

HE 170/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia.

Laissa säädettäisiin lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan hallituskaudella säädetään asteittain kiristystä vähimmäishenkilöstömitoitus lastensuojeluun. Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteen saavuttamiseksi säädettävällä henkilöstömitoituksella vähennetään sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja näin parannetaan sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia perehtyä lapsen asioihin ja sosiaalityön tekemiseen lapsen etua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaen. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Lastensuojelun toteuttamisen lähtökohdat	4
1.2 Lastensuojelun tilannekuva	5
1.3 Valmistelu	15
2 Nykytila ja sen arviointi.....	16
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	16
2.1.1 Perustuslaki ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus.....	16
2.1.2 Sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki	21
2.1.2.1 Sosiaalipalveluiden järjestäminen.....	21
2.1.2.2 Lastensuojelun keskeiset periaatteet	22
2.1.2.3 Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu	23
2.1.2.4 Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asema ja tehtävät	24
2.1.2.5 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa.....	30
2.1.2.6 Työturvallisuus ja -hyvinvointi	31
2.1.2.7 Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta	31
2.1.3 Nykytilan arviointi	33
2.1.3.1 Lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen	33
2.1.3.2 Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointi	38
2.1.3.3 Lastensuojelun valvonnasta	39
3 Tavoitteet.....	40
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	40
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	40
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	41
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	41
4.2.1.1 Vaikutukset kuntien, tulevien hyvinvointialueiden ja valtion kustannuksiin.....	41
4.2.1.2 Vaikutus kuntien ja 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueiden talouteen	44
4.2.1.3 Työllisyysvaikutukset	45
4.2.1.4 Yritysvaikutukset	48
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	49
4.2.2.1 Vaikutukset kuntien ja 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueiden toimintaan.....	49
4.2.2.2 Vaikutukset omavalvontaan ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontatehtävään.....	50
4.2.3 Ympäristövaikutukset	50
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	50
4.2.4.1 Vaikutukset lapsen ja nuoren asemaan lastensuojelussa.....	50
4.2.4.2 Vaikutukset lapsen vanhempiin ja muihin läheisiin.....	53
4.2.4.3 Vaikutukset syrjäytymisen torjumiseen	53
4.2.4.4 Vaikutukset henkilöstön työhyvinvointiin	54
4.2.4.5 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	54
4.2.4.6 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin	55
4.2.4.7 Yhteenveto riskeistä.....	56
4.2.4.8 Yhteenveto työvoiman lisäyksen väylistä.....	56

HE 170/2021 vp

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	57
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	57
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	63
6 Lausuntopalaute	66
6.1 Lausuntopalaute	66
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	67
7 Säännöskohtaiset perustelut	68
7.1 Lastensuojelulaki	68
8 Voimaantulo	69
9 Toimeenpano ja seuranta	69
10 Suhde talousarvioesityksiin	69
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	70
11.1 Keskeiset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeussäännökset	70
11.2 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet	70
11.3 Kunnallinen itsehallinto	72
11.4 Sääntelytason valinta	73
LAKIEHDOTUS	75
Laki lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta	75
LIITE	76
RINNAKKAISTEKSTI	76
Laki lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta	76

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Lastensuojelun toteuttamisen lähtökohdat

Lastensuojelun tavoitteena on turvata lapsen oikeutta turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lastensuojelulaissa (417/2007) lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18–24-vuotiasta. Vastuu lapsen hyvinvoinnista on ensisijaisesti lapsen vanhemmilla ja huoltajilla. Julkisen vallan tehtävänä on tukea vanhempia kasvatustehtävässään sekä lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa.

Lastensuojelu koostuu *ehkäisevästä ja lapsi- ja perhekohtaisesta lastensuojelusta*. Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lapsen kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta esimerkiksi neuvoloissa, kouluissa ja sosiaalihuollon tukitoimin ilman lastensuojelun asiakkuutta. Viimesijainen vastuu lapsen hyvinvoinnin turvaamisesta on lapsi- ja perhekohtaisella lastensuojelulla, jota toteutetaan asiakassuunnitelman mukaisesti. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun piiriin tullaan silloin, kun ehkäisevän lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden keinot eivät yksin riitä turvaamaan lapsen hyvinvointia ja suotuisaa kehitystä. Lastensuojelun asiakkuuden edellytyksistä säädetään lastensuojelulaissa. Lapsen tai nuoren tulee ensisijaisesti saada tarvitsemiaan yleisiä sosiaali- ja terveystalveluja sekä tarvittaessa tahdosta riippumatonta terveydenhoitoa.

Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkuudessa olevalle lapselle tulee nimetä *hänen asiastaan vastaava sosiaalityöntekijä*, jonka keskeisenä tehtävänä on turvata lapsen oikeuksien toteutuminen ja toteuttaa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua lapsen edun mukaisesti. *Sosiaalityöllä* tarkoitetaan sosiaalihuoltolain mukaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteiden vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.

Lastensuojelussa sosiaalityöntekijän tehtäviä määrittää sosiaalihuoltolain lisäksi lastensuojelulaki. Sen mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeisenä tehtävänä on toteuttaa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua tekemällä asiakassuunnitelma, järjestämällä avohuollon tukitoimia sekä tarvittaessa tekemällä kiireellinen sijoitus, huostaanotto sekä järjestää sijais- ja jälkihuoltoa. *Lastensuojelun sosiaalityö* on vaativaa erityistason asiantuntijatyötä. Lastensuojelulaissa mainituista velvollisuuksista useimmat koskevat juuri lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää, jolla on kokonaisvastuu siitä, että asiakkaana olevan lapsen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin turvataan lastensuojelulain 4 a § 1 momentin mukaisesti.

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan avo-, sijais- ja jälkihuollon palveluina. *Avohuollon* palvelut ovat lapselle ja hänen perheelleen järjestettäviä palveluja, joiden tavoitteet ja toteuttamistavat sovitaan yhdessä perheen kanssa. Nämä palvelut ovat ensisijaisia suhteessa sijaishuoltoon. Avohuollon palveluita voivat olla muun muassa perhetyö, sosiaaliohjaus tai avohuollon sijoitus. Niiden tulee olla lapsen edun mukaisia, ja toimien vaikuttavuutta on arvioitava säännöllisesti.

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua ovat myös lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä *sijaishuolto* ja *jälkihuolto*. Mikäli avohuollon tukitoimet ovat riittämättömiä,

ilmeisen tarpeettomia tai lapsen edun vastaisia voidaan lapsi sijoittaa kodin ulkopuolelle sijaishuoltoon. Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai lastensuojelulain 83 §:ssä tarkoitettua väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Huostaanotto on aina viimesijainen toimenpide. Sijaishuoltopaikka valitaan lapsen edun ja tarpeen mukaisesti esimerkiksi perhehoidosta tai lastensuojelulaitoksista.

Lapsella ja nuorella on oikeus *jälkihuoltoon* sijaishuollon tai puoli vuotta kestäneen avohuollon tukitoimena tehdyn sijoituksen jälkeen 25-vuotiaaksi asti. Jälkihuoltoa voidaan järjestää myös muille lastensuojelun asiakkaina olleille. Jälkihuollolla tarkoitetaan kokonaisvaltaista tukea, jonka tarkoituksena on tukea lapsen kotiutumista sijaishuollosta tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle.

Lastensuojelun sosiaalityö voidaan organisoida eri tavoin. *Eriytetyllä* lastensuojelun sosiaalityöllä tarkoitetaan mallia, jossa sosiaalityötä tehdään lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun eri vaiheiden mukaisesti siten, että eri sosiaalityöntekijät vastaavat esimerkiksi avo-, sijaishuollon aikaisesta sosiaalityöstä. *Yhdennetyllä lastensuojelun sosiaalityöllä* tarkoitetaan mallia, jossa sama sosiaalityöntekijä vastaa useammasta tai kaikista lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun vaiheiden aikaisesta sosiaalityöstä. *Yhdennetty sosiaalityö* on laaja-alaisin sosiaalityön organisoiminen eli siinä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulle kuuluu myös muita kuin lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkaita.

Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Perus- ja ihmisoikeudet ja niitä turvaava lainsäädäntö luovat perustan lastensuojelutyölle. Lastensuojelun lähtökohtana ja palvelujen toteuttamisen periaatteena on aina lapsen etu. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimuksen (Sops 59–60/1991; Lapsen oikeuksien sopimus) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toiminna, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun keskeiset periaatteet ovat: lapsen etu, koko perheen ja vanhempien tukeminen, osallisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, suunnitelmallisuus ja palvelujen oikea-aikaisuus.

Julkisella vallalla on erityinen vastuu sijoitetun lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Sijoitetun lapsen keskeisiä oikeuksia, kuten fyysistä koskemattomuutta, oikeutta tavata vanhempiaan tai muita läheisiä henkilöitä, ei saa rajoittaa ilman lakiin perustuvaa syytä. Samalla on turvattava sijoitetun lapsen oikeus hyvinvointiin, terveyteen, kehitykseen ja elämään. Sijaishuollossa olevalla lapsella on erityinen oikeus tulla suojelluksi. Perus- ja ihmisoikeudet ja lapsen erityinen oikeus suojeluun ovat myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton syksyllä 2019 julkaiseman ja lastensuojelutyötä ohjaavan lastensuojelun laatusuosituksen ja siihen sisältyvien sijaishuollon laatukriteereiden lähtökohtana.¹

1.2 Lastensuojelun tilannekuva

Suomessa lastensuojelupalvelujen tarpeen kasvu on ollut jatkuvaa viimeisten vuosikymmenten ajan. Palvelujärjestelmän kipupisteet ovat olleet tiedossa pitkään, ja tavoitteena on ollut painopisteen siirtäminen raskaista korjaavista palveluista hyvinvointia ja pärjäämistä varhaisessa vaiheessa tukeviin peruspalveluihin. Tätä kehityssuuntaa pyrittiin vahvistamaan myös sosiaali-

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

huoltolain uudistuksella vuonna 2015. Pyrkimyksistä huolimatta korjaavien lastensuojelupalvelujen tarve on säilynyt ja kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä lisääntynyt. Samalla tunnustetaan, että lapset, nuoret ja perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluja riittävästi missään vaiheessa. Erityisesti lasten ja nuorten mielenterveyttä tukevia ja hoitavia palveluja on liian vaikea saada. Tämä lisää osaltaan sekä yhteiskunnallista syrjäytymistä että ylisukupolvisia huono-osaisuuden ketjuja.

Esimerkiksi kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista vain alle puolet suorittaa toisen asteen tutkinnon. Tutkinnon puuttuminen vaikeuttaa merkittävästi itsenäistä selviytymistä aikuisena. Sijoitettujen lasten koulutukselliset puutteet ovat tulleet selkeästi esiin vuosina 1987 ja 1997 syntyneiden kohorttitutkimuksissa. Etenkin teini-ikäisinä lastensuojelun laitoshoitoon sijoitetut ja sieltä itsenäistyvät nuoret siirtyvät ikävereitaan harvemmin koulutuksen ja työllisyyden uralle (38 prosenttia vähemmän ikäryhmään verrattuna). Sen sijaan heillä on pitkäaikaisia taloudellisen tuen ja työttömyyden ketjuja (21 prosenttia).²

Vuonna 2017 lähes puolessa kuntia asiakkaita oli yli 40 ja viidenneksessä kunnista yli 60 yhtä lastensuojelun sosiaalityöntekijää kohden. Pahimmillaan asiakkaita oli yli 100. Lastensuojelun sosiaalityöntekijätilanne on haastava. Kohtuuttoman suuri työmäärä, palkkaus, työn heikko arvostus ja lastensuojelun julkisuuskuva saavat sosiaalityöntekijät hakeutumaan kuntatyönantajalta muihin tehtäviin. Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointivaikeudet heijastuvat suoraan asiakastyöhön. Etenkin lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ja nuoret ovat tuoneet esiin sosiaalityöntekijätilanteen haitallisia vaikutuksia heidän elämänsä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kutsui vuonna 2018 ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan selvityshenkilöksi laatimaan ehdotuksen tiekartaksi siirryttäessä kunnallisesta lastensuojelusta maantapohjaiseen toimintaan.³ Selvitystyön taustalla vaikutti lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden huoli avohuollon suurista asiakasmääristä ja niiden vaikutuksesta avo- ja sijaishuollon lastensuojelun laatuun sekä työntekijöiden mahdollisuuteen turvata lapsen oikeudet.

Lastensuojelu ei yksin pysty vastaamaan paljon tukea tarvitsevien lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin. Palvelujärjestelmän eri sektoreiden tulisi toimia yhteen, jotta lapset, nuoret ja perheet saisivat tarvitsemansa palvelut mahdollisimman varhain ja oikea-aikaisesti. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät raportoivat, että esimerkiksi sijaishuollolla joudutaan paikkaamaan puuttuvia lasten- ja nuorisopsykiatrisia palveluja. Lastensuojelun kuntakyselyssä⁴ peräti kolmasosa kunnista ja kuntayhtymistä (kattavuus 49 prosenttia väestöstä) kertoi sijoittavansa hyvin usein lapsia sijaishuoltoon siksi, ettei lapsen tarvitsema mielenterveyshoito jostain syystä mahdollistunut. Sijoitetun lapsen ja nuoren voi olla entistäkin vaikeampaa saada lasten- ja nuorisopsykiatrisia palveluja, kun hänen katsotaan saavan apua lastensuojelusta. Tämä tilanne ei toteuta lapsen oikeuksia ja on kestämaton myös palvelujärjestelmälle.

² Kääriälä, Haapakorva, Pekkarinen, Sund. 2019. From care to education and work? Education and employment trajectories in early adulthood by children in out-of-home care. *Child Abuse & Neglect*. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104144>.

³ Kananoja, Ruuskanen. 2019. Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi: Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4.; Kananoja, Ruuskanen. 2018. Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi: Väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 31/2018.

⁴ Lastensuojelun kuntakysely 2017. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakyselyn-keskeisimm%C3%A4t-tulokset-raportti-01022018.pdf>

Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet selvästi 2000-luvulla. Esimerkiksi vuonna 2010 laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat lähes 620 miljoonaa euroa, vuonna 2016 yhteensä 750 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 jo 883 miljoonaa euroa. Kustannukset ovat kaksinkertaistuneet vuodesta 2006. Vuonna 2016 lastensuojelun avohuoltopalvelujen kustannuksiin käytettiin valtakunnallisesti 270 miljoonaa (miljoona vähemmän kuin vuonna 2015). Vuonna 2019 lastensuojelun avohuoltopalvelujen käyttökustannukset olivat 335 miljoonaa euroa.

Koronapandemia on heikentänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintaa samaan aikaan, kun lasten, nuorten ja perheiden ongelmat ovat lisääntyneet. Etenkin lasten ja nuorten yksinäisyys, koulunkäynnin haasteet, mielenterveysongelmat, vanhemmuuden haasteet sekä perheiden taloudellisen tuen tarpeet ovat lisääntyneet. Palveluiden toimintaa on pandemian vuoksi supistettu, ja henkilöstöä on siirretty jäljitys- ja rokotustoimintaan. Arvioiden mukaan palvelutarpeen lisääntyminen, varhaisen tuen puutteelliset resurssit ja avun saamisen viivästyminen ovat johtamassa lastensuojelun tarpeen lisääntymiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Myös esimerkiksi katkokset ja puutteet psykiatrisessa hoidossa heijastuvat lastensuojeluun lisääntyneenä palvelutarpeena⁵, joskaan koronavuosi ei korostunut vielä vuotta 2020 koskevissa lastensuojelun tilastoissa.

Lastensuojelu kansallisen tilastotiedon valossa⁶

Lastensuojeluasialla tulee vireille lastensuojeluilmoituksena, yhteydenottona sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi tai muulla tavoin, kuten esimerkiksi lapsen kiireellisenä sijoituksena. Viranomaiset, viranomaisessa työskentelevät sekä ilmoitusvelvollisen palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt 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 edellyttävät lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Lastensuojeluilmoitusten lukumäärä on kaksinkertaistunut vuosien 2008–2020 välisenä aikana. Niitä tehtiin vuonna 2020 yhteensä 162 130, kun vastaava luku oli 76 007 vuonna 2008. Lastensuojeluilmoitusten määrä kasvoi 4 prosenttia vuodesta 2019 vuoteen 2020. Ilmoitukset koskivat vuonna 2020 yhteensä 84 715 lasta, kun vuonna 2008 määrä oli 50 127 lasta (kuva 1). Vuonna 2020 yhdestä lapsesta tehtiin keskimäärin 1,9 lastensuojeluilmoitusta. Ilmoitukset kohdistuivat erityisesti 13 vuotta täyttäneisiin lapsiin.

Lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä ennakkollisena, jo ennen lapsen syntymää. Ennakollisia lastensuojeluilmoituksia tehtiin 2 214 vuonna 2020, mikä oli hieman edellistä vuotta enemmän. Ne koskivat 4,8 prosenttia elävänä syntyneistä lapsista vuonna 2020.

Lastensuojelussa asiakkaana on aina lapsi (0–17 vuotta) tai nuori (18–24 vuotta). Tarkkaa valtakunnallista lastensuojelun asiakasmäärää ei ole käytettävissä tilastointitavasta johtuen. Henkilötunnuksia sisältävän sijoitettujen lasten ja nuorten rekisteritietojen lisäksi kerätään tilastotieto lastensuojelun avohuollon asiakkaista. Lastensuojelun asiakkuuksien taustalla olevat syyt jaotellaan vanhempiin sekä lapsiin ja nuoriin liittyviin syytekijöihin. Vanhempiin liittyvistä

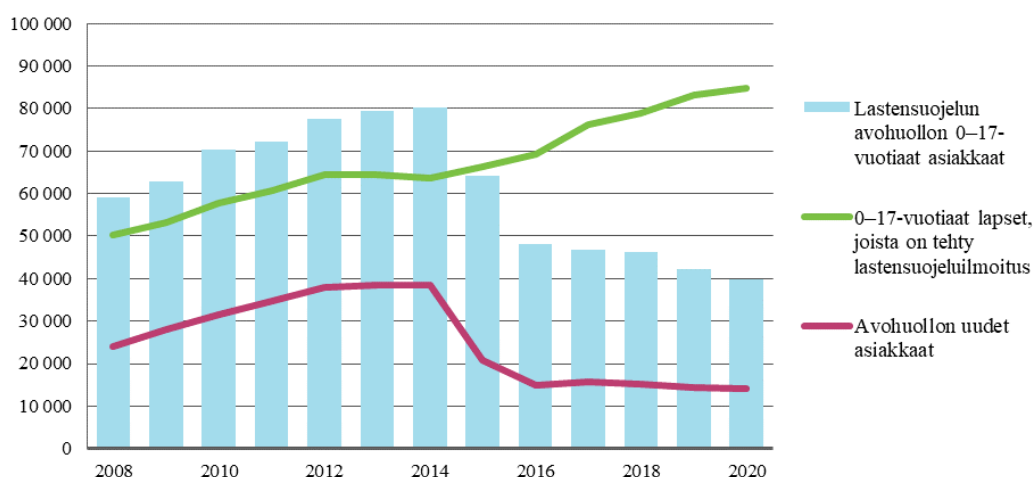
⁵ Eriksson, Nelimarkka, Paasivirta, Tiili, Yliruka. 2021. Koronan vaikutukset lastensuojeluun: osa 2. Tutkimuksesta tiiviisti 16/2021.; Hakulinen, Hastrup, Hietanen-Peltola, Jahnukainen, Vaara, Varonen. 2020. "Pahin syksy ikinä": Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020. Työpaperi 37/2020. THL.

⁶ Lastensuojelu 2020. THL Tilastoraportti 19/2021.

syistä yleisimpiä ovat päihde- ja mielenterveysongelmat, jaksamattomuus, perheristiriidat, avuttomuus ja osaamattomuus. Lapsen liittyviä syitä ovat muun muassa tunne-elämän ja käyttäytymisen ongelmat, koulunkäymättömyys, runsas karkailu ja kiinnittymättömyys, rikoksilla oireilu sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Syytietoja ei kuitenkaan kerätä kansallisesti systemaattisesti, jonka takia kuva lastensuojelupalveluissa olevien lasten ja nuorten tilanteista on vaillinainen. Tilanteeseen on tulossa muutos parin vuoden kuluttua sosiaalihuollon tiedonkeruun uudistuksen myötä.

Kuvio 1 kuvaa aikavälillä 2008–2020 tapahtunutta muutosta lastensuojelun avohuollon asiakkaiden (0–17-vuotiaat), lastensuojelun avohuollon uusien asiakkaiden (0–24-vuotiaat) ja lastensuojeluilmoitusten kohteena olleiden (0–17-vuotiaat) määrässä. Lastensuojelun avohuollon tukea saavien lasten ja nuorten määrä on viime vuosina vähentynyt, koska osa aiemmin lastensuojelun avohuollon asiakkaina olleista saa palveluja nykyisin sosiaalihuoltolain mukaisena tukena. Vuonna 2020 lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli kaikkiaan 48 802 lasta ja nuorta. Tämä on 4 prosenttia väestön 0–20-vuotiaista. Määrä väheni 4 prosenttia vuodesta 2019. Uusien avohuollon asiakkaiden kokonaismäärästä oli 30 prosenttia (14 169) vuonna 2020.

Kuvio 1. Lastensuojelun avohuollon asiakkaat, lastensuojelun avohuollon uudet asiakkaat ja lastensuojeluilmoituksen kohteena olleet 0–17-vuotiaat, 2008–2020**



* Henkilötunnuksia sisältävän sijoitettujen lasten ja nuorten rekisteritietojen lisäksi kerätään tilastotietoa myös lastensuojelun avohuollon asiakkaista. Osa heistä sisältyy kodin ulkopuolelle sijoitettuihin. Kuviossa esittelyjä lukumääriä ei voi laskea yhteen.

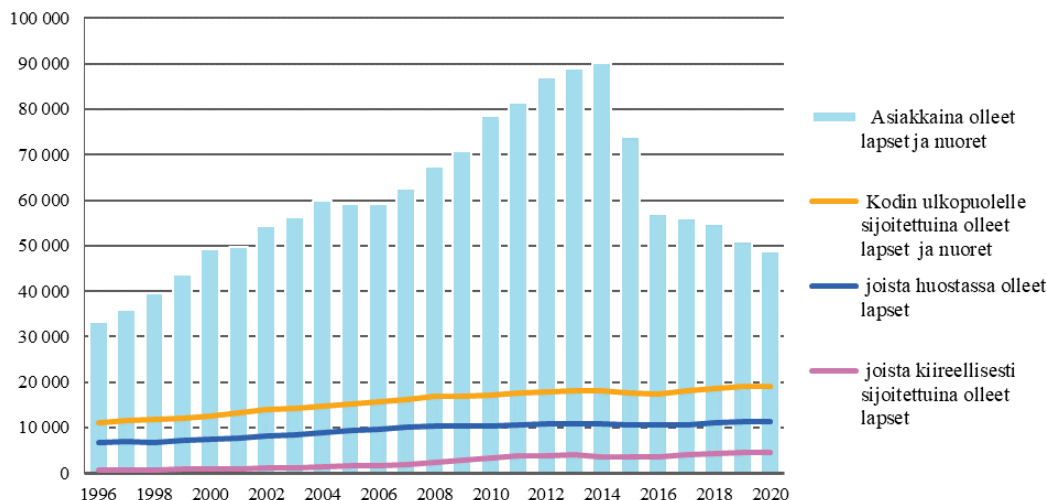
** Avohuollon asiakkuuden määritelmä muuttui 1.4.2015 sosiaalihuoltolain myötä, siten että lastensuojelutarpeen selvittäminen ei enää avaa lastensuojelun asiakkuutta, vaan se avataan vain, jos siihen ilmenee tarve.

Kuviossa 2 näkyvät lastensuojelun avohuollon asiakkuuksissa ja kodin ulkopuolelle sijoitetuina olleiden lasten ja nuorten määrissä tapahtuneet muutokset aikavälillä 1996–2020. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on lisääntynyt kyseisenä aikana noin 7 900 lapsella ja nuorella. Vuonna 2020 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 19 086 lasta ja nuorta. Heistä huostaan otettuina oli 11 386 ja kiireellisesti sijoitettuna 4 662 lasta. Lapsi saattaa saman vuoden aikana sisältyä sekä kiireellisesti sijoitettujen että huostassa olleiden lasten lukumäärään, sillä lapsi on

HE 170/2021 vp

voitu ensin sijoittaa kiireellisesti ja sen jälkeen tehdä huostaanotto. Kaikista vuonna 2020 sijoitetuista oli poikia 53 prosenttia (10 147) ja tyttöjä 47 prosenttia (8 955). Kodin ulkopuolelle sijoitettujen poikien osuus sijoitetuista on pysytellyt tyttöjen vastaavaa osuutta suurempana 1990-luvulta lähtien.

Kuvio 2. Lastensuojelun avohuollon asiakkaat sekä kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret vuosina 1996–2020*, **.



* Henkilötunnuksia sisältävän sijoitettujen lasten ja nuorten rekisteritietojen lisäksi kerätään tilastotietoa myös lastensuojelun avohuollon asiakkaista. Osa lastensuojelun avohuollon asiakkaana olevista lapsista ja nuorista sisältyy kodin ulkopuolelle sijoitettuihin. Kuviossa esittelyjä lukumääriä ei voi laskea yhteen.

** Avohuollon asiakkuuden määritelmä muuttui 1.4.2015 sosiaalihuoltolain myötä, siten että lastensuojelutarpeen selvittäminen ei enää avaa lastensuojelun asiakkuutta, vaan se avataan vain, jos siihen ilmenee tarve.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen (1301/2014; HE 164/2014 vp) yhteydessä lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettiin. Lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti vain, jos huostaanoton edellytykset täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa. Lapsen kodin ulkopuolelle tapahtuvan kiireellisen sijoittamisen lisäksi kunnan tulee tarjota muita kiireellisesti järjestettyjä tukimuotoja. Niitä voidaan kuitenkin käyttää vain, jos ne ovat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia. Vuoden 2020 aikana sijoitettiin kiireellisesti yhteensä 4 662 lasta, mikä oli 3 prosenttia (133 lasta) enemmän kuin edellisenä vuonna. Ikävuosittain tarkasteltuna eniten sijoitettiin 15–17-vuotiaita. Vuonna 2019 kiireellisesti sijoitetuista lapsista otettiin vuosina 2019 tai 2020 huostaan lähes puolet (42 %). Huostaanottoja puretaan harvoin.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten sijoitusten kestot vaihtelevat suuresti. Sijoitetulla lapsella saattaa vuoden aikana olla useita erilaisia sijoituksia ja sijoituspaikkoja. Viimeisimmän sijoituspaikan mukaan katsottuna kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista 42,8 prosenttia (8 164) oli perhehoidossa vuonna 2020. Huostassa olleista lapsista vuoden 2020 lopussa oli 56 prosenttia sijoitettuna perheisiin ja heistä joka seitsemäs (743) sukulaisten ja läheisten perheisiin. Laitoshoidossa viimeisimmän sijoituspaikan mukaan katsoen oli vuonna 2020 42 prosenttia (8 015).

HE 170/2021 vp

Vuoden 2020 aikana sijoitetuista alle 18-vuotiaita oli 16 468. Lisäksi 1 703 sijoitettua täytti 18 vuotta vuoden aikana. Jälkihuollossa asiakkaina olevia lapsia ja nuoria oli yhteensä 8 133 vuonna 2020, mikä oli 16,7 prosenttia kaikista avohuollon asiakkuuksista. Jälkihuollossa olevista asiakkaista 85 prosenttia on 18 vuotta täyttäneitä. Avohuollon 18 vuotta täyttäneiden asiakasmäärä kasvoi 5 prosentilla (+435 nuorta) vuodesta 2019. Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nostettiin 25 vuoteen vuodesta 2020 alkaen (laki lastensuojelulain muuttamisesta 542/2019).

Lastensuojelupalvelujen piirissä olevien lasten ja nuorten määrissä on alueellista vaihtelua. Taulukossa 1 on tiedot 0–17-vuotiaista avohuollon asiakkaista, kiireellisesti sijoitetuista, huostassa olleista ja kodin ulkopuolelle sijoitetuista suhteutettuna vastaavan ikäiseen väestöön sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä perustettaviksi esitettyjen hyvinvointialueiden mukaan jaoteltuina. Avohuollon asiakkuuksissa vaihteluväli on Etelä-Karjalan hyvinvointialueen 1,2 prosentista Etelä-Savon hyvinvointialueen 5,6 prosenttiin. Kiireellisesti sijoitettuja on suhteessa vastaavan ikäiseen väestöön eniten Pohjois-Karjalan, Helsingin ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueilla ja vähiten Etelä-Karjalan ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialueilla. Huostassa vuoden aikana olleita oli vähiten Etelä-Karjalan ja Pohjanmaan hyvinvointialueilla ja eniten Kymenlaakson hyvinvointialueella. Kaikkien kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä suhteessa vastaavan ikäiseen väestöön oli suurinta Kymenlaakson ja matalinta Etelä-Karjalan hyvinvointialueilla.

Taulukko 1. Lastensuojelun 0–17-vuotiaat asiakkaat vuoden 2020 aikana hyvinvointialueittain. Lähde: THL/Sotkanet

HE 170/2021 vp

	Lastensuojelun avohuollon asiakkaat, 0–17-vuotiaat vuoden aikana, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 1245	Kiireellisesti sijoitettuna olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 1078	Huostassa olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) (ind. 1077)	Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 191
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	1,2	0,2	0,5	0,7
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	3,1	0,3	1	1,5
Etelä-Savon hyvinvointialue	5,6	0,5	1,5	1,9
Helsinki (sosiaali- ja terveydenhuolto, sekä pelastustoimi)	4,1	0,6	1,2	1,8
Itä-Uusimaan hyvinvointialue	2,5	0,2	0,7	0,9
Kainuun hyvinvointialue	4,7	0,3	1,4	1,9
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	4,1	0,5	1,3	1,9
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	4,8	0,3	0,6	1
Keski-Suomen hyvinvointialue	4,7	0,5	1,1	1,8
Keski-Uusimaan hyvinvointialue	3,1	0,4	0,9	1,3
Kymenlaakson hyvinvointialue	3,8	0,4	1,6	2,2
Lapin hyvinvointialue	3,8	0,4	1,1	1,7
Länsi-Uusimaan hyvinvointialue	4	0,4	0,9	1,2
Pirkanmaan hyvinvointialue	3,8	0,4	1,1	1,5
Pohjanmaan hyvinvointialue	2,5	0,3	0,5	0,9
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	4,4	0,7	1,3	1,9
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	3,9	0,5	0,9	1,4
Pohjois-Savon hyvinvointialue	4,6	0,4	1,4	2

HE 170/2021 vp

Päijät-Hämeen hyvinvointialue	2	0,5	1,4	2
Satakunnan hyvinvointialue	4,3	0,4	1,1	1,7
Vantaa-Keravan hyvinvointialue	3,5	0,6	1,4	2
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	4,1	0,5	1,1	1,6

Vuonna 2020 kunnilta saatujen tietojen mukaan lastensuojelun asiakassuunnitelmia tehtiin kaikkiaan 26 361. Suunnitelma tehtiin siis 54 prosentille kaikista lastensuojelun avohuollon asiakkaista (48 802). Vuoden 2020 tilastoon saatujen tietojen mukaan sosiaalihuoltoon tuli yhteensä 15 791 yhteydenottoa lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi, ja ne koskivat kaikkiaan 14 210 lasta ja nuorta. Yhteydenottojen määrä lisääntyi 3 prosenttia edellisestä vuodesta. Kaikkiaan 17 467 perhettä sai perhetyötä, luku vastaa 3,1 prosenttia kaikista lapsiperheistä. Sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua sai 12 966 perhettä. Luku vastaa 2,3 prosenttia kaikista lapsiperheistä. Lastensuojelulain mukaista kodin ja lastenhoitopalveluja käytti 0,4 prosenttia (1 964 perhettä) lapsiperheistä ja tehostettua perhetyötä puolestaan 1,6 prosenttia (8 966 perhettä) lapsiperheistä vuonna 2020.

Eduskunnan lausumat

Eduskunta on antanut lastensuojelua koskien kaksi lausumaa. Lausumassa (StVM 42/2018 vp) eduskunta edellytti, että sijaishuollossa olevien lasten oikeutta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lastensuojelulakiin sisältyvien rajoitusten käyttöä arvioidaan ja selkeytetään osana asiakkaan ja potilaan itsemääräämistä koskevan lainsäädännön valmistelua. Lausuma on huomioitu lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksissa. Työryhmän ehdotuksiin perustuva lainvalmistelutyö on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriössä (ks. kohta 1.3 Valmistelu).

Sosiaali- ja terveysministeriössä on lisäksi vireillä hallitusohjelmakirjauksen (3.6.1) mukainen lainvalmistelutyö, jolla on tarkoitus vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta. Lastensuojelun sosiaalityössä asiakkaiden itsemääräämisoikeuteen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tunnettava myös alaikäisen potilaan itsemääräämisoikeuteen liittyvät asiat.

Eduskunta on lisäksi antanut lausuman (StVM 18/2019 vp), jossa se edellyttää, että hallitus käynnistää lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeen arvioinnin sekä ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin. Edellä mainitut asiakokonaisuudet ovat lapsen oikeuksien näkökulmasta merkityksellisiä ja asioissa tehtävät ratkaisut tulevat tämän vuoksi vaikuttamaan myös lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäviin.

Lastensuojelun kehittäminen

Lastensuojelun viimeaikainen kehittämistyö on pohjautunut Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän⁷ esityksiin ja niitä koskeneeseen toteuttamissuunnitelmaan⁸. Ryhmän saamassa palautteessa lastensuojelujärjestelmää kritisoitiin muun muassa toimintatapojen byrokraattisuuteen, asiakkaiden osallisuuden puutteisiin (kuulluksi tuleminen ja toimiva vuorovaikutus), riittämättömään lasten kanssa työskentelyyn, työntekijöiden vaihtuvuuteen, ehkäisevien palvelujen toimimattomuuteen ja palvelujen koordinoinnin puutteellisuuteen liittyen.

Viimeaikaisissa lastensuojelun kehittämishankkeissa on ammattilaisten näkemysten rinnalle nostettu lastensuojelun kokemusasiantuntijoiden ja asiakkaiden näkökulmia. Ottamalla lapset ja vanhemmat mukaan kehittämään palveluja työntekijät ja palveluista vastaava johto voivat ymmärtää paremmin lastensuojelutyön todellisuutta asiakkaiden näkökulmasta. Erityisesti lasten näkökulman ja kokemusten huomioiminen parantaa lapsen asemaa palveluiden käyttäjänä ja vahvistaa hänen osallisuuttaan omaan lastensuojelun prosessiinsa. Lapsistrategian osallisuus-pilotissa nousi esille, että lapset kokivat sosiaalityöntekijöiden kiireen, suuret asiakasmäärät ja vaihtuvuuden heidän asemaansa heikentävinä tekijöinä. Useat lapset eivät tieneet, kuka heidän asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä on, eivät olleet tavanneet tai tavoittaneet häntä. Sosiaalityön henkilöstömitoituksella on suora vaikutus sosiaalityöntekijöiden kiireeseen ja tavoitettavuuteen ja oletettavasti myös työn pitovoimatekijöihin.

Lasten ja perheiden palveluiden kansallista kehittämistyötä on tehty vuodesta 2016 lähtien Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa (LAPE). Tavoitteena on ollut uudistaa lasten, nuorten ja perheiden palvelut asiakaslähtöisesti integroiduksi kokonaisuudeksi ja siirtää painopiste ennaltaehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen. Vuosina 2020–2022 lastensuojelua kehitetään LAPE-muutosohjelmaan kuuluvassa valtiovavustushankkeessa, jolla edistetään lastensuojelun monialaista alueellista yhteistyötä. Tavoitteena on taata lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten oikeus laadukkaaseen koulutukseen sekä yksilölliseen tukeen ja hoitoon varmistamalla systemaattinen yhteistoiminta lastensuojelun ja opetustoimen sekä mielen-terveys- ja päihdepalvelujen kesken.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) käynnistettiin vuonna 2016 systemisen lastensuojelun toimintamallin kehittäminen, jonka taustalla on Isossa-Britanniassa sovellettu Reclaiming Social Work -malli (niin sanottu Hackneyn malli). Tässä toimintamallissa lapsen ja perheen kanssa työskentelee monitoimijainen tiimi, joka hyödyntää työssään systemiseen perheterapiaan pohjautuvia työtapoja. Toimintamallissa painotetaan ihmissuhdeperustaista ja dialogista työskentelyä lapsen ja hänen perheensä kanssa. Mallia pilotoitiin 14 maakunnassa vuosina 2017–2018. Arviointitutkimusten perusteella toimintamallin toteuttaminen oli haasteellista, mutta työntekijätasolla sen periaatteisiin on oltu enimmäkseen tyytyväisiä. Keskeinen haaste systemisen mallin soveltamiselle ovat olleet lastensuojelun suuret työntekijäkohtaiset asiakasmäärät, joiden vuoksi kasvokkaiselle asiakastyölle ja intensiiviselle työskentelylle ei ole ollut riittävästi aikaa. THL on suosittanut toimintamallin asiakasmääräksi 20 lasta sosiaalityöntekijää kohden, mutta pilotoinneissa asiakasmäärät ovat olleet keskimäärin 30–40 välillä.

⁷ Kananaja, Lavikainen, Oranen. 2013. Toimiva lastensuojelu – Selvitysryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.

⁸ Lavikainen, Juurikko (toim.). 2014. Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:19.

Syksyllä 2020 tehdyn seurantakyselyn mukaan systeemisen lastensuojelun tiimejä oli 15 maakunnassa yhteensä 189 tiimiä. Toimintamallista tarvitaan lisätutkimusta muun muassa asiakasvaikutuksiin ja paikallisiin toteutustapoihin liittyen. Mallin toimivuus vaatii asiakastyön resurssin parantamista ja koko organisaation sitoutumista siihen. Jatkokehittämistä tehdään myös osana lastensuojelun monialaisen kehittämisen valtionavustushankkeita vuosina 2020–2022.

Sosiaali- ja terveysministeriön teettämä selvitys lastensuojelun sijaishuollon epäkohdista ja kaltoinkohtelusta vuosina 1937–1983⁹ johti Suomen hallituksen anteeksipyyntöön vuonna 2016. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleilla lastensuojelulain muutoksilla vahvistettiin lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten perusoikeuksia sekä lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon, valvontaan ja ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun.

Valvontaviranomaisten ja eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksissa on tullut viime vuosinakin esiin lapsia laiminlyöviä käytäntöjä sijaishuollossa. Ne liittyvät pääsääntöisesti lasten perusoikeuksien rajoituksiin ilman lain hyväksymää perustetta tai lain edellyttämää päätöstä. Eduskunnan oikeusasiamies nostaa sosiaalityön tärkeyden esiin perhehoitoon sijoitettua lasta koskevassa ratkaisussaan (EOAK/6965/2020) seuraavasti: ”Kun lapsi on sijoitettu kodin ulkopuolelle saattaa sosiaalityöntekijä olla se ainoa ihminen, jolle lapsi voi puhua omista ongelmistaan. Tällöin sivuseikka ei ole se, miten ja missä laajuudessa se sosiaalityöntekijän tapaamiset tai muu yhteydenpito on järjestetty ja miten se tosiasiallisesti on toteutettu. Pidän sosiaalityöntekijän roolia lapsen etujen valvojana ja lapselle kuuluvien oikeuksien edistäjänä merkittävänä.”

THL:lla tutkitaan sijoitettujen lasten kokemuksia, kohtelua ja hyvinvointia sekä kehitetään lasten kuulemista ja epäkohtiin puuttumista edistäviä lastensuojelun sosiaalityön ammatillisia käytäntöjä Kysy ja kuuntele -hankkeessa (2019–2021). Sosiaalityöntekijöille tehtyjen haastattelujen perusteella yksi kehittämistarve liittyy sijoitettujen lasten kohtaamisen ja kuulemisen edellytysten parantamiseen: ajan puutteen vuoksi luottamuksellisen suhteen luominen lapseen ei ole mahdollista, eikä lapsi siten välttämättä kerro kokemistaan epäkohdista. Muita esille tuotuja epäkohtia olivat sopivan laitospaikan löytäminen ja perhehoidon valvonnan puutteet.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (21.1.–19.4.2019) selvitti, kuinka lastensuojelun jälkihuoltoa tulisi uudistaa. Työryhmä ehdotti, että lastensuojelun jälkihuoltoa uudistettaisiin tavoitteelliseksi ja räätälöidyksi nuorten aikuistumisen ja itsenäistymisen tueksi ja että nykyinen jälkihuollon taloudellinen tuki arvioitaisiin ja uudistettaisiin nuorten aikuistumisen taloudelliseksi tueksi.¹⁰

Lastensuojelun kehittäminen toteutuu osana meneillään olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jossa palvelujen painopistettä siirretään peruspalveluihin ja varhaiseen ongelmien ehkäisyyn. Tavoitteena on myös nopeuttaa hoitoon pääsyä. Tulevilla hyvinvointialueilla on mahdollisuus ohjata myös henkilöstön sijoittumista ja työnkuvia nykyistä paremmin.

⁹ Hytönen, Malinen, Salenius, Haikari, Markkola. Kuronen, Koivisto. 2016. Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22.

¹⁰ Lastensuojelun jälkihuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti – Lastensuojelun jälkihuollon uudistamistyöryhmä. 2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:43.

Lastensuojelu ja kansallinen lapsistrategia

Ensimmäinen kansallinen lapsistrategia julkaistiin helmikuussa 2021 parlamentaarisen komiteatyön tuloksena. Strategiassa on kiinnitetty erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumiseen, ja lastensuojelun merkitys tunnistetaan useissa strategian linjauksissa. Strategiatyön osana on muun muassa toteutettu selvitys eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä havaituista ongelmakohtista sijaishuollossa.¹¹ Lapsistrategian linjauksia toimeenpannaan vuosina 2021 ja 2022 esimerkiksi vahvistamalla lastensuojelun asiakaina olevien lasten osallisuutta pilottimaisella työskentelyllä, jota on hyödynnetty osin myös nyt käsillä olevan uudistuksen valmistelussa (ks. kohta 6.1 lausuntopalaute).

1.3 Valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvä asteittain kiristynvä lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilöstömitoitus sisältyi sosiaali- ja terveysministeriön asettaman lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän (14.3.2019–30.6.2020) ehdotuksiin. Työryhmä asetettiin uudistamaan lainsäädäntöä siten, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisivat paremmin vaativaa erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin. Työryhmän ehdotuksessa yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla enintään 35 lasta asiakkaana. Työryhmän asettamispäätös ja valmisteluasiakirjat löytyvät Valtioneuvoston hankeikkunasta ([STM026:00/2019](https://stm.fi/hanke?tunnus=STM026:00/2019)).

Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän 4.9.2020 julkaistuun raporttiin perustuva¹² ehdotus hallituksen esitysluonnokseksi oli lausuntokierroksella 4.12.2020–12.2.2021. Lausuntoja laajasta kokonaisuudesta pyydettiin yhteensä 266 eri taholta. Lausuntoja saatiin yhteensä 96. Lausunnon antoivat muun muassa keskeiset ministeriöt, lastensuojelun valvontaa ja muutoksenhakua käsittelevät tahot, lapsiasiainvaltuutettu, suurin osa kunnista, sairaanhoitopiirit, THL, Suomen kuntaliitto, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, keskeiset lastensuojelun palveluntuottajat ja heitä edustavat tahot, keskeiset lastensuojeluyhdistykset, useat potilasiäriestöt sekä ioukko tutkimusta edustavia tahojia. Lausuntopalautteesta on laadittu yhteenveto. Valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM026:00/2019>

Saadun lausuntopalautteen jälkeen valmistelua hallituksen esitykseksi jatkettiin sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Sosiaalityön henkilöstömitoituksen osalta enimmäisasiakasmääräksi ehdotettiin 35 vuodelle 2022 ja kireämpää rajausta enintään 30 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohden ehdotettiin tulevaksi voimaan vuodesta 2023 alkaen. Hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi lähetettiin lausunnoille 22.4.–20.5.2021. Lausuntopyynnöt lähetettiin keskeisesti niille tahoille, jotka olivat antaneet lausunnon lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksista. Lausuntopalautteesta on laadittu yhteenveto. Hallituksen esitysluonnosta koskevat valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM077:00/2021>

¹¹ Saastamoinen. 2021. Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018–2020 – Lasten eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien kantelujen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:6.

¹² Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti. 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:28.

Hallituksen esityksestä saadun lausuntopalauteen johdosta jatkovalmistelussa päädyttiin vaiheistamaan esitys. Nyt 2021 syksyllä eduskunnalle annetaan käsillä oleva hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta, jossa ehdotetaan toteutettavaksi vain lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus. Muu osuus lausunnoilla olleesta hallituksen esityksestä siirtyisi annettavaksi erikseen. Tavoitteena on antaa jälkimmäinen hallituksen esitys eduskunnalle kevätistuntoaudella 2022. Vaiheistamalla ehdotukset pyritään varmistamaan, että lastensuojelun sosiaalityön kuormitusta vähentämällä saadaan jo pian parannusta lasten asemaan ja heidän oikeuksiensa tosiasialliseen toteutumiseen. Jatkovalmistelu puolestaan mahdollistaa lasten ja nuorten suojelun tarpeisiin mahdollisimman hyvin vastaavat säännökset. Molemmista lausuntokierroksista saatu palaute lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta koskien on koottu esityksen kohtaan 6 lausuntopalaute.

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta koskeva hallituksen esitys lähetettiin lainsäädännön arviointineuvostolle. Lainsäädännön arviointineuvostolle arvioitavaksi lähetetty luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta löytyy julkisesta palvelusta osoitteesta: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM004:00/2021>

Lainsäädännön arviointineuvoston 1.7.2021 antama lausunto on luettavissa osoitteessa: <https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>

Arviointineuvoston lausunto on otettu huomioon hallituksen esitystä viimeisteltäessä (ks. kohta 6 Lausuntopalaute).

Esitys on käsitelty Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa 3.9.2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Perustuslaki ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus

Lapsille kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisillekin. Lapsen oikeuksista tehty yleissopimus on lakina voimassa oleva lapsia nimenomaisesti koskeva ihmisoikeussopimus (SopS 59-60/1991). Se turvaa osaltaan lasten hyvän elämän ja kasvun perusedellytyksiä sekä kohtelua. Sopimuksessa on neljä keskeistä yleisperiaatetta: lapsen etu (3 artikla 1 kohta), lapsen oikeus saada näkemykset huomioon otetuiksi (12 artikla), syrjinnän kieltäminen (2 artikla) ja lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla). Nämä yleisperiaatteet tulee huomioida myös muiden sopimuksen takaamien oikeuksien tulkinnassa, ja sopimusvelvoitteita on syytä tulkita kokonaisuutena.

Lastensuojelulain 2 §:n mukaan ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista on lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla. Lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluja ja tukitoimia. Sama lähtökohta on lausuttu myös lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artiklassa. Tarkemmin laissa säädetyin edellytyksin lapsi voidaan kuitenkin sijoittaa kodin ulkopuolelle tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon järjestämiseksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla turvaa lapsen oikeuden erityiseen suojeluun. Sen 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on taattava lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja huolenpito huomioiden hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Sopimusvaltioiden on tähän pyrkiessään ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai

pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltion on taattava tällaiselle lapselle vaihtoehtoinen hoito kansallisen lainsäädännön mukaan.

Kun lapsi on lastensuojelun asiakkaana, hänelle on lastensuojelulain 13 b §:n mukaan nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä vastaa yleisesti siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Lastensuojelulaissa on korostettu lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolia ja tehtäviä erityisesti lastensuojelun tarvetta koskevassa selvittämismenettelyssä, lasta koskevien asioiden ja päätösten valmistelussa, lapsen edun valvontaan liittyvien asioiden hoidossa sekä sijaishuollon valvonnassa. Lastensuojelulaissa on säädetty lisäksi nimenomaisesti lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle velvollisuus tietyissä asioissa tehdä lasta koskevia päätöksiä tai osallistua päätöksentekomenettelyyn. Sosiaalityöntekijällä on velvollisuus valvoa lapsen edun toteutumista ja huolehtia lapsen mielipiteen ja kuulemisen toteuttamisesta (EOAK/3473/2017). Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävät on tarkemmin kuvattu kohdassa 2.1.2 Sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki, taulukko 2.

Lapsen etu on keskeinen arviointiperuste kaikissa lasta koskevissa lastensuojelutoimenpiteissä. Lapsen edun ensisijaisuudesta säädetään lastensuojelulain 4 §:ssä. Se on todettu myös lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Etenkin sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuuta näiden lasten oikeuksien toteuttamisessa.

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksella pyritään vähentämään lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja tätä kautta parantamaan lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa. Sosiaalityöntekijällä on oltava aikaa perehtyä lapsen asioihin. Lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan ainakin seuraavia perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen säännöksiä pitää merkityksellisinä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa oikeus välttämättömään huolenpitoon perusoikeutena jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Oikeus välttämättömään huolenpitoon on suoraan perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden huoltoon kuuluvat tukitoimet. Perustuslain 19 §:n 3 momentti puolestaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksen on katsottu velvoittavan julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä ja perhepoliittisia tulosiirtoja (StVL5/1994 vp, s. 5).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syy perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Syrjimättömyyden periaate on lausuttu myös lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa. Vaikka lapsia on lähtökohtaisesti

kohdeltava tasa-arvoisina aikuisiin nähden, lapset vajaavaltaisina ja aikuisia heikompana ryhmänä tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa. Yhdenvertaisuusperiaate ulottuu 6 §:n 3 momentin kautta myös alaikäisiin. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännös turvaa keskeisesti lapsen osallisuutta ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti on tärkeä lapsen etuun sisältyvä toimintaperiaate. Lapsen osallisuus on turvattu myös lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on taattava 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. Edelleen lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä.

Lastensuojelulaki korostaakin lapsen asianosaisuutta kaikissa lastensuojeluprosessin vaiheissa. Lain tavoitteena on varmistaa lapsen todellinen osallistuminen omien asioidensa hoitoon. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on keskeinen tehtävä lapsen edun ja osallisuuden varmistamisessa, hänen on huolehdittava, että nämä toteutuvat lastensuojelussa.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Yksilön oikeus elämään kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen. Viranomaisen laiminlyönti toteuttaa vaaran torjumiseksi siltä olosuhteiden valossa edellytettäviä toimenpiteitä voi merkitä mainitun oikeuden loukkausta. Itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää osaksi yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeudesta säädetään tarkemmin laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000; sosiaalihuollon asiakaslaki) sen 8 ja 9 §:ssä. Alaikäisen asemasta säädetään täydentävästi lain 10 §:ssä. Alaikäisen lapsen itsemääräämisoikeus henkilötietoihinsa määräytyy yleisten ja erityisten alaikäisen lapsen itsemääräämisoikeutta määrittävien säännösten perusteella. Tällaisia säännöksiä sisältyy perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja tietosuojalain (1050/2018) lisäksi esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artiklaan.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulle kuuluu myös huolehtia lapsen tiedollisten oikeuksien toteutumisesta. Hänen on kerrottava lapselle lainmukaisista menettelytavoista ja oikeusturvakeinoista. Tehtävät kytkeytyvät lapsen osallisuuteen ja perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään oikeusturvasta. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on lapsen asiaa hoitaessaan noudatettava hallinnon yleislakeja sekä huolehdittava, että lapsi saa tiedon lainmukaisista menettelytavoista ja oikeusturvakeinoista. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 § velvoittaa antamaan asiakkaalle tietoa asiassaan siten, että hän ymmärtää sen.

Lastensuojelun toimenpiteitä koskevat hallintopäätökset on annettava kirjallisesti ja päätösten on oltava asianmukaisesti perusteltuja. Hallintopäätöksiä tehdessä yli 12-vuotiaalle lapselle, lapsen vanhemmalle, huoltajalle ja henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja tutustua päätökseen vaikuttaneisiin asiakirjoihin. Lastensuojeluasialla voidaan ainoastaan hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohtaa soveltamalla ratkaista ilman asianosaisen kuulemista. Lasta koskeviin asiakirjoihin on aina kirjattava syyt kuulemisen suorittamatta jättämiselle. Mikäli kuuleminen jätetään toteuttamatta, on aina kuitenkin selvitettävä lapsen, vanhemman, huoltajan sekä muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan henkilön mielipide ja käsitys asiasta. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos selvittämisestä aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa haittaa lapsen terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle. Lastensuojelulaki tarkentaa kuulemismenettelyä ja mielipiteen selvittämiseen liittyvää menettelyä päätöksentekoon liittyvissä

lain kohdissa, muun muassa huostaanottoprosessiin ja kiireelliseen sijoitukseen liittyen. Jälkikäteen oikeusturvan keinoja ovat muistutus, kantelu, hallintolain mukainen oikaisuvaatimus sekä varsinainen valitus. Sosiaalihuollon asiakkaalla on sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen ohella asiakas voi tehdä hallintokantelun sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille. Hallintokantelusta annetaan ratkaisu, josta ei ole valitusoikeutta.

Sivistyksellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä ja lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklassa. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on huolehdittava myös lapsen näiden oikeuksien toteutumisesta lastensuojelussa.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen on usein edellytys muiden perusoikeuksien ja myös asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 21/2009 vp). Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Edelleen todetaan, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan sekä valtiota että kuntia. Perusoikeuksien toteuttaminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien toteuttamiseksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Edelleen lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Edelleen artiklassa todetaan, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltioiden on ryhdyttävä mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa. Sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluvalla sosiaalihuoltolain 7 §:ssä säädetyllä rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Kunnat vastaavat vielä vuoteen 2023 asti lastensuojelulain mukaisten palveluiden järjestämisestä. Tämän jälkeen lastensuojelulain mukaisten palveluiden järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille. Kunnat voivat organisoida palveluiden järjestämisen ja siihen liittyvät velvoitteet tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Kunnissa ja kuntayhtymissä on sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Virkasuhteen käyttöalaa koskevat yleissäännökset ohjaavat palvelussuhteen lajin valintaa kunnassa tai kuntayhtymässä. Niistä on kuitenkin mahdollista poiketa säätämällä tällaisesta poikkeuksesta erikseen laissa. Koska kyse on samalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset.

Perustuslain 124 §:ssä todetulla tavalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkista valtaa käytetään päätöksenteossa, jossa asetetaan oikeusnormeja, tehdään normeja yksittäistapauksiin soveltavia tai velvollisuuksia, etuja tai oikeuksia koskevia päätöksiä. Julkista valtaa voidaan käyttää myös tosiasiallisesti, jolloin määrätään henkilön oikeuspiiristä tai puututaan siihen. Tavanomaisessa sosiaalihuollon asiakkaan hoidossa tai huolenpidossa ei käytetä julkista valtaa. Sen sijaan esimerkiksi lastensuojelulain 11 luvun mukaisissa rajoituksissa on kysymys julkisen vallan käytöstä.

Julkista hallintotehtävää ei pääsääntöisesti saa antaa muulle kuin viranomaiselle. Vaatimus korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Kun julkisia hallintotehtäviä hoitavat viranomaiset ja virkamiehet, voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että näillä on asianmukainen koulutus ja tehtävän edellyttämä pätevyys. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Tästä johtuen lastensuojelulain 11 luvun rajoituksia koskien yksityisen toimijan toimivallasta on lain 61 §:ssä säädetty erikseen.

Kunnille ja kuntayhtymille on kuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992) nimenomaisesti annettu mahdollisuus käyttää myös yksityisten tuottamia palveluita. Rajoja kunnallisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistamiselle asettaa kuitenkin perustuslain 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sosiaalityön tulevaisuus – sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä -raportissa¹³ on todettu, että palvelutarpeen arviointi kytkeytyy niin kiinteästi palveluiden myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, että myös niihin voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan käytön piirteitä. Saman johtopäätöksen ovat tehneet laillisuusvalvojat keväällä ja kesällä 2019 kunnille osoitetuissa ohjauskirjeissään. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että palvelutarpeen arviointi määrittää tosiasiallisesti asiakkaan oikeuksien toteutumista¹⁴. Myös uudistetussa lastensuojelun laatusuosituksessa¹⁵ korostetaan, että kaikki lastensuojeluprosessin eri vaiheissa tehtävä arviointityö tehdään sosiaalityöntekijän virkavastuulla. Lastensuojelulain 41 §:ssä säädetty huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu on tehtävä, jota ei tulisi siirtää yksityisen toimijan tehtäväksi. Julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi edellyttää sitä, että tämä on mahdollistettu lain tasolla. Samalla tulee säätää näihin tehtäviin liittyvästä virkavastuusta.

Perustuslain 118 §:än sisältyvät virkavastuuta koskevat säännökset. Säännökset täydentävät perustuslain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentissa säädetään virkamiehen vastuusta omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja 2 momentissa esittelijän vastuusta. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on virkavastuusäännösten piirissä tehtäviä hoitaessaan.

¹³ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47, s. 13.

¹⁴ PeVL 65/2018 vp, s. 37.

¹⁵ Malja, Puustinen-Korhonen, Petrelius, Eriksson. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:8.

Lakiehdotuksella on lain säätämisjärjestyksen kannalta merkitystä suhteessa kunnalliseen itsehallintoon, josta on säädetty perustuslain 121 §:ssä sekä perustuslain 80 §:ssä olevaan lailla säätämisen velvoitteeseen. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu muun muassa kunnan oikeus päättää taloudestaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta itsehallinnon on katsottu pitävän sisällään myös laajan oikeuden päättää palvelujen toteuttamistavasta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti säännöksessä olevasta asetuksenantovaltuudesta huolimatta lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

2.1.2 Sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki

2.1.2.1 Sosiaalipalveluiden järjestäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on tällä hetkellä vielä kuntien tehtävä. Kunnan vastuulla on palveluiden rahoitus ja se, että lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat saatavilla ja että niiden järjestämiseen on riittävät voimavarat.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuusta säädetään vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa. Uudella sosiaalihuoltolailla (1301/2014) kumottiin suurin osa vuoden 1982 sosiaalihuoltolaista, mutta sosiaalihuollon hallintoa ja järjestämistä koskevat vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 2 luvun säännökset jäivät kuitenkin muutamien muiden säännösten lisäksi voimaan uuden sosiaalihuoltolain rinnalla. Kunnalliseen sosiaalihuoltoon sovellettavassa uudessa sosiaalihuoltolaissa säädetään hyvinvoinnin edistämisestä, sosiaalipalveluista, sosiaalihuollon toteuttamisesta, palvelujen laadun varmistamisesta sekä muutoksenhausta sosiaalihuoltoon koskeviin päätöksiin.

Vuoden 1982 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. Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää laissa tarkemmin säädetyin edellytyksin toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Sosiaalityöntekijällä, jonka toimielin on tehtävään 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.

Kunnassa tulee sosiaalihuoltolain mukaan olla sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten. Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuudesta säädetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (817/2015). Laki koskee sekä julkista että yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Nykyinen lastensuojelulaki tuli voimaan 1.1.2008. Lastensuojelun tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, 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. Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen toimielin vastaa kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä.

Lastensuojelulain 12 § velvoittaa kuntia laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman. Vähintään valtuustokausittain laadittavan suunnitelman tulee sisältää muun muassa tiedot lastensuojeluun varattavista voimavaroista ja yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä. Yhteistyö on tärkeää, sillä lastensuojelun tarpeeseen vaikuttavat olennaisesti muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä esimerkiksi koulunkäynnin tuen toimivuus ja saatavuus. Muiden palvelujen riittämättömyys tai saavuttamattomuus voivat johtaa lasten ja perheiden ongelmien monimutkaistumiseen ja lastensuojelun palvelutarpeen lisääntymiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Tasavallan presidentti on vahvistanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevat lait 29.6.2021. Uudistuksen voimaantulolaki (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulolaki 616/2021; HE 241/2020) tuli voimaan 1.7.2021, jolloin myös hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä ja oikeushenkilöinä perustettiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, mukaan lukien lastensuojelupalvelut, järjestämisvastuu siirtyy kuitenkin vasta vuodesta 2023 lukien hyvinvointialueiden vastuulle. Hyvinvointialueet muodostuvat pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunta jakautuu neljään hyvinvointialueeseen ja näiden lisäksi palveluja järjestää Helsingin kaupunki. Lisäksi HUS-yhtymällä on laissa säädetyt ja HUS-järjestämissopimuksessa sovitut erikoissairaanhoidon liittyvien tehtävien järjestämisvastuu. Väliaikaiset valmistelutoimielimet valmistelevat hyvinvointialueiden toimintaa.

2.1.2.2 Lastensuojelun keskeiset periaatteet

Lastensuojelu lähtee lapsen tarpeista, ja *lapsen edun* turvaaminen on sen tärkein periaate. Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapsilähtöistä toimintaa. Lastensuojelussa jokainen lasta koskeva päätös tai ratkaisu on tehtävä niin, että se on perusteltu lapsen näkökulmasta. Lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa lapselle nimetty sosiaalityöntekijä valvoo lapsen edun toteutumista.

Koko perheen ja vanhempien tukeminen on toinen keskeinen lastensuojelun periaate. Vanhemmilla ja muilla huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista, ja heidän tulee toimia lapsen edun periaatteen mukaisesti. Lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten on tuettava ja autettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä kasvatustehtävässä. Lastensuojelulla on velvollisuus ja viimesijainen vastuu huolehtia lapsen hyvinvoinnista, mikäli lapselle ei voida perheessä taata riittävää turvaa ja oikeuksien toteutumista. Perhe-elämän kunnioittaminen on yksi lastensuojelun kantavia periaatteita sijaishuollossakin. Huostaanotetun lapsen kohdalla on pääsääntöisesti pidettävä tavoitteena biologisen perheen jälleenyhdistämistä.

Kolmas periaate on *osallisuus*, mikä tarkoittaa mahdollisuutta olla mukana itselle merkityksellisten ja omaan elämään vaikuttavien asioiden hoitamisessa. Sekä vanhempien että lasten osallistumista niin itseä koskevaan työskentelyyn kuin päätöksentekoon tulee tukea. Asiakkailta on oltava tieto heitä koskevista oikeuksista, jotta he voivat käyttää niitä ja hakea tarvittaessa muutosta heitä koskeviin päätöksiin. Lastensuojelussa on huolehdittava erityisesti siitä, että lasten näkemykset tulevat kuulluiksi ja ne otetaan huomioon. Lapsella on oikeus ilmaista tai olla ilmaiseematta mielipiteensä itseään koskevassa asiassa. Viranomaisella on aina velvollisuus ottaa mielipide ja toivomukset huomioon lapsen asiaa hoidettaessa ja päätöksiä tehtäessä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti lastensuojelun tulee huolehtia siitä, että kaikille lapsille turvataan tasa-arvoiset elämisen ja kehittymisen mahdollisuudet. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastavasti. Lasten oikeudet kuuluvat yhtäläisinä kaikille lapsille heidän perheoikeudellisesta asemastaan ja sosiaalisesta tai etnisestä taustastaan riippumatta. Ikä, sukupuoli, äidinkieli, kulttuuri-tausta ja uskonto tulee ottaa huomioon yksilöllisesti.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen käyttämien auttamiskeinojen tulee olla oikeassa suhteessa asiakkaan auttamisen tavoitteisiin. Lastensuojelu toimii tuen ja kontrollin välimaastossa: liioitellun voimakkaita keinoja ei saa käyttää, mutta keinojen tulee toisaalta olla sellaisia, että ne tuovat riittävää tukea ja apua asiakkaalle. Perheen sisäisiin asioihin ei tule puuttua liian herkästi; silti avun tarpeessa oleva perhe ja lapsi on kyettävä tunnistamaan riittävän ajoissa.

Suunnitelmallisuuden periaate tarkoittaa ensinnäkin sitä, että lastensuojelussa tarvittavia palveluja on saatavilla ja ne on toteutettu asiakkaiden tarpeista lähtien. Kunnan velvollisuutena on vastata tästä tehtävästä. Toiseksi se tarkoittaa, että lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun työprosessi niin avo-, sijais- kuin jälkihuollossa perustuu aina yksityiskohtaiseen asiakassuunnitelmaan sekä sen toistuvaan seurantaan ja arviointiin.

Lastensuojelun palvelujen tulee olla *oikea-aikaisia*. Niiden tulee vastata mielekkäällä tavalla lapsen ja perheen tarpeisiin, toimia koordinoitusti sekä turvata lapsen edun toteutuminen. Lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa on käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, ellei lapsen etu muuta vaadi. Kun lapsi tarvitsee sijaishuoltoa ja se on hänen etunsa mukaista, sitä on järjestettävä viivytyksettä lapselle parhaiten soveltuvalla tavalla.

Lastensuojelun laatusuosituksessa lastensuojelutyötä ohjaaviksi periaatteiksi on määritelty myös *vuorovaikutus, ammattihenkilöstön työn laatu sekä vastuulliset päätökset ja toimintakulttuuri*.

2.1.2.3 Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu

Lastensuojelulain 4 a §:ssä säädetään lapsen oikeudesta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin. Lastensuojelun on turvattava lapsen hyvä hoito ja kasvatus lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito sekä lapsen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin siten kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 1 §:ssä säädetään.

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua järjestetään avo-, sijais- ja jälkihuoltona. Lastensuojelun 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 ja ehkäistä kodin ulkopuolisten sijoitusten tarvetta silloin, kun sen on lapsen yksilöllinen etu huomioiden perusteltua. Avohuollon tukitoimia täytyy järjestää viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu ja ne toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa. Tukitoimet ovat suunnitelmallisia ja niiden sisältö määritetään yhdessä lapsen ja hänestä huolta pitävien aikuisten kanssa lapsen asiakassuunnitelmassa. Tukitoimia voivat olla esimerkiksi tehostettu perhetyö tai perhekuntoutus. Lapsi voidaan myös lyhytaikaisesti sijoittaa avohuollon tukitoimena.

Sijaishuollon perusteena voi olla lapsen terveyden ja kehityksen vakava vaarantuminen lapsen huolenpidossa tai muissa kasvuolosuhteissa olevien puutteiden vuoksi. Lisäksi perusteena voi olla lapsen päihteiden käyttö, rikollinen teko, jota ei ole pidettävä vähäisenä, tai muu vastaava

käyttäytyminen, joka vaarantaa vakavasti lapsen terveyttä tai kehitystä. Suhteellisuusvaatimus kuitenkin edellyttää, että huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan ryhtyä vain, jos avohuollon toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai ne eivät ole lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia ja sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Lastensuojelulaki sisältää säännökset myös lapsen sijoittamisesta väliaikaisesti vanhempansa tai muun huoltajansa hoidettavaksi ja kasvatettavaksi sekä vankeusrangautustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhempansa hoidettavaksi ja kasvatettavaksi vankilan perheosastolle.

Sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavan jälkihuollon asiakkaista enemmistö on täysi-ikäisiä. Lastensuojelulain mukaan jälkihuoltoa on kuitenkin järjestettävä aina sijaishuollon ja pitkäaikaisen avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen lapsesta riippumatta. Lastensuojelulain 13 b §:n säännös lapsen asioista vastaavasta sosiaalityöntekijästä koskee vain 0–17-vuotiaita lapsia. Täysi-ikäistyneen jälkihuollossa olevan nuoren asioita voi hoitaa sosiaalityöntekijä tai muu sosiaalihuollon ammattihenkilö. Täysi-ikäistyneiden nuorten jälkihuollollisiin tarpeisiin vastataan osittain erilaisin keinoin kuin lasten. Esimerkiksi sijaishuoltoon liittyvää päätöksentekoa ja vastuuta ei ole täysi-ikäistyneiden nuorten asioita hoitavilla ammattilaisilla.

2.1.2.4 Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asema ja tehtävät

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeinen tehtävä on olla lapsen puolella ja lasta varten koko lapsen asiakasprosessin ajan. Sijaishuollossa olevalle lapselle hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä on merkityksellinen henkilö, koska sosiaalityöntekijä voi päättää lapsen sijaishuollon toteuttamisesta ja hän valvoo lapsen edun toteutumista. Lapsen näkökulmasta katsottuna sosiaalityöntekijöiden kohtuuton asiakasmäärä näkyy muun muassa tavoittamattomuutena tai pahimmillaan lapsi ei lainkaan tiedä, kuka hänen asioistaan vastaa ja keneen lapsi voi olla yhteydessä omissa asioissaan. Erityisesti lapset ovat kokeneet sosiaalityöntekijöiden suuren vaihtuvuuden kielteiset vaikutukset. Lapset ovat kokeneet, että heidän asioistaan päätetään heidän tilanteitaan ja mielipiteitään huomioimatta, koska sosiaalityöntekijöillä ei ole aikaa luoda suhdetta tai tutustua heihin.

Sosiaalialan ammattihenkilöltä edellytetään alan hyväksyttyä koulutusta, häntä valvotaan ja häneltä odotetaan oman osaamisensa päivittämistä sekä jatkuvaa kehittämistä. Näiden lisäksi tarvitaan myös vankkaa eettistä osaamista. Lain lisäksi lastensuojelun sosiaalityötä ohjaavat ammattieettiset periaatteet. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee esimerkiksi omista arvoistaan riippumatta kunnioittaa asiakkaan ja hänen perheensä oikeutta tehdä omia valintoja edellyttäen etteivät nämä uhkaa lapsen turvallista kasvua ja kehitystä.¹⁶

Lapsen asiakkuus lastensuojelussa alkaa lastensuojelulain 27 §:n mukaisesti, kun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään ja 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

¹⁶ Arki, arvot ja etiikka – sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. 2017. Talentia.

muutoin annetaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Lastensuojelun asiakkuuden aikana tapahtuvassa päätöksenteossa keskeisessä asemassa ovat lastensuojelulain 13 §:n ja 13 b §:n mukaisesti määräytyvät viranhaltijat. Lastensuojelulain 13 b §:ssä edellytetään, että jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle nimetään hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö. Valvira myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia laillistettuna ammattihenkilönä henkilölle, joka on suorittanut Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Lastensuojelua toteuttavat keskeisesti sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat yhdessä muiden ammattilaisten kanssa. Lastensuojelulaissa on kuitenkin rajattu tietyt tehtävät ja toimenpiteet yksinomaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäväksi, eikä niitä voi siirtää esimerkiksi sosionomi AMK -tutkinnon suorittaneelle ammattihenkilölle.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämä virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä käyttää päätöksentekovaltaa asioissa, jotka koskevat 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen lopettamista. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi määräyksen perusteella käyttää päätösvaltaa mainituissa asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, joka täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset tai johtavan viranhaltijan määräämä muu virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä tekee päätöksen asioissa, jotka koskevat tämän lain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista, 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista ja 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lopettamista. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija tekee myös 28 §:ssä tarkoitettun lapsen tutkimusta ja 43 §:n 2 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen.

Pykälän 3 momentissa puolestaan säädetään, että edellä 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa viranhaltijan tulee olla muu kuin 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Viranhaltija, joka on tehnyt 38 §:n 1 momentin mukaisen kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen, ei voi tehdä kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevaa päätöstä. Pykälän 4 momentti sisältää informatiivisen viittauksen lain 11 lukuun, jossa säädetään rajoituksista ja rajoitustoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta.

Sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tehtävä on keskeinen suhteessa lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään. Kuten edellä on kuvattu, jotkin lastensuojelun päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tai hänen määräämänsä muu virkasuhteinen sosiaalityöntekijä vahvistaa päätökset lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Asian valmistelu edellyttää lapsen yksilöllisen tilanteen tuntemusta ja joisain päätöksissä muun muassa kuulemisten järjestämistä.

Lastensuojelun sosiaalityön tiedolliset osaamisvaatimukset ovat laajat. Sosiaalityöntekijöiden on tunnettava lapsen oikeudet ja kyettävä pitämään lapsen etu keskiössä työskentelyn kaikissa vaiheissa. Heillä on oltava monipuolista tietoa lapsen kehityksestä, psyykkisistä häiriöistä ja traumaista sekä lapsen kehityksen riski- ja suojaavista tekijöistä. Sosiaalityössä tarvitaan myös ymmärrystä eriarvoisuuden vaikutuksista lapsiin ja perheisiin sekä kykyä huomioida näitä nä-

kökulmia työskentelyssä. Sosiaalityöntekijöiden on tunnettava laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden lasten ja perheiden kannalta keskeisten palveluiden verkosto ja osattava toimia yhteistyössä eri alojen asiantuntijoiden kanssa.

Keskeisiä asiakastyön taitoja lastensuojelussa ovat vuorovaikutustaidot, joiden avulla luodaan luottamuksellinen ja vastavuoroinen asiakassuhde lapsen ja hänen perheensä kanssa. Sosiaalityöntekijöiden on myös kyettävä refleктоimaan sekä lapsen tilannetta että omaa ja tiiminsä työtä ja kyettävä oppimaan jatkuvasti uutta. Työntekijöiden on kyettävä kohtaamaan erilaisuutta ja työskentelemään eri kulttuureista tulevien kanssa.

Lastensuojelun ja lapsen oikeuksien juridisen osaamisen, lapsen kasvuun ja kehitykseen vaikuttavien tekijöiden tuntemuksen sekä reflektiivisten taitojen lisäksi hallinnollinen osaaminen on tärkeää. Lastensuojelulain mukaisen asian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan lastensuojelulain säännösten ohella hallintolakia (434/2003) ja muita hallinnon yleislakeja. Sosiaalityöntekijän on tunnettava hyvän hallintomenettelyn periaatteet ja osattava toimia läpinäkyvästi suhteessa asiakkaisiin. Työtä ohjaavat lait ja säädökset on tunnettava hyvin, ja lastensuojelun päätöksenteossa on otettava huomioon asianosaisten oikeusturva. Hallintolain 31 § 1 momentti edellyttää, että viranomaisen huolehtii asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen kohdalla tämä huolehtimisvelvollisuus on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä.

Erityisesti sijaishuoltoa järjestettäessä ja lapsen huostaanoton valmistelun yhteydessä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän juridisen osaamisen ja laajojen tiedollisten osaamisvaatimusten merkitys korostuu. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on vastuu arvioida huostaanoton edellytyksiä ja järjestää lapselle hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaava sijaishuolto. Lapsen kasvatustehtävän ottaminen yhteiskunnan tehtäväksi on merkittävä vastuu, joka edellyttää tiivistä työskentelyä lapsen ja hänen läheistensä kanssa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valmistelee lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian. Valmistelutyön tukena tulee olla käytettävissä oikeudellista asiantuntemusta ja muuta lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavaa asiantuntemusta, kuten moniammatillinen asiantuntijaryhmä. Mikäli 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, päätöstä ei voida tehdä sosiaalitoimessa. Tällöin sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä muu viranhaltija tekee hallinto-oikeudelle hakemuksen huostaanotosta. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valmistelee hakemuksen.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu myös rakenteellinen sosiaalityö, josta säädetään sosiaalihuoltolain 7 §:ssä. Rakenteellisella sosiaalityöllä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden on huolehdittava lasten ja perheiden sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu lastensuojelun asiakastyöhön perustuvan tiedon ja toimenpide-ehtotuksien tuottamista asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä, palvelujärjestelmän toimivuudesta sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämistä. Lisäksi tärkeää on yhteistyö kunnan muiden toimialojen sekä yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallisen sosiaalityön sekä muun palvelu- ja tukivalikoiman kehittämiseksi.

HE 170/2021 vp

Taulukko 2. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävät ja velvoitteet

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvoite ja tosiasiallinen toiminta	Lastensuojelulaki	Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteleva tai tekemä päätös tai muu asiakirja
Valvoo lapsen tiedollisia oikeuksia antamalla lapselle hänen ikä- ja kehitystasonsa huomioiden tietoa asiakkuudesta sekä omasta ja perheen tilanteesta sekä huostaanoton tilanteissa siitä, miksi hänet on otettu huostaan.	5 § 20 § 53 §	
Valvoo lapsen edun toteutumista, avustaa lasta ja nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjaa lasta tai nuorta oikeusavun piiriin ja huolehtia siitä, että lapselle haetaan tarvittaessa edunvalvojaa.	24 §	
Vastaa asiakkuuden alkamisen edellytysten arvioinnista. Valvoo ja arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Lisäksi sosiaalityöntekijän tulee valvoa lapsen oikeutta lastensuojeluun ja vastata lastensuojelulain mukaisten palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä.	26 § 27 §	Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen tai ratkaisu siitä, että se ei ala
Vastaa lapsen osallisuudesta tapaamalla lasta, perehtymällä riittävästi ja tarvittavassa laajuudessa lapsen elämäntilanteeseen. Valvoo lapsen etua tapaamalla lasta ja selvittämällä lapsen ajatuksia omaan tilanteeseensa.	29 § 53 §	
Vastaa lapsen asiakassuunnitelman laatimisesta sekä vastaa siihen perustuvista välttämättömistä palveluista. Vastaa muutostyöstä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa sekä laatii huostaan otetun lapsen vanhemmille erillisen asiakassuunnitelman. Osallistuu hoito- ja kasvatussuunnitelman valmisteluun.	30 § 30a §	Lapsen asiakassuunnitelma Vanhemman asiakassuunnitelma
Vastaa lapsen läheisverkoston kartoittamisesta ja vastaa monitoimijaisen (mukaan lukien läheiset ja muut ammattilaiset) yhteistyön tekemisestä, muun muassa järjestämällä neuvotteluja lapsen asiassa.	31 § 32 §	

HE 170/2021 vp

Kirjaa lasta ja hänen perhettään ja asiakkuuttaan koskevat tiedot lapsen asiakirjoihin.	33 §	
Valvoo, tukee ja auttaa lasta sekä hänen läheisiään lapsen kasvatustehtävässä ja ongelmatilanteiden selvittelyssä sosiaalityöllä ja voi päättää avohuollon tukitoimista, avohuollon sijoituksesta tai kiireellisistä avohuollon tukitoimista. Voi päättää yhdessä perheen kanssa palveluiden toteutustavasta ja sisälöstä.	36 § 37 § 37b §	Voi päättää avohuollon tukitoimista Voi päättää lastensuojelun avohuollon sijoituksesta Voi päättää lapsen sijoittamisesta avohuollon tukitoimena vanhempiensa kanssa vankilaan
Voi päättää (edellyttää kunnan toimivaltapäätöstä) lapsen kiireellisen sijoituksen tarpeesta sen kautta, kohdistuuko lapseen tai hänen kasvuolosuhteisiinsa välitöntä vaaraa. Kiireelliseen sijoitukseen johtaneiden syiden eteen tehtävä muutostyöskentely.	38 § 39 §	Voi päättää lapsen kiireellisestä sijoituksesta Voi päättää lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta Voi päättää lapsen kiireellisen sijoituksen lopettamisesta, jos sijoitus raukeaa määräajan päättymisen vuoksi Voi päättää lapsen kiireellisen sijoituksen lopettamisesta, jos perusteena muu kuin kiireellisen sijoituksen raukeaminen määräajan päättymisen johdosta Kuulemisasiakirjat
Valmistelee lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevat asiat (edellyttää laajaa verkostotyötä ja juridista asiantuntemusta).	41 § 43 §	Valmistelee päätöksen suostumukseen perustuvasta huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta Valmistelee huostaanottohakemuksen hallinto-oikeudelle Kuulemisasiakirjat
Valmistelee lapsen edun mukaista sijaishuollon järjestämistä, huomioiden lapsen yksilöllinen tilanne, yhteistyöverkoston ja asiaosaisten mielipiteet ja toiveet sekä muun muassa perheen kulttuurilliset erityistekijät. Valvoo lapsen edun mukaisen sijaishuollon ja sijaishuoltopaikan järjestymistä ja tarvittaessa valmistelee lapsen sijaishuoltopaikan muutoksen.	43 §	Valmistelee päätöksen sijaishuoltopaikan muuttamisesta Kuulemisasiakirjat
Osallistuu huostassapidon jatkamisen ja perheen jälleenyhdistämisen edellytysten arvi-	47 §	Valmistelee päätöksen lapsen huostassapidon lopettamisesta Kuulemisasiakirjat

HE 170/2021 vp

ointiin ja valmistelee huostassapidon lopettamista koskevan päätöksen. Huostassapidon jatkamisen arvioinnin ja perheen jälleen yhdistämisen edellytyksiä arvioidaan vähintään asiakassuunnitelmien yhteydessä.		
Valvoo lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ja tilanteen vaatiessa valmistelee päätöksen rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhteyttä haluamiinsa ihmisiin ja läheisiin yhteydenpidon rajoituspäätöksellä. Valvoo lapsen etua sijaishuoltopaikan toteuttamien rajoitustoimenpiteiden yhteydessä. Valvoo rajoitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja laajuutta sekä suunnittelee toimia rajoitusten ennaltaehkäisemiseksi.	63 §	Valmistelee päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta
Valvoo lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ja tilanteen vaatiessa päättää aineiden ja esineiden haltuunotosta tai lähetysten luovuttamatta jättämisestä. Valvoo lapsen etua sijaishuoltopaikan toteuttamien rajoitustoimenpiteiden yhteydessä. Valvoo rajoitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja laajuutta sekä suunnittelee toimia rajoitusten ennaltaehkäisemiseksi.	65 § 67 §	Päätös aineiden ja esineiden haltuunotosta Päätös lähetysten luovuttamatta jättämisestä
Valvoo lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ja tilanteen vaatiessa päättää rajoittaa lapsen liikkumavapautta. Valvoo lapsen etua sijaishuoltopaikan toteuttamien rajoitustoimenpiteiden yhteydessä. Valvoo rajoitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja laajuutta sekä suunnittelee toimia rajoitusten ennaltaehkäisemiseksi	69 §	Päätää lapsen liikkumisvapauden rajoittamisesta, muuttamisesta, jatkamisesta ja lopettamisesta
Valvoo lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ja eristämisen tarvetta. Valvoo lapsen etua sijaishuoltopaikan toteuttamien rajoitustoimenpiteiden yhteydessä. Valvoo rajoitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja laajuutta sekä suunnittelee toimia rajoitusten ennaltaehkäisemiseksi.	70 §	
Valmistelee päätöksen erityisen huolenpidon järjestämisestä. Arvioi erityisen huolenpidon järjestämisen edellytyksiä, mikäli lapsen yksilöllinen etu sitä vaatii ja järjestää lapselle	72 §	Valmistelee päätöksen erityisen huolenpidon järjestämisestä

HE 170/2021 vp

moniammatillinen arvio erityisen huolenpidon tarpeesta. Valvoo erityisen huolenpidon toimeenpanoa.		
Voi päättää lapselle järjestettävistä jälkihuollon tukitoimista ja vastaa yhteistyöstä lapsen, hänen läheistensä ja yhteistyöverkostojen kanssa. Valvoo lapsen oikeutta jälkihuollon tukitoimiin ja vastaa jälkihuoltosuunnitelman kirjaamisesta. Valvoo lapsen jälkihuoltovarojen kertymistä ja käyttämistä.	75 § 76 § 77 §	Voi päättää lastensuojelun jälkihuollosta (jälkihuollon järjestäminen lapselle, jälkihuollon järjestäminen nuorelle, vanhemman tai muun henkilön jälkihuollollinen tukeminen) Voi päättää itsenäistymisvarojen maksamisesta
Hyväksyy tai hylkää yksityiset sijoitukset perheytymällä riittävällä laajuudella lapsen ja hänestä huoltapitävien aikuisten tilanteeseen ja mielipiteisiin.	81 §	Päätös yksityisen sijoituksen hyväksymisestä (myös kielteiset päätökset)

Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on merkittävä vastuu valvoa lapsen etua ja edistää lapsen oikeuksia. Lapsen edun määrittely ja lapsen edun mukaisten ratkaisujen tekeminen edellyttävät, että sosiaalityöntekijällä on oltava paitsi laajaa osaamista, myös riittävästi aikaa tutustua lapseen ja hänen asioihinsa.

2.1.2.5 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa

Kunnilla on mahdollisuus organisoida lastensuojelun toiminta eri tavoin. Niiden erilaisia tapoja organisoida lastensuojelun sosiaalityötä voidaan kuvata kolmen erilaisen mallin kautta, mutta käytännön sovellukset voivat tosiasiallisesti olla näiden mallien välimuotoja. Etenkin isommissa kunnissa toteutetaan eriytettyä lastensuojelun sosiaalityötä. Keskisuurissa ja pienemmissä kunnissa se on usein joko yhdenmukista lastensuojelun sosiaalityötä tai yhdenmukista sosiaalityötä.

Osassa kuntia lastensuojelun sosiaalityö on organisoitu lastensuojelulaissa säädettyjen tehtävien mukaisesti niin, että sosiaalityöntekijät erikoistuvat tiettyyn lastensuojelun osa-alueeseen. Lastensuojelun sosiaalityö on voitu järjestää eriyttämällä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun vaiheita esimerkiksi jakamalla lastensuojelun prosessin mukaisesti avo-, sijais- ja jälkihuollon vaiheisiin. Palvelutarpeen arviointi ja sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ovat tässä organisointimallissa usein erillisissä yksiköissä.

Lastensuojelu on voitu organisoida myös niin kutsutuksi yhdenmukiseksi lastensuojelun sosiaalityöksi. Tässä mallissa lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun työntekijät tekevät avo-, sijais- ja jälkihuollon aikaista sosiaalityötä. Palvelutarpeen arviointi ja sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut on tässäkin mallissa eriytetty lastensuojelusta, mutta muutoin koko lastensuojelun prosessi on saman lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulla.

Erityisesti pienemmissä kunnissa yhdenmukista sosiaalityötä voi kattaa lastensuojelun lisäksi muitakin sosiaalipalveluja. Tällöin lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voi olla lastensuojelun asiakkaiden lisäksi vastuullaan muidenkin palveluiden asiakkaita (työikäisten palvelut, vanhuspalvelut yms.).

2.1.2.6 Työturvallisuus ja -hyvinvointi

Sosiaali- ja terveysala on toimialana riskialtis. Toimialakohtainen kokonaistarkastelu työtapa-
turmatilastoinnissa on haastavaa, sillä toimiala jakautuu tilastoinnissa useammalle päätoimi-
alalle. Toimialan tapaturmataajuus on silti noussut tasaisesti ja ylitti vuonna 2013 kaikkien toi-
mialojen keskimääräisen taajuustason. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaisille sattuu vuosittain
noin 200–300 työtapa- ja ammattitautivakuutuksesta korvattua pahoinpitelyä. Määrästä ei
voida yksilöidä, miten tapaturmat jakautuvat sosiaalialan ammattikunnan tai -nimikkeiden kes-
ken.

Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan sen 2 §:n mukaan työsopimuksen perusteella teh-
tävään työhön ja virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa
tehtävään työhön. Työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta säädetään lain 8 §:ssä, jonka
mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden tur-
vallisuudesta ja terveydestä työssä. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät joutuvat kohtaamaan
työssään uhkatilanteita, joihin voi sisältyä fyysistä, psyykkistä tai muunlaista väkivaltaa tai sen
uhkaa. Työturvallisuuslain 27 § velvoittaa työnantajan erityisiin toimenpiteisiin väkivallan uhan
torjumiseksi. Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on järjestet-
tävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan enna-
kolta. Tällöin työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asian-
mukaiset turvallisuusjärjestelyt sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen.

Työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n mukaan työnantajan järjestettäväksi säädettyyn työ-
terveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisesti muun muassa työn ja työ-
olosuhteiden terveellisyyden ja turvallisuuden selvittäminen ja arviointi toistuvien työpaikka-
käynnein ja muita työterveyshuollon menetelmiä käyttäen ottaen huomioon työn kuormittavuus,
työjärjestelyt sekä tapaturma- ja väkivaltavaara samoin kuin näiden tekijöiden huomioon otta-
minen työtä, työmenetelmiä ja työtiloja suunniteltaessa sekä työolosuhteiden muutostilanteissa.

2.1.2.7 Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta

Sosiaalihuollon valvontaviranomaisina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston
oikeuskansleri ylimpinä laillisuusvalvojina, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
(Valvira), aluehallintovirastot ja kunnat. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumista
turvaa myös sosiaaliasiamiesjärjestelmä.

Ilmoitus- ja lupamenettelyissä on kysymys viranomaisen harjoittamasta etukäteisvalvonnasta.
Muita etukäteisvalvonnan ja ohjauksen keinoja ovat muun muassa viestintä, resurssiohjaus (val-
tionavustukset), informaatio-ohjaus, ohjaus- ja tarkastuskäynnit, neuvonta, koulutus ja konsul-
taatio. Jälkikäteisvalvonta perustuu pääosin valvontaviranomaisille tehtyihin kanteluihin ja
muihin ilmoituksiin havaituista epäkohdista. Ulkopuolisiin aloitteisiin perustuvan valvonnan li-
säksi valvontaviranomaisten toimesta suoritetaan myös oma-aloitteista valvontaa tarkastusten
ja erilaisten selvitysten muodossa.

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasia-
miehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkis-
yhteisöjen työntekijät ja muutkin hoitaessaan julkista tehtävää noudattavat lakia ja täyttävät vel-
vollisuutensa. Keskeisenä valvonnan kohteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivallasta ja valvontavastuusta säädetään tarkemmin eduskun-
nan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista anne-

tussa laissa (193/2000). Sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies toteuttavat valvontaa käsittelemällä heille osoitettuja kirjallisia kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Molemmilla on oikeus suorittaa oma-aloitteisia tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisenä tehtävänä on toimittaa tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua.

Muiden sosiaalihuoltoa valvovien viranomaisten toimivallasta säädetään useissa eri laeissa. Julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Käytännössä ministeriön ohjaustoimintaan kuuluvat uuden lainsäädännön valmistelun lisäksi muun muassa lainsäädännöstä tiedottaminen ja koulutus sekä joissakin tapauksissa suositusten ja oppaiden laatiminen palvelujen järjestäjille ja tuottajille. Ministeriö ohjaa alaisiaan virastoja ja laitoksia myös tulossopimuksin.

Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena keskusvirastona aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Valvira ohjaa ja valvoo julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, tai asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Valviralle kuuluu myös useita muita erikseen säädettyjä sosiaalihuoltoon liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä.

