



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/16311/2021-02

1.7.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta

Esitysluonnos lastensuojelulaista sisältää laajan kuvauksen asian taustasta ja nykytilasta. Vaikutusarviot sisältävät jonkin verran määrällisiä arvioita, mutta arvioihin liittyy suurta epävarmuutta tietopohjan puutteiden vuoksi. Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että tavoitteen saavuttamisen riskejä ja seikkoja riskien vähentämiseksi on kuvattu esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa käsitellään liian ohuesti lastensuojelun keskeisiä ongelmia lasten näkökulmasta.**
- ii) Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä vaikutuksia lapselle konkreettisesti seuraa sosiaalityöntekijöiden uudesta henkilöstömitoituksesta.**
- iii) Nykytilan laajasta kuvauksesta huolimatta lastensuojelun, psykiatrian ja esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten (neurokirjon lapset) auttamisen yhteistyön ja työnjaon käsittely jää vähäiseksi. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, miten tehokkaasti lastensuojelun uusi henkilöstömitoitus kokonaisuutena auttaa lapsia.**
- iv) Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen tietopohjan ohuuteen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden nykyisestä määrästä ja asiakkaiden määrästä työntekijää kohden. Näin keskeisten tietojen puutteellisuus vaikeuttaa lainvalmistelijan mahdollisuuksia perustella henkilöstömitoitusta.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia.

Laissa säädettäisiin lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman linjaukseen turvata haavoittuvimmassa 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.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1. Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että lastensuojelun taustaa ja nykytilaa on kuvattu laajasti. Esitysluonnoksessa on esimerkiksi määrällisiä tietoja lastensuojelun asiakasmäärien ja kustannusten valtakunnallisesta kehityksestä ja lastensuojelun asiakkaiden suhteellisista osuuksista alueittainen. Luonnoksessa on kuvattu lasten oikeuksia, lastensuojelun periaatteita ja käytäntöjä sekä sosiaalityöntekijän tehtäviä ja velvollisuuksia. Esityksen perusteella lapset, nuoret ja perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluja riittävästi ja sosiaalityöntekijöiden työmäärä lasta kohden on kasvanut liian suureksi.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksen tausta ja nykytila on kirjoitettu paljolti hallinnon ja lasten oikeuksien yleisten periaatteiden näkökulmasta. Lastensuojelun keskeiset ongelmat jäävät osin epäselviksi lasten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa mainitaan, että sijoitetun lapsen ja nuoren voi olla vaikea saada lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluja ja että sijoitetulla lapsella saattaa vuoden aikana olla useita erilaisia sijoituksia ja sijoituspaikkoja. Muutoin käytännön ongelmien kuvaus jää suppeaksi. Esityksessä tulisi kuvata selkeämmin suurimmat ongelmat lasten näkökulmasta ja selvittää, millä tavalla lastensuojelun asiakkuuden tulisi toteutua, jotta lasten oikeudet käytännössä paransivat ja lapsen etu voitaisiin turvata.

Arviointineuvosto katsoo, että lastensuojelun taustoja on kuvattu osin sekavasti ja turhan laajasti, etenkin kun lainmuutoksella ei pyritä vaikuttamaan kaikkiin kuvattuihin seikkoihin. Esityksen kokonaissivumäärään suhteutettuna taustan ja nykytilan kuvausta voisi selvästi tiivistää. Lastensuojeluun liittyvät keskeiset käsitteet tulisi määritellä esitysluonnoksen alussa, mikä helpottaisi kokonaisuuden ymmärtämistä.

Esityksen tavoitteena on helpottaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuutta. Esityksessä muutetaan lastensuojelulakia ehdottamalla sosiaalityöntekijöille henkilöstömitoitusta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että lain tarkoituksena on edelleen turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota tietopohjan ohuuteen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden nykyisestä määrästä ja asiakkaiden määrästä työntekijää kohden. Näin keskeisten tietojen puutteellisuus vaikeuttaa lainvalmistelijan mahdollisuuksia perustella henkilöstömitoitusta. Kyse on kuitenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perus- ja ihmisoikeuksista, jolloin tietopohjan pitäisi olla riittävän täsmällistä ja kattavaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä hyödynnettyihin selvityksiin ja tilastoihin on selkeät viittaukset.

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa käsitellään yleisellä tasolla eri vaihtoehtoja, mutta ne eivät vaikuta tavoitteen eli sosiaalityöntekijöiden työkuorman vähentämisen näkökulmasta kovin relevanteilta. Valitun vaihtoehdon sopivuutta on vaikea arvioida, koska tietopohja on puutteellista ja esitysluonnoksessa ei juuri käsitellä lastensuojelun, psykiatrian ja esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten (neurokirjon lapset) auttamisen yhteistyötä ja työnjakoa. Tulisiko resursseja ohjata esimerkiksi varhaiseen tukeen lasten ongelmien kokonaisvaltaiseksi hoitamiseksi?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että esitys pystyisi vahvistamaan lasten edun toteutumista. Henkilöstömitoitus perustuu keskimääräiseen laskennalliseen aikaan lasta kohden, mutta esitysluonnoksessakin mainitaan, että vaativien lasten ja nuorten asioiden hoito vie aikaa ja on kuormittavaa.

Esitysluonnoksen mukaan jatkovalmistelu on vaiheistettu siten, että myöhemmin tulossa olevalla hallituksen esityksellä huomioidaan lasten ja nuorten suojelun tarpeet mahdollisimman hyvin.

