

**Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta****ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia.

Laissa säädettäisiin lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman linjaukseen turvata haavoittuvimmissa asemassa olevien lasten oikeuksia ja hyvinvointia. Vähimmäishenkilömitoituksen tavoitteena on vähentää lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuutta ja tätä kautta vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuonna 2022 - 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 eteenpäin.

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

---

## SISÄLLYS

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ</b> .....	1
<b>PERUSTELUT</b> .....	3
<b>1 ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU</b> .....	3
<b>1.1 Lastensuojelun toteuttamisen lähtökohdat</b> .....	3
<b>1.2 Lastensuojelun tilannekuva vuonna 2021</b> .....	3
<b>1.3 Valmistelu</b> .....	10
<b>2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI</b> .....	11
<b>2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö</b> .....	11
2.1.1 Perustuslaki ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus .....	11
2.1.2 Sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki.....	14
2.1.2.1 Sosiaalipalveluiden järjestäminen .....	14
2.1.2.2 Lastensuojelun keskeiset periaatteet.....	15
2.1.2.3 Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu.....	16
2.1.2.4 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa .....	17
2.1.2.5 Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asema ja tehtävät lastensuojelussa.....	18
2.1.2.6 Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointiin liittyviä tekijöitä.....	22
2.1.2.7 Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta.....	23
2.1.2.8 Kielellisten oikeuksien toteutuminen lastensuojelussa.....	26
<b>3 TAVOITTEET</b> .....	28
<b>4 EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET</b> .....	28
<b>4.1 Keskeiset ehdotukset</b> .....	28
<b>4.2 Pääasialliset vaikutukset</b> .....	28
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.....	28
4.2.1.1 Vaikutukset kuntien ja valtion kustannuksiin.....	28
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	34
4.2.2.1 Vaikutukset kuntien toimintaan.....	34
4.2.2.2 Vaikutukset valvontaan .....	34
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	35
4.2.4.1 Vaikutukset lapsen ja nuoren asemaan lastensuojelussa .....	35
4.2.4.2 Vaikutukset lapsen vanhempiin ja muihin läheisiin .....	36
4.2.4.3 Vaikutukset henkilöstön hyvinvointiin.....	36
4.2.4.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon.....	37
4.2.4.5 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin .....	37
4.2.4.6 Yhteenvedo riskiestä .....	38
4.2.4.7 Yhteenvedo työvoiman lisäyksen väylistä .....	38
<b>5 MUUT TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT</b> .....	39
<b>5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset</b> .....	39
<b>5.2 Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot</b> .....	40
<b>6 LAUSUNTOPALAUTE</b> .....	42
<b>7 SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT</b> .....	43
<b>7.1 Lastensuojelulaki</b> .....	43
<b>9 VOIMAANTULO</b> .....	44
<b>10 TOIMEENPANO JA SEURANTA</b> .....	44
<b>11 Suhde talousarvioesitykseen</b> .....	44
<b>12 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS</b> .....	45
12.1 Esityksen sisältö ja tavoitteet.....	45
12.2 Keskeiset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeussäännökset .....	45
<b>LAKIEHDOTUS</b> .....	49
<b>Lastensuojelulain muuttamisesta</b> .....	49
<b>Rinnakkaisteksti</b> .....	50

## 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. Vastuu lapsen hyvinvoinnista on ensisijaisesti lapsen vanhemmilla ja huoltajilla. Julkisen vallan tehtävänä on tukea vanhempia kasvatustehtävässään sekä lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa. Lasten hyvinvointia edistetään ensisijaisesti ehkäisevän lastensuojelun palveluilla, joilla pyritään ehkäisemään ongelmien syntymistä ja pahenemista sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta.

Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tehtävänä on turvata lapsen hyvinvointi viimesijaisesti. Sen erityisenä velvollisuutena on huolehtia kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisesta. Lastensuojelun asiakkuuden edellytyksistä säädetään lastensuojelulaissa (417/2007). Lapselle tulee nimetä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jonka keskeisenä tehtävänä on turvata lapsen oikeuksien toteutuminen ja toteuttaa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua lapsen edun periaatteen mukaisesti. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan yksilöllisesti ja tarveperustaisesti laadittuun asiakassuunnitelmaan pohjautuen. Ensisijaisesti on järjestää lapselle ja perheelle avoimuuden tukitoimia. Lapsen kiireellinen sijoitus, huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ovat viimesijaisia lastensuojelutoimenpiteitä. Lapsella on oikeus jälkihuoltoon sijoituksen jälkeen.

Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Perus- ja ihmisoikeudet ja niitä turvaava lainsäädäntö luovat perustan lastensuojelutyölle. Lastensuojelun lähtökohdaksi ja palvelujen toteuttamisen periaatteena on aina lapsen etu. Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen (Sops 59–60/1991; LOS) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, 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 suojeluksi. 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 lähtökohdaksi.<sup>1</sup>

#### 1.2 Lastensuojelun tilannekuva vuonna 2021

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 sosiaalihuoltolain uudistuksella vuonna 2015. Pyrkimyksistä huolimatta korjaavien lastensuojelupalvelujen tarve on säilynyt ja kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä lisääntynyt. Samalla tunnistetaan, että lapset, nuoret ja perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluja riittävästi missään vaiheessa. Tämä lisää osaltaan sekä yhteiskunnallista syrjäytymistä että ylisukupolvisia huono-osaisuuden ketjuja.

Vuonna 2017 lähes 50 prosentissa kuntia asiakkaita oli yli 40 yhtä lastensuojelun sosiaalityöntekijää kohden ja 21 prosentissa kunnassa yli 60 asiakasta yhtä lastensuojelun sosiaalityöntekijää kohden. Pahimmillaan asiakkaita oli yli 100. Lastensuojelun sosiaalityöntekijätilanne on haastava. Kohtuuttoman suuri työmäärä, palkkaus, työn heikko arvostus ja lastensuojelun julkisuuskuva saavat lastensuojelun sosiaalityöntekijät hakeutumaan kuntatyöntantajalta muihin tehtäviin. Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointivaikeudet heijastuvat suoraan asiakastyöhön. Etenkin lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ja nuoret tuovat esiin sosiaalityöntekijätilanteen haitallisia vaikutuksia heidän elämäänsä. Sosiaali- ja terveysmi-

<sup>1</sup> Malja, M; Korhonen, A; Petrelius, P & Eriksson, P. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2019:8.

nisteriö kutsui vuonna 2018 yllisosaalineuvos Aulikki Kananojan selvityshenkilönä laatimaan ehdotuksen tiekartaksi, siirryttäessä kunnallisesta lastensuojelusta maakuntapohjaiseen toimintaan.<sup>2</sup> 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 korvataan puuttuvia lasten- ja nuorisopsykiatrisia palveluja. Lastensuojelun kuntakyselyssä<sup>3</sup> 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 vaikea saada lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluja, kun hänen katsotaan saavan tarvitsemansa palvelut lastensuojelusta.

Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet selvästi 2000-luvulla. Esimerkiksi vuonna 2010 laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat lähes 620 miljoonaa euroa, vuonna 2016 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, koulun käynnin haasteet, mielenterveysongelmat, vanhemmuuden haasteet sekä perheiden taloudellisen tuen tarpeet ovat lisääntyneet. Palveluiden toimintaa on pandemian vuoksi supistettu ja henkilöstöä on siirretty jäljitys- ja rokustotoimintaan. Arvioiden mukaan palvelutarpeen lisääntyminen, varhaisen tuen puutteelliset resurssit ja avun saamisen viivästyminen on johtamassa lastensuojelun tarpeen lisääntymiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Myös esimerkiksi katkokset ja puutteet psykiatrisessa hoidossa heijastuvat lastensuojeluun lisääntyneenä palvelutarpeena<sup>4</sup>, joskaan koronavuosi ei korostunut vuotta 2020 koskevissa lastensuojelun tilastoissa.

#### *Lastensuojelu kansallisen tilastotiedon valossa<sup>5</sup>*

Lastensuojeluasia 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. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin vuonna 2020 yhteensä 162 130, kun vastaava luku oli 76 007 vuonna 2008. Lastensuojeluilmoitusten määrä kasvoi 4 prosenttia vuodesta 2019 vuoteen 2020. Lastensuojeluilmoitukset koskivat vuonna 2020 yhteensä 84 715 lasta, kun vuonna 2008 määrä oli 50 127 lasta (kuvio 1). Vuonna 2020 yhdestä lapsesta tehtiin keskimäärin 1,9 lastensuojeluilmoitusta. Lastensuojeluilmoitukset kohdistuivat erityisesti 13 vuotta täyttäneisiin lapsiin.

Lastensuojeluilmoitus voidaan tehdä ennakollisena, jo ennen lapsen syntymää. Ennakollisia lastensuojeluilmoituksia tehtiin 2 214 vuonna 2020, mikä oli 39 kpl edellistä vuotta enemmän. Ne koskivat 4,8 prosenttia elävänä syntyneistä lapsista vuonna 2020.

Lastensuojelussa asiakkaana on aina lapsi (0–17 v) tai nuori (18–24 v). Tarkkaa valtakunnallista lastensuojelun asiakkuuksissa olevien määrää ei ole käytettävissä tilastointitavasta johtuen. Henkilötunnuksia sisältävän sijoitettujen lasten ja nuorten rekisteritietojen lisäksi kerätään tilastotieto lastensuojelun avohuollon asiakkaista.

<sup>2</sup> Kananoja & Ruuskanen 2019, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4; Kananoja 2018, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 31/2018.

<sup>3</sup> Lastensuojelun kuntakysely 2017. Suomen Kuntaliitto <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakyselyn-keskeisimm%C3%A4t-tulokset-raportti-01022018.pdf>

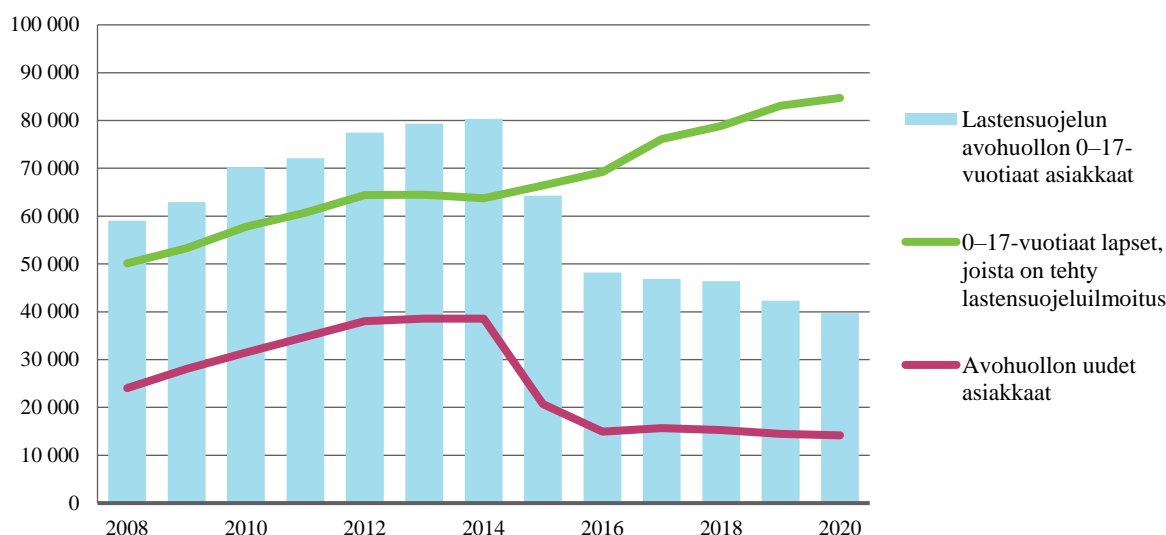
<sup>4</sup> Erikson, P.; Nelimarkka, S.; Paasivirta, A.; Tiili, A.; Yliruka, L. 2021 Koronan vaikutukset lastensuojeluun: osa 2. Tutkimuksesta tiiviisti 16/2021.; Hakulinen, T; Hastrup, A; Hietanen-Peltola, M; Jahnukainen, J; Vaara, S & Varonen, P. 2020. "Pahin syksy ikinä": Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut koronasyksynä 2020.

<sup>5</sup> Forssell, M; & Kuoppala, T & Säkkinen, S. 2021. Lastensuojelu 2020. THL Tilastoraportti 19/2021.

Lastensuojelun asiakkuuksien taustalla olevat syyt jaotellaan vanhempiin sekä lapsiin ja nuoriin liittyviin syytekijöihin. Vanhempiin liittyvistä syistä yleisimpiä ovat päihde- ja mielenterveysongelmat, jaksamattomuus, perheristiriidat, avuttomuus ja osaamattomuus. Lapseen 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 29 prosenttia (14 169) vuonna 2019.

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

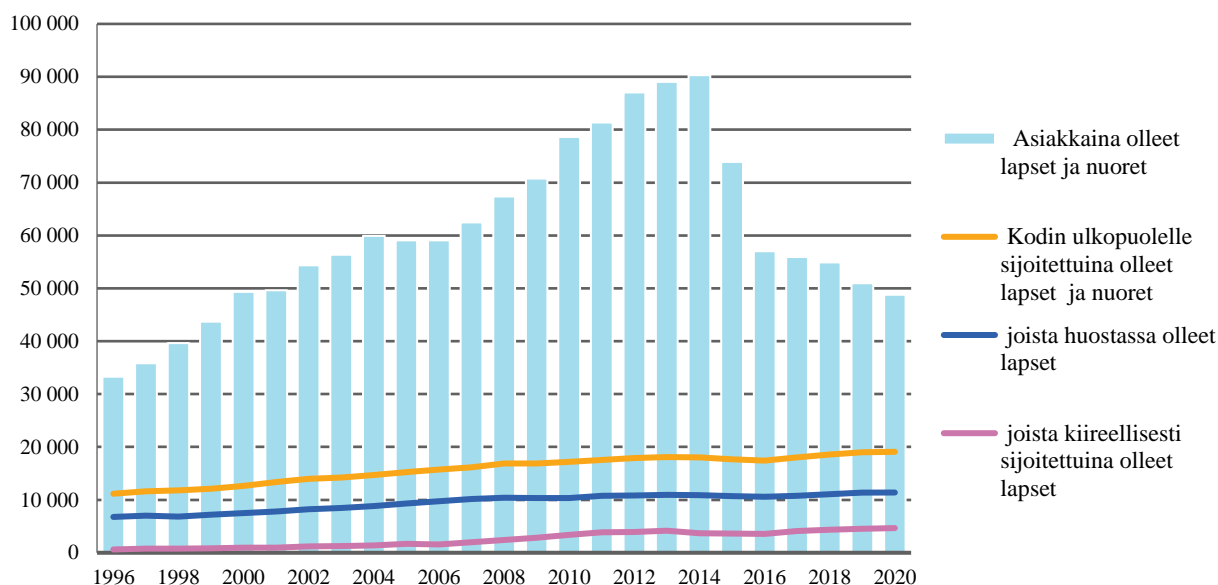


\* Henkilötunnuksia sisältävän sijoitettujen lasten ja nuorten rekisteritietojen lisäksi kerätään tilastotietoa myös lastensuojelun avohuollon asiakkaista. Osa lastensuojelun avohuollon asiakkaana olevista lapsista ja nuorista sisältyy kodin ulkopuolelle sijoitettuihin. Kuviossa esittelyjä lukumääriä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

Kuviossa 2 näkyvät lastensuojelun avohuollon asiakkuuksissa ja kodin ulkopuolelle sijoitettuna 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 huostaanotettuina oli 11 386 ja kiireellisesti sijoitettuna 4 662 lasta. Lapsi saattaa saman vuoden aikana sisältyä sekä kiireellisesti sijoitettujen lasten lukumäärään että huostassa olleiden lasten lukumäärään, sillä lapsi on 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 tai sijoituksen aikana on käytettävä rajoituksia. Lapsen kodin ulkopuolelle tapahtuvan kiireellisen sijoittamisen lisäksi kunnan tulee tarjota muita kiireellisesti järjestettyjä tukimuotoja. Tukimuotoja voidaan kuitenkin käyttää vain, jos ne ovat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia. Vuoden 2020 aikana sijoitettiin kiireellisesti yhteensä 4 622 lasta, mikä oli 3 prosenttia (176 lasta) enemmän kuin edellisellä vuonna. Ikävuosittain tarkasteltuna eniten sijoitettiin 15–17 -vuotiaita. Koko 0–17 -vuotiaiden väestöön suhteutettuna vuoden 2020 aikana kiireellisesti sijoitettuja lapsia oli 0,4 prosenttia. Vuonna 2019 kiireellisesti sijoitetuista lapsista otettiin vuosina 2019 tai 2020 huostaan lähes puolet (42 %).

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten sijoitusten kestot vaihtelevat suuresti. Lapsen yksittäinen sijoitus ei välttämättä tarkoita pitkään kestävästä sijoituksesta. Noin puolella joskus elämänsä aikana sijoitetuista lapsista sijoitus jää lyhyeksi elämänvaiheeksi, kun taas kolmasosa vuonna 2016 sijoitetuina olleista oli ollut sijoitettuna vähintään puolet elämästään. Huostaanottoja puretaan harvoin. 31.12.2018 huostassa olleista 0–15 -vuotiaista lapsista 92 prosenttia oli huostassa vielä kaksi vuotta myöhemmin. Vuonna 2020 sijoitetuina olleista lapsista ja nuorista neljännes oli sijoitettuna alle 7 kuukautta, ja neljännes oli ollut sijoitettuna lähes 7 vuotta. Vuonna 2020 yhteensä 3 995 lasta ja nuorta sijoitettiin ensimmäisen kerran kodin ulkopuolelle.

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. Kuitenkin huostaanotettujen lasten sijoituksissa perheisiin sijoitettujen osuus on yli puolet kaikista sijoitusmuodoista. 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). Laitoksissa olleiden lasten ja nuorten osuus kasvoi 1,2 prosenttia edellisestä vuodesta. Viimeisen sijoituspaikkatiedon mukaan vuonna 2020 ammatillisiin perhekoteihin oli sijoitettuna 8,3 prosenttia (1 582). Sijoitukset ammatillisiin perhekoteihin ovat vähentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. 6,9 prosenttia (1 325) lapsista oli muussa hoidossa, kuten esimerkiksi sijoitettuna omaan kotiin (vanhempien/vanhemman kanssa) tai itsenäisesti tuetussa asumisessa.

Vuoden 2020 aikana sijoitetuista 31.12.2020 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 enemmistö on 18 vuotta täyttäneitä nuoria (85 prosenttia). 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 määrässä on alueellista vaihtelua. Taulukossa 1 on tiedot 0–17 -vuotiaista avohuollon asiakkaista, kiireellisesti sijoitetuista, huostassa olleista ja kodin ulkopuolelle sijoitetuista suhteutettuna vastaavanikäiseen väestöön sote-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 vastaavanikäiseen 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 vastaavanikäiseen väestöön oli suurinta Kymenlaakson ja matalinta Etelä-Karjalan hyvinvointialueilla.

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

	<b>Lastensuojelun avohuollon asiakkaat, 0–17-vuotiaat vuoden aikana, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 1245</b>	<b>Kiireellisesti vuoden aikana sijoitetuina olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 1078</b>	<b>Huostassa vuoden aikana olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) (ind. 1077)</b>	<b>Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL) info ind. 191</b>
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
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). Vuonna 2019 vastaava osuus oli 49 prosenttia. 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.

Selvityshenkilö ylisosiaalineuvos Kananaja ehdotti lastensuojelutyön kuormituksen vähentämiseksi perheiden tuen vahvistamista lastensuojelun avohuollossa, jotta lasten kodin ulkopuolelle sijoitusten tarve vähenee. Viime vuosien tilastojen valossa näyttää siltä, että avohuollon asiakkuuksien määrä on vähentynyt etenkin 0–17 -vuotiaiden osalta. Samaa aikaan sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet. Tämä saattaa näkyä myös lastensuojelun sosiaalityöntekijän työtehtävissä ja sisällöissä siten, että lapsen kodin ulkopuolisiin sijoituksiin liittyvät tehtävät ja lapsen sijaishuollon aikainen sosiaalityö saattavat lisääntyä. Sijaishuollon aikaiseen lastensuojelun sosiaalityöhön liittyy vastuita, joita avohuollon asiakastyössä ei vastaavalla tavalla ole (ks. taulukko 2 lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävistä ja velvoitteista).

### *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 huomioitiin lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän ehdotuksissa (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. Hanke pohjautuu potilas- ja asiakaslainsäädännön valmisteluun, jota on tehty aiemmilla hallituskausilla. Valmistelun tavoitteena on vahvistaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta ehkäisemällä ennalta ja vähentämällä niiden tilanteiden syntyä, joissa rajoitustoimenpiteitä joudutaan käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollossa. Edelleen tarkoituksena on, että itsemääräämisoikeudesta ja sen rajoittamisesta olisi asianmukaisesti säädetty kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden osalta, parantaen myös asiakkaiden ja henkilöstön oikeusturvaa. Tällä lainvalmistelutyöllä on yhteys myös lastensuojeluun ja lastensuojelun sosiaalityöhön. Lastensuojelun sosiaalityössä asiakkaiden itsemääräämisoikeuteen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä esimerkiksi terveydenhuollon palveluihin liittyen. Lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saattaa olla mielenterveyslainsäädännön nojalla toteutettavassa tahdosta riippumattomassa hoidossa, jolloin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on hyvä tuntea 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.

### *Lastensuojelun kehittäminen*

Lastensuojelun viimeaikainen kehittämistyö on perustunut keskeisesti Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän<sup>6</sup> esityksiin ja niitä koskeneeseen toteuttamissuunnitelmaan<sup>7</sup>. Toimiva lastensuojelu -työryhmän saamassa palautteessa lastensuojelujärjestelmän toimivuutta kritisoiitiin muun muassa toimintatapojen byrokraattisuuteen, asiakkaiden osallisuuden puutteisiin (kuulluksi tuleminen ja toimiva vuorovaikutus), riittämättömään lasten kanssa työskentelyyn, työntekijöiden vaihtuvuuteen, ehkäisevien palvelujen toimimattomuuteen ja palvelujen kokonaisuuden koordinoinnin puutteellisuuteen liittyen.

Lasten ja perheiden palveluiden kansallista kehittämistyötä on tehty vuodesta 2016 lähtien Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa (LAPE) sekä perustason- että erityis- ja vaativan tason palveluissa. Tavoitteena on ollut uudistaa lasten, nuorten ja perheiden palvelut asiakaslähtöisesti integroiduksi palveluiden kokonaisuudeksi. Pyrkimyksenä on siirtää painopiste ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä varhaiseen tukeen. Vuosina

<sup>6</sup> Kananaja, A; Lavikainen, M & Oranen, M. 2013. Toimiva lastensuojelu – Selvitysryhmän raportti. STM raportteja ja muistioita 2013:19

<sup>7</sup> Lavikainen, M & Juurikko, A (toim.) 2014. Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019. STM raportteja ja muistioita 2014:19.



2020–2022 lastensuojelun kehittäminen toteutetaan LAPE-muutosohjelmaan kuuluvassa valtionavustushankkeessa, 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 mielenterveys- ja päihdepalvelujen kesken.

THL:ssä käynnistettiin vuonna 2016 systeemisen lastensuojelun toimintamallin kehittäminen lastensuojelun sosiaalityön uudentyypiseksi toteuttamistavaksi, joka perustuu Isossa-Britanniassa kehitettyyn Reclaiming Social Work -malliin (ns. Hackneyn malli). Lastensuojelun systeemisessä toimintamallissa lapsen ja perheen kanssa työskentelee monitoimijainen tiimi, joka hyödyntää työssään systeemiseen perheterapiaan pohjautuvia työtapoja. Toimintamallissa painotetaan ihmissuhdeperustaista ja dialogista työskentelyä lapsen ja hänen perheensä kanssa. Mallia pilotoitiin 14 maakunnassa vuosina 2017–2018.

Arviointitutkimusten perusteella toimintamallin pilotointi oli haasteellista, mutta työntekijätasolla mallin periaatteisiin on oltu enimmäkseen tyytyväisiä. Keskeinen haaste systeemisen mallin soveltamiselle on ollut lastensuojelun työntekijäkohtaiset suuret asiakasmäärät, sillä 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.

Syksyllä 2020 tehdyn seurantakyselyn mukaan systeemisen lastensuojelun tiimejä oli 15 maakunnassa, yhteensä 189 tiimiä. Toimintamallista tarvitaan lisätutkimusta mm. asiakasvaikutuksiin ja mallin paikallisiin toteutustapoihin liittyen. Mallin käyttöönotto vaatii asiakastyön resursoinnin parantamista ja koko organisaation sitoutumista siihen. Mallin jatkokehittämistä tehdään myös osana lastensuojelun monialaisen kehittämisen valtionavustushankkeita v. 2020–2022.

Lastensuojelussa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on keskeisessä asemassa sen varmistamisessa, että lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön toteutuu myös sijaishuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön teettämä selvitys lastensuojelun sijaishuollon epäkohdista ja kaltoinkohtelusta vuosina 1937–1983<sup>8</sup> johti Suomen hallituksen anteeksipyyntöön vuonna 2016. 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<sup>9</sup>. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleilla lastensuojelulain muutoksilla vahvistettiin lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten perusoikeuksia sekä lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon, valvontaan ja ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella 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).

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

Lastensuojelun kehittäminen toteutuu osana meneillään olevaa sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen uudistusta, jossa sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitetään vastaamaan yhteiskunnan muutoksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon painopistettä siirretään peruspalveluihin ja varhaiseen ongelmien ehkäisyyn. Tavoitteena on myös nopeuttaa hoitoon pääsyä. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskuksista saatavia palveluja kehitetään ja sovitetaan yhteen katkeamattomiksi palveluketjuiksi ja kokonaisuuksiksi. Tulevilla hyvinvointialueilla on mahdollisuus ohjata myös henkilöstön sijoittumista nykyistä paremmin.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella säädetään asteittain kiristyvä vähimmäishenkilöstömitoitus lastensuojeluun niin, että mitoitus on 30 asiakasta ammattilaista kohden, vuonna 2022 mitoitus on 35. Hallitusohjelmassa todetaan, että lastensuojelu ei pysty yksin vastaamaan paljon tukea tarvitsevien lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin ja huomioidaan erityistä tukea tarvitsevien moniammatillisten

<sup>8</sup> Hytönen, K & Malinen, A & Salenius, P & Haikari, J & Markkola, P & Kuronen, M & Koivisto, J. (2016) Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. STM raportteja ja muistioita 2016:22.

