

## LUONNOS

### Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

Osa lastensuojelun avohuollon tukitoimista siirtyisi sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Näitä palveluja olisivat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä vertaisryhmätoiminta. Tavoitteena olisi madaltaa tuen hakemisen kynnyksiä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

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

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

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

Rakenteellista sosiaalityötä hyödynnettäisiin entistä enemmän sosiaalisten ongelmien korjaamiseen ja ehkäisemiseen. Kunnan velvollisuutta järjestää asukkaalle sosiaaliasiamiehen palveluja selkeytettäisiin ja laissa kiellettäisiin sosiaaliasiamieheen tehtävän vuoksi kohdistuvat vastatoimet.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti esityksellä vähennettäisiin lakisääteisten suunnitelmien määrää ja väljennettäisiin kelpoisuusvaatimuksia. Erillisten suunnitelmien vähentämiseksi kunnan olisi laadittava sosiaalihuollon järjestämissuunnitelma, joka olisi sovitettava yhteen terveydenhuollon järjestämissuunnitelman kanssa. Asiakassuunnitelman tekeminen olisi pakollista vain, jos suunnitelman tekeminen olisi välttämätöntä asiakkaan terveyden, kehityksen tai välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Esityksellä lisättäisiin sosiaaliohjauksen ja sosiaalisen kuntoutuksen osuutta palvelujärjestelmässä ja täsmennettäisiin ne tehtävät, joissa olisi käytettävä sosiaalityöntekijää.

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

Lakiesitykseen sisältyisivät asiakkaan kohtelua koskevat säännökset, joiden noudattamisella on asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys. Esitys sisältäisi ehdotuksen asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukemisesta tilanteissa, joissa asiakkaan tahdon selvittäminen ei onnistu lähiomaisen tuella.

Palvelujen laadun varmistamiseksi laissa säädettäisiin omavalvonnasta sekä sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvien ilmoitusvelvollisuudesta. Asiakas voisi tehdä muistutuksen ja kantelun paitsi saamastaan kohtelusta myös muusta sosiaalihuoltonsa laatuun liittyvästä asiasta. Muistutuksesta tulisi ensisijainen kanteluun nähden. Valvontaviranomainen voisi siirtää asian, jos se olisi tarkoituksenmukaista. Siirron yhteydessä viranomainen voisi pyytää saada tiedoksi muistutuksen aiheuttamat toimenpiteet määräajassa siirron tekemisestä.

Asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pidentettäisiin 14 vuorokaudesta 30 päivään.

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

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

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

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

Myös tulli, rajavartiolaitos ja ulosottoviranomainen olisivat jatkossa velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS .....	3
YLEISPERUSTELUT .....	5
1 JOHDANTO .....	5
1.1 Sosiaalihuoltojärjestelmä .....	5
1.2 Sosiaalihuollon uudistamisten haasteet .....	8
2 NYKYTILA .....	10
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	10
2.1.1 Perustuslain säännökset ja sosiaalihuolto .....	10
2.1.2 Sosiaalihuollon järjestämisvastuu .....	12
2.1.3 Sosiaalihuollon tehtävät .....	15
2.1.4 Lastensuojelu .....	57
2.1.5 Sosiaalihuollon henkilöllinen soveltamisala .....	70
2.1.6 Sosiaalihuollon asiakkuus ja asiakkaan palvelutarpeeseen vastaaminen .....	72
2.1.7 Sosiaalihuollon henkilöstö .....	77
2.1.8 Moniammatillinen yhteistyö .....	79
2.1.9 Tietosuojaja ja oikeusturva .....	82
2.1.10 Sosiaalihuollon laatu ja valvonta .....	86
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	90
2.2.1 Ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet .....	90
2.2.2 Ruotsi .....	96
2.2.3 Tanska .....	97
2.2.4 Iso-Britannia .....	98
2.2.5 Hollanti .....	99
2.3 Nykytilan arviointi .....	100
2.3.1 Sosiaalihuollon muuttunut toimintaympäristö .....	100
2.3.2 Sosiaalipalvelujen toimivuus väestön näkökulmasta .....	104
2.3.3 Sosiaalihuoltolain toimivuus .....	106
2.3.4 Sosiaalihuollon henkilöstövoimavarat .....	107
2.3.5 Sosiaalihuolto ja talous .....	110
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	116
3.1 Sosiaalihuollon tehtävä, tavoite ja funktio - millaista sosiaalihuollon tulisi olla? .....	116
3.2 Esityksen tavoitteet .....	117
3.3 Toteuttamisvaihtoehdot .....	118
3.4 Keskeiset ehdotukset .....	120
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	123
4.1 Taloudelliset vaikutukset .....	123
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	133
4.3 Sukupuolivaikutukset .....	134
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	135
4.4.1 Vaikutukset kuntalaisiin ja asiakkaisiin .....	136
5 ASIAN VALMISTELU .....	139
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	139
5.2 Lausunnot ja niiden huomioonottaminen .....	141
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....	141
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	142
1.1 Sosiaalihuoltolaki .....	142