Arviointineuvosto katsoo, että lastensuojelun tavoitteiden ja keinojen kokonaisuutta on vaikea arvioida pelkästään tämän esitysluonnoksen perusteella, koska lastensuojelusta on tulossa myöhemmin laajempi hallituksen esitys. Eri vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi pohtia huolellisesti etenkin tulossa olevassa esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen kuuleminen vaikuttaa asianmukaiselta esitysluonnoksen kuvauksen perusteella.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

2.2.1. Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa on arvioitu uusien työntekijöiden palkkauksesta ja uusien koulutuspaikkojen aiheuttamat kustannukset julkiselle taloudelle. Lisäksi on käsitelty sosiaalityöntekijöiden pulaa työmarkkinoilla ja sen aiheuttamia seurauksia. Lainmuutos aiheuttaa noin prosentin lisäyksen kuntien lastensuojelukustannuksiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kyetty laskemaan kustannusarviot, vaikka suoria tilastotietoja asiakokonaisuudesta ei ole käytettävissä. Esityksessä on arvioitu erilaisten olemassa olevien tietojen avulla tarvittavat luvut ja kuvattu, miten lopputuloksiin on päästy. On hyvä, että kuntien kustannuslisäystä on suhteutettu kuntien koko lastensuojelukustannuksiin. Esityksen tietopohjassa on kuitenkin merkittäviä aukkoja, joten taloudellisiin arvioihin liittyy paljon epävarmuutta ja riskejä, mitä tulisi käsitellä myös esityksessä. Kustannusarviot tulisi antaa vaihteluvälillä.

2.2.2. Vaikutukset yrityksiin

Tämän esityksen mukaista lastensuojelutyötä ei voi ostaa yrityksiltä, mutta välillisesti lakiesitys saattaa vaikuttaa yritysten sosiaalityöntekijöiden saatavuuteen. Vaikutuksia voi olla myös sosiaalityöntekijöiden rekrytointia hoitaviin yrityksiin. Esitysluonnoksen perusteella lastensuojeluprosessiin liittyvien arviointien ostaminen yksityisiltä toimijoilta on melko yleistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi lisäksi mainita sen välillisen vaikutuksen, että laitospalvelujen tarve voi vähentyä pidemmällä aikavälillä. Tämä vaikuttaa yksityisiin toimijoihin, jotka järjestävät valtaosin laitossijoituspaikat.

2.3. Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on arvioitu yleisellä tasolla vaikutuksia kuntiin, joissa sosiaalityö on järjestetty eri tavoin. Valvontaviranomaisille ei tule uusia valvontatehtäviä eikä valvontaan tule lisäresursseja.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia viranomaisille on käsitelty yleisellä tasolla, vaikka lainmuutos voi johtaa lastensuojelun sosiaalityön tehtävien uudelleen organisointiin joissakin kunnissa. Tällä muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Kustannus- ja henkilöstövaikutuksia pitäisi selvittää tarkemmin esitysluonnoksessa. Vaikutukset valvonnalle jäävät melko hajanaisiksi.

2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lain toteutumisen myötä lapsen asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä olisi enemmän aikaa tutustua lapseen, tavata lasta riittävästi ja perehtyä hänen asioihinsa. Lakiesityksellä saattaisi olla välillisiä vaikutuksia myös täysi-ikäistyneiden lastensuojelun jälkihuollon piirissä olevien nuorten asemaan. Esitysluonnoksen perusteella lapsia on kuultu esityksen valmistelussa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen keskeinen muutos on sosiaalityöntekijän parempi mahdollisuus kuulla lasta ja perehtyä hänen tarpeisiinsa. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä tästä konkreettisesti seuraa lapsen näkökulmasta. Hoitaako sosiaalityöntekijä perheen asioita enemmän vai ohjaako hän lapsia esimerkiksi nopeammin muihin palveluihin? Kokonaisuutena lapsen osallistamista ja kuulemistä on tuotu esiin esitysluonnoksessa, mutta konkreettiset vaikutukset lapselle jäävät tarkentumatta.

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että esitysluonnoksessa on käsitelty tavoitteen saavuttamisen riskejä, ja lopuksi ne on vielä koottu yhteen. Esityksessä on mm. kuvattu sosiaalityöntekijöiden saatavuutta työmarkkinoilla ja mahdollisten henkilöstösiirtymien vaikutuksia lastensuojelun kokonaisuuteen. Kooste antaa hyvän käsityksen esitykseen liittyvistä epävarmuuksista. Yksi mahdollinen riski on se, että sosiaalityöntekijöiden kuormittavat työolosuhteet voivat johtaa alueelliseen eriarvoisuuteen. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että tämä voi aiheuttaa uhkan lasten yhdenvertaisen kohtelun toteutumiselle.

Esitykseen on koottu toimenpiteitä, joilla sosiaalityöntekijöiden saatavuutta voitaisiin parantaa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä lähestymistapaa, jossa riskien vähentämistä on pohdittu esitysluonnoksessa.*

Esitysluonnoksen taustoituksessa mainitaan, että jos lapset, nuoret ja perheet eivät saa tarvitsemiin palveluja riittävästi missään vaiheessa, lisää tämä osaltaan sekä yhteiskunnallista syrjäytymistä että ylisukupolvisia huono-osaisuuden ketjuja.

Arviointineuvosto katsoo, että etenkin jatkovalmistelussa tulisi arvioida vaikutuksia syrjäytymiseen ja huono-osaisuuteen.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu lastensuojelua koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 15.6.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta.¹ Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 1. heinäkuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

-
- ⁱ 1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.