<sup>9</sup> Saastamoinen, K. 2021. Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018–2020 – Lasten eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien kantelujen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:6.

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

palvelujen turvaaminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kehitetään lastensuojelun jälkihuoltoa ja annetaan nuorelle riittävä tuki matkalla aikuisuuteen.

### *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 tunnustetaan useissa strategian linjauksissa. Strategiatyön osana on muun muassa toteutettu selvitys eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä havaituista ongelmakohdista sijaishuollossa.

Kansallisen lapsistrategian linjauksia toteutetaan sen toimeenpanossa vuosina 2021 ja 2022 muun muassa vahvistamalla lastensuojelun asiakkaina olevien lasten osallisuutta pilottimaisella työskentelyllä. Tätä pilotti- maista työskentelyä on hyödynnetty osin myös nyt käsillä olevan uudistuksen valmistelussa (ks. kohta 4.2.1.7).

### **1.3 Valmistelu**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän (14.3.2019–30.6.2020) uudistamaan lastensuojelulainsäädäntöä siten, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisivat paremmin vaativaa erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin. Työryhmän tehtävänä oli selvittää:

- 1) tarvittava monialainen sijaishuollon kokonaisuus ja rakenne erityisen vaativaa tukea tarvitsevien lasten hoidossa, huolenpidossa ja itsenäistymisen tukemisessa sekä sijaishuollon liittyminen palvelurakenteen muutokseen ja uudistamiseen;
- 2) miten varmistetaan sijaishuoltoon sijoitettujen lasten mielenterveys- ja päihdepalvelut ja tarvittava muu sosiaali- ja terveydenhuollon tuki;
- 3) rajoitustoimenpiteiden tarkoitus, tavoitteet ja muutostarpeet lastensuojelulaissa;
- 4) sijaishuollon rooli ja tuki lapsen peruskoulun ja toisen asteen koulutuksen suorittamisessa ja työelämään kiinnittämisessä.

Työryhmä otti ehdotuksissaan huomioon myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukset lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluita koskien sekä lastensuojelun asteittain kiristyvästä henkilöstömitoituksesta.

Työryhmän asettamispäätös ja valmisteluasiakirjat löytyvät Valtioneuvoston hankeikkunasta ([STM026:00/2019](https://stm026:00/2019)).

Työryhmä huomioi työssään eduskunnan lausuman (StVM 42/2018 vp), jossa 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.

Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän 4.9.2020 julkaistuun raporttiin perustuva<sup>11</sup> ehdotus hallituksen esitysluonnokseksi oli lausuntokierroksella 4.12.2020–12.2.2021. Lausuntoja laajasta kokonaisuudesta tuli yhteensä 96. Lausuntopalautteesta on laadittu yhteenveto. Valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/hanke/36225/asiakirjat>

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta 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. Saaduissa lausunnoissa esitettiin runsaasti huomioita työryhmän muistakin ehdotuksista, mutta tässä esityksessä niistä on tuotu esiin vain lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta koskeva osuus, koska työryhmän esitykset on sittemmin päädytty vaiheistamaan. Tästä tarkemmin kohdassa 6 lausuntopalaute.

<sup>11</sup> Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti. 2020. STM raportteja ja muistioita 2020:28.

## 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 mitä aikuisillekin. YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (lapsen oikeuksien sopimus, LOS) on lakina voimassa oleva lapsia nimenomaisesti koskeva ihmisoikeussopimus (SopS 59-60/1991). LOS 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 kieltö (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. Lastensuojelulain 2 §:n mukaan 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 LOS 18 artiklassa. Tarkemmin laissa säädettyin edellytyksin lapsi voidaan kuitenkin sijoittaa kodin ulkopuolelle tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon järjestämiseksi. LOS 3 artikla turvaa lapsen oikeuden erityiseen suojeluun. Sen 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on taattava lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon huomioiden hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Sopimusvaltioiden on tähän pyrkiessään ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. LOS 20 artiklan 1 kohdan mukaan lapselle, 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. Lapsen asioista vastaava 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. Lapsen asioista vastaavalla 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 (alkaen sivulta 19).

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa ja valvoo siitä, että lapsen etu ja oikeudet toteutuvat lastensuojelussa. Lapsen etu on keskeinen arviointiperuste kaikissa lasta koskevissa lastensuojelutoimenpiteissä. Lapsen edun ensisijaisuudesta säädetään lastensuojelulain 4 §:ssä. Lapsen edun ensisijaisuus on todettu myös LOS 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. Lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan ainakin seuraavia perustuslain ja LOS:n 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). Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Perusoikeusudistukseen 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 terveystalvet 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 tulonsiirtoja (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 LOS 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 LOS 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 LOS 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. Henkilökohtainen vapaus on yleisperusoikeus, joka suojaa fyysisen vapauden ohella tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta. Yksilön itsemääräämisoikeuden, oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan, on todettu perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä olevan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Sen voidaan katsoa kuuluvan osana perusoikeusjärjestelmäämme huolimatta siitä, ettei sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa. 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. Potilaan itsemääräämisoikeudesta puolestaan säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992; potilaslaki) 6 §:ssä ja alaikäisen asemasta lain 7 §: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 LOS 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. 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. Lastensuojeluaasia voidaan hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohtaa soveltamalla ratkaista ilman asianosaisen kuulemista, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Säädös tulee sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, jolloin lapsen välttämättömän edun mukaisen palvelun toteutuminen vaarantuisi kuulemisen järjestämisellä tai tilanteissa, jossa edellytetään kiireellisiä toimia ja päätöksentekoa lapsen edun turvaamiseksi. 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, mm. huostaanotto-prosessiin ja kiireelliseen sijoitukseen liittyen. Jälkikäteisen 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 valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelusta annetaan ratkaisu, josta ei ole valitusoikeutta.

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

Kielellisten oikeuksien toteutuminen on usein edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on myös edellytys asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten 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 LOS 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 lastensuojelulain mukaisten palveluiden järjestämisestä. 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. Julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. 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 potilaan tai 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 yleensä 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 -raportissa<sup>12</sup> 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 toteutumista<sup>13</sup>. Myös Sosiaali- ja terveysministeriön uudistetussa lastensuojelun laatusuosituksessa<sup>14</sup> korostetaan sitä, että kaikki lastensuojeluprosessin eri vaiheissa tehtävä arviointityö tehdään sosiaalityöntekijän virkavastuulla. Myös lastensuojelulain 41 §:ssä säädetty huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu on tehtävä, jota ei tulisi siirtää yksityisen toimijan tehtäväksi. Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus käyttää julkista valtaa. 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 vahingonkorvaus oikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sovelletaan rikoslain 40 lukua. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on virkavastuusäännösten piirissä tehtäviä hoitaessaan.

Lakiehdotuksella on lain säätämisyjärjestyksen 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 mukaisesta säännöksessä olevasta asetuksenantovaltuudesta huolimatta lailla on säädetty 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 säädetty kuntien tehtäväksi. Kunnan vastuulla on palveluiden rahoitus ja se, että lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat saatavilla ja että niiden järjestämiseen on riittävät voimavarat.

Sosiaalihuollon järjestämistä 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. Lain tarkoituksena on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä.

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

<sup>12</sup> STM raportteja ja muistioita 2019:47, s. 13

<sup>13</sup> PeVL 65/2018 vp s. 37

<sup>14</sup> Malja, M; Korhonen, A; Petrelius, P & Eriksson, P. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2019:8.

6 §:ssä tarkoitetun toimieliimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johdosäännöllä siirtää laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin toimieliimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Sosiaalityöntekijällä, jonka toimielin on tehtävään määrännyt, on lain 12 §:n nojalla oikeus toimieliimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimieliimen puolesta päättää myös kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimieliimen 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. Siinä lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18–24-vuotiasta. 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. Ehkäisevä lastensuojelu tarkoittaa lastensuojelulaissa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua toteutetaan myös kunnan peruspalveluissa kuten ennaltaehkäisevissä sosiaalipalveluissa, äititys- ja lastenneuvoloissa sekä muussa terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa, opetuksessa ja nuorisotyössä. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa ja niinä vuorokauden aikoina, kuin sitä tarvitaan. 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 mm. 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.

Hallitus antoi joulukuussa 2020 eduskunnalle esityksen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta hallintotasosta eli hyvinvointialueesta. Hyvinvointialueelle siirrettiisiin kunnan vastuulta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestäminen. Poikkeuksena olisi Uudenmaan ratkaisu. Uusimaa esitetään jakautuvaksi neljään hyvinvointialueeseen ja Helsingin kaupunkiin. Edellä mainittua esitystä täydentää hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen (HE xx/2021 vp eli nk. Sote100). Siinä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lainsäädäntöä sekä eräitä muita lakeja, jotta kansallinen lainsäädäntö olisi uudistuksen kanssa yhteensopivaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukseen liittyvät keskeiset ehdotukset sisältyvät hallituksen esityksiin HE 241/2020 vp ja HE xx/2021 vp.

### 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 ilmaisematta 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 vastaavasti. Lasten oikeudet kuuluvat yhtäläisinä kaikille lapsille heidän perheoikeudellisesta asemastaan ja sosiaalisesta tai etnisestä taustastaan riippumatta. Ikä, sukupuoli, äidinkieli, kulttuuritausta ja uskonto tulee ottaa huomioon yksilöllisesti.

*Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen käyttämien auttamiskeinojen tulee olla oikeassa suhteessa asiakkaan auttamisen päämääriin ja 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 palvelut 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 kasvatusta 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. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun piiriin tullaan silloin, kun ehkäisevän lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden keinot eivät yksin riitä turvaamaan lapsen turvallisuutta ja tervettä kehitystä. Lastensuojelulaissa tarkoitettu huostaanotto on aina viimesijainen toimenpide. Lapsen tai nuoren tulee ensisijaisesti saada tarvitsemiaan yleisiä sosiaali- ja terveystalv palveluja sekä tarvittaessa tahdosta riippumatonta terveydenhoitoa.

Lastensuojelun avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatustalv kykyä ja –mahdollisuuksia ja ehkäistä kodin ulkopuolisten sijoitusten tarvetta silloin, kun sen on lapsen yksilöllinen etu huomioiden perusteltua. Avohuollon tukitoimia täytyy järjestää viivymättä, 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.

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai lastensuojelulain 83 §:ssä tarkoitettun väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Toimenpiteiden 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 vankeusrangaistustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhempansa hoidettavaksi ja kasvatettavaksi vankilan perheosastolle.

Lastensuojelun jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea lapselle tai nuorelle. Enemmistö jälkihuollon asiakkaista on täysi-ikäisiä. Lastensuojelulain mukaan jälkihuoltoa on kuitenkin järjestettävä aina sijaishuollon ja pitkäaikaisen avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen lapsen iästä riippumatta.

Itsenäistymisvaiheessa olevien nuorten jälkihuollolliset tarpeet ovat erilaisia kuin nuoremmilla lapsilla. Kattavia tilastoja siitä, mitä palveluja jälkihuoltona järjestetään tai mitkä jälkihuollon kokonaiskustannukset ovat, ei ole saatavissa. Selvityksissä on kuitenkin todettu, että jälkihuolto ei ole valtakunnallisesti tasalaatuista ja toteutus riippuu kotikunnasta.

Jälkihuollon piirissä olevat aikuistuvat nuoret voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: kevyttä tukea ja paljon tukea tarvitseviin. Kevyttä tukea tarvitsevat nuoret selviävät aikuistumisvaiheesta ilman suurempia haasteita. Heidän palvelujärjestelmänsä on riittävä, eivätkä tuen tarpeet juurikaan eroa muiden aikuistuvien nuorten tarpeista. Paljon tukea tarvitsevilla nuorilla on hyvin monimuotoisia, kompleksisia ja kumuloituvia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, jotka alentavat heidän toimintakykyään. He jäävät liian usein tavoitteellisen ja kokonaisvaltaisen tuen ulkopuolelle tai eivät kykene ottamaan vastaan tukea arjessa selviytymiseen.

Ongelmana on myös se, että aikuistuvien nuorten jälkihuollon palvelut ovat pirstaleisia. Kouluttautumisen ja työllistymisen polut ja jälkihuollon tukipalvelut ovat hajallaan eri hallinnonaloilla. Ammattilaisten välinen yhteistyö on puutteellista ja palveluiden koordinoimien haasteet johtavat pahimmillaan nuorten putoamiseen palvelujärjestelmän ulkopuolelle. Jälkihuollon suunnittelun aloittaminen jo sijaishuollon aikana olisi erityisen tärkeää, jotta jo sijaishuollon aikana kyettäisiin vahvistamaan nuorten toimintakykyä ja itsenäistä toimijuutta, tukea opiskelua sekä työelämään siirtymistä ja muuta integroitumista yhteiskuntaan. Onnistunut jälkihuolto vähentää syrjäytymistä ja huono-osaisuuden ylisukupolvisuutta.

#### 2.1.2.4 Lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa

Kunnilla on mahdollisuus organisoida lastensuojelun toiminta eri tavoin. Kuntien erilaisia tapoja organisoida lastensuojelun sosiaalityötä voidaan kuvata kolmen erilaisen mallin kautta, mutta käytännön sovellukset voivat tosiasiallisesti olla näiden mallien välimuotoja.

Osassa kuntia lastensuojelun sosiaalityö on organisoitu lastensuojelulaissa säädettyjen tehtävien mukaisesti niin, että sosiaalityöntekijät erikoistuvat tiettyyn lastensuojelun osa-alueeseen. Lastensuojelun sosiaalityö on voitu järjestää eriyttämällä eri lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun vaiheita. Tällöin lapsen lastensuojelun prosessi ja siihen liittyvä sosiaalityö on jaettu avo-, sijais- ja jälkihuollon vaiheisiin. Palvelutarpeen arviointi ja sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ovat tässä organisointimallissa usein erillisissä yksiköissä. Eriytetyn lastensuojelun sosiaalityön etuna on sosiaalityöntekijöiden osaamisen kohdentuminen tiettyyn lastensuojeluprosessin vaiheeseen, mutta haasteena asiakkuuden eri vaiheissa vaihtuvat sosiaalityöntekijät. Lapsi voi palvelutarpeen arvioinnin jälkeen siirtyä lastensuojelun avohuollon asiakkuuteen, jonka aikana lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä luo lapsen ja hänen läheisiinsä luottamuksellisen suhteen. Lapsen tilanteen muuttuessa niin, että lapsi tarvitsee sijaishuoltoa, muuttuu lapsen ympärillä kodin ja arjesta vastaavien aikuisten lisäksi hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Tämä saattaa vaikuttaa luottamuksen rakentumiseen uudessa asiakassuhteessa. Vaarana on myös se, että tietoa hukkuu siirtymien myötä.

Lastensuojelu on voitu organisoida myös niin kutsutuksi yhdenmetyksi lastensuojelun sosiaalityöksi. Tässä mallissa lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun työntekijät tekevät niin 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. Yhdenmetyksen 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.

Erityisesti pienemmissä kunnissa yhdenmätetty sosiaalityö on voi kattaa lastensuojelun lisäksi muitakin sosiaalipalveluja. Tällöin lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voi olla lastensuojeluasiakkuuksien lisäksi vastuullaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen, vammaispalvelujen ja aikuissosiaalityön asiakkuuksia. Etuna on, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä pysyy mahdollisesti samana koko lastensuojeluasiakkuuden ajan. Varjopuolena on, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee hallita lastensuojelupalvelujen ja -lainsäädännön lisäksi muitakin laajoja lainsäädäntö- ja toimintakokonaisuuksia. Asia- kas saattaa jäädä esimerkiksi puutteellisen neuvonnan ja palvelun varaan.

#### 2.1.2.5 Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asema ja tehtävät lastensuojelussa

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 elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.

Lastensuojelussa sosiaalityöntekijän tehtäviä määrittää sosiaalihuoltolain lisäksi lastensuojelulaki. Lastensuojelulain 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 siihen liittyvä sija- ja jälkihuolto. 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.

Lain lisäksi lastensuojelun sosiaalityötä ohjaavat ammattieettiset periaatteet. Ammattietiikka ohjaa kaikkea ammatillista toimintaa ja siinä tehtäviä ratkaisuja valintoineen. Sosiaalialan ammattihenkilöiltä edellytetään alan hyväksytyä koulutusta, häntä valvotaan ja häneltä odotetaan oman osaamisensa päivittämistä sekä jatkuvaa kehittämistä. Näiden lisäksi tarvitaan myös vankkaa eettistä osaamista. 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.<sup>15</sup>

Lapsen asiakkuus lastensuojelussa alkaa lastensuojelulain 27 § 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 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

<sup>15</sup> Arki, arvot ja etiikka – sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. 2017. Talentia.

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 keskinen 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 joissain päätöksissä edellyttää mm. kuulemisten järjestämistä.

Lastensuojelun sosiaalityön tiedolliset osaamisvaatimukset ovat laajat. Lapsenasioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden on tunnettava lapsen oikeudet ja kyettävä pitämään lapsen etu keskiössä työskentelyn kaikissa vaiheissa. Sosiaalityöntekijällä on oltava monipuolista tietoa lapsen kehityksestä, psyykkisistä häiriöistä ja traumoista sekä lapsen kehityksen riski- ja suojaavista tekijöistä. Sosiaalityössä tarvitaan myös ymmärrystä eriarvoisuuden vaikutuksista lapsiin ja perheisiin sekä kykyä huomioida näitä näkökulmia 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 asiakkuuden eri vaiheissa.

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 lapsen huostaanoton edellytyksiä ja järjestää lapselle hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaa sijaishuoltoa. 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 huostaanottoon liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, päätöstä ei voida tehdä sosiaalitoimissa. 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. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös yhteistyö kunnan muiden toimialojen sekä yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.

Taulukko 2. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävät ja velvoitteet

<b>Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvoite ja tosiasiallinen toiminta</b>	<b>Lastensuojelulaki</b>	<b>Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteleva tai tekemä päätös tai muu asiakirja</b>
Valvoo lapsen tiedollisia oikeuksia antamalla lapselle hänen ikä- ja kehitystasonsa huomioiden tietoa asiakuudesta 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 asiakuuden 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 asiakuuden 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 ammatillaiset) yhteistyön tekemisestä, muun muassa järjestämällä neuvotteluja lapsen asiassa	31 § 32 §	
Kirjaa lasta ja hänen perhettään ja asiakkuuttaan koskevat tiedot lapsen asiakirjoihin	33 §	
Valvoo, tukee ja auttaa lasta sekä hänen läheisiään lapsen kasvatustehtävissä ja ongelmatilanteiden selvittämisessä sosiaalityöllä ja voi päättää avohuollon tukitoimista, avohuollon sijoituksesta tai kiireellisistä avohuollon tukitoimista. Voi päättää yhdessä perheen kanssa palveluiden toteutustavasta ja sisällöstä.	36 § 37 § 37b §	Voi päättää avohuollon tukitoimista Voi päättää lastensuojelun avohuollon sijoituksesta Voi päättää lapsen sijoittamisesta avohuollon tukitoimena vanhempansa 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 asianosaisten mielipiteet ja toiveet sekä mm. perheen kulttuurilliset erityistekijät Valvoo lapsen edun mukainen sijaishuollon ja sijaishuoltopaikan järjestymistä ja tarvittaessa valmistelee lapsen sijaishuoltopaikan muutoksen	43 §	Valmistelee päätöksen sijaishuoltopaikan muuttamisesta Kuulemisasiakirjat
Osallistuu huostassapidon jatkamisen ja perheen jälleenyhdistämisen edellytysten arviointiin ja valmistelee huostassapidon lopettamista koskevan päätöksen. Huostassapidon jatkamisen arvioinnin ja perheen jälleenyhdistämisen edellytyksiä arvioidaan vähintään asiakassuunnitelmien yhteydessä	47 §	Valmistelee päätöksen lapsen huostassapidon lopettamisesta Kuulemisasiakirjat
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 lähetyksen 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 lähetyksen luovuttamatta jättämisestä
Valvoo lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ja tilanteen vaatiessa päättää rajoittaa lapsen liikkumavapautta Valvoo lapsen etua sijaishuolto-paikan 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 moniammatillinen arvio erityisen huolenpidon tarpeesta. Valvoo erityisen huolenpidon toimeenpanoa.	72 §	Valmistelee päätöksen erityisen huolenpidon järjestämisestä

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 kertymisestä ja käyttämisestä	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 perehitymällä riittävällä laajuudella lapsen ja hänestä huoltavien 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 riittävästi aikaa tutustua lapseen ja hänen olosuhteisiinsa. Nykytilanteessa lastensuojelun sosiaalityöntekijällä voi olla vastuullaan kohtuuttoman suuri määrä asiakkaita ja perheitä, jolloin aikaa ei jää lapseen tai hänen olosuhteisiinsa tutustumiseen riittävällä laajuudella ja ratkaisut joudutaan tekemään ohuin perustein. Tällaisessa tilanteessa työ muodostuu helposti vain välttämättömien lakisääteisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Lastensuojelussa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden kokemus on, 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 toimintakertomuksessaan<sup>16</sup> huomionnut lastensuojelun nykytilan ja nostanut lastensuojelun puutteet yhdeksi keskeiseksi perus- ja ihmisoikeusongelmaksi Suomessa.

Erityisesti sijaishuollossa olevien lasten oikeus hyvään hoitoon ja huolenpitoon vaarantuu nykyisessä tilanteessa, kun sosiaalityöntekijöillä ei ole aikaa tai mahdollisuutta valvoa sijaishuollon käytäntöjen lainmukaisuutta. Sijaishuollossa olevien lasten tekemät kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina ja niistä on mahdollista nostaa esiin neljä teemaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa toistuvat teemat olivat: 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. Erityisesti sijaishuollon valvonta on merkittävä tehtävä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Valvontakäynnit ja sijaishuoltopaikan käytänteiden selvittäminen vievät aikaa ja sosiaalityön resurssin voidaan katsoa olevan nykytilassa tähän tehtävään riittämätön.<sup>17</sup>

Lastensuojelun tilaa on tarkasteltu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa<sup>18</sup>. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää on tarkasteltu mm. lastensuojelun laatusuosituksessa ja lastensuojelun nykytilan selvityksissä. Lastensuojelun laatusuosituksessa todetaan, että lastensuojelun välittömiin prosessinhoidollisiin tehtäviin tulisi varata keskimäärin 6 h/kk/lapsi ja aktiivisessa työskentelyvaiheessa asiakkaan henkilökohtaiseen tapaamiseen vähintään 2h/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 sosiaali- ja terveysministeriön asettama laatusuosituksen toteutuminen olisi mahdollista tyypillisessä lastensuojelun sosiaalityöntekijän työnkuvassa teoreettisesti noin 26-27 asiakkaalle. Lastensuojelun laatusuosituksen mukaan kohtuullinen asiakasmäärä olisi 25 lasta sosiaalityöntekijää kohden.

#### 2.1.2.6 Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointiin liittyviä tekijöitä

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kuormituksen taustatekijöitä ovat korkean asiakas- ja työmäärän ohella muun muassa sosiaalityöntekijöiden ja erityisesti sijaisten rekrytointiin liittyvät vaikeudet, työn organisointiin, työoloihin, johtamiseen ja palkitsemiseen liittyvät tekijät. Kunnilla on vaikeuksia saada sosiaalityöntekijöiden vakansseihin päteviä hakijoita ja lastensuojelussa on puute laillistetuista sosiaalityöntekijöistä. Työn kuormi-

<sup>16</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

<sup>17</sup> Saastamoinen, K. 2021. Lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa vuosina 2018–2020 – Lasten eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemien kantelujen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:6.

<sup>18</sup> Kananoja & Ruuskanen 2019, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4; Malja, M; Puustinen-Korhonen, A; Petrelius, P & Eriksson, P. 2019. Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:8.

tusta lisäävät myös palvelujärjestelmän toimivuuden haasteet, kuten varhaisen tuen ja ehkäisevän työn riittämättömyys sekä esimerkiksi lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelujen saatavuus. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kuormitus on yhteydessä sekä sosiaalityöntekijöiden työssäjaksamiseen että asiakkaiden oikeusturvan toteutumiseen. Sosiaalityöntekijät ovat ilmaisseet huolta siitä, että lapsille ja heidän perheilleen ei kyetä takaamaan laadukkaita lastensuojelun palveluita. Kuormittuneisuus vaarantaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä työnsä laadukkaasti ja alan eettisten periaatteiden mukaisesti. Sosiaalityöntekijöiden työolosuhteiden ja työssäjaksamisen tueksi on meneillään erilaisia työhyvinvointihankkeita kuten esimerkiksi Työelämän mielenterveysohjelma, jossa lisätään työpaikkojen valmiutta vahvistaa työntekijöiden mielenterveyttä. Työpaikkojen yhteistyökumppanina ovat työterveyshuollot. Ohjelmassa mahdollisesti käynnistyy toimenpiteitä erityisesti julkisen sektorin työntekijöiden mielenterveyden ja työkyvyn tukemiseksi. Ohjelma liittyy mielenterveysstrategiaan, jonka yhtenä linjauksena on mielenterveyden tukeminen työelämässä.

Sosiaali- ja terveysala on toimialana riskialtis. Toimialakohtainen kokonaistarkastelu työtaturmatilastoinnissa on haastavaa, sillä toimiala jakautuu tilastoinnissa useammalle päätoimialalle. Toimialan tapaturmataajuus on silti noussut tasaisesti ja ylitti jo vuonna 2013 kaikkien toimialojen keskimääräisen taajuustason. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaisille sattuu vuosittain noin 200–300 työtaturma- ja ammattitautivakuutuksesta korvattua pahoinpitelyä. Määrästä ei voida yksilöidä, miten tapaturmat jakautuvat sosiaalialan ammattikunnan tai -nimikkeiden kesken.

Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan sen 2 §:n mukaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön ja virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Työnantajan yleisestä huolehtimisveloitteesta säädetään lain 8 §:ssä, jonka mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät joutuvat kohtaamaan työssään uhkatilanteita, joihin voi sisältyä fyysistä, psyykkistä tai muunlaista väkivaltaa tai sen uhkaa. Väkivallan uhan alla työskentelevä tai äärimmillään vainoamisen kohteena oleva työntekijä ei välttämättä saa tarvitsemaansa tukea. Työntekijän on pyrittävä yhteistyöhön asiakkaan kanssa ja hoidettava virkatehtävänsä. Työturvallisuuslain 27 § velvoittaa työnantajan erityisiin toimenpiteisiin väkivallan uhan torjumiseksi. Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Tällöin työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen. Työnantajan on laadittava menettelytapaohjeet, joissa ennakolta kiinnitetään huomiota uhkaavien tilanteiden hallintaan ja toimintatapoihin, joilla väkivaltatilanteen vaikutukset työntekijän turvallisuuteen voidaan torjua tai rajoittaa. Tarvittaessa on tarkistettava turvallisuusjärjestelyjen ja -laitteiden toimivuus.

Työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta. Työterveyshuoltolain 12 §:n mukaan työnantajan järjestettäväksi säädettyyn työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveys-huoltokäytännön mukaisesti muun muassa työn ja työolosuhteiden terveellisyyden ja turvallisuuden selvittäminen ja arviointi toistuvien työpaikkakäynnein ja muita työterveyshuollon menetelmiä käyttäen ottaen huomioon työn kuormittavuus, työjärjestelyt sekä tapaturma- ja väkivaltavaara samoin kuin näiden tekijöiden huomioon ottaminen työtä, työmenetelmiä ja työtiloja suunniteltaessa sekä työolosuhteiden muutostilanteissa. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kokema kuormitus ja työssä koettu uhka altistavat lastensuojelun työntekijöitä uupumukselle ja erilaisille työkykyä heikentäville mielenterveyden haasteille.

#### 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. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijalaitoksina toimivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos ja Säteilyturvakeskus. 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 (valtionavustukset), informaatio-ohjaus, ohjaus- ja tarkastuskäynnit, neuvonta, koulutus ja konsultaatio. Jälkikäiteisvalvonta perustuu pääosin valvontaviranomaisille tehtyihin kanteluihin ja muihin ilmoituksiin havaituista epäkohdista. Ulkopuolisiin aloitteisiin perustuvan valvonnan lisäksi valvontaviranomaisten toimesta suoritetaan myös oma-aloitteista valvontaa tarkastusten ja erilaisten selvitysten muodossa.

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja

muutkin hoitaessaan julkista tehtävää noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Keskeisenä valvonnan kohteena on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta ja valvontavastuusta säädetään tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa 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. Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivalta erilaisiin toimenpiteisiin epäkohtia epäillessään tai havaitessaan.

Muiden sosiaalihuoltoa valvovien viranomaisten toimivallasta säädetään useissa eri laeissa. Julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Käytännössä ministeriön ohjaustoimintaa 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 tärkeitä 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 valvonta-tehtäviä.

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 menettelysääntöjen noudattamisen valvontaan. Laillisuusvalvonnan rinnalla arvioidaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja laatua.

Valvira ja aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaalihuoltoa informaatio-ohjauksen ja muun etukäteisvalvonnan keinoin sekä jälkikääteisvalvontana. 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 valitsemat sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa ja kansanterveystlain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut 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 valtiosuustehtäviä 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. Potilasasiamies taas nimetään potilaslain 11 §:n mukaan jokaiselle terveydenhuollon toimintayksikölle. Potilas- ja sosiaaliasiamiesten tehtävänä on toimia potilaan ja asiakkaan oikeuksien edistämiseksi muun muassa neuvomalla ja tiedottamalla sekä avustamalla potilaita tai asiakkaita muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on lisäksi seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaalihuoltoa valvovien viranomaisten ohella myös sosiaaliasiamiesjärjestelmällä sekä muistutusmenetellyllä on tärkeä rooli sosiaalihuollon tosiasiallisessa valvonnassa. 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.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvonnasta säädetään laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015). Aluehallintovirastot ja Valvira valvovat sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toimintaa sekä julkisessa että yksityisessä sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa toimialueellaan. Valvira käsittelee sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat erityisesti silloin, kun kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia, sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeus mahdollisesti poistetaan tai sitä rajoitetaan, tai ammattihenkilölle annetaan kirjallinen varoitus taikka asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Valvontaa toteutetaan muistutuksen ohella myös toisen jälkikäteisen, kantelun, kautta. Lasta tulee auttaa muistutuksen tai kantelun tekemisessä sosiaalitoimeen, aluehallintovirastoon, Valviraan tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lasten tekemät kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle ovat yleistyneet. Vuonna 2018 eduskunnan oikeusasiamies antoi yhden ratkaisun lapsen tekemään kanteluun, mutta vuonna 2019 ratkaisuja annettiin 23 ja vuonna 2020 yhteensä 21 kappaletta. Huomionarvoista on, että 82 prosenttia lasten tekemistä kanteluista johti johonkin eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Lasten tekemistä kanteluista on mahdollista erottaa neljä teemaa; 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.<sup>19</sup>

Oikeusasiamiehen määräyksestä on tehty vuosina 2017–2020 aikana lukuisia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia lastensuojelulaitoksiin. Tarkastukset on tehty pääasiassa vaativaa sijaishuoltoa antaviin yksiköihin. Tarkastuksia on tehty myös useita päiviä kestäväinä 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 lastensuojelulaissa säädetyistä 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 säädetyt oikeudet toteutuvat täysimääräisesti.

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

Lapsen kanteluun annetussa ratkaisussa (EOAK/6226/2018) todettiin, että lapsen ja hänen läheistensä välisestä yhteydenpidosta sovitaan lähtökohtaisesti asiakassuunnitelmassa. Lastensuojelulain mukaan yhteydenpitoa suunniteltaessa ja sitä järjestettäessä asianosaisia ovat lapsen huoltajat ja 12 vuotta täyttänyt lapsi. Tätä nuoremman lapsen mielipide on aina selvitettävä. Lapsen oman mielipiteen sisältöön on kiinnitettävä huomiota.

Lastensuojelulain mukaan viime kädessä kunnan toimivaltainen viranhaltija päättää siitä, miten ja missä laajuudessa lapsen yhteydenpitoa toteutetaan. Lapsen sijaishuoltopaikalla ei ole oikeutta päättää tai määrätä lapsen yhteydenpidosta toisin, kuin mitä asiakassuunnitelmassa on yhdessä sovittu tai viranhaltija on muutoin yhteydenpidosta päättänyt. Tätä päätösvaltaa ei voida antaa tai siirtää laitokselle.

#### *Lastensuojelun valvonnasta*

Lastensuojelun valvonta on todettu useassa yhteydessä riittämättömäksi. Sitä on pyritty tehostamaan muun muassa lisäämällä aluehallintovirastoille kuuden henkilötyövuoden lisäresurssit vuodesta 2019. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat yhdessä 24.6.2019 Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän. Seurantaryhmän toimikausi päättyi 30.6.2021. 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 kohdennetut lisäresurssien kohdentumisen seuranta. Seurantaryhmän yhtenä tehtävänä on 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 vp<sup>20</sup>). Tarkastusvaliokunta keskittyi perustuslakivaliokunnalle 24.2.2021 antamassaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 toimintakertomusta koskeneessa lausunnossa (TrVL 1/2021 vp—K 15/2020 vp<sup>21</sup>) lastensuojeluun ja sen valvontaa koskeviin kysymyksiin. Valiokunta toi esiin havaitsemina epäkohtina muun muassa valvonnan jakautumisen eri toimijoille ja 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.

#### *Valvontaa koskevan sääntelyn arviointi*

Sosiaali- ja terveysministeriössä arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevaa sääntelyä. Asian taustalla on jo aiempi hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp), joka raukesi Sipilän hallituksen erottua maaliskuussa 2019. Tavoitteena on arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan sääntelyn selkeyttä, joka koskee yksityisiä ja julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja palveluntuottajien rekisteröintiä, toimintaedellytyksiä, omavalvontaa ja viranomaisvalvontaa sekä eri viranomaisten työnjakoa ja toimivaltaa (Valvira, AVI:t, hyvinvointialueet lupa/valvontaviranomaisina). Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia koskeva nykyinen lainsäädäntö on osittain vanhentunut eikä julkisten palveluntuottajien rekisteröintiä ole nykyisessä lainsäädännössä.

#### 2.1.2.8 Kielellisten oikeuksien toteutuminen lastensuojelussa

Suomen perustuslain mukaan suomi ja ruotsi ovat maamme kansalliskielet. Jokaisella on viranomaisen kanssa asioidessaan oikeus käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada tarvittavat asiakirjat tällä kielellä. Perustuslain mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

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 saamelaisen kotiseutualueen kunnissa ja niissä kuntayhtymissä, johon nämä kunnat kuuluvat. Ensisijaisesti oikeus on pyrittävä turvaamaan

<sup>20</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/O\\_73+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/O_73+2020.aspx)

<sup>21</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/TrVL\\_1+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/TrVL_1+2021.pdf)

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 keskitämisellä, laatimalla kieliohjelmia, maksamalla kielilisiä sekä järjestämällä kielikursseja henkilöstölle. Esimerkiksi näillä toimenpiteillä voidaan edesauttaa kielellisten oikeuksien toteutumista myös lastensuojelun sosiaaliryhmittelyn asiakasmitoituksen osalta.

Lastensuojelupalvelujen piirissä olevien lasten kieli- ja kulttuuritaustoista ei ole kattavaa tilastotietoa esimerkiksi ruotsinkielisten-, saamelaisten-, viittomakielisten- tai apuvälineitä kommunikaationsa tueksi tarvitsevien lasten määristä.<sup>22</sup> Tarkkaa tietoa ei ole myöskään siitä, kuinka suuri osa lastensuojelun sosiaaliryhmittelytoimii työssään ruotsin- tai saamenkielellä. Svenska social- och kommunalhögskolan vastaa ruotsinkielisestä sosiaaliryhmittelyn koulutusohjelmasta yhdessä Helsingin yliopiston kanssa ja aloituspaikkoja on vuosittain n. 30–35. Sosiaaliryhmittelyn ruotsinkielisestä maisteriohjelmasta valmistuu vuosittain n. 10–20 opiskelijaa. Ruotsinkielisiä sosiaaliryhmittelyn opintoja on mahdollista suorittaa myös Vaasassa.

Ruotsinkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rekrytointitilannetta kartoittaneessa selvityksessä todetaan, että kunnissa on paljon vaikeuksia ruotsinkielisten sosiaaliryhmittelijöiden rekrytoinnissa ja rekrytointi on vaikeaa etenkin pääkaupunkiseudulla ja Itä-uudellamaalla. Myös pienten kaksikielisten kuntien ruotsinkielisen sosiaaliryhmittelijän vakanssien täyttämässä on ollut haasteita. Sosiaaliryhmittelijöiden rekrytointivaikeudet eivät kuitenkaan liity ruotsinkielisen sosiaaliryhmittelyn koulutuksen paikkamääriin, vaan ennen kaikkea sosiaaliryhmittelijöiden suureen asiakasmäärään liittyvään kuormittavuuteen ja työolosuhteisiin, joiden vuoksi sosiaaliryhmittelijät hakeutuvat muihin tehtäviin.<sup>23</sup>

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 vähemmistökieli<sup>24</sup>. On myös todettu, että lastensuojelun ruotsinkielisten palveluiden kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa<sup>25</sup>. Ruotsinkielisistä sekä muista vähemmistökieliryhmien lastensuojelupalveluista ja asiakkaista tulisi tuottaa lisää tietoa tarkemman tilannekuvan ja tarvittavien kehittämistoimien muodostamiseksi.

Saamenkielisten palvelujen saatavuutta ja saamelaisten palvelutyytyväisyyttä selvittäneiden tutkimusten ja seurantaraporttien perusteella saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja on riittävästi saatavilla ja palvelujen saatavuus vaihtelee alueittain ja eri saamen kielten osalta.<sup>26</sup> 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 saamelaisten 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.<sup>27</sup>

Viittomakielisten asiakkaiden osalta alueellisissa käytännöissä on epäselvyyttä esimerkiksi siitä, kenen vastuulle viittomakielen tulkin tilaus kuuluu, millaisissa tilanteissa tulkki tulee tilata, ja kuka maksaa tulkkaus-

<sup>22</sup> Esim. Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017, s. 100.

<sup>23</sup> Vart försvinner den svenskspråkiga vårdpersonalen? Folktinget 2020.

<sup>24</sup> Kielibarometri 2020. Oikeusministeriön julkaisuja 2:2021.

<sup>25</sup> Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

<sup>26</sup> Saamenkielisten palveluiden nykytilakartoitus. Saamelaisten lasten, nuorten ja perheiden palvelut. Saamelaiskäräjät 2017.

<sup>27</sup> Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

sesta aiheutuneet kulut. Viranomaisten asenteet viittomakielisten kielellisiä tarpeita kohtaan voivat olla vähäiteleviä tai kielteisiä.<sup>28</sup> Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta mainitaan erityisesti haasteet viittomakielisten huostaan otettujen lasten kielellisten oikeuksien turvaamisessa (kommunikointi lapsen kanssa hänen omalla kielellään, kuten lapsen näkemysten kuuleminen häntä koskevista asioista) ja jatkuva tarve venäjänkielisille suunnattuun omakieliseen tiedottamiseen lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä.<sup>29</sup>

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

Tuoreen syntymäkohorttitutkimuksen<sup>30</sup> 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 mm. 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 asiakasmitoituksella ei pystytty suoraan vastaamaan tuen ja palveluiden saavutettavuuteen maahanmuuttajaperheiden osalta, mutta sosiaalityöntekijän asiakasmäärää kohtuullistamalla voidaan edistää sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia huomioida perheen yksilöllinen tilanne ja kulttuuri- ja kielitekiäjat.

### 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on helpottaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuutta. Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää paljon laaja-alaista ja aikaa vievää verkostotyötä sekä juridista ja vastuullista päätöksentekoa. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävänä on vastata lapsen sijaishuollosta, ja hänellä tulee olla tosiasiaa riittävästi aikaa ja resursseja tämän vaativan tehtävän toteuttamiseen.

Tavoitetilana on, että lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden kokonaisasiakasmäärä ei ylittäisi esityksessä ehdotettuja asiakasmääriä. Näin ollen heille ei tulisi ohjata 0–17 -vuotiaan lastensuojelun asiakkuudessa olevan lapsen lisäksi esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollossa olevia täysi-ikäisiä, sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain mukaisessa asiakkuudessa olevia.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

##### *Lastensuojelun järjestäminen*

Laissa säädettäisiin lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta. Esityksen mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 35 lasta asiakkaana vuonna 2022 ja 2023. Vuodesta 2024 lukien yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 30 lasta vastuullaan. Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää muun muassa paljon laaja-alaista ja aikaa vievää verkostotyötä sekä juridista ja vastuullista päätöksentekoa. Asiakasmäärää rajaamalla mahdollistettaisiin, että sosiaalityöntekijällä on tosiasiaa aikaa luottamuksen rakentumiselle lapsen ja ammattilaisen välille, aikaa paneutua lasten ja perheiden tuen tarpeisiin sekä toteuttaa sijaishuollon valvontaa.

#### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

##### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.1.1 Vaikutukset kuntien ja valtion kustannuksiin

##### *Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajaaminen*

<sup>28</sup> Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.

<sup>29</sup> Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2017. 2017. Hallituksen julkaisusarja 8/2017.s. 100-101.

<sup>30</sup> Kääriälä, A; ym. (2020). Suomi seuraavan sukupolven kasvuympäristönä – Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi.

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 lasten asioista vastaavia sosiaalityöntekijöitä.

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).

Tämän hetkisen koko maan keskiarvon laskemista varten tarvitaan arvio lastensuojelun 0-17-vuotiaiden asiakkaiden sekä heidän asiastaan vastaavien sosiaalityöntekijöiden määristä vuonna 2021. Lastensuojelun avo- huollon 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 summattie- tona. THL:n mukaan määrä voitaisiin arvioida lisäämällä avohuollon kokonaisuutensa neljäsosa sijaishuollon asiakasmääristä. Näin ollen 0-17-vuotiaiden asiakkaiden määrän voidaan arvioida olleen vuonna 2019 olleen 46 400 ja vuonna 2020 noin 43 820. THL:n arvion mukaan koronaepidemian vaikutusta lastensuojelun tarpeen on vielä liian aikaista arvioida lastensuojelutilaston valossa. Tehdyissä selvityksissä on kuitenkin arvioitu, että perheiden vaikeudet ja lastensuojelun asiakkaiden tuen tarve ovat lisääntyneet koronaepidemian takia<sup>31</sup>. 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.

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 asiak- kaat)	50 372	46 402	43 820	51 486

Lähde: v. 2018-2020: THL/Lastensuojelutilasto

Myöskään lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrää ei saada suoraan valtakunnallisista tilastoista. Kunta- työntantajat KT tekee joka toinen vuosi työvoimatiedustelun sosiaalialan henkilöstöstä. Viimeisimmän, syk- sällä 2019 tehdyn selvityksen perusteella KT arvioi, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrä oli yh- teensä 1 752, joista asiakasmäärien suhteessa laskettuna<sup>32</sup> 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).

<sup>31</sup> Eriksson ym. 2021; Tiili ym. 2020. Eriksson, Pia; Nelimarkka, Siiri; Paasivirta, Annukka; Tiili, Anna; Yliruka, Laura (2021). Koronan vaikutukset lastensuojeluun: osa 2. Tutkimuksesta tiivistä 16/2021. THL. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-644-2-2>; Tiili, Anna; Paasivirta, Annukka; Kuokkanen, Julia; Eriksson, Pia; Nelimarkka, Siiri (2020). Koronan vaikutukset lastensuojeluun. Tutkimuksesta tiivistä 34/2020. THL. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-597-1-3>

<sup>32</sup> 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 sosi- aalityöntekijöiden määrä asiakasmäärien suhteessa pyritään saamaan arvio siitä työpanoksesta, joka kohdentuu alle 18- vuotiaisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi maaliskuussa 2021 kuudelta suurimmalta kunnalta (Kuusikko<sup>33</sup>) taustatietoja valmistelun tueksi. Tässä yhteydessä pyydettiin myös sen hetkinen lapsimäärä per lastensuojelun sosiaalityöntekijä (avo-, sijaishuolto- ja jälkihuoltoon eroteltuina). Kuuden suurimman kunnan mitoitukset olivat niiltä maaliskuussa 2021 saatujen tietojen mukaan keskimäärin hieman korkeammalla tasolla 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 alemmaa tasoa (rajat 35 ja 30, laskennassa käytetyt koko maan keskiarvot 33 ja 28), työntekijäkohtaisen asiakasmäärän rajaaminen 35 lapseen per sosiaalityöntekijä edellyttäisi 80 uutta sosiaalityöntekijää, mistä aiheutuisi 4,8 miljoonaa euron lisäkustannukset<sup>34</sup>. 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.

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

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

#### *Koulutuspaikkojen lisääminen*

Sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkoja on lisättävä noin 200 aloituspaikalla. Määrän perusteluja on kuvattu Työllisyysvaikutukset -luvussa sekä 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 lisäystarpeesta sekä alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen määrästä riippuen lisärahoitustarve olisi korkeimmillaan (vuosina 2023-2024) vajaa 2 miljoonaa euroa vuodessa.

#### *Tietotuotannon kehittäminen*

Lakiesityksen toteutumista on seurattava sekä kuntien itsensä toimesta että valtakunnallisesti. Kunnilla on tiedot asiakas- ja henkilöstömäärästä, 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 asiakastietojärjestelmiinsä 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 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 seurantaa saadaan todennäköisesti automatisoitua.

<sup>33</sup> 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](http://www.kuusikkokunnat.fi).

<sup>34</sup> 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.

#### 4.2.1.2 Vaikutus kuntien talouteen

Käytävissä 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.<sup>35</sup>

THL:n Sotkanet-tietokannan mukaan lastensuojelun laitos- ja perhehoidon nettokäyttökustannukset olivat vuonna 2019 yhteensä 820 miljoonaa euroa ja lastensuojelun avohuoltopalvelujen nettokäyttökustannukset 317 miljoonaa euroa. Täysimääräisesti voimassa ollessaan 0–17-vuotiaiden lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien rajausta merkitsee noin prosentoin lisäystä kuntien lastensuojelun kustannuksiin.

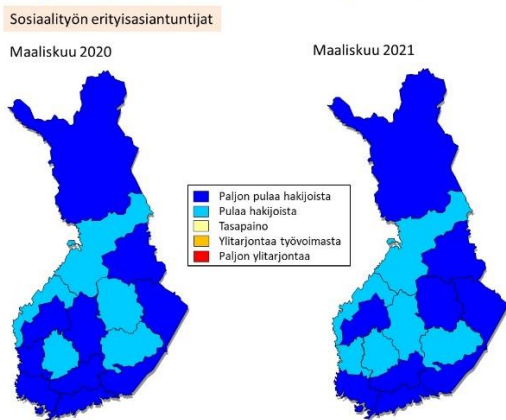
#### 4.2.1.3 Työllisyysvaikutukset

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 ([www.ammattibarometri.fi](http://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 KT Kuntatyönantajien 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.

- Keva on yhdistänyt kuntien eläköitymiseen liittyvät tilastot, koulutuspaikkamääriin, avoimiin työpaikkoihin sekä työvoimatilastoihin. Tämä uusi analyysi ennustaa osaajapulaa jatkuvan monessa kunnissa keskeisessä ammattiryhmässä. Suurissa ammattiryhmissä terveys-, hoiva- ja opetusalailla työntekijävajetta voidaan mitata jo nykyhetkellä tuhansissa työntekijöissä, eikä tilanne tule helpottumaan ny-

<sup>35</sup> <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142676/tr19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

kyisten eläköitymis- ja koulutusennusteiden pohjalta. <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntien-tyovoimaennuste-2030-hoitajissa-sosiaalityontekijöissä-ja-lastentarhanopettajissa-suurin-osaajapula-nyt-ja-tulevaisuudessa/>

- Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut katsauksen sote-alan työvoimaan (TEM toimialaraportit 2021:2): [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162852/TEM\\_2021\\_02\\_t.pdf?sequence=1&isAllowed=y](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>
- Kuntatyönantajat KT:n tuorein (marraskuu 2019) selvitys kuntasektorin henkilöstövajeista: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/tiedustelut/tyovoimatiedustelut>
- Kevan selvityksiä: <https://www.keva.fi/blogi-kirjoitukset/hyvinvointipalvelumme-vaarassa---tyovoimapula-pahenemassa/> ja [https://www.keva.fi/contentassets/9034ce5888f14123996a6b41b9c315ea/kevan\\_kuntien\\_tyovoimaennuste\\_2030\\_esitys\\_180221.pdf](https://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 tulleessa 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 (mm. 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.
- Lausuntokierroksella paraikaa olevassa, oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutosta koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi säännös kuraattoripalveluiden sitovasta henkilömitoituksesta. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Luonnoksen vaikutusarvioiden mukaan esi- ja perusopetuksen opiskeluhuollossa tarvittaisiin 156 kuraattoria lisää. Toisen asteen opiskeluhuollossa 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-vuotiaasta sosiaalityöntekijää. Rekisterissä ei ole työssälötietoja, joten ei tiedetä, kuinka moni toimii laillistettuna sosiaalityöntekijänä. Tilastokeskuksen Kuntien palkat –tilaston mukaan kunnissa työskentelee yhteensä noin 4 700 sosiaalityöntekijää.

Työttömänä sosiaalityöntekijöitä ei juurikaan ole. Akavan Tilastokeskuksen Työssäkäyntilastojen tietojen perusteella tekemän arvion mukaan sosiaalityöntekijöiden 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).

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



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). Mitoituksen asettaminen vain osaan asiakaskunnasta voi vaikuttaa muihin sosiaalityön asiakkaisiin erityisesti niissä kunnissa, joissa tehdään yhdennettyä lastensuojelun sosiaalityötä tai vielä laajempaa yhdennettyä sosiaalityötä (ks. kohta 2.1.2.4 lastensuojelun sosiaalityön organisointitavat kunnissa).

### *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 määrärahalta 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 ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä voi harjoittaa sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on myöntänyt hakemuksesta oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Yliopistoilta saatujen tietojen mukaan lakiesityksen mukaisesti sosiaalityöntekijöiden lisäkoulutustarpeisiin olisi mahdollisuus vastata, mikäli siihen osoitetaan riittävä lisärahoitus. Arvioiden mukaan vuosina 2022-2023 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 v) että erillisten maisteriohjelmien (laskennallinen kesto 2 v, minkä lisäksi opiskelijoilta edellytetään yleensä perus- ja aineopintojen suorittamista esimerkiksi avoimina yliopisto-opintoina) toteuttamisessa. Aloituspaikkojen lisääminen mahdollistaisi myös avoimessa yliopistossa riittävät sosiaalityön opinnot suorittaneiden maisteritutkinnon 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 lopettamista harkittaessa osti useampi kuin joka kolmas kunta, arviointia lasten-suojelutarpeen selvittämisvaiheessa 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%A4t%20tulokset%20raportti%2001022018\\_LIITE.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun%20kuntakyselyn%20keskeisimm%C3%A4t%20tulokset%20raportti%2001022018_LIITE.pdf)

#### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

##### 4.2.2.1 Vaikutukset kuntien toimintaan

Lakiesityksen vaikutukset kuntien toimintaan 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 organisointiin joissakin kunnissa, mutta sillä ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Toisaalta vaikutukset kuntiin saattavat jäädä vähäisiksi, jos hallituksen esitys sote-uudistuksesta etenee suotuisasti ja lastensuojelun järjestämistä vastuu siirtyy hyvinvointialueille. Mahdollisessa uudessa tilanteessa arvioidaneen myös lastensuojelun sosiaalityön organisointiin liittyvät kysymykset.

Lakiesityksen vaikutukset kuntiin, joissa lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat jo nyt kohtuulliset/lakiesityksessä ehdotetun kaltaiset, ovat todennäköisesti vähäiset. 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.

Lakiesityksessä ehdotetun mukaisesti asiakasmäärän rajausta koskee lastensuojelun asiakkuudessa olevia 0–17-vuotiaita lapsia. Lakiesityksen tavoitetilana on, että lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä ei olisi ehdotetun enimmäismäärän lisäksi muita asiakkuuksia. On mahdollista, että lakiesityksen tavoitetilaa ei huomioida 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 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 vaatavuutta vastaava palkka, työskentelyä tukeva esimiestyö ja toimivat rakenteet. Yksittäisenä sosiaalityöntekijöiden saatuun pitovoimatekijänä ja työhyvinvointia lisäävänä tekijänä voi olla lastensuojelun organisoiminen esimerkiksi systeemisen lastensuojelun toimintamallin mukaiseksi.