Aluehallintovirastolle kuuluu julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Aluehallintovirastojen tehtävistä ja toimivallasta sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa säädetään paitsi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa laeissa, myös aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja kuntalaissa. Valvonta on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muun muassa palvelujen saatavuuden ja kunnan järjestämisvelvoitteen toteutumisen valvontaan sekä laissa säädettyjen menettelysääntösten noudattamisen valvontaan. Laillisuusvalvonnan rinnalla arvioidaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja laatua.

Valvira ja aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaalihuoltoa informaatio-ohjauksen ja muun etukäteisvalvonnan keinoin sekä jälkikäteisvalvontana. Sosiaalihuollon valvontaa toteutetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön ja valvontaviranomaisten välisiin tulossopimuksiin kirjattujen valvontatavoitteiden mukaisesti suunnitelmallisesti. Suunnitelmallista valvontaa varten laaditaan yleensä valvontaohjelma, jossa määritellään valvonnan kriteerit, menettelytavat ja työnjako.

Kunnalla on ensisijainen vastuu järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laillisuudesta, laadusta ja asianmukaisuudesta. Kunnanvaltuuston valitsevat sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa ja kansanterveyslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettut monijäseniset toimielimet valvovat alaistensa viranhaltijoiden ja muun kunnallisen henkilöstön toimintaa. Kunnan ja kuntayhtymän omat toimintayksiköt vastaavat ensisijaisesti itse tuottamiensa palvelujen asianmukaisuudesta. Hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnalla ja kuntayhtymällä on velvollisuus varmistua siitä, että hankittavat palvelut vastaavat samaa tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Lisäksi yksityisillä palvelujen tuottajilla on vastuu antamiensa palvelujen laadusta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 § ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 6 § velvoittavat niitä huolehtimaan omavalvonnan järjestämisestä. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma.

Sosiaalihuoltolain viidennessä luvussa säädetään palvelujen laadun varmistamisesta. Mainitun lain 47 §:n mukaan 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 kerättävän palautteen perusteella. Omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Aluehallintoviraston tehtävänä on arvioida kunnallisten peruspalvelujen alueellista saatavuutta. Aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Jos kunta tai kuntayhtymä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiesten tehtävänä on toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi muun muassa neuvomalla ja tiedottamalla sekä avustamalla asiakkaita muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on lisäksi seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaalihuoltoa valvovien viranomaisten ohella sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisilla sosiaaliasiamiesjärjestelmällä sekä muistutusmenettelyllä on tärkeä rooli sosiaalihuollon tosiasiallisessa valvonnassa. Valvontaa toteutetaan muistutuksen ohella myös toisen jälkikäteisen keinon eli kantelun kautta. Lasta tulee auttaa muistutuksen tai kantelun tekemisessä sosiaalitoimeen, aluehallintovirastoon, Valviraan tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvonnasta säädetään laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015). Aluehallintovirastot ja Valvira valvovat näiden ammattihenkilöiden toimintaa sekä julkisessa että yksityisessä sosiaalihuollossa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä arvioidaan parhaillaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevaa sääntelyä. Asian taustalla on aiempi hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp), joka raukesi maaliskuussa 2019. Tavoitteena on arvioida valvonnan sääntelyn selkeyttä ja uudistamistarpeita.

2.1.3 Nykytilan arviointi

2.1.3.1 Lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen

Tutkimustieto osoittaa, että lastensuojelun asiakkaana olevien lasten hyvinvointia ja osallisuuden kokemusta lisäävät työntekijöiden pysyvyys ja aika, joka heillä on käytettävissään kunkin lapsen asiassa¹⁷. Lastensuojelun sosiaalityöntekijällä voi kuitenkin olla vastuullaan kohtuuttoman suuri määrä asiakkaita, jolloin aikaa ei jää lapseen ja hänen olosuhteisiinsa tutustumiseen riittävällä laajuudella ja ratkaisut joudutaan tekemään ohuin perustein. Tilanne on lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin ongelmallinen. Lastensuojelussa työskentelevien

¹⁷ Ikonen, Eriksson, Heino. 2020. Sijoitettujen lasten ja nuorten hyvinvointi ja palvelukokemukset: Kouluterveyskyselyn tuloksia.

sosiaalityöntekijöiden kokemus onkin, että suuret asiakasmäärät aiheuttavat kohtuutonta kuormitusta, joka vaarantaa asiakkaiden saaman palvelun laadun. Korkean asiakasmäärän lisäksi huomiota on kiinnitetty sosiaalityöntekijöiden suureen vaihtuvuuteen, sijaisten puutteeseen, työn organisointiin ja johtamiseen. Alalta pois siirtyvien ammattilaisten määrä on oire lastensuojelun sosiaalityön vetovoiman vähenemisestä ja kohtuuttomasta työkuormasta. Eduskunnan oikeusasiamies on toimintakertomuksessaan¹⁸ huomionnut lastensuojelun nykytilan ja nostanut lastensuojelun puutteet yhdeksi keskeiseksi perus- ja ihmisoikeusongelmaksi Suomessa.

Esimerkiksi sijaishuollossa olevien lasten oikeus hyvään hoitoon ja huolenpitoon vaarantuu nykyisessä tilanteessa, kun sosiaalityöntekijöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa sijaishuollon käytäntöjen lainmukaisuutta. Sijaishuollossa olevien lasten tekemät kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle ovatkin lisääntyneet merkittävästi viime vuosina. Vuonna 2018 eduskunnan oikeusasiamies antoi vain yhden ratkaisun lapsen tekemään kanteluun, mutta vuonna 2019 ratkaisuja annettiin 23 ja vuonna 2020 yhteensä 21. Huomionarvoista on, että 82 prosenttia lasten tekemistä kanteluista johti johonkin eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Annetuissa ratkaisuissa toistuvat seuraavat teemat: 1. Lapsen tarpeiden mukaisen sijaishuollon järjestäminen ja sijaishuollon laatu. 2. Sijaishuollossa olevan lapsen osallistaminen ja tiedollisten oikeuksien turvaaminen. 3. Lapsen sijaishuollon lainmukainen valvonta. 4. Lapsen jälkihuollon järjestäminen ja itsenäistymisvarojen kerryttäminen. Kaikki teemat kytkeytyvät lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävien ympärille, ja erityisesti sijaishuollon valvonta on merkittävä tehtävä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Valvontakäynnit ja sijaishuoltopaikan käytäntöjen selvittäminen vaativat aikaa, ja sosiaalityön resurssi on nykytilassa tähän tehtävään usein riittämätön.¹⁹

Kouluterveyskyselyyn lisättiin asumisjärjestelyihin liittyvä muuttaja vuonna 2017, joka mahdollistaa sijoitettuna asuvien lasten tilanteen tarkastelun. Kysely sisälsi vuonna 2019 erillisen osion sijoitetuille lapsille²⁰. Niiden mukaan sijoitetut lapset voivat keskimäärin muita lapsia huomattavasti huonommin ja kokevat enemmän väkivaltaa asuinpaikassaan. Noin kolmasosa vastaajista koki olonsa turvattomaksi sijaishuoltopaikassa. Sijaishuollossa olevien lasten osallisuus ja mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä on todettu muissakin tutkimuksissa puutteelliseksi. Etenkään kuulluksi tuleminen lasta koskevien päätösten tekemisessä ei toteudu riittävästi²¹. Kouluterveyskysely osoittaa myös, että sijoitetut nuoret kokevat edelleen luvattomia rangaistusmenetelmiä. Samaan viittaavaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastushavainnot.

Lastensuojelulaki asettaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeiseen rooliin lapsen oikeusturvan ja hyvinvointia tukevan kohtelun valvojana. Lastensuojelun asiakkuuden kokeneet lapset ja aikuiset kokemusasiantuntijat kertovat, että he ovat usein jääneet yksin, kun heidän asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijään ei ole ollut yhteyttä tai he eivät ole edes tienneet, kuka heidän asioitaan hoitaa. Kouluterveyskyselyyn vuonna 2019 vastanneista, sijaishuollossa

¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

¹⁹ Saastamoinen. 2021. Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018–2020 – Lasten eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien kantelujen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:6.

²⁰ Ikonen, Eriksson, Heino. 2019. Sijoitettujen lasten ja nuorten hyvinvointi ja palvelukokemukset. Kouluterveyskyselyn tuloksia. THL työpapereita 35/2020.

²¹ Laakso. 2019. "Ne näki musta": Huostassa olevien lasten hyvinvointi ja sijaishuoltoon liittyvät kokemukset. Raportti 1/2019. THL.

olleista lapsista vain seitsemän kymmenestä tiesi, kuka oli heidän sosiaalityöntekijänsä vastaus-hetkellä. Kahden kesken sosiaalityöntekijänsä oli tavannut vain noin puolet lapsista ja nuorista, ja oma sosiaalityöntekijä koettiin etäisenä.²²

Kouluterveyskyselyssä 2019 perusopetuksen 8. ja 9. luokkaa käyvistä, sijaishuollossa olevista lapsista 58 prosenttia kertoi olleensa asiakassuunnitelmanneuvottelussa viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana. Merkittävä osa lapsista ei tiennyt, mikä on asiakassuunnitelma. Lastensuojelulain mukaan jokaisella lastensuojelun asiakkaalla olevalla lapsella on oltava voimassa oleva asiakassuunnitelma, joka tulee tarkistaa vähintään kerran vuodessa.

Monilla lastensuojelun asiakkaana olevilla lapsilla ei ole tukenaan vanhempia tai muitakaan aikuisia. Lapset ja nuoret joutuvat tällöin tilanteeseen, jossa heidän elämänsä radikaalisti vai-kuttavia päätöksiä tekee henkilö, joka ei tunne lasta. Tämä muodostaa riskin lapsen oikeudelle saada oma etunsa etusijalle häntä koskevassa päätöksenteossa sekä oikeudelle tulla kuulluksi. Lapsen edusta ei voi muodostaa luotettavaa käsitystä, jos lapsen mielipidettä ei ole selvitetty²³. Onkin olennaista, että lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitukset asetetaan sellaisiksi, että sosiaalityöntekijällä on riittävästi aikaa valvoa sijoitetun lapsen kohtelua²⁴. Henkilöstömi-toitus vaikuttaa oleellisesti myös avohuollon asiakkaana olevan lapsen oikeuteen saada suojelua ja osallistua omassa asiassaan.

Lastensuojelun sosiaalityön erilaisilla organisointitavoilla on merkitystä lapsen asemaan. Eten-kin isoissa kunnissa käytössä olevan eriytetyn lastensuojelun sosiaalityön etuna on sosiaalityön-tekijöiden osaamisen kohdentuminen tiettyyn lastensuojeluprosessin vaiheeseen, mutta haas-teena ovat asiakkuuden eri vaiheissa vaihtuvat sosiaalityöntekijät. Lapsi voi palvelutarpeen ar-vioinnin jälkeen siirtyä lastensuojelun avohuollon asiakkaaksi, mutta jos lapsi tarvitseekin si-jaishuoltoa, muuttuu lapsen ympärillä kodin ja arjesta vastaavien aikuisten lisäksi myös hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Tämä saattaa vaikuttaa luottamuksen rakentumiseen. Vaarana on myös se, että tietoa hukkuu siirtymien myötä. Eriytetty lastensuojelun sosiaalityö tuottaa siten itsessään sosiaalityöntekijävaihtoja. Lapset pitävät pääasiassa huonona järjestel-mästä johtuvia sosiaalityöntekijävaihdoksia.

Yhdennetyn lastensuojelun sosiaalityön etuna on, että lapsella on lähtökohtaisesti mahdollisuus yhteen ja ideaalitalanteessa samaan pysyvään vastuusosiaalityöntekijään koko lastensuojelun asiakkuuden ajan, vaikka lapsen tarve vaihtuisi avo-, sijais- ja jälkihuollon palveluiden välillä. Myös yhdennetyn sosiaalityön etuna on, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä pysyy mahdollisesti samana koko lastensuojelusiakkuuden ajan aina jälkihuollon päättymiseen asti. Sen varjopuolena on, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee hallita lastensuoje-lupalvelujen ja -lainsäädännön lisäksi muitakin laajoja lainsäädäntö- ja toimintakokonaisuuksia ja ymmärtää eri asiakasryhmien erityispiirteitä ja tarpeita. Lapsen oikeuksien toteutumisen nä-kökulmasta tämä voi tarkoittaa, että hän saattaa jäädä esimerkiksi puutteellisen neuvonnan ja palvelun varaan.

²² Laakso. 2019. "Ne näki musta": Huostassa olevien lasten hyvinvointi ja sijaishuoltoon liittyvät koke-mukset. Raportti 1/2019. THL.

²³ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14. 2013. lapsen oikeudesta saada etunsa ote-tuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta).

²⁴ Laakso. 2019. "Ne näki musta": Huostassa olevien lasten hyvinvointi ja sijaishuoltoon liittyvät koke-mukset. Raportti 1/2019. THL.

Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavasta riippumatta jälkihuollon suunnittelun aloittaminen jo sijaishuollon aikana olisi erityisen tärkeää, jotta jo sijaishuollon aikana kyettäisiin vahvistamaan täysi-ikäisyyttä lähestyvien lasten toimintakykyä ja itsenäistä toimijuutta, tukea opiskelua sekä työelämään siirtymistä ja muuta integroitumista yhteiskuntaan. Onnistunut jälkihuolto vähentää syrjäytymistä ja huono-osaisuuden ylisukupolvisuutta.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen lastensuojelussa

Kielellisten oikeuksien merkitys korostuu lastensuojelun sosiaalityössä, sillä lapsen ja perheen kanssa käsiteltävät asiat ovat usein hyvin henkilökohtaisia ja vaikeasti ilmaistavia. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on usein edellytys muiden perusoikeuksien sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Kielilain (423/2003) mukaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisilta edellytetään, että hallinto toimii ja palvelua annetaan niin suomen kuin ruotsin kielellä. Saamelaisella on saamen kielilain mukaan oikeus käyttää saamen kieltä asioidessaan saamelaisten kotiseutalueen kunnissa ja niissä kuntayhtymissä, johon nämä kunnat kuuluvat. Ensisijaisesti oikeus on pyrittävä turvaamaan saamenkielentaitoisen henkilöstön avulla, mutta myös maksutonta tulkkausta saamen kielelle voidaan hyödyntää. Romaniväestö käyttää viranomaisten kanssa asioidessaan suomen kieltä, mutta romaniväestön kulttuurin tuntemus on tärkeää myös sosiaalihuollon palveluissa.

Kielellisten oikeuksien turvaamiseen voidaan vaikuttaa palveluiden kieliperusteisella suunnittelulla tai keskittämisellä, laatimalla kieliohjelmia, maksamalla kielilisiä sekä järjestämällä kielikursseja henkilöstölle. Esimerkiksi näillä toimenpiteillä voidaan edesauttaa kielellisten oikeuksien toteutumista myös lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen osalta.

Lastensuojelupalvelujen piirissä olevien lasten kieli- ja kulttuuritaustoista ei ole kattavaa tilastotietoa esimerkiksi ruotsinkielisten, saamenkielisten, viittomakielisten tai apuvälineitä kommunikaationsa tueksi tarvitsevien lasten määristä.²⁵ Tarkkaa tietoa ei ole myöskään siitä, kuinka suuri osa lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä toimii työssään ruotsin tai saamen kielellä. Svenska social- och kommunalhögskolan vastaa ruotsinkielisestä sosiaalityön koulutusohjelmasta yhdessä Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kanssa ja aloituspaikkoja on vuosittain noin 30–35. Sosiaalityön ruotsinkielisestä maisteriohjelmasta valmistuu vuosittain noin 10–20 opiskelijaa. Ruotsinkielisiä sosiaalityön opintoja on mahdollista suorittaa myös Vaasassa.

Ruotsinkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rekrytointitilannetta kartoittaneessa selvityksessä todetaan, että kunnissa on paljon vaikeuksia ruotsinkielisten sosiaalityöntekijöiden rekrytoinnissa ja rekrytointi on vaikeaa etenkin pääkaupunkiseudulla ja Itä-Uudellamaalla. Myös pienten kaksikielisten kuntien ruotsinkielisen sosiaalityöntekijän vakanssien täyttämässä on ollut haasteita. Sosiaalityöntekijöiden rekrytointivaikeudet eivät kuitenkaan liity ruotsinkielisen sosiaalityön koulutuksen paikkamääriin, vaan ennen kaikkea sosiaalityöntekijöiden suureen asiakasmäärään liittyvään kuormittavuuteen ja työolosuhteisiin, joiden vuoksi sosiaalityöntekijät hakeutuvat muihin tehtäviin.²⁶

²⁵ Esim. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017, s. 100.

²⁶ Vart försvinner den svenskspråkiga vårdpersonalen? Folktinget 2020.

Kielellisten oikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on jonkin verran tietoa. Ruotsinkielisten sijaishuoltopalvelujen puutteet on tuotu esiin esimerkiksi hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta. Vuoden 2020 kielibarometrissä todetaan, että ruotsinkielistä palvelua on haastavampaa saada, jos asuu kunnassa, jossa ruotsi on vähemmistökieli²⁷. On myös todettu, että lastensuojelun ruotsinkielisten palveluiden kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa²⁸. Ruotsinkielisistä sekä muista vähemmistökieliryhmien lastensuojelupalveluista ja asiakkaista tulisi tuottaa lisää tietoa tarkemman tilannekuvan ja tarvittavien kehittämistoimien muodostamiseksi.

Saamenkielisten palvelujen saatavuutta ja saamelaiden palvelutyytyväisyyttä selvittäneiden tutkimusten ja seurantaraporttien perusteella saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja on riittävästi saatavilla ja palvelujen saatavuus vaihtelee alueittain ja eri saamen kielten osalta.²⁹ Suomi on saanut ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovilta elimiltä ja muilta ihmisoikeusmekanismeilta suosituksia muun muassa koskien tarvetta parantaa saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta. Saamenkielisiä työntekijöitä on sosiaalihuollossa liian vähän, tulkkauspalveluita on tarjolla liian pitkällä viiveellä ja palveluista tiedottaminen on puutteellista. Lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluja on pääosin tarjolla vain suomeksi.

Saamelaiskäräjien mukaan saamelaislasten kielelliset ja kulttuuriin liittyvät oikeudet eivät aina toteudu esimerkiksi sijoituspäätöksiä tehtäessä. Lapsi sijoitetaan usein saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolelle suomenkieliseen ympäristöön, eikä aina pystytä varmistamaan, että hänen oikeutensa kieleen ja kulttuuriin ylläpitämiseen sekä yhteyksien säilyttämiseen omaan sukuunsa ja yhteisönsä tulevat turvatuiksi. Esimerkiksi saamenkielisiä sijaisperheitä on vain vähän saatavilla.³⁰

Viittomakielisten asiakkaiden osalta alueellisissa käytännöissä on epäselvyyttä esimerkiksi siitä, kenen vastuulle viittomakielen tulkin tilaus kuuluu, millaisissa tilanteissa tulkki tulee tilata, ja kuka maksaa tulkkauksesta aiheutuneet kulut. Viranomaisten asenteet viittomakielisten kielellisiä tarpeita kohtaan voivat olla vähätteleviä tai kielteisiä.³¹ Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta mainitaan erityisesti haasteet viittomakielisten huostaan otettujen lasten kielellisten oikeuksien turvaamisessa (kommunikointi lapsen kanssa hänen omalla kielellään, kuten lapsen näkemyksen kuuleminen häntä koskevissa asioissa) ja jatkuva tarve venäjänkielisille suunnattuun omakieliseen tiedottamiseen lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä.³²

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on näin ollen otettava huomioon kansalliskieliä koskevien oikeuksien lisäksi myös muita kieliryhmiä edustavien lasten ja perheiden äidinkieli ja kulttuuri-tausta.

²⁷ Kielibarometri 2020. Oikeusministeriön julkaisuja 2:2021.

²⁸ Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

²⁹ Saamenkielisten palveluiden nykytilakartointi. Saamelaiden lasten, nuorten ja perheiden palvelut. Saamelaiskäräjät 2017.

³⁰ Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

³¹ Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

³² Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017, s. 101.

Tuoreen syntymäkohorttitutkimuksen³³ mukaan kodin ulkopuolelle tehdyt sijoitukset olivat lähes kaksi kertaa yleisempiä lapsilla, joiden vanhemmista toinen tai molemmat ovat syntyneet ulkomailla. Syitä tälle ei ole kyetty yksilöimään, mutta niitä on haettu muun muassa yhteiskuntamme rakenteista, joissa ei kyetä riittävästi huomioimaan kulttuuri- ja kielitekiäjiä, jolloin ulkomaalaistaustaiset perheet jäävät usein tuen ja palveluiden ulkopuolelle. Ilman tukea jäävän perheen ja lapsen tilanne saattaa kärjistyä niin, että tilanne edellyttää lapsen kodin ulkopuolelle sijoittamista. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden henkilöstömitoituksella ei pystytä suoraan vastaamaan tuen ja palveluiden saavutettavuuteen maahanmuuttajaperheiden osalta, mutta sosiaalityöntekijän asiakasmäärää kohtuullistamalla voidaan edistää sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia huomioida perheen yksilöllinen tilanne ja kulttuuri- ja kielitekiäjiä.

2.1.3.2 Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointi

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden hyvinvointi turvaa lapsen edun ja oikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Lastensuojelun sosiaalityö on kuormittunut ennen kaikkea korkean asiakas- ja työmäärän vuoksi, mutta myös sosiaalityöntekijöiden ja erityisesti sijaisten rekrytointiin liittyvien vaikeuksien, työn organisoinnin, työolojen, johtamiseen ja palkitsemiseen liittyvien puutteiden vuoksi. Kunnilla on vaikeuksia saada sosiaalityöntekijöiden vakansseihin päteviä hakijoita, ja lastensuojelussa on puute laillistetuista sosiaalityöntekijöistä. Työn kuormitusta lisäävät myös palvelujärjestelmän toimivuuden haasteet, kuten varhaisen tuen ja ehkäisevän työn riittämättömyys sekä esimerkiksi lasten- ja nuorisopsykiatrian ja perustason mielenterveys- ja päihdepalvelujen huono saatavuus.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kuormitus on yhteydessä sekä heidän työssäjaksamiensa että asiakkaiden oikeusturvan toteutumiseen. Sosiaalityöntekijät ovat ilmaisseet, että lapsille ja heidän perheilleen ei kyetä takaamaan laadukkaita lastensuojelun palveluita. Kuormittuneisuus vaarantaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä työnsä laadukkaasti ja eettisten periaatteiden mukaisesti. Kuormitus vaikuttaa suoraan myös työntekijöiden vaihtuvuuteen, millä on vaikutusta lastensuojelun asiakkaana olevien lasten saamaan tukeen; työntekijöiden vaihtuessa luottamuksellisen suhteen syntyminen työntekijän ja lapsen välillä heikkenee. Sosiaalityöntekijöiden työolosuhteiden ja työssäjaksamisen tueksi on meneillään erilaisia työhyvinvointihankkeita kuten esimerkiksi Työelämän mielenterveysohjelma, jolla lisätään työpaikkojen valmiutta vahvistaa työntekijöiden mielenterveyttä.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kokemus kuormitus, liian suuret asiakasmäärät ja työssä koettu uhka altistavat heitä uupumukselle ja erilaisille työkykyä heikentäville mielenterveyden haasteille.

Lastensuojelun tilaa on tarkasteltu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa³⁴, ja sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää on tarkasteltu muun muassa lastensuojelun laatusuosituksessa ja lastensuojelun nykytilan selvityksissä. Laatusuosituksessa todetaan, että lastensuojelun välittömiin

³³ Kääriälä, Keski-Säntti, Aaltonen, Haikkola, Huotari, Ilmakunnas, Juutinen, Kiilakoski, Merikukka, Pekkarinen, Rask, Ristikari, Salo, Gissler. 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvuympäristönä – Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Raportti 15/2020. THL.

³⁴ Kananoja, Ruuskanen. 2019. Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi: Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4; Malja, Puustinen-Korhonen, Petrelius, Eriksson. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:8.

prosessinhoidollisiin tehtäviin tulisi varata keskimäärin 6 h/kk/lapsi ja aktiivisessa työskentelyvaiheessa asiakkaan henkilökohtaiseen tapaamiseen vähintään 2 h/kk/lapsi. Tällä perusteella voidaan tehdä suuntaa antavia lasten oikeuksia turvaavia työajankäytön kohdistamisen suunnitelmia. Tällöin 7,65 h x 21 työpäivää = 160,65 h, jolloin laatusuosituksen toteutuminen olisi mahdollista tyypillisessä lastensuojelun sosiaalityöntekijän työnkuvassa teoreettisesti noin 26–27 asiakkaalle. Lastensuojelun laatusuosituksen mukaan kohtuullinen asiakasmäärä olisi 25 lasta sosiaalityöntekijää kohden.

2.1.3.3 Lastensuojelun valvonnasta

Eduskunnan oikeusasiamiehen määräyksestä on tehty vuosina 2017–2020 aikana lukuisia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia lastensuojelulaitoksiin. Tarkastukset on tehty pääasiassa vaativalta sijaishuoltoa antaviin yksiköihin, ja niitä on tehty myös useita päiviä kestäväna tarkastuksena. Ratkaisuissa ja tarkastuspöytäkirjoissa on arvioitu myös lapsen sijoittaneen kunnan menettelyä lapsen sijoittajana ja sijoituksen valvojana. Useassa ratkaisussa ja tarkastuspöytäkirjassa on katsottu valvonnan olleen riittämätöntä ja niissä on kiinnitetty huomiota sijoittajakunnan lastensuojelulain mukaiseen velvollisuuteen valvoa lapsen sijoitusta sekä lapsen sosiaalityöntekijän tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valvoa lapsen etua ja selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.

Esimerkiksi äidin kanteluun annetussa ratkaisussa (EOAK/3473/2017) todettiin, että kunnan sosiaalitoimi ei huolehtinut lastensuojelulaisista säädetystä tehtävistään laissa edellytetysti. Kantelu koski tilannetta, jossa lapsen asioita hoiti väliaikainen vastuutyöntekijä hänen asioitaan aiemmin hoitaneen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän siirryttyä toisiin tehtäviin. Ratkaisussa korostettiin, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on erityinen vastuu lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumisessa. Edelleen korostettiin, että viranomaisen on varattava lakisääteisiin tehtäviinsä riittävät resurssit. Kun kysymys on vielä haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä (sijaishuoltoon sijoitetusta lapsesta), on kunnan huolehdittava siitä, että lapsen laissa säädetty oikeudet toteutuvat täysimääräisesti.

Lastensuojelun valvonta on todettu useassa yhteydessä riittämättömäksi, ja sitä on pyritty tehostamaan muun muassa lisäämällä aluehallintovirastoille kuuden henkilötyövuoden resurssi vuodesta 2019. Vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmassa on alustavasti varauduttu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan resurssien kasvattamiseen ja hallituksen esityksessä vuoden 2022 talousarvioksi tehtäviin on osoitettu 300.000 euron lisämääräraha. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat yhdessä 24.6.2019 Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän, jonka toimikausi päättyi 30.6.2021.³⁵ Seurantaryhmän asettamisen taustalla olivat muun muassa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston suorittamassa lastensuojelun valvonnassa ilmenneet puutteet (erityisesti apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 13.3.2019 antama päätös, Dnro OKV/8/50/2018) ja lastensuojelun valvonnan toteuttamiseen valtion talousarviossa myönnettyjen lisäresurssien kohdentumisen seuranta. Seurantaryhmän tehtävänä oli myös varmistaa, että lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti omana asianaan 19.11.2020 käsiteltäväksi lastensuojelupalvelujen valvonnan (O 73/2020 vp³⁶) ja keskittyi myös perustuslakivaliokunnalle 24.2.2021

³⁵ Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti. 2021. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37.

³⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/O_73+2020.aspx

antamassaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 toimintakertomusta koskeneessa lausunnossa (TrVL 1/2021 vp— K 15/2020 vp³⁷) lastensuojeluun ja sen valvontaa koskeviin kysymyksiin. Valiokunta toi esiin havaitsemina epäkohtina muun muassa valvonnan jakautumisen eri toimijoille, asian monimutkaisen sääntelyn, valvonnan resurssit, perhehoidon valvonnan ja omavalvonnan heikkoudet. Valiokunta ehdotti muun muassa koko valvontajärjestelmän ottamista arvioinnin ja kehittämisen kohteeksi sekä sellaisen tietojärjestelmän käyttöönottoa, jolla voitaisiin korjata tiedonkulkuun ja tietopohjaan liittyviä ongelmia. Lausunnossa korostettiin toimivan valvonnan merkitystä lapsen perusoikeuksien toteutumisessa ja lapsen osallisuuden vahvistamisen tärkeyttä.³⁸

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksien sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutumista. Tavoitteen saavuttamiseksi säädetään lastensuojelun sosiaalityöhön henkilöstömitoitus.

Tavoitetilana on, että lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden kokonaisasiakasmäärä ei ylittäisi esityksessä ehdotettuja asiakasmääriä. Mikäli sosiaalityöntekijällä on jo 0–17 -vuotiaita asiakkaita laissa säädetty enimmäismäärä, hänelle ei tulisi ohjata muita asiakkaita.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lastensuojelun järjestäminen

Laissa säädettäisiin lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilöstömitoituksesta. Esityksen mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 35 lasta asiakkaana vuonna 2022 ja 2023. Vuodesta 2024 yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 30 lasta vastuullaan. Lastensuojelulain säännös lapsen asioista vastaavasta sosiaalityöntekijästä ja tämän eri tehtävistä ja vastuista eivät koske täysi-ikäistyneitä lastensuojelun jälkihuollon asiakkaita. Näin ollen ehdotettu vähimmäismitoitus koskisi vain lastensuojelun asiakkuudessa olevia lapsia. Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää muun muassa paljon laaja-alaista ja aikaa vievää verkostotyötä, juridista osaamista sekä vastuullista päätöksentekoa. Asiakasmäärää rajaamalla mahdollistettaisiin, että yksittäisen sosiaalityöntekijän työkuorma kevenisi ja hänellä olisi jatkossa nykyistä paremmin tosiasiallisesti aikaa luottamuksen rakentamiseen lapsen kanssa, aikaa paneutua lasten ja perheiden tuen tarpeisiin sekä toteuttaa sijaishuollon valvontaa.

³⁷ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/TrVL_1+2021.pdf

³⁸ Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantar ryhmän raportti. 2021. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37, s. 12.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset kuntien, tulevien hyvinvointialueiden ja valtion kustannuksiin

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajaaminen

Lakiesityksen mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijän asiakasmäärä rajataan 35 asiakkaaseen vuoden 2022 alusta lähtien ja 30 asiakkaaseen vuoden 2024 alusta lähtien. Ehdotus koskee alle 18-vuotiaiden lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkuudessa olevia lapsia.

Asiakasmääristä sosiaalityöntekijää kohti ei ole olemassa kattavaa ja tuoretta kunnittaista tietoa, joten kustannusvaikutusten arviointia ei voida tehdä laskemalla paljonko lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä tarvittaisiin yhteensä niihin kuntiin, joissa lain vaatimus ei nykyisellään toteudu. Kustannusvaikutus arvioidaan tämän vuoksi sen perusteella, paljonko sosiaalityöntekijöitä ja lisärahoitusta tarvittaisiin, jos tämän hetkinen koko maan keskiarvo laskisi jonkin verran alle laissa olevan vaatimuksen (koko maan keskiarvo olisi 33/28, kun lain vaatimus olisi 35/30). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuu siirtyy vuodesta 2023 alkaen 22:lle järjestäjälle. Tällöin järjestämisvastuu ja henkilöstömitoitukseen vastaaminen tapahtuu huomattavasti isommilla alueilla, ja hyvinvointialueiden on mahdollista organisoida lastensuojelun sosiaalityö niin, että alueelliset erot voivat tasaantua (ks. Taulukko 1).

Tämänhetkisen koko maan keskiarvon laskemista varten tarvitaan arvio lastensuojelun 0–17-vuotiaiden asiakkaiden³⁹ sekä heidän asioistaan vastaavien sosiaalityöntekijöiden määristä vuonna 2021. Lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon asiakkaissa on päällekkäisyyttä, koska osa sijoitetuista lapsista on sijoitettuna vain osan vuodesta ja saavat näin ollen todennäköisesti myös avohuollon tukitoimia. Yksiselitteistä asiakasmäärää ei saada suoraan valtakunnallisista tilastoista, koska avohuollon asiakasmäärät kerätään kunnilta summatietona. THL:n mukaan määrä voitaisiin arvioida lisäämällä avohuollon kokonaismäärään neljäsosa sijaishuollon asiakasmääristä⁴⁰. Näin ollen 0–17-vuotiaiden asiakkaiden määrän voidaan arvioida olleen vuonna 2019 yhteensä 46 400 ja vuonna 2020 noin 43 820. THL:n arvion mukaan koronaepidemian vaikutusta lastensuojelun tarpeeseen on vielä liian aikaista arvioida lastensuojelutilaston valossa. Tehdyissä selvityksissä on kuitenkin arvioitu, että perheiden vaikeudet ja lastensuojelun asiakkaiden tuen tarve ovat lisääntyneet koronaepidemian takia⁴¹. Vuonna 2021 lastensuojelun 0–17-vuotiaiden asiakkaiden määrän arvioidaan sen vuoksi olevan vuoden 2019 tasoa korkeampi eli 51 486. Koronan aiheuttama korotus tehdään vuoteen 2019 verrattuna, koska vuosi 2020 on poikkeuksellinen. Vuoden 2019 tietojen käyttämistä perustietona puoltaa myös se, että kuten myöhemmin kuvataan, viimeisimmät työntekijämääriä koskevat tiedot ovat vuodelta 2019.

³⁹ Käytettävissä olleista tilastoista johtuen laskelmat perustuvat lukuihin, joissa on huomioitu lasten ikä vuoden lopussa.

⁴⁰ Lastensuojelu 2020. THL. Martta Forsellin vastaus erilliseen tietopyyntöön.

⁴¹ Eriksson, Nelimarkka, Paasivirta, Tiili, Yliruka. 2021. Koronan vaikutukset lastensuojeluun: osa 2. Tutkimuksesta tiivistä 16/2021. THL.; Tiili, Paasivirta, Kuokkanen, Eriksson, Nelimarkka (2020). Koronan vaikutukset lastensuojeluun. Tutkimuksesta tiivistä 34/2020. THL.

HE 170/2021 vp

Taulukko 3. Lastensuojelun 0–17-vuotiaat asiakkaat 2018–2020 sekä arvio 2021

	2018	2019	2020	Arvio 2021
Avohuollossa	46 378	42 299	39 703	
Sijoitettuna	15 977	16 411	16 468	
Arvio eri asiakkaiden määrästä (neljäsosa sijoitetuista + avohuollon asiakkaat)	50 372	46 402	43 820	51 486

Lähde: v. 2018–2020: THL/Lastensuojelutilasto. Käytävissä olleista tilastoista johtuen laskelmat perustuvat lukuihin, joissa on huomioitu lasten ikä vuoden lopussa.

Myöskään lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää ei saada suoraan valtakunnallisista tilastoista. Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT tekee joka toinen vuosi työvoimatiedustelun sosiaalialan henkilöstöstä. Viimeisimmän, syksyllä 2019 tehdyn selvityksen perusteella Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT arvioi, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrä oli yhteensä 1 752, joista asiakasmäärien suhteessa laskettuna⁴² 1 480 olisi hoitanut 0–17-vuotiaiden asiakkaiden asioita.

Nykyinen mitoitus olisi siten koko maassa keskimäärin 34,8 lasta per sosiaalityöntekijä (=51 486 asiakasta / 1 480 työntekijää).

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi maaliskuussa 2021 kuudelta suurimmalta kunnalta (Kuusikko⁴³) taustatietoja valmistelun tueksi. Tässä yhteydessä pyydettiin myös sen hetkinen lapsimäärä per lastensuojelun sosiaalityöntekijä (avo-, sijais- ja jälkihuoltoon eroteltuina). Kuuden suurimman kunnan mitoitukset olivat niiltä maaliskuussa 2021 saatujen tietojen mukaan keskimäärin samaa tasoa kuin koko maan tietojen perusteella laskettu. Avohuollon sosiaalityön mitoituksen osalta Kuusikko-kuntien asiakasmäärillä painotettu keskiarvo oli 34,9 ja sijaishuollon sosiaalityön mitoituksen osalta 34,4. Kuusikko-kuntien lastensuojelun tilastoraportissa 2020 on julkaistu taulukko, jossa 0–17-vuotiaat asiakkaat vuoden aikana on suhteutettu avo- ja sijaishuollon vastuusosiaalityöntekijöiden vakanssimääriin 31.12.2020 ja siinä Kuusikko-kuntien keskiarvo on 42,7. Asiakkuuksia kuitenkin alkaa ja päättyy vuoden aikana ja vakansseja voi myös olla tyhjillään, joten Kuusikko-kuntien ministeriön kyselyyn antama tieto on oikeampi ja antaa tosiasiallisen kuvan asiakasmääristä sosiaalityöntekijää kohden.

Käyttäen edellä kuvattua menetelmää, että koko maan keskiarvoksi tavoitellaan jonkin verran lakiin kirjattavaa rajaa alempaa tasoa (rajat 35 ja 30, laskennassa käytetyt koko maan keskiarvot

⁴² Sosiaalityön organisointi vaihtelee kunnittain, joten samalla lasten asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voi olla asiakkaina sekä alle 18-vuotiaita että sitä vanhempia asiakkaita. Laskemalla alle 18-vuotiaiden asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden määrä asiakasmäärien suhteessa pyritään saamaan arvio siitä työpanoksesta, joka kohdentuu alle 18-vuotiaisiin.

⁴³ Kuusi suurinta kaupunkia ovat pitkään tehneet yhteistyötä vertailukelpoisten tilastotietojen tuottamiseksi. Kuusikko julkaisee vuosittain useita tilastoraportteja sosiaali- ja terveyspalveluista, myös lastensuojelusta. Lastensuojelun piirissä olevista lapsista ja nuorista 37 prosenttia on näissä kunnissa. Lisätietoa: www.kuusikkokunnat.fi.

33 ja 28), työntekijäkohtaisen asiakasmäärän rajaaminen 35 lapseen per sosiaalityöntekijä edellyttäisi 80 uutta sosiaalityöntekijää, mistä aiheutuisi 4,8 miljoonan euron lisäkustannukset⁴⁴. Jos asiakasmäärä rajataan vuoden 2024 alusta lähtien 30 lapseen, tarvitaan siitä lähtien kaikkiaan 359 uutta sosiaalityöntekijää nykyistä enemmän, minkä lisäkustannus olisi 21,7 miljoonaa euroa. Kuten edellä on todettu, varsinaisia mitoituksen noston kustannusvaikutusten laskentaan tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä, joten tältä osin taloudelliset vaikutukset on jouduttu arvioimaan. Tietopohjan puutteellisuuden vuoksi kustannusarvioihin sisältyykin paljon epävarmuutta ja riskejä, ja kustannukset voivat todellisuudessa olla arvioitua jonkin verran suuremmat tai pienemmät.

Asiakasmäärän rajauksessa 35:een kustannukset saattavat vaihdella ainakin 4,3 ja 5,3 miljoonan euron välillä ja asiakasmäärän rajauksessa 30:een puolestaan ainakin 19,5 ja 23,9 miljoonan euron välillä.

Taulukko 4. Yhteenveto sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajauksesta aiheutuvista kustannuksista ja henkilöstön lisästarpeesta (jos laki tulee voimaan 1.1.2022)

	2022 - 2023	2024 eteenpäin
Kustannukset, milj. euroa	4,8	21,7
Henkilöstön lisästarve	80	359

Koulutuspaikkojen lisääminen

Sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkoja on lisättävä noin 200 aloituspaikalla. Määrän peruste-luja on kuvattu Työllisyysvaikutukset-luvussa kohdassa 4.2.1.3.

Koulutuksen kustannuksia voidaan arvioida alustavasti siten, että kandidaatin ja maisterin tutkinnon muodostama kokonaisuus edellyttäisi noin 40 000 euroa / tutkinto. Tällöin 200 lisäkoulutuksen rahoitus edellyttäisi yhteensä 8 miljoonaa euron lisärahoitusta vuosina 2022–2027. Aloituspaikkojen lisäystahdista sekä alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen määrästä riippuen lisärahoitustarve olisi korkeimmillaan (vuosina 2023–2024) vajaa 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Tietotuotannon kehittäminen

Lastensuojelun tietopohja tunnistetaan ohueksi ja tutkimustietoa palveluiden vaikuttavuudesta on saatavilla vähän. Lakiesityksen toteutumista on seurattava sekä kuntien itsensä toimesta että valtakunnallisesti. Kunnilla on tiedot asiakas- ja henkilöstömääristä, mutta kunnittain voi vaihdella, saako kunta tiedot suoraan nykyisistä tietojärjestelmistä. Pääsyyinä tähän on kuntien erilaiset tavat organisoida sosiaalityö, joten osa kunnista voi joutua tekemään henkilöstö- ja asiakastietojärjestelmiensä muutoksia voidakseen seurata juuri lakiesityksessä säädettyä asiakasmäärärajausta. Seuranta saattaa edellyttää myös työajanseurantaa. Näiden muutosten ei kuitenkaan arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia.

Valtakunnallinen seuranta tapahtunee todennäköisesti lisäämällä asiakassuhdetta koskeva kysymys johonkin THL:n olemassa olevaan lastensuojelukyselyyn. Tämä merkitsee lisätyötä THL:lle muun muassa lisääntyvänä tarkistuksina ja neuvontana, ja aiheuttaisi noin 20 000 euron

⁴⁴ Palkkakustannus: sosiaalityöntekijöiden keskimääräiseen kokonaiskuukausiansioon vuonna 2019 on lisätty sivukulut (24,45 %) ja lomarahat (5 %) sekä sopimuskorotukset 2020 ja 2021, jotta ne saatiin nostettua vuoden 2021 tasoon.

lisäkustannukset vuodessa. Kun lain lopullinen sisältö on tiedossa, tiedonkeruun tarkka sisältö ja keruutapa suunnitellaan yhteistyössä eri tahojen kanssa (esimerkiksi valvontaviranomaisten ja palvelunjärjestäjien kanssa). Pitkällä aikavälillä sosiaalihuollon Kanta-palvelujen ja henkilöstötietojärjestelmien kehittämisen myötä seuranta saadaan todennäköisesti automatisoitua.

Sosiaalihuoltolakiin on kirjattu velvoite rakenteellisesta sosiaalityöstä. Rakenteellinen sosiaalityö perustuu sosiaalityöntekijöiden yhteiskunnalliseen tietoon ja kykyyn tunnistaa yhteiskunnallisten ilmiöiden taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä velvoitteeseen edistää sosiaalista hyvinvointia. Rakenteellisen sosiaalityön keskeinen tavoite on tuottaa asiakastyöhön perustuvaa tietoa ja tehdä toimenpide-ehdotuksia inhimillisen kärsimyksen lieventämiseksi ja hyvinvoinnin edistämiseksi paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Sosiaalityön asiakastyön tuoman tiedon jalostaminen kunnan päätöksenteon tueksi tuo päättäjille tietoa paikallisista tarpeista ja ilmiöistä, mutta tiedontuotantoa voidaan myös laajentaa valtakunnalliselle tasolle. Sosiaalityön henkilöstömitoituksesta säättäminen osaltaan vapauttaa sosiaalityöntekijöiden aikaa rakenteellisen sosiaalityön toteuttamiseksi ja voi osaltaan parantaa lastensuojelun tietopohjaa.

Valvonta

Esitys ei merkitse uutta valvontatehtävää. Lakiesityksen myötä kuitenkin odotukset lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilöstömitoituksen toteutumisen laillisuusvalvonnalle nousevat. Esitetyt muutokset voivat myös lisätä valvontaviranomaisten kunnille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta. Henkilöstön saatavuuden haasteellisuus saattaa myös heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä.

Valtakunnallista seuranta pyritään kehittämään niin, että se tuottaisi ja julkistaisi säännöllisesti ja mahdollisimman kustannustehokkaasti yhtenäistä tietoa, mikä helpottaisi sekä valvontaviranomaisten valvontaa, että kuntien ja 1.1.2023 lähtien tulevien hyvinvointialueiden omavalvontaa.

Vaikutukset pitkällä aikavälillä riippuvat kuitenkin myös valvonnan ohjauksessa ja johtamisessa tehtävistä valinnoista sekä mahdollisesta uudesta valvonnan menettelyjä muuttavasta sääntelystä. Tämän lakiesityksen vuoksi ei arvioida tarvittavan erillistä lisäystä valvontaresursseihin.

4.2.1.2 Vaikutus kuntien ja 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueiden talouteen

Käytettävissä olevat tiedot eivät mahdollista sitä, että taloudellisia vaikutuksia voisi tarkastella alueittain tai yksittäisten kuntien tai kuntatyyppien näkökulmasta. Lastensuojelun sosiaalityön asiakasmäärien rajauksen kustannus- ja henkilöstövaikutuksista ei saada alueellista tietoa, koska lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrästä ei ole kunnittaista tai alueellista tietoa.

THL:n lastensuojelutilastoista saadaan määrällistä tietoa lastensuojelun avohuollon piirissä olevista (48 802) ja kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista (19 086). Lastensuojelun kokonaismääriä alueittain ja kunnittain voi tarkastella muun muassa THL:n Lastensuojelun tilastoraportista.⁴⁵

THL:n Sotkanet-tietokannan mukaan lastensuojelun laitos- ja perhehoidon nettokäyttökustannukset olivat vuonna 2019 yhteensä 820 miljoonaa euroa ja lastensuojelun avohuoltopalvelujen

⁴⁵ Lastensuojelu 2020. THL Tilastoraportti 19/2021.

nettokäyttökustannukset 317 miljoonaa euroa. Täysimääräisesti voimassa ollessaan 0–17-vuotiaiden lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien rajausta merkitsee noin prosentin lisäystä lastensuojelun kustannuksiin.

Kustannusvaikutukset yksittäiselle kunnalle ja tuleville hyvinvointialueille riippuvat tietysti eniten nykyisestä mitoituksesta, mutta kustannusvaikutukset saattavat vaihdella myös sen mukaan, miten lastensuojelun sosiaalityö on kunnassa organisoitu eli tehdäänkö kunnassa esimerkiksi yhdenmukaista lastensuojelun sosiaalityötä tai vielä laajempaa yhdenmukaista sosiaalityötä (ks. kohta 2.1.2.5 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa). Lastensuojelun sosiaalityön organisointi on muutoksessa myös tulevien hyvinvointialueiden myötä.

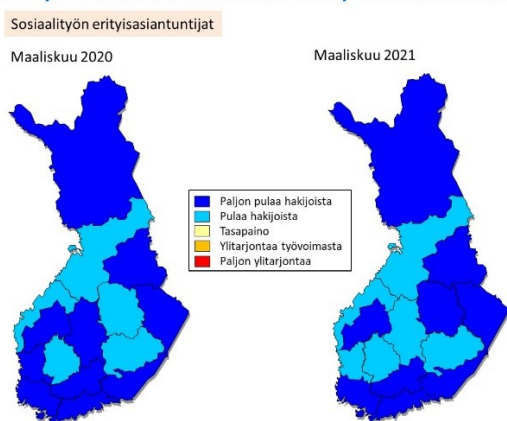
4.2.1.3 Työllisyysvaikutukset

Lastensuojelun sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajausta vaatisi siis lain voimaan tullessa 80 ja kaksi vuotta lain voimaan tulon jälkeen kaikkiaan 359 uutta työntekijää nykyiseen verrattuna.

Uudistusta tehdään hyvin haastavassa henkilöstötilanteessa. Maaliskuussa 2021 tehdyn ammattibarometrin (<https://www.ammattibarometri.fi/>) mukaan sosiaalityön erityisasiantuntijoista on paljon pulaa isossa osassa maata. Viime vuosina sosiaalityöntekijät ovat nousseet kolmen eniten työvoimapulaa kokeneen ammattiryhmän joukkoon.

Kartta 1. Arvio sosiaalityön erityisasiantuntijoiden työmarkkinatilanteesta maaliskuussa 2020 ja 2021

Arvio työmarkkinatilanteesta seuraavan puolen vuoden aikana



Lähde: Ammattibarometri, TEM

Ammattibarometrin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuudesta on tietoa useissa katsauksissa. Niiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä osaajapula on ollut viime vuosina merkittävää ja pahenevaa. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat kuntasektorilla olevista ammattiryhmistä eräs pahimmista työvoimapula-aloista, kuten Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien KT vuoden 2019 oleva työvoimatiedustelu osoittaa. Kunta-sektorilla tuolloin muutama vuosi sitten keskimäärin tutkimuspäivänä kokonaan hoitamatta olleiden vakanssien määrä oli vähäinen. Kuitenkin juuri lastensuojelussa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ryhmässä vaje oli koko kuntasektorin suurimpia, lähes 10 prosenttia.

HE 170/2021 vp

- Keva on yhdistänyt kuntien eläköitymiseen liittyvät tilastot, koulutuspaikkamääriin, avoimiin työpaikkoihin sekä työvoimatilastoihin. Tämä uusi analyysi ennustaa osaaajapulan jatkuvan monessa kunnille keskeisessä ammattiryhmässä. Suurissa ammattiryhmissä terveys-, hoiva- ja opetusallalla työntekijävajetta voidaan mitata jo nykyhetkellä tuhansissa työntekijöissä, eikä tilanne tule helpottumaan nykyisten eläköitymis- ja koulutusennusteiden pohjalta. <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntien-tyovoimaennuste-2030-hoitajissa-sosiaalityontekijoissa-ja-lastentarhanopettajissa-suurin-osaaajapula-nyt-ja-tulevaisuudessa/>

- Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut katsauksen sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan- työvoimaan (TEM toimialaraportit 2021:2): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162852/TEM_2021_02_t.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2019. TEM-analyyseja • 103/2020.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162597/Ty%c3%b6voiman%20hankinta%20toimipaikoissa%20vuonna%202019.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien KT tuorein (marraskuu 2019) selvitys kunta-sektorin henkilöstövajeista: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/tiedustelut/tyovoimatiedustelut>

- Kevan selvityksiä: https://www.keva.fi/blogi-kirjoitukset/hyvinvointipalvelumme-vaarassa---tyovoimapula-pahenemassa/%20%20ja%20https://www.keva.fi/contentassets/9034ce5888f14123996a6b41b9c315ea/kevan_kuntien_tyovoimaennuste_2030_esitys_180221.pdf

Muita viime vuosina tehtyjä tai suunnitteilla olevia sosiaalityöntekijöiden työhön tai henkilöstötarpeeseen vaikuttavia uudistuksia:

- Vuonna 2015 voimaan tullessa sosiaalihuoltolain uudistuksessa tehtiin sääntelyuudistuksia, jotka vaikuttivat sosiaalityöntekijöiden vastuualueisiin sosiaalihuollossa. Esimerkiksi 3 §:n erityistä tukea tarvitsevan henkilön määrittely ja sosiaalityöntekijän työpanoksen liittäminen erityistä tukea tarvitsevan henkilön tai lapsen palvelutarpeen arviointiin (36 §) ja omatyöntekijänä toimimiseen (42 §) korostivat sosiaalityöntekijän roolia haavoittuvassa asemassa olevien lasten tukemisessa sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa suhteessa esimerkiksi sosiaaliohjaajiin. Lapsiperheiden sosiaalipalveluita koskevat sosiaalihuoltolain muutokset johtivat myös osan asiakkuuksista siirtymiseen lastensuojelusta sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen piiriin, ja tämä vähensi osaltaan lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijätarvetta.

- Päivystysuudistuksessa 2016 (HE 224/2016 vp) tehtiin tarkennuksia sosiaalipäivystyspykälään (muun muassa lisättiin 29. pykälään edellytys, että päivystävissä yksiköissä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta palvelun laatu ja asiakasturvallisuus toteutuvat). Perusteluissa ja toimeenpanossa tuotiin esiin työolosuhteita, virkaedellytystä ja riittävän resursoinnin vaikutusta henkilöstön työssäjaksamiseen ja laatuun.

- Oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutosta koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi säännös kuraattoripalveluiden sitovasta henkilömitoituksesta. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Luonnoksen vaikutusarvioiden mukaan esi- ja perusopetuksen opiskeluhollossa tarvittaisiin 156 kuraattoria lisää. Toisen asteen opiskeluhollossa kuraattorien osalta lisäyksiä ei tarvittaisi. Tällä hetkellä suurin osa kuraattoreista on laillistettuja sosiaalialan ammattihenkilöitä eli sosiaalityöntekijöitä tai sosionomeja, mutta arviolta vajaa viidennes on muita, esimerkiksi kasvatustieteilijöitä. Lakiehdotuksen lopullinen sisältö vaikuttaa eri ammattiryhmien tarpeeseen.

Haasteena on myös saada jo koulutettuja sosiaalityöntekijöitä valitsemaan lastensuojelu ja työllistymään lastensuojelun sosiaalityöntekijöiksi. Valviran ammattihenkilöiden keskusrekisterissä on noin 7 300 alle 65-vuotiasta sosiaalityöntekijää. Rekisterissä ei ole työssäolotietoja, joten ei tiedetä, kuinka moni toimii laillistettuna sosiaalityöntekijänä. Tilastokeskuksen Kuntien palkat -tilaston mukaan kunnissa työskentelee yhteensä noin 4 700 sosiaalityöntekijää.

Lastensuojelun sosiaalityössä voi työskennellä tilapäisesti myös niin sanottuja sijaiskelpoisia sosiaalityön opiskelijoita, jotka eivät sisälly Valviran ammattihenkilörekisterin laillistettujen sosiaalityöntekijöiden määrään. Sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Opiskelijan on työskenneltävä ammattiin valmistuneen ja laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

Työttömänä sosiaalityöntekijöitä ei juurikaan ole. Akavan Tilastokeskuksen Työssäkäyntitilastojen tietojen perusteella tekemän arvion mukaan sosiaalityönteiden maistereiden (sisältää muitakin kuin sosiaalityöntekijöitä) työttömyysaste on ollut 4,1 % vuosina 2018 ja 2019 ja on vuoden 2020 alusta lähtien ollut 4–6 % (työttömien ja lomautettujen määrä yhteensä on vaihdellut 413–661).

Mitoitusuudistuksella voi myös olla positiivisia vaikutuksia työhyvinvointiin ja alan houkuttelevuuteen. Asiaa on kuvattu enemmän luvussa Vaikutukset henkilöstön työhyvinvointiin.

On myös huomioitava, että sitovien mitoitusten asettaminen vaikeassa henkilöstön saatavuustilanteessa voi johtaa siihen, että henkilöstöä siirretään sellaisista palveluista, joissa sitovaa mitoitusta ei ole (esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollon sosiaalityöstä tai muusta sosiaalityöstä). Henkilöstövaikutukset vaihtelevat myös sen mukaan, miten lastensuojelun sosiaalityö on kunnassa organisoitu eli tehdäänkö kunnassa esimerkiksi yhdenmukaista lastensuojelun sosiaalityötä tai vielä laajempaa yhdenmukaista sosiaalityötä (ks. kohta 2.1.2.5 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa). Lastensuojelun sosiaalityö joudutaan monissa kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja hyvinvointialueille siirtyvän järjestämisvastuun johdosta joka tapauksessa rakentamaan jossain määrin uudella tavalla.

Koulutuksen kehitys

Taulukko 5. Sosiaalityöntekijöiden aloituspaikat ja valmistuneet 2010–2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uudet aloituspaikat	377	395	371	436	471	527	415	391	470	523	463
YTM/VTM sosiaalityö pääaineena	207	198	240	290	334	319	348	334	362	362	416

Lähde: Sosiaalityön yliopistoverkosto SOSNET

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut vuosina 2020–2022 lisätalousarvion määrärahalla ja strategiarahoituksella sosiaalityöntekijöiden aloittajamäärien lisäämistä. Alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta sosiaalityön pääaineessa on lisätty noin 110 aloittajalla. Lisäykset ajoittuvat vuosille 2020–2022.

Sosiaalityöntekijöihin kohdistuu jo tällä hetkellä merkittäviä rekrytointiongelmia, joten lainmuutoksen toimeenpano edellyttäisi koulutusmäärien kasvattamista edellä kuvattuun aloituspaikkakehitykseen verrattuna.

Henkilö, joka on suorittanut Suomessa ylempään korkeakoulututkintoon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä voi harjoittaa sosiaalihuollon ammattihenkilöstöstä annetun lain (817/2015) tarkoittamaa sosiaalityöntekijän ammattia sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on myöntänyt hakemuksesta oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Yliopistoilta saatujen tietojen mukaan lakiesityksen mukaisiin sosiaalityöntekijöiden lisäkoulutustarpeisiin olisi mahdollisuus vastata, mikäli siihen osoitetaan riittävä lisärahoitus. Arvioiden mukaan vuosina 2022–2027 voitaisiin aloittaa noin 200 maisteritutkintoon johtavaa koulutusta sosiaalityön pääaineessa. Lisäysmahdollisuudet painottuvat vuoteen 2023 ja siitä eteenpäin, mutta pieni lisäys olisi mahdollista tehdä jo vuonna 2022. Yliopistot näkevät mahdollisuuksia sekä kandidaatin ja maisterin -tutkintokokonaisuuden (laskennallinen kokonaiskesto 5 vuotta) että erillisten maisteriohjelmien (laskennallinen kesto 2 vuotta, minkä lisäksi opiskelijoilta edellytetään yleensä perus- ja aineopintojen suorittamista esimerkiksi avoimina yliopisto-opintoina) toteuttamisessa. Aloituspaikkojen lisääminen mahdollistaisi myös avoimessa yliopistossa riittävät sosiaalityön opinnot suorittaneiden maisteritutkintoon suorittamisen, joka on nopea väylä sosiaalityöntekijöiden kouluttamiseen.

Suunniteltu koulutuspaikkojen lisäysmäärä perustuu siis yliopistojen arvioon siitä, miten paljon koulutuspaikkoja yleensä on mahdollista lähivuosina lisätä. Koulutuspaikkojen lisäämisen lisäksi on muitakin keinoja parantaa sosiaalityöntekijöiden saatavuutta. Asiaa on avattu enemmän esityksen kohdassa 4.2.4.7.

4.2.1.4 Yritysvaikutukset

Lakiesityksellä ei ole suoria vaikutuksia yrityksiin, sillä se koskee ainoastaan kunnan palveluksessa olevia sosiaalityöntekijöitä. Lakiesityksen kohteena olevaa lastensuojelun sosiaalityön työtä ei myöskään voi ostaa yrityksiltä.

Välillisesti lakiesitys saattaa vaikuttaa niiden yrityksen sosiaalityöntekijöiden saatavuuteen, jotka tarvitsevat palvelukseensa sosiaalityöntekijöitä. Samoin lakiesitys saattaa välillisesti vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden rekrytointia hoitaviin yrityksiin. Vaikutukset kuitenkin vaihtelevat yrityksittäin, alueittain ja muun muassa kuntien tekemien valintojen mukaan.

Sosiaalityöyritysten määrästä ei ole tietoa, sillä ne menevät toimialaluokituksessa usean toimialan alle. Jonkinlaista arviota laajuudesta saa Kuntaliiton vuonna 2017 tekemästä selvityksestä, jonka mukaan lastensuojeluprosessiin liittyvien arviointien ostaminen yksityisiltä toimijoilta on yleistä: esimerkiksi olosuhdeselvityksiä osti joka kolmas kunta, arviointia huostaanoton lopettamisesta harkittaessa osti useampi kuin joka kolmas kunta, arviointia lasten suojelutarpeen selvittämissä vaiheissa osti noin joka viides kunta ja arviointia muissa lastensuojeluprosessin vaiheissa osti joka toinen kunta. Selvityksen tulokset: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun%20kuntakyselyn%20keskeisimm%C3%A4%20tulokset%20raportti%201022018_LIITE.pdf

Esityksellä voi olla myös välillisiä vaikutuksia lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollon tarpeeseen, mikä vaikuttaisi näitä palveluja tuottaviin yrityksiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.2.1 Vaikutukset kuntien ja 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueiden toimintaan

Lakiesityksen vaikutukset kuntien toimintaan vuonna 2022 ovat todennäköisesti yhteydessä siihen, miten lastensuojelun sosiaalityö on kunnassa organisoitu ja millaiset asiakasmäärät lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä on ennen lain ehdotettua voimaantuloa. Kunnissa, joissa tehdään lastensuojeluprosessin eri vaiheiden mukaisesti eriytettyä lastensuojelun sosiaalityötä, lakiesityksessä ehdotetun enimmäisasiakasmäärän toteuttaminen voi olla käytännössä yksinkertaisempaa kuin niissä kunnissa, joissa lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä on vastuullaan myös täysi-ikäistyneiden lastensuojelun jälkihuollon ja/tai muita sosiaalihuollon asiakkuuksia. Lakiesityksessä ehdotettu voi johtaa lastensuojelun sosiaalityön tehtävien uudelleen organisoimiseen joissakin kunnissa, mutta sillä ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Esityksen vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen, jonka myötä lastensuojelun järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Kuntien valmistautuessa muutokseen myös lastensuojelun sosiaalityön organisoiminen tulee joka tapauksessa uudelleenarvioitavaksi.

Lakiesityksen vaikutukset kuntiin, joissa lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat jo nyt kohtuulliset ja lakiesityksessä ehdotetun tasolla, ovat todennäköisesti vähäiset vuonna 2022. Lakiesityksen vaikutukset ovat merkittävämmät niihin kuntiin, joissa asiakasmäärien kohtuullistaminen edellyttää mahdollisesti muiden sosiaalihuollon palvelujen sosiaalityön uudelleenorganisoimista. Tämä saattaa vaikuttaa heikentävästi muiden asiakkaiden kuin mitoituksen piiriin tulevien lasten asemaan esimerkiksi tilanteessa, jossa suuremmat asiakasmäärät keskittyvät aiempaa vähäisemmälle määrälle sosiaalityöntekijöitä esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa.

Tulevilla hyvinvointialueilla on suurempina toimijoina lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet organisoida lastensuojelun sosiaalityötä ja tehdä sisäisiä järjestelyjä, joilla mitoituksen toteutus voidaan varmistaa. On olennaista, että kaikki kunnat valmistautuvat muutokseen hyvissä ajoin ja ottavat kaikessa valmistelussaan huomioon lapsen edun. Lastensuojelussa keskeistä on sosiaalityöntekijäresurssin pitkäjänteinen varmistaminen, jota tämän esityksen voimaantulo jo ennen järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille osaltaan edistää. Erityisesti pienissä

kunnissa, joissa sosiaalityöntekijät tekevät yhdenmukaista sosiaalityötä, on valmistauduttava muutokseen hyvissä ajoin ja vahvistettava alueellista yhteistyötä, jotta sosiaalityöntekijöitä on lastensuojelutyössä riittävästi.

Lakiesityksessä ehdotetun mukaisesti asiakasmäärän rajausta koskee lastensuojelun asiakkuudessa olevia 0–17 -vuotiaita lapsia. Lakiesityksen tavoitteena on, että lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä ei olisi ehdotetun enimmäismäärän lisäksi muita asiakkuuksia. On mahdollista, että lakiesityksen tavoitteita ei huomioita kaikissa kunnissa. Tällöin vaarana voi olla, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tosiasiallinen asiakasmäärä ylittää lakiesityksessä ehdotetut enimmäismäärät eikä sillä saavuteta asetettua tavoitetta tosiasiallisen asiakasmäärän kohtuullistamisesta.

Lakiesitys saattaa vaikuttaa kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden toimintaan siten, että niissä on kiinnitettävä enemmän huomiota lastensuojelutyön houkuttelevuuden sekä veto- ja pitovoimatekijöiden vahvistamiseen. Lastensuojelun sosiaalityössä viihtymiseen ja pitovoimaan vaikuttaa myönteisesti kohtuullinen asiakasmäärä, työn vaativuutta vastaava palkka, työskentelyä tukeva esimiestyö ja toimivat rakenteet. Yksittäisenä sosiaalityöntekijöiden saatavuuteen pitovoimatekijänä ja työhyvinvointia lisäävänä tekijänä voi olla lastensuojelun organisoiminen esimerkiksi systemaattisen lastensuojelun toimintamallin mukaisesti.

4.2.2.2 Vaikutukset omavalvontaan ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvonta-tehtävään

Kaikkien sosiaalihuollon toimintayksiköiden on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Asiakasmäärästä sääntäminen vaikuttaisi kuntien omavalvontasuunnitelmien täsmentämiseen ja selkeyttäisi omavalvontaa, mutta tällä ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on useassa yhteydessä todettu riittämättömäksi.⁴⁶ Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontatehtävä on lapselle merkityksellinen hänen etuaan ja oikeuksiaan toteuttavan sijaishuollon varmistamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa on kiinnitetty huomiota sijoittajakunnan lastensuojelulain mukaiseen velvollisuuteen valvoa lapsen sijoitusta sekä lapsen sosiaalityöntekijän tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valvoa lapsen etua ja selviytyä lakisääteisistä tehtävistään. Lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajaaminen vaikuttaisi siten, että heillä todennäköisesti olisi mahdollisuuksia toteuttaa lapsikohtaista valvontaa nykyistä tehokkaammin.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Uudistuksella ei ole ympäristövaikutuksia.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Vaikutukset lapsen ja nuoren asemaan lastensuojelussa

Esityksessä ehdotetaan enimmäisasiakasmäärästä sääntämistä lastensuojelun sosiaalityöhön. Se on suunniteltu parantamaan etenkin lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakaina olevien 0–17-vuotiaiden lasten oikeusturvaa. Esityksen ehdotus vahvistaisi lapsen edun huomioimista

⁴⁶ Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 1/2021 vp – K 15/2020 vp.

lastensuojelupalveluissa, jolloin se toteuttaisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artiklan 3 (1) mukaista velvoitetta huolehtia lapsen edun ensisijaisuuden toteutumisesta kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa.

Esityksellä parannetaan lastensuojelun sosiaalityön alueellista yhdenvertaisuutta, koska kuntien välillä on nyt isoja eroja sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärissä. Enimmäisasiakasmäärästä säättämisen voi arvioida edesauttavan alueellisten erojen kaventumista lastensuojelun sosiaalityön saatavuudessa ja laadussa, mikä on lasten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin tärkeää.

Ehdotus vaikuttaisi todennäköisesti myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artiklan 18 mukaisen velvoitteen toteutumiseen. Sen mukaan sopimusvaltion tulee auttaa ja tukea lapsen vanhempia ja muita laillisia huoltajia, joilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta, kasvatustehtävässään. Lasten asioista vastuussa olevien sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän kohtuullistaminen todennäköisesti mahdollistaisi tämän tehtävän toteuttamisen nykyistä tehokkaammin, sillä mitoituksella pystytään parantamaan lastensuojelun sosiaalityön tilannetta erityisesti lastensuojelun avohuollon osalta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa on tunnistettu myös lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten erityisen suojelun ja tuen tarve. Sopimuksen artikla 20 (1) velvoittaa valtiota antamaan erityistä suojelua ja tukea lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on erityinen velvoite tämän oikeuden toteutumisen turvaamisessa ja lapsikohtaisen sijaishuollon toteutumisen valvonnassa. Esitys toteutuessaan vaikuttaisi myönteisesti etenkin sellaisten lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden työmäärään, joilla on ehdotettuja enimmäismääriä suuremmat asiakasmäärät, ja heidän mahdollisuuksiinsa turvata lapsen oikeuksien ja tarpeisiin vastaavan sijaishuollon toteutumista.

Lapsivaikutusten arviointi edellyttää myös lapsilta ja nuorilta itseltään saatavaa tietoa heidän olosuhteistaan ja siksi tämän esityksen lausuntoaikana toteutettiin pilotti lastensuojelussa olevien lasten ja nuorten kuulemiseksi. Pilotilla kerättiin lastensuojelussa olevien lasten ja nuorten näkemyksiä lausuntokierroksella olleesta hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamiseksi. Pilotti toteutettiin osana kansallisen lapsistrategian (ks. kohta 1.2 Lastensuojelun tilannekuva vuonna 2021) toimeenpanoa, ja siinä kehitettiin samalla mallia lasten näkemysten tehokkaampaan huomioimiseen lainvalmistelussa.

Lakiesityksellä olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia pilotin yhteydessä esille tulleisiin asioihin, joiden mukaan lapset ja nuoret näkivät sosiaalityöntekijöiden kiireen, suuret asiakasmäärät ja vaihtuvuuden heidän asemaansa heikentävinä tekijöinä. Ehdotetulla enimmäisasiakasmäärän rajauksella voitaisiin vaikuttaa siihen, että lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä olisi tosiasiallisesti enemmän aikaa tutustua lapseen, ja luoda luottamuksellinen suhde lapsen kanssa. Tällä olisi toteutuessaan myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja heidän saamaansa palvelun laatuun. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän paremmat mahdollisuudet yksittäisen lapsen kanssa työskentelyyn voivat osaltaan vahvistaa lapsen oikeutta osallistua (artikla 12).

Parhaimmillaan lapsen, hänen perheensä ja sosiaalityöntekijän luottamuksellinen suhde mahdollistaa tiiviin muutostyöskentelyn, eikä lapsen asiakkuus lastensuojelussa pitkity. Lapsen edun mukainen muutostyöskentely sisältää myös toimenpiteiden vaikuttavuuden jatkuvan arvioinnin. Lakiesitys toteutuessaan mahdollistaisi tämän nykyistä paremmin. Lakiesityksen mahdolliset kielteiset vaikutukset lapsen asemaan voisivat toteutua esimerkiksi tilanteessa, jossa

lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärä on tällä hetkellä alle enimmäismäärän ja lain voimaantulon jälkeen sitä kasvatettaisiinkin lain sallimaan enimmäismäärään asti. Lain vaikutukset voisivat silloin heikentää lapsen nykyistä asemaa, jos hänen asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän työkuorma kasvaisi lain voimaantulon myötä. Toteutuessaan lakiesitys saattaisi vaikuttaa lasten asemaan myös tilanteissa, joissa sisarukset jouduttaisiin ohjaamaan eri sosiaalityöntekijöiden vastuulle enimmäisasiakasmäärän täyttymisen takia. Tällöin perheen lasten asioita hoitaisi useampi lasten asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

Lakiesityksellä saattaisi olla vaikutuksia täysi-ikäistyneiden lastensuojelun jälkihuollon piirissä olevien nuorten asemaan riippuen siitä, miten heidän palvelunsa on organisoitu kunnassa. Esityksen vaikutukset saattaisivat kohdistua nuorten asemaan etenkin kunnissa, joissa tehdään yhdennettyä sosiaalityötä siten, että alaikäisen lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä jatkaa myös täysi-ikäistyneen jälkihuollon nuorten vastuutyöntekijänä. Esitys saattaisi vaikuttaa siten, että täysi-ikäistyneen jälkihuollon nuoren asiakkuus siirrettäisiin toiselle työntekijälle. Toisaalta tätä vaikutusta ei välttämättä olisi, jos lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän olisi mahdollista jatkaa nuoren vastuutyöntekijänä enimmäisasiakasmäärän puitteissa. Lapsen täysi-ikäistyminen ja siirtyminen pois sijaishuollon piiristä on erittäin merkittävä elämänvaihe. Nuoret tarvitsevat usein elämänhallinnan ja arjessa selviämisen taitoja, joissa heitä tukevat esimerkiksi sosiaaliohjaajat sosiaalityöntekijöiden sijaan.

Lastensuojelun asiakkuudessa olevat tai olleet lapset ja nuoret ovat systemaattisesti tuoneet esiin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeisen merkityksen ja konkretisoineet kielteisiä vaikutuksia, joita etenkin sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja kuormittuneisuus heille aiheuttavat. Lastensuojelun kokemusasiantuntijat ovat välittäneet näitä näkemyksiä lainvalmistelun tueksi esimerkiksi lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän työskentelyn yhteydessä. Esimerkiksi Osallisuuden aika ry:n nuoret kokemusasiantuntijat laativat kannanotton lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän säätämisestä lailla 14.7.2018.⁴⁷ 101 kirjettä -julkaisuun on koottu lasten ja nuorten terveisiä päättäjille.⁴⁸ 3–12-vuotiailta lastensuojelun avo- ja sijaishuollossa asiakkaana olevilta lapsilta kysyttiin lasten oman vaikuttamiskampanjan yhteydessä näkemyksiä siitä, miksi lastensuojelun työntekijän on tärkeä tavata ja kuunnella lapsia. Lasten vastausten mukaan tapaaminen on tärkeää siksi, että työntekijä oppii tuntemaan lapsen ja lapsi saa kertoa kaikesta mistä haluaa ja jotta lapsi saa tarvitsemaansa apua.⁴⁹ Lakiehdotuksella on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia näihin lasten ja nuorten itensä esille tuomiin epäkohtiin.

Kunnat raportoivat lastensuojelun asiakkuuteen ohjautuvan lapsia, jotka olisivat ennemmin psykiatrisen tuen tai muiden palveluiden kuin lastensuojelun tarpeessa. Lapsen tarvitsemat palvelut eivät ole aina järjestyneet ja ongelmat ovat kärjistyneet jopa siihen asti, että lapsi joudutaan sijoittamaan kodin ulkopuolelle, koska hän ei saa tarvitsemaansa hoitoa ja tukea. Lastensuojelu ei pysty yksin vastaamaan monialaista tukea tarvitsevien perheiden tarpeisiin, vaan muiden viranomaisten ja tahojen on kannettava oma vastuunsa lapsen tilanteen edistämisestä, jotta lapsen oikeudet toteutuvat. Esityksellä sosiaalityön henkilöstömitoituksesta ei ole suoraa vaikutusta esimerkiksi lapsen psykiatrian palveluiden ja päihdepalveluiden parempaan saatavuuteen, mutta välillisesti esitys voi edistää lapsen oikeutta palveluihin. Jos sosiaalityöntekijän työ määrä koh-

⁴⁷ <https://osallisuudenaika.fi/blogi/2018/6/12/osallisuuden-aika-ryn-nuorten-kokemusasiantuntijoiden-kannotto-lastensuojelun-sosiaalityontekijiden-asiakasmrn-stmisest-lailla>

⁴⁸ Kaijanen, Koskenkorva, Westlund. 2020. 101-kirjettä. Pesäpuu ry.

⁴⁹ Kalliola, Paaso. 2021. ”Että olisi mahdollisimman hyvä olla lapsien”. Lasten oma vaikuttamiskampanja. Pesäpuu ry.

tuullistuu, hänellä on paremmat mahdollisuudet tunnistaa lapsen erilaiset tarpeet ja edistää monialaista yhteistyötä niihin vastaamiseksi. Tärkeää on myös, että lastensuojelun sosiaalityöntekijällä olisi mahdollisuus rakenteellisen sosiaalityön keinoin olla mukana kehittämässä lasten ja nuorten palvelukokonaisuuksia.

4.2.4.2 Vaikutukset lapsen vanhempiin ja muihin läheisiin

Lasten vanhemmat ja muut läheiset kokevat lastensuojelun asiakkaana olevista lapsista huolta, jota lastensuojelun sosiaalityön liian niukka resursointi lisää. Henkilöstömitoitusta parantavan muutoksen voi arvioida vähentävän omaisten kokemaa huolta, jos lapsen asioista vastaavan työ määrä kohtuullistuu. Lasten, heidän perheidensä ja muiden läheistensä aito kuuleminen, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja yksilöllisen tuen mahdollistaminen edesauttavat osaltaan luottamuksen syntymistä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saattaisi esityksen myötä olla paremmat mahdollisuudet tukea perhettä kokonaisvaltaisemmin. Tämä vahvistaisi vanhempien ja muiden läheisten mahdollisuuksia toimia kasvatustehtävässä sekä siten myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artiklan velvoitteen toteutumista.

4.2.4.3 Vaikutukset syrjäytymisen torjumiseen

Lastensuojelun tarpeen taustalta löytyy usein monia syrjäytymisen riskitekijöitä. Tutkimusten perusteella merkittäviksi riskitekijöiksi nousevat seuraavat: vanhempien matala koulutustaso, päihde- ja mielenterveysongelmat, pitkäaikainen toimeentulotuen tarve sekä perheen rakenteessa tapahtuneet suuret muutokset (esimerkiksi vanhemman kuolema ja avioero).⁵⁰ Tarkoitus on, että palvelut tukisivat lasten jokapäiväistä elämää ja he saisivat apua, vaikka perhettä kohtaisivat suuret hankaluudet. Vaikuttava apu edellyttää, että työntekijällä on aikaa ja resursseja tutustua lapseen ja hänen lähiyhteisöönsä.

Lasten ja nuorten kehityksen suuntaa luodaan arjessa, ja ympäristö pystyy niin vahvistamaan kuin heikentämään heidän selviytymistään yhteiskunnassa. Korjaavat palvelut kohtaavat merkittävän osan ikäluokasta. Hyvinvointia tukevien ja syrjäytymisuhkaa torjuvien palveluiden merkitys korostuu ylisukupolvisten ongelmaketjujen katkaisemisessa. Lasten ja nuorten vaikeuksien taustalla on monenlaisia syitä, mutta ympäristötekijöihin, kuten perheeseen, koulunkäyntiin, sosiaalisiin suhteisiin, voidaan vaikuttaa. Arjen sujumiseen vaikuttamalla voidaan ongelmien ilmaantumista estää ja niistä selviämistä edistää. Tämän esityksen voidaan arvioida tukevan tätä tavoitetta.

Syrjäytymisessä ei koskaan ole kyse vain yksilöstä, vaan yhteiskunnan rakenteet voivat olla syrjäyttäviä: palvelujärjestelmä voi sivuuttaa lasten ja nuorten tarpeet ja yhteisöt voivat sulkea heikommassa asemassa olevat ulkopuolelleen. Lastensuojelulla on tiivis sidos muihin palveluihin, ja sen tarve kertoo usein muutoksista toimintaympäristössä. Lasten oikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä on esimerkiksi se, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sivistystoimen yhteistyö toimii ja onko ammattilaisilla tosiasialliset mahdollisuudet tehdä sitä pitkäjänteisesti. Lastensuojelun sosiaalityön vahvistaminen on tärkeä keino parantaa haavoittuvassa asemassa olevien nuorten tarpeiden tunnistamista ja niihin vastaamista ja näin torjua syrjäytymisen uhkaa.

⁵⁰ Hilli, Ståhl, Merikukka, Ristikari. 2017. Syrjäytymisen hinta - case investoinnin kannattavuuslaskemasta. Yhteiskuntapolitiikka 82:6, 663–675.

4.2.4.4 Vaikutukset henkilöstön työhyvinvointiin

Työn kuormituksen ja niukkojen henkilöstöresurssien yhteys työntekijöiden suureen vaihtuvuuteen ja työtytymättömyyteen on sosiaalityössä tunnistettu jo kauan, erityisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijät kokevat työn kuormituksen kohtuuttomana⁵¹. Tutkimuksissa henkilöstön riittävyys, henkilöstörakenne, jaksaminen ja ammattitaito on todettu tärkeiksi sosiaalityön laadulle. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat alttiita työuupumukselle, joka kytkeytyy esimerkiksi liialliseen vastuunkantoon, voimavarojen puutteeseen ja venyviin työaikoihin⁵².

Kun asiakasmäärää ei ole rajattu, sosiaalityöntekijät ovat kokeneet, etteivät he kykene tekemään eettisesti kestävästä lastensuojelutyötä. Ehdotuksella on suora vaikutus niiden sosiaalityöntekijöiden työmäärään, joilla on tällä hetkellä mitoitusta enemmän asiakkaita. Eettisesti kestävä työn tekeminen mahdollisuus parantaa sosiaalityöntekijöiden työssä jaksamista. Lastensuojelu tarvitsee kuitenkin onnistuakseen myös muiden palveluntuottajien ja viranomaisten osallistumista asiakasprosesseihin.

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus parantaa lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia antaa asiakkaalle yksilöllistä tukea, joka parantaa palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Tämä puolestaan heijastuu myös sosiaalityöntekijöiden hyvinvointiin esimerkiksi hankalien asiakastilanteiden vähenemisenä ja työturvallisuuden paranemisena. Henkilöstömitoituksella on siis yhteys laatuun, voimakas yhteys henkilöstön hyvinvointiin ja myös virheiden tekemisen riskiin. Kiire heikentää niin asiakkaiden kuin henkilöstönkin kokemusta palvelun laadusta. Kun on tarkasteltu henkilöstömitoituksen vaikutuksia siten, että tilastollisin menetelmin on erotettu kiireen kokemuksesta se osuus, joka tulee suoraan henkilöstömitoituksesta, tuloksena on, että sillä on merkittävä vaikutus moneen henkilöstön hyvinvointitekijään⁵³.

4.2.4.5 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Ehdotus vaikuttaisi toteutuessaan tasapuolisesti lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiakkaina oleviin tyttöihin ja poikiin. Oletettavaa kuitenkin on, että vaikutukset olisivat poikiin hieman suuremmat kuin tyttöihin, koska heitä on lastensuojelussa enemmän (ks. kohta 1.2 Lastensuojelu kansallisen tilastotiedon valossa). Muun sukupuolisia ei tällä hetkellä raportoida lastensuojelutilastossa. Sukupuolisensitiivisten asioiden huomiointi lastensuojelua toteutettaessa koskee kaikkia sukupuolia.

Henkilöstömitoitus kohdistuu sekä nais- että miessosiaalityöntekijöihin. Vaikutus olisi todennäköisesti suurempi naisiin lastensuojelualan naisvaltaisuudesta johtuen.

⁵¹ Forsman. 2010. Sosiaalityöntekijöiden jaksaminen ja jatkaminen lastensuojelussa – Henkilökohtaisen ja muodollisen uran rajapinnoilla. Lastensuojelun työntekijöiden työhyvinvointi Pohjois-Pohjanmaalla – Raportti jäsenkyselyn tuloksista. Talentia.

⁵² McFadden, Campbell, Taylor. 2014. Resilience and Burnout in Child Protection Social Work: Individual and Organisational Themes from a Systematic Literature Review.

⁵³ Elovainio, Heponiemi, Kuusio, Jokela, Aalto, Pekkarinen, Noro, Finne-Soveri, Kivimäki, Sinervo. 2015. Job demands and job strain as risk factors for employee wellbeing in elderly care: an instrumental-variables analysis. *European Journal of Public Health*. 2015 Feb;25(1):103-8. doi: 10.1093/eurpub/cku115. Epub 2014 Aug 8.

4.2.4.6 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin

Esityksellä ei olisi lähtökohtaisesti merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen kansalliskielten osalta, koska sillä ei muutettaisi palvelujen käyttäjien oikeutta saada palveluja omalla äidinkielellään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä vastuu niiden järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille. Uudistuksen osana kielilainsäädäntöä uudistetaan samanaikaisesti siten, että hyvinvointialueet rinnastuvat kuntiin. Kielilain 6 §:n muutoksen perusteella hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä on yksikielinen, jos siihen kuuluu vain yksikielisiä kuntia ja kaksikielinen, jos siihen kuuluu yksikin kaksikielinen kunta. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvä lainsäädäntö velvoittaa hyvinvointialueita turvaamaan myös lastensuojelun sosiaalityön ruotsinkieliset palvelut hyvinvointialueilla, joissa on kaksikielisiä kuntia.

Myös hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyy uusia velvoitteita, joiden tarkoituksena on varmistaa kielellisten oikeuksien toteutuminen. Valtioneuvosto vahvistaa valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi neljän vuoden välein ja määrittelee muun muassa tavoitteet kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Myös yhteistyöalueilla tulee sopia toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.

Kaksikielisen hyvinvointialueen yksikielisten kuntien asukkaiden kielellisten oikeuksien arvioidaan paranevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Samanaikaisesti kuitenkin, kun palveluista vastuussa olevien alueiden maantieteellinen koko kasvaa, kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pienenee. Tämä voi johtaa palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen.

Uudistuksella pyritään parantamaan saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista. Vaikutukset saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen riippuvat kuitenkin myös siitä, miten saamenkieliset palvelut järjestetään ja toteutetaan hyvinvointialueen organisaatiossa ja miten kehitetään esimerkiksi rajaseutuyhteistyötä ja tulkkausta. Myös lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen toimeenpanovaiheessa olisi tarve kiinnittää huomiota siihen, minkälaisilla toimintamalleilla voidaan varmistaa saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen. Jotta lastensuojelun sosiaalityössä voidaan turvata saamelaisten lasten kielelliset oikeudet, tulee varmistaa esimerkiksi tarvittavat alueelliset koulutustoimenpiteet, toimintamallien kehittäminen ja toimiva alueellinen koordinaatio.

Perustuslakivaliokunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp— HE 241/2020 vp) kielellisten oikeuksien toteutumista esitettyssä lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kielivähemmistöjen suhteellisen osuuden pienentyminen hyvinvointialueella saattaa johtaa palveluiden kielellisen saavutettavuuden heikentymiseen. Kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen kannalta perustuslakivaliokunta piti merkittävänä säädettäväksi ehdotettavia kielilautakuntia, joiden tehtävänä olisi arvioida kielellisen vähemmistön palveluiden saatavuutta, tarvetta ja laatua sekä tehdä näitä seikkoja koskevia ehdotuksia aluehallitukselle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti, että valtioneuvoston tulee seurata ja arvioida uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia kielellisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyä tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaa saavutettavuuden ja asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa myös todettiin, että saamenkielisten oikeudet laajentuvat muiden kuin kotiseutualueella tuotettavien palvelujen osalta maantieteellisesti nykyisen Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueelle, koska se tulisi osaksi perustettavaa Lapin hyvinvointialuetta. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä saamen kielen lautakunnan roolia kielellisten oikeuksien

toteutumisen varmistamisessa merkittävänä. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänñosapua tarvitsevien osalta perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia viittomakielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaakseen viittomakielisten asiakkaiden oikeuksien toteutumisen.

4.2.4.7 Yhteenveto riskeistä

- Henkilöstön saatavuus.
- Lastensuojelun palveluiden piiriin pääsy saattaa vaikeutua ja lapsen oikeus lastensuojeluun ja lastensuojelun palveluihin saattaa vaarantua ja näin lapsen oikeus saada lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan turvaamaa erityistä suojelua heikentyä, jos lasten asioiden vastaavien sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärä on täysi eikä uusien asiakkuuksien aloittaminen ole tästä syystä mahdollista.
- Henkilöstöä siirretään lastensuojeluun muista sosiaalihuollon palveluista, mikä voi heikentää näiden palveluiden saatavuutta ja kyseisten palvelujen piirissä olevien asiakkaiden oikeusturvan toteutumista.
- Sosiaalihuoltolain mukaiset lapsiperhepalvelut saattavat ruuhkautua, mikäli kynnys lastensuojelun asiakkuuteen nousee.
- Riittävää määrää sosiaalityöntekijöitä ei saada koulutettua.
- Suuret asiakasmäärät, työntekijöiden vaihtuvuus ja puutteellinen tiimien rakenne estävät systemaattisen toimintamallin käyttämisen lastensuojelun sosiaalityössä.

4.2.4.8 Yhteenveto työvoiman lisäyksen väylistä

Nopeimmin työvoiman saatavuuteen voidaan vaikuttaa seuraavilla keinoilla:

- Lastensuojelun kuormitustilaa ja työn joustavuuteen voidaan vaikuttaa organisoimalla työtä eri tavoin, esimerkiksi resurssisosiaalityöntekijän palkkaamisella. Resurssisosiaalityöntekijä voi tuoda lastensuojelutyöhön joustoa muun muassa asiakasmäärien ruuhkautumistilanteissa tai sairauslomatilanteissa, jolloin tarvitaan hetkellisesti ylimääräistä työvoimaa.
- Maisteritutkintoon johtava tutkinto sosiaalityön pääaineesta (2-vuotinen koulutus).
- Työurien pidentäminen ja sairauspoissaolojen vähentäminen parantamalla työhyvinvointia ja johtamista.

Muutaman vuoden viiveellä työvoiman saatavuutta voitaisiin parantaa seuraavilla keinoilla:

- Koulutuksen lisääminen (kandidaatin ja maisterin tutkinnon kokonaisuus / sosiaalityö pääaineena, 5 vuotta).
- Alalle palaamisen tukeminen ja helpottaminen.
- Lastensuojelun sosiaalityön vetovoimaisuuden lisääminen ja julkisuuskuvan parantaminen.
- Teknologian hyödyntäminen.
- Alan vetovoiman parantaminen vaikuttaa sekä työssä pysymiseen, että koulutuksen suorittamiseen.
- Johtamisen ja töiden organisoinnin kehittäminen (esimerkiksi työparityöskentely ja systemaattinen lastensuojelun toimintamalli) sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Varhaisen tuen vahvistaminen

Yhdeksi lastensuojelun kuormitusta lisääväksi tekijäksi on tunnistettu ehkäisevän ja varhaisen tuen palveluiden riittämättömyys. Sitovan lastensuojelun henkilöstömitoituksen sijaan vaihtoehtoisena ratkaisuna voitaisiin näin ollen pitää varhaisen tuen palveluiden vahvistamista. Ratkaisu tähtäisi pitkällä aikavälillä korjaavan työn tarpeen vähentämiseen, joka saattaisi vähentää myös lastensuojelun kuormitusta. Varhaisen tuen vahvistamisen merkitys yhtenä sosiaalityöntekijöiden työkuormaa vähentävänä ratkaisuna nostettiin esiin keskeisenä asiana myös selvityshenkilö Kananojan raportissa.⁵⁴

Lastensuojelussa ja lasten ja perheiden tukemisessa on jo vuosikymmenten ajan painotettu varhaisen tuen palveluiden kehittämistä, ja myös vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki korostaa ennaltaehkäisevän työn merkitystä. Vuonna 2015 osa aiemmin vain lastensuojelun asiakkaille tarkoitetuista sosiaalipalveluista siirrettiin osana sosiaalihuoltolain uudistusta perustason palveluiksi. Uudistuksen tavoitteena oli madaltaa perheiden kynnystä tulla avun piiriin jo varhaisessa vaiheessa. Uudistuksen myötä kotipalvelun ja perhetyön asiakasmäärät ovat lisääntyneet ja lastensuojelun avohuollon asiakkaiden määrä on laskenut, sillä osa perheistä ei enää ohjaudu lastensuojelun asiakkaiksi saadakseen tukea. On kuitenkin todettava, että asiakasmäärien kehitys ei suoranaisesti kerro sitä, onko tuki oikea-aikaista tai perheen tilanteeseen relevanttia. Kunnat ovat samanaikaisesti myös osoittaneet lisäresursseja esimerkiksi opiskeluhooltoon ennaltaehkäisevän työn vahvistamiseksi.⁵⁵

Lainsäädännön uudistamisen ja varhaisen työn resurssien lisäämisen ohella ennaltaehkäisevän työn vahvistamista on tehty myös hanketyönä, jonka tavoitteena on ollut uudistaa palveluiden toimintakulttuuria ja sisältöjä. Vuonna 2016 käynnistettiin Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE), jonka myötä palveluiden painopistettä on pyritty siirtämään ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä varhaiseen tukeen ja hoitoon. Muutosohjelmaa on jatkettu Sanna Marinin hallituksen hallituskaudella ja perustason palveluita kehitetään alueellisissa valtionavustushankkeissa. Muutosohjelman tavoitteisiin pyritään muun muassa perhekeskuksia ja matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdetyötä kehittämällä.

Sosiaalihuoltolain toimeenpanosta ja kehittämistyön vaikutuksista ei ole saatavilla kattavaa tutkimustietoa. Voidaan kuitenkin todeta, että varhaisen tuen palveluiden kehittämisestä ja niiden saatavuuden parantumisesta huolimatta ei lastensuojelun kuormituksessa ole tapahtunut tarvittavia muutoksia. Vaikka lastensuojelun avohuollon asiakkaina olevien lasten määrä on laskenut, sijaishuollossa olevien lasten määrä on jatkanut edelleen kasvuaan. On myös arvioitu, että lastensuojelun piiriin tulevat asiakkaat ovat aikaisempaa haastavammassa tilanteessa.⁵⁶

⁵⁴ Kananoja. 2018. Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.

⁵⁵ Kananoja. 2018. Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.; Kananoja, Ruuskanen. 2018. Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi: Väliraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 31/2018.

⁵⁶ Wilén. 2018. Kohtaamisia? - lastensuojelun arki työntekijöiden näkökulmasta. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu, 4/2018.

Vaihtoehtoisena ratkaisuna lastensuojelun henkilöstömitoitukselle sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjiä voitaisiin kuitenkin entistä voimakkaammin kannustaa panostamaan uudenaisten varhaisen tuen palveluiden kehittämiseen sekä palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden lisäämiseen. Siihen, kuinka nopeasti lisäpanostus varhaiseen tukeen tuottaisi tulosta, liittyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä.

Lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja perheiden näkökulmasta tarvitaan välittömiä ratkaisuja. Varhaista tukea vahvistamalla ei voida ratkaista jo lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja perheiden tilannetta tai vähentää lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuun ja työn määrää yksittäisen lapsen asiassa. Lastensuojelun asiakkailta tulisi olla kansallisesti yhdenvertainen mahdollisuus saada tukea sosiaalityöntekijältä, jolla on aikaa perehtyä lapsen ja perheen tilanteeseen. Siksi yksinomaan varhaiseen tukeen panostamista, joka välillisesti saattaisi pitkällä aikavälillä vaikuttaa lastensuojelun tilanteeseen, ei voida pitää parhaana ratkaisuna lastensuojelun asiakkaana olevien ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten näkökulmasta. Tarvitaan sekä pitkäjänteistä varhaisen tuen kehittämistä että välittömiä ratkaisuja lastensuojelun työntekijäkohtaisten asiakasmäärien kohtuullistamiseen.

Sekä lastensuojelulain että sosiaalihuoltolain uudistamisen tarpeita tulisi jatkossa arvioida kokonaisuutena, jotta sosiaalihuollon peruspalvelut ja erityistason palvelut muodostaisivat toimivan ja toisiaan tukevan kokonaisuuden. Esimerkiksi lastensuojelulain uudistamista koskevan hallituksen esityksen keväällä 2021 annettu lausuntopalaute kertoo koetusta päällekkäisyydestä ja tulkintavaikeuksista sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinnalla. Vaihtelevat lainsäädännön tulkinnat ovat saattaneet johtaa asiakkaiden pallotteluun eri palveluiden välillä ja riittävän tukevan avun viivästymiseen.⁵⁷ Myös nämä tekijät saattavat lisätä lastensuojelun kuormitusta. Mikäli varhaisen tuen orientaatiota haluttaisiin edelleen vahvistaa sosiaalihuollon lainsäädännössä, tulisi uudistamistarpeet arvioida ja toteuttaa osana kokonaisvaltaista lasten ja perheiden sosiaalihuollon lainsäädännön uudistusta. Henkilöstömitoituksella voidaan kuitenkin edesauttaa myös perustason ja erityistason palveluiden yhteistoimintaa sosiaalihuollossa. Jos sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat kohtuullisia, on heillä paremmat mahdollisuudet kehittää ja tehdä yhteistyötä.

Muun palvelujärjestelmän ja moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen

Lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelujen niukkuus on tunnistettu yhdeksi osatekijäksi, joka lisää lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työkuormitusta.⁵⁸ Kuntaliiton selvityksen mukaan lasten mielenterveyspalveluiden saatavuudessa on lastensuojelun näkökulmasta suuria puutteita, jotka voivat johtaa jopa lapsen sijoittamiseen sijaishuoltoon.⁵⁹ Neuropsykiatrisesti oireilevien lasten ja heidän perheidensä haasteet riittävän tuen saamisessa on nostettu esiin keskeisenä ratkaistavana kysymyksenä, jolla voitaisiin vähentää lastensuojelun tarvetta.

Tietoa psykiatrisen hoidon- ja lastensuojelun tarpeen välisistä yhteyksistä on vähän. Psykiatriset ja neuropsykiatriset häiriöt ovat kuitenkin hyvin yleisiä lastensuojelun asiakkaana olevilla lapsilla. Arviot psykiatrisen hoidon ja lastensuojelun yhtäaikaisesta tarpeesta ja esiintyvyydestä

⁵⁷ Wilén. 2018. Kohtaamisia? - lastensuojelun arki työntekijöiden näkökulmasta. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu, 4/2018.

⁵⁸ Kananaja. 2018. Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävyydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.

⁵⁹ Lastensuojelun kuntakysely 2017. Suomen Kuntaliitto.

ovat vaihdelleet tutkimusasetelman mukaan 30 ja 90 prosentin välillä. Yhteisasiakkaiden määrässä on myös alueellista ja ikäryhmittäistä vaihtelua.⁶⁰ Kohorttiaineistojen perusteella yli 60 prosentilla sijaishuollossa olleista lapsista oli diagnosoitu jokin psykiatrinen tai neuropsykiatrinen häiriö, kun vastaava osuus muussa lapsiväestössä oli 18 prosenttia. Yhteisasiakkuuden taustalla olevista syy-seuraussuhteista ei kuitenkaan tiedetä vielä riittävästi.⁶¹

Vaihtoehtona lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitukselle voitaisiin vahvistaa esimerkiksi psykiatrian ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten kannalta keskeisten palveluiden, kuten neuropsykiatrisen hoidon ja kuntoutuksen saavutettavuutta ja saatavuutta. Kun lapset saisivat tarvitsemaansa hoitoa ja kuntoutusta oikea-aikaisesti, voitaisiin estää ongelmien kasautuminen ja mahdollisesti vähentää tarvetta lastensuojelun tuelle. Mikäli lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrä pysyisi ennallaan, laskisivat myös työntekijäkohtaiset asiakasmäärät pitkällä aikavälillä.

Palvelujärjestelmän vahvistamisen ohella voitaisiin myös vahvistaa lastensuojelun moniammatillisuutta. Moniammatillisella osaamisella voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää erityisalojen osaamista lastensuojelussa ja myös jakaa työkuormaa eri ammattiryhmien kesken. Moniammatillisuutta voitaisiin vahvistaa sekä lastensuojelun sisäisenä toimintana, että hallinnonalat ylittävänä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyönä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tarjoaa palveluintegraation ja moniammatillisuuden kehittämiseksi aiempaa paremmat puitteet. Hyvinvointialueiden vastuu sekä perus- että erityistason sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä edesauttaa lastensuojelun asiakkaana olevien lasten mahdollisuutta kokonaisvaltaiseen tukeen. Lisäksi hyvinvointialueen on huolehdittava palveluiden yhteensovittamisesta erityisesti useita eri palveluita tarvitsevien asiakkaiden tukemisessa (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 4 § ja 10 §). Lastensuojelun kuormitusta vähentäviä vaikutuksia voi siis syntyä pitkällä aikavälillä myös sosiaali- ja terveydenhuollon-uudistuksen seurauksena vahvistuvan palveluintegraation myötä.

Selvityshenkilö Kananoja nosti esiin tarpeen tarkastella lastensuojelun henkilöstömitoitusta osana laajempaa lastensuojelun sosiaalityön kehityssuuntaa, jossa korostuu moniammatillinen tiimityö. Hän pohtii, voisiko lastensuojelun systeemisen tiimimallin ohella lastensuojelun tiimirakennetta laajentaa esimerkiksi päihdetyön, mielenterveystyön ja nuorisotyön ammattilaisiin sosiaalityöntekijöiden kumppaneiksi. Näin voitaisiin jakaa asiakastyötä useammalle ammattilaiselle, etenkin kun lasten ja vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat ovat tavallisia lastensuojelutarpeen taustatekijöitä ja nuoret asiakasryhmänä tarvitsevat erityistä ajallista panostamista.⁶² Tiimirakenteessa voitaisiin kehittää palveluiden ja tuen asiakaslähtöistä toteutusta ja ottaa käyttöön tutkittuun tietoon pohjautuvia työmenetelmiä.

Muita palveluita kehittämällä ja vahvistamalla ei kuitenkaan pystytä ratkaisemaan niiden lasten auttamisen tilannetta, jotka tarvitsevat myös lastensuojelun tukea. Muuta palvelujärjestelmää

⁶⁰ Heino, Forsell, Eriksson, Känkänen, Santalahti, Tapiola. 2018. Lastensuojelun, lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian yhteiset asiakkaat – yhteinen vastuu. Päätösten tueksi 50/2018. THL.

⁶¹ Kääriälä, Gyllenberg, Sund, Pekkarinen, Keski-Säntti, Ristikari, Heino, Sourander. 2021. The association between treated psychiatric and neurodevelopmental disorders and out- of- home care among Finnish children born in 1997. *European Child & Adolescent Psychiatry*. DOI: 10.1007/s00787-021-01819-1. E-pub ahead of print - 8 kesäkuuta 2021.

⁶² Kananoja. 2018. Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.

koskevilla toimenpiteillä ei voida varmistaa riittävällä tavalla sitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on riittävästi aikaa tutustua lapseen ja hänen tilanteeseensa ja varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen lastensuojelun asiakkuuden aikana.

On myös huomioitava, että lainsäädännössä määritettyjä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle kuuluvia tehtäviä ei voi siirtää toisten ammattilaisten vastuulle. Muutos vastuissa edellyttäisi arviointia siitä, mitä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä olisi mahdollista siirtää laajemman lastensuojelun moniammatillisen tiimin vastuulle.

Muun palvelujärjestelmän, kuten lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluiden kokonaisuuden uudistamista ja kehittämistä on kuitenkin tarpeen jatkaa. Lastensuojelun henkilöstömitoituksen myötä voitaisiin luoda lastensuojeluun paremmat edellytykset toteuttaa monialaista yhteistyötä ja sitä myötä mahdollistaa myös vahvemmin moniammatillisesti toteutetun tuen tarjoaminen. Henkilöstömitoitus tukisi siis myös lasten ja perheiden mahdollisuuksia saada kokonaisvaltaista tukea esimerkiksi lastensuojelun ja psykiatrian yhteistyönä.

Suosituksosoinen ohjaus

Selvityshenkilö Kananoja totesi lastensuojelun kuormittunutta tilannetta kartoittaneessa raportissaan, että henkilöstöresurssien määrittely, mukaan lukien eri tehtävien asiakasmitoitus, on operatiivinen tehtävä, ei lainsäädännön tasolla ratkaistava asia. Kananoja korosti, että organisaation johdolla on vastuu seurata lastensuojelun sosiaalityön laatua ja henkilöstön työn edellytyksiä ja esitellä resurssitarpeet päätöksentekijöille. Kananojan kannanotto ei kuitenkaan perustunut selvityshenkilön taustatyöryhmän yhteneväiseen kantaan. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, THL, Lastensuojelun Keskusliitto ja Sosiaalityöntekijöiden seura ry esittivät selvityshenkilön raporttiin liittyen yhteisten kannanoton, jossa vaadittiin, että asiakasmitoitus olisi säädettävä suosituksen sijaan lailla.⁶³

On kuitenkin nähtävä vaihtoehtona, että lainsäädännössä määritettävän henkilöstömitoituksen sijaan sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärän rajaamista voitaisiin jatkaa suositustasoisella ohjauksella, jolla voitaisiin ohjata lastensuojelun järjestämisvastuussa olevia tahoja organisoimaan lastensuojelun sosiaalityö sen kuormittavuustekijät huomioon ottaen ja kohtuullistamaan työntekijäkohtaiset asiakasmäärät oman alueensa tilannetta ja tarpeita vastaavalla tavalla.

Kananoja esitti henkilöstömitoitusta korvaavana operatiivisena ratkaisuna muun muassa alueellista resurssihenkilöstöä, jolla varmistettaisiin vaikeasti ennakoitaviin tai tilapäisiin henkilöstövajauksiin vastaaminen. Alueita voitaisiin myös tukea asiantuntijoiden ja vertaiskehittämisen verkostojen avulla löytämään paikallisia ratkaisuja lastensuojelun kuormittuneen tilanteen ratkaisemiseksi. Tukea voitaisiin tarjota myös työntekijätasolla, jolloin tuettaisiin erityisen vaikeissa asiakastilanteissa tai muuten kuormittavassa tilanteessa olevia työntekijöitä mentoroinnin ja työnohjauksen keinoin. Myös tarve työolojen kehittämiseen ja johtamisen tukeen tunnistettiin Kananojan raportissa.⁶⁴

⁶³ Kananoja, Ruuskanen. 2019. Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4.

⁶⁴ Kananoja. 2018. Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi.

Vuonna 2019 julkaistussa lastensuojelun laatusuosituksessa suositellaan lastensuojelun työntekijäkohtaiseksi asiakasmääräksi 25 asiakasta. Suositus ei kuitenkaan ole ollut riittävä keino laadukkaana lastensuojelun sosiaalityön varmistamiseksi. Suositustasaisen ohjauksen heikkoutena voidaan näin ollen pitää velvoittavuuden puutetta, joka on myös johtanut suureen alue- ja kuntakohtaiseen vaihteluun lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärissä. Suositus ei siten turvaa alueellista tai kansallista yhdenvertaisuutta lastensuojelun sosiaalityön palvelun laadussa.

Lastensuojelun laatusuosituksessa korostetaan, että jokaisen työyhteisön tulee selvittää paikallisesti se, mikä henkilöstön määrä ja asiakkaan asiaan käytettävissä oleva ajallinen panos on sopiva heidän lastensuojelutyöhönsä, ottaen huomioon esimerkiksi alueelliset, sisällölliset ja asiakkaiden palvelutarpeisiin liittyvät tekijät. Paikallista arviointia ja toimenpiteitä on siis tehtävä edelleen myös tilanteessa, jossa asiakkaiden enimmäismäärä olisi säädetty lailla. Etenkin lastensuojelun työntekijöiden työolojen ja työn johtamisen kehittämistä on tärkeää jatkaa ja vahvistaa paikallisesti, jotta alan veto- ja pitovoimatekijöitä voidaan parantaa.

Lapsi- ja perhekohtainen tarvearviointi

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajausta voitaisiin kategorisen enimmäismäärän sijaan sijoittaa lapsi- ja perhekohtaiseen tarvearviointiin. Tällöin yksittäisen sosiaalityöntekijän lakisääteinen enimmäistyömäärä muotoutuisi asiakkaina olevien lasten ja perheiden tuen tarpeiden perusteella. Tämä voisi olla perusteltua, sillä lasten ja perheiden tuen tarpeet vaihtelevat yksilöllisesti. Osan asiakkaista kanssa työskentely on ajallisesti ja työmäärällisesti kuormittavampaa, eikä asiakkaiden numeerinen määrä kerro riittävällä tavalla lastensuojelun sosiaalityöntekijän työmäärästä. Esimerkiksi iäkkäiden palveluissa hyödynnetään standardoidun tiedonkeruun ja havainnoinnin RAI-järjestelmää palvelutarpeen arviointiin ja hoito-, kuntoutus- ja palvelusuunnitelman laatimiseen. Myös lapsiperheiden palveluiden ja lastensuojelun kehittämistyössä on pohdittu, tulisiko lapsen ja perheen kokonaisvaltaisen tilanteen arviointiin olla käytössä yhteneväinen kansallinen käytäntö ja strukturoitu malli, jolla voitaisiin varmistaa lasten ja perheiden tasa-arvoinen mahdollisuus saada tukea.⁶⁵

Nykytilanteessa lastensuojelutarpeen selvitystä ja palvelutarpeen arviointia tehdessään sosiaalityöntekijä arvioi palvelujen ja tukitoimien tarpeen ohella myös lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Selvitys ei kuitenkaan ole strukturoidun mittaristoon perustuva toimenpide, vaan siinä korostuvat joustavuus ja vuorovaikutuksellisuus, jonka tavoitteena on ymmärtää lapsen ja perheen ongelmia ja tarpeita yhdessä perheen kanssa. Lapsi- ja perhekeskeisen orientaation rinnalla arviointityössä korostuvat lapsen kaltoinkohteluun liittyvien riskien arviointi.⁶⁶ Nykymuotoisia lastensuojelun asiakkuuden alkamiseen liittyviä arviointikäytäntöjä tulisi siis muuttaa strukturoidumman tarvearvioinnin suorittamiseksi, mikäli lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työntekijäkohtaiselle työmäärälle olisi asetettu työkuormitusta kuvaava maksimimäärä.

⁶⁵ Kananoja, Lavikainen, Oranen. 2013. Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19.

⁶⁶ Aaltio. 2016. Lastensuojelun strukturoitujen alkuarviointivälineiden arviointikohteet ja teoriapohja. Teoksessa Petrelius, Tulensalo, Jaakola, Hietämäki (toim.) Lapsen elämäntilanteen ja tuen tarpeiden lapsikeskeinen, monitoimijainen arviointi. Tietoa lastensuojelun kehittämisen pohjaksi. Työpäperi 33/2016. THL, s. 157–175.

Tarvearviointiin perustuvassa mallissa lastensuojelun sosiaalityöntekijän asiakasmäärä määräytyisi strukturoituun arvioon perustuen. Tämän mallin toteuttamisen haasteena on se, että Suomessa ei ole käytössä kansallisesti yhdenmukaista strukturoitua lastensuojelun palvelutarpeiden arviointimallia. Sekä Suomessa että kansainvälisesti on kehitetty erilaisia lapsen ja perheen tilanteen arviointimalleja, joilla on pyritty yhdenmukaistamaan lapsen ja perheen tilanteen arviointia lastensuojelussa. Malleissa on paljon yhteneväisyyksiä, mutta paikallisella tasolla on Suomessa valittu käyttöön eri malleja ja niitä sovelletaan eri tavoin.

Kansainvälisesti käytössä olevia strukturoituja arviointimenetelmiä, joita sovelletaan myös Suomessa, ovat muun muassa Isossa-Britanniassa kehitetty Common Assessment Framework (CAF) ja ruotsalainen Barnens Behov i Centrum (BBIC). Suomessa markkinoilla on myös arviointiin käytettäviä sähköisiä työkaluja, joita voidaan hyödyntää lapsen ja perheen palvelutarpeen ja työskentelyn vaikuttavuuden arvioinnissa. Kansallisesti yhdenmukaisen lapsi- ja perhekohtaisen arviointimittarin käyttöönotto edellyttäisi oletettavasti sitä, että alueet joutuisivat muokkaamaan arviointikäytäntöjään kansallista käytäntöä vastaavaksi ja mahdollisesti myös luopumaan käytössään olevasta mittarista. Yhteisen tarvearvioinnin mittariston kehittäminen edellyttäisi myös sosiaalihuollon tiedonhallintaan liittyvää kehittämistyötä, jotta strukturoitu mittari voitaisiin kytkeä osaksi käytössä olevia asiakastietojärjestelmiä ja Kanta-palveluita. Tästä aiheutuisi tiedonhallintaan liittyviä kustannuksia sekä kansallisesti että paikallisesti.

Lastensuojelun strukturoitujen ja standardoitujen arviointimenetelmien käyttöönottoon on suhtauduttu kaksijakoisesti. Tutkimusten ja selvitysten perustella niiden nähdään vahvistavan lastensuojelun yhdenmukaista ammatillista käytäntöä ja tehokkuutta, mutta toisaalta standardoitujen käytäntöjen on nähty vähentävän mahdollisuuksia ammattilaisten omalle harkinnalle ja vievän tilaa suhdeperustaiselta työltä asiakkaan kanssa. On myös todettu, että strukturoitujen työvälineiden suunnitelmallinen ja järjestelmällinen hyödyntäminen eivät useinkaan toteudu niille tarkoitettulla tavalla sosiaalityön kiireisessä arjessa, eivätkä ne jäykkyydessään vastaa lasten ja perheiden tarpeisiin. Sosiaalityöntekijät kokevat, että strukturoidut lomakkeet ovat raskaita käyttää ja soveltavat siksi toimintaohjeita yksilöllisesti. Työntekijän yksilöllisen osaamisen ja orientaation ohella keskeisiä käyttöönoton onnistumiseen liittyviä tekijöitä ovat organisaation tarjoamat resurssit työvälineen soveltamiseen sekä esimiesten tarjoama tuki työvälineen käytössä.⁶⁷

Lapsi- ja perhekohtaisen tarvearvioinnin toteuttamisvaihtoehdossa enimmäistyömäärän määrittäjänä olisi paikallisesti ja työntekijäkohtaisesti eriävien käytäntöjen lisäksi muitakin haasteita. Asiakkuuden alkaessa, jolloin lapsi- ja perhekohtainen tarvearviointi tehtäisiin, ei välttämättä ole riittävästi tietoa lapsen ja perheen tarvitseman työskentelyn intensiteetistä, eikä arvio tosi-asiassa varmistaisi kohtuullista asiakasmäärää. Lasten ja perheiden tarpeet myös muuttuvat asiakkuuden aikana, jolloin saman lapsen tilanne voi edellyttää erilaista sosiaalityöntekijän työpanosta eri aikoina. Lapsen näkökulmasta mallin käyttöönotto saattaisi tarkoittaa sitä, että hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä voisi vaihtua sosiaalityöntekijän muiden asiakkaiden tarpeiden muuttuessa. Strukturoidun arviointimittarin käyttö voisi myös johtaa lapsen ja perheen näkökulmasta kuormittavaan arviointiprosessiin, jota jouduttaisiin toistamaan asiakkuuden aikana useaan kertaan. Avun saaminen voi myös viivästyä, jos strukturoidun arviointilomakkeen

⁶⁷ Skillmark, Oscarsson. 2018. Applying standardisation tools in social work practice from the perspectives of social workers, managers, and politicians: a Swedish case study. *European Journal of Social Work*. DOI:10.1080/13691457.2018.1540409.; Munro. 2012. *The Munro Review of Child Protection*. Progress report: Moving towards a child centred system.

täyttäminen nähdään välttämättömänä toimenpiteenä lastensuojelun asiakkuuden käynnistyessä.

Lapsi- ja perhekohtainen tarvearviointi lastensuojelun sosiaalityöntekijän enimmäistyömäärän mittarina aiheuttaisi haasteita myös valvonnan näkökulmasta. Koska on oletettavaa, että alueelliset- ja työntekijäkohtaiset arvioinnin käytännöt poikkeaisivat toisistaan, valvonnassa olisi vaikeaa arvioida ja vertailla, miten työntekijäkohtainen enimmäistyömäärä lastensuojelussa toteutuisi eri alueilla ja yksiköissä.

Vaikka lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakkaiden enimmäismäärästä säädettäisiin laissa, ei henkilöstömitoitus sulje pois tarvetta tehdä työn arjessa jatkuvaa työkuormituksen arviointia, jossa pohditaan työntekijä- ja yksikkökohtaisesti sitä, miten työmäärä pysyy kohtuullisena. Tätä arviointia tulisi tehdä kussakin organisaatiossa ja yksikössä osana arjen työtä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen ratkaisemiseksi. Sosiaalityöntekijän työkuormaan liittyvää lapsikohtaista arviointia tulisi siis tehdä joustavasti henkilöstömitoituksen rinnalla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Muista maista esimerkeiksi on valittu Ruotsi, Norja, Tanska ja Irlanti. Pohjoismaat ovat lastensuojelun sosiaalityön kannalta merkittävä viiteryhmä Suomelle. Pohjoismaisia lastensuojelujärjestelmiä pidetään samankaltaisina. Irlanti on valittu esimerkikimaaksi, koska sen lastensuojelujärjestelmää on uudistettu merkittävällä tavalla viime vuosina. Esityksessä ehdotettu lastensuojelun asiakasmäärän rajaaminen on yhteydessä lastensuojelun sosiaalityön kansalliseen ja paikalliseen organisointitapaan sekä sosiaalityöntekijälle säädettyihin tehtäviin. Tässä yhteydessä on tarkasteltu esimerkinomaisesti sitä, miten päätöksentekorakenne kodin ulkopuolisissa sijoituksissa on organisoitu eri maissa.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole erillistä lastensuojelulakia, vaan siitä säädetään vuonna 2002 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa (Socialtjänstlag). Sosiaalihuoltolain mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvat sosiaalipalvelun toimenpiteet tulee ensisijaisesti tehdä yhteisymmärryksessä lapsen ja hänen huoltajansa kanssa vapaaehtoisin toimenpitein. Erityisistä määräyksistä nuorten hoidosta annettussa LVU-laissa (Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga) säädetään lapsen ja/tai huoltajan tahdon vastaisesta sijoittamisesta kodin ulkopuolelle. Laki tuli voimaan 1. päivänä heinäkuuta 1990.

Lastensuojelun järjestämisestä vastaa kunta. Kunnassa tulee olla sosiaalihuollon tehtävistä huolehtiva lautakunta. Kunnanvaltuusto päättää, kuinka monta poliittisesti valittua jäsentä sosiaalilautakunnassa on oltava. Sosiaalilautakunta päättää joitakin poikkeuksia lukuunottamatta suostumukseen perustuvasta sijoituksesta kodin ulkopuolelle. Tahdonvastaisista sijoituksista päättää alueellinen hallintotuomioistuin. LVU-lain 6–9 §:ssä säädetyn kiireellisen huostaanoton (omedelbart omhändertagande) voi tietyissä tilanteissa tehdä sosiaalilautakunta tai lautakunnan puheenjohtaja taikka joku muu lautakunnan määräämä jäsen. Sosiaalilautakunta päättää siitä, miten huostaanotetun hoito on järjestettävä sekä missä hänen on oleskeltava (11 §). Siten Ruotsissa kodin ulkopuolisiin sijoituksiin liittyvässä päätöksenteossa sosiaalilautakunnalla ja tuomioistuimella on keskeinen asema lastensuojeluviranomaisen sijaan, vaikka päätöksiin liittyvä valmistelutyö on sosiaalityöntekijän tehtävää.

Ruotsin lasten ja nuorten sosiaalipalveluissa on laajasti käytössä kansallisesti yhteinen työväline (Barns behov i centrum, BBIC) lapsen tarpeiden arviointiin, palvelujen suunnitteluun ja tarpeiden seurantaan asiakkuuden eri vaiheissa, jonka käyttöä Socialstyrelsen tukee.

Ruotsissa lastensuojelun sosiaalityöntekijän enimmäisasiakasmäärää ei ole rajattu lainsäädännöllä eikä sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärää seurata kansallisesti systemaattisesti. Sosionomin perustutkinto (socionom) antaa pätevyyden sosiaalialan tehtäviin. Osa sosionomeista on suorittanut myös sosiaalityön maisteritasoisen (magister) tutkinnon. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ei ylläpidetä rekisteriä.

Norja

Norjan nykyinen lastensuojelulaki (Lov om barneverntjenester) tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Lain tarkoituksena on, että lapset ja nuoret saavat tarvitsemansa avun, hoidon ja suojelun oikea-aikaisesti (1–1 §). Suurin osa (noin 80 %) lastensuojelun asiakkaista saa tukitoimia vapaaehtoisuuteen perustuen.

Lastensuojelulain mukaisista tehtävistä ja palvelujen järjestämisestä vastaavat pääasiassa kunnat. Kunnan lastensuojeluviranomaiset tekevät päätöksiä, valmistelevat asioita läänin viranomaisten päätettäväksi sekä toteuttavat ja seuraavat lastensuojelutoimenpiteitä (2–1 §). Joitakin erikseen nimettyjä tehtäviä hoitavat valtion lastensuojeluviranomaiset, joiden ylin elin on lapsi- ja perheasioiden ministeriö Barne- og familiedepartementet. Ministeriön alaisena toimivat lapsi-, nuoriso- ja perheasioiden keskusviranomainen (Barne-, ungdoms- og familieetaten) sekä maaherrat (Statsforvaltaren) (2–2 §). Valtion alueellisena viranomaisena toimivat lisäksi läänin sosiaalilautakunnat (fylkesnemnder), jotka ovat tuomioistuimen kaltaisia valtion hallintoviranomaisia. Ne päättävät muun muassa huostaanotoista ja lapsiin tai nuoriin kohdistuvista pakko-toimenpiteistä. Ne koostuvat puheenjohtajasta (juristi), asiantuntijajäsenestä ja maallikosta.

Kiireellinen sijoitus voidaan tehdä vanhempien suostumuksella lastensuojelun johtavan viranhaltijan päätöksellä tai ilman heidän suostumustaan maaherran väliaikaisella päätöksellä. Lapsi voidaan sijoittaa lastensuojelulain 4–24 § mukaisesti johtuen lapsen omasta käytöksestä vastoin lapsen tai huoltajan tahtoa, jolloin päätös tehdään tuomioistuimen kaltaisessa valtion hallintoviranomaisessa. Lastensuojeluviranomaiset esittävät näkemyksensä sosiaalilautakunnalle, joka päättää lapsen sijaishuolto paikasta.

Norjassa lastensuojelun sosiaalityöntekijän enimmäisasiakasmäärää ei ole rajattu lainsäädännöllä eikä sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärää seurata kansallisesti systemaattisesti.

Tanska

Tanskassa lastensuojelusta säädetään sosiaalipalvelulaissa (Lov om social service) sekä laissa oikeussuojasta ja hallinnosta sosiaalialioissa (Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område). Muita tärkeitä lakeja ovat aikuisten vastuuta koskeva laki (Lov om Voksenansvar) sekä laki nuorisorikollisuuden torjunnasta (Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet). Lastensuojelun järjestämisvastuu on 98 kunnalla (kommune).

Lapselle ja perheelle tulee tarjota tukea kotiin (46 §). Sosiaalipalvelulain 55, 57 ja 58 §:ssä säädetään lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolelle. Lapsen vapaaehtoinen sijoitus tehdään huoltajan suostumuksella ja yhteistyössä huoltajan sekä sosiaaliviranomaisten kanssa. Vanhemmat voivat milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa ja vaatia lapsen palauttamista kotiin. Sijoituksen yhteydessä kunnan hallintoon nähden itsenäinen hallintoviranomainen (Børn og ungeudvalget) voi kuitenkin päättää, ettei lasta palauteta kotiinsa enintään kuuden kuukauden määräajan aikana, vaikka vanhemmat sitä vaatisivat. Tahdonvastaisista lastensuojelutoimenpiteistä päätetään edellä mainitussa hallintoviranomaisessa. Se koostuu kunnanvaltuuston keskuudesta valitsemista jäsenistä, tuomarista ja asiantuntijasta, jolla on joko kasvatustieteen tai psykologian asiantuntemusta. Päätöksen lapsen sijaishuoltoon sijoittamisesta tekee edellä mainittu

kunnallinen päätöksentekoviranomainen. Kun päätös sijoittamisesta on tehty, lastensuojeluviranomaiset valitsevat lapselle huoltosuunnitelman mukaisen sijoituspaikan (56 §).

Tanskassa on laajasti käytössä työväline ICS (Integrated Children's Systems) lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten tarpeiden arviointiin ja seurantaan. Se on integroitu sähköiseen järjestelmään (DUBU).

Tanskassa kandidaatin tasoinen tutkinto antaa valmiudet sosiaalityöntekijänä (socialrådgiver) toimimiselle. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärää ei ole rajattu lainsäädännöllä eikä asiakasmäärää seurata systemaattisesti kansallisesti.

Irlanti

Irlannissa lastensuojelu perustuu lastensuojelulakiin (The Child Care Act 1991). 1.1.2014 perustetulla valtion lapsi- ja perhevirasto Tusla:lla (Child and Family Agency/CFA) on ensisijainen vastuu lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Sen toimintaa säätelee lapsi- ja perhevirastolaki (The Child and Family Agency Act 2013). Irlannin lastensuojelua on kehitetty laajojen kaltoinkohtelu- ja hyväksikäyttötapausten paljastuttua.

Lapsi voidaan sijoittaa vapaaehtoisesti lastensuojelulain 4 §:n perusteella, kun vanhemmat tekevät hakemuksen Tuslalle, jolloin päätöksentekijöinä ovat vanhemmat ja sosiaalityöntekijä, tai oikeuden päätöksellä. Tuomioistuimien (District Court) tekee päätöksen huostaanotosta, kiireellisestä sijoituksesta (13 §) sekä väliaikaisista päätöksistä lapsen itsensä tai Tuslan hakemuksesta. Päätöksentekijänä on yksi tuomari. Tuomioistuinkäsittelyssä lapsella on oikeus oikeusedustajaan, jonka Tusla kustantaa. Lapsella tulee olla myös nimetty sosiaalityöntekijä.

Sosiaalityöntekijöistä ylläpidetään rekisteriä (Health and Social Care Professionals Council). Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärästä ei ole saatavilla systemaattista tietoa eikä enimmäisasiakasmäärää ole rajattu lailla. Lastensuojelua ohjataan muun muassa vuonna 2012 annetuilla kansallisilla standardeilla, jotka on antanut sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen, palvelujen turvallisuuden ja laadun seurantaan ja asiakaskeskeisen hoivan edistämiseen keskittyvä itsenäinen virasto HIQA (Health Information and Quality Authority). Yksi teemakonaisuus on lastensuojelun työvoima, ja se sisältää yhteensä neljä standardia henkilökunnan rekrytointikäytäntöihin, henkilökunnalta edellytettuihin taitoihin ja kokemukseen, henkilökunnan (työn)ohjaukseen ja lastensuojeluhenkilökunnan kouluttamiseen liittyen. Standardit koskevat kaikkia lastensuojelutyöntekijöitä eivätkä ne sisällä suositusta lastensuojelun sosiaalityöntekijäkohtaisesta asiakasmäärästä.

Pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointi on Tuslan suuri haaste, jonka ratkaisemiseksi tehdään tiivistä yhteistyötä esimerkiksi sosiaalityön koulutusyksiköiden kanssa.

Päätelmät

Eri maiden lastensuojelua määrittävä lainsäädäntö, lastensuojelun organisointi ja sosiaalityöntekijän rooli esimerkiksi lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa eroavat jossain määrin toisistaan. Näillä tekijöillä on yhteys lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työmäärään. Kaikissa tarkastelluissa maissa lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä näyttää olevan keskeinen asema lapsen tilanteen selvittämisessä ja arvioimisessa sekä asiakastyöskentelyssä. Ruotsissa ja Tanskassa on laajasti käytössä yhtenäinen ja strukturoitu työväline lapsen tarpeiden arviointiin ja seurantaan. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärästä ei ole saatavilla systemaattista maakohtaista tietoa eikä sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärää ole rajattu lainsäädännöllä yhdessäkään tarkastelluista maista.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopalaute

Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla 4.12.2020–12.2.2021. Lausuntoja laajasta kokonaisuudesta saatiin yhteensä 96. Työryhmän ehdotusta lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilöstömitoitukseksi ja siitä säätämistä laissa kannatettiin laajasti. Ehdotettua mitoitusta 35 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohden pidettiin kuitenkin pääsääntöisesti liian suurena, ja tavoitetasoksi ehdotettiin 20–30 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti. Vaikka sosiaalityön henkilöstömitoitusta sinänsä pidettiin hyvänä, useassa lausunnossa nostettiin esiin huoli sosiaalityöntekijöiden saatavuudesta.

Varsinainen hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi oli lausunnoilla 22.4.–20.5.2021. Esitysluonnoksesta saatiin lausuntoja yhteensä 79 kappaletta. Lausunnonantajista edusti kuntia ja kuntayhtymiä 17, järjestöjä 17, valtion viranomaisia 16, palveluntuottajia 9 ja muita lausunnonantajia 20, joihin sisältyi muun muassa Ahvenanmaa.

Sosiaalityön henkilöstömitoituksen osalta lähes kaikki lausunnonantajat olivat yksimielisiä siitä, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien rajaaminen on ehdottoman tarpeellista ja perusteltua. Lausunnoissa katsottiin, että asiakasmääriä rajaamalla sosiaalityöntekijöillä on paremmat mahdollisuudet edistää lapsen etua ja oikeuksia, sekä tehdä yhteistyötä monialaisten verkostojen kanssa. Asiaksmäärän rajaamisella nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia lastensuojelun veto- ja pitovoimatekijöihin. Monissa lausunnoissa sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus nähtiin suurena haasteena lapsen oikeuksien ja lastensuojelun toteutumisen kannalta. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että 30 lasta per sosiaalityöntekijä on edelleen liikaa. Toisaalta erityisesti kunnat, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ja aluehallintovirasto nostivat kuitenkin esiin huolen mitoituksen tiukasta aikataulusta, jolloin kustannusten ja rekrytointi-haasteiden pelättiin olevan merkittäviä henkilöstötilanteen ollessa jo nykytilanteessa vaikea.

Kuntaliitto ja Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT toivat esiin, että erityisesti AMK, YAMK ja muiden sosiaalityö koulutuksista saatu sosiaalialan osaaminen tulisi huomioida ja mahdollistaa joustavat koulutuspolut sosiaalityöntekijän pätevyyden saavuttamiseksi. Koulutuspolun ollessa räätälöity jo olemassa olevan osaamisen mukaan, olisi kouluttautuminen nopeampaa. Lausunnoissa tuotiin esiin, että sosiaalityöntekijäpula ei voida ratkaista muutoin, kuin lisäämällä koulutuspaikkoja ja muuntokoulutuspolkuja. Lausunnossa huomautettiin myös, että sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden tarve kasvaa myös muilla osa-alueilla, ei ainoastaan lastensuojelussa.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että sitova asiakasmitoitus voi aiheuttaa tilanteen, jossa lapsen oikeus lastensuojeluun vaarantuu, kun lapsi ”odottaa” asiakaspaikkaa lastensuojelussa.

Asiakasmitoituksen tulkinta herätti joissakin lausujissa kysymyksiä muun muassa siitä, sisältykö sitovaan mitoitukseen myös täysi-ikäistyneet jälkihuollon asiakkaat. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että asiakasmitoitus sisältäisi kaikki lastensuojelun asiakkuudet, myös täysi-ikäiset jälkihuollon asiakkaat. Lausunnoissa kysyttiin myös, miten asiakasmäärää tullaan valvomaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti alustavan arvion sosiaalityöntekijöiden koulutuslisäyksistä syntyvistä kustannuksista (14,4 miljoonan euron kustannukset). Kuntaliitto ja Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT toivat esiin, että valtion talouden kehyksissä rahoitus on varattu vain 9 miljoonan euron lisäkustannukselle eikä se riitä kiristyvään mitoitukseen 30 lasta per sosiaalityöntekijä.

Valtiovarainministeriö katsoi lisäksi, että sosiaalityöntekijöiden tosiasiallista saatavuutta tulisi tarkastella laajemmin kuin pelkästään koulutusmäärien kautta. Henkilöstön saatavuuden osalta tarkastelua tulisi tehdä myös alueellisesti ja kuntaryhmittäin. Lisäarvoa toisi myös arviointi koulutetun henkilöstön lastensuojelun tehtävissä pysymistä edistävästä ja estävästä tekijöistä. Lisäksi se ehdotti jatkovalmistelussa arvioitavaksi myös siirtymäajan pidentämistä siten, etteivät palvelujen nykyiset järjestäjät ajaudu henkilöstömäärän osalta sellaiseen lainvastaiseen tilanteeseen, jota niillä ei tosiasiallisesti ole ollut mahdollisuutta välttää.

Oikeusministeriö totesi, että on vaikea arvioida, missä määrin enimmäisasiakasmääriä on pidettävä riittävinä ja oikeasuhtaisina tai edes käytännössä mahdollisina, kun asiakasmääristä sosiaalityöntekijää kohti ei ole olemassa kattavaa ja tuoretta kunnittaista tietoa, eikä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää saada suoraan valtakunnallisista tilastoista.

Lastensuojelulain muutosehdotuksista kuultiin myös lastensuojelussa olevia lapsia ja nuoria. Kansallisen lapsistrategian pilottina ajanjaksolla 1.3.–30.5.2021 toteutettu kuuleminen tapahtui yhteisenä työryhmyöskentelynä lastensuojelussa olevien lasten ja nuorten kanssa sekä sähköisenä kyselynä. Työryhmyöskentelyn yhteydessä saatujen lasten ja nuorten kommenttien perusteella sosiaalityöntekijöiden rooli tunnistetaan tärkeäksi. He toivat esiin, että heille aiheutuu kielteisiä vaikutuksia siitä, jos sosiaalityöntekijä ei tunne lasta tai nuorta tarpeeksi hyvin, ei tapaa häntä riittävästi, eikä ole perehtynyt hänen asioihinsa riittävästi. Synä lapset ja nuoret näkivät sosiaalityöntekijöiden kiireen, suuret asiakasmäärät ja vaihtuvuuden.

Saadun lausuntopalautteen johdosta mitoitusta 30 lasta per yksi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä sovellettaisiin vasta vuodesta 2024 lukien. Vuonna 2022 ja 2023 mitoitus olisi 35. Esityksessä ja sen perusteluissa erityisesti taloudellisia vaikutuksia ja henkilöstön saatavuutta koskevista kohdista on pyritty huomioimaan lausuntopalautteessa esitetyt huomioita. Esityksessä on myös täsmennetty sitä, että mitoitus koskisi lastensuojelun asiakkaana olevia lapsia. Näin ollessa se ei koskisi esimerkiksi jälkihuollon piirissä olevia täysi-ikäistyneitä nuoria. Esityksessä on kuitenkin tuotu esiin, että lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten kannalta tavoitetilana on, että lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden kokonaisasiakasmäärä ei ylittäisi esityksessä ehdotettuja asiakasmääriä.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 1.7.2021. Sen mukaan esitysluonnos sisältää laajan kuvauksen asian taustasta ja nykytilasta ja vaikutusarviot jonkin verran määrällisiä arvioita. Arvioihin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta tietopohjan puutteiden vuoksi. Arviointineuvosto pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on kuvattu tavoitteen saavuttamisen riskejä ja seikkoja niiden vähentämiseksi. Esitysluonnos sisältää arviointineuvoston mukaan kuitenkin puutteita, joista suurimpana se mainitsee lastensuojelun keskeisten ongelma-kohtien liian ohuen käsittelyn. Arviointineuvosto toteaa, että esitys jättää epäselväksi, mitä vaikutuksia lapselle konkreettisesti seuraa säädettävästä uudesta henkilöstömitoituksesta. Lisäksi se toteaa, että lastensuojelun, psykiatrian ja esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten auttamisen yhteistyön ja työnjaon käsittely jää esityksessä vähäiseksi. Tämän vuoksi arviointineuvosto katsoo olevan vaikea arvioida, miten tehokkaasti ehdotettu henkilöstömitoitusta kokonaisuudessaan auttaa lapsia. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös esityksen tietopohjan

ohuuteen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden nykyisestä määrästä ja asiakkaiden määrästä työntekijää kohden. Arviointineuvosto toteaa, että näin keskeisten tietojen puutteellisuus vaikeuttaa lainvalmistelijan mahdollisuuksia perustella henkilöstömitoitusta.

Arviointineuvoston lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta esitystä on selkiytetty sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti. Vaikutuksia koskevia kohtia on täydennetty ja erityisesti henkilöstömitoituksen vaikutuksia lapsen asemaan ja oikeuksiin on konkretisoitu. Myös muut toteuttamisvaihtoehdot -kohtaa on täydennetty.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Lastensuojelulaki

3 luku Lastensuojelun järjestäminen

13 b §. *Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän enimmäisasiakasmäärästä. Säännöksen mukaan lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 30 lasta asiakkaana. Säännöksen mukaista mitoitusta sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.1.2024 alkaen. Vuoden 2022 alusta lukien henkilömitoitus tulisi olla enintään 35 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti. Asiasta säädettäisiin voimaantulosäännöksen yhteydessä. Lastensuojelun sosiaalityö on tavoitteellista muutostyötä, jossa kajotaan syvälle lapsen ja perheen yksityisyyteen ja käytetään merkittävää julkista valtaa. Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää paljon laaja-alaista ja aikaa vievää verkostotyötä sekä juridista ja vastuullista päätöksentekoa. Sosiaalityöntekijällä on päävastuu lapsen edun arvioimisesta lastensuojelun toimintaa ohjaavana periaatteena ja hän vastaa siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Sosiaalityöntekijä vastaa lastensuojeluasian valmistelusta, palvelujen suunnittelusta ja niiden toimeenpanosta. Sosiaalityöntekijä laatii lasta ja perhettä koskevat asiakassuunnitelmat ja osallistuu lapsen hoito- ja kasvatussuunnitelman tekemiseen. Sosiaalityöntekijä vastaa lisäksi sosiaalihuollon palvelujen antamisesta ja lasta koskevasta päätöksenteosta tai päätöksenteon valmistelusta sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valvoo sijaishuollon tosiasiallista järjestämistä ja sen laatua. Sosiaalityöntekijän on erityisesti valvottava lapseen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä sijaishuoltopaikan kasvatuserämenetelmiä ja käytäntöjä.

Sosiaalityön onnistumiselle tärkeä asiakassuhde edellyttää aikaa luottamuksen rakentamiselle asiakkaan ja ammattilaisen välille. Asiakastyön mitoituksella pyritään takaamaan, että sosiaalityöntekijällä on tosiasiallisesti aikaa paneutua lasten tuen tarpeisiin ja tunnistaa ne nykyistä aiemmin sekä etsiä niihin parhaiten vastaavat keinot ja palvelut. Sijaishuoltoon sijoitettujen lasten tapaaminen, heidän tarpeidensa ja hyvän kohtelun valvonta sekä oikeuksien turvaaminen edellyttävät riittävästi aikaa. Lastensuojelun sosiaalityöntekijällä tulisi asiakasmäärän rajauksen lisäksi olla sekä johdon että tiimin tuki. Esimerkiksi erilaisten tiimimallien syntyminen tulisi tukea ja työnohjaukseen, osaamisen vahvistamiseen ja työskentelyolosuhteisiin tulisi panostaa.

Lapselle tulisi mahdollisuuksien mukaan turvata sama sosiaalityöntekijä koko lastensuojelun prosessin ajan, jos on lapsen edun mukaista ja käytännön työssä mahdollista toteuttaa. Tämä edellyttäisi osassa kuntia työtapojen uudelleen organisoimista, jotta sama sosiaalityöntekijä voisi seurata lapsen mukana avohuollon, sijaishuollon ja lopulta jälkihuollon aikana. Lastensuojeluprosessin eri vaiheissa vaihtuvat sosiaalityöntekijät tarkoittavat asiakkaan näkökulmasta montaa vastuutyöntekijää, katkeilevia ihmissuhteita ja mahdollisia katkoksia tiedonkulussa. Toisaalta avohuollon, sijaishuollon ja jälkihuollon työ edellyttää pitkälle erikoistunutta osaamista.

HE 170/2021 vp

Yhdennetty työ aina 25-vuotiaan nuoren aikuisen jälkihuollon sosiaalityöhön tekee työn sisällöllisistä osaamisvaatimuksista vaativat. Viimekädessä kunta harkitsee kuinka se organisoii palvelunsa rakenteen parhaaksi katsomallaan tavalla.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

Lastensuojelulain 13 b §:n 2 momentissa säädettyä lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta enintään 30 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää koskien sovellettaisiin kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2024 alkaen. Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen tulisi lain voimaantulosta 1 päivästä tammikuuta 2022 olla enintään 35 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti. Enimmäisasiakasmäärä olisi näin vuosina 2022 ja 2023 sama 35 ja vuodesta 2024 alkaen 30.

9 Toimeenpano ja seuranta

Esitettyjen muutosten yhtenäisen ja vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi on olennaista huolehtia tiedotuksesta, ja seurannasta. Sosiaali- ja terveysministeriö tukee ja seuraa lain toimeenpanoa yhdessä THL:n kanssa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) mukaan THL:n on mahdollista kerätä tietoa kunnista lastensuojelun asiakkaana olevien lasten määrästä. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee selvittämään seurantatiedon keräämistä asiaa osana THL:n tulosohtausneuvotteluita. Valvontaviranomaiset voisivat käyttää systemaattisesti kerättyä tietoa ehdotetun lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen valvonnassa.

10 Suhde talousarvioesityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 on varattu uudistukseen 4,8 miljoonaa euroa vuosille 2022 ja 2023 sekä 21,7 miljoonaa euroa vuodesta 2024. Sosiaalityön henkilöstömitoituksen koulutustarvelisäyksistä (200 henkilön lisäkoulutus) aiheutuu kustannuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle yhteensä 8 miljoonaa euroa vuosina 2022–2027. Aloituspaiikkojen lisäysehdistä sekä alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen määrästä riippuen lisärahoitustarve olisi korkeimmillaan (vuosina 2023–2024) vajaa 2 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodelle 2022 kohdistuvat kustannukset rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisin järjestelyin. Rahoitus vuodesta 2022 eteenpäin varataan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023 – 2026.

Kuntien kustannukset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskien (korvataan valtionosuutena)

milj. euroa	2022 - 2023	2024 eteenpäin
Sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien raja	4,8	21,7

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Keskeiset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeussäännökset

Lapsille kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille. Tästä on säädetty joitakin poikkeuksia, kuten täysi-ikäisiä koskevat vaalioikeudet. Lasten oikeus suojeluun edellyttää lisäksi joitakin rajoituksia. Lapsia koskeva nimenomainen ihmisoikeussopimus on YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Tämän lisäksi keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan unionin perussopimukset mukaan lukien perusoikeuskirja. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa. Nämä oikeudet on taattava kaikille jäsenvaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille ilman syrjintää. Perusoikeuskirjassa turvatut oikeudet koskevat muun muassa lasten, vammaisten henkilöiden ja perheen suojelua. Euroopan unionin piirissä on tehty myös niin sanotun kolmannen pilarin eli oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä. Euroopan unionin asetukset ovat Suomessa sovellettavaa oikeutta. Näillä EU-säännöksillä säännellään ennen kaikkea tilanteita, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus. Niiden lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön saattaa sisältyä täydentäviä kansainvälis-yksityisoikeudellisia säännöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi silloin, kun asetuksesta ei muuta johdu. Lastensuojelun kannalta merkittävä on erityisesti Bryssel II -asetus, joka on vastikään uudistettu. Uudistetun asetuksen – Neuvoston asetus (EU) 2019/1111 tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta, soveltaminen alkaa varsinaisesti 1.8.2022.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus takaavat kaikki niiden sisältämät ihmisoikeudet kaikille henkilöille ilman rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää.

Vammaisten lasten ihmisoikeuksien perustana ovat YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä YK:n vammaissopimus. Suomi on ratifioinut molemmat sopimukset, ja ne ovat Suomessa voimassa lain tasoisina. Sopimukset täydentävät toisiaan ja luovat yhdessä ihmisoikeusperustan vammaisten lasten oikeuksien toteutumiseksi. Vammaisen lapsi on aina ensisijaisesti lapsi, jolle kuuluvat samat oikeudet kuin kaikille muillekin lapsille. Hän on kuitenkin niin ikänsä kuin vammansa johdosta erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin hänen oikeuksiensa toteutuminen vaatii erityistä huomiota. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaan vammaisen lapsen erityistarpeet tulee huomioida ja hänen tulee saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä.

11.2 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Ehdotetun henkilöstömitoituksen arvioidaan edistävän useita lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolia ja tehtävien suhdetta perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen säännöksiin on kuvattu laajemmin esityksen kohdassa 2.1.1 Perustuslaki ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Mitoituksen sudetta lapsen oikeuksien toteutumiseen on kuvattu myös luvussa 4.2.4.1 Vaikutukset lapsen ja nuoren asemaan lastensuojelussa. Ehdotuksen vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin on tarkasteltu luvussa 4.2.4.6 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, va-

kaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden että keskenään yhdenvertaisina. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisia heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että 6 § ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (PeVM 25/1994 vp, s. 7).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleinen yhdenvertaisuusäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Tällä ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42-43, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2). Keskeistä on, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (mm. PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuusäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3). Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa lastensuojelun asiakkuudessa olevien lasten oikeuksien toteutumista, kun heidän lastensuojelulain 13 b §:ssä säädetyn lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulla olevien lasten lukumäärää rajataan. Näin sosiaalityöntekijällä olisi nykyistä paremmin aikaa yhdelle lapselle ja hänen asiansa hoitamiseksi. Mitoitus koskisi lastensuojelulain määritelmän mukaisesti lapsia (0–17-vuotiaat). Näin ollen se ei koskisi esimerkiksi niin ikään lastensuojelun asiakkuudessa olevia täysi-ikäistyneitä nuoria. Arvioinnin kohteena on se, onko ehdotetulle sääntelylle suhteessa jälkihuoltonuoriin olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä peruste. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I).

Lainsäädännössä lastensuojelun asiakkaana olevat lapset on kuitenkin jo asetettu eri asemaan suhteessa täysi-ikäisiin jälkihuoltonuoriin. Lastensuojelulain 13 b §:n säännös kun koskee vain lastensuojelun avo-, sijais- ja jälki-huollossa olevia lapsia. Täysi-ikäistyneiden asiakkaiden jälkihuollon palvelut ja nuoren asioiden hoito ei luonteeltaan ole rinnastettavissa alaikäisten ja etenkin sijaishuollossa olevien lasten tilanteeseen. Alaikäisten jälkihuollon asiakkuudessa olevien lasten ja jo täysi-ikäistyneiden jälkihuollossa olevien nuorten asiakkuuksien välillä on merkittäviä eroavaisuuksia, joiden vuoksi alaikäisten jälkihuollossa olevien lasten katsotaan kuuluvan henkilöstömitoituksen piiriin. Jälkihuollossa olevan lapsen tilanteeseen voi liittyä jatkuvaa lastensuojelun tarpeen arviointia. Tilanteessa jossa lapsi tai hänestä huoltapitävät aikuiset kieltäytyvät jälkihuollon tukitoimista, voi alaikäisen kohdalla olla tarpeen arvioida, vaarantuuko lapsen kasvu ja kehitys ilman tukitoimia, jolloin lapsen lastensuojelun avo- tai sijaishuollon asiakkuus voi olla syytä avata uudelleen. Täysi-ikäiset jälkihuoltonuoret voivat puolestaan juridisesti vastata itse omasta huolenpidostaan, jolloin jälkihuollon palveluista kieltäytyminen ei edellytä tilanteen arviointia samoin kuin alaikäisen kohdalla, vaan nuori itse päättää millaista

HE 170/2021 vp

tukea hän ottaa vastaan ja kuinka paljon. Usein nuori saattaa täysi-ikäistyttyään kieltäytyä jälkihuollon tukitoimista, mutta hakeutua tuen piiriin uudestaan myöhemmin.

Esityksen tavoitteena on keventää lastensuojelun sosiaalityön kuormittavuutta ja tätä kautta vahvistaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällä hetkellä kunnissa lastensuojelun sosiaalityön asiakasmäärät per lastensuojelun sosiaalityöntekijä vaihtelevat. Ehdotettu henkilöstömitoitus edistäisi lasten yhdenvertaisuutta, kun kunnissa ei saisi olla enempää kuin lain osoittama määrä lapsia yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Koska kysymyksessä on kuitenkin vähimmäismitoitus, kuntakohtaisia eroja ei voida kokonaan poistaa.

Ehdotettu sääntely ei hallituksen näkemyksen mukaan ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa.

Sääntelyllä on yhteys perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, ja siihen sisältyy eräät lasten huoltoon kuuluvat tukitoimet (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain säännöksellä ei määritellä palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II).

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisen vallan on itse pidättäytyttävä loukkaamasta näitä oikeuksia, mutta sen on myös luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan.

Yksilön oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein. Säännös kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen ja kytkeytyy erityisen läheisesti 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Ehdotuksella vahvistettaisiin lasten edellä mainittuja perusoikeuksia.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotus toteuttaa mainittua velvoitetta, sillä sen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on turvata lasten välttämätön huolenpito sekä edistää lasten yhdenvertaisuutta. Julkinen valta osoittaa mitoituksesta ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen taloudellisen panostuksen kunnille.

Ehdotukset liittyvät perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

11.3 Kunnallinen itsehallinto

Kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.

HE 170/2021 vp

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2020 vp; HE 4/2020 vp) todennut, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Se on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 15/2020 vp, että rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. myös PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa PeVL 15/2020 vp lausunnossaan, että rahoitusperiaate tulee sovellettavaksi myös, jos kunnilla jo oleviin lakisääteisiin tehtäviin kohdistetaan uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa kunnan edellytyksiin suoriutua näistä uusista velvoitteista (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II). Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 15/2018 vp, s. 20). Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään varsin tarkoin esityksen taloudellisia vaikutuksia ja mitoituksista aiheutuvien kustannusten korvaamista kunnille. Henkilöstömitoitus olisi uusi laissa säädetty velvoite kunnille ja siitä suoriutumiseen esityksessä on osoitettu arvioidut kustannukset kattava korvaus kunnille. Esitystä valmisteltaessa muun muassa lausuntopalautteesta on tunnistettu, että kunnissa on eroja siinä, kuinka monta lasta yhdellä sosiaalityöntekijällä käytännössä on vastuullaan. Ehdotuksen kuntakohtaista vaikutusarviointia ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä, koska koko maan kattavaa tietopohjaa ei ole saatavilla. Yksittäisten kuntien tiedot eivät anna kattavaa kuvaa vaihtelusta.

11.4 Sääntelytason valinta

Esityksen osalta tulee tarkastella perustuslaista kohdistuvia vaatimuksia ehdotetun henkilöstömitoituksista sääntelytason sekä sen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kysymystä henkilöstömitoituksista sääntelytason ja rahoitusperiaatteesta lausunnossaan (PeVL 15/2020 vp; HE 4/2020 vp) sekä aiemmin mitoituksista myös PeVL 36/2012 vp; HE 160/2012 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi jo aiemmassa lausunnossaan, että henkilöstömitoituksista tulee perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuen joko säätää lailla tai täsmällisyysvaatimuksen täyttämisen muotoilla asetuksenantovaltuus siten, että siinä olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Tämän arvionsa perustuslakivaliokunta kiinnittää toisaalta esitysluonnoksen merkittäviin vaikutuksiin perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset laintasoisin sääntönsin. Sääntelyn osalta esitys vastaa perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissaan asettamia vaatimuksia sekä myös perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisia lailla sääntelytason vaatimuksia. Henkilöstömitoitusta koskevalla sääntelyllä on kokonaisuudessaan merkitystä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta, joten niistä on perusteltua säätää laissa.

HE 170/2021 vp

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä. Esitys ei hallituksen mielestä esitys loukkaa kunnallista itsehallintoa siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kunnan taloudesta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarkoituksenmukaisena, koska esitykseen sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lastensuojelulain (417/2007) 13 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 297/2016, uusi
2 momentti seuraavasti:

13 b §

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä

Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta asiakkaana.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.

Tämän lain 13 b §:n 2 momentissa säädettyä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakkaiden enimmäismäärään sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024. Siihen asti lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 35 lasta asiakkaana.

Helsingissä 7.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru

Laki

lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lastensuojelulain (417/2007) 13 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 297/2016, uusi
2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 b §

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä (lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä), jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö.

13 b §

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä

Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta asiakkaana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Tämän lain 13 b §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024. Henkilöstömitoituksen on oltava 1 päivästä tammikuuta 2022 enintään 35 lasta yhtä lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää kohti.