1.2 Lastensuojelulaki .....	223
LAKIEHDOTUKSET .....	233
1. Sosiaaliuoltolaki .....	233
2. Laki lastensuojelulain muuttamisesta .....	250
LIITE .....	255
RINNAKKAISTEKSTIT .....	255
Laki lastensuojelulain muuttamisesta .....	255

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

#### 1.1 Sosiaalihuoltojärjestelmä

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

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

Sosiaalihuoltolaki sisältää säännökset sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuudesta, hallinnosta ja menettelystä sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Lain säätämisen aikaan sosiaalipalvelut eivät olleet sosiaalihuoltoa koskevassa ajattelussa samalla tavalla hallitsemassa asemassa kuin tänä päivänä, vaan laissa ja sen esitöissä annettiin merkittävää painoa myös neuvonnalle, ohjaukselle, tiedotukselle, koulutukselle, tutkimukselle ja kehittämiselle. Sosiaalihuoltolaki on kuitenkin määrittänyt sosiaalihuollon kokonaisuutena, josta palvelut muodostavat melko keskeisen osan. Lakiin on sen voimaantulon vuosikymmeninä tehty monia poistoja ja lisäyksiä ja lain alkujaan kohtuullisen selkeä rakenne on rikkoutunut ja sisältö muuttunut vaikeasti hahmotettavaksi. Siten lain käytännön toimintaa ohjaava vaikutus on vuosien mittaan kaventunut.

Sosiaalihuoltolakiin on sen voimaantulon jälkeen tehty lukuisia yksittäisiä eri asia- tai asiakasryhmiä koskevia lisäyksiä. Esimerkiksi vuonna 1995 täsmennettiin avo- ja laitoshoidon määrittelyä tavoitteena muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne aiempaa avohoito-painotteisemmaksi. Vuosina 1992, 1997 ja 2001 omaishoitoa, omaishoidon tukea ja omaishoitajan lakisääteistä vapaata koskevaa sääntelyä lisättiin asteittain ja omaishoidon tuesta annettiin lopulta oma lakinsa (937/2005, *jäljempänä*

*omaihoitolaki*) vuonna 2005. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännökset vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä tukevasta toiminnasta ja vammaisten henkilöiden työtoiminnasta vuonna 2002. Tavoitteena oli parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja nostaa heidän työhön osallistumisensa nostamiseksi lähemmäs muun väestön työllisyysastetta.

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

Sosiaalihuoltolaki säädettiin yleislaiksi. Siihen sulautettiin ja sillä kumottiin joitakin sosiaalihuoltoa säänteleviä lakeja, kuten sosiaalihuollon hallintolaki (34/1950), kasvatuseuvolalaki (568/1971) sekä laki kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/1966). Eri-tyislakeina voimaan jäivät kuitenkin tuolloin verrattain tuoreet edelleen voimassa olevat päivähoitolaki ja kehitysvammalaki. Päivähoidon säätäminen merkitsi aikoinaan sosiaalihuollossa pitkää harppausta kohti universaalia palvelujärjestelmää. Näitä lakeja on vuosien kuluessa muutettu useasti.

