyltään heikentyneen henkilön asumista järjestettäessä tulisi arvioida mahdollisia tulevia toimintakyvyn muutoksia ja niiden suhdetta tehtävään ratkaisuun. Myös palvelujen tuottajien kilpailuttamisella on usein vaikutusta asumisratkaisujen pysyvyyteen ja asiakkaalle tulisi varmistaa riittävä turva silloin, kun asiakkaan asumisen pysyvyys uhkaa vaarantua palvelun järjestäjästä tai tuottajasta johtuvista syistä. Asiakkaalla on kuitenkin oltava mahdollisuus myös vaihtaa asuntoa tarpeen mukaan. Sosiaalisten verkostojen säilyminen tarkoittaa sitä, että asumista järjestettäessä tai siinä tuettaessa lähtökohtana olisivat sellaiset ratkaisut, jotka tukevat asiakkaalle myönteisten, toimivien sosiaalisten verkostojen säilymistä.

Kotiin annettavat palvelut olisivat ensisijaisia suhteessa niihin palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. Asunnon hankinnan ja sen säilyttämisen tukemisessa esimerkiksi asumisneuvonnalla ja joissakin tilanteissa myös toimeentulon turvaamisella olisi keskeinen rooli. Tilapäisen asumisen järjestäminen on tyypillinen osa sosiaalihuollon asumispalveluja ja se mainittaisiin tästä syystä erikseen pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan tuettu asuminen on tarkoitettu henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuettua asumista käytetään nykyisin tukimuotona muun muassa lastensuojelun jälkihuollossa olevilla nuorilla, lievästi kehitysvammaisilla nuorilla sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujilla. Tarkoitus on että, tuetussa asumisessa asu-

mista tukevat palvelut muodostavat palvelukokonaisuuden, joka muodostetaan yksilöllisesti asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Voimassa olevan sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään tukiasunnoissa, joissa henkilöä tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla. Ehdotetun pykälän mukaan tuettua asumista voidaan järjestää siten, että asunto on hankittu itsenäisesti tavanomaisesta asuntokannasta ja sinne tuodaan asiakkaan tarvitsema tuki ja palvelut tai hän saa ne muualta tai siten, että asunto ja palvelut ovat kiinteä kokonaisuus. Esimerkiksi monille henkilöille, joilla on lievä kehitysvamma, autismin kirjoon kuuluville henkilöille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille tuettu itsenäinen asuminen tavanomaisessa asuinympäristössä on se vaihtoehto, joka tukee parhaiten toimintakykyä ja hyvinvointia. Osalle asiakkaista esteetön tukiasunto ja siihen kiinteästi liitetty palvelut on paras tukemisen muoto. Molemmissa tuetun asumisen muodoissa asumisen kustannukset muodostaisivat erillisen osan muista kustannuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan palveluasumista järjestettäisiin henkilöille, jotka tarvitsevat sekä soveltuvan asunnon että hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestettäisiin erityisesti iäkkäille henkilöille, joilla on ympärivuorokautinen hoidon ja huolenpidon tarve. Palveluasumiseen sisältyisi 4 momentin mukaan asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Hoitoon ja huolenpitoon kuuluu muun muassa avustaminen henkilökohtaisissa toimissa, kuten aterioinnissa ja hygienian hoidossa sekä sen varmistaminen, että lääkitys toteutuu ohjeiden mukaisesti. Tehostetussa palveluasumisessa asiakas saa apua tarpeen mukaan ympärivuorokautisesti. Palveluasumisyksikössä asiakas voi asua elämänsä loppuun saakka riittävän tuen avulla. Palveluasuminen on avohoitoa, jossa asiakas maksaa erikseen asumisesta ja palveluista.

Asiakkaat, joille palveluasumista järjestettäisiin, olisivat usein laajan tuen tarpeessa. Monissa tilanteissa hoidon ja huolenpidon järjestäminen palveluasumisen kautta kyt-

keytyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain turvaama oikeus lähtee siitä, ettei yksilö kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien lainvalvojiin ratkaisukäytännössä (esimerkiksi OKA dnro 1052/1/06) on lähdetty siitä, että lainkohdassa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoisen elämän” turva on hyvin perustein tulkittavissa tarkoittavan jotain enemmän kuin pelkäänsään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoisen elämä sisältää myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti. Palveluasumisen tulee hoidon ja huolenpidon lisäksi sisältää myös mahdollisuuksia osallistua toimintakykyä ylläpitävään ja edistävään toimintaan, jolla tuetaan asiakkaan mielekästä elämää ja osallisuutta.

Palvelun laadun turvaamiseksi 5 momentissa säädettäisiin velvoite huolehtia siitä, että henkilö saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut ja että hänen yksityisyyttään ja oikeuttaan osallisuuden kunnioitetaan kaikissa asumispalveluissa. Tämä edellyttää muun muassa huolehtimista siitä, että palveluasumisen aikana asiakasta tuetaan liikkumisessa asumisyksikön ulkopuolelle ja hän saa ne kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut, joihin on oikeutettu asumismuodosta riippumatta.

22 §. Laitospalvelut. Laitoshuolto on määritelty nykyisen sosiaalihuoltolain 23 §:ssä yhtenä palvelumuotona korostaen asiakkaalle turvattavaa ylläpitoa, hoitoa ja kuntoutusta jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä.

Pykälän 1 momentin mukaan laitospalveluja voidaan järjestää lyhytaikaisena tai jatkuvana päivä- tai yöhoitona tai ympärivuorokautisena hoitona. Pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa laitoshoidona vain, jos siihen on olemassa lääketieteelliset perusteet, jos se on henkilön turvallisen hoidon kannalta muuten perusteltua, taikka siihen on muu laissa erikseen säädetty peruste.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laitoshoidon laadusta. Asiakkaat, joille laitospalveluja järjestettäisiin, ovat usein laajan tuen

tarpeessa. Monissa tilanteissa laitospalvelujen järjestäminen kytkeytyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain turvaama oikeus lähtee siitä, ettei yksilö kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Laitospalveluihin voisi sisältyä pukeutumisessa, henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimisesta sekä aterioinnissa tukemista. Lisäksi henkilölle tulisi turvata mahdollisuus sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen järjestämällä virikkeitä antavaa toimintaa ja mahdollistamalla myös asuinympäristöään laajempi osallistuminen esimerkiksi kuljetuspalveluja järjestämällä. Hoitoon sisältyvällä kuntoutuksella puolestaan tarkoitettaisiin sosiaalihuollon osalta toimintakykyä parantavan, ylläpitävän tai sen heikkenemistä hidastavan toiminnan järjestämistä, mutta myös kuntouttava työtapana olisi arjen työssä huomioitava. Kuntoutuksen tavoitteena on toimintakyvyn ja elämänlaadun optimointi.

23 §. Liikkumisen tuki. Säännöksessä säädettäisiin sosiaalihuoltolain 23 §:ssä järjestettävästä liikkumisen tuesta henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella ja joille tuki liikkumiseen on tarpeen jokapäiväiseen elämään kuuluvien asioiden hoitamista varten. Säännös ei poista riittävän ja esteettömän joukkoliikenteen kehittämisen ensisijaisuutta myös toimintakyvyltään heikentyneen väestön liikkumisen mahdollistamisessa. Esteetöntä joukkoliikennettä voidaan tarvittaessa täydentää muun muassa palvelulinjoilla ja kutsujoukkoliikenteellä. Liikkumisen tukea järjestettäisiin etenkin sellaisille ikääntyneille henkilöille, jotka tarvitsevat liikkumisen tukea ikääntymiseen liittyvän toimintakyvyn heikentymisen johdosta sekä muille liikkumisessa tukea tarvitseville henkilöille, jotka eivät olisi oikeutettuja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lainsäädännön mukaisiin (vaikeavammaisten) kuljetuspalveluihin. Oikeudesta vammaisuuden perusteella järjestettäviin kuljetuspalveluihin ja muuhun liikkumisen tukeen säädetään vammaispalvelulaissa.

Liikkumisen tukea voitaisiin säännöksen 2 momentin mukaan järjestää eri tavoilla. Joillekin liikkumisessa tukea tarvitseville toisen henkilön apu saattajapalveluna voi mahdollistaa julkisten liikennevälineiden käytön. Henkilö, jonka vamma ei edellytä vammaislainsäädännön mukaisia kuljetuspalveluja saattaa kyetä käyttämään julkisia kulkuvälineitä edellyttäen, että saa niiden käyttöön riittävän ohjauksen ja mahdollisuuden harjoitella liikennevälineiden käyttämistä toisen henkilön tukemana. Liikkumisen tukea voitaisiin järjestää myös taksikuljetuksina, kutsutaksikuljetuksina, yhteiskuljetuksina, palvelulinjoilla, matkojen yhdistelykeskusten avulla tai edellä mainittujen järjestämistapojen yhdistelmänä. Etenkin ikääntyneet henkilöt tarvitsevat kuitenkin usein yksilöllisesti toteutetun palvelun esimerkiksi taksilla tai invataksilla. Tällöin korvattaisiin asiakkaan tarpeen mukaisella ajoneuvolla tehdystä matkasta aiheutuneet kustannukset. Nykyisen käytännön mukaisesti kustannuksia ei kuitenkaan korvattaisi, jos henkilö olisi oikeutettu saamaan korvauksen muun lain nojalla. Asiakasmaksuista ja niiden määräytymisen perusteista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännössä.

Liikkumisen tuen määrästä ei olisi laissa tarkempia säännöksiä, vaan sen järjestämisen laajuus riippuisi asiakkaan arvioidusta yksilöllisestä palvelutarpeesta.

Asiakkaiden tarpeen mukaisesti järjestetty liikkumisen tuki toteuttaisi lain tarkoitusta hyvinvoinnin edistämisestä ja ylläpitämisestä sekä eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumisesta ja vähentämisestä. Se tukisi osaltaan myös ikääntyneiden henkilöiden suoriutumista ja omatoimisuutta, osallisuutta yhteiskuntaan sekä tukisi kotona asumista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on julkaisut keväällä 2013 raportin julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittämisestä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 11/2013). Raportissa esitetään monia myös sosiaalihuollon järjestämisvastuulla oleviin kuljetuksiin liittyviä toimenpiteitä ja kehittämis ehdotuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut henkilökuljetusten uudistamista varten ohjausryhmän valmistelemaan uudistusta. Ohjausryhmän toimikausi päättyi 30.4.2015.

Työssä selvitetään julkisen paikallisliikenteen ja sen tukemisen sekä koulu- ja oppilaskuljetusten, sairausvakuutuskorvattavien matkojen sekä vanhus- ja vammaiskuljetusten yhdistämisen arvioidaan tuovan säästöjä. Tavoitteena on esteettömän, julkisen liikenteen kehittäminen ensisijaiseksi liikkumismuodoksi valtaosalle väestöstä sekä kuntien matkojen yhdistämiskeskusten perustamisen edistäminen ja eri hallinnonalojen yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

24 §. Päihdetyö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin päihdeettömyyden edistämisestä ja päihdeongelmien ehkäisystä. Päihdeettömyyttä edistävän sekä ongelmia ehkäisevän työn tavoitteena on vahvistaa voimavaroja ja muita ongelmilta suojaavia tekijöitä ja vähentää riskitekijöitä. Yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistaminen sekä suoja ongelmita että mahdollistaa varhaisen tukemisen. Yhteisöllisyyttä voidaan parantaa esimerkiksi asukkaiden aktiivista osallistumista tukevilla hankkeilla tai lisäämällä sosiaalista isännöintiä. Päihdeongelmien ylisukupolvisuuden ehkäisemiseksi pyritään tukemaan riskiryhmässä olevia lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Työntekijöiden tulisi aina arvioida lasten mahdollinen hoidon ja tuen tarve hoitaessaan aikuista mielenterveys- ja päihdeongelmaista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaalihuollon päihdetyöstä. Momentin kohdassa 1 säädettäisiin päihdetyöhön liittyvästä ohjaus- ja neuvontatyöstä, joka koskee päihdeettömyyttä suojaavia ja sitä vaarantavia tekijöitä sekä palvelujärjestelmän sisältämien vaihtoehtojen kartoittamista asiakkaalle. Momentin kohdassa 2 säädettäisiin sosiaalihuollon päihdetyön erityispalveluista. Erityispalveluilla tarkoitettaisiin päihdekuntoutujille suunnattuja sosiaalihuollon palveluja kuten a-klinikkatoimintaa ja lääkkeetöntä kuntoutavaa toimintaa. Painopiste tulisi olla avoimuuden palveluissa, joissa kehitetään päiivystyksellisiä, liikkuvia ja konsultatiivisia työmuotoja. Myös riittävän pitkäaikaisen kuntouttavan palvelun järjestäminen katkaisuhoidon jälkeen on tärkeää. Erityispalvelujen lisäksi päihdeongelmaisille tarjotaan sosiaalihuollossa yleisiä 14 §:ssä mainittuja palveluja muun muassa asumisen tukemiseksi. So-

siaalipalveluja järjestetään henkilöille, joilla on päihteiden ongelmakäytöstä johtuvia sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan ongelmia. Palvelujen avulla tuetaan päihteettömyyttä ja toisaalta huolehditaan siitä, että perustuslain mukainen välttämätön huolenpito toteutuu myös niiden osalta, joilla päihteiden ongelmakäyttö on jatkuvaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin raskaana olevien henkilöiden oikeudesta saada tarvitsemansa sosiaalihuollon päihdepalvelut. Säännöksen mukaan raskaana olevalla henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada välittömästi riittävät päihteettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut. Muutoksen yhteydessä kumotaisiin lastensuojelulain 10 §. Myös terveydenhuoltolakiin sisältyy vastaava päihdepalvelut turvaava säännös. Säännöksen lähtökohtana on henkilön oma hakeutuminen palvelujen piiriin. Ehdotetulla lailla tuettaisiin myös henkilön ohjaamista palvelujen piiriin. Lain 35 §:n mukaan laissa määritelty ammatihenkilö voisi asiakkaan suostumuksella olla yhteydessä sosiaalihuoltoon, jotta henkilön palveluntarve arvioitaisiin. Jos henkilö ei itse haluaisi yhteydenottoa ja olisi ilmeistä, että syntyvä lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen, tulisi tehdä lastensuojelulain 25 c §:n mukainen ennakkollinen lastensuojeluilmoitus

25 §. Mielenterveystyö. Mielenterveystyön 1 §:n mukaan mielenterveystyöllä tarkoitetaan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveyshäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä. Mielenterveystyöhön kuuluvat mielisairauksia ja muita mielenterveydenhäiriöitä poteville henkilöille heidän lääketieteellisin perustein arvioitavan sairautensa tai häiriönsä vuoksi annettavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (mielenterveyspalvelut). Mielenterveystyön 1 §:n 3 momentin mukaan mielenterveystyöhön kuuluu myös väestön elinolosuhteiden kehittäminen siten, että elinolosuhteet ehkäisevät ennalta mielenterveyden häiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä ja tukevat mielenterveyspalvelujen järjestämistä. Lain 3 §:n mukaan mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana sosiaalihuoltoa säädetään sosiaalihuoltolaissa. Lain 4 §:n mukaan mielenterveyspal-

velut on ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina sekä niin että oma-aloitteista hoitoon hakeutumista ja itsenäistä suoriutumista tuetaan.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sosiaalihuollon mielenterveystyöstä vastaavasti kuin terveydenhuoltolaissa säädetään mielenterveystyöstä terveydenhuollon osalta. Kyseessä ei ole uusi eikä laajennettu tehtävä. Pykälän asiasisältö vastaa mielenterveystyön ja terveydenhuoltolain vastaavia säännöksiä ja edistää sosiaalihuollon mielenterveystyön toteuttamista siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

26 §. Kasvatus- ja perheneuvonta. Pykälän 1 ja 2 momentissa määritellään kasvatus- ja perheneuvonnan tehtävät ja tavoitteet. Määrittely vastaa voimassa olevassa laissa olevia määrittelyjä. Tavoitteena on luoda edellytykset lasten turallisille kasvuoloille, tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään, lisätä perheiden ja perheenjäsenten toimintakykyä ja psykososiaalista hyvinvointia sekä poistaa niitä haittaavia esteitä. Tässä tarkoituksessa pyritään edistämään vanhempien ja lapsen välisen suhteen toimivuutta, perheenjäsenten roolien joustavuutta sekä molempien puolisoitten tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua perhe-elämään ja lasten kasvatukseen.

Pykälän 3 momentissa säädetään toiminnan monialaisuudesta. Yhdessä sosiaalityön, psykologian ja lääketieteen asiantuntijoiden sekä tarpeen mukaan muiden asiantuntijoiden kanssa toteutettava työ voidaan järjestää kasvatus- ja perheneuvolassa, mutta tavoitteena on kehittää myös muunlaisia yhteistyön muotoja. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää murrosikäisten lasten ja heidän vanhempiensa tuen tarpeeseen. Kasvatus- ja perheneuvontaa voidaan lapsen ja perheen tarpeiden mukaan tarjota kasvatus- ja perheneuvonnan toimipisteen lisäksi myös perheen kotiin tai muuhun lapsen arkiympäristöön. Kasvatus- ja perheneuvontana voidaan esimerkiksi tarjota kuntouttavaa työskentelyä asiakasperheen kotiin. Kasvatus- ja perheneuvontaan sisältyy myös yhteistyö ja asiantuntija-avun antaminen muille lasten ja perheiden kanssa työskenteleville, jolloin asiantuntemusta on mahdollista hyödyntää peruspalveluiden tukemisessa

niiden työntekijöiden työssä, joka kohdentuu lapsiperheille heidän arkiympäristössään.

27 §. Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten määräämisen valvotuiksi. Valvottu tapaaminen voi esiintyä kolmessa eri muodossa: valvottu tapaaminen, lapsen valvottu vaihto tai tuettu tapaaminen.

Laissa ei ole ollut säännöksiä siitä, minkä tahon tulisi huolehtia lapsen ja vanhemman välisten valvottujen ja tuettujen tapaamisten toteuttamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan tapaamisten valvonnalla tai niiden tukemisella turvattaisiin lapsen asemaa tapaamisissa ja huolehdittaisiin hänen turvallisuudestaan tapaamistilanteissa. Tapaamiset tulisi toteuttaa mahdollistamalla lapselle ja vanhemmalle tilaisuus keskinäiseen yhdessäoloon kuitenkin niin, että valvoja pystyy seuraamaan tilannetta ja tarvittaessa puuttumaan tapaamisen kulkuun. Tapaamista valvovan henkilön tehtävänä olisi huolehtia, että tapaamiset toteutuvat lapsen edun mukaisella tavalla. Lapsen tulee voida tuntea olonsa tapaamisen aikana turvalliseksi ja viihtyiseksi. Tapaamista valvovan henkilön tehtävänä olisi huolehtia siitä, ettei lasta vahingoiteta fyysisesti tai psyykkisesti tapaamistilanteissa ja ettei lasta esimerkiksi viedä luvatta pois tapaamistilanteesta. Tapaamista valvovan tai tukevan henkilön tehtävänä olisi myös toiminnallaan edistää tapaamisen onnistumista ja tukea lapsen ja vanhemman välistä suhdetta esimerkiksi auttamalla lapsen ja vanhemman suhdetta alkuun tai opastamalla käytännön asioissa ja lapsen hoidossa. Tarvittaessa, esimerkiksi tilanteissa jossa on lapsen kaappausuhka, valvojia tulisi olla kaksi.

Valvottu vaihto voidaan määrätä tai sopia järjestettäväksi tilanteissa, joissa varsinainen tapaaminen sujuu normaalisti etävanhemman kotioloissa, mutta lapsen nouto- ja palautustilanteeseen liittyy ongelmia, kuten lasta vaarioittavaa riitaa tai väkivallan uhkaa.

Velvollisuus järjestää palvelua edellyttäisi, että lapsen ja vanhemman väliset tapaamiset on tuomioistuimen päätöksen tai sosiaalilautakunnan vahvistaman sopimuksen mukaan toteutettava tuettuina tai valvottuina, tai että valvonnasta lapsen nouto- ja palautustilan-

teessa on sovittu tai annettu tuomioistuimen päätös. Tuomioistuimen päätöksellä tarkoitetaan säännöksessä sekä lopullista päätöstä että väliaikaista määräystä.

Tuomioistuimen päätöksessä tai sosiaalilautakunnan vahvistamassa sopimuksessa vahvistettaisiin valvonnan tarve sekä se, kuinka usein valvottuja tapaamisia tulee järjestää. Päätöksestä tai sopimuksesta ilmenisi myös, toteutuuko valvonta vanhempien itsensä järjestämänä vai jääkö se kunnan sosiaalitoimen järjestettäväksi. Jos tuomioistuimen päätöksessä tai sosiaalilautakunnan vahvistamassa sopimuksessa on edellytetty lasta tapaavalta vanhemmalta ennen kutakin tapaamiskertaa vahvistusta siitä, että hän tulee tapaamaan lasta, velvollisuus järjestää tapaamiseen valvonta edellyttäisi, että vanhempi on tehnyt päätöksessä tai sopimuksessa edellytetyn vahvistuksen.

Kunnallisella toimijalla olisi oikeus määrittellä tarkemmin, miten tuki ja valvonta käytännössä toteutetaan. Pykälän 3 momenttiin on otettu säännös, joka mahdollistaa tapaamisen keskeyttämisen sitä valvovan henkilön toimesta, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Samoin edellytyksin tapaamista valvova henkilö voisi päättää, ettei tapaamista aloiteta. Tapaamisen keskeyttäminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun vanhempi kohdistaa tai yrittää kohdistaa väkivaltaa lapseen tai yrittää viedä hänet luvattomasti pois tapaamistilanteesta. Tapaamisen jättäminen aloittamatta voi olla lapsen edun vuoksi välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun vanhempi saapuu tapaamiseen päihtyneenä.

Säännös koskee vain oikeutta yksittäisen tapaamiskerran peruuttamiseen tai keskeyttämiseen. Se ei siten oikeuta päättämään, että tapaamisiin ei vastaisuudessa järjestetä valvontaa. Jos yksittäisiä tapaamiskertoja joudutaan toistuvasti peruuttamaan tai keskeyttämään, tämä voi kuitenkin antaa aiheen muuttaa tapaamisoikeutta koskevaa päätöstä tai sopimusta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 12 §:n nojalla. Valvojan on annettava toimivaltaiselle lastenvalvojalle kirjallinen selvitys keskeyttämistään tai muusta syystä toteutumatta jääneistä sovitusta tapaamisista. Selvityksen tulee sisältää valvojan tiedossa olevat syyt tapaamisen estymiseen tai tapaamisen keskeyttämiseen.

johtaneet syyt. Valvojalla on oltava sosiaali-
huollon ammatillisen henkilöstön kelpoi-
suusvaatimuksista annetun lain (272/2005)
11 §:n mukainen koulutus.

28 §. Muut sosiaalipalvelut. Pykälää vas-
taavat säännökset sisältyvät nykyisin lasten-
suojelulain 34 ja 36 §:ään sekä sosiaalihuol-
toasetuksen 9 ja 13 §:ään. Pykälän perusteel-
la voitaisiin järjestää lomanviettopalveluja
sosiaalisten syiden perusteella esimerkiksi
vammaisille henkilöille ja vanhuksille. Sään-
nös ei sisältäisi uusia eikä laajenevia tehtä-
viä, mutta mahdollistaisi vertaisryhmätoi-
minnan ja tukiperheiden tarjoamisen lapsi-
perheille ilman lastensuojelun asiakkuutta.
Palvelun saamisen kriteerit pysyisivät ennal-
laan. Vastaavasti kuin nykyisin voitaisiin
myös järjestää palveluja, joita ei nimenomai-
sesti ole mainittu ehdotetussa laissa tai joita
ei nimenomaisesti ole osoitettu jollekin asia-
kasryhmälle tietyin perustein. Kuten voimas-
sa olevan lain mukaan esimerkiksi tukihenki-
lö- ja tukiperhetoimintaa sekä vertaisryhmä-
toimintaa voitaisiin järjestää myös muille
kuin lapsiperheille. Vastaavasti esimerkiksi
perhetyö soveltuu hyvin myös perheisiin,
joissa aikuinen lapsi hoitaa vanhempansa.

29 §. Sosiaalipäivystys. Valtioneuvoston
periaatepäättös vuodelta 2003 velvoitti kunnat
järjestämään sosiaalipäivystyksen vuoteen
2007 mennessä. Velvoite ympärivuorokauti-
sen sosiaalipäivystyksen järjestämiseen sisäl-
tyy useisiin voimassa oleviin säännöksiin.
Sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaan kiireelli-
sen sosiaalihuollon tarve on arvioitava vii-
pymättä. Lastensuojelulain 11 §:n 1 momen-
tin mukaan lapsi- ja perhekohtaista lasten-
suojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuus-
udessa niinä vuorokauden aikoina, joina sitä
tarvitaan. Myös muu erityislainsäädäntö si-
sältää päivystystä edellyttäviä säännöksiä.
Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sosiaali-
päivystyksestä vastaavasti kuin terveyden-
huoltolaissa säädetään päivystyksestä tervey-
denhuollon osalta. Kyseessä ei ole uusi eikä
laajennettu tehtävä. Pykälän asiasisältö vas-
taa voimassa olevia säännöksiä ja edistää so-
siaalipäivystyksen toteuttamista siten, että se
muodostaa toimivan kokonaisuuden muun
sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali-
päivystyksellä tarkoitetaan välttämättömien

ja kiireellisten sosiaalipalvelujen ja muiden
tukitoimien järjestämistä siten, että henkilön
tarvitsema välitön turva ja huolenpito voi-
daan antaa erilaisissa sosiaalisissa hätä- ja
kriisitilanteissa vuorokauden ajasta riippu-
matta.

Sosiaalipäivystystoiminta painottuu per-
heiden lastensuojelutilanteisiin, nuorten krii-
sitilanteiden hoitamiseen sekä perheväkival-
tatilanteisiin poliisin toimenpiteiden rinnalla.
Myös yksinäiset aikuiset muodostavat oman
asiakasryhmänsä. Avohoidon lisääntyminen
on tuonut mukanaan sen, että erilaista äkillis-
takin avuntarvetta tulee kotona useammin
kuin ennen, esimerkiksi vanhusten kohdalla.
Välttömään turvaan ja huolenpitoon sisältyy
myös kiireellisen toimeentulotuen myöntä-
minen. Myös onnettomuudet ja muut vaarati-
lanteet aiheuttavat sosiaalisen avun tarvetta
vuorokauden ajasta riippumatta. Tällaisia
ovat esimerkiksi tulipalot, liikenneonnetto-
muudet, äkilliset läheisen kuolemat, katoami-
set, heitteillejätöt, rikoksen uhriksi joutumi-
nen sekä laajat suuria ihmisryhmiä koskevat
häiriötilanteet. Vaikka sosiaalipäivystystyö
määrittyy yksilöllisesti ja yhteiskunnallisesti
laaja-alaiseksi työskentelyksi, sosiaalipäivys-
tyksessä syntyvät asiakkuudet ovat ajallisesti
lyhytkestoisia. Sosiaalipäivystyksen työsken-
teltyssä keskeistä on asiakkaalle tarjottavien
jatkopalvelujen tarpeen arviointi ja niiden
saumaton järjestäminen esimerkiksi kuntien
yleisten sosiaalipalvelujen, kuten lastensuojelun
tai toimeentulotuen piiristä. Päivystys-
työssä edellytetään kykyä tilanteen koko-
naisvaltaiseen ja ripeään analysointiin, ja
päättökseenkoon on usein pystyttävä nopeasti
ja suhteellisen vähäisen informaation pohjal-
ta. Sosiaalipäivystys on kriisitilanteissa työskentelemistä, jolloin työntekijällä on oltava
perusammattitaidon lisäksi riittävä kriisityön
osaaminen.

Päivystystyöhön kuuluu jatkopalveluihin
ohjaaminen ja näiden palvelujen saatavuuden
varmistaminen. Sosiaalipäivystystä järjestet-
täessä tulisi myös huolehtia siitä, että välttä-
mättömän turvan ja huolenpidon tarpeessa
olevalle sosiaalipäivystyksen asiakkaalle
pystytään turvaamaan hänen sosiaalipäivys-
tyksen yhteydenoton jälkeen tarvitsemansa
välttämättömän turvan ja huolenpidon tur-
vaavat palvelut tai muut tukitoimet, jos hän

ei voi niitä muuta kautta saada. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tilapäisasumisen järjestämistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhteistyöstä sosiaalipäivystystä toteuttaessa. Sosiaalipäivystyksen keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat poliisi ja hätäkeskus. Näiden lisäksi yhteistyötä tehdään terveydenhuollon ja muun sosiaalitoimen kanssa. Ensiapupoliklinikoiden, ensihoidon ja pelastusviranomaisen kanssa tulee olla selvät yhteistyömenettelyt erilaisten tilanteiden varalle esimerkiksi psykososiaalisen tuen järjestämisestä ja tarjoamisesta.

Kotipalvelu – erityisesti yöpartiot – kohtaavat tilanteita, joissa voidaan tarvita sosiaalipäivystyksen palveluja. Etsivää työtä tekevät sosiaali- ja nuorisotyöntekijät ja nuorisotapahtumien yhteyteen rakennetut erilaiset seurakuntien ja muiden tahojen palveluorganisaatiot kuuluvat yhteistyökumppaneiden piiriin. Päivystävän työntekijän tarvitsemista konsultaatiokäytännöistä sovitaan esimerkiksi psykiatrian erikoisalan kanssa. Terveyskeskusten ja sairaaloiden kriisiryhmät ovat yksi keskeinen yhteistyökumppani etenkin onnettomuustilanteissa. Myös seurakunnissa ja erilaisilla vapaaehtoisjärjestöillä on valmiutta kohdata hädässä olevia ihmisiä.

4 luku Sosiaalihuollon toteuttaminen

30 §. Keskeiset periaatteet. Säännöksen 1 momentin mukaan asiakkaalla olisi oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää kohtelua ilman syrjintää. Momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakslain 4 §:n 1 momenttia.

Oikeus hyvään kohteluun edellyttää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Pykälällä halutaan korostaa perustuslain 6 §:ssä ilmaistua periaatetta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkieltoon sisältyvien kiellettyjen erotteluperusteiden luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Sen tarkoituksena on esimerkinomaisesti osoittaa joitakin perusteita, joiden perusteella

tapahtuvaa erottelua on pidettävä syrjintänä. Perusoikeutena on ihmisten yhdenvertaisuus riippumatta sosiaalisesta, kulttuurisesta tai uskonnollisesta taustasta, kyvyistä tai edellytyksistä. Perustuslain säännöksiä tulee soveltaa kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin.

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto ovat oikeusjärjestyksen keskeisimpiä oikeusperiaatteita. Ne ovat ilmaus kaikkien ihmisten samanarvoisuudesta. Kaikkien ihmisten samanarvoisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla olisi oltava samat oikeudet ja samat velvollisuudet. Yhdenvertaisuusperiaatteen oikeudellinen ydin on siinä, että samanlaisissa tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eri tavoin. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto eivät aina edellytä samanlaista kohtelua, vaan ne voivat edellyttää erilaista kohtelua olosuhteiden näin vaatiessa. Ihmisten tosiasiallinen samanarvoisuus voi olla niin heikosti toteutunut tietyillä elämänaloilla, että on ryhdyttävä tukitoimenpiteisiin heikossa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien olosuhteiden parantamiseksi. Myönteistä erityiskohtelua ei pidetä syrjintänä.

Hyvä kohtelu edellyttäisi muun muassa sitä, että asiakkaan ihmisarvoa ei loukata ja ihmisen inhimillinen arvokkuus voidaan kaikissa olosuhteissa säilyttää ja hänen tarpeensa, toiveensa ja odotuksensa täytetään mahdollisuuksien mukaan. Asiakkaalla on oikeus myös tahdosta riippumattomassa huollossa hyvään kohteluun, jossa tahdonvastaisista toimenpiteistä huolimatta pyritään toimimaan asiakasta kunnioittaen.

Vakaumuksen kunnioittaminen merkitsee asiakkaan uskonnollisen, yhteiskunnallisen tai muuhun vakaumukseen pohjautuvan kannanotton huomioon ottamista sosiaalihuollossa. Asiakkaan vakaumuksen vuoksi ei kuitenkaan voida loukata muiden ihmisten perusoikeuksia eikä yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäviä eettisiä ja moraalisia periaatteita tai lakeja. Muiden henkilöiden tai yhteisöjen vakaumuksen kunnioittaminen ei myöskään saa vaarantua.

Asiakkaan oikeus yksityisyytensä kunnioittamiseen korostaa hallitusmuodon 8 §:ssä säädettyä oikeutta yksityiselämän suojaan. Käsite yksityiselämä sisältää myös henkilön

yksityisyyden. Lähtökohtana tulisi olla, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Laatu on asiakkaan kokemus saadun palvelun onnistumisesta, mutta myös sosiaalihuollon ammattilaisten määrittelemää ammatillista ja tieteellistä laatua. Pykälässä säädettäisiin niin yleisesti sosiaalihuoltoa järjestettäessä huomioitavista ja tavoiteltavista kuin myös asiakaskohtaisesti arvioitavista laatu-tekijöistä. Laatua koskevaa sääntelyä on sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa että sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata, ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Lastensuojelulain mukaan puolestaan lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen. Myös henkilöstön kelpoisuusehdot ovat tärkeä laatu-tekijä. Samoin palvelukohteisessa lainsäädännössä olevat normitettut kriteerit, esimerkiksi asiakkaan oikeus saada päätös tietyssä ajassa, vaikuttavat käsityksiin palvelujen laadusta.

Laadukkaan ja asianmukaisen sosiaalihuollon järjestämisessä on toisaalta kyse riittävästä toimintaedellytyksistä ja toisaalta toimintaa ohjaavasta kulttuurista ja asenteista, käytöksestä. Sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta keskeisiä sosiaalihuollon laadukuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat asiantunteva ja riittävä sosiaalihuollon henkilöstö, johtaminen sekä käytettävissä olevat toimitilat ja välineet. Myös sosiaalihuollon asianmukaisuus kytkeytyy sosiaalihuollon toimintaedellytyksiin. Lisäksi asianmukaisuus tarkoittaa taroituksenmukaista, riittävää ja syrjimätöntä, menettelyltään hyväksyttävää toimintaa kulloinkin kyseessä olevissa tapauksissa. Turvallisuus liittyy niin objektiivisesti arvioitavissa olevaan sosiaalihuollon organisointiin ja sosiaalihuollossa käytettäviin menetelmiin, esimerkiksi käytettävissä olevien toimitilojen turvallisuuteen ja sosiaalihuollossa käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin, kuin myös ennen

kaikkea subjektiivisesti arvioitavissa olevaan asiakkaan kokemaan turvallisuuteen tai turvattuuteen. Turvallisuuteen voidaan vaikuttaa järjestämällä asiakkaan tilanteeseen kulloinkin parhaiten soveltuvia sosiaalipalveluja. Järjestettävän tuen tulisi olla kokonaisvaltaista ja riittävää.

Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa ja sitä koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä on otettava ensisijaisesti huomioon asiakkaan etu. Säännös vastaisi Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan velvoitetta ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Lasten lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden etujen toteutumiseen. Asiakkaan edun käsite määriteltäisiin tarkemmin 4—5 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalihuollon palvelut tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä. Säännös koskisi myös rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä, sillä rekisteröidyistä parisuhteista annetun lain (950/201) mukaan laissa tai asetuksessa olevaa säännöstä, joka koskee avioliittoa, sovelletaan myös rekisteröityyn parisuhteeseen, ellei laissa toisin säädetä. Palvelujen järjestäminen siten, että perheenjäsenet eivät asu yhdessä, edellyttäisi asiakkaan etuun perustuvaa erityistä perustetta. Mitä pitempiaikaisemmasta asumisesta olisi kysymys, sitä painavampaa perustetta tulisi edellyttää. Lastensuojelulaki sisältää erityiset perusteet lapsen sijoittamiselle pois omasta kodista, mutta myös lastensuojelussa ensisijaisena vaihtoehtona on lapsen tukeminen siten, että hän voi asua oman perheensä kanssa. Vanhuspalvelulain 14 §:n 2 momentin mukaan iäkkäille avo- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asiakkaiden käytössä olevien sosiaalipalvelujen toimitiloilta edellytettävistä laatuvaatimuksista, kuten ympäristön kodinomaisuudesta, yksityisyyden huomioimisesta esimerkiksi tilajärjestelyissä sekä yhteydenpidon ja osallisuuden tukemisesta.

31 §. *Asiakkaan kuuleminen ja oikeus saada selvitys eri vaihtoehtoista.* Ehdotettu säännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Asiakkaan kuulemista ja tiedonsaantia koskevien säännösten noudattaminen on olennaisen tärkeää, jotta sosiaalihuoltoa voitaisiin toteuttaa asiakkaan edun mukaisesti. Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa. Asiakkaan oikeudesta saada selvitys eri vaihtoehtoista säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa.

Sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutena on selvittää asiakkaalle hänen asiassaan kysymyksen tulevat erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla voi olla merkitystä. Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoja eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista.

Tiedon saaminen on myös olennainen osa asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämisessä. Henkilöstön tulee antaa selvitys asiakkaalle avoimesti ja oma-aloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään. Asiakkaalle tulee antaa tiedot käytännön mahdollisuuksista eri vaihtoehtojen toteuttamiseen sekä tieto hänen oikeuksiaan koskevasta lainsäädännöstä. Jos asiakkaalla olisi mahdollisuus saada palveluja sekä yleisettä erityislainsäädännön kautta, tämäkin tieto on hänelle annettava.

Tiedonantotavan tulee olla sellainen, että asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään sen sisällön ja merkityksen. Selvitystä annettaessa on otettava huomioon asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Tarvittaessa on huolehdittava vaihtoehtojen kommunikointikeinojen ja saavutettavan viestintämateriaalin käyttämisestä. Jos asiakkaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä ja henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi on huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Esteetön kommunikointi ei perus-

tu vain puhutun kielen tai kirjoitetun yleis-kielen käyttöön. Viestiä voidaan myös esimerkiksi selkokielellä, viittomilla tai kuvilla ja graafisilla merkeillä. Esteetön kommunikointi saattaa edellyttää myös erityistä kommunikointimateriaalia tai kommunikoinnin apuvälineitä, tulkkia sekä fyysisesti ja asenteellisesti esteetöntä kommunikointiympäristöä. Palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä on tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa, jossa viitattaisiin edelleen kielilakiin, saamen kielilakiin sekä vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annettuun lakiin.

Viranomaisen sosiaalihuollossa käyttämän kielen ymmärrettävyydellä on korostunut merkitys esimerkiksi tuen tarpeita selvittäessä, asiakassuunnitelmaa laadittaessa, päätöstä tehtäessä sekä siihen oikaisu tai muutosta haettaessa. Siten kommunikoinnin esteettömyys tarkoittaa laajasti ottaen myös asiakirjakielen ymmärrettävyyttä.

Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta järjestää tulkkauspalvelua kuulo- ja kuulonäkövammaisille sekä puhevammaisille henkilöille säädetään vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010). Vammaisten tulkkauspalvelulaki turvaa tulkkauspalvelun sen piiriin kuuluville tilanteissa, joissa henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään.

32 §. *Lapsen ja nuoren mielipide ja toivomukset.* Pykälässä säädettäisiin lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavan vaikutusmahdollisuuden turvaamisesta häntä itseään koskevissa asioissa.

Ehdotuksen mukaan lapsiperheille tulisi oikeus saada perhettä tukevia palveluja ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tämän johdosta olisi tarpeen sisällyttää lasta ja nuorta koskevia yleisiä menettelysäännöksiä yleislakiin. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 5 ja 20 §:ää. Lapsen mielipiteen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta on säädetty myös sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on

selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toiminna joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Ehdotetulla säännöksellä korostettaisiin jokaisen lapsen perus- ja ihmisoikeutena turvattun osallistumisoikeuden toteuttamista sosiaalihuollossa lapsen iästä riippumatta. Lapsen ja nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Mitä vartuneemmasta ja kehittyneemmästä lapsesta on kyse, sitä suurempi merkitys on annettava lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumiselle viranomaisen tehdessä lapsen itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen puuttuvia tai niihin liittyviä päätöksiä.

Mielipiteen esittämisen ohella lapselle tulisi turvata mahdollisuus saada riittävästi tietoa näkemystensä muodostamisen pohjaksi. Lapsen tulisi siten voida ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla keskustella ja käsitellä kokemuksiaan esimerkiksi niistä asioista ja tapahtumista, joista sosiaalihuollon tarve lapsen osalta johtuu. Viranomaisen on lapsen mielipidettä selvittäessään objektiivisella tavalla annettava tietoa lapselle hänen mielipiteenmuodostamistaan varten. Lapsen tulee voida muodostaa käsityksensä vapaasti siten, että hän tosiasiaa ymmärtää sen, mistä on kysymys ja mitkä ovat ajateltavissa olevat vaihtoehdot. Kyse on siten lapsen aidon mielipiteen selvittämisestä, joka on tehtävä lapsen itsemääräämisoikeutta ja hänen identiteettiään huomioivalla tavalla. Lapsella on aina myös oikeus tietää, missä asiassa hänen mielipidettään selvitetään ja mihin lapsen tai

hänen perheensä asiaan mielipiteen selvittäminen liittyy.

Lapsen toivomusten ja mielipiteen huomioon ottaminen ei tarkoita, että lapsella olisi myös päätösvalta asiassa. Viime kädessä oikeus ja velvollisuus päätöksen tekemiseen kuuluu aina aikuisille. Käytännössä säännös kuitenkin merkitsee velvollisuutta perustelujen esittämisen myös siltä osin, kuin lapsen toiveita tai mielipidettä ei ratkaisuja tehtäessä ole voitu noudattaa.

Lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittämisessä on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä niiden mukainen valmius itsensä ilmaisemiseen. Käytettävät menetelmät ja välineet sekä lapsen tarvitsema tuki ja apu määräytyvät sen mukaan. Pienen lapsen ollessa kyseessä voidaan muun muassa havainnoida lapsen käyttäytymistä ja hänen suhdettaan läheisiin ihmisiin. Varsinkin hyvin pienen lapsen toivomuksia ja mielipidettä voidaan selvittää myös välillisesti esimerkiksi lapselle läheisten henkilöiden, päiväkodin henkilöstön tai muiden asiantuntijoiden avulla kuulemalla heitä tai hankkimalla heiltä muuta selvitystä. Kouluikää lähestyvien ja sitä vanhempien lasten mielipiteiden ja toivomusten selvittäminen tapahtuu pääsääntöisesti keskustelemalla ja apuna voidaan käyttää lasten kanssa työskentelyyn erikseen kehitettyjä välineitä.

Lapsen mielipidettä selvittäessä on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen täytyy tietää, miksi ja missä asiassa häntä kuullaan sekä mihin tarkoitukseen kuulemisessa kerättyjä tietoja käytetään. Lapsella tulee olla myös oikeus olla ilmaisematta mitään käsitystä asiasta. Lapsen mielipidettä selvittäessä on myös huomioitava se, että lapsella voi olla esimerkiksi suhteessa vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin lojaliteettiristiriitoja, jotka voivat vaikuttaa hänen mielipiteeseensä. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen tulisi suorittaa lapselle mahdollisimman myönteisellä ja turvallisella tavalla, esimerkiksi lapsen haluamalla tavalla ja lapselle tutussa paikassa. Mielipiteen selvittämisen tapa on valittava lisäksi siten, ettei siitä aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa ja hänelle läheisten henkilöiden välisille suhteille.

Mielipiteen selvittämisen yhteydessä tai kuulemistilanteessa käydyt keskustelut voi olla joissakin hyvin ristiriitaisissa tapauksissa perusteltua tallentaa kuva- tai äänitallenteeseen. Viranomaisen tai sen, joka viranomaisen puolesta tai toimeksiannosta kuulee lasta tai selvittää lapsen mielipidettä ei tulisi vaikuttaa lapsen mielipiteen muotoutumiseen. Tällöin tehokas dokumentointi palvelee sekä lapsen että viranomaisen oikeusturvaa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi lapsen asianosaisjulkisuutta rajoittava säännös. Sen mukaan mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Lastensuojelulaissa asiallisesti vastaava säännös sisältyy 20 §:n 4 momenttiin.

Lapsen etu voi joissakin tapauksissa vaarantua lapsen mielipiteen selvittämisen tai kuulemisen yhteydessä, kun lapselle luovutetaan häntä itseään tai hänen perhettään koskevia tietoja. Säännöksellä on erityistä merkitystä lapsen hallintolain mukaisen kuulemisen yhteydessä. Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Lapselle on siten kuulemisen yhteydessä varattava tilaisuus tutustua kaikkiin viranomaisen laatimiin asiakirjoihin, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Jos asiakirjat sisältävät esimerkiksi sellaisia tietoja lapsen vanhemmista, jotka voisivat vakavasti vaarantaa lapsen mielenterveyttä tai hänen suhdettaan vanhempiinsa, tietojen antaminen voi kokonaisuudessaan olla vastoin lapsen erittäin tärkeää etua. Muun muassa edellä mainitusta syystä tieto voidaan myös julkisuuslain 11 §:n mukaisesti jättää antamatta asianosaiselle itselleen.

Ehdotetulla säännöksellä korostettaisiin sitä, että tietojen antamista tulisi arvioida aina erityisesti lapsen näkökulmasta. Säännöstä sovellettaisiin erityissäännöksenä suhteessa julkisuuslakiin. Muiden tahojen kuten lapsen huoltajien osalta tietojen antamista arvioitaisiin edelleen julkisuuslain 11 §:n mukaisilla perusteilla. Asiassa olisi tarvittaessa tehtävä

julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu valituskeinoinen päätös.

Edunvalvojan hakemisesta lapselle säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:n 3 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan, jos alaikäisen henkilöä koskevassa yksittäisessä sosiaalihuollon asiassa on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua, tulee sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehdä holhoustoimesta annetun lain 72 §:ssä tarkoitettu hakemus tai 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, jos se on tärkeää alaikäisen edun turvaamiseksi. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan niitä edellytyksiä, joiden vallitessa sosiaalihuollon viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle. Säännöksessä ei määritellä varsinaisesti perusteita, joiden nojalla tuomioistuimien tai maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. Lain esitöistä on kuitenkin pääteltävissä, että säännöksestä ilmenee myös ne edellytykset, joiden perusteella tuomioistuimen tulee tehdyn hakemuksen perusteella arvioida edunvalvojan määräämisen tarpeellisuus lainkohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Näin on katsottu myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2004:44. Lastensuojelulaki sisältää edunvalvojan määräämistä huoltajan sijaiseksi koskevan säännöksen, joka on erityissäännös edellä mainittuun sosiaalihuollon asiakaslain säännökseen nähden.

33 §. Sosiaalihuollon saatavuus ja saavutettavuus. Pykälän 1 momenttiin sisältyisi voimassa olevan sosiaalihuoltolain 5 §:n 1 momenttia vastaava säännös. Kunnallisen sosiaalihuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoituksesta sekä kehittämisestä, ohjauksesta ja valvonnasta säädettäisiin jatkossa tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa. Ennen järjestämislain voimaantuloa kuntia koskevat nykyisen hallintorakenteen mukaiset tarkentavat säännökset pidettäisiin edelleen voimassa vastaavasti kuin terveydenhuollossa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta huolehtia siitä, että yleiset kunnalliset sosiaalipalvelut soveltuvat kaikille. Yleisten palvelujen soveltumisesta vammaisille henkilöille säädetään vammaispalvelulaissa. Myös muun sosiaalihuollon erityislainsäädännön lähtö-

kohtana on, että yleiset palvelut ovat ensisijaisia suhteessa tietyille ryhmille suunnattuihin erityispalveluihin. Päihdehuoltolaissa säädetään sekä yleisten palvelujen soveltuvuudesta että mahdollisuudesta hakeutua palveluihin oma-aloitteisesti. Periaate on keskeinen myös muilla sosiaalihuollon sektoreilla.

Parhaiten oma-aloitteinen oikea-aikainen hakeutuminen palvelujen piiriin toteutuu usein silloin, kun sosiaalipalveluja toteutetaan muiden peruspalvelujen yhteydessä. Suositeltavaa on, että palveluja pyritäisiin järjestämään yhteistoimin silloin, kun toiminta edistää laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä. Tästä säädetäisiin pykälän 3 momentissa. Säännös tukee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tavoitteita. Palvelujen yhdessä järjestämistä on aiemmin tuettu muun muassa kotihoitokokeilua koskevin säännöksin. Kunnat ovat myös ilman säädosmuutoksia lähteneet itse järjestämään palveluja tarvelähtöisesti elämäntilanteen mukaisesti. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungissa nuoria ja lapsiperheitä koskeva toiminta on organisoitu siten, että lasten ja nuorten lautakunnan vastuulla on 0–29-vuotiaiden palvelut erityissairaanhoitoa lukuun ottamatta. Oulussa on hyväksytty seudun kunnille yhteisenä suosituksena Lapsi- ja nuorisopolitiikka vuoteen 2025 -strategiaohjelma, jonka tavoitteena on vahvistaa vuoteen 2025 mennessä lapsiperheiden sekä lasten ja nuorten arjen kehitysyhteisöjä, kaikille yhteisiä peruspalveluja ja niiden kasvatuskumppanuutta siten että erikoistuneiden palvelujen tarve ja kuormitus vähenevät. Pykälän 4 momentissa säädetäisiin siitä, millä tavoin tietoa kunnallisista sosiaalipalveluista sekä tietoa palvelujen hakemisesta ja niiden saamisen perusteista on oltava saatavissa. Tiedot tulisi julkaista siten, että ne ovat kaikkien kuntalaisten yhdenvertaisesti saavutettavissa ja ymmärrettävissä. Tämä edellyttää tiedonsaannin ja tiedon välittämisen turvaamista monimuotoisella, eri kommunikaatiokeinot huomioivalla viestinnällä.

34 §. Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen ja päättyminen. Säännös on asiallisesti uusi. Voimassa olevaan sosiaalihuollon yleislainsäädäntöön ei sisälly vastaavaa täsmällistä säännöstä asiakkuuden alkamisesta ja päät-

tymisestä. Sen sijaan lastensuojelulaissa asiakkuuden alkaminen ja päättyminen on tarkasti määritelty.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään yleisesti asiakkuudesta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n mukaan asiakas on sosiaalihuoltoa hakeva tai käyttävä henkilö. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollossa asiakkaita ovat myös ne, jotka saavat esimerkiksi palveluja ja etuuksia koskevaa ohjausta tai neuvontaa. Asiakkuus aktualisoituu tietyn toimenpiteen, hakemuksen, päätöksen, ilmoituksen tai palvelun kautta. Määritelmä tarkoittaa myös sellaisia asiakkuussuhteita, joissa asiakas omasta tahdostaan riippumatta tulee sosiaalihuollon piiriin. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkuuden voidaan tulkita alkavan esimerkiksi asiakkaan omasta yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tai siitä, kun sosiaalihuollon tarvetta ryhdytään selvittämään. Asiakkuuden alkamisesta lähtien ovat voimassa sosiaalihuollon asiakaslain mukaiset asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet.

Voimassa olevan lastensuojelulain mukaan lastensuojelun asiakkuus alkaa kiireellisten lastensuojelutoimenpiteiden ohella myös silloin, kun sosiaalityöntekijä päättää lastensuojelutarpeen selvityksen tekemisestä. Asiakkuuden alkamisesta on tehtävä merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin. Asiakkuuden alkaminen lastensuojelussa merkitsee myös velvollisuutta ylläpitää ja laatia lasta ja nuorta koskevia asiakasasiakirjoja.

Ehdotettu säännös noudattaisi samoja periaatteita asioiden vireille tulosta sekä asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä kuin asiaa koskevat säännökset voimassa olevassa lastensuojelulaissa. Asia tulisi vireille, kun henkilö olisi itse yhteydessä sosiaalihuoltoon tai muuta kautta tulisi tietoon, että henkilö on mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeessa. Asiakkuus alkaisi, kun palvelutarpeen selvittäminen aloitettaisiin tai kun henkilölle annettaisiin sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyisi kun palvelujen järjestämiselle ei olisi laissa säädettyä perustetta. Asiakkuus päättyisi, jos palvelutarpeen arvioinnin perusteella todettaisiin, ettei asiakkaalla ole sosiaalihuollon tarvetta. Asiakkuus päättyisi myös silloin, kun todettaisiin, ettei palveluntarvetta enää ole. Asiakas voi myös kieltäytyä ottamasta

vastaan palveluja, jolloin asiakkuus päättyy, ellei laissa ole erityissäännöstä, jonka perusteella sosiaalihuollon toimenpiteisiin voidaan ryhtyä asiakkaan tahdosta riippumatta.

Uudistuksen yhteydessä lastensuojelulakia olisi tarkoitus muuttaa siten, että lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä siinä vaiheessa, kun lastensuojelun tarvetta vasta selvitetäisiin. Selvitys- ja arviointivaiheessa perhe olisi sosiaalihuollon asiakas, mutta lastensuojelun asiakkuus alkaisi vasta, jos arvioinnin perusteella todettaisiin, että perhe tarvitsee lastensuojelun asiakkuuden tai lapselle tai hänen perheelleen annettaisiin lastensuojelun palveluja jo ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista. Muutos liittyy siihen, että palvelutarpeen arviointi tehtäisiin lähtökohteisesti kaikille asiakkaille sosiaalihuoltolain mukaisesti ja kirjaukset tehtäisiin asiakasasiakirjoihin siten kuin laissa erikseen säädetäisiin.

35 §. *Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi.* Lakiehdotuksen tavoitetta siirtää painopistettä korjaavasta tuesta ehkäisevään tukeen pyrittäisiin edistämään myös muiden hallinnonalojen ohjausveloitetta selkeyttämällä. Hallintolain 8 § sisältää säännökset viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta. Lain säätämiseen johdaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKa 7.5.2001 D 818/1/99). Hallituksen esityksen mukaan pykälän 2 momentti sisältää säännöksen siitä, että viranomaisen tulee pyrkiä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, jos esitetty kysymys tai tiedustelu koski viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa. Opastamisvelvollisuus ulottuisi siten asiakkaan ohjaamiseen toimivaltaiseen viranomaiseen myös toiselle hallinnonalalle tai

kokonaan hallinnon ulkopuolellekin. Tällä seikalla on merkitystä etenkin niille asiakastahoille, jotka harvemmin ovat tekemisissä viranomaisten kanssa.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettussa laissa (559/1994) tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö sekä sosiaalitoimen, opetustoimen, lasten päivähoidon, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, ulosottoviranomaisen, tullin ja poliisin palveluksessa oleva olisi velvoitettu ohjaamaan henkilö toimivaltaiseen kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jos he saisivat tehtävässään tiedon henkilöstä, joka olisi ilmeisessä sosiaalihuollon tarpeessa. Velvoite koskisi myös sosiaalikuraattoreita, liikuntatoimea sekä työ- ja elinkeinoviranomaisia. Tarvittaessa olisi otettava yhteyttä sosiaalihuollon viranomaiseen. Yhteydenotto olisi tehtävissä kuitenkin vain siinä tapauksessa, että henkilö antaisi tähän suostumuksensa. Säännös ei velvoittaisi suostumuksen pyytämiseen, mutta jos edellytykset lastensuojeluilmoituksen tekemiseen täyttyisivät, asiakkaan luvalla tehdyllä yhteydenotolla olisi mahdollista korvata lastensuojeluilmoituksen tekeminen. Säännöksen tavoitteena olisi ohjata eri viranomaisia toimimaan asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti siten, että eri toimipisteissä asioiva henkilö tulisi nykyistä paremmin ohjatuksi oikean viranomaisen luokse. Säännöksen merkitys korostuisi tilanteissa, joissa asiakas ei omaehtoisesti kykene ottamaan yhteyttä oikeaan viranomaiseen. Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujan avun tarpeen takana voi olla toimeentuloon liittyvä ongelma, tai hän saattaa tarvita käytännön apua kyetäkseen toimimaan siten, että on oikeutettu terapian korvaamiseen oikeuttavaan tukeen. Säännös selkeyttäisi myös eri viranomaisten toimintavelvoitetta silloin, kun asiakkaan saama tuki järjestettäisiin pääosin kirjallisen menettelyn kautta. Jos henkilön 11 §:ssä määritelty sosiaalihuollon tarve olisi ilmeinen, säännöksessä mainittujen tahojen tulisi tarvittaessa pyytää häneltä lupaa viranomaisyhteydenottoa varten.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaisesti ilmoitusvelvolliset tahot olisivat velvoitettuja toimimaan myös ilman asiakkaan

suostumusta, jos henkilö olisi ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Pykälän 3 momentin mukaisesti myös muu henkilö olisi oikeutettu tekemään ilmoituksen. Vastaava velvoite sisältyy vanhuspalvelulain 25 §:ään. Myös lastensuojelulain 25 ja 25 a § velvoittavat toimimaan salassapitosäännösten estämättä.

Eduskunnan oikeusasiamies oli erilliskertomuksessaan vuodelta 2006 (Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu) pitänyt sittemmin kumotun lastensuojelulain (683/1983) mukaista sääntelyä puutteellisena muun ohessa siksi, ettei lainsäädännöstä ilmennyt ilmoitusvelvollisuuden olevan voimassa salassapitosäännösten estämättä. Kertomuksessaan oikeusasiamies esitti säännösten täsmentämistä tältä osin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kertomusta koskevassa mietinnössään (PeVM 7/2006), että eduskunnan oikeusasiamiehen esittämille sääntelyn tarkistuksille on perusoikeusjärjestelmään tukeutuvat hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet.

Vanhuspalvelulain säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse osaisi tai ymmärtäisi sitä pyytää. Vaikka iäkäs henkilö olisi jo esimerkiksi kotipalvelun tai asumispalvelun piirissä, hänen saamansa palvelut saattavat olla liian niukkoja tai muuten sopimattomia hänen tarpeisiinsa nähden. Vanhuspalvelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että säännöksessä tarkoitettu iäkäs henkilö on yhtäläillä haavoittuvassa asemassa kuin lastensuojelun tarpeessa oleva lapsi, joten vastaavanlainen sääntely myös iäkkään henkilön tarvitseman avun saamiseksi on perusteltu.

Vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa iäkäs henkilö on määritelty henkilöksi, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Mainitut syyt saattavat johtaa siihen, että henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, mutta vas-

taava tilanne voi syntyä henkilön iästä riippumatta. Ehdotuksen mukaan velvoite ilmoituksen tekemiseen ei olisi riippuvainen henkilön iästä. Myös muut kuin 1 momentissa mainitut tahot voisivat tehdä ilmoituksen havaitsemastaan henkilön avun tarpeesta heitä mahdollisesti sitovien salassapitovelvoitteiden estämättä.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaisesti lastensuojeluilmoituksesta ja ennakkollisesta lastensuojeluilmoituksesta säädettäisiin edelleen lastensuojelulaissa, jossa ilmoitusvelvollisten joukko olisi laajempi kuin ehdotetussa säännöksessä. Myös lastensuojelulaissa lähtökohtana olisi edelleen se, että mahdollisesta palveluntarpeesta ilmoittaminen tapahtuisi ensisijaisesti asiakkaan suostumuksella. Erilistä lastensuojeluilmoitusta ei olisi edelleenkään tarpeen tehdä, jos ilmoitusvelvollinen henkilö olisi asiakkaan suostumuksella yhteydessä sosiaalihuoltoon palvelutarpeen selvittämiseksi. Lastensuojelutilanteissa korostuu kuitenkin lapsen edun toteuttamisen vaatimus. Asiakkaan suostumuksen hankkiminen ei saa viivästyttää viranomaisyhteydenottoa siten, että lapsen tilanne vaarantuu. Asiakkaan suostumuksella tehty yhteydenotto sosiaalihuoltoon voi korvata lastensuojeluilmoituksen vain silloin, jos yhteydenotto tehdään viipymättä ja samalla ilmoitetaan yhteydenottoon johtaneet syyt. Toisaalta tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä toimimaan siten, että yhteistoiminta lapsen vanhempien ja yhteydenoton tehneen tahon kanssa sujuu jatkossa ja ettei toiminta tarpeettomasti vahingoita esimerkiksi lapsen ja hänen isovanhempiensa välejä.

36 §. Palvelutarpeen arviointi. Lakiehdotuksen yhtenä tarkoituksena on turvata riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen tarpeenmukaista ja yhdenvertaista saatavuutta. Sosiaalipalvelujen tarpeenmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana on asiakkaan tilanteeseen nähden kattava palvelutarpeen arviointi. Pykälässä säädettäisiin tämän toteuttamisesta. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaan jokaisella on oikeus kiireellisessä tapauksessa päästä palvelujen tarpeen arviointiin viipymättä. Lisäksi ei-kiireellisissä tapauksissa kunta on velvollinen järjestämään 75-vuotiaalle sekä vammaiselle henkilölle, jolle maksetaan eläkettä saavan ylintä

hoitotukea, pääsy sosiaalipalvelujen arviointiin seitsemän arkipäivän kuluessa yhteydenotosta. Myös lastensuojelussa selvityksen tekeminen käynnistetään seitsemän vuorokauden kuluessa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä laadittavasta palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta. Suunnitelma on laadittava, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Parhaimmillaan suunnitelman laadinta toimii hyvänä suunnitelmallisen sosiaalityön välineenä. Ongelmana on, että suunnitelmat laaditaan vasta asiakkuuden jo kestänyttä pitempään, jolloin niistä saatava hyöty ei ole optimaalinen. Käytännön työssä on käynyt ilmi, että asiakkuuden alkuvaiheessa toteutetulla palveluntarpeen arvioinnilla on huomattava merkitys. Asiakas saadaan nopeasti ohjattua oikeiden palvelujen piiriin ja toiminta tehostuu. Ehdotuksen mukaan palvelutarpeen arviointi toimisi asiakassuunnitelman pohjana. Erillisen asiakassuunnitelman tekeminen voitaisiin katsoa ilmeisen tarpeettomaksi, jos palvelutarpeen arviointi olisi asiakkaan tilanteen selvittämisen ja jatkotyöskentelyn kannalta riittävä tukimuoto.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kiireellisen avuntarpeen arvioinnista. Kiireellisessä tapauksessa olisi jokaisen kunnassa oleskelevan henkilön tuen tarve arvioitava eikä edellytyksenä ole, että henkilö on kunnan asukas. Sosiaalisen tuen tarve tulisi saada selvitettyksi viipymättä siten, ettei henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuisi. Sosiaalihuollon toimilla on keskeinen asema toteutettaessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua jokaisen oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat Kiireellinen sosiaalipalvelu – Sosiaalipäivystyksen järjestäminen -julkaisussa (STM oppaita 2005:8) korostaneet sosiaalipäivystyksen laadun osalta välittömään avun tarpeeseen vastaamisessa ihmisen omaa arviota kiireellisen avun tarpeestaan tai toisen viranomaisen välittämän avun tarpeen merkitystä. Julkaisun mukaan nämä tilanteet

vaativat aina avun tarpeen selvittämisen. Tuen tarpeessa olevan henkilön tai toisen viranomaisen lisäksi yhteydenoton voisi tehdä henkilön laillinen edustaja, omainen tai muu läheinen. Lähtökohta tuen tarpeen kiireellisyyden arvioinnissa tulisi olla sama tämänkin säännöksen perusteella.

Kiireellisen sosiaalipalvelun tarpeessa voi olla esimerkiksi asianmukaista hoivaa vaille jäänyt lapsi, nuori ongelmineen, päihteiden käytön johdosta nopeasti hoitoa tarvitseva, vanhus, jonka kunto äkillisesti heikkenee tai lähisuhde- ja perheväkivaltaa kokenut henkilö. Lisäksi monenlaiset vaara- ja uhkatilanteet sekä onnettomuudet vaativat sosiaalipalvelujen toteuttamista tilanteen vaatimalla kiireellisyydellä. Kiireellisessä tuen tarpeen selvittämisessä on siten usein kyse vastaavista tilanteista kuin sosiaalipäivystykseen yhteyttä otettaessa. Kiireellinen tarve kattaa kuitenkin myös laajempia tarpeita. Esimerkiksi henkilön toimeentulon turvaaminen voi edellyttää tarpeen selvittämistä nopeasti. Momentissa ei asetettaisi kiinteää määräraikaa sille, missä ajassa kiireellisen avun arviointi olisi tehtävä, vaan asia jäisi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan varaan huomioiden perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimus.

Sen lisäksi, että henkilön kiireellisen avun tarve on aina selvitettävä, henkilöllä olisi myös oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi kokonaisvaltaisesti ellei arvioinnin tekeminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Sääntely vastaisi tältä osin sosiaalihuollon asiakaslain velvoitetta palvelusuunnitelman tekemiseen. Kun asia olisi tullut vireille, palvelualueella tarpeen selvittämisestä vastuussa olevan ammattihenkilön tulee tehdä ratkaisu siitä, kuuluuko asia sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen piiriin sekä edellyttääkö se tuen tarpeen arviointia. Arviointi olisi käytännössä tarpeetonta, jos vastaaventyypinen selvitys olisi jo tehty tai henkilön tarve olisi selvästi luonteeltaan tilapäistä. Hyvään hallintoon kuuluva neuvontaperiaate edellyttää kuitenkin, että viranomainen antaa toimivaltansa rajoissa asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella on myös velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin missä ajassa palvelutarpeen arviointi tulisi tehdä. Kaikkien osalta palvelutarpeen arviointi olisi aloitettava viivytyksettä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Tapauksesta riippuen voitaisiin edellyttää lyhyempää tai pidempää käsittelyaikaa. Viivytyksettömyyttä tulisi aina arvioida suhteessa asiakkaan tarpeisiin. Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioiden ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeus uudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömyydestä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kyseisen säännöksen nojalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset tulisi hankkia siten riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Ilman aiheetonta viivytystä tapahtuva asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja.

Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa tuen tarpeen luonne ja laajuus. Toisinaan tarve voi olla senlaatuinen, että selvittäminen edellyttää monenlaisia toimia kuten toimintakyvyn arviointia erilaisin mittarein, kotikäyntejä sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden näkemysten hankkimista ja eri tahojen toimien yhteensovittamista. Eri tukimuotojen vaikutuksia on arvioitava asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Käsittelyajan pitkittyminen tällaisesta syystä, asiakkaan tarpeisiin vastaavan kokonaisvaltaisen ja laadukkaan eri toimet perusteellises-

ti yhteen sovittavan palvelukokonaisuuden toteuttamiseksi voi siten olla perusteltua.

Palveluntarpeen arvioiminen olisi aloitettava viivytyksettä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Jos henkilö olisi yli 75-vuotias tai vammaisen henkilö, jolle maksetaan eläkettä saavan ylintä hoitotukea, olisi arviointi aloitettava seitsemäntenä arkipäivänä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa tekemän tuen saamista koskevan yhteydenoton jälkeen. Erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla aikamäärä olisi sama, mutta palvelutarpeen arviointi olisi käynnistettävä riippumatta siitä, miten asia on tullut vireille ja sen olisi valmistuttava kolmessa kuukaudessa. Sääntely noudattaisi voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä lastensuojelulaissa noudatettuja periaatteita, joiden mukaisesti turvataan asiakkaiden itsemääräämisoikeus ja toisaalta huolehditaan niiden asiakkaiden perustarpeiden turvaamisesta, jotka eivät siihen itse kykene. Kiireettömän sosiaalihuollon järjestäminen kuuluisi henkilön kotikunnalle. Jos henkilö, jolle haetaan sosiaalihuollon tukea, ei olisi sen kunnan asukas, josta tukea haetaan, hänet ohjattaisiin hakemaan tukea omalta kotikunnaltaan lukuun ottamatta 58 §:ään sisältyvää oleskeluun perustuvaa poikkeusta sekä 61 §:n mukaista tilannetta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin miten arviointi tulisi tehdä. Palvelun tarvetta arvioidessa ammatillisen arvion lisäksi palvelujen suunnittelun perustana tulisi olla vahvasti asiakkaan kokema tuen tarve. Palvelutarpeen arvioinnissa tulisi hyödyntää kansallisesti hyväksytyjä tuen tarpeen arviointia tukevia mittaristoja ja välineitä. Asiakkaalle tulee myös antaa tietoa eri palvelujen vaihtoehtoista siten, että asiakas ymmärtää niiden sisällön ja hänellä on aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelukokonaisuutensa suunnitteluun ja valintoihin. Tehdyn selvityksen perusteella olisi yhdessä asiakkaan ja tarvittaessa muiden momentissa tarkoitettujen henkilöiden kanssa määriteltävä, minkälaisin palveluin ja tukitoimin asiakkaan tilanteeseen voitaisiin parhaiten vaikuttaa. Palveluntarpeen arviointi muodostaisi perustan 39 §:n mukaisen asiakassuunnitelman laati-

Ehdotetun 3 momentin mukaan arviointi tehtäisiin yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaistensa tai läheistensä taikka muiden toimijoiden kanssa. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua sosiaalihuollon ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen suunnitteluun. Tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävät palvelut ja muut tukitoimet. Tuen tarpeen selvittämisen ja suunnitelman laadinnan tulisi olla prosessi, jossa asianomaiset sosiaalityöntekijän tai muun sosiaalihuollon ammattilaisen avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvittävät keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi. Erilaisten tilanteiden moninaisuudesta johtuen palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laadinnan laajuus, kuten myös asiakkuuden kestot vaihtelevat huomattavasti. Palvelutarpeen arviointi tulisikin siten tehdä aina asiakkaan tarpeiden edellyttämässä laajuudessa. Suhteellisen vähäisissä ja selkeissä tuen tarpeissa palvelutarpeen arviointi voitaisiin tehdä huomattavasti suppeampana kuin moninaisissa tuen tarpeissa.

Keskeistä olisi, että jo asiakkuuden alkuvaiheessa olisi selvillä, minkä tyyppisistä tarpeista on kyse ja mitkä tahot olisivat vastuussa palvelukokonaisuuden muodostamisesta. Asiakkaan omatyöntekijäksi tulisi osoittaa se kunnallinen työntekijä, joka palvelutarpeen perusteella on tehtävään soveltuvin henkilö. Ikääntyneen väestön palvelutarpeen selvitystä tehtäessä on noudatettava, mitä vanhuspalvelulaissa säädetään. Lastensuojelutarpeen selvittämisestä palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä säädetään lastensuojelulaissa. Huomioon on otettava myös muuhun erityislainsäädäntöön sisältyvät säännökset. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavan henkilön osaamisesta. Ehdotuksen mukaan arvioinnista vastaavalla henkilöllä tulisi olla palvelutarpeen arvioinnin kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillinen koulutus. Lailla voidaan säätää myös tästä poikkeavia tai tiukempia vaatimuksia ja arviointi on toteutettava moniammatillisesti siten

kuin 41 §:ssä säädettäisiin. Sillä henkilöllä, joka ensimmäisenä saisi sosiaalihuollossa tiedon uudesta asiakkaasta, ei välttämättä olisi tehtävään soveltuvaa koulutusta, mutta hänelle syntyisi velvollisuus huolehtia siitä, että palvelutarpeen arviointi suoritettaisiin lainmukaisesti. Tuen tarve selvitettäisiin yhdessä asiakkaan ja tämän laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen kanssa. Asiakkaan tarpeet vaikuttaisivat ammattihenkilön valikointumiseen. Eri ammattiryhmien tehtävät määrittyvät ammatillisen osaamisensa perusteella. Sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa koskevat suositukset sisältyvät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtäväraKENNESUOSITUKSEEN (julkaisuja 2007:14). Niiden mukaan eri ammattiryhmien tehtävien jaon lähtökohtana on asiakasprosessi ja palvelun vaikuttavuus. Monelta osin tarpeiden selvittäminen on suosituksessa vastuutettu sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajalle tapahtuvaksi tiimityömaisessä työmallissa. Mallissa jokainen ammattiryhmä tuo oman osaamisensa suunniteltuun ja tavoitteelliseen asiakasprosessiin. Tarpeen selvittämiseen voisi siten osallistua kulloisenkin tarpeen mukaan muita sosiaalihuollon mutta asiakkaan tarpeista riippuen myös muiden alojen, esimerkiksi terveydenhuollon, työ- ja elinkeinohallinnon tai opetustoimen, ammattilaisia. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaisi sosiaalityöntekijä. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden määritelmä olisi ehdotetun lain 3 §:ssä. Säännöksen avulla turvattaisiin se, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi aina henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus. Palvelutarpeen arviointi tulisi pyrkiä heti ohjaamaan oikeille henkilöille. Palvelutarpeen selvittämisestä ja arvioinnista olisi lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

37 §. Palvelutarpeen arvioinnin sisältö. Palvelutarpeen arviointi sisältäisi yhteenvedon asiakkaan tilanteesta ja sosiaalipalvelujen sekä erityisen tuen tarpeesta. Arviointi sisältää sekä asiakkaan että työntekijän näkemykset tilanteesta. Asiakkaan näkemys tulisi kirjata ellei palvelutarpeen arvioimiseen yh-

teistyössä asiakkaan kanssa olisi ilmeistä esittää. Säännöksen mukaisesti asiakkaan näkemys tulisi kirjata aina ellei se olisi käytännössä mahdotonta tilanteessa, jossa asiakas ei halua tai pysty osallistumaan palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen.

38 §. Palvelujen järjestäminen palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Säännös olisi asiallisesti uusi. Tarkoitus olisi, että palvelutarpeen selvittämisen yhteydessä arvioidaisiin säännöksessä esitetyllä tavalla, minkä tyyppisestä asiasta on kysymys ja toteutettaisiin jatkotyöskentely sen mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tilapäinen palvelujen tarve. Kun tarve olisi tilapäistä, ei asiakkaalle tarvitsisi nimetä omatyöntekijää, eikä tehdä asiakassuunnitelmaa. Tilapäiseen tarpeeseen olisi kuitenkin pyrittävä vastaamaan, jotta voitaisiin ehkäistä pidentäjäaikaisen tuen tarpeen syntymistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, toimintatavoista silloin kun asiakkaan tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa. Palveluja olisi järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättymisen asiakkaan kanssa yhdessä asetettuna tavoiteajan jälkeen. Määräajan asettamisella jo asiakkuuden alkuvaiheessa pyritäisiin siihen, että asiakkuuksien kestoa saataisiin lyhennettyä nykyisestä ja asiakaspalvelua parannettua ohjaamalla asiakas riittävien ja soveltuvien palvelujen ja tukitoimien piiriin. Tavoitteiden toteuttamiseksi voitaisiin laatia asiakassuunnitelma, mutta osalle asiakkaista riittäisi alkuvaiheessa huolellisesti tehty palvelutarpeen arviointi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, miten palvelut olisi järjestettävä henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen. Lähtökohtana tulisi olla palvelukokonaisuuden yhtenäisyys ja jatkuvuus. Palvelujen muuttamisen tulisi ensisijaisesti perustua asiakkaan etuun. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Myös pitkäaikaisilla asiakkailla on tilapäisiä ja määräaikaisia tuen tarpeita. Näissä tilanteissa asiakkaan tarpeisiin tulisi vastata siten kuin 1—2 momentissa säädettäisiin.

39 §. Asiakassuunnitelma. Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä laadittavasta palvelu-, hoito-,

kuntoutus- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta. Suunnitelma on laadittava, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotetun pykälän mukaan suunnitelma laadittaisiin 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta eli käytännössä suunnitelman laatiminen vastaisi nykymuotoista suunnitelman tarkistamista. Vastaavasti kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään, asiakassuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia, jos suunnitelman laatiminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman laatiminen olisi ilmeisen tarpeetonta, jos 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi olisi riittävä tukimuoto asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Pääsääntöisesti suunnitelman laati omatyöntekijä. Suunnitelma laadittaisiin yhdessä asiakkaan kanssa. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Ehdotetun säännöksen ja 36 §:n tarkoituksena on korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen keskeisyyttä sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Suunnitelma olisi laadittava yhdessä asiakkaan kanssa noudattaen mitä 36 §:ssä säädetään. Tarvittaessa asiakkaan ohella tai sijasta tuen tarpeen selvittämiseen osallistuisivat asiakkaan omaiset, muut läheiset ja lailliset edustajat. Esimerkiksi lapsiasiakkaan osalta selvittämiseen osallistuisivat lapsen huoltajat ja vanhusasiakkaiden osalta usein omaiset, muut läheiset tai edunvalvoja.

Asiakassuunnitelma tulisi tehdä palvelutarpeen selvityksen pohjalta. Suunnitelmassa voitaisiin tarkentaa ja päivittää tehtyä arviointia. Yksityiskohtaisemmin suunnitelmaan sisällytettävistä asioista säädettäisiin 2 momentissa. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua sosiaalihuollon ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen suunnitteluun. Tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävät palvelut ja muut tukitoimet. Tuen tarpeen selvittämisen ja suunnitelman laadinnan tulisi olla prosessi, jossa asianomaiset sosiaalityöntekijän tai muun sosiaalihuollon ammattilaisen avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvität

tävät keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi.

Momentin 1 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin sekä asiakkaan että tarvittaessa hänen edustajansa, esille tuoma tuen tarve että tuen tarvetta selvittäneen ja suunnitelmaa laativan sosiaalihuollon ammattihenkilön tai ammattihenkilöiden, tekemä tuen tarpeen arvio. Kun suunnitelmaa laaditaan yhteisymmärryksessä asiakkaan ja ammattihenkilön kesken, tarve tulisi kyetä määrittelemään asiakkaan ja ammattihenkilön yhteisenä käsityksenä niistä tekijöistä, joita silmällä pitäen suunnitelmaa laaditaan.

Momentin 2 kohdan mukaan suunnitelmaan tulisi kirjata arvio niistä sosiaalipalveluista ja muista tukitoimista, joilla asiakkaan tuen tarpeisiin voitaisiin vastata. Tämä tarkoittaisi palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä yhdessä asiakkaan ja tarvittaessa muiden säännöksessä tarkoitettujen henkilöjen kanssa määriteltyjä palveluja ja tukitoimia asiakkaan tilanteeseen parhaiten vaikuttamiseksi. Samassa yhteydessä tulisi kirjata mahdolliset muut toimet, kuten esimerkiksi henkilön itsensä toteutettavaksi tarkoitetut hänen voimavarojaan ylläpitävät ja vahvistavat toimet.

Asiakkaan oikeudesta saada välttämättömän huolenpidon, terveyden ja kehityksen turvaavat palvelut säädettäisiin 12—13 §:ssä. Omatyöntekijän, vastuutyöntekijän tai vastuusosiaalityöntekijän tulisi kirjata suunnitelmaan arvio sosiaalihuollon palvelujen välttämättömyydestä. Tältä osin sääntely vastaisi lastensuojelulain 36 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kunnan on järjestettävä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät palvelut ja vastuusosiaalityöntekijä kirjaa arvion välttämättömistä palveluista.

Momentin 4 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin tiedot siitä, kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai vastuutyöntekijä tulevat tapaamaan. Kirjaus tulisi tehdä, koska omatyöntekijän työ on osa asiakkaan saamaa palvelua. Lapsia koskisi lisäksi 42 §:n 5 momentin erityissäännös, jolla pyritään turvaamaan lapsen oikeus tavata omatyöntekijää riittävän usein henkilökohtaisesti.

Momentin 5 kohdan mukaan suunnitelmaan olisi aina kirjattava sekä asiakkaan että omatyöntekijän arvio asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista. Tarkoituksena olisi, että

suunnitelmaa laadittaisiin asiakasta kunnioittaen, hänen voimavarojaan ja vahvuuksiaan tarkoituksenmukaisesti tukien.

Momentin 6 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin asiakkaan ja ammattihenkilön yhdessä asettamat tavoitteet, joihin suunnitelmaan kirjatulla toimilla pyritään vaikuttamaan. Asiakassuunnitelman tarkoituksena on osaltaan edistää suunnitelmallista työskentelyä, jonka vaikuttavuutta suhteessa asiakkaan ja hänen perheensä tuen tarpeisiin voidaan arvioida. Momentin 7 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin asiakkuuden arvioitu kesto. Etenkin asiakkuuden alkuvaiheessa keston määrittely on usein vaikeaa, mutta tavoitteena on, että suunnitelmallisen otteen kautta asiakkuuksien kestoja voitaisiin lyhentää nykyisestä tarpeenmukaisilla oikea-aikaisilla palveluilla. Suunnitelmaan tulisi momentin 8 kohdan mukaan kirjata myös asiakkaan tarpeisiin vastaamiseen osallistuvat yhteistyötahot, heidän yhteystietonsa ja toimensa suunnitelman toteuttamisessa. Suunnitelmaan kirjattaisiin esimerkiksi perheen tukemiseksi tarpeelliset varhaiskasvatuksen tai opetustoimen tukitoimet. Momentin 9 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin suunnitelman toteutumisen seurantaa ja tarpeiden uudelleenarviointia koskevat tiedot.

Suunnitelma tulisi tarkistaa ehdotetun 3 momentin mukaan tarvittaessa eli silloin kun asiakkaan tuen tarpeissa tapahtuisi olennaisia muutoksia. Jos sosiaalihuollon asiakkuus kestää pidemmän aikaa, asiakassuunnitelmaa on tarvittaessa tarkistettava ja täydennettävä.

Asiakassuunnitelma ja siihen kirjatut toimet tulisi sovittaa yhteen mahdollisuuksien mukaan muiden hallinnonalojen suunnitelmien ja toimien kanssa. Eri hallinnonalojen yhteisen suunnitelman kirjaamisesta olisi tarkoitus säätää sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa. Jo nykyistä suunnittelua ohjaavan sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n perusteluissa on todettu, että monenlaisista asiantuntemusta tarvitsevan asiakkaan kanssa tulisi keskustella siitä, miten hän itse haluaisi asioitaan hoidettavan. Yhteistyösuunnitelma edellyttää usein myös useamman asiantuntijan mukanaoloa, jolloin asiantuntijaryhmään voi kuulua muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimintayksi-

köiden sekä työ- ja elinkeino- ja opetusviranomaisten henkilöstöä. Suunnitelmien tekeminen yhdessä eri asiantuntijoista koostuvassa ryhmässä säästäisi pitkällä tähtäyksellä aikaa ja kustannuksia. Yhteistyön ja vuorovaikutuksen avulla asiakkaalle ja henkilöstölle muodostuu eheämpi kuva asiakkaan kokonaistilanteesta ja siitä, mitkä vaihtoehdot parhaiten palvelisivat asiakkaan etua. Asiakkaan itsemääräämisoikeudella ja osallistumisella sekä moniammatillisella yhteistyöllä edesautetaan myös resurssien oikeaa kohdentamista. Tavoitteena on, että asiakas saisi monipuolisen parhaiten itselleen soveltuvan palvelukokonaisuuden useiden rinnakkaisten, erillisten palvelujen sijasta. Asiakkaan suostumuksella voidaan laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen yhteinen suunnitelma yksittäisten erillisten suunnitelmien sijaan. Mahdollisuudesta laatia yhteinen suunnitelma asiakkaan suostumuksesta riippumatta säädettäisiin erikseen.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa todettaisiin, että asiakkaan tukena toimiville omaisille ja läheisille tulisi tarpeen mukaan laatia oma suunnitelma. Säännös olisi tärkeä lisäys sillä käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa omaisen tietoja ja tuen tarvetta on kirjattu hoidettavan asiakkaan asiakassuunnitelmaan.

40 §. *Ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta.* Pykälässä säädettäisiin asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi välttämättömän viranomaisyhteistyön käynnistämisestä. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tai omatyöntekijän asiakkaan suostumukseen perustuva ilmoitus ja ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen velvollisuus vastata siihen viivytyksettä olisivat osa asiakaslähtöistä palvelujärjestelmää, jossa olennaista on asiakkaan joustava ja kokonaisvaltainen tukeminen ja auttaminen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ilmoitusmenettelystä, jonka tarkoituksena olisi edesauttaa tehokasta ja kokonaisvaltaista asiakkaan tarpeisiin vastaamista yli hallinnonalarajojen. Ilmoitusmenettelyllä pyrittäisiin vastaamaan ongelmiin, joita asiakas helposti kohtaa, jos hän tarvitsee monenlaista apua tai tukea samaan aikaan tai jos yhden sektorin toiminnan onnistuminen riippuu toiselta toimialalta saatavasta avusta. Momentin

tarkoittamia tilanteita voisivat olla esimerkiksi asunnottoman sosiaalityön asiakkaan auttaminen sosiaali- ja asuntotoimen yhteistyöllä tai sosiaali- ja mielenterveyspalvelujen saumattoman yhteistyön käynnistäminen ilmoitusmenettelyn avulla silloin, kun asiakkaan sosiaalisen kuntoutumisen edellytyksenä on hänen mielenterveydellinen kuntoutumisensa.

Pykälässä ehdotetulla menettelyllä olisi tarkoitus käynnistää viranomaisyhteistyö, joka mahdollistaa asiakkaan kokonaisvaltaisen tukemisen omaehtoiseen elämään. Ilmoituksen antamisen olisi perustuttava sosiaalihuollon ammattihenkilön tai omatyöntekijän yhdessä asiakkaan kanssa tekemään arvioon siitä, ettei asiakas tule riittävästi autetuksi ilman viranomaista, jolle ilmoitus tehdään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastaanottaneen viranomaisen velvollisuudesta vastata asiaan. Yhteistyön toimiessa hyvin ilmoituksen vastaanottanut viranomainen ryhtyisi toimiin. Jos vastauksena olisi kuitenkin esimerkiksi asiakkaan jonoon asettaminen tai vastaus, jonka mukaan asiakas ei kuuluisi viranomaisen toimien piiriin, tulisi viranomaisten yhteistyössä pyrkiä löytämään asiakkaan kannalta perusteltu ratkaisu asiassa. Tarkoituksena olisi myös varmistaa, ettei asiakas jää 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen jälkeen vaille mitään tukea viranomaisten eriävien näkemysten vuoksi, vaan ilmoituksen tehneellä viranomaisella olisi tieto asiakkaan asian etenemisestä. Erillistä ilmoittamista ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta. Tarpeetonta ilmoituksen tekeminen olisi esimerkiksi silloin, kun työskentelyä asiakkaan asiassa jatketaan verkoston kautta toteutettuna yhteistyönä. Tämä olisi normaalikäytäntö ja erillisen ilmoituksen tekeminen varmistus sille, ettei asiakas jää ilman tarvittavia palveluja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmoitusta koskevasta suostumuksesta. Ilmoitusmenettely perustuisi asiakkaan suostumukseen. Jos suostumusta ei kuitenkaan voitaisi saada taikka jos asiakas tai hänen laillinen edustajansa nimenomaisesti kieltäisi tiedon luovuttamisen, olisi otettava huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään. Sosiaalihuollon järjestäjä voisi antaa salassapitovelvollisuuden estämättä rajoitetusti tietoja,

jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi siten kuin mainitussa laissa säädetään. Tällaisia tietoja voidaan antaa tilanteissa, joissa asiakas on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa taikka tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi tai tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Asiakkaan opastamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään lisäksi hallintolaislaissa.

41 §. Monialainen yhteistyö. Esityksessä korostetaan yhteistyön merkitystä palvelujen ja tukitoimien järjestämisessä tuen tarpeisiin vastaamiseksi. Yhteistyön kehittämisellä ja vahvistamisella sekä vastuiden selkiyttämällä tavoitellaan sosiaalihuollon ydintehtävien vahvistumista ja riittävän asiantuntemuksen varmistamista. Neuvottelujen järjestäminen ja verkostomainen työskentelytapa on osa sosiaalihuollon perustyötä.

Erillisen yhteistyösäännöksen tarkoituksena on edistää ja korostaa yhteistyön merkitystä kaikessa työskentelyssä. Yhteistyön merkitys korostuu ja se tulee huomioida kaikissa yksittäistapauksissa.

Yhteistyön merkitys tulee esille eri tavoin eri väestöryhmien palvelujen toteuttamisessa. Lapsi- ja perhepalvelujen tulee muodostaa eheä kokonaisuus yli sektorirajojen. Lapset ja lapsiperheet ovat kunnassa useiden palvelujen asiakkaina, joten on tärkeää, että palvelut on sovitettu yhteen, palvelunantajat toimivat keskenään yhteistyössä ja palvelut muodostavat perheiden näkökulmasta helposti hahmotettavan kokonaisuuden. Yhteistyötä tarvitaan sekä toimialojen sisällä että välillä, kunnan ja muiden lapsille ja lapsiperheille palveluja ja tukitoimia tuottavien järjestöjen, seurakuntien, yritysten ja muiden tahojen välillä. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat päivähoido, sen siirrettyä pois sosiaalipalvelujen piiristä, sekä koulu- ja nuorisotoimi. Myös perus- ja

erityistason palvelujen yhteistyön ja yhteensovittamisen järjestämisestä on huolehdittava. Lapsen elämän siirtymävaiheiden yhteydessä on huolehdittava yhteistyöstä ja palveluketjujen jatkuvuudesta. Iäkkäiden henkilöiden kohdalla luontevin toimija on usein terveydenhuolto, kun taas nuorten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien kohdalla tarvitaan myös opetustoimen ja työ- ja elinkeinohallinnon toimia. Sosiaalityön asiakkailla on usein erityisesti työllistymiseen, kouluttautumiseen ja aktivoitumiseen liittyviä tarpeita, ja työlle on ominaista laajamittainen verkostotyöskentely muiden viranomaistahojen ja toimijoiden kanssa. Monet asiakkaat tarvitsevat erityisesti työ- ja elinkeino-, terveys-, asumis- ja päihdepalveluja, joiden tulisi toimia kokonaisuutena yhdessä asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi. Sosiaalihuollon on toteutettava ja suunniteltava sosiaalityö yhteistyössä kyseisten toimijoiden kanssa siten, että näiden palvelut ja muut toimet muodostavat asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamiseksi toimivan kokonaisuuden. Sosiaalityön tavoitteena on yhä selvemmin asiakkaan toimintamahdollisuuksien varmistaminen, sosiaalisen kuntoutuksen tukeminen. Tilanteiden ollessa mutkikkaita niiden ratkaisemiseksi on olennaista käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen olisi vastuussa siitä, että käytettävissä on riittävästi asiantuntemusta. Jos henkilön palvelutarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, olisivat nämä tahot velvollisia osallistumaan toimenpiteistä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Asiakkuuden aikana sosiaalihuollon työntekijän tulee olla asianosaisten suostumuksella tarpeen mukaan yhteydessä muihin yhteistyötahoihin. Lähtökohtana on, että tarvittava tieto kulkee viranomaisten välillä asiakkaan suostumuksella. Tästä säädettäisiin 2 momentissa. Asiakastietojen luovuttamisesta vastoin asiakkaan suostumusta säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa. Asiakastietojen kirjaamisesta monialaisessa yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä pal-

veluissa säädettäisiin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti sosiaalihuollon viranomaisilla on oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta.

42 §. Omatyöntekijä. Pykälän mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle olisi nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Omatyöntekijällä tulisi olla asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus. Työntekijä olisi nimettävä, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta ottaen huomioon asiakkaan tuen tarve. Jos asiakkaalla olisi erityislainsäädännön perusteella oikeus saada vastuutyöntekijä, ei erillistä omatyöntekijää tarvitsisi nimetä. Jos asiakkaalle olisi esimerkiksi nimetty vastuusosiaalivyöntekijä lastensuojelulain nojalla ei erillistä omatyöntekijää tarvitsisi nimetä ja vastuusosiaalivyöntekijän tehtäviin ja kelpoisuuteen sovellettaisiin lastensuojelulain säännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan omatyöntekijällä tai ainakin hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä tulisi olla sosiaalivyöntekijän kelpoisuus, jos asiakas on erityistä tukea tarvitseva lapsi tai hän muutoin tarvitsisi erityistä tukea. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan käsite olisi määritelty 3 §:ssä. Säännöksen tarkoituksena on turvata kaikkien haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden oikeussuojan toteutuminen. Säännös ei edellyttäisi omatyöntekijän tai vastuutyöntekijän vaihtamista, jos ilmenisi, että asiakkaalla on erityisen tuen tarve, mutta se edellyttäisi, että asiakastyöhön osallistuisi myös sosiaalivyöntekijä. Asiakkaan edun mukaista on, että toimitaan siten, että työntekijöiden vaihtuvuus on mahdollisimman vähäistä.

Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä olisi asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 38 §:n 2 ja 3 momentin toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa laissa säädetyissä tehtävissä. Omatyöntekijän tulisi hoitaa tehtävänsä asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Joillekin asiakkaille omatyöntekijän tärkein tehtävä voisi olla se, että asiakas tietäisi kehen voi olla yhteydessä, jos jotakin sattuu tai asiakas tarvitsee tie-

toa omista palveluista. Omatyöntekijän tulisi tukea asiakasta tämän omien ja asiakassuunnitelmassa asetettujen tuen tarpeisiin vaikuttavien tavoitteiden saavuttamisessa sekä omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä. Jälkimmäinen edellyttää henkilön fyysisten, psyykkisten ja kognitiivisten voimavarojen tunnistamista, jonka pohjana usein on tuen tarpeen selvittäminen. Omatyöntekijä voisi myös seurata, kuinka palveluilla ja tukitoimilla vaikutetaan ja vastataan asiakkaan tuen tarpeisiin. Omatyöntekijä voisi myös neuvoa ja ohjata asiakasta palvelujen ja tukitoimien hakemiseen liittyvissä asioissa. Asiakkaan tarpeista riippuen omatyöntekijälle voitaisiin sopia myös muita tehtäviä. Omatyöntekijän tehtävät olisivat osin samankaltaisia kuin toimiva terveyskeskus -hankkeessa kehitetyn asiakasvastaavan toimenkuvassa, jossa korostuu asiakkaan omahoidon vahvistaminen, asiakkaan tilan seuranta ja hoidon toteutus.

Vastaavasti kuin lastensuojelulain 29 §:ssä säädettäisiin ehdotetun pykälän 4 momentissa erityistä tukea tarvitsevan lapsen oikeudesta tavata omatyöntekijää riittävän usein henkilökohtaisesti.

43 §. Läheisverkoston kartoittaminen. Pykälässä säädettäisiin asiakkaan läheisverkoston kartoittamisesta. Läheisverkostolla tarkoitettaisiin asiakkaan omaisia ja läheisiä, henkilöitä, jotka asiakas itse kokee itselleen läheisiksi. Näitä voisivat olla myös ystävät taikka järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijat, joilla on tärkeä rooli asiakkaan elämässä. Verkoston kartoittaminen on olennainen osa voimassa olevan lain mukaista perussosiaalivyötä. Säännöksen ottamisella lakiin tehtäisiin näkyväksi läheisten antama tuki ja muistutettaisiin omaisten ja läheisten oikeudesta saada tarvittaessa tukea ja apua. Tilanteen kartoittamisella voidaan ehkäistä tilanteiden kriisiytyminen ja tarve raskaisiin tukitoimiin. Tyypillisiä tilanteita, joissa läheisverkoston tuella on käytännössä suuri merkitys, ovat esimerkiksi päihdeongelman tai mielenterveyskuntoutujan kotiutumisen laitoshoidosta.

Säännös ei velvoittaisi omaisia taikka muita läheisiä osallistumaan asiakkaan auttamiseen ja tukemiseen, eikä säännös oikeuttaisi kartoittamaan läheisten osallistumista ilman

asiakkaan suostumusta lukuun ottamatta kah-
ta poikkeusta: tieto olisi tarpeen lapsen edun
vuoksi tai tieto olisi välttämätön palvelutar-
peen selvittämiseksi, kun henkilö on ilmeisen
kykenemätön vastaamaan omasta huolenpi-
dostaan, terveydestään ja turvallisuudestaan.

Voimassa olevassa lainsäädännössä omais-
ten osallistumisesta asiakkaan tukemiseen
säädetään lastensuojelulaissa sekä omaishoi-
dontuesta annetussa laissa. Lastensuojelussa
velvoite läheisverkoston kartoittamiseen
koskee tilanteita, joissa joudutaan harkitse-
maan lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle.
Omaishoidon tuesta annetussa laissa kunta
on velvoitettu järjestämään tarvittavaa tukea
sopimuksen tehneille omaishoitajille. Omais-
hoitoa koskevan lainsäädännön uudistaminen
on parhaillaan vireillä.

44 §. *Asiakkaan hoidossa olevan henkilön tilanteen selvittäminen.* Pykälän 1 momentti vastaa osittain voimassa olevan lastensuojelulain 10 §:n 1 momenttia. Kun aikuiselle annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon avo-
tai laitoshuollon palveluja, erityisesti päihde-
huolto- ja mielenterveyspalveluja, on selvi-
tettävä ja turvattava myös hänen hoidossaan
ja kasvatettavanaan olevan lapsen hoidon ja
tuen tarve. Samoin on tehtävä silloin kun
hoidosta vastaava henkilö aloittaa tutkinta-
vankeuden tai vankeusrangaistuksen suorit-
tamisen. Vanhemman tai muun huoltajan
vankeusrangaistuksen aikana lapsen oikeus
turvalliseen lapsuuteen tulee varmistaa tarvit-
taessa rikosseuraamusalan sosiaalityön ja
kunnallisen sosiaalitoimen yhteistyönä.

Säännöstä täsmennettäisiin siltä osin, että
selvitysvelvollisuus koskisi myös tilanteita,
joissa hoidosta vastaava henkilö ei ole vielä
päässyt tarvitsemaansa hoitoon, mutta hoidon
tarve on ilmeinen ja estää henkilön hoitovas-
tuun toteuttamisen. Ehdotuksen mukaan
säännös koskisi myös tilanteita, joissa hoidet-
tava olisi aikuinen. Koska tilanteet muistut-
tavat toisiaan hoidettavan iästä riippumatta,
ehdotetaan säännöstä yhdenmukaistettavaksi.
Säännöksessä tarkoitettaisiin esimerkiksi ti-
lannetta, jossa omaishoitajan hoidettava olisi
jäämässä ilman hoitoa. Säännöksen toteutta-
minen vastaisi voimassa olevan lainsäädän-
nön mukaista menettelyä kiireellisissä tilan-
teissa, joissa välttämätön hoito ja huolenpito
on turvattava.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan
riittävän hoidon ja tuen saaminen olisi tarvit-
taessa varmistettava tapaamalla lasta tai
muuta hoidettavaa henkilöä. Käytännössä
voimassa olevan lastensuojelulain säännök-
sen toteuttamisesta vastuussa olevalle ta-
holle on ollut epäselvää, miten tilanteissa pi-
täisi toimia. Säännöksen konkretisoimiseksi
ehdotetaan, että säädettäisiin velvoite hoidet-
tavan tapaamisesta, jos tilanteessa muutoin
olisi vaikea päätellä, onko hoidettavan tilan-
ne kunnossa. Lähtökohtaisesti se henkilö, jol-
la olisi tieto esimerkiksi henkilön vapausran-
gaistuksen alkamisesta, olisi velvollinen sel-
vittämään, mikä tilanne on. Säännöksen tar-
koituksena ei ole, että kaikissa tapauksissa
tulisi olla yhteydessä sosiaalihuoltoon, vaan
tässäkin tapauksessa tulisi noudattaa ehdote-
tun lain 35 §:ää.

45 §. *Sosiaalihuoltoa koskeva päätöksente-
ko ja toimeenpanto.* Sosiaalihuollon asiakas-
lain 6 §:ssä on päätöksentekoa koskeva yleis-
säännös. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon
tulee perustua päätökseen. Hallintoasian kä-
sittelystä säädetään yksityiskohtaisemmin
hallintolaissa. Lain 5 lukuun sisältyy asian
käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset, 6 lu-
kuun asian selvittäminen ja asianosaisen kuu-
leminen ja 7 lukuun asian ratkaiseminen.
Hallintolaki tulee sosiaalihuollossa asiaa kä-
siteltäessä ja ratkaistaessa sovellettavaksi sil-
tä osin kuin sosiaalihuollon lainsäädännössä
ei ole siitä poikkeavia säännöksiä.

Sosiaalipalvelua tai muuta tukitoimea kos-
kevaa päätöstä edellyttävä hakemus voidaan
esittää joko sosiaalihuollon viranomaiseen
yhteyttä otettaessa, jonka jälkeen käynniste-
tään tarvittavassa laajuudessa palvelutar-
peen arvioiminen ja sen kirjaaminen, tai yh-
teydenoton ja palvelutarpeen arvioimisen jäl-
keen, jolloin tuen tarpeessa olevalla henkilöl-
lä on jo käytettävissä yhdessä sosiaalihuollon
ammattihenkilön kanssa tehty arvio siitä,
minkälaisia sosiaalipalveluja ja muita tuki-
toimia hän tarvitsee. Palvelujen ja tukitoimi-
en hakeminen voi myös käynnistyä prosessin
aikana.

Hallintolain 19 §:n nojalla sosiaalihuollon
asiakas voi panna vireille etuutta, palvelua tai
tukitoimea koskevan hakemuksensa kirjalli-
sesti tai viranomaisen luvalla suullisesti. Mi-

käli suullisen vireillepanoon suostutaan, on viranomaisen kirjattava tarkasti kaikki asiakkaan vaatimukset häntä koskeviin asiakirjoihin. Ellei suulliseen vireillepanoon suostuta, on asiakasta hallintolain 8 §:n mukaisesti neuvottava siitä, miten kirjallinen hakemus tehdään. Asian tullessa viranomaisessa vireille syntyy etuudesta tai palvelusta päättävälle viranomaiselle velvollisuus käsitellä hakemus ja antaa hakemusta koskeva perusteltu päätös. Asiakkaiden tekemien kantelujen perusteella sosiaalihuollossa esiintyy ongelmia sekä päätösten tekemisessä, niiden perustelamisessa että toimeenpanossa.

Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätöksen johtavan toiminnan välillä ei aina ole asiakkaan näkökulmasta selkeä. Esimerkiksi asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman ja nyt 39 §:ssä ehdotettavan asiakassuunnitelman tekemistä voidaan pitää hallintolain mukaisena hallintoasiana. Luonteeltaan suunnitelman tekeminen on kuitenkin pikemminkin tosiasiallista hallintotoimintaa, sillä suunnitelmaa ei sellaisenaan voida pitää valituskelpoisena päätöksenä.

Päätöksenteon turvaamiseksi lakiehdotukseen ehdotetaan otettavaksi erillinen päätöksentekoa koskeva säännös. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalipalveluja koskevasta hakemuksesta olisi tehtävä päätös. Päätöksen tulisi asiakkaan oikeusturva huomioon ottaen olla kirjallinen ja siihen tulisi liittää muutoksenhaunohjaus tai ilmoitus valituskiellosta. Kiireellisissä tapauksissa päätös olisi tehtävä viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Päätöksenteon aikaraja olisi siten riippuvainen yksittäisestä tilanteesta. Toisissa tilanteista henkilön välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen saattaisi edellyttää välitöntä päätöksentekoa. Tällaisia tilanteita voi esiintyä esimerkiksi lastensuojelu- tai lähisuhde- ja perheväkivaltatilanteissa. Myös iäkkään henkilön tilanteessa saattaa tapahtua muutoksia, jotka edellyttävät välitöntä reagointia. Toisissa tilanteissa päätöksenteko voi odottaa seuraavaan päivään. Kiireellisissä tilanteissa päätös tulisi tehdä aina käytettävissä olevien tietojen perusteella. Välitön päätös voitaisiin tehdä heti tai tuen tarpeen selvittämisen vasta käynnistyessä ja katta-

vampi selvitys ja asiakassuunnitelma laatia tämän jälkeen.

Päätös olisi kuitenkin aina toimeenpantava kolmessa kuukaudessa asian vireille tulosta. Aika voisi olla tavanomaista pidempi, jos asian selvittäminen vaatii pidempää aikaa tai asian käsittelylle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste. Erityinen peruste voisi olla esimerkiksi se, että asiakas tarvitsee palvelua vasta tietyn ajanjakson jälkeen. Säännöksen muotoilu jättäisi kunnille riittävästi harkinnanvaraa erilaisten tapausten varalle ja turvaisi samalla asiakkaiden etua. Jos palvelua ei olisi mahdollista saada säädettyssä kohtuullisessa ajassa, olisi asiakkaalle annettava kielteinen päätös, josta olisi mahdollisuus valittaa.

Päätöksentekoa ja sen toimeenpanoa koskevista tarkentavista määräajoista säädetään nykyisin useassa sosiaalihuollon erityislaissa. Tilanteiden erityislaatuisuuden vuoksi erityissääntely olisi edelleen perusteltua säilyttää muun muassa lastensuojelulaissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa.

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu (hallintolaki 44 §). Päätöksessä on ilmoitettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut seikat (hallintolaki 45 §). Päätöksen perustelut voidaan jättää pykälässä erikseen säädettyissä tilanteissa esittämättä. Tällaisia ovat muun muassa päätöksen välitön antaminen tärkeän yleisen tai yksityisen edun perusteella, hyväksyntä sellaisessa vaatimuksessa, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta, taikka perustelemisen ollessa muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Päätöksen perusteluvelvollisuus on asiakkaan ja mahdollisten muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta kuitenkin keskeinen elementti, etenkin sovellettaessa ilmaisultaan väljiä oikeusohjeita. Tällöin päätöksen perustelu tarjoaa lähes ainoan mahdollisuuden arvioida ratkaisua jälkikäteen. Jos esitettyihin vaatimuksiin ei suostuta tai suostutaan vain osittain, on päätös erityisesti näiltä kielteisiltä osin perusteltava mahdollisimman hyvin.

46 §. Hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset. Säännös on asiallisesti uusi, eikä se sisältynyt sosiaalihuoltolakityöryhmän ra-

portissa olevaan esitykseen. Eri hallinnonalojen palveluja tarvitsevien haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden edun turvaamiseen liittyvät vaikeudet ovat nousseet esille usean eri asiakasryhmän kohdalla. Lastensuojelun selvitysryhmä esitti huolensa ennaltaehkäisevien palvelujen toteutumisesta ja vammaislainsäädännön kokonaisuusdistuksen yhteydessä on pohdittu kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelman asemaa suhteessa nyky-lainsäädäntöön. Myös mielenterveyskuntoutujien mahdollisuudet saada asiakkaan edun mukaisesti usean eri sektorin palveluja on nähty ongelmallisena. Voimassa olevassa lainsäädännössä ongelma on pyritty ratkaisemaan eri tavoin erityislainsäädäntöjen sisällä.

Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin nojalla vammaiselle henkilölle on laadittava ilman aiheutonta viivytystä palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelman merkitystä vammaispalveluja järjestettäessä vahvistettiin vuonna 2009 toteutetulla lainmuutoksella (981/2008). Lainmuutoksen esitöiden mukaan tarkoitus on, että palvelusuunnitelmasta käy riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa (HE 166/2008 vp).

Palvelusuunnitelman merkitystä on korostettu vammaispalvelulain 8 d §:ssä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään vammaispalvelulain uudistamiseksi (StVM 32/2002 vp), että vammaispalvelulain 3 a §:n mukainen palvelusuunnitelma on keskeisen tärkeä asiakirja henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa.

Hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on nojaututtu sanotun lainmuutoksen esitöiden vaatimukseen. Palvelusuunnitelmasta poikkeaminen päätöksenteossa on perusteltava. (Helsingin HAO 23.6.2010 nro 10/0693/6) Myöskään apulaisoikeusasiamiehen mukaan palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei

tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa vaikeavammaista henkilöä koskevassa päätöksenteossa. (eoak 21.10.2010 dnro 2855/4/10)

Kehitysvammaisten erityishuoltoa järjestetään kehitysvammalain nojalla. Erityishuoltoon kuuluvista palveluksista on säädetty kehitysvammalain 2 §:ssä. Niihin kuuluu muun muassa tutkimus, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuuskokeet, ohjaus, kuntoutus ja toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, apuneuvojen ja välineiden järjestäminen, yksilöllinen hoito ja muu huolenpito sekä muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta. Lain edellytysten täyttyessä kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus tarpeidensa mukaiseen erityishuoltoon, ei kuitenkaan yksittäisiin pykälässä lueteltuihin, tietyllä tavalla tai tietyssä paikassa järjestettyihin palveluihin.

Aloite erityishuoltoon pyrkimisestä tehdään erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 34 §:n nojalla erityishuollon johtoryhmän tai sen määäämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Johtoryhmän kokoonpanossa on edustettuna lääketieteellinen, sosiaalihuollollinen ja kasvatustieteellinen asiantuntemus. Erityishuolto-ohjelma sisältää suunnitelman kehitysvammalain nojalla annettavan erityishuollon toteuttamistavasta. Erityishuolto-ohjelmaan tulee kirjata kaikki ne palvelut, joita henkilölle myönnetään kehitysvammalain nojalla riippumatta siitä milloin, missä ja kuka palvelut todellisuudessa järjestää (erityishuoltopiiri, sosiaalihuollosta vastaava toimielin). Ohjelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa ja se on tarpeen mukaan tarkistettava. Erityishuolto-ohjelmalla päätetään toteuttamistapoineen niistä yksilöllisistä palveluista ja tukitoimista, jotka henkilö saa erityishuoltona. Erityishuolto on

kokonaisuus, ei erillisiä yksittäisiä palveluja, minkä vuoksi erityishuolto-ohjelmalla erityishuollon palvelut yhteen kokoavana päätöksenä on erityinen merkitys. Erityishuolto-ohjelman tarkoituksenmukaisuutta tai hyväksymistä sekä erityishuollon antamista tai lopettamista koskien ensimmäisenä oikaisu-/valitusviranomaisena toimii aluehallintovirasto (36, 81 §). Oikaisua koskevasta päätöksestä ei voi valittaa. Muutoksenhaku (81 §) sen sijaan on mahdollista edelleen hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän kunnallisen viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, olisi tehtävä asiakkaalle päätökset niistä sosiaalihuollon palveluista, joilla yhdessä turvataan asiakkaan välttämätön huolenpito, toimeentulo sekä terveys- ja kehitys, jos menettely olisi asiakkaan edun mukainen. Menettely olisi tarkoitettu suunnitelmalliseen työskentelyyn erityistä tukea tarvitseville lapsille sekä muille erityisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille, joille palvelujen yhteensopivuudella on heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta korostunut merkitys. Erityisen tuen tarpeessa olevat henkilöt on määritelty ehdotetun lain 3 §:ssä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sosiaalityöntekijä tekisi päätöksen koskien asiakkaan tai hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön sosiaalipalveluja. Asiakkaiden oikeusturvan toteutumista parantaisi se, että päätöksentekijä olisi eri henkilö kuin asiakkaan omatyöntekijä tai muu asiakkaan asioista vastaava työntekijä. Samalla päätöksentekoprosessissa varmistuisi riittävän asian- ja tunteiden käyttäminen. Ennen päätösten tekemistä asiakkaalle pitäisi lähtökohtaisesti tehdä palvelujen toteuttamisen kannalta välttämätön terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelma ja se olisi otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. Säännöksellä täsmennettäisiin hoitosuunnitelman käyttöä. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n mukaan potilaan hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on tarvittaessa laadittava hoito- ja kuntoutussuunnitelma. Lain 8 §:n mukaan kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jollei siitä muutoin erikseen sovita. Lain 29 §:n mukaan kunta vastaa myös potilaan

lääkinnällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Myös opetustoimen sekä työ- ja elinkeinohallinnon palvelut saattavat liittyä olennaisesti asiakkaan palvelukokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan myös näitä koskevat yksilökohtaiset suunnitelmat olisi otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. Asiakkaalle voitaisiin myös laatia yksi yhteinen suunnitelma. Säännöksen tarkoituksen mukaisesti päätökset tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä tekemään samanaikaisesti tai lyhyen aikavälin sisällä. Kiireellisten asioiden osalta olisi noudatettava, mitä 45 §:n 2 momentissa säädetään. Päätöksentekomenettely tulisi aina olla asiakkaan edun mukainen.

Koska toimeentulotukipäätökset saattavat olla toistuvia, eikä niitä tehdä pitkiksi ajoiksi kerrallaan, toimeentulotukea koskevat päätökset voisi tehdä toimeentulotuesta vastaava viranhaltija ottaen huomioon asiakassuunnitelmaan merkityn arvion tuen tarpeesta.

5 luku **Palvelujen laadun varmistaminen**

47 §. Omavalvonta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi omavalvonnasta. Omavalvonta on koko työyhteisön toteuttamaa jatkuvaa toiminnan laadun varmistamista ja kehittämistä. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta on viime vuosina vahvistettu niitä koskevissa säädöksissä, viimeksi yksityisiä sosiaalipalveluja koskevassa lakiuudistuksessa.

Ehdotetun pykälän mukaan kunnan sosiaalihuollon toimintayksiköiden tai muiden toimintakokonaisuuksista vastaavien tahojen olisi laadittava toiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma. Suunnitelman tarkoituksena olisi osaltaan tukea sosiaalihuollon henkilöstöä laadukkaiden, turvallisten ja asianmukaisten palvelujen toteuttamisessa, edistää toiminnan kehittymistä, mahdollistaa epäkohtiin puuttuminen aiemmin ja ehkäistä jälkikäteen oikeusturvan tarvetta. Omaval-

vonnan tulisi siten olla osa koko henkilökunnan jokapäiväistä toimintaa.

Omavalvontasuunnitelma tulisi ehdotuksen mukaan pitää julkisesti nähtävillä ja sen toteutumista tulisi seurata säännöllisesti. Suunnitelman pitäminen julkisesti nähtävänä edistäisi edellä mainittujen tahojen mahdollisuutta pitää silmällä omavalvonnan toteutumista. Sekä toimintayksilön henkilökunnalla että asiakkailla tulisi olla mahdollisuus kertoa käsityksensä yksikön toiminnasta ja mahdollisista epäkohdista. Palautteen tarkoituksena olisi vaikuttaa toiminnan kehittämiseen. Omavalvontasuunnitelma toimii apuna myös viranomaisvalvonnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta voitaisiin säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

48 §. Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, jotta asiakastyön epäkohdat ja niiden uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ruotsissa vastaavankaltainen ilmoitusvelvollisuus sisältyy sosiaalipalvelulakiin (Socialtjänstlag (2001:453) 14 luku niin sanottu Lex Sarah) ja terveydenhuoltohenkilöstöä koskevaan ammattitoiminnasta terveyden- ja sairaanhoidon alueella annettuun lakiin (Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 6 luku 14 §, niin sanottu Lex Maria). Ruotsin sosiaalipalvelulain säännös koski aiemmin vain iäkkäiden ja vammaisten palveluja ja vaati ilmoittamaan vakavista hoitopuutteista. Vuoden 2010 alusta sääntelyä uudistettiin koskemaan kaikkia sosiaalipalveluja ja asiakasryhmiä. Ilmoitus tulee tehdä, vaikka hoidon laatuongelmaa ei voitaisi pitää vakavana, jos hoito ei ole asiakkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Kyse olisi eräänlaisista ennakkolliseen valvontaan painottuvista toimista. Tarkoituksena olisi turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon toteutumista ja edistää heidän hyvinvointiaan. Säännös koski sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.

Pykälän 1 momentissa painotettaisiin sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutta toimia siten, että sosiaalipalvelut ja muut sosiaalihuollon tukitoimet toteutetaan laadukkaasti.

Jos henkilökuntaan kuuluva havaitsisi tai saisi muulla tavoin tietoonsa epäkohdan asiakastyössä, hänen tulisi 2 momentin mukaan ilmoittaa asiasta viipymättä sosiaalihuollon toimintayksikön toiminnasta vastaavalle henkilölle. Tämän tulisi ilmoittaa asiasta kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoituksen tekemisestä salassapitosäännösten estämättä säädettäisiin 3 momentissa.

Epäkohdalla tarkoitettaisiin esimerkiksi asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan kaltoin kohtelua ja toimintakulttuuriin sisältyviä asiakkaalle vahingollisia toimia. Myös epäkohdan uhasta, joka olisi ilmeinen, tulisi ilmoittaa. Kaltoin kohtelulla tarkoitetaan fyysistä, psyykkistä tai kemiallista eli lääkkeillä aiheutettua kaltoin kohtelua. Toimintakulttuuriin sisältyvistä ongelmista sen sijaan voi olla kyse esimerkiksi yksilön perusoikeuksien tosiasiallisesta rajoittamisesta vakiintuneita hoitokäytäntöjä suoritettaessa. Epäkohtien liittyessä toimintayksikön kulttuuriin, eikä ollessa suoranaisesti asiakkaalle vahingollisia, niihin pitäisi vaikuttaa ensisijassa omavalvonnan kautta.

Sääntelyn tarkoituksena olisi turvata lainsäädännön antamalla tuella se, että sosiaalihuollon henkilöstö kertoisi havaitsemistaan tai muuten tietoon saamistaan epäkohdista ja niiden uhista. Nykyisin henkilöstö saattaa jättää ilmoittamatta epäkohdista pelätessään oman asemansa puolesta. Myös työsuojimukseen on saatettu sisällyttää ehto, joka kieltää asian julkittomisen. Vanhuspalvelulain valmistelun yhteydessä on esitetty epäilyjä siitä, ettei henkilökunta jatkossakaan uskaltaisi kertoa havaitsemistaan epäkohdista.

Työntekijöiden oikeussuoja ei saisi vaarantua ilmoituksen vuoksi, vaikka ilmoituksen tekemisen tulisikin aina ensisijassa perustua asiakkaan huolenpitoon liittyviin tarpeisiin. Sen vuoksi 4 momentin mukaan kunnan tai sen yksityisen palveluntuottajan, jolta kunta ostaa palveluja, tulisi tiedottaa henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Menettelyn tarkoituksena olisi sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttö ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä. Toimintayksikön omavalvontasuunnitelmassa tulisi selventää, millä tavalla henkilös-

töä on ohjeistettu ilmoitusvelvollisuuden käytössä. Säännöksessä myös korostettaisiin kieltoa kohdistaa ilmoituksen tehneeseen henkilöön kielteisiä seuraamuksia.

49 §. Toimenpiteet ilmoituksen johdosta. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena olisi, että asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa ilmenevät epäkohdat korjataan ja mahdollisiin ilmeisen epäkohdan uhkiiin reagoidaan ajoissa, sekä tarvittaessa saatetaan nämä valvontaviranomaisten tutkittavaksi. Siten ilmoituksen vastaanottaneen sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tulisi ilmoituksen saatuaan ohjeistaa ja neuvoa palvelujen tuottajaa, ensisijassa toimintayksikön toiminnasta vastaavaa henkilöä, toimijan velvollisuuksista ja siitä, kuinka tilanteessa tulisi toimia ja käynnistää toimet epäkohdan tai sen ilmeisen uhan poistamiseksi. Samalla tulisi selvittää, mihin toimiin epäkohta tai epäkohdan uhka mahdollisesti edellyttää ryhdyttävän. Palvelujen tuottajan tulisi viivytyksettä toimia epäkohdan korjaamiseksi taikka epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi.

Pykälässä viitattaisiin valvontaviranomaisten, aluehallintoviraston ja Valviran työnjakonsa mukaisesti, käytössä olevista keinoista ilmoituksessa tarkoitettuun epäkohtaan reagoidessaan. Valvontaviranomaisten toimintaa ohjaisivat yleiset valvontaa koskevat lain säännökset. Valvova viranomainen voisi siten antaa ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai epäkohdan uhan poistamiseksi. Se voisi velvoittaa palvelujen tuottajan myös poistamaan epäkohdan sen käytössä olevia toimia hyödyntäen.

6 luku Muutoksenhaku

50 §. Oikaisuvaatimus. Ehdotetussa luvussa säädettäisiin sosiaalihuoltoa koskevasta muutoksenhausta. Nykyisin sosiaalihuoltolain 7 luku sisältää yleiset säännökset muutoksenhausta sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Jos erityislaissa on säädetty muutoksenhausta sosiaalihuoltolaista poikkeavasti, noudatetaan erityislain säännöksiä. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin nykyisen sosiaalihuoltolain 45 §:ää. Lausuntopalautteen perusteella oikaisuvaatimukselle asetettu mää-

raaika pidennettäisiin nykyisestä 14 päivästä siten, että määräaika olisi hallintolain 49 c §:ssä säädetty 30 päivää. Myös päätöksen tiedoksiantoon sovellettaisiin hallintolakia.

51 §. Valitus hallinto-oikeuteen. Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta. Muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölakia. Siten valitus tulisi tehdä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valittaja voisi toimittaa valituksen suoraan hallinto-oikeudelle tai antaa sen valitusajana kunnalliselle sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jonka tulisi toimittaa se lausuntonsa ohella hallinto-oikeuteen. Sisällöllisesti vastaavanlainen säännös on nykyisen sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentissa.

52 §. Täytäntöönpano. Pykälässä säädettäisiin 45—46 §:ssä tarkoitetun ja oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa päätöksestä oltiin valittamassa. Päätös voitaisiin muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä täytäntöön pantava, eikä täytäntöönpano vaaranna asiakasturvallisuutta, tai jos päätöksen voimaantulemista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomainen voisi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Vastaavankaltainen säännös on nykyisen sosiaalihuoltolain 47 §:ssä.

53 §. Valituslupa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta kuuluu niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Perustuslain 21 §:ssä ei kuitenkaan edellytetä, että asianosaisella tulisi olla oikeus saattaa asiansa käsiteltäväksi kahdessa tuomioistuinnasteessa. Perustuslakivaliokunta on jatkanut valituskieltoja ja valituslupasääntelyä koskevissa lausunnoissaan lähtenyt siitä, että hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiassteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä eikä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tule kevyin perustein poiketa (PeVL 31/2009 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL

4/2005 vp, PeVL 19/2002 vp). Säännöksellä ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tarkoitettu estää säätämästä näihin oikeuksiin vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL 2/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, että valituskiellot tulee perustella. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että muutoksenhakuoikeuteen on mahdollista lailla säätää vähäisiä poikkeuksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä perusteilla kuten esimerkiksi väestön terveyden edistämisen vuoksi, kun kielto ei ole asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja. Valituskiellon asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta on syytä harkita siten, että valituskiellon sijasta otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä, milloin asiassa on kysymys vahvasta perusoikeusolottuvuudesta.

Oikeusministeriön Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken – Hallintolainkäytön tasotyöryhmän raportissa on käsitelty asiaa laajemmin (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010). Sen mukaan oikeusturvan kannalta tulisi ensisijaisesti harkita valituslupajärjestelmän käyttämistä silloin, kun jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen halutaan joissakin asioissa rajoittaa. Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasääntelyksi on perusteltua silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun kyse on henkilön perusoikeudesta.

Sosiaalihuollossa jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan nykyisen sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaan tehdä vain poikkeuksellisesti. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos

korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotetun pykälän mukaan valituslupajärjestelmä avattaisiin koko sosiaalihuoltoon.

54 §. Hallintoriita-asia. Hallintoriidalla tarkoitetaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa erimielisyyttä. Tyypillisiä hallintoriita-asioita ovat edunpalautus- ja korvausasiat, esimerkiksi julkisyhteisöjen väliset riidat maksujen suorittamisesta. Hallinto-oikeuden päätös on usein tarpeen myös, jos peritään takaisin viranomaisen myöntämää avustusta tai korvausta. Hallintoriitana voidaan käsitellä myös asiaa, jossa kunnallinen toimija on viivytellyt hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpanossa ja tästä on aiheutunut sosiaalihuollon asiakkaalle ylimääräisiä kustannuksia.

Lausuntopalautteen perusteella sosiaalihuoltolakiin ei sisällytettäisi oikeuspaikkaa koskevaa erillissääntelyä ja hallintoriita-asioihin sovellettaisiin hallintolainkäyttöä.

7 luku

Erinäiset säännökset

55 §. Suhde muihin lakeihin. Ehdotetun lain perusteella järjestettyihin sosiaalipalveluihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä.

56 §. Asiakasmaksut. Ehdotetun lain nojalla järjestetyistä palveluista perittävät asiakasmaksut määräytyisivät asiakasmaksulain nojalla. Asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa säädetään kunnallisista sosiaalipalveluista perittävistä maksuista.

57 §. Asiakastietojen käsittely. Asiakastietojen käsittelystä ja asiakirjoihin tallennettavista tiedoista säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa.

58 §. Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllinen soveltamisala. Oikeutta sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaalihuollon järjestämisvastuuta on koskenut pääsääntöisesti asumisperiaate, jonka mukaan kunta vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä asukkailleen. Pykälässä säädettäisiin poikkeuksesta pääsääntöön. Jos henkilö oleskelisi säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun

tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muuttuisi, hän voisi hakea tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia oleskelukunnassaan. Vastaavansisältöinen säännös on sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:ssä. Kotikunnalla ei olisi kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia ulkomaille oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädettäisi. Nykyään kunnasta on saatettu hakea esimerkiksi kotipalvelua ulkomaille, kun osa vuodesta oleskellaan siellä tai vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia henkilön ollessa työssä tai opiskellessa kotikunnan muuttumatta. Säännöksellä halutaan selkeyttää liikkuvuuden lisääntyessä esiintyneitä epäselviä tilanteita koskien palvelujen saantia ulkomaille. Jatkossakin poikkeuksia voitaisiin säätää erityislaeissa. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaiset edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edellyttäisivät poikkeuksien säätämistä vammaispalveluja koskevassa erityislainsäädännössä.

59 §. Kiireellisen laitoshuollon järjestäminen. Säännös vastaisi voimassa olevan sosiaalihuoltolain 15 §:ää.

60 §. Henkilön siirtäminen omaan kuntaan. Säännös vastaisi voimassa olevan sosiaalihuoltolain 16 §:ää.

61 §. Toisen kunnan sosiaalipalvelujen ja hoitopaikan hakeminen. Säännös vastaisi voimassa olevan sosiaalihuoltolain 16 a §:ää.

62 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015. Lailla kumottaisiin voimassa oleva sosiaalihuoltolaki. Laista jätettäisiin kuitenkin voimaan ne sosiaalihuoltolain säännökset, jotka on tarkoitus siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin. Nämä säännökset kumottaisiin samassa yhteydessä, kun kyseisten säännösten asiasisältöä vastaavat säännökset tulisivat voimaan järjestämislaissa. Tällaisia säännöksiä olisivat muun muassa valvontaa ja hallintoa koskevat säännökset sekä säännökset koskien sosiaalihuollossa käytettävää kieltä ja sosiaalihuollon tutkimusta ja kehittämistä koskevat säännökset. Kyseessä on tekninen järjestely. Tarkoituksena on ollut, että lait tulisivat voimaan jok-

seenkin samanaikaisesti. Koska valmisteilla on erillinen työelämäosallisuutta koskeva laki, voimaan jätettäisiin myös vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevat säännökset.

1.2 Laki lastensuojelulain muuttamisesta

3 a §. Ehkäisevä lastensuojelu. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin viittaus 2 lukuun, joka ehdotetaan kumottavaksi.

10 §. Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska edellä ehdotetun mukaisesti asiasisällöltään vastaavat säännökset sisältyisivät sosiaalihuoltolain 24 ja 44 §:ään.

25 §. Ilmoitusvelvollisuus sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle ja poliisille. Pykälän 1 momentissa säädetään niistä tahoista, jotka ovat velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisia olisivat myös tulli, rajavartiolaitos sekä ulosottoviranomainen. Ensin mainitut saavat työssään usein tietoa lapsen kanssa matkustavan päihteidenkäytöstä. Ilmoitusvelvollisuuden avulla voidaan ehkäistä vaaratilanteiden syntymistä. Ulosottoviranomainen puolestaan saa tiedon perheen häätöuhasta. Ennakolta saadun tiedon avulla voidaan mahdollisesti ehkäistä kriisitilanteen syntyminen.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi säätämällä voimassa olevassa 25 § 1 momentissa mainituille tahoille velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa suoraan poliisille, jos on syytä epäillä lapseen kohdistunutta rikoslain 21 luvussa säädettyä väkivaltarikosta, josta rikoslaissa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Voimassa olevan rikoslain 21 luvun 5 § mukaan pahoinpitelyn enimmäisrangaistus on kaksi vuotta ja törkeän pahoinpitelyn enimmäisrangaistus 10 vuotta (rikoslain 21 luvun 6 §).

Suosittelavaa on, että ilmoitusvelvolliset tahot ovat tarvittaessa yhteydessä poliisiin harkitessaan, ovatko ilmoituksen tekemiseen velvoittavat olosuhteet kyseisessä tapauksessa olemassa. Mahdollisuus konsultoida poliisi-

sia ilmoittamatta kyseessä olevan henkilön nimeä madaltaa ilmoittamiskynnystä ja sitä kautta nopeuttaa tiedonkulkua ja toisaalta ehkäisee väärin ilmoitusten tekoa.

Vastaavasti kuin voimassaolevassa laissa säädetyn seksuaalirikosepäilyn kohdalla, myös ilmoitusvelvollisuus epäilystä lapseen kohdistetusta väkivaltarikoksesta aktualisoituisi tehtävän hoitamisessa saatujen tietojen perusteella.

Voimassa olevan lastensuojelulain 25 d §:n 3 momentin mukaan lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa epäilystä lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneesta teosta poliisille, kun viranomaisella on perusteltua syytä epäillä lapseen hänen kasvuympäristössään kohdistettua tekoa, josta rikoslain 21 luvussa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lastensuojelulain 25 d § 3 momentissa on siten asetettu kaksi edellytystä ilmoitusvelvollisuuden syntymiselle: epäilyn tulee olla perusteltu ja epäilystä rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta säädetyn enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään kaksi vuotta. Voimassa olevan lastensuojelulain 25 § 3 momentissa puolestaan säädetään, että velvollisuus seksuaalirikoksesta ilmoittamiseen poliisille syntyy, kun henkilöllä on tehtävässään tietoon tulneiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapseen kohdistunutta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa (seksuaalirikosta). Erilainen ilmoittamiskynnys lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneissa rikosepäilyissä ja seksuaalirikosepäilyissä saattaisi aiheuttaa ilmoitusvelvollisille tarpeetonta epävarmuutta ja viivästyttää ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista. Siten riittävä edellytys rikosilmoituksen tekemisvelvoitteen syntymiseen myös epäillyn lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneen teon osalta olisi jatkossa, epäilystä teosta asetetun rangaistusvaatimuksen täytyessä, että ilmoitusvelvollisella on syytä epäillä säännöksessä tarkoitettua, rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä tekoa.

Ilmoituskynnys ei edellyttäisi täyttä varmuutta tai edes todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ilmoitusvelvollisuuden voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella taholla on lapsen käyttäytymisen, lapsen puheiden, lapsen vanhem-

mista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella säännöksessä tarkoitettuihin tavoin syytä epäillä lapseen kohdistunutta rangaistavaa tekoa.

Poliisille tehdyn ilmoituksen perusteella poliisi harkitsee esitutkintalain 2 § nojalla, onko esitutkinta toimitettava. Mainitun 2 §:n perusteella esitutkinta on toimitettava, jos poliisille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Toisaalta, jos jostain tapahtumasta saatavissa olevien tietojen perusteella ei ole syytä epäillä rikosta, ei esitutkintaa saa toimittaa.

Rikosepäilyä koskevan esitutkinnan ja siihen liittyvän todisteiden keräämisen suorittaa poliisi. Esitutkintalain 2 §:n mukaan esitutkintaa ei saa toimittaa, ellei syytä epäillä -kynnys täyty. Lain käyttämä sanamuoto jättää esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle jossain määrin harkintavaltaa. Lain esitöiden mukaan varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Se, onko rikos tehty, selviää yleensä vasta tutkinnassa. Vasta kun rikoksen tunnusmerkistö täyttyy, poliisi käynnistää varsinaisen esitutkinnan.

Lastensuojelulain 25 § 3 momenttia sovellettaisiin tapauksissa, joissa rikoksen uhri on ilmoituksen tekemisen hetkellä kahdeksaatoista vuotta nuorempi.

Poliisille tehdyn ilmoituksen lisäksi olisi lastensuojelulain 25 § 1 momentissa mainittujen tahojen edelleen tehtävä pykälän 1 momentin nojalla ilmoitus lapsesta myös kunnan sosiaalitoimesta vastaavalle toimielimelle. Näin varmistettaisiin lapsen hyvinvoinnin edistämisen kannalta tarpeellisten palveluiden saanti.

Myös pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan paremmin sen sisältöä.

Kaikkien velvollisuudesta ilmoittaa törkeästä rikoksesta säädettaisiin edelleen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä.

25 a §. Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Voimassa olevan lastensuojelulain 25 a §:ssä säädetään pyynnöstä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Säännöksen tarkoituksena on ollut kannustaa ilmoitusvelvollisia tahoja olemaan sosiaalihuoltoon yhteydessä yhdessä asiakkaiden kanssa silloin kuin se on mahdollista sen sijaan että asiakkaista tehtäisiin lastensuoje-

luilmoitus heidän tietämättään. Jotta lapsen tilanne ei vaarantuisi asian pitkittymisen vuoksi ja lastensuojeluviranomainen saisi tarvittavat tiedot, edellytetään, että yhteydenotto tehdään viipymättä ja sen yhteydessä annetaan tarvittavat tiedot. Koska vastaava sääntely tulisi ehdotuksen mukaan sosiaalihuoltolain 35 §:ään, ehdotetaan että yhteydenotosta käytettäisiin selkeyden vuoksi samaa nimitystä.

25 b §. Rekisterin pitäminen. Ehdotuksen mukaan ainoastaan lastensuojeluilmoituksista pidettäisiin rekisteriä.

25 c §. Ennakollinen lastensuojeluilmoitus. Pykälän 3 momentissa olevaan viittaussääntöön tehtäisiin tekninen muutos.

25 d §. Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen antaminen poliisille. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos sen johdosta, että ehdotuksen mukaan lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi sinä aikana, kun lastensuojelun tarvetta vasta selvitetäisiin. Pykälän 3 momentti kumottaisiin ja sen sisältämästä lastensuojeluviranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin lastensuojelulain 25 §:n 3 momentissa. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän sisältöä.

26 §. Lastensuojeluasian vireille tulo ja palvelutarpeen arvioiminen. Voimassa olevan lastensuojelulain mukaan lastensuojeluasia tulee vireille, kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut tietää mahdollisesti lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Vireille tulon jälkeen on välittömästi arvioitava kiireellisen lastensuojelun tarve. Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on päätettävä seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta, onko selvitys tehtävä. Lastensuojelun asiakkuus päättyy, jos selvityksen perusteella todetaan, ettei asiakkuuden tarvetta ole.

Ehdotuksen mukaan lastensuojeluasia tulisi vireille samoin perustein kuin nykyisin. Lakitekstissä ei kuitenkaan enää lueteltaisi eri vireille tulon tapoja, koska asian vireille tulon kannalta ei ole merkitystä sillä, miten sosiaalityöntekijä tai muun lastensuojelun työntekijä on työssään saanut tiedon mahdollisesti

lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Säännöksen nykyinen kirjoitustapa on johtanut siihen, että työntekijät ovat saattaneet vaatia eri tahoja tekemään lastensuojeluilmoituksia, vaikka ilmoituksen tekeminen ei ole asian vireille tulon ehto. Laissa säädetty toimimisvelvollisuus lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen on sama riippumatta siitä, miten tieto asiasta on tullut tiedoksi lastensuojeluun. Kuten nykyisin myös ehdotetun pykälän mukaan kiireellinen lastensuojelun tarve olisi arvioitava välittömästi lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen toisin sanoen heti, kun lastensuojelu on saanut tiedon lapsesta, joka on mahdollisesti lastensuojelun tarpeessa.

Ehdotuksen mukaan lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä siinä vaiheessa kun vasta selvitetään ja arvioidaan, tarvitseeko lapsi ja hänen perheensä lastensuojelun asiakkuutta.

Palvelutarpeen arviointi tulisi sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan tehdä kaikille, jolle arvion tekeminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Kun lastensuojeluasia olisi tullut vireille, lastensuojelun työntekijöiden tulisi pykälän 2 momentin mukaan ensin arvioida tarvitseeko lapsi kiireellisesti lastensuojelun apua. Tämän jälkeen lastensuojelun olisi ratkaistava tuleeko asiassa tehdä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi. Arviointia ei tarvitsisi tehdä, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi sen vuoksi, että tilannetta olisi vastikään arvioitu tai sen vuoksi, että olisi ilmeistä, ettei henkilö tule jatkossa tarvitsemaan sosiaalipalveluja. Sosiaalityöntekijä arvioisi myös, tarvitseeko palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä nimenomaisesti arvioida lastensuojelun palvelujen tarve siten kuin pykälän 3 momentissa säädetään vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16 §:ssä säädetään yhteydenotosta opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamisesta. Säännös antaa mahdollisuuden myös lastensuojelun työntekijöille olla salassapitosäännösten estämättä tarvittaessa yhteydessä koulun psykologiin tai kuraattoriin. Yhteydenoton perusteella oppilaalla tai opiskelijalla on mainitun lain 15 §:n mukaan oikeus päästä keskustelemaan psykologin tai kuraattorin kanssa viimeistään seitsemäntenä arki-

päivänä yhteydenotosta. Jos asia on kiireellinen, mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun on järjestettävä samana tai seuraavana päivänä. Opiskelijalla on oikeus saada opiskeluhollosta riittävä tuki ja ohjaus hänen opiskeluunsa ja kehitykseensä liittyvien vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 67/2013 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännösten yhtenä tavoitteena on siirtää painopistettä nopeasti annettavaan tukeen. Perustelujen mukaan, jos lastensuojelu arvioisi, että lapsen tai nuoren asiaa voitaisiin riittävästi auttaa opiskeluholloin keinoin, voitaisiin katsoa, että ilmoitus on luonteeltaan sellainen, ettei se johda lastensuojelun toimenpiteisiin. Jos myöhemmin ilmeni, etteivät opiskeluholloin keinot olisi riittäviä, tulisi välittömästi ottaa yhteyttä lastensuojeluun siten kuin lastensuojelulaissa säädetään.

Jos päädyttäisiin siihen, että lastensuojelun palvelujen tarve pitäisi arvioida, tekisi arvion sosiaalityöntekijä siten kuin ehdotetun pykälän 3 momentissa säädetään. Ehdotettu 3 momentti, jossa säädettäisiin lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen arvioimisesta vastaisi asiasisällöltään voimassa olevaa lastensuojelulain 27 §:n 1 momenttia, jossa säädetään lastensuojelutarpeen selvityksen tekemisestä. Koska lapsi ei olisi arvioinnin tekemisen aikana lastensuojelun asiakas, ei laissa säädettäisi, että arvioinnin tekisi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Oma vastuusosiaalityöntekijä nimettäisiin asiakkaalle vasta jos lastensuojelun asiakkuus myöhemmin alkaisi.

Riippumatta siitä, sisältyisikö palvelutarpeen arviointiin laajempi lastensuojelutarpeen arvioiminen vai ei, tulisi palvelutarpeen arviointi aloittaa seitsemän arkipäivän kuluessa asian vireille tulosta ja arvioinnin olisi valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

27 §. *Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen.* Voimassa olevassa lastensuojelulaissa asiakkuuden alkamisesta säädetään 26 §:ssä eli samassa pykälässä, jossa säädetään lastensuojeluasian vireille tulosta, koska asiakkuuden alkaminen on kytketty tiiviisti lastensuojeluasian vireille tuloon. Lain mukaan asiakkuus alkaa, kun vireille tulon johdosta ryhdy-

tään kiireellisiin lastensuojelutoimiin tai päätetään tehdä lastensuojelutarpeen selvitys. Käytännössä lastensuojelutarpeen selvityksen aikana on usein päädytty antamaan lastensuojelun tukitoimia, vaikka kyse ei ole ollut laissa tarkoitetuista kiireellisistä lastensuojelutoimista, eikä päätöstä lastensuojeluasiakkuuden jatkamisesta ole vielä tehty.

Voimassa olevan 27 §:n 3 momentin mukaisesti selvityksen jälkeen päätetään lastensuojeluasiakkuuden jatkamisesta, jos ilmenee, että lapsella on lastensuojelun tarve. Niistä kriteereistä, millä arvioidaan, onko lapsella lastensuojelun tarve, säädetään voimassa olevan lastensuojelulain 34 §:ssä, jossa säädetään, milloin kunnalla on velvollisuus ryhtyä lastensuojelun avohuollon tukitoimiin. Velvollisuus avohuollon tukitoimien antamiseen ja lastensuojelun asiakkuuteen on kytketty lapsen terveyden ja kehityksen vaarantumiseen. Käytännössä asiakkuuden kautta on pyritty varmistamaan se, että lapsella ja hänen perheellään olisi lastensuojelulaissa säädetty vahva oikeus palvelujen saamiseen, jotta lapsen kehitys ja terveys voitaisiin turvata.

Ehdotetun uuden sosiaalihuoltolain perusteella lapsella ja hänen perheellään olisi yhtä vahva oikeus ehkäisevien palvelujen saamiseen kuin lastensuojelun asiakkaana olevilla perheillä voimassa olevan lastensuojelulain mukaan on. Erona olisi se, että vain lastensuojelun asiakkuudessa olisi mahdollista saada tiettyjä lastensuojelulain 36 §:ssä mainittuja tukitoimia kuten tehostettua perhetyötä ja perhekuntoutusta. Lapsen tai koko perheen avohuollon sijoitukset sekä kiireellinen sijoitus ja huostaanotto koskisivat myös edelleen ainoastaan lastensuojelun asiakkaita ja lastensuojelussa lapsi saisi oman vastuusosiaalityöntekijän. Tästä syystä arvioitaessa lastensuojelun asiakkuuden tarvetta tulisi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan arvioida kolmen edellytyksen täyttymistä. Lastensuojelun asiakkuus alkaisi, jos lastensuojelun sosiaalityöntekijä arvioisi palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä ja kehitystä tai lapsi itse vaarantaa omalla käyttäytymisellään terveyttään tai kehitystään. Nämä vaihtoehtoiset edellytykset olisivat samoja, joiden perusteella nykyisinkin on

annettava lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Näiden lisäksi tulisi ehdotetun pykälän mukaan arvioida, tarvitseeko lapsi edellä mainittuja ainoastaan lastensuojelun asiakkaille varattuja palveluja. Jos lapsi voisi saada riittävät palvelut sosiaalihuoltolain kautta, ei lastensuojelun asiakkuutta aloitettaisi. Lastensuojelun asiakkaana lapsi saa myös oman lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän. Lastensuojelun asiakkuus olisi tarpeen myös, jos voitaisiin arvioida, että perheen kanssa työskentely edellyttää lastensuojelun asiantuntemusta. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, jos sosiaalihuoltolain mukaiset sosiaalipalvelut sinänsä voisivat olla lapsen kannalta riittävät ja palveluja tarvittaisiin lapsen terveyden tai kehityksen turvaamiseksi, mutta lapsen vanhemmat tai muut lapsen hoidosta ja huolenpidosta vastaavat henkilöt eivät olisi halukkaita ottamaan palveluja vastaan.

Vastaavasti kuin nykyisin lastensuojelun asiakkuus alkaisi myös silloin kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin lastensuojelutoimiin. Sen lisäksi säädettäisiin selvyyden vuoksi, että asiakkuus alkaisi myös silloin kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annettaisiin lastensuojelulain mukaisia palveluja ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Pykälän 3 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa 26 §:n 3 momentissa olevaa velvoitetta asiakkuuden alkamisen kirjaamisesta ja siitä ilmoittamisesta.

30 §. Asiakassuunnitelma. Koska ehdotuksen mukaan lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä sinä aikana, kun arvioidaan lastensuojelun tarvetta, ei pykälän 1 momentissa enää tarvitsisi säätää, ettei suunnitelmaa tarvitse tehdä lastensuojelutarpeen selvittämisen aikana.

31 §. Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu. Pykälän 2 momentti, jossa säädetään asiakkaan asiassa pidettävää neuvottelua koskevasta tietojen luovutuksesta, ehdotetaan kumottavaksi. Momentissa säädetään lastensuojelun neuvotteluihin osallistuville annettavista tiedoista viittaamalla julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Mainitut sosiaalihuollon asiakaslain sekä viranomaisten toi-

minnan julkisuudesta annetun lain säännökset koskevat lastensuojelun toimintaa kokonaisuudessaan. Kumottavan momentin perusteella työntekijöille on saattanut syntyä virheellinen käsitys siitä, että tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä tulisi noudattaa ainoastaan pykälässä tarkoitettujen neuvottelujen yhteydessä. Kumottava momentti on siten saattanut toimia tiedon luovutuksen esteenä, vaikka säännöksen tarkoitus on ollut päinvastainen.

34 §. Velvollisuus ryhtyä avohuollon tukitoimiin. Pykälään tehtäisiin 27 §:n edellyttämät muutokset. Pykälän 1 momentin mukaan avohuollon tukitoimiin olisi ryhdyttävä viipymättä, kun lastensuojelun tarve olisi todettu. Lastensuojelun tarpeen toteamisesta säädettäisiin 27 §:ssä.

35 §. Toimeentulon ja asumisen turvaaminen. Voimassa olevan 35 §:n jälkihuoltoa koskeva 2 momentti siirtyisi uuteen lastensuojelulain 76 a §:ään.

36 §. Lastensuojelun avohuollon tukitoimet. Voimassa olevassa 36 §:n 1 momentissa luetellaan ensin lastensuojelun avohuollon tukitoimina käytettäviä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja sen jälkeen listataan palveluja, joita annetaan ainoastaan lastensuojelulain perusteella. Sosiaalihuollon palvelujen lisäksi kunnallisia avohuollon palveluja ovat myös opetustoimeen kuuluva lasten päivähoito sekä lapsen kuntoutumista tukevat terveydenhuollon hoito- ja terapiapalvelut. Näiden järjestämisestä säädetään tarkemmin laissa lasten päivähoidosta sekä terveydenhuoltolaissa.

Ehdotuksen mukaan osa niistä palveluista, joita nykyisin annetaan lastensuojelulain perusteella, siirrettäisiin osaksi sosiaalihuoltolain mukaisia perhepalveluja. Samat palvelut voisivat luonnollisesti edelleen toimia myös osana lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Vastaavasti kuin voimassa olevassa lastensuojelulain 36 §:ssä, pykälän 1 momentissa lueteltaisiin niitä palveluja, joita annetaan erityisesti lastensuojelun asiakkaille.

Ehdotettu 36 § vastaisi pääosin sen nykyistä sisältöä. Erotuksena sosiaalihuoltolain mukaisesta perhetyöstä lastensuojelun asiakkaille tarkoitettu perhetyöstä käytettäisiin nimitystä tehostettu perhetyö. Koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshoidon korvattaisiin

käsitteellä perhekuntoutus. Kyse ei olisi uusista palveluista, vaan nykyisistä palveluista käytettyjen sanojen muuttamisesta vastaamaan paremmin palvelun sisältöä.

37 §. *Sijoitus avohuollon tukitoimena.* Lastensuojelulain 37 §:n 2 momenttia ehdotetaan selkeytettäväksi. Uuden sääntelyn mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimenpiteenä tulisi harkita, olisiko lapsen edun mukaista sijoittaa hänet yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa. Näin 37 § 2 momentissa näkyisi pykälän 1 momentissa säädetty lähtökohta, jonka mukaan lapsen avohuollon tukitoimenpiteenä tapahtuvan kodin ulkopuolelle sijoittamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti siten, että lapsi sijoitetaan yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa. Uudella säännöksellä pyritäisiin toteuttamaan lastensuojelulain yleisten säännösten (1—4 §) sisältämiä periaatteita, joiden mukaan on pyrittävä lapsen kasvuolojen kehittämiseen ja toisaalta vanhemmuuden ja vanhempien kasvatuskyvyn tukemiseen.

Koko perheen sijoitus voi tapahtua laitoksessa tai sitä voidaan järjestää perhehoidossa. Sijoitus voi liittyä myös perheen aikuiselle annettavaan hoitoon, jolloin voi olla tarkoituksenmukaista, että lapsi voi jatkaa yhdessä asumistaan vanhempansa kanssa.

Koko perheen sijoitus voidaan järjestää kuntouttavana perhehoitona tai laitoshuoltona. Lapsen sijoitus yhdessä hänen vanhempansa tai vanhempiensa kanssa voidaan toteuttaa esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa tai päihdehuollon hoitolaitoksessa, jossa on mahdollisuus monipuolisiin perhekuntoutuspalveluihin. Perhekuntoutusta voitaisiin järjestää esimerkiksi tapauksissa, joissa on olemassa kodin ulkopuolisen sijoituksen riski, mutta perhe on motivoitunut perhekuntoutukseen ja perhekuntoutusta on oikea-aikaisesti mahdollista perheelle tarjota. Tarkoituksenmukaista on, että lapsen hoidosta ja huolenpidosta voi tuettuna vastata lapsen huoltaja silloinkin, kun huoltajan elämäntilanne on epävakaa. Perhekuntoutuksen tavoite on tukea perhettä siten, että lapsen asuminen vanhempansa, huoltajansa tai muu lapsen

hoidosta vastaavan kanssa on lapsen kannalta hyvä ja turvallinen ratkaisu. Jos perhekuntoutuksen aikana todettaisiin, että näin ei ole, voitaisiin yhdessä vanhempien kanssa pyrkiä löytämään lapselle sijaishuoltopaikka.

37 a §. *Avohuollon sijoituksen käyttämisen yleiset edellytykset.* Voimassa olevan 37 a §:n 1 momentin mukaan lasta ei voida sijoittaa avohuollon tukitoimena, jos 40 §:n mukaiset huostaanoton edellytykset täyttyvät. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöstä perusteltiin siten, että lapsen sijoittamista yksin avohuollon tukitoimena ei tule käyttää pitkäaikaisesti lapsen hoidon järjestämiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi ei vanhemmista tai huoltajista johtuvista syistä voi palata kotiin. Jos kodin ulkopuolista sijoitusta harkittaessa on todennäköistä lapsen ja perheen olosuhteet huomioonottaen, että lapsi ei voi pitkähköön aikaan, esimerkiksi puoleen vuoteen, palata kotiinsa, tulisi jo lähtökohtaisesti selvittää, täytyvätkö tilanteessa huostaanoton edellytykset ja järjestää tarvittaessa lapselle sijaishuolto. Säännöksen tarkoituksena on siis ollut estää tilanne, jossa lapselle tehdään toistuvasti avohuollon sijoituksia, kun sijoituksen tarve tosiasiallisesti on pitkäaikainen. Ehdoton kieltä käyttää avohuollon sijoitusta tilanteissa, joissa huostaanoton edellytykset täyttyvät on kuitenkin johtanut toimintakäytäntöihin, jotka eivät aina vastaa lapsen etua. Hallinto-oikeuksista saadun palautteen mukaan kiireellisiä sijoituksia käytetään tilanteissa, joissa kiireellisyyden kriteerit eivät täyty. Lausuntopalautteessa todettiin myös, että epäkohta ilmenee siten, ettei enää tehdä suunnitelmallisia huostaanottoja, mutta näyttää siltä, että tehdään suunnitelmallisia kiireellisiä sijoituksia, jotka sitten johtavat huostaanottoon. Sosiaalityöntekijöiden antaman palautteen mukaan avohuollon sijoitusta ei voida käyttää siinä vaiheessa, kun harkitaan lapsen huostaanottoa, koska jos huostaanottoprosessi etenee ja prosessi viedään hallinto-oikeuteen niin hallinto-oikeus toteaa, ettei edellytyksiä huostaanotolle ole, koska tilanteessa on voitu käyttää avohuollon sijoitusta.

Edellä esitetyn johdosta ehdotetaan, että laista poistetaan säännös, jonka mukaan lasta ei voida sijoittaa avohuollon tukitoimena, jos

huostaanoton kriteerit täyttyvät. Muutoksen tarkoituksena on vähentää kiireellisiä sijoituksia ja edistää lapsen edun mukaista yhdessä perheen kanssa tapahtuvaa suunnitelmallista työskentelyä lastensuojelussa. Kiireellisen sijoituksen toteuttaminen on lapselle ja hänen perheelleen erittäin raskas kokemus. Avohuollon sijoitus on sen sijaan aina toteutettava yhteisymmärryksessä perheen kanssa.

37 b §. Kiireellinen avohuollon tukitoimi. Voimassa olevan lastensuojelulain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niin vuorokauden aikoina kuin sitä tarvitaan. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Lastensuojelulain 34 §:n 1 momentin mukaan avohuollon tukitoimiin on ryhdyttävä viipymättä, jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Lain 40 §:n mukaan huostaanotto on järjestettävä, jos lapsen terveys tai kehitys vaarantuu vakavasti, avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuolto on lapsen edun mukainen. Kiireellinen sijoitus voidaan 38 §:n mukaan toteuttaa, jos huostaanoton edellytykset täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin sijaishuollon tarpeessa.

Pykälässä kirjattaisiin näkyviin lastensuojelulain 40 §:ään sisältyvät avohuollon tukitoimien käyttämisen edellytykset. Koska ehdotetun lain mukaan avohuollon sijoituksia voitaisiin käyttää myös silloin kun 40 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät, tarkoittaisi säännös käytännössä sitä, että avohuollon sijoituksia voisi ehdotetun 37 b §:n nojalla järjestää kiireellisinä palveluina kiireellisten sijoitusten sijasta.

Esityksen mukaan kiireellisen sijoituksen kriteerejä tiukennettaisiin siten, että se voitaisiin toteuttaa ainoastaan, jos lapsi olisi välit-

tömässä vaarassa tai kiireellinen sijoitus ja sijaishuolto ovat tarpeen, koska lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen edellyttävät rajoitusten käyttämistä sijoituksen aikana siten kuin lastensuojelulain 11 luvussa säädetään. Avohuollon sijoitusta voitaisiin käyttää kiireellisen sijoituksen sijaan, jos se olisi riittävä toimi lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi, eikä sijoituksen aikana olisi tarpeen käyttää rajoitustoimenpiteitä. Vastaavin ehdoin kuin nykyisin kiireellisen sijoituksen sijaan voitaisiin käyttää myös muita avohuollon tukitoimia, jos ne olisivat tilanteessa sopiva, riittävä ja lapsen edun mukainen keino. Laki edellyttää jo nykyisin, että lastensuojelussa valitaan aina lapsen edun mukainen tukitoimi, eivätkä taloudelliset seikat saa vaikuttaa toimenpiteen valintaan. Kunnilla on myös velvoite järjestää se tukitoimi, joka lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaan on välttämätön lapsen terveyden tai kehityksen turvaamiseksi.

38 §. Lapsen kiireellinen sijoitus. Edellä 37 a—37 b §:n perusteluissa esitetyistä syistä johtuen edellytyksiä lapsen kiireellisen sijoituksen tekemiseksi ehdotetaan tiukennettaviksi. Vastaavasti kuin nykyisin kunnilla olisi vapaus harkintansa mukaan käyttää tilanteeseen sopivaa avohuollon tukitoimeja, jos laissa säädetyt edellytykset avohuollon tukitoimien käyttämiselle täyttyisivät. Ehdotuksen mukaan kiireellisissä tilanteissa olisi lisäksi mahdollista käyttää avohuollon tukitoimena tehtävää sijoitusta.

Voimassa olevan lain mukaan lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon tai järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto, jos lastensuojelulain 40 §:n mukaiset huostaanoton kriteerit täyttyvät ja lapsi on joko välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Ehdotuksen mukaan kiireellinen sijoitus voitaisiin jatkossa tehdä ainoastaan silloin, kun huostaanoton kriteerit täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa tai silloin, kun kiireellinen sijoitus olisi tarpeen sen tähden, että sijoituksen aikana olisi käytettävä lastensuojelulain 11 luvun mukaisia rajoitustoimenpiteitä. Rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää avohuollon sijoituksen aikana ja yhteydenpidon rajoitusta lu-

kuun ottamatta rajoitustoimenpiteiden käyttäminen on mahdollista ainoastaan laitoshuollon aikana.

Jos huostaanottoasia on hallinto-oikeudessa vireillä, voi hallinto-oikeus voimassa olevan lain mukaisesti antaa väliaikaisen määräyksen lapsen olinpaikasta. Lausuntopalautteen perusteella lain toimeenpanon yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sosiaalityöntekijät osaavat tarvittaessa toimittaa tietoa määräyksen tekemistä varten, jos katsovat sen aiheelliseksi. Kun asianomaiset vastustavat huostaanottoa, on asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta parempi, että tuomioistuimien arvioi, onko syytä antaa määräys lapsen olinpaikasta oikeuskäsittelyn aikana. Kiireellistä sijoitusta olisi kuitenkin edelleen käytettävä, jos säännöksessä määritellyt edellytykset täyttyisivät.

Jos laissa ei ole erikseen määräaika koskevaa säännöstä, sovelletaan lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta. Määräaikalaain soveltaminen saattaa kuitenkin johtaa tulkinvaraisiin tilanteisiin, sovellettaessa sitä kiireellisiin sijoituksiin johtuen toimenpiteen erityisestä luonteesta. Lasta ei aina tavoiteta heti, kun edellytykset päätöksen toimeenpanolle täyttyvät tai voi käydä niin, että tosiasiallinen kiireellinen sijoittaminen tapahtuu ennen kuin lapsen vanhemmille saadaan toimitettua kiireellistä sijoitusta koskeva kirjallinen päätös. Ehdotetun 2 momentin mukaan kiireellinen sijoitus katsottaisiin alkaneeksi silloin, kun lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti tai jos päätös olisi tehty ennen sitä vuorokautta, jonka aikana lapsi on sijoitettu, katsottaisiin sijoitus alkaneeksi silloin kuin päätös on tehty. Sijoituksen alkamispäivä laskettaisiin mukaan sijoituksen kokonaisaikaan riippumatta siitä, mihin kellonaikaan sijoitus olisi tosiasiallisesti alkanut. Siten jos lapsi olisi tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti 1 päivänä toukokuuta tai päätös kiireellisestä sijoituksesta olisi tehty 1 päivänä toukokuuta ilman että lasta olisi saatu sijoitettua samana päivänä, päättyisi kiireellinen sijoitus 30 päivää toukokuuta. Kiireellisen sijoituksen jatkamiseen sovellettaisiin vastaavaa säännöstä.

38 a §. *Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta.* Lakiin lisättäisiin uusi 38 a §, jossa säädettäisiin kiireellisen sijoituksen jatka-

mista koskevan päätöksen tekemisestä. Kyseessä olisi tekninen muutos, jolla selkeytettäisiin lakia. Säännös vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan lastensuojelulain 38 §:n 3 momenttia. Voimassa olevan säännöksen sanamuoto antaa kuitenkin sen vaikutelman, että kiireellistä sijoitusta jatkettaisiin, jotta saataisiin tehtyä lapsen huostaanottoa koskeva päätös. Koska kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen aikana tulee vielä pohtia, mitä muita vaihtoehtoja tilanteessa olisi käytettävissä, kirjattaisiin tämä pykälään selkeämmin näkyviin. Muutoksen tarkoituksena on edistää myönteistä asiakaslähtöistä työskentelytapaa lastensuojelussa.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin vastaava määräajan laskemista koskeva säännös kuin 38 §:ään.

39 a §. *Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen.* Pykäläviittaus muutettaisiin johtuen kiireellistä sijoitusta koskevien säännösten muuttamisesta.

56 §. *Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona.* Pykälää muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin uuteen perhehoitolakiin.

76 a §. *Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa.* Uuden pykälän sisältö vastaisi asiallisesti voimassa olevan lastensuojelulain 35 §:n sisältöä. Nykyiseen sääntelyyn verrattuna sanamuotoa pyritäisiin selkeyttämään siten, että siitä kävisi selvästi ilmi jälkihuollossa olevan nuoren subjektiivinen oikeus mainittuihin tukitoimenpiteisiin, mikäli hänen kuntoutumisensa tai kunnon ylläpitäminen sitä edellyttäisivät.

89 §. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen 38 a §:ään.

90 §. *Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen 38 a §:ään. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä oleva viittaus voimassa olevaan sosiaalihuoltolakiin saatettaisiin koskemaan ehdotettua sosiaalihuoltolakia.

1.3 Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta

3 §. *Määritelmät.* Pykälän 1 momentin 5 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

8 a §. *Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut.* Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa sovellettavista säännöksistä sekä sovellettavista säännöksistä tilanteissa, joissa asiakas muutoin käyttää sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja. Lain tarkoituksena olisi edistää yhteisten toimintayksiköiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä turvata asiakkaan edun toteutuminen ja yhdenvertainen kohtelu eri yksiköissä ja palveluissa. Huolimatta siitä, että esimerkiksi päihde- ja mielenterveyskuntoutujille suunnattujen palvelujen yhdistäminen on koettu välttämättömäksi, liittyy yhteisten palvelujen toteuttamiseen vielä runsaasti ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö ei estä palvelujen järjestämistä yhdessä, mutta ei myöskään edellytä eikä tue yhtenäisten palvelukokonaisuuksien muodostamista.

Säännös koskisi sekä palveluntuottajan hallitsemisissa tiloissa annettavia palveluja kuten asumispalveluja ja laitoshoidon että asiakkaan kotiin tuotavia palveluja kuten kotipalveluja ja kotisairaanhoidon. Tyypillisiä säännöksessä tarkoitettuja palveluja edellä mainittujen lisäksi olisivat esimerkiksi perheneuvoloiden palvelut.

Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin, milloin tiettyyn palveluun tai tietyn toimintayksikön toimintaan sovellettaisiin sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä. Palvelujen järjestämisvastuusta säädetään nykyisin terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Mielenterveyspalvelujen sisällöstä säädetään mielenterveyslaissa ja terveydenhuoltolaissa. Päihdepalvelujen sisällöstä säädetään päihdehuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Asumispalveluista ja muista sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa.

Päätöksentekomenettely, muutoksenhaku-oikeus sekä potilaan ja asiakkaan asema ja oikeudet ovat erilaisia ja perustuvat eri lainsäädäntöön riippuen siitä järjestetäänkö palvelua sosiaalipalveluna vai terveydenhuollon palveluna. Kunnat ovat käytännön toiminnassaan päättäneet nimetä toimintayksiköitä, joissa edellä mainittuja palveluja järjestetään joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksiköiksi sen mukaan kuin ovat katsoneet sen tarkoituksenmukaiseksi. Terveydenhuollon

tehtävien sisällyttäminen sosiaalihuollon palveluun on saattanut johtaa siihen, ettei esimerkiksi hoitoon pääsyä koskevia säännöksiä ole sovellettu terveydenhuoltoon niin kuin pitäisi. Ehdotetulla säännöksellä korostetaan sitä, että lainsäädäntöä on sovellettava asiakkaan ja potilaan edun mukaisesti riippumatta siitä toteutetaanko henkilön tarvitsemia palveluja yhteisissä yksiköissä tai erikseen.

Valmisteilla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon uusissa palvelurakenteissa integroidaan sosiaali- ja terveydenhuolto yhteiseen organisaatioon, mikä edellyttää muutoksia myös muualle lainsäädäntöön. Lainsäädäntöjen sisältöjä pyritään kehittämään siten, ettei niihin jäisi eroavaisuuksia, jotka eivät perustu toiminnan erilaiseen luonteeseen. Kaikilta osin lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole mahdollista saada täysin yhdenmukaisiksi. Terveydenhuolto on luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Sosiaalihuolto sen sijaan perustuu keskeisiltä osin hallintopäätöksiin. Jotta uusien toimintayksiköiden perustamista voitaisiin edistää ja varmistaa asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertainen kohtelu, tulee lainsäädännössä määritellä selkeästi, milloin noudatetaan sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Esimerkiksi päihdehuollossa laitoksissa toteutettu kuntoutus voi olla luonteeltaan sekä lääkinällistä että sosiaalista kuntoutusta. Apulaisoikeuskansleri on eri päihdehuollon yksiköihin tekemiensä tutustumis- ja tarkastuskäyntien perusteella katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön alaisessa hallinnossa on epätietoisuutta kiireettömän hoidon hoitoon pääsyn eli hoitotakuun soveltumisesta päihdetyöhön ja sen rajoista, ja että tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä yhdenvertaisten terveyspalvelujen saamisen suhteen. Sosiaalihuoltolakityöryhmä kiinnitti valmistelusaan huomioita siihen, että päihdehuoltoa toteutetaan sekä sosiaali- että terveydenhuollossa ja että se on voitu hallinnollisesti organisoida jompaankumpaan niistä tai molempiin, vaikka palvelun sisältö olisi sama. Työryhmä linjasi väliraportissaan, että luontevin tapa olisi määritellä palvelun peruste, eli onko kyse terveyden- vai sairaanhoidosta vai sosiaalisten ongelmien hoitamisesta. Riippumatta siitä, olisiko toiminta organisoitu so-

siaali- vai terveydenhuollon toimintayksiköön, kysymys olisi terveydenhuollosta jos henkilö saa palveluja lääketieteellisin perustein ja sosiaalihuollon palveluista silloin, kun palvelu perustuu sosiaalihuollon lainsäädännössä säädetyin edellytyksin arvioituun palvelutarpeeseen ja palvelun myöntämisen kriteereihin. Säännös on kirjoitettu edellä mainitun työryhmän linjauksen mukaisesti. Ehdotetussa pykälässä on lisäksi otettu huomioon tilanteet, joissa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut soveltuvat henkilön auttamiseen. Näissäkin tilanteissa olisi toimittava asiakkaan edun mukaisesti ja valittava palvelut soveltaen niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua ja lääketieteellisen tarpeen mukaista hoitoa. Säännös vastaisi sisällöltään sosiaalihuoltolain 2 §:n 2 momenttia.

24 §. Sairaanhoido. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan silloin kun potilaana on lapsi tai erityisen tuen tarpeessa olevalla henkilö, hänelle tulee pyrkiä tekemään hoito- ja palvelusuunnitelma siten, että suunnitelma voidaan ottaa huomioon sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaista päätöstä tehtäessä. Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaan omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän kunnallisen viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, on tehtävä asiakkaalle päätökset niistä sosiaalihuollon palveluista, joilla yhdessä turvataan asiakkaan välttämätön huolenpito, toimeentulo sekä terveys- ja kehitys, jos menettely on asiakkaan edun mukainen. Menettely olisi tarkoitettu suunnitelmalliseen työskentelyyn lapsille sekä muille erityisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille, joille palvelujen yhteensopivuudella on heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta korostunut merkitys. Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että terveydenhuollon hoito- ja palvelusuunnitelma tulisi tehdä ennen kuin henkilölle tehdään sosiaalihuoltolain 48 §:ssä tarkoitettu päätös.

Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalityöntekijä tekisi päätöksen, joka koskee asiakkaan tai hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön sosiaalipalveluja. Ennen päätösten tekemistä asiakkaalle pitäisi tehdä palvelujen toteuttamisen kannalta välttämätön terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelma ja se olisi otettava huomioon päätöksiä tehtäessä.

Säännöksellä täsmennettäisiin hoitosuunnitelman käyttöä. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n mukaan potilaan hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on tarvittaessa laadittava hoito- ja kuntoutussuunnitelma siten kuin siitä säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 a §:ssä. Terveydenhuoltolain 8 §:n mukaan kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jollei siitä muutoin erikseen sovita. Lain 29 §:n mukaan kunta vastaa myös potilaan lääkinnällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Myös opetustoimen sekä työ- ja elinkeinohallinnon palvelut saattavat liittyä olennaisesti asiakkaan palvelukokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan myös näitä koskevat yksilökohtaiset suunnitelmat olisi tehtävä ennen päätösten tekemistä. Asiakkaalle voitaisiin myös laatia yksi yhteinen suunnitelma. Säännöksen tarkoituksen mukaisesti päätökset tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä tekemään samanaikaisesti tai lyhyen aikavälin sisällä. Kiireellisten asioiden osalta olisi noudatettava, mitä 47 §:n 2 momentissa säädetään.

Erityisen tuen tarpeessa olevana henkilönä pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kehitysvamman, mielenterveysongelman, päihteen ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 3 §:ssä säädetään. Määritelmä vastaa sosiaalihuoltolain 3 §:n 3 kohdassa olevaa erityisen tuen tarpeessa olevan henkilön määritelmää. Erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen määritelmä vastaa sosiaalihuoltolain 3 §:n 6 kohdassa olevaa määritelmää.

27 §. Mielenterveystyö. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin viittaus, jonka mukaan mielenterveystyöstä säädetään mielenterveyslain lisäksi myös sosiaalihuoltolaissa.

28 §. Päihdetyö. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin viittaus, jonka mukaan päihdetyöstä säädetään päihdehuoltolain lisäksi myös sosiaalihuoltolaissa.

32 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolla korostetaan monialaisen yhteistyön merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa. Säännöksellä ei luoda terveydenhuollolle uusia velvoitteita, vaan ainoastaan täsmennetään nykyistä säännöstä. Sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään monialaisen yhteistyön toteuttamisesta ja muiden viranomaisten velvollisuudesta osallistua sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen silloin kun henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät muiden viranomaisten toimia. Säännös vastaa sisällöltään sosiaalihuoltolain 41 §:ää ja sisältää vastaavan velvoitteen terveydenhuollon ammattihenkilöille osallistua henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä.

69 §. Lastensuojelulain mukaiset velvoitteet. Jos henkilön lastensuojelun tarve johtuu riittämättömistä terveydenhuollon palveluista, tulee lapselle ja hänen perheelleen järjestää viipymättä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät terveydenhuollon palvelut. Tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa lapsi tai hänen perheenjäsenensä tarvitsee terveystalveluja kiireellisesti ja huomattavasti nopeammin kuin niissä määräaajoissa, joista säädetään hoitoon pääsyä koskeissa 51—53 §:ssä. Hoitoon pääsyä koskeissa säännöksissä edellytetään, että potilaan tarvitsema hoito toteutetaan hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään säännöksissä mainituissa määräaajoissa. Ehdotettu 2 momentti vastaa asiallisesti voimassa olevaa terveydenhuoltolain 69 §:n 2 momenttia, jonka mukaan terveydenhuoltolain hoitoon pääsyä koskevien säännösten lisäksi on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään lapsen oikeudesta saada palveluja.

1.4 Laki sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta

6 §. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

1.5 Laki kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta

1 §. Ehdotetaan 20 § kumottavaksi, koska pykälässä viitataan sosiaalihuoltolain 3 a lukuun, joka myös ehdotetaan kumottavaksi.

1.6 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta

3 §. Määritelmät. Ehdotetaan muutettavaksi pykälän 3 kohta poistamalla viittaus kumottavaan sosiaalihuoltolain 3 a lukuun.

10 §. Palvelusetelin arvon määräytyminen kotona annettavissa palveluissa. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska siinä viitataan sosiaalihuoltolain säännöksiin, jotka ehdotetaan kumottaviksi.

1.7 Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

5 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi poistamalla viittaus sosiaalihuoltolakiin. Ehdotuksen mukaan oikeudesta käyttää lapsen puhevaltaa elatusapua koskevassa asiassa säädettäisiin jatkossa laissa lapsen elatuksesta.

13 b §. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuoltolain 27 f §:ää.

1.8 Laki päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta

12 §. Lyhytaikainen hoito väkivaltaisuuden perusteella ja päätöksen alistaminen. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että poistetaan viittaus kumottavaan sosiaalihuoltolakiin.

19 §. Muutoksenhaku. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita

selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.9 Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta

8 d §. *Henkilökohtaisen avun järjestämistavat.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla palvelusetelilakiin, koska sosiaalihuoltolain palveluseteliä koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi.

17 §. *Muutoksen haku.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.10 Laki mielenterveyslain 3 §:n muuttamisesta

3 §. *Mielenterveyspalvelujen järjestäminen.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuteen sosiaalihuoltolakiin.

1.11 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta

4 §. *Maksuttomat sosiaalipalvelut.* Uudessa sosiaalihuoltolaissa määriteltäisiin sosiaalityön lisäksi työmuotoina sosiaalihojaus, perhetyö sekä sosiaalinen kuntoutus, joita nykyisinkin toteutetaan maksutta osana sosiaalityötä. Maksutonta olisi edelleen kasvatus- ja perheneuvonta. Uusina palveluina maksuttomiksi määriteltäisiin lapsen ja vanhemman valvotut ja tuetut tapaamiset sekä valvotut vaihdot. Palvelujen toteuttaminen maksuttomina on lapsen edun mukaista, turvaa tapaamisten toteutumista ja edesauttaa sopimusten ja päätösten noudattamista ilman maksuista aiheutuvaa riitelyä.

1.12 Laki toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

24 §. *Muutoksen haku.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin.

1.13 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

3 §. *Määritelmät.* Säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

1.14 Laki kuntouttavasta työvoimasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta

28 §. *Muutoksen haku.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.15 Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta

11 §. *Muutoksen haku.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita on selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.16 Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta

2 §. *Lain soveltamisala.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitataan uuteen sosiaalihuoltolakiin.

12 §. *Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että poistetaan viittaus voimassa olevaan sosiaalihuoltolakiin.

1.17 Laki omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

12 §. *Muutoksen haku ja omaishoitosopimusta koskevan riidan käsittely.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita on selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.18 Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta

5 §. *Määritelmät.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

1.19 Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta

82 §. *Muutoksenhaku.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla uuden sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiin, joita on selostettu edellä sosiaalihuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.20 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta

25 §. *Sosiaalipalvelut.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuden sosiaalihuoltolain säännöksiin.

1.21 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta

3 §. *Määritelmät.* Säännöstä muutettaisiin siten, että viitattaisiin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

13 §. *Kunnan velvollisuus antaa ilmoitetut tiedot aluehallintovirastolle.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuden sosiaalihuoltolain säännöksiin.

27 §. *Ilmoituksenvaraista toimintaa koskevien tietojen tallettaminen rekisteriin.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin uuden sosiaalihuoltolain säännöksiin.

1.22 Laki valmiuslain 88 §:n muuttamisesta

88 §. *Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitataan uuden sosiaalihuoltolain säännökseen.

1.23 Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta

15 §. *Palveluntarpeiden selvittäminen.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitataan uuden sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivästä huhtikuuta 2015.

Kotipalvelua koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo 1 päivästä tammikuuta 2015. Lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettaisiin ja sosiaalihuoltolain 46, 48 ja 49 §:ää sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2016.

Lakien täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo ennen kuin lait tulevat voimaan.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettua sääntelyä tarkastellaan sosiaalihuollon kannalta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tätä arviointia sisältyy säätämisyjärjestysperustelujen ohella joiltakin osin myös pykäläehdotusten perusteluihin. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Sosiaalihuoltolakiin sisältyy jo nykyisellään kunnalle ja kuntayhtymille säädettyjä velvoitteita järjestää sosiaalipalveluja asukkailleen. Esityksen mukaan voimassa oleva sosiaalihuoltolaki kumottaisiin ja säädettäisiin uusi sosiaalihuoltolaki. Lisäksi esitykseen sisältyvät muutokset muun muassa lastensuojelulakiin, terveydenhuoltolakiin sekä asiakasmaksulakiin. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait eivät loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia eivätkä kunnallista itsehallintoa siten, että ne rajoittaisivat kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista,

jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Sosiaalihuoltolakiin nyt ehdotetuilla säännöksillä on myös yhtymäkohtia yllä mainittujen perusoikeussäännösten ohella eräisiin muihin keskeisiin perusoikeussäännöksiin. Keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat muun muassa perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset.

Kaikki tämän hallituksen esityksen ehdotukset kiinnittyvät keskeisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevaan 19 §:ään. Ehdotusten tarkoituksena on turvata kaikenikäisten ihmisten tarvitseman sosiaalihuollon toteuttaminen ja viime kädessä perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle kaikissa elämäntilanteissa turvattu subjektiivinen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Erityistä huomiota hallituksen esityksessä on kiinnitetty lasten ja nuorten sekä kaikenikäisten eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuteen saada välttämätön huolenpito.

Ehdotukset myös täyttävät perustuslain 19 §:n 3 momentin perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti kuten muutkin perusoikeudet juontaa juurensa perusoikeusuudistukseen. Perustuslakiin perusoikeudet siirrettiin hallitusmuodosta asiallisesti muuttumattomina. Hallitusmuodossa tai perustuslaissa sen paremmin kuin niitä alemman asteisissa säännöksissä ei ole tyhjentävästi määritelty, mitä perustuslain 19 §:ssä välttämättömällä huolenpidolla tai riittäväillä sosiaali- ja terveyspalveluilla tarkoitetaan. Pykälän 3 momentissa perusoikeus kytkeytyy läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Palvelujen järjestämistapaa ei määritellä. Säännös kuitenkin edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden. Pykälän 1 momentti taas on,

muista perusoikeussäännöksistä poiketen, laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanotun eksistenssin minimi. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännöksen tarkoittama oikeus kuuluu kaikille. Avun saamiset selvitetään yksilöllisellä tarveharkinnalla. Välttämättömällä huolenpidolla tarkoitetaan sellaisia palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaisia tukijärjestelmiä ovat perustelujen mukaan esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen sekä eräät lasten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Käytännössä säännöksen tarkoittaman turvan järjestämiseen tarvitaan alemmanasteista lainsäädäntöä, johon myös nyt ehdotetulla sosiaalihuoltolain uudistamisella osaltaan pyritään.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus elämään kytkeytyy erityisen läheisesti 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Yllä mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.

Perustuslain 7 § turvaa jokaiselle oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 momentti). Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti (2 momentti). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla (3 momentti).

Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan mainitun 7 §:n 1 momentti turvaa ennen kaikkea henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysi-

sen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilökohdaisen koskemattomuuden suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen silloinkin, kun tällaista puuttumista ei voida katsoa samassa pykälässä kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi. Henkilökohdaisen koskemattomuuden asema yleisperusoikeutena asettaa siihen puuttumiselle erittäin korkean kynnyksen. Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyy- ja välttämättömyysvaatimukset.

Myös perustuslain 7 §:n 2 momentin sisältämä ehdottomaan muotoon kirjoitettu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee yllä mainitun lakiehdotuksen perustelujen mukaan sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Säännös sisältää täsmällisen ja ehdottoman ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon, josta ei voida poiketa tavallisella lailla.

Pykälän 3 momentti sisältää henkilökohdaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmentäviä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että soveltajaan. Yllä mainitun lakiehdotuksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu vapaudenmenetyksen on esimerkiksi mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettu tahdosta riippumaton hoito. Lastensuojelulain tarkoittaman kiireellisen sijoituksen luonteesta perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä on oikeuskirjallisuudessa esitetty erilaisia näkemyksiä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa on yksityiskohtainen luettelo vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Säännöksen mukaan vapaudenriistoon saadaan ryhtyä vain muun muassa, jos alaikäiseltä riistetään vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi tai henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumekäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi. Luettelo sitoo myös Suomen lainsäätäjää.

Perustuslain 7 §:n 3 momentti ei ihmisoikeussopimuksen tapaan sisällä yksityiskoh-

taista luetteloa vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan osittain tästä syystä on säännöksen sisällytetty nimenomainen mielivaltaisten vapaudenriistojen kielto. Kielto rajoittaa myös lainsäätäjän mahdollisuuksia määrätä vapaudenriistojen perusteista sekä edellyttää, että lailla varmistetaan oikeusturvan säilyminen myös vapaudenmenetyksen yhteydessä. Sama koskee myös puuttumista henkilökohdaiseen koskemattomuuteen. Sekä vapaudenmenetyksen että vapautensa menettämiseen henkilöön kohdistettavien henkilökohdaisen koskemattomuuden rajoitusten on molempien täytettävä säännöksessä asetetut vaatimukset. Momentin viimeisen virkkeen perustuslaillisen toimeksiannon mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin sisältämän yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan 10 §:n 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Säännöksen luettelamat yksityiselämä, kunnia ja kotirauha eivät kaikissa tilanteissa ole täysin toisistaan erotettavissa. Perustelujen mukaan käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Säännöksessä ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tavoin erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta. Kuitenkin myös perhe-elämä, kuten lapsen ja hänen vanhempiansa välinen, kuuluu säännöksessä tarkoitettun yksityiselämän suojan piiriin.

Keskeinen perhe-elämän suojaa koskeva säännös sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 §:ään. Sen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa

yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi.

Perustuslain turvaamista perusoikeuksista oikeusturvaa koskeva säännös sisältyy lain 21 §:ään. Pykälän 1 momentti sääntelee oikeutta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Pykälän 2 momentissa luetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Tässä mainittuja perustuslain säännöksiä tarkastellaan hallintopäätöksen tarpeellisuuden ja muutoksenhakukelpoisuuden näkökulmasta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsitellyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentin, sikäli kuin se turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen tutkittavaksi, tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa.

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti), syrjintäkiellon (2 momentti), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä ja säännöksen lasten oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (3 momentti) sekä säännöksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 momentti). Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Sosiaalihuoltolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on:

- 1) edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta;
- 2) vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta;
- 3) turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet;
- 4) edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa;
- 5) parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä 1—4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Sosiaalihuoltoon sisältyvät sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Jos henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat

asiakkaan etua siten kuin 4—5 §:ssä säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun asiakas muutoin tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on sovellettava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksiä, jotka asiakkaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *Sosiaalipalveluilla* kunnallisia sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö edistää ja ylläpitää yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta;

2) *asiakkaalla* henkilöä, joka saa sosiaalipalveluja tai jonka vireillä olevan sosiaalihuoltoasian käsittely on alkanut;

3) *erityistä tukea tarvitsevalle henkilöllä ja asiakkaalla* henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), jäljempänä *vanhuspalvelulaki*, 3 §:ssä säädetään;

4) *lapsella* alle 18-vuotiasta henkilöä;

5) *nuorella* 18—24-vuotiaasta henkilöä;
 6) *erityistä tukea tarvitsevilla lapsella* lasta, jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään tai joka on erityisen tuen tarpeessa 3 kohdassa mainituista syistä.

4 §

Asiakkaan etu

Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
- 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;
- 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

5 §

Lapsen etu

Kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten kohdalla on 4 §:ssä mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;

- 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

2 luku

Hyvinvoinnin edistäminen

6 §

Neuvonta ja ohjaus

Kunnan asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta.

Neuvontaa ja ohjausta järjestäessään sosiaalihuollon on tarvittaessa toimittava yhteistyössä terveydenhuoltolain (1326/2010) 13 §:ssä tarkoitettua terveysneuvontaa järjestävän perusterveydenhuollon sekä muiden toimialojen kanssa.

7 §

Rakenteellinen sosiaalityö

Rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu:

- 1) sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista;
- 2) tavoitteelliset toimet ja toimenpideehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi;
- 3) sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.

8 §

Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen

Kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.

Erityisestä tuesta vastaavien viranomaisten on välitettävä tietoa asiakkaiden kohtaamista sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille. Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin ja toivomuksiin.

9 §

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen

Kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.

Sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

10 §

Palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi

Lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Tarvittaessa on järjestettävä erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.

Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

3 luku

Sosiaalipalvelut

11 §

Tuen tarpeet

Sosiaalipalveluja on järjestettävä:

- 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen;
- 2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;
- 3) taloudellisen tuen tarpeeseen;
- 4) sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi;
- 5) lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 6) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen;
- 7) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi;
- 8) päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen;
- 10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

12 §

Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen

Jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihuollon palvelut kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitetulta kotikunnaltaan tai

siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllisestä soveltamisalasta säädetään 58 §:ssä. Toimeentulotuen myöntämisestä säädetään erikseen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

13 §

Lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen

Lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan.

Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

14 §

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

- 1) sosiaalityötä;
- 2) sosiaaliohjausta;
- 3) sosiaalista kuntoutusta;
- 4) perhetyötä;
- 5) kotipalvelua;
- 6) kotihoitoa;
- 7) asumispalveluja;
- 8) laitospalveluja;
- 9) liikkumista tukevia palveluja;
- 10) päihdetyötä;
- 11) mielenterveystyötä;
- 12) kasvatus- ja perheneuvontaa;
- 13) lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa;
- 14) muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja.

Kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös kehitysvammaisten erityishuollosta, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalla hen-

kilölle, sosiaalisen luoton myöntämisestä kunnan asukkaille, kuntouttavasta työtoiminnasta, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvista palveluista, omaishoidon tuen, perhehoidon, lasten ja nuorten huollon, lastensuojelun, ottolapsineuvonnan, perheasioiden sovittelun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian tuomioistuinsovitteluun kuuluvien asiantuntijapalveluiden, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvien tehtävien sekä opiskelu- huollon järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään:

1) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987);

2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977);

3) toimeentulotuesta annetussa laissa;

4) laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002);

5) laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001);

6) päihdehuoltolaissa (41/1986);

7) mielenterveyslaissa (1116/1990);

8) omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005);

9) perhehoitolaissa (/);

10) lastensuojelulaissa (417/2007);

11) adoptiolaissa (22/2012);

12) avioliittolaissa (234/1929);

13) laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)

14) isyyslaissa (700/1975);

15) lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975)

16) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (619/1996);

17) oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).

15 §

Sosiaalityö

Sosiaalityöllä tarkoitetaan tavoitteellista asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakenne-

taan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta.

16 §

Sosiaaliohjaus

Sosiaaliohjauksella tarkoitetaan vuorovaikutuksellista yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea, joiden tavoitteena on vahvistaa elämänhallintaa sekä edistää osallisuutta.

17 §

Sosiaalinen kuntoutus

Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu:

- 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen;
- 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen;
- 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan;
- 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin;
- 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä.

18 §

Perhetyö

Perhetyöllä tarkoitetaan hyvinvoinnin tukemista sosiaaliohjauksen keinoin tilanteissa, joissa asiakas ja hänen perheensä tai asiakkaan hoidosta vastaava henkilö, tarvitsevat tukea ja ohjausta omien voimavarojen vah-

vistamiseksi ja keskinäisen vuorovaikutuksen parantamiseksi.

Perhetyötä annetaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai nuoren terveyden ja kehityksen turvaamiseksi.

19 §

Kotipalvelu

Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.

Kotipalvelua annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua selviytäkseen 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista.

Kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Lapsiperheellä on oikeus saada perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi välttämättömä kotipalvelu, jos lapsen hyvinvoinnin turvaaminen ei ole mahdollista 2 momentissa mainittujen syiden vuoksi.

20 §

Kotihoito

Kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta.

21 §

Asumispalvelut

Asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen

että palvelut. Tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua.

Tuettua asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuettulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla.

Palveluasumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestetään henkilöille, joilla hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista.

Palveluasumisella tarkoitetaan palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Palveluihin sisältyvät asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Tehostetussa palveluasumisessa palveluja järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti ympärivuorokautisesti.

Asumispalveluja toteutettaessa on huolehdittava siitä, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen kunnioitetaan ja hän saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut.

22 §

Laitospalvelut

Sosiaalihuollon laitospalveluilla tarkoitetaan hoidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Laitospalveluja voidaan järjestää lyhytaikaisesti tai jatkuvasti, päivisin, öisin tai ympärivuorokautisesti. Pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa laitoksessa vain, jos se on henkilön terveyden tai turvallisuuden kannalta perusteltua, taikka siihen on muu laissa erikseen säädetty peruste.

Laitospalveluja toteutettaessa henkilölle on järjestettävä hänen yksilöllisten tarpeidensa mukainen kuntoutus, hoito ja huolenpito. Hänelle on lisäksi pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden

yksityisyyteen ja edistää kuntoutumista, omatoimisuutta ja toimintakykyä.

23 §

Liikkumisen tuki

Esteetön ja toimiva julkinen joukkoliikenne mukaan lukien kutsu- ja palveluliikenne on ensisijainen tapa järjestää kaikille soveltuva liikkuminen.

Liikkumisen tukea järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella ja jotka tarvitsevat palvelua asioimisen, tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi.

Liikkumisen tukea voidaan järjestää seuraavilla toteuttamistavoilla tai niiden yhdistelmillä:

- 1) julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla;
- 2) saattajapalveluna;
- 3) ryhmäkuljetuksina;
- 4) korvaamalla taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset;
- 5) muulla soveltuvalla tavalla.

Yksilöllisiä kuljetuspalveluja ei järjestetä henkilölle, joka on oikeutettu kuljetuksiin tai niiden kustannusten korvaamiseen muun lain nojalla.

24 §

Päihdetyö

Päihdetyöllä vähennetään ja poistetaan päihteisiin liittyviä hyvinvointia ja turvallisuutta vaarantavia tekijöitä sekä tuetaan päihteettömyyttä.

Tässä laissa tarkoitettuun sosiaalihuollon päihdetyöhön kuuluu:

- 1) ohjaus ja neuvonta;
- 2) päihteiden ongelmakäyttäjille, heidän omaisilleen ja muille läheisilleen suunnatut sosiaalihuollon erityispalvelut;
- 3) muut 14 §:n mukaiset päihteettömyyttä tukevat tai päihteiden ongelmakäytön vuoksi tarvittavat sosiaalipalvelut.

kaiden hyvinvointia voidaan edistää myös muilla kuin 3 luvussa mainituilla sosiaalipalveluilla.

29 §

Sosiaalipäivystys

Sosiaalipäivystys on järjestettävä ympäri-vuorokautisesti kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi. Päivystys on toteutettava siten, että palveluun voi saada yhteyden ympäri vuorokauden ja kiireelliset sosiaalipalvelut voidaan toteuttaa siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään.

Sosiaalipäivystystä toteutettaessa on toimitettava yhteistyössä terveydenhuollon päivystyksen, pelastustoimen, poliisin, hätäkeskuksen ja tarpeen mukaan muiden toimijoiden kanssa.

4 luku

Sosiaalihuollon toteuttaminen

30 §

Keskeiset periaatteet

Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata.

Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4—5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltoa on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä.

Asiakkaiden käytössä olevien sosiaalipalvelujen toimitilojen on tuettava asiakkaiden sosiaalista vuorovaikutusta. Toimitilojen suunnittelussa ja käytössä on huomioitava asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset, esteettömyys ja yksityisyyden suoja.

31 §

Asiakkaan kuuleminen ja oikeus saada selvitys eri vaihtoehtoista

Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa (434/2003). Asiakkaan oikeudesta saada selvitys eri vaihtoehtoista säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000).

32 §

Lapsen ja nuoren mielipide ja toivomukset ja edunvalvonta

Sosiaalihuollon tarvetta arvioitaessa, lasta ja nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä sekä sosiaalihuoltoa toteutettaessa lapsen ja nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapselle on turvattava hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla mahdollisuus saada tietoa häntä koskevassa asiassa ja esittää siitä mielipiteensä ja toivomuksensa. Lapsen mielipide on selvitettävä hienovaraisesti sekä siten, että tästä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin.

Mielipiteen selvittämisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantaisivat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

33 §

Sosiaalihuollon saatavuus ja saavutettavuus

Sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta on pidettävä huolta sen mukaan, kuin tässä laissa tai muutoin säädetään. Sosiaalipalvelujen tulee olla sisällöltään ja laadultaan sellaisia kuin lainsäädäntö edellyttää.

Yleiset kunnalliset sosiaalipalvelut on toteutettava siten, että ne soveltuvat kaikille asiakkaille. Tarvittaessa avun ja tuen tarpees-

sa oleva henkilö on ohjattava erityispalvelujen piiriin. Palvelut on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että niihin on mahdollista hakeutua oma-aloitteisesti riittävän aikaisessa vaiheessa.

Sosiaalipalveluja on pyrittävä järjestämään eri hallinnonalojen peruspalvelujen yhteydessä, jos järjestely edistää palvelujen yhteensovittamista ja laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä.

Tiedot siitä, minkälaisia sosiaalipalveluja on mahdollista saada, miten niitä voi hakea ja mitkä ovat palvelujen saamisen perusteet, on julkaistava helposti saavutettavalla ja ymmärrettävällä tavalla.

34 §

Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen ja päättyminen

Sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä.

Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa, kun vireille tullutta hakemusta tai muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan kiireellisiä sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta.

35 §

Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi

Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö, sosiaalikuuraattori taikka sosiaalitoimen, opetustoimen, liikuntatoimen, lasten päivähoidon, pelastuslaitoksen, Hätäkeskuslaitoksen, tullin, poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen, työ- ja elinkeinoviranomaisen, Kansaneläkelaitoksen tai ulosottoviranomaisen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka

sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin.

Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäynnösten estämättä viipymättä.

Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäynnösten estämättä.

Lastensuojeluilmoituksen ja ennakollisen lastensuojeluilmoituksen tekemisestä säädetään lastensuojelulain 25 ja 25 c §:ssä. Jos ilmoitusvelvollinen henkilö on ottanut viipymättä yhteyttä sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen siten kuin 1—3 momentissa säädetään ja ilmoittanut yhteydenoton syyt, ei samojen tietojen perusteella tarvitse tehdä lastensuojeluilmoitusta.

Läkkään henkilön palvelutarpeesta ilmoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä vanhushpalvelulain 25 §:ssä säädetään.

36 §

Palvelutarpeen arviointi

Kun kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä, hänen on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi. Lisäksi henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas tai hänen laillinen edustajansa on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnalliseen viranomaiseen palvelujen saamiseksi, jos:

- 1) henkilö on yli 75-vuotias;

2) henkilö saa vammaisetuksista annetun lain (570/2007) 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista ylintä hoitotukea.

Erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelutarpeen arviointi on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta ja arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

Arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Ikääntyneen väestön palvelutarpeen selvitystä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä vanhuspalvelulaissa säädetään. Lastensuojelutarpeen selvittämisestä palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä säädetään lastensuojelulaissa.

Palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla viranhaltijalla on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

37 §

Palvelutarpeen arvioinnin sisältö

Palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä tuen tarvetta. Jos

henkilö tarvitsee tukea, arvioidaan, onko tuen tarve luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista. Palvelutarpeen arviointi sisältää:

1) yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta;

2) sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä;

3) asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä;

4) asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion 42 §:n mukaisen omatyöntekijän tarpeesta.

38 §

Palvelujen järjestäminen palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti

Kun tuen tarve on luonteeltaan tilapäistä, on oikea-aikaisilla ja riittävillä tilapäisillä palveluilla pyrittävä ehkäisemään pidempiaikaisen tuen tarvetta.

Kun tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättymisen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen.

Henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista. Jos tuen tarve on vain osittain pysyvä tai pitkäaikainen, on tuki järjestettävä muilta osin siten kuin edellä 1—2 momentissa säädetään.

39 §

Asiakassuunnitelma

Palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa siten kuin 36 §:n 3—4 momentissa säädetään.

Asiakassuunnitelma sisältää asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa:

1) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta;

2) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä;

3) omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvio asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista sekä niiden alkamisajankohdasta ja kestosta.

4) tiedot siitä kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä tulevat tapaamaan;

5) asiakkaan ja työntekijän arvion asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista;

6) asiakkaan ja työntekijän yhdessä asettamat tavoitteet, joihin sosiaalihuollon avulla pyritään;

7) arvion asiakkuuden kestosta;

8) tiedot eri alojen yhteistyötahoista, jotka osallistuvat asiakkaan tarpeisiin vastaamiseen ja vastuiden jakautuminen niiden kesken;

9) suunnitelman toteutumisen seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot.

Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Suunnitelman sisältö on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Velvollisuudesta suunnitelman laatimiseen sekä suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, voidaan asiakkaan suostumuksella laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa on suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja. Yhteisen suunnitelman laatimisesta ilman asiakkaan suostumusta säädetään erikseen. Jos asiakkaan tukena toimii omaisia tai muita läheisiä henkilöitä, laaditaan heidän tukemiseensa liittyvä suunnitelma tarvittaessa erikseen.

40 §

Ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta

Jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata vain sosiaalihuollon toimin, asiakkaan palve-

lutarpeen arvioinnista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön, omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän on asiakkaan suostumuksella otettava yhteyttä siihen viranomaiseen, jonka vastuulle tarvittavien toimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen tulee asiakkaan suostumuksella ilmoittaa siihen yhteyttä ottaneelle viranomaiselle ilman aiheutonta viivytystä, mihin toimiin se on ilmoituksen johdosta ryhtynyt. Ilmoittamista ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Tietojen luovuttamisesta ilman asiakkaan suostumusta säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (/). Asiakkaan ohjaamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään hallintolaissa.

41 §

Monialainen yhteistyö

Palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

Tietojen antamisesta ilman asiakkaan suostumusta ja asiakastietojen kirjaamisesta monialaisessa yhteistyössä sekä sosiaali- ja ter-

veydenhuollon yhteisissä palveluissa sekä sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa.

42 §

Omatyöntekijä

Sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Työntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Omatyöntekijällä on oltava asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun asiakkaan omatyöntekijällä tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä on asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 38 §:n 2 ja 3 momentin toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa tässä laissa säädetyissä tehtävissä.

Erityistä tukea tarvitsevaa lasta koskevaa sosiaalihuoltoa toteutettaessa lapsen omatyöntekijän tai muun lapsen sosiaalipalveluista vastaavan työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

43 §

Läheisverkoston kartoittaminen

Läheisverkoston kartoittamisella tarkoitetaan sen selvittämistä, miten omaiset tai muut asiakkaalle läheiset henkilöt osallistuvat asiakkaan tukemiseen. Läheisverkoston kartoittaminen toteutetaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai tarvittaessa muulloin asi-

akkuuden aikana. Kartoittamisen voi tehdä ilman asiakkaan suostumusta vain jos:

- 1) asiakas on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään ja turvallisuudestaan ja tieto on välttämätön palvelutarpeen selvittämiseksi; tai
- 2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi.

Kartoittamisen yhteydessä selvitetään tarvittaessa omaisten ja läheisten mahdollinen tuen tarve.

44 §

Asiakkaan hoidossa olevan henkilön tilanteen selvittäminen

Asiakkaan hoidossa olevan lapsen tai muun henkilön hoidon ja tuen tarve on selvitettävä, kun asiakas:

- 1) saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana tai ennen tarvittavien palvelujen saamista hänen kykynsä täysipainoisesti huolehtia hoidosta tai kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen;
- 2) aloittaa tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen suorittamisen.

Riittävän hoidon ja tuen saaminen on tarvittaessa varmistettava tapaamalla lasta tai muuta hoidettavaa henkilöä. Velvollisuudesta ilmoittaa sosiaalihuollon tarpeesta kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle säädetään 35 §:ssä.

45 §

Sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteko ja toimeenpano

Asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kii-reellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kii-reellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen kun asia on tullut vireille.

Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheutonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästykselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Asian käsittelemisestä ja päätöksenteosta säädetään lisäksi hallintolaissa.

46 §

Hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset

Omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän kunnallisen viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan 12—13 §:n mukaisesti erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä terveys ja kehitys, jos menettely on asiakkaan edun mukainen.

Päätökset koskevat asiakkaan taikka hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön tarvitsemia sosiaalipalveluja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija tekee päätökset ottaen huomioon 39 §:ssä tarkoitetussa asiakassuunnitelmassa esitetyn arvion palvelujen välttämättömyydestä sekä suunnitelmat niistä terveydenhuollon, opetus-toimen tai työ- ja elinkeinohallinnon palveluista, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan huolenpidon, toimeentulon, terveyden tai kehityksen kannalta. Sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskevasta yhteisestä suunnitelmasta säädetään 39 §:n 3 momentissa. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva päätös on tehtävä siten kuin 45 §:n 1 momentissa säädetään. Sen estämättä, mitä edellä tässä pykälässä säädetään, toimeentulotukea koskevat päätökset voi tehdä toimeentulotuesta vastaava viranhaltija ottaen huomioon asiakkaan tai hänen perheenjäsenensä omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvion tuen tarpeesta.

5 luku

Palvelujen laadun varmistaminen

47 §

Omavalvonta

Sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättyä palautteen perusteella.

Omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

48 §

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on toimittava siten, että asiakkaalle annettavat sosiaalipalvelut toteutetaan laadukkaasti.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäädösten estämättä.

Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä 47 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa koh-

distaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

49 §

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Edellä 48 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään.

6 luku

Muutoksenhaku

50 §

Oikaisuvaatimus

Edellä 45—46 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

51 §

Valitus hallinto-oikeuteen

Kunnallisen sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus voidaan antaa valitusaikana myös toimielimelle, jonka on toimitettava se oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle.

52 §

Täytäntöönpano

Kunnan viranhaltijan tai toimielimen tekemä päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos päätöksen laatu edellyttää viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja se ei vaaranna turvallisuutta, tai jos päätöksen voimaantulemista ei voida palvelujen järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi.

Kun muutosta on haettu, muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

53 §

Valituslupa

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvasta on voimassa, mitä siitä on säädetty hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Valituskirjelmä, jossa on ilmoitettu, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää, voidaan antaa myös päätöksen tehneelle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

54 §

Hallintoriita-asia

Hallintoriita-asiaan sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

7 luku

Erinäiset säännökset

55 §

Suhde muihin lakeihin

Tämän lain perusteella järjestettyihin sosiaalipalveluihin sovelletaan sosiaali- ja ter-

veydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704 /2009), jollei lailla toisin säädetä.

56 §

Asiakasmaksut

Tämän lain mukaisista sosiaalipalveluista peritään maksut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisesti.

57 §

Asiakastietojen käsittely

Asiakastietojen käsittelystä ja asiakasasiakirjoihin kirjattavista ja tallennettavista tiedoista sosiaalihuollossa säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (/).

58 §

Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllinen soveltamisala

Jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muutu, hän voi hakea sosiaalipalveluja kunnasta, jossa hän oleskelee. Henkilön kotikunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoa ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä.

59 §

Kiireellisen laitoshuollon järjestäminen

Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalve-

luiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Milloin laitoshuollon tarpeen arvioidaan kestävän yli 14 vuorokautta, sosiaalihuollosta vastaavan kunnallisen toimielimen on viipymättä ilmoitettava laitoshuollon järjestämisestä sen kunnan toimielimelle, jolle huollon järjestäminen olisi kuulunut.

60 §

Henkilön siirtäminen omaan kuntaan

Milloin muulle kuin kunnan asukkaalle on annettu 59 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa laitoshuoltoa, jonka tarve arvioidaan pitkäaikaiseksi, voi hallinto-oikeus oikeuttaa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen toimittamaan henkilön siihen kuntaan, jonka asukas hän on.

Laitoshuoltoa saavan henkilön pyynnöstä on toimielimen kuitenkin aina ryhdyttävä 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin henkilön siirtämiseksi siihen kuntaan, jonka asukas hän on.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettua siirrostä on tehtävä sille hallinto-oikeudelle, jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

Siirtoa ei saa kuitenkaan määrätä tehtäväksi, milloin se huollon tarkoituksenmukaisuuden kannalta tai muutoin olisi henkilölle kohtuutonta.

61 §

Toisen kunnan sosiaalipalvelujen ja hoitopaikan hakeminen

Se, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti, voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin jos olisi kunnan asukas. Kunnan tulee välittömästi ilmoittaa hakemuksesta ja sen käsiteltäväksi ottamisesta hakijan kotikunnalle. Kunnan tulee käsitellä hakemus, arvioida hakijan palvelutarve yh-

teistyössä tämän kotikunnan kanssa ja tehdä asiassa päätös. Hakemusta ei kuitenkaan käsitellä, jos hakija on jo tehnyt vastaavan hakemuksen toiseen kuntaan ja asian käsittely on vielä kesken.

Jos kunta päättää 1 momentissa säädetyin tavoin palvelun myöntämisestä, hakijan on kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta ilmoitettava kunnalle palvelun vastaanottamisesta. Hakijalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta muuttaa osoitettuun hoitopaikkaan. Jos hakija laiminlyö edellä säädettyjen määräaikojen noudattamisen, hänen oikeutensa päätöksen mukaisiin palveluihin raukeaa.

62 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan sosiaalihuoltolaki (710/1982). Kumotun lain 2 luku, 27 d—e §, 40 § sekä 5 ja 8 luku jäävät kuitenkin voimaan.

Jos muualla lainsäädännössä viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen sosiaalihuoltolakiin, sen asemesta sovelletaan tätä lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

63 §

Siirtymäsäännökset

Valitukseen ja alistukseen, joka tehdään ennen tämän lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, sekä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta ylemmässä valitusviranomaisessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki**lastensuojelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan lastensuojelulain (417/2007) 2 luku, 31 §:n 2 momentti sekä 35 §:n 2 momentti, *muutetaan* 3 a §:n 1 momentti, 25 §:n 1 ja 3 momentti, 25 a ja 25 b §, 25 c §:n 3 momentti, 25 d, 26, 27 ja 30 §, 34 §:n 1 momentti, 36 §, 37 §:n 2 momentti, 37 a §:n 1 momentti, 38 §, 56 §, 89 §:n 1 momentin 2 kohta sekä 90 §,

sellaisina kuin niistä ovat 3 a §:n 1 momentti, 25 a ja 25 b §, 25 c §:n 3 momentti, 26 §, 37 §:n 2 momentti, 37 a §:n 1 momentti sekä 89 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 88/2010, 25 §:n 1 momentti ja 36 § laissa 911/2012, 25 §:n 3 momentti laissa 542/2011, 25 d § laissa 88/2010 ja 542/2011 sekä 38 ja 90 § osaksi laissa 88/2010, sekä

lisätään lakiin uusi 37 b ja 38 a §, 39 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 88/2010, uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 76 a § seuraavasti:

3 a §

Ehkäisevä lastensuojelu

Lastensuojelun lisäksi kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

—————

25 §

Ilmoitusvelvollisuus

- 1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoiton;
- 2) opetustoimen;
- 3) nuorisotoimen;
- 4) poliisitoimen;
- 5) Rikosseuraamuslaitoksen;
- 6) palo- ja pelastustoimen;
- 7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoiton tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;
- 8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;
- 9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdyskunnan;
- 10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä

tarkoitettun vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön;

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön;

13) tullin

14) rajavartiolaitoksen; taikka

15) ulosottoviranomaisen

palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

—————

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu

1) rikoslain (39/1889) 20 luvussa (Seksuaalirikokset) rangaistavaksi säädetty teko; tai

2) sellainen rikoslain (39/1889) 21 luvussa (Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset) rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

25 a §

Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi

Edellä 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus voidaan toteuttaa salassapitosäännösten estämättä myös yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa tehtynä sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisena yhteydenottona tuen tarpeen arvioimiseksi edellyttäen, että:

- 1) yhteydenotto tehdään viipymättä; ja
- 2) yhteydenoton yhteydessä 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen henkilö ilmoittaa yhteydenottoon johtaneet syyt.

25 b §

Rekisterin pitäminen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on pidettävä rekisteriä lastensuojeluilmoituksista sekä niiden sisällöstä.

25 c §

Ennakollinen lastensuojeluilmoitus

Lastensuojeluasia tulee vireille ja lastensuojelusiakkuus alkaa lapsen syntymän jälkeen siten kuin 26—27 §:ssä säädetään.

25 d §

Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 26 §:ssä tarkoitettun lastensuojelutarpeen selvittämisen aikana tai ollessaan lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen

on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto-paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

26 §

Lastensuojeluasian vireille tulo ja lastensuojelun tarpeen selvittäminen

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve.

Lisäksi on tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä selvitetään lastensuojelun tarve, ellei asia ole selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita.

Arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa

olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään.

Palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä on noudatettava mitä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään. Arvio on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arvio on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta ja sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

27 §

Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen

Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että

1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka

2) lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään; ja

3) lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan tässä laissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 20—21 §:ssä säädetään.

30 §

Asiakassuunnitelma

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma.

Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaes-

sa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

7 luku

Avohuolto

34 §

Velvollisuus järjestää avohuollon tukitoimia

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu.

Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Avohuollon tukitoimia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa.

36 §

Lastensuojelun avohuollon tukitoimet

Sosiaalihuoltolain 3 luvussa mainittujen sosiaalipalvelujen, kuten kotipalvelun, vertaisryhmätoiminnan, tukihenkilön tai -per-

heen sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä opetustoimen alaisen lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi lastensuojelun asiakkuudessa olevalle perheelle on järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

- 1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;
- 2) lapsen taloudellista ja muuta tukemista koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;
- 3) lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja;
- 4) tehostettua perhetyötä;
- 5) perhekuntoutusta; sekä
- 6) muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

37 §

Sijoitus avohuollon tukitoimena

Jos lasta ei voida sijoittaa lapsen edun mukaisesti yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa, voidaan lapsi sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:

- 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;
- 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai
- 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

37 a §

Avohuollon sijoituksen käyttämisen yleiset edellytykset

Lasta ei saa sijoittaa toistuvasti avohuollon tukitoimena, ellei lapsen etu välttämättä vaadi uutta lyhytaikaista sijoitusta.

37 b §

Kiireellinen avohuollon tukitoimi

Jos lapsi jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä tarvitsee kiireellisesti apua, voidaan 7 luvun mukaisia avohuollon tukitoimia järjestää kiireellisesti edellyttäen, että tukitoimet ovat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia, mahdollisia ja riittäviä.

38 §

Lapsen kiireellinen sijoitus

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai kiireellinen sijoitus ja sijaishuolto ovat tarpeen, koska lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun 62 §:ssä tai 65—73 §:ssä säädetyn edun turvaaminen edellyttävät rajoitusten käyttämistä sijoituksen aikana siten kuin 11 luvussa säädetään, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää. Määräaikaan luetaan se päivä, jona lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti. Jos päätös kiireellisestä sijoituksesta on tehty ennen sitä vuorokautta, jonka aikana lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu, luetaan määräaikaan päätöksentekopäivä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten kuin 45 §:ssä säädetään.

38 a §

Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi tai riittävien tukitoimien kartoittamiseksi 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;

2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja

3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

Määräajan laskemisessa noudatetaan, mitä 38 §:n 2 momentissa on säädetty.

39 a §

Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen

—————
Jos 1 momentissa tarkoitetun henkilön mielipidettä ei ole selvitetty ennen kiireellistä sijoitusta, on henkilölle tiedotettava kiireellisestä sijoituksesta mahdollisimman pian tapahtuman jälkeen. Tiedottamisen yhteydessä henkilölle on varattava mahdollisuus esittää käsityksensä asiasta ja saada tietoa oikeudesta saada apua siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään.

56 §

Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona

Perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoito-laissa (/) säädetään.

76 a §

Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa

Kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

89 §

Muutoksenhakuoikeus

Lapsen vanhempi ja huoltaja sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, saavat hakea itsenäisesti muutosta asioissa, jotka koskevat:

—————
2) 38 a §:ssä tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;
—————

90 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään asioissa, jotka koskevat:

1) 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta;

2) 38 a §:ssä tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;

3) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa;

4) 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista;

5) 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lopettamista;

6) 63 §:ssä tarkoitettua yhteydenpidon rajoittamista;

7) 65 §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa;

8) 67 §:n 4 momentissa tarkoitettua lähtöksen luovuttamatta jättämistä;

9) 69 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden rajoittamista;

10) 70 §:ssä tarkoitettua eristämistä; sekä

11) 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpitoa.

11) 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpitoa.

Muun henkilön kuin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan ra-

joituksia ja rajoitustoimenpiteitä koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan muutoksenhakuun muutoin, mitä sosiaalihuoltolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valitukseen ja alistukseen, joka tehdään ennen tämän lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, sekä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta ylemmässä valitusviranomaisessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki**terveydenhuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 3 §:n 5 kohta, 24 §:n 3 momentti, 27 §:n 4 momentti, 28 §:n 4 momentti sekä 69 §, sekä
lisätään lakiin uusi 8 a § sekä 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 914/2014, uusi 2 momentti seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

5) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä sekä sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämistä;

8 a §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun potilas muutoin tarvitsee sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluja on sovellettava niitä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon säännöksiä, jotka potilaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

24 §

Sairaanhoito

Hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on tarvittaessa laadittava hoito- ja palvelusuunnitelma siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:ssä säädetään. Kun potilas on erityistä tukea tarvitseva lapsi tai muu erityistä tukea tarvitseva henkilö, hoito- ja palvelusuunnitelma on py-

rittävä tekemään siten, että suunnitelma voidaan ottaa huomioon sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaista päätöstä tehtäessä. Erityisen tuen tarpeessa olevana henkilönä pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 3 §:ssä säädetään. Erityistä tukea tarvitsevana lapsena pidetään lasta, joka on erityisen tuen tarpeessa edellä mainituista syistä tai jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään.

27 §

Mielenterveystyö

Mielenterveystyöstä säädetään lisäksi mielenterveyslaissa (1116/1990) ja sosiaalihuoltolaissa (/).

28 §

Päihdetyö

Päihdetyöstä säädetään lisäksi päihdehuoltolaissa (41/1986) ja sosiaalihuoltolaissa (/).

32 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö

— — — — —
 Jos sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, päätösten tekeminen tai sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttävät terveydenhuollon palveluja, on terveydenhuollosta vastaavan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan terveydenhuollon ammattihenkilön osallistuttava sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

69 §

Lastensuojelulain mukaiset velvoitteet

Jos lapsi tai nuori on sijoitettu lastensuojelulain (417/2007) perusteella kotikuntansa ulkopuolelle, on lastensuojelulain 16 b §:ssä tarkoitetun sijoituskunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoituskunta kuuluu järjestet-

tävä lapselle tai nuorelle hänen tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut. Palvelut on järjestettävä yhteistyössä lastensuojelulain 16 tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan kunnan (sijoittajakunta) kanssa.

Jos lastensuojelun tarve johtuu riittämättömistä terveydenhuollon palveluista, lapselle ja hänen perheelleen on sen estämättä mitä hoitoon pääsystä 51—53 §:ssä säädetään järjestettävä viipymättä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät terveydenhuollon palvelut.

Jos sijoituskunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on järjestänyt 1 momentissa tarkoitettuja palveluja, on sijoittajakunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoittajakunta kuuluu suoritettava hoidon järjestäjälle aiheutuneita kustannuksia vastaava korvaus. Korvaus saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Korvuksesta vähennetään hoidosta suoritettu maksu ja muut toimintatulot.

— — — — —
 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki**sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sotilasvammalain (404/1948) 6 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1346/2010, seuraavasti:

6 §

Vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on vähintään 20 prosenttia, korvataan sosiaalihuoltolain (/) 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisista kotipalveluista ja 7 kohdan mukaisista asumispalveluista, omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisesta omaishoidon tuesta sekä terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n _____

mukaisista sairaanhoidon palveluista aiheutuneet kustannukset. Palvelu- tai tukiasunnosta perittävää vuokraa tai vastaavaa maksua ei kuitenkaan korvata. Kotipalvelujen, asumispalvelujen ja omaishoidon tuen korvaamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

_____ Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.**Laki****kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan kansanterveyslain (66/1972) 20 §, sellaisena kuin se on laissa 892/2007.	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki**sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 10 §, sekä *muutetaan* lain 3 §:n 3 kohta, seuraavasti:

3 §

10 §

*Määritelmät**Palvelusetelin arvon määräytyminen kotona annettavissa palveluissa*

Tässä laissa tarkoitetaan:

(kumotaan)

3) tulosidonnaisella palvelusetelillä palveluseteliä, jonka arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuvien ja säännöllisten tulojen mukaan tai jonka arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 10 a—10 c §:ssä säädetyllä tavalla;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

7.

Laki

lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 13 § 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 673/1998,
muutetaan 5 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 582/2008, ja
lisätään lakiin uusi 13 b § seuraavasti:

5 §

Elatusapua koskevissa asioissa alaikäistä lasta edustaa hänen huoltajansa tai muu lainen edustaja. Alaikäisen lapsen edustajalla on oikeus edustaa lasta myös asiassa, joka koskee lapsen oikeutta saada elatusta lapsen täytettyä kahdeksantoista vuotta.

— — — — —

13 b §

Jos lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu tai jos vahvistettu elatusapu on lapsen elatukseen riittämätön, sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulla toimielimellä on oikeus ajaa lapsen puolesta

kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi.

Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi, vaikka lapsi ei ole joutunut tai ole vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta myös elatusavun alentamiseksi.

Toimielimen on ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtymistä varattava lapsen huoltajalle ja elatusvelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki**päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan päihdehuoltolain (41/1986) 12 §:n 1 momentti ja 19 §, sellaisena kun niistä on
 12 §:n 1 momentti laissa 814/2000, seuraavasti:

12 §

Lyhytaikainen hoito väkivaltaisuuden perusteella ja päätöksen alistaminen

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävään määräämällä viranhaltijalla, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti määrätä henkilö tahdostaan riippumatta hoitoon väkivaltaisuuden perusteella päihteiden käytön katkaisemiseksi enintään viideksi vuorokaudeksi ja päättää siihen liittyvistä muista toimenpiteistä sekä käyttää näissä ta-

pauksissa toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

19 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (/) 6 luvussa on säädetty, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki**vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 d §:n 2 momentin 2 kohta ja 17 §, sellaisina kuin niistä on 8 d §:n 2 momentin 2 kohta laissa 981/2008, seuraavasti:

8 d §

Henkilökohtaisen avun järjestämistavat

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka

17 §

Muutoksen haku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 6 luvussa on säädetty sekä, mitä jäljempänä tässä laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

10.**Laki****mielenterveystlain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan mielenterveystlain (1116/1990) 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1066/2009, seuraavasti:

3 §

Mielenterveyspalvelujen järjestäminen

ten kuin terveydenhuoltolaissa (1326/2010)
säädetään ja osana sosiaalihoitoa siten kuin
sosiaalihoitolaissa (/) säädetään.

Kunnan tulee huolehtia alueellaan tässä
laissa tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen
järjestämisestä osana kansanterveystyötä si-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

11.

Laki**sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 4 §:n 1 momentin 1 kohta sellaisena kuin se on laissa 1268/2006, seuraavasti:

4 §

Maksuttomat sosiaalipalvelut

Sosiaalipalveluista ovat maksuttomia:

1) sosiaalihuoltolain (/) 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu sosiaalityö, 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalihojaus, 3 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen kuntoutus, 4 kohdassa tarkoitettu perhetyö, 12 kohdassa tarkoitettu kasvatus- ja perheneuvonta, 13 kohdassa tarkoitettu lapsen ja vanhemman

välisten tapaamisten valvonta, 27 §:ssä tarkoitettut tuetut tapaamiset ja valvotut vaihdot sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettut vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

12.**Laki****toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 24 § 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1555/2009, seuraavasti:

24 §

Muutoksenhaku

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 _____.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa
asioissa säädetään sosiaalihuoltolain (/)
6 luvussa.

13.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 §:n 2 kohta, sellaisina kuin se on laissa 1135/2002, seuraavasti:

3 § <i>Määritelmät</i>	mainittuihin palveluihin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä
-------------------------------	--

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja sekä	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
---	--

14.**Laki****kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 28 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1293/2002, seuraavasti:

28 §	valain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.
<i>Muutoksenhaku</i>	_____

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työmarkkinatuen osalta voimassa, mitä työttömyystur-

_____ Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

15.

Laki**sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 11 § seuraavasti:

11 §

Muutoksenhaku

koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.

Kunnan tämän lain mukaiseen sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sosiaalista luottoa

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
20 .

16.

Laki**sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 2 § ja 12 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä on 2 § laissa 931/2011, seuraavasti:

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kelpoisuuksiin, joita vaaditaan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa:

1) sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja tehtäviä, joiden järjestämisestä huolehtii kunnallinen toimielin taikka valtio;

2) tehtäviä, jotka kuuluvat yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin.

Tätä lakia ei sovelleta sosiaalihuoltolain 19 §:ssä tarkoitetun kotipalvelun tukipalveluissa vaadittaviin kelpoisuuksiin.

12 §

Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista

Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävissä vaadittavista kelpoisuuksista ei sovelleta sosiaalityöntekijään, jolla on oikeus päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

17.

Laki**omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 12 § seuraavasti:

12 §

Muutoksenhaku ja omaishoitosopimusta koskevan riidan käsittely

6 luvussa säädetään. Omaishoitosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

18.

Laki**terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010) 5 §:n 1 momentin 17 kohdan a alakohta seuraavasti:

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

17) ammattimaisella käyttäjällä:
 a) potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettua terveydenhuollon toimintayksikköä, sosiaalihoitolain

(/) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon palveluja antavia julkisia ja yksityisiä toimintayksiköitä sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 9 §:ssä tarkoitettua erityishuollon toimintayksikköä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

19.

Laki**kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 82 §:n 4 momentti seuraavasti:

82 §

Muutoksenhaku

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 .

Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain (/) 6 luvussa.

20.**Laki****kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 25 § seuraavasti:

25 §*Sosiaalipalvelut*

Kansainvälistä suojelua hakevalla, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin.

Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä ja 16 §:ssä tarkoitettua sosiaaliohjausta tekee vastaanottokeskuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

21.

Laki**yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 3 §:n 1 kohta, 13 § ja 27 §:n 2 momentti seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksityisillä sosiaalipalveluilla sosiaali-
 huoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja sosiaali-
 huollon palveluja sekä niiden järjestämiseen
 liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta ja
 neuvontaa, joita yksityinen henkilö, yhteisö
 tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama lii-
 keyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai
 ammattitoimintaa harjoittamalla;

13 §

*Kunnan velvollisuus antaa ilmoitetut tiedot
 aluehallintovirastolle*

Kunnan toimielimen on viipymättä annet-
 tava aluehallintovirastolle 11 ja 12 §:n nojal-

la saamansa tiedot lukuun ottamatta tietoja
 sellaisista palvelujen tuottajista, jotka tuotta-
 vat ainoastaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1
 momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin kotipal-
 veluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rin-
 nastettavia palveluja.

27 §

*Ilmoituksenvaraista toimintaa koskevien tie-
 tojen tallettaminen rekisteriin*

Rekisteriin ei talleteta tietoja sellaisista
 palvelujen tuottajista, jotka tuottavat ainoas-
 taan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 5
 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuu-
 luvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia
 palveluja taikka yksityistä perhepäivähoitoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .

22.

Laki**valmiuslain 88 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

88 §

*Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveyden-
suojelu*

2) sosiaalihuoltolain (/) 36 §:ssä tarkoi-
tetuista palvelutarpeen arvioinneista;

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon tur-
vaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoi-
tuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvos-
ton asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta
20 _____.

23.

Laki**ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 15 §:n 2 momentin 1 kohta seuraavasti:

15 §

Palveluntarpeiden selvittäminen

1) iäkäs henkilö on hakeutunut sosiaali-
huoltolain 36 §:ssä tarkoitettuun palvelutar-
peen arviointiin;

Selvittäminen on aloitettava viipymättä ja
saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytys-
tä sen jälkeen, kun:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Peruspalveluministeri *Susanna Huovinen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

lastensuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lastensuojelulain (417/2007) 2 luku, 31 §:n 2 momentti sekä 35 §:n 2 momentti,
muutetaan 3 a §:n 1 momentti, 25 §:n 1 ja 3 momentti, 25 a ja 25 b §, 25 c §:n 3 momentti,
 25 d, 26, 27 ja 30 §, 34 §:n 1 momentti, 36 §, 37 §:n 2 momentti, 37 a §:n 1 momentti, 38 §,
 56 §, 89 §:n 1 momentin 2 kohta sekä 90 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 3 a §:n 1 momentti, 25 a ja 25 b §, 25 c §:n 3 momentti, 26 §,
 37 §:n 2 momentti, 37 a §:n 1 momentti sekä 89 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 88/2010,
 25 §:n 1 momentti ja 36 § laissa 911/2012, 25 §:n 3 momentti laissa 542/2011, 25 d § laeissa
 88/2010 ja 542/2011 sekä 38 ja 90 § osaksi laissa 88/2010, sekä
lisätään lakiin uusi 37 b ja 38 a §, 39 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 88/2010, uusi
 2 momentti sekä lakiin uusi 76 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

3 a §

Ehkäisevä lastensuojelu

Ehkäisevä lastensuojelu

Lastensuojelun lisäksi kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi *2 luvun mukaista* ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

Lastensuojelun lisäksi kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

7 §

(kumotaan)

*Lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraaminen
ja edistäminen*

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille sa-

Voimassa oleva laki

moin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

8 §

(kumotaan)

Palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi

Kunnan on sosiaali- ja terveydenhuoltoa, lasten päivähoitoa, opetustointia sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja järjestäessään ja niitä kehittäessään huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja saadaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Kunnan on järjestettävä tarvittaessa erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.

Palveluja järjestettäessä ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin.

9 §

(kumotaan)

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetussa esi- ja perusopetuksessa, lukiolaissa (629/1998) tarkoitetussa koulutuksessa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitetussa koulutuksessa olevan oppilaan oikeudesta saada oppilas- ja opiskelijahuoltoa säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).

10 §

(kumotaan)

Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa

Lapsen hoidon ja tuen tarve on selvitettävä ja lapselle on turvattava riittävä hoito ja tuki, kun lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö:

1) saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana hänen kykynsä täysi-

painoisesti huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen;

2) on tutkintavankeudessa; tai

3) on suorittamassa vankeusrangaistustaan.

Terveystenhuollon ja sosiaalihuollon viranomaisten on tarvittaessa järjestettävä välttämättömät palvelut raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten erityiseksi suojelemiseksi.

25 §

Ilmoitusvelvollisuus

1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoito;

2) opetustoimen;

3) nuorisotoimen;

4) poliisitoimen;

5) Rikosseuraamuslaitoksen;

6) palo- ja pelastustoimen;

7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoito tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;

8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;

9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdiskunnan;

10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitetun vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön; taikka

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön

palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosään-

25 §

Ilmoitusvelvollisuus

1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoito;

2) opetustoimen;

3) nuorisotoimen;

4) poliisitoimen;

5) Rikosseuraamuslaitoksen;

6) palo- ja pelastustoimen;

7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoito tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;

8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;

9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdiskunnan;

10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitetun vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön;

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön;

13) tullin

14) rajavartiolaitoksen; taikka

15) ulosottoviranomaisen

palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosään-

nösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain (39/1889) 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa. (20.5.2011/542)

nösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, *että lapseen on kohdistettu*

1) rikoslain (39/1889) 20 luvussa (Seksuaalirikokset) rangaistavaksi säädetty teko; tai

2) sellainen rikoslain (39/1889) 21 luvussa (Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset) rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

25 a §

Pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi

Edellä 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus voidaan toteuttaa salassapitosäännösten estämättä myös yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa tehtynä pyyntönä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi edellyttäen, että:

- 1) pyyntö tehdään viipymättä; ja
- 2) pyynnön yhteydessä 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen henkilö ilmoittaa pyynnön tekemiseen johtaneet syyt.

25 a §

Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi

Edellä 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus voidaan toteuttaa salassapitosäännösten estämättä myös yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa tehtynä *sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisena yhteydenottona tuen tarpeen arvioimiseksi* edellyttäen, että:

- 1) yhteydenotto tehdään viipymättä; ja
- 2) yhteydenoton yhteydessä 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen henkilö ilmoittaa yhteydenottoon johtaneet syyt.

25 b §

Rekisterin pitäminen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on pidettävä rekisteriä lastensuojeluilmoituksista ja ilmoitusten sijaan tehdyistä pyynnöistä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi sekä niiden sisällöstä.

25 b §

Rekisterin pitäminen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on pidettävä rekisteriä lastensuojeluilmoituksista sekä niiden sisällöstä.

25 c §

Ennakollinen lastensuojeluilmoitus

Lastensuojeluasia tulee vireille ja lastensuojeluasiakkuus alkaa lapsen syntymän jälkeen siten kuin 26 §:ssä säädetään.

25 c §

Ennakollinen lastensuojeluilmoitus

Lastensuojeluasia tulee vireille ja lastensuojeluasiakkuus alkaa lapsen syntymän jälkeen siten kuin 26—27 §:ssä säädetään.

25 d §

Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen antaminen poliisille

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen aikana tai ollessaan muutoin lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto- paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lastensuojeluviranomaisen on salassapitoa koskevien säännösten estämättä ilmoitettava poliisille, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäristössään kohdistettu rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuneesta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta siten kuin tämän lain 25 §:n 3 momentissa säädetään.

26 §

Lastensuojeluasian vireille tulo ja asiakkuuden alkaminen

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuk-

25 d §

Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 26 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvittämisen aikana tai ollessaan lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto- paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

26 §

Lastensuojeluasian vireille tulo ja lastensuojelun tarpeen selvittäminen

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuk-

sesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on vastaanottanut pyynnön lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojeluilmoituksen taikka saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun 1 momentissa tarkoitetun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä 27 §:ssä tarkoitettu lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään.

27 §

Lastensuojelutarpeen selvitys

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tehtävä selvitys lapsen tilanteesta. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Selvitys tehdään kyseessä olevan

sesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve.

Lisäksi on tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä selvitetään lastensuojelun tarve, ellei asia ole selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita.

Arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään.

Palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä on noudatettava mitä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään. Arvio on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arvio on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta ja sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

27 §

Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen

Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että

1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka

2) lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään; ja

tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksen tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädetään.

Selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Huoltajalle ja lapselle on ilmoitettava selvityksen valmistuttua lastensuojelun asiakkuuden jatkumisesta. Samaten on ilmoitettava asiakkuuden päättymisestä kuitenkin ottaen huomioon, mitä asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään. Asiakkuus päättyy, mikäli selvitys ei anna aihetta lastensuojelutoimenpiteisiin.

30 §

Asiakassuunnitelma

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma, *jollei asiakkuus pääty lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai kysymyksessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus*.

Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Huostaanotettua lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan lisäksi sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen,

3) *lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia*.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan tässä laissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 20—21 §:ssä säädetään.

30 §

Asiakassuunnitelma

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma.

Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Huostaanotettua lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan lisäksi sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen,

huoltajilleen tai muille lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan, miten toteutetaan lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta lapsen vanhempien ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa ja miten samalla otetaan lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Huostaanotetun lapsen vanhemmille on laadittava vanhemmuuden tukemiseksi erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana. Suunnitelma laaditaan tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kuten päihde- ja mielenterveyshuollon kanssa.

Jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan jälkihuollon tarkoitus ja tavoitteet sekä erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle tai nuorelle sekä hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille.

Asiakassuunnitelmaa täydennetään tarvittaessa erillisellä hoito- ja kasvatussuunnitelmalla.

31 §

Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu

Neuvotteluun osallistuvilla voidaan antaa lapsen tuen tarpeen selvittämiseksi ja lapsen tarvitseman huolenpidon järjestämiseksi välttämättömiä tietoja siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:n 3 momentissa säädetään.

7 luku

Avohuolto

34 §

Velvollisuus ryhtyä avohuollon tukitoimiin

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuollon

huoltajilleen tai muille lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan, miten toteutetaan lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta lapsen vanhempien ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa ja miten samalla otetaan lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Huostaanotetun lapsen vanhemmille on laadittava vanhemmuuden tukemiseksi erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana. Suunnitelma laaditaan tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kuten päihde- ja mielenterveyshuollon kanssa.

Jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan jälkihuollon tarkoitus ja tavoitteet sekä erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle tai nuorelle sekä hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille.

Asiakassuunnitelmaa täydennetään tarvittaessa erillisellä hoito- ja kasvatussuunnitelmalla.

31 §

Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu

(kumotaan)

7 luku

Avohuolto

34 §

Velvollisuus järjestää avohuollon tukitoimia

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuol-

tukitoimiin viipymättä:

1) jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka

2) jos lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään.

lon tukitoimiin viipymättä, *kun lastensuojelun tarve on todettu.*

35 §

Toimeentulon ja asumisen turvaaminen

Riittävä taloudellinen tuki ja asuminen on järjestettävä myös 75 §:n 1 momentin mukaan jälkihuollon piirissä olevalle lapselle tai nuorelle, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää.

36 §

Muut lastensuojelun avohuollon tukitoimet

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 ja 2 momentissa mainittujen sosiaalipalveluiden, kuten kotipalvelun sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;

2) lapsen taloudellinen ja muu tukeminen koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;

3) *tukihenkilö tai -perhe*;

4) lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja;

5) perhetyötä;

6) *koko perheen 37 §:ssä tarkoitettu sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon*;

35 §

Toimeentulon ja asumisen turvaaminen

(kumotaan)

36 §

Lastensuojelun avohuollon tukitoimet

Sosiaalihuoltolain 3 luvussa mainittujen sosiaalipalvelujen, kuten kotipalvelun, vertaisryhmätoiminnan, tukihenkilön tai -perheen sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä opetustoimen alaisen lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi lastensuojelun asiakkuudessa olevalle perheelle on järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;

2) lapsen taloudellista ja muuta tukemista koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;

3) lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja;

4) *tehostettua perhetyötä*;

5) *perhekuntoutusta*; sekä

6) muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia.

- 7) vertaisryhmätoimintaa;
8) loma- ja virkistystoimintaa; sekä
9) muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

37 §

Sijoitus avohuollon tukitoimena

Lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:

- 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;
- 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai
- 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

37 §

Sijoitus avohuollon tukitoimena

Jos lasta ei voida sijoittaa lapsen edun mukaisesti yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa, voidaan lapsi sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:

- 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;
- 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai
- 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

37 a §

Avohuollon sijoituksen käyttämisen yleiset edellytykset

Lasta ei voida sijoittaa avohuollon tukitoimena, jos 40 §:n mukaiset huostaanoton edellytykset täyttyvät. Lasta ei saa sijoittaa toistuvasti avohuollon tukitoimena, ellei lapsen etu välttämättä vaadi uutta lyhytaikaista sijoitusta.

37 a §

Avohuollon sijoituksen käyttämisen yleiset edellytykset

Lasta ei saa sijoittaa toistuvasti avohuollon tukitoimena, ellei lapsen etu välttämättä vaadi uutta lyhytaikaista sijoitusta.

37 b §

Kiireellinen avohuollon tukitoimi

Jos lapsi jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä tarvitsee kiireellisesti apua, voidaan 7 luvun mukaisia avohuollon tukitoimia järjestää kiireellisesti edellyttäen, että tukitoimet ovat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia, mahdollisia ja riittäviä.

38 §

Lapsen kiireellinen sijoitus

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa, hänet voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto. Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;

2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja

3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

38 §

Lapsen kiireellinen sijoitus

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai kiireellinen sijoitus ja sijaishuolto ovat tarpeen, koska lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun 62 §:ssä tai 65—73 §:ssä säädetyn edun turvaaminen edellyttävät rajoitusten käyttämistä sijoituksen aikana siten kuin 11 luvussa säädetään, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää. *Määräaikaan luetaan se päivä, jona lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti. Jos päätös kiireellisestä sijoituksesta on tehty ennen sitä vuorokautta, jonka aikana lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu, luetaan määräaikaan päätöksentekopäivä.*

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen

Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuol-
lostosta vastaavalla toimielimellä on oikeus
päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen
tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten
kuin 45 §:ssä säädetään.

tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten
kuin 45 §:ssä säädetään.

38 a §

Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta

*Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen
huostaanoton tarpeen selvittämiseksi tai riit-
tävien tukitoimien kartoittamiseksi 13 §:n
2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viran-
haltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireelli-
sen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päi-
vällä edellyttäen, että:*

*1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä
ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityk-
siä;*

*2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole
mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen
sijoituksen alkamisesta; ja*

3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

*Määräajan laskemisessa noudatetaan, mitä
38 §:n 2 momentissa on säädetty.*

39 a §

Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen

39 a §

Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen

*Jos 1 momentissa tarkoitettun henkilön mie-
lipidettä ei ole selvitetty ennen kiireellistä si-
joitusta, on henkilölle tiedotettava kiireelli-
sestä sijoituksesta mahdollisimman pian ta-
phtuman jälkeen. Tiedottamisen yhteydessä
henkilölle on varattava mahdollisuus esittää
käsityksensä asiasta ja saada tietoa oikeu-
desta saada apua siten kuin tässä ja muussa
laissa säädetään.*

56 §

Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona

Perhehoitoon sovelletaan, mitä sosiaali-
huoltolain 25, 26 ja 26 a §:ssä sekä perhehoi-
tajalaissa säädetään.

56 §

Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona

Perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoito-
laissa (/) säädetään.

76 a §

Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa

Kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olemaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

89 §

Muutoksenhakuoikeus

Lapsen vanhempi ja huoltaja sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, saavat hakea itsenäisesti muutosta asioissa, jotka koskevat:

2) 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;

89 §

Muutoksenhakuoikeus

Lapsen vanhempi ja huoltaja sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, saavat hakea itsenäisesti muutosta asioissa, jotka koskevat:

2) 38 a §:ssä tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;

90 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään asioissa, jotka koskevat:

1) 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta;

2) 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;

3) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa;

4) 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista;

90 §

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään asioissa, jotka koskevat:

1) 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta;

2) 38 a §:ssä tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista;

3) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa;

4) 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista;

5) 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lopettamista;

6) 63 §:ssä tarkoitettua yhteydenpidon rajoittamista;

7) 65 §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa;

8) 67 §:n 4 momentissa tarkoitettua lähe-
tyksen luovuttamatta jättämistä;

9) 69 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden rajoittamista;

10) 70 §:ssä tarkoitettua eristämistä; sekä

11) 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpi-
toa.

Muun henkilön kuin sosiaalihuollosta vas-
taavan toimielimen alaisen viranhaltijan rajoi-
tuksia ja rajoitustoimenpiteitä koskeviin pää-
töksiin saa hakea muutosta siten kuin 1 mo-
mentissa säädetään. Valitus on tehtävä 30
päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamises-
tä.

Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan
muutoksenhakuun muutoin, mitä sosiaali-
huoltolain 7 luvussa ja hallintolainkäyttölai-
ssa säädetään.

5) 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lo-
pettamista;

6) 63 §:ssä tarkoitettua yhteydenpidon ra-
joittamista;

7) 65 §:ssä tarkoitettua aineiden ja esinei-
den haltuunottoa;

8) 67 §:n 4 momentissa tarkoitettua lähe-
tyksen luovuttamatta jättämistä;

9) 69 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden rajoittamista;

10) 70 §:ssä tarkoitettua eristämistä; sekä

11) 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpi-
toa.

11) 72 §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpi-
toa.

Muun henkilön kuin sosiaalihuollosta vas-
taavan toimielimen alaisen viranhaltijan ra-
joituksia ja rajoitustoimenpiteitä koskeviin
päätöksiin saa hakea muutosta siten kuin
1 momentissa säädetään. Valitus on tehtävä
30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saami-
sesta.

Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan
muutoksenhakuun muutoin, mitä *sosiaali-
huoltolaissa* ja hallintolainkäyttölaissa sääde-
tään.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

*Valitukseen ja alistukseen, joka tehdään
ennen tämän lain voimaantuloa annetusta
päätöksestä, sekä tällaisen asian käsittelyyn
valituksen johdosta ylemmässä valitusviran-
omaisessa sovelletaan tämän lain voimaan
tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

3.

Laki**terveydenhuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 3 §:n 5 kohta, 24 §:n 3 momentti, 27 §:n 4 momentti, 28 §:n 4 momentti sekä 69 §, sekä
lisätään lakiin uusi 8 a § sekä 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 914/2014, uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

5) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä ja mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämistä;

5) sosiaalihuollolla *sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä sekä sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämistä;*

8 a §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun potilas muutoin tarvitsee sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluja on sovellettava niitä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon säännöksiä, jotka potilaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

24 §

24 §

*Sairaanhoito**Sairaanhoito*

Hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on

Hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on

tarvittaessa laadittava hoito- ja kuntoutussuunnitelma siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:ssä säädetään.

tarvittaessa laadittava hoito- ja palvelusuunnitelma siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 4 a §:ssä säädetään. *Kun potilas on erityistä tukea tarvitseva lapsi tai muu erityistä tukea tarvitseva henkilö, hoito- ja palvelusuunnitelma on pyrittävä tekemään siten, että suunnitelma voidaan ottaa huomioon sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaista päätöstä tehtäessä. Erityisen tuen tarpeessa olevana henkilönä pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vammän tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 3 §:ssä säädetään. Erityistä tukea tarvitsevana lapsena pidetään lasta, joka on erityisen tuen tarpeessa edellä mainituista syistä tai jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään.*

27 §

Mielenterveystyö

—————
Mielenterveystyöstä säädetään lisäksi mielenterveyslaissa (1116/1990).

28 §

Päihdetyö

—————
Päihdetyöstä säädetään lisäksi päihdehuoltolaissa (41/1986).

27 §

Mielenterveystyö

—————
Mielenterveystyöstä säädetään lisäksi mielenterveyslaissa (1116/1990) ja sosiaalihuoltolaissa (/).

28 §

Päihdetyö

—————
Päihdetyöstä säädetään lisäksi päihdehuoltolaissa (41/1986) ja sosiaalihuoltolaissa (/).

32 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö

32 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö

Jos sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, päätösten tekeminen tai sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttävät terveydenhuollon palveluja, on terveydenhuollosta vastaavan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan terveydenhuollon ammattihenkilön osallistuttava sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

69 §

Lastensuojelulain mukaiset velvoitteet

Jos lapsi tai nuori on sijoitettu lastensuojelulain (417/2007) perusteella kotikuntansa ulkopuolelle, on lastensuojelulain 16 b §:ssä tarkoitetun sijoituskunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoituskunta kuuluu järjestettävä lapselle tai nuorelle hänen tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut. Palvelut on järjestettävä yhteistyössä lastensuojelulain 16 tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan kunnan (sijoittajakunta) kanssa.

Järjestettäessä terveydenhuollon palveluja lastensuojelun asiakkaana olevalle perheelle, hoitoon pääsy on järjestettävä 51—53 §:ssä tarkoitettujen hoitoon pääsyä koskevien säännösten mukaisesti ottaen huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään perheen oikeudesta saada palveluja.

Jos sijoituskunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on järjestänyt 1 momentissa tarkoitettuja palveluja, on sijoittajakunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoittajakunta kuuluu suoritettava hoidon järjestäjälle aiheutuneita kustannuksia vastaava korvaus. Korvaus saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Korvauksesta vähennetään hoidosta suoritettu maksu ja muut toimintatulot.

69 §

Lastensuojelulain mukaiset velvoitteet

Jos lapsi tai nuori on sijoitettu lastensuojelulain (417/2007) perusteella kotikuntansa ulkopuolelle, on lastensuojelulain 16 b §:ssä tarkoitetun sijoituskunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoituskunta kuuluu järjestettävä lapselle tai nuorelle hänen tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut. Palvelut on järjestettävä yhteistyössä lastensuojelulain 16 tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan kunnan (sijoittajakunta) kanssa.

Jos lastensuojelun tarve johtuu riittämättömistä terveydenhuollon palveluista, lapselle ja hänen perheelleen on sen estämättä mitä hoitoon pääsystä 51—53 §:ssä säädetään järjestettävä viipymättä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät terveydenhuollon palvelut.

Jos sijoituskunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on järjestänyt 1 momentissa tarkoitettuja palveluja, on sijoittajakunnan tai sen sairaanhoitopiirin, johon sijoittajakunta kuuluu suoritettava hoidon järjestäjälle aiheutuneita kustannuksia vastaava korvaus. Korvaus saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Korvauksesta vähennetään hoidosta suoritettu maksu ja muut toimintatulot.

Voimassa oleva laki

HE 164/2014 vp
Ehdotus

221

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 _____ .

4.

Laki**sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sotilasvammalain (404/1948) 6 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1346/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on vähintään 20 prosenttia, korvataan sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisista kotipalveluista ja 4 kohdan mukaisista asumispalveluista, omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisesta omaishoidon tuesta sekä terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n mukaisista sairaanhoidon palveluista aiheutuneet kustannukset. Palvelu- tai tukiasunnosta perittävää vuokraa tai vastaavaa maksua ei kuitenkaan korvata. Kotipalvelujen, asumispalvelujen ja omaishoidon tuen korvaamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on vähintään 20 prosenttia, korvataan *sosiaalihuoltolain (/) 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisista kotipalveluista ja 7 kohdan mukaisista asumispalveluista*, omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisesta omaishoidon tuesta sekä terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n mukaisista sairaanhoidon palveluista aiheutuneet kustannukset. Palvelu- tai tukiasunnosta perittävää vuokraa tai vastaavaa maksua ei kuitenkaan korvata. Kotipalvelujen, asumispalvelujen ja omaishoidon tuen korvaamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki**kansanterveyslain 20 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 §

(kumotaan)

Kotisairaanhoidon palvelut voidaan toteuttaa palvelusetelillä siten kuin sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 a luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta

20 .

6.

Laki**sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 3 §:n
 3 kohta, ja
kumotaan lain 10 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) tulosidonnaisella palvelusetelillä palveluseteliä, jonka arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuvien ja säännöllisten tulojen mukaan tai jonka arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen *sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 a luvussa tai* sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 10 a—10 c §:ssä säädetyllä tavalla;

3) tulosidonnaisella palvelusetelillä palveluseteliä, jonka arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuvien ja säännöllisten tulojen mukaan tai jonka arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 10 a—10 c §:ssä säädetyllä tavalla;

10 §

(kumotaan)

Palvelusetelin arvon määräytyminen kotona annettavissa palveluissa

Kotona annettavien palvelujen hankkimiseksi annettavan «palvelusetelin» arvon määräytymisestä säädetään sosiaalihuoltolain 29 a—29 g §:ssä ja kansanterveystlain (66/1972) 20 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

7.

Laki

lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 13 § 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 673/1998,
muutetaan 5 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 582/2008, ja
lisätään lakiin uusi 13 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Elatusapua koskevissa asioissa alaikäistä lasta edustaa hänen huoltajansa tai muu laillinen edustaja. Alaikäisen lapsen edustajalla on oikeus edustaa lasta myös asiassa, joka koskee lapsen oikeutta saada elatusta lapsen täytettyä kahdeksantoista vuotta. *Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikeudesta käyttää lapsen puhevaltaa elatusapua koskevassa asiassa säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982).*

13 §

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikeudesta ajaa elatusavun vahvistamista tai muuttamista koskevaa kannetta säädetään erikseen.

Ehdotus

5 §

Elatusapua koskevissa asioissa alaikäistä lasta edustaa hänen huoltajansa tai muu laillinen edustaja. Alaikäisen lapsen edustajalla on oikeus edustaa lasta myös asiassa, joka koskee lapsen oikeutta saada elatusta lapsen täytettyä kahdeksantoista vuotta.

(kumotaan)

13 b §

Jos lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu tai jos vahvistettu elatusapu on lapsen elatukseen riittämätön, sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulla toimielimellä on oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi.

Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottami-

seksi, vaikka lapsi ei ole joutunut tai ole vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta myös elatusavun alentamiseksi.

Toimielimen on ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtymistä varattava lapsen huoltajalle ja elatusvelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____.

8.

Laki**päihdehuoltolain 12 ja 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan päihdehuoltolain (41/1986) 12 §:n 1 momentti ja 19 §, sellaisena kun niistä on
 12 §:n 1 momentti laissa 814/2000, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Lyhytaikainen hoito väkivaltaisuuden perusteella ja päätöksen alistaminen

Lyhytaikainen hoito väkivaltaisuuden perusteella ja päätöksen alistaminen

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla viranhaltijalla, jonka mainitun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on tehtävään määrännyt, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti määrätä henkilö tahdostaan riippumatta hoitoon väkivaltaisuuden perusteella päihteiden käytön katkaisemiseksi enintään viideksi vuorokaudeksi ja päättää siihen liittyvistä muista toimenpiteistä sekä käyttää näissä tapauksissa toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävään määräämällä viranhaltijalla, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti määrätä henkilö tahdostaan riippumatta hoitoon väkivaltaisuuden perusteella päihteiden käytön katkaisemiseksi enintään viideksi vuorokaudeksi ja päättää siihen liittyvistä muista toimenpiteistä sekä käyttää näissä tapauksissa toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

19 §

19 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa on säädetty, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin on voimassa, mitä *sosiaalihuoltolain (/) 6 luvussa on säädetty*, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki**vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 d §:n 2 momentin 2 kohta ja 17 §, sellaisina kuin niistä on 8 d §:n 2 momentin 2 kohta laissa 981/2008, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 d §

8 d §

Henkilökohtaisen avun järjestämistavat

Henkilökohtaisen avun järjestämistavat

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka

2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten *sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitetun palvelusetelin*, jonka arvo on kohtuullinen; taikka

17 §

17 §

Muutoksen haku

Muutoksen haku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaali- ja terveydenhuoltolain 45, 47, 48 ja 51 §:ssä on säädetty sekä, mitä jäljempänä tässä laissa säädetään.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, *mitä sosiaali- ja terveydenhuoltolain 6 luvussa on säädetty* sekä, mitä jäljempänä tässä laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki**mielenterveyslain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan mielenterveyslain (1116/1990) 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 1066/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Mielenterveyspalvelujen järjestäminen

Mielenterveyspalvelujen järjestäminen

Kunnan tulee huolehtia alueellaan tässä laissa tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa (710/1982) säädetään.

Kunnan tulee huolehtia alueellaan tässä laissa tarkoitettujen mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa (/) säädetään.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .*

11.

Laki**sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 4 §:n 1 momentin 1 kohta sellaisena kuin se on laissa 1268/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Maksuttomat sosiaalipalvelut

Maksuttomat sosiaalipalvelut

Sosiaalipalveluista ovat maksuttomia:

1) sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu sosiaalityö, 2 kohdassa tarkoitettu kasvatus- ja perheneuvonta sekä 7 kohdassa tarkoitettut vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta;

Sosiaalipalveluista ovat maksuttomia:

1) sosiaalihuoltolain (/) 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu sosiaalityö, 2 kohdassa tarkoitettu sosiaaliohjaus, 3 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen kuntoutus, 4 kohdassa tarkoitettu perhetyö, 12 kohdassa tarkoitettu kasvatus- ja perheneuvonta, 13 kohdassa tarkoitettu lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, 27 §:ssä tarkoitettut tuetut tapaamiset ja valvotut vaihdot sekä sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettut vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki**toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 24 § 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1555/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

24 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa säädetään sosiaalihuoltolain 7 luvussa.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa säädetään *sosiaalihuoltolain (/) 6 luvussa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

13.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 §:n 2 kohta, sellaisina kuin se on laissa 1135/2002, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea, sosiaalista luottoa sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä

2) sosiaalihuollolla *sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja* sekä mainittuihin palveluihin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

14.

Laki**kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 28 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 28 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1293/2002, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

28 §

28 §

*Muutoksenhaku**Muutoksenhaku*

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työmarkkinatuen osalta voimassa, mitä työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Haettaessa muutosta tämän lain 10 tai 18 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on työmarkkinatuen osalta voimassa, mitä työttömyysturvalain 12 luvussa säädetään ja toimeentulotuen osalta voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

15.

Laki**sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 ja 11 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 11 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Kunnan tämän lain mukaiseen sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Kunnan tämän lain mukaiseen sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

16.

Laki**sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 2 ja 12 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 2 § ja 12 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä on 2 § laissa 931/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kelpoisuuksiin, joita vaaditaan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa:

1) sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:ssä mainittuja tehtäviä, joiden järjestämisestä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen toimielin, muu kunnan tai kuntayhtymän toimielin taikka valtio;

2) tehtäviä, jotka kuuluvat yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin.

Tätä lakia ei sovelleta sosiaalihuoltolain 20 §:ssä tarkoitetun kotipalvelun tukipalveluissa vaadittaviin kelpoisuuksiin.

Tätä lakia sovelletaan kelpoisuuksiin, joita vaaditaan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa:

1) *sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja tehtäviä, joiden järjestämisestä huolehtii kunnallinen toimielin taikka valtio;*

2) tehtäviä, jotka kuuluvat yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin.

Tätä lakia ei sovelleta *sosiaalihuoltolain 19 §:ssä tarkoitetun kotipalvelun tukipalveluissa vaadittaviin kelpoisuuksiin.*

12 §

12 §

Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista

Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista

Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta poiketa «sosiaalihuollon» tehtävissä vaadittavista kelpoisuuksista ei sovelleta sosiaalityöntekijään, jolla on sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävissä vaadittavista kelpoisuuksista ei sovelleta *sosiaalityöntekijään, jolla on oikeus päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

17.

Laki**omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 12 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Muutoksenhaku ja omaishoitosopimusta koskevan riidan käsittely

Muutoksenhaku ja omaishoitosopimusta koskevan riidan käsittely

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään. Omaishoitosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään. Omaishoitosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

18.

Laki**terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010) 5 §:n 1 momentin 17 kohdan a alakohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

17) ammattimaisella käyttäjällä:
 a) potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettua terveydenhuollon toimintayksikköä, sosiaalihoitolain (710/1982) 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihoollon palveluja antavia julkisia ja yksityisiä toimintayksiköitä sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 9 §:ssä tarkoitettua erityishuollon toimintayksikköä;

17) ammattimaisella käyttäjällä:
 a) potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettua terveydenhuollon toimintayksikköä, *sosiaalihoitolain (/) 14 §:ssä* tarkoitettuja sosiaalihoollon palveluja antavia julkisia ja yksityisiä toimintayksiköitä sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 9 §:ssä tarkoitettua erityishuollon toimintayksikköä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

19.

Laki**kotoutumisen edistämisestä annetun lain 82 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 82 §:n 4 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

82 §

82 §

*Muutoksenhaku**Muutoksenhaku*

Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 7 luvussa.

Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain (/) 6 luvussa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

20.

Laki**kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 25 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

25 §

Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin.

Sosiaalihuoltolain 18 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä tekee vastaanottokeskuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Kansainvälistä suojelua hakevalla, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada *sosiaalihuoltolain (/) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja*, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin.

Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä ja 16 §:ssä tarkoitettua sosiaalihojausta tekee vastaanottokeskuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

21.

Laki**yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 3 §:n 1 kohta, 13 § ja 27 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksityisillä sosiaalipalveluilla sosiaali-
huoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja so-
siaalihuollon palveluja sekä niiden järjestämi-
seen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohja-
usta ja neuvontaa, joita yksityinen henkilö,
yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perus-
tama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan lii-
ke- tai ammattitoimintaa harjoittamalla;

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksityisillä sosiaalipalveluilla sosiaali-
huoltolain (/) 14 §:ssä mainittuja sosiaali-
huollon palveluja sekä niiden järjestämiseen
liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta ja
neuvontaa, joita yksityinen henkilö, yhteisö
tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama lii-
keyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai
ammattitoimintaa harjoittamalla;

13 §

13 §

*Kunnan velvollisuus antaa ilmoitetut tiedot
aluehallintovirastolle*

*Kunnan velvollisuus antaa ilmoitetut tiedot
aluehallintovirastolle*

Kunnan toimielimen on viipymättä annetta-
va aluehallintovirastolle 11 ja 12 §:n nojalla
saamansa tiedot lukuun ottamatta tietoja sel-
laisista palvelujen tuottajista, jotka tuottavat
ainoastaan sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 mo-
mentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalve-
luihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnas-
tettavia palveluja taikka yksityistä perhepäi-
vähoitoa.

Kunnan toimielimen on viipymättä annetta-
va aluehallintovirastolle 11 ja 12 §:n nojal-
la saamansa tiedot lukuun ottamatta tietoja
sellaisista palvelujen tuottajista, jotka tuotta-
vat ainoastaan *sosiaalihuoltolain 14 §:n 1
momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin kotipal-
veluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rin-
nastettavia palveluja.*

27 §

27 §

*Ilmoituksenvaraista toimintaa koskevien tie-
tojen tallettaminen rekisteriin*

*Ilmoituksenvaraista toimintaa koskevien tie-
tojen tallettaminen rekisteriin*

Rekisteriin ei talleteta tietoja sellaisista pal-

Rekisteriin ei talleteta tietoja sellaisista

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

velujen tuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja taikka yksityistä perhepäivähoitoa.

palvelujen tuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja taikka yksityistä perhepäivähoitoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

22.

Laki**valmiuslain 88 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

88 §

88 §

*Sosiaali- ja terveystalvet sekä terveyden-
 suojelu*

*Sosiaali- ja terveystalvet sekä terveyden-
 suojelu*

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon tur-
 vaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoite-
 tuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvos-
 ton asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon tur-
 vaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoite-
 tuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvos-
 ton asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

2) sosiaalihuoltolain (710/1982) 40 a §:n
 2 momentissa tarkoitetuista sosiaalipalvelujen
 tarpeen arvioinneista;

2) sosiaalihuoltolain (/) 36 §:ssä tarkoi-
 tetuista palvelutarpeen arvioinneista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .

23.

Laki**ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 15 §:n 2 momentin 1 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

15 §

Palveluntarpeiden selvittäminen

Palveluntarpeiden selvittäminen

 Selvittäminen on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun:

1) iäkäs henkilö on hakeutunut sosiaalihoitolain 40 a §:ssä tarkoitettuun sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin;

 Selvittäminen on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun:

1) iäkäs henkilö on hakeutunut *sosiaalihoitolain 36 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin*;

 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