##### 4.2.2.2 Vaikutukset valvontaan

Esitys ei tuo lastensuojelun valvontaviranomaisille uutta valvontatehtävää. Lakiesityksen myötä kuitenkin odotukset lastensuojelun sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien valvonnalle nousevat. Esitetyt muutokset voivat myös lisätä valvontaviranomaisten kunnille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta. Henkilöstön saatavuuden haasteellisuus saattaa myös heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä.

Valtakunnallista seurantaa pyritään kehittämään niin, että se tuottaisi ja julkistaisi säännöllisesti ja mahdollisimman kustannustehokkaasti yhtenäistä tietoa, mikä helpottaisi sekä valvontaviranomaisten valvontaa, että kuntien 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.

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

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on useassa yhteydessä todettu riittämättömäksi.<sup>36</sup> Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävänä on lapsikohtainen valvonta. Lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajaaminen vaikuttaisi työmäärään, jolloin 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 säätämistä lastensuojelun sosiaalityöhön. Se on suunniteltu parantamaan etenkin lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkaina olevien 0–17 -vuotiaiden lasten oikeusturvaa. Esityksen ehdotus vahvistaisi lapsen edun huomioimista 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.

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.

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, mahdollisuuksiin toteuttaa vaativaa tehtäväänsä ja siten 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, ja se vahvisti lasten ja nuorten osallisuutta. Piloti toteutettiin osana kansallisen lapsistrategian (ks. kohta 1.2 Lastensuojelun tilannekuva vuonna 2021, s. 10) 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 enemmän aikaa tutustua lapseen, tavata lasta riittävästi ja perehtyä hänen asioihinsa. Tällä olisi toteutuessaan myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja heidän saamaansa palvelun laatuun. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän paremmat mahdollisuudet yksittäisen lapsen kanssa työskentelyyn voisi osaltaan vahvistaa lapsen oikeutta osallistua (artikla 12).

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 lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työkuorma kasvaisi

<sup>36</sup> Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 1/2021 vp – K 15/2020 vp.

lain voimaan tulon 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. Vaikutukset olisivat todennäköisesti yhteydessä siihen, miten täysi-ikäistyneiden nuorten jälkihuollon palvelut on organisoitu kunnassa. Esityksen vaikutukset saattaisivat kohdistua etenkin niiden nuorten asemaan, joissa tehdään yhdennettyä sosiaalityötä siten, että alaikäisen lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä jatkaa myös täysi-ikäistyneen jälkihuollon vastuutyöntekijänä. Esitys saattaisi vaikuttaa siten, että lain voimaan tulon jälkeen näissä tilanteissa siten, että täysi-ikäistyneen jälkihuollon asiakkuus siirretäisiin 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 etenkin lastensuojelun asiakkuudessa olleiden kokemusten mukaan. Nuoret tarvitsevat usein sellaisia elämänhallinnan ja arjessa selviämisen taitoja, joissa heitä tukevat esimerkiksi sosiaaliohjaajat sosiaalityöntekijöiden sijaan. Lakiesityksen tosiasialliset vaikutukset voivat olla yhteydessä myös siihen, miten kunta järjestää täysi-ikäistyneen jälkihuollossa olevan nuoren tuen ja palvelukokonaisuuden.

Lastensuojelun asiakkuudessa olevat tai olleet lapset ja nuoret ovat systemaattisesti tuoneet esiin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeisen merkityksen sekä konkretisoineet kielteisiä vaikutuksia, joita etenkin sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja kuormittuneisuus heille aiheuttavat. Lastensuojelun kokemusasiantuntijat ovat välittäneet näitä näkemyksiä julkiseen keskusteluun ja lainvalmistelun tueksi esimerkiksi lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän työskentelyn yhteydessä. Esimerkiksi Osallisuuden aika ry:n nuorten kokemusasiantuntijoiden laativat kannanoton lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän säättämisestä lailla 14.7.2018.<sup>37</sup> 101 kirjettä-julkaisuun on koottu lasten ja nuorten terveisiä päättäjille.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> Lakiehdotuksella on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia näihin lasten ja nuorten itsensä esille tuomiin epäkohtiin.

#### 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. Henkilöstömitoituksen parantavan muutoksen voi arvioida vähentävän omaisten kokemaa huolta, jos lapsen asioista vastaavan työmäärä kohtuullistuu. Lasten, heidän perheidensä ja muiden läheistensä aito kuuleminen, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja yksilöllisen tuen mahdollistaminen edesauttavat osaltaan luottamuksen syntymistä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saattaisi olla paremmat mahdollisuudet tukea perhettä kokonaisvaltaisemmin ja se 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 henkilöstön hyvinvointiin

Työn kuormituksen ja niukkojen henkilöstöresurssien yhteys työntekijöiden suureen vaihtuvuuteen ja työtyytymättömyyteen on sosiaalityössä tunnistettu jo kauan, erityisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijät kokevat työn kuormituksen kohtuuttomana<sup>40</sup>. Tutkimuksissa henkilöstön riittävyys, henkilöstörakenne, jaksaminen ja

<sup>37</sup> <https://osallisuudenaika.fi/blogi/2018/6/12/osallisuuden-aika-ryn-nuorten-kokemusasiantuntijoiden-kannanotto-lastensuojelun-sosiaalityontekijiden-asiakasmrn-stmisest-lailla>

<sup>38</sup> <https://pesapuu.fi/wp-content/uploads/2020/02/101-kirjetta%CC%88-1.pdf>

<sup>39</sup> <https://www.pesapuu.fi/wp-content/uploads/2021/05/Etta-olisi-mahdollisimman-hyva-olla-lapsien.pdf>

<sup>40</sup> Forsman, S. 2010. Sosiaalityöntekijöiden jaksaminen ja jatkaminen lastensuojelussa – Henkilökohtaisen ja muodollisen uran rajapinnoilla. Lastensuojelun työntekijöiden työhyvinvointi Pohjois-Pohjanmaalla – Raportti jäsenkyselyn tuloksista. Talentia.

ammattitaito on todettu tärkeiksi sosiaalityön laadulle. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat alttiita työuupumukselle, joka kytkeytyy esimerkiksi liialliseen vastuunkantoon, voimavarojen puutteeseen ja venyviin työaikoihin<sup>41</sup>.

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus parantaa lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia antaa asiakkaalle yksilöllistä tukea, joka parantaa palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Näin turvataan myös asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja monia keskeisiä perusoikeuksia, kuten oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tämä puolestaan heijastuu myös sosiaalityöntekijöiden hyvinvointiin esimerkiksi hankalien asiakastilanteiden vähenemisenä ja työturvallisuuden paranemisenä. 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 henkilöstömitoituksella on merkittävä vaikutus moneen henkilöstön hyvinvointitekijään<sup>42</sup>.

#### 4.2.4.4 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.

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

#### 4.2.4.5 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.

Eduskunnan käsittelyssä olevan sote-uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisestä siirtyisi hyvinvointialueille. Uudistuksen osana kielilainsäädäntöä ehdotetaan uudistettavan samanaikaisesti. Kielilain soveltamisen kannalta hyvinvointialueet rinnastuisivat kuntiin. Kielilain 6 §:n ehdotetun muutoksen perusteella hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä olisi yksikielinen, jos siihen kuuluisi vain yksikielisiä kuntia ja kaksikielinen, jos siihen kuuluisi yksikin kaksikielinen kunta. Näin ollen sote-uudistukseen liittyvä lainsäädäntö velvoittaisi hyvinvointialueita turvaamaan myös lastensuojelun sosiaalityön ruotsinkieliset palvelut niillä hyvinvointialueilla, joissa on kaksikielisiä kuntia.

Hallituksen esitys sote-uudistuksesta sisältää myös hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyviä uusia velvoitteita, joiden tarkoituksena olisi varmistaa kielellisten oikeuksien toteutuminen palveluiden arjessa. Valtioneuvosto vahvistaisi valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi neljän vuoden välein ja määrittäisi muun muassa tavoitteet kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Myös yhteistyöalueilla tulisi sopia toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi.

Sote-uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä arvioidaan, että kaksikielisen hyvinvointialueen yksikielisten kuntien asukkaiden kielelliset oikeudet paranisivat muutoksen myötä. Samanaikaisesti kuitenkin, kun palveluista vastuussa olevien alueiden maantieteellinen koko kasvaisi kielivähemmistön suhteellinen osuus väestöstä pieneni. Tämä voisi johtaa palveluiden kielellisen saavutettavuuden käytännön heikentymiseen.

Saamelaisten osalta ehdotetuilla sote-uudistuksen lainmuutoksilla pyritään varmistamaan kielellisten oikeuksien säilyminen vähintään nykytasolla. Vaikutukset saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen riippuvat kuitenkin myös siitä, miten saamenkieliset palvelut järjestettäisiin ja toteutettaisiin hyvinvointialueen organisaatiossa ja miten kehitettäisiin esimerkiksi rajaseutuysteistyötä ja tulkkausta. Myös lastensuojelun sosiaalityön asiakasmitoituksen toimeenpanovaiheessa olisi tarve kiinnittää huomiota siihen, minkälaisilla toimin-

<sup>41</sup> McFadden, P; Campbell, A & Taylor, B. 2014. Resilience and Burnout in Child Protection Social Work: Individual and Organisational Themes from a Systematic Literature Review.

<sup>42</sup> Elovainio, M ym. 2015.

tamalleilla 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 sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp— HE 241/2020 vp) kielellisten oikeuksien toteutumista esitetystä lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kielivähemmistöjen suhteellisen osuuden pieneneminen 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 potilaiden 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 käännösapua tarvitsevien osalta perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi uudistuksen toimeenpanon vaikutuksia viittomakielisten oikeuksien käytännön toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa vaadittaviin toimiin varmistaa viittomakielisten asiakkaiden oikeuksien toteutumisen.

#### 4.2.4.6 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 18 artiklan turvaamaa erityistä suojelua heikentyä, jos lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärä on täysi eikä uusien asiakkuuksien aloittaminen on 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.

#### 4.2.4.7 Yhteenveto työvoiman lisäyksen väylistä

*Nopeimmin työvoiman saatavuuteen voidaan vaikuttaa seuraavilla keinoilla:*

- Lastensuojelun kuormitustilaan ja työn joustavuuteen voidaan vaikuttaa organisoimalla työtä eri tavoin, esimerkiksi resurssisosaalityöntekijän palkkaamisella. Resurssisosaalityöntekijä 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 organisoimisen kehittäminen (esimerkiksi työparityöskentely ja systemaattinen lastensuojelun toimintamalli) sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### *Suosituksasoinen ohjaus*

Lainsäädännössä määritettävän henkilöstömitoituksen sijaan sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärän rajaamista voitaisiin jatkaa suositustasoisella ohjauksella, jolla voitaisiin ohjata lastensuojelupalvelujen järjestämistä vastuussa olevia kuntia organisoimaan lastensuojelun sosiaalityö kuormittavuustekijät huomioon ottaen.

Lastensuojelun kuormittunutta tilannetta STM:n pyynnöstä vuonna 2019 selvittänyt ylisosiaalineuvos Aulikki Kananoja toteaa raportissaan, että henkilöstöressurssien määrittely, mukaan lukien eri tehtävien asiakasmitoitukset, 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. Kananoja esitti operatiivisena ratkaisuna mm. alueellista resurssihenkilöstöä, jolla varmistettaisiin vaikeasti ennakoitaviin tai tilapäisiin henkilöstövajauksiin vastaaminen. Myös lastensuojeluntiimimallin kehittäminen sekä tarve työolojen kehittämiseen ja johtamisen tukeen tunnistettiin kehittämistarpeena. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, THL, Lastensuojelun Keskusliitto ja Sosiaalityöntekijöiden seura ry esittivät selvityshenkilön raporttiin liittyen yhteisten kannanoton, jossa vaadittiin, että asiakasmitoitukset olisi säädettävä suosituksen sijaan lailla.

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

Lainsäädännössä määritettävä henkilöstömitoitus määrittää sosiaalityöntekijäkohtaisesti asiakkaiden enimmäismäärän. Myös 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 on siis tehtävä edelleen myös tilanteessa, jossa asiakkaiden enimmäismäärä olisi säädetty lailla.

#### *Lapsikohtainen tarvearviointi*

Sosiaalityöntekijäkohtaisen asiakasmäärän rajaaminen enimmäismäärän sijaan sitoa lapsikohtaiseen tarvearviointiin, jolloin yksittäisen sosiaalityöntekijän asiakasmäärä muotoutuisi asiakkaina olevien lasten tarpeiden perusteella. Lapsikohtainen arviointi voisi olla tarpeen, sillä lasten ja perheiden tarpeet vaihtelevat yksilöllisesti ja osan asiakkaista tarpeisiin vastaaminen on ajallisesti ja työmäärällisesti kuormittavampaa kuin muiden. Asiakkaiden numeerinen määrä ei 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 malli.

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 mittariston täyttämiseen perustuva tekninen toimenpide vaan siinä korostuvat joustavuus ja vuorovaikutuksellisuus, jonka tavoitteena on ymmärtää lapsen ja perheen ongelmia ja tarpeita. Lapsi- ja perhekeskeisen orientaation rinnalla arviointityössä korostuvat lapsen kaltoinkohteluun liittyvien riskien arviointi.<sup>43</sup> Nykymuotoisia arviointikäytäntöjä tulisi siis muuttaa tarvearvioinnin suorittamiseksi.

Tarvearviointiin perustuvassa mallissa sosiaalityöntekijän asiakasmäärä määräytyisi strukturoituun arvioon perustuen. Tämän mallin toteuttamisen haasteena on se, että Suomessa ei ole käytössä kansallisesti yhdenmukaista strukturoitua lastensuojelun palvelutarpeiden arviointimallia. Yhteisen tarvearvioinnin mittariston ke-

<sup>43</sup> Aaltio, Elina (2016) Lastensuojelun strukturoitujen alkuarviointivälineiden arviointikohteet ja teoriapohja. THL.

hittäminen edellyttäisi sosiaalihuollon tiedonhallintaan liittyvää kehittämistyötä. 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 valittu käyttöön eri malleja ja niitä sovelletaan eri tavoin.

Lapsikohtaisen tarvearvioinnin käyttöönotossa olisi myös haasteita. Asiakkuuden alkaessa, jolloin lapsikohdainen tarvearviointi tehtäisiin, ei välttämättä ole riittävästi tietoa lapsen ja perheen tarvitseman työskentelyn intensiteetistä, eikä arvio tosiasiallisesti varmistaisi kohtuullista asiakasmäärää. Lasten ja perheiden tarpeet myös muuttuvat asiakkuuden aikana, jolloin saman lapsen tilanne voi edellyttää erilaista sosiaalityöntekijän työpanosta eri aikoina. Lapsen näkökulmasta tämän 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 joudutaan toistamaan asiakkuuden aikana useaan kertaan. On myös oletettavaa, että tarvearvioinnin mallia sovellettaisiin alueellisesti eri tavoin. Sosiaalityöntekijän työkuorman liittyvää lapsikohtaista arviointia voidaan tehdä joustavasti myös 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 esimerkimaaksi, koska sen lastensuojelujärjestelmää on uudistettu merkittäväällä 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 ulkopuolisisissa 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 annetussa LVU-laissa (Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga) säädetään lapsen 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 hallintotuomioistuimisto, lääninoikeus (Länsrätten). 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 Socialstyrelsens 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 (n. 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 (Barneog likestillingsdepartementet). Ministeriön alaisena toimivat lapsi-, nuoriso- ja perheasioiden keskusviranomainen (Barne-, ungdoms- og familieetaten) sekä maaherrat (fylkesmennene) (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 pakkotoimenpiteistä. 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 näkemysensä sosiaalilautakunnalle, joka päättää lapsen sijaishuoltopaikasta.

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 sosiaalialueilla (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). Lait tulivat voimaan heinäkuussa 1998. Lastensuojelun järjestämisvastuu on 98 kunnalla (kommune).

Lapselle ja perheelle tulee tarjota tukea kotiin (46 §). 55, 57 ja 58 §:ssä säädetään lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolelle. Lapsen vapaaehtoinen sijoitus valmistellaan 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 keskuudestaan valitsemista jäsenistä, tuomarista ja kahdesta 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 perhevirosto Tusla:lla (Child and Family Agency/CFA) on ensisijainen vastuu lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Sen toimintaa säätelee lapsi- ja perhevirostolaki (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 asiakasmääristä ei ole saatavilla systemaattista tietoa eikä enimmäisasiakasmäärää ole rajattu lailla. Lastensuojelua ohjataan muun muassa vuonna 2012 annetuilla kansallisilla standardeilla, jotka

on antanut sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen, palvelujen turvallisuuden ja laadun seurantaan ja asiakaskeksen hoivan edistämiseen keskittyvä itsenäinen virasto HIQA (Health Information and Quality Authority). Yksi teemakokonaisuus 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 suosituksia lastensuojelun sosiaalityöntekijäkohtaisesta asiakasmäärästä.

Pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointi on Tuslan suuri haaste ja haasteen 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 maissa lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä näyttää olevan keskeinen asemalapsen tilanteen selvittämisessä ja arvioimisessa sekä asiakastyökentelyssä. Ruotsissa ja Tanskassa on laajasti käytössä yhtenäinen ja strukturoitu työväline lapsen tarpeiden arviointiin ja seurantaan. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmääristä ei ole saatavilla systemaattista maakohtaista tietoa eikä sosiaalityöntekijäkohtaista asiakasmäärää ole rajattu lainsäädännöllä yhdessäkään tarkastelluista maista.

## **6 Lausuntopalaute**

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 mm. Ahvenanmaa. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto. Hallituksen esitysluonnosta koskevat valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://hankeikuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/61948/kuvaukset>

Monissa lausunnoissa esityksen keskeisiä ehdotuksia kannatettiin laajasti ja niitä pidettiin erittäin tarpeellisina. Erityisesti tämä tarkoittaa ehdotuksia, joiden tavoitteena on ehkäistä lapsen itseään vahingoittava käytäytyminen ja vakava päihdeongelma. Nämä säännökset koskivat keskeisesti vaativan sijaishuollon integroitua palveluita ja erityisesti päihdehoidon vieroitus- ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelua sekä sen aikaisia erityisiä rajoituksia ja rajoitustoimenpiteitä. Myös erityisen huolenpidon ehdotettua sääntelyä kannatettiin laajasti. Edelleen ehdotettuja laitoshenkilöstöä koskevia henkilöstömitoituksia sekä muutoksia sääntelyyn koskien luvatta laitoksesta poistuneiden lasten palauttamiseksi takaisin laitokseen sekä tähän liittyvää uutta poliisin virka-apusääntelyä pidettiin erittäin tarpeellisena. Myös sääntelyä rajat ylittäviä tilanteita koskien pidettiin lähtökohtaisesti selventävinä. Samalla lausunnoissa kuitenkin tuotiin esiin, että juuri edellä mainittuja esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevaa sääntelyä tulisi vielä kehittää sekä varmistaa niistä aiheutuvien lisäkustannusten rahoitus.

Saadun lausuntopalautteen johdosta jatkovalmistelussa on päädytty vaiheistamaan esitys. Nyt 2021 syksyllä eduskunnalle annettaisiin tämä hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta, jossa ehdotettaisiin toteutettavaksi vain lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus. Muu osuus lausunnoilla olleesta hallituksen esityksestä siirtyisi annettavaksi erikseen. Tavoitteena olisi antaa jälkimmäinen hallituksen esitys eduskunnalle keväätistuntokaudella 2022. Vaiheistamalla ehdotukset pyritään varmistamaan, että lastensuojelun sosiaalityön kuormitusta vähentämällä saadaan kuitenkin jo pian parannusta lasten asemaan ja heidän oikeuksiensa tosiasialliseen toteutumiseen. Jatkovalmistelu puolestaan mahdollistaa lasten ja nuorten suojelun tarpeisiin mahdollisimman hyvin vastaavat säännökset. Myös lastensuojelun järjestämisen ja toimeenpanon kannalta toimivilla säännöksillä voidaan turvata parhaiten lasten ja nuorten oikeuksien toteutuminen.

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. Asiakasmäärän rajaamisella nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia lastensuojelun veto- ja pitovoimatekijöihin. Monissa lausunnoissa kuitenkin sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus nähtiin suurena haasteena lapsen oikeuksien ja lastensuojelun toteutumisen kannalta. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että 30 lasta / sosiaalityöntekijä on edelleen liikaa. Toisaalta erityisesti kunnat, kuntaliitto ja aluehallintovirasto nostivat kuitenkin esiin huolen mitoituksen tiukasta aikataulusta, jolloin kustannusten ja rekrytointihaasteiden pelättiin olevan merkittäviä henkilöstötilanteen ollessa jo nykytilanteessa vaikea.

Kuntaliitto ja Kuntatyönantaja toivat esiin, että erityisesti AMK, YAMK ja muiden sosiaalityeiden 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 sosiaalityöntekijä pulaa 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, sisältyykö 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 Kuntatyönantaja 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 edistävistä ja estävistä tekijöistä. Lisäksi se ehdotti jatkovalmistelussa arvioitavaksi myös siirtymäajan pidentämistä siten, etteivät palvelujen nykyiset järjestäjät ajaudu henkilöstömäärän osalta sellaiseen lainvastaiseen tilanteeseen, jota niillä ei tosiasiaassa ole ollut mahdollisuutta välttää.

Oikeusministeriö totesi, että on vaikea arvioida, missä määrin enimmäisasiaksmääriä 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 sijaishuollossa olevia lapsia ja nuoria. Kansallisen lapsistrategian pilottina ajanjaksolla 1.3.–30.5.2021 toteutettu kuuleminen tapahtui yhteisenä työryhmätyöskentelynä sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten kanssa sekä sähköisenä kyselynä. Työryhmätyöskentelyn 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. Syinä 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 perusteissa erityisesti taloudellisia vaikutuksia ja henkilöstön saatavuutta koskevissa kohdissa on pyritty huomioimaan lausuntopalautteessa esitettyjä 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.

## 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 enimmäisasiaksmäärästä. 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 voimaantulo-

säännöksen 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 lapsen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä sijaishuoltopaikan kasvatustapojen ja käytäntöjen.

Sosiaalityön onnistumiselle tärkeä asiakassuhde edellyttää aikaa luottamuksen rakentamiselle asiakkaan ja ammattilaisen välillä. Asiakastyön mitoituksella pyritään takaamaan, että sosiaalityöntekijällä on tosiasiasa 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 syntymistä 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 organisointia, 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. Yhdenmukainen työ aina 25 -vuotiaan nuoren aikuisen jälkihuollon sosiaalityöhön tekee työn sisällöllisistä osaamisvaatimuksista vaativat. Viimekädessä kunta harkitsee kuinka se organisoii palvelunsa rakenteen parhaaksi katsomallaan tavalla.

## 9 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.

## 10 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 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) mukaan Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen on mahdollista kerätä tietoa kunnista lastensuojelun asiakkaana olevien lasten määristä. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee selvittämään seurantatiedon keräämistä asiaa osana Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuulosuositusten neuvotteluita. Valvontaviranomaiset voisivat käyttää systemaattisesti kerättyä tietoa ehdotetun lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksen valvonnassa.

## 11 Suhde talousarvioesitykseen

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. Syksyllä 2021 on ehdotettu sosiaalityön henkilöstömitoituksen koulutustarvelisäyksistä (200 henkilön lisäkoulutus) aiheutuviin kustannuksiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle yhteensä 8 miljoonaa euroa vuosina 2022-2027. Mainittu kustannus jakautuu eri vuosille sen mukaan, milloin ja minkä pituisia koulutuksia aloitetaan.

*Kuntien kustannukset sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon alaa koskien (korvataan valtionosuutena, kohdistuvat momentille 28.90.30)*

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

## 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö

### 12.1 Esityksen sisältö ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi portaittain kiristytävä lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus. Vuosina 2022 ja 2023 yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 35 lasta vastuullaan. Vuodesta 2024 alkaen mitoitusta kiristyy niin, että mainitusta ajankohdasta lukien yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voisi olla enintään 30 lasta vastuullaan. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on erityinen vastuu lapsen edun ja lapselle kuuluvien oikeuksien toteuttamisesta. Hän vastaa siitä, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Mitoituksen tavoitteena on vähentää lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työn kuormittavuutta ja tätä kautta vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista.

### 12.2 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 LOS. 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 Bryssell II -asetus, joka on vastikään uudistettu. Uudistetun asetuksen – Neuvoston asetus (EU) 2029/1111 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, uskontoon, poliittiseen tai muihin mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muihin seikkoihin 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 LOS:n 23 artiklan mukaan vammaisen lapsen erityistarpeet tulee huomioida ja hänen tulee saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä.

### 12.3 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Ehdotetun henkilöstömitoituksen arvioidaan edistävän useita lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolia ja tehtävien suhdetta perustuslain ja LOS:n 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 4.2.4.5 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, vakaumuksen, 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. Perusoikeusudistusta 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 yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Tällä ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle 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 yhdenvertaisuussäännöksistä 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 jälkihuoltoon 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 ovat kuitenkin jo asetettu eri asemaan suhteessa jälkihuoltoon. Lastensuojelulain 13 b §:n säännös kun koskee vain lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollossa 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 jälkihuoltoon otetut voivat puolestaan juridisesti vastata itse omasta huolenpidostaan, jolloin jälkihuollon palveluista kieltäytyminen ei edellytä tilanteen arviointia samoin kuin alaikäisen kohdalla, vaan nuori itse päättää millaista 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 veloitetaan 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 pidättäydyttävä 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.

#### **12.4 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.

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 säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua 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 paikallisviranomaisten 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 suoritua näistä uusista velvoitteista (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II). Sosiaali- ja terveyspalveluissa 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 mitoituksesta 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.

### 12.5 Sääntelytason valinta

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

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

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



*Lakiehdotus***1.****Laki****lastensuojelulain muuttamisesta**

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

3 Luku

**Lastensuojelun järjestäminen**

13 b §

*Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä*

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Edellä 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.

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri****Sanna Marin**

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru

*Liite**Rinnakkaisteksti*

## **Laki**

### **lastensuojelulain muuttamisesta**

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

3 Luku

**Lastensuojelun järjestäminen**

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.

3 Luku

**Lastensuojelun järjestäminen**

13 b §

*Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä*

---

*Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voi olla enintään 30 lasta asiakkaana.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
Edellä 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.*