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

Kunnan peruspalvelujen valtioneuvoston päätöksestä annettu laki (1704/2009) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtioneuvoston päätöksestä annettu laki (733/1992) sisältävät sosiaalihuollon rahoitusta ja järjestämistapoja koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtioneuvoston päätöksestä annettu laki tuli voimaan vuonna 1993 korvaten niin sanotun Valtava-lain. Lain myötä valtioneuvoston päätöksessä siirryttiin laskennalliseen valtioneuvoston päätökseen ja kuntien toimintavapautta sosiaalihuollon jär-

jestämisessä laajennettiin. Samaan aikaisesti valtionosuusuudistuksen kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut kerättiin kattavasti yhteen, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992, *jäljempänä asiakasmaksulaki*). Vuoden 2010 alusta alkaen voimassa ollut, sosiaali- ja terveys- sekä opetushallinnon yhteinen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki on keskeisiltä osin korvannut sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslain.

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Sosiaalihuollon uudistamisten haasteet

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

Sosiaalihuoltoa säätelevää lainsäädäntöä uudistettaessa on otettava huomioon yhteiskuntaan ja ihmisten toimintaympäristöön liittyvät muutokset. Vaikka sosiaalihuoltolain peruslähdekohdat sääntelyn hajanaisuudesta huolimatta ovat säilyneet, näkemykset yhteiskunnasta ja sosiaalihuollon toimintaympäristöstä ovat muuttuneet merkittävästi. Palvelujärjestelmän kestävyysnäkökulmasta haasteina ovat rakenteiden ja ra-



hoiduksen pirstaleisuus, heikentyneet peruspalvelut ja vajavainen yhteistyö palvelujärjestelmän eri osien ja tasojen välillä. Tuoreimman sosiaali- ja terveystieteen mukaan (2010) kolme suurinta haastetta sosiaalihuollon toteuttamisessa ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen eheyden ylläpitäminen, väestön elintapojen muutokset sekä tuloerojen kasvuun ja köyhyyteen liittyvät ongelmat. Palvelut ja erityisesti sosiaalipalveluihin kohdistuvat kehittämistarpeet nousivat kertomuksessa keskeiselle sijalle.

Valtakunnallisesti kasvaneet väestön hyvinvointi- ja terveyserot näkyvät selkeästi sosiaalihuollon piirissä. Köyhyyden lisääntyminen, pitkäaikaistyöttömyyden kääntymisen uudelleen kasvuun ja epätyypillisten työsuhteiden yleistyminen ovat lisänneet monien ihmisten elämän epävarmuutta ja syrjäytymisen uhkaa. Huolestuttavaa on myös se, että hyvinvointia ja terveyttä heikentävät elämäntavat ja ongelmat siirtyvät perheissä seuraavalle sukupolvelle. Vanhempien hyvinvoinnilla ja perheen elinolosuhteilla on tutkimusten mukaan ratkaisevan tärkeä vaikutus lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Keskeisin ongelma on, että lasten ja nuorten hyvinvointi eriytyy ja pahoinvointi kasautuu, mikä voi lisätä sukupolvelta toiselle siirtyviä ongelmia ja johtaa väestönsosan pitkäaikaiseen syrjäytymiskehitykseen.

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

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

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

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Perustuslain säännökset ja sosiaalihuolto

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa yksilöille turvatut perus- ja ihmisoikeudet asettavat keskeisiä reunaehtoja sosiaalihuollon uudistamiselle. Kyse on jokaiselle kuuluvista, universaaleista, perustavanlaatuisista ja luovuttamattomista oikeuksista. Ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöömme, erityisesti perusoikeuksien ulottuvuutta ja sitovuutta koskeviin perusratkaisuihin, yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun ja käsitteisiin sekä perusoikeuksien aineellisen alan määrittämiseen. Sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista perusoikeusjärjestelmän mennessä osin pidemmälle ja antaessa yksilön oikeuksille eräissä suhteissa tehokkaampaa suojaa korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä. Toisaalta perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet sallivat. Täten ihmisoikeussopimukset määrittävät lopulta myös kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.

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

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

Perustuslain 19.1 § takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan saavuttamiseksi tilanteissa, joissa henkilö ei siihen itse kykene. Yksilön omavastuu on siten ensisijaista. Tukeen kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse on julkiseen valtaan kohdistuvasta yksilöä koskevasta vastuusta. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on vii-

mesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Säännöksessä ei ole kyse ainoastaan sosiaaliturvasta, vaan se edellyttää myös ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä. Sosiaalihuollon kannalta kyse on sen tukijärjestelmistä, muun muassa lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huollossa ihmisarvoisen elämän perusedellytysten luojana (HE 309/1993 vp). Oikeutta toteuttavaa alemman tasoista sääntelyä on olemassa erityislainsäädännössä ja lisäksi erityinen järjestämisvelvollisuus on sosiaalihuoltolain 15 §:ssä turvattujen kiireellisten palvelujen järjestämiseen. Oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien lainvalvojien ratkaisukäytännössä (esimerkiksi OKA dnro 1052/1/06) on lähdetty siitä, että lainkohdassa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoisen elämän” turva on hyvin perustein tulkittavissa tarkoittavan jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti.

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

Perustuslain 19.3 §:n velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa eikä myöskään määritellä henkilön omaa vastuuta palveluiden saavuttamisessa.

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

Perustuslain 19.3 §:n julkiselle vallalle asetettu velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Julkisen

vallan on lisäksi tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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

Myös muilla perusoikeuksilla on merkitystä sosiaalihuollon järjestämistä ja sisältöä tarkasteltaessa. Perustuslain 9 § kattaa kaikki yksilön tahdonvapauden kannalta keskeisen liikkumisvapauden osa-alueet. Yksityiselämän suoja, josta säädetään perustuslain 10 §:ssä, turvaa jokaisen yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Oikeuden piiriin kuuluu myös julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 15 § suojaa jokaisen omaisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta ratkaistaessa sekä asiakkaiden ja kotitalouksien maksumuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, etteivät palveluista perittävät maksut saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus on turvattu perustuslain 18 §:ssä.

### 2.1.2 Sosiaalihuollon järjestämisvastuu

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

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyt etuudet, riittävät sosiaalipalvelut, tulevat turvattavaksi pääsääntöisesti määrärahasidonnaisina eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina oikeuksina. Määrärahasidonnaisilla eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla palveluilla tarkoitetaan palveluja, joka voidaan toteuttaa talousarvion puitteissa. Kuntalain 65 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloushoidossa on noudatettava talousarviota. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja ja varaamaan niihin riittävän määrärahan. Yleisenä periaatteena kuitenkin on, että palvelun tarve tulee näissäkin tilanteissa arvioida yksilöllisesti eikä palvelua voida evätä pelkästään määrärahan puutteeseen vedoten.

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

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

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

Ehdottoman rajan vetäminen subjektiiivisten oikeuksien eli kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden ja määrärahasidonnaisten oikeuksien eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden väliin ei ole aina yksiselitteistä. Subjektiiivisiä oikeuksia on saatettu ohittaa esimerkiksi tilanteessa jossa ei ole voitu kiistatta todeta, onko kyse subjektiiivisestä oikeudesta. Lisäksi oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnan mitoittaessa talousarviossaan jonkin yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisuuteen kuuluvien lakisääteisten tehtävien piiriin kuuluvaan palvelutoimintaan osoittamansa määrärahat kunnassa esiintyvää tarvetta selvästi alhaisemmaksi, kunta ei voi yksittäistapauksessa vedota määrärahojen puutteeseen hakemuksen hylkäämisperusteena (KHO 1997:90). Asukkaiden yhdenvertaisuus ja yksilöiden tarpeet huomioon ottaen kunnat voivat jollain ta-

solla säännellä palvelujen antamiskynnystä tai laatutasoa pyrittäessä turvaamaan määrärahojen riittävyyttä.

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

Sosiaalihuoltolain 6 §:n perusteella sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Kuntayhtymän huolehtiessa kahden tai useamