

## **Perustuslakivaliokunta**

### **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta**

#### **Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

### **JOHDANTO**

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (HE 170/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Hoikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

### **HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia.

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6, 19 ja 121 §:n sekä lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarkoituksenmukaisena.

## Valiokunnan lausunto PeVL 45/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulain 13 b §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta asiakkaanaan. Henkilöstömitoitusta sovelletaan vuoden 2024 alusta, mitä ennen lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa ehdotuksen mukaan olla enintään 35 lasta asiakkaanaan.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 6 §:n kannalta. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle.

(3) Lastensuojelua koskeva lainsäädäntö toteuttaa myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 58/2006 vp, s. 2). Hyvinvoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä laajasti lapsen aineellista ja henkistä hyvinvointia. Perustuslakisääntelyyn sisältyy myös yleinen ajatus lapsen turvallisista kasvuoloista ja korostus lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta. Hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72/I, PeVM 7/2006 vp, s. 2/I).

(4) Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksien sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutumista. Tavoite on sopusoinnussa perustuslain 6 ja 19 §:n sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa, ja sen voidaan katsoa osaltaan toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä osoitettua toimeksiantoa turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin valitettavana, että nyt arvioitavalla esityksellä pyritään toteuttamaan vain yksi pistemäinen muutos, lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus, eikä esimerkiksi muita aikaisemmin tämän muutoksen kanssa yhdessä valmisteltuja säädösmuutoksia.

#### *Henkilöstömitoitus*

(5) Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilöstömitoituksesta säätämistä muun muassa vanhuspalvelulain yhteydessä (PeVL 36/2012 vp, PeVL 15/2020 vp). Valiokunnan mukaan henkilöstömitoituksesta tulee perustuslain 19 ja 121 §:ssä säädetystä johtuen joko säätää lailla tai lakiin sisältyvällä täsmällisellä asetuksenantovaltuudella, jolla olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen 13 b §:n sääntelystä tässä suhteessa.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota hallituksen esityksessä (s. 56) ja muussa sen saamassa selvityksessä esitettyyn huoleen siitä, että lastensuojelun palveluiden piiriin pää-

## Valiokunnan lausunto PeVL 45/2021 vp

sy saattaa vaikeutua ja lapsen oikeus lastensuojeluun ja lastensuojelun palveluihin vaarantua ja näin lapsen oikeus saada lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan turvaamaa erityistä suojelua heikentyä, jos lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärä on täysi eikä uusien asiakkuuksien aloittaminen ole tästä syystä mahdollista.

(7) Perustuslakivaliokunta korostaa, että lapsen oikeus viime kädessä perustuslain 19 §:ään perustuviin ja myös tavallisessa laissa turvattuihin palveluihin on ensisijainen suhteessa henkilöstömitoituksen noudattamiseen. Valiokunta pitää selvänä, ettei lapsia voida jättää ottamasta heille kuuluvien palveluiden piiriin, vaikka lapsen asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä olisi jo enimmäismäärä asiakkaita. Asiasta on valiokunnan mielestä syytä selvyyden vuoksi huolehtia myös säännösperusteisesti, esimerkiksi säätämällä laissa mahdollisuudesta tilapäiseen poikkeamiseen henkilöstömitoituksesta tilanteessa, jossa palveluiden järjestäminen sitä vaatii.

### *Rahoitusperiaatteen toteutuminen*

(8) Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Lastensuojelun tehtävien on ehdotettu siirtyvän kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa (HE 56/2021 vp). Henkilöstömitoitus on siten merkityksellinen niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin rahoituksen kannalta.

(9) Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2).

(10) Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen. 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).

(11) Rahoitusperiaate tulee sovellettavaksi myös, jos kunnilla jo oleviin lakisääteisiin tehtäviin kohdistetaan uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa kunnan edellytyksiin suoriutua näistä uusista velvoitteista (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II). Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 15/2018 vp, s. 20).

(12) Rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamista käsitellään hallituksen esityksessä. Esityksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022—2025 on varattu uudistukseen 4,8 miljoonaa euroa vuosille 2022 ja 2023 sekä 21,7 miljoonaa euroa vuodesta 2024. Esityksen mukaan kuntien kustannukset korvataan valtionosuutena.

(13) Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista

## Valiokunnan lausunto PeVL 45/2021 vp

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).

(14) Hallituksen esityksen mukaan 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 esityksen mukaan anna kattavaa kuvaa vaihtelusta. Lakiehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei siten ole mahdollista arvioida yksittäisen kunnan tasolla.

(15) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksesta johtuvassa menolisyöksessä on kyse varsin pienestä summasta suhteessa kuntien toimintamenoihin. Lisäys koskee vain vuotta 2022. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun henkilöstömitoituksen vaikutukset eivät heikennä yksittäistenkään kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota sen merkitykseen, että sääntelyn vaikutuksia tarkastellaan myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 15/2020 vp, s. 4, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta korostaa, että nyt käsillä olevassa asiassa riittävä tietopohja lastensuojelun tilanteesta eri puolilla maata on tärkeätä paitsi rahoitusperiaatteen myös lasten oikeuksien toteutumisen arvioimisen kannalta.

### *Sääntelyn vaikutukset*

(17) Hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa on tehty selkoa myös ehdotetun uudistuksen riskeistä (kootusti s. 56). Edellä mainitun lastensuojelun palveluiden piiriin pääsyn vaikeutumisen lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota henkilöstön saatavuuteen ja varaan siitä, että henkilöstöä siirretään lastensuojeluun muista, henkilöstömitoituksen piiriin kuulumattomista sosiaalihuollon palveluista, mikä voi heikentää näiden palveluiden saatavuutta ja kyseisten palvelujen piirissä olevien asiakkaiden oikeusturvan toteutumista.

(18) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin vastaavatyypisessä sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteutettavuuteen (PeVL 15/2020 vp, s. 6–7). Myös nyt ehdotetun henkilöstömitoituksen toteuttaminen voi valiokunnan mielestä olla vaikeata erityisesti saatavilla olevien henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät muut palvelut heikkene sen seurauksena, että henkilöstöä siirtyy henkilöstömitoituksen piiriin kuuluviin tehtäviin (ks. myös PeVL 15/2020 vp). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen.

(19) Ottaen huomioon sääntelyn merkitys perusoikeuksien kannalta perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lainsäädännön vaikutuksia lastensuojelupalveluihin ja merkitystä lasten oikeuksien toteutumiseen seurataan tarkoin. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan olisi perusteltua ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman seurannasta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 45/2021 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 25.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Mats Löfström r

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Markku Eestilä kok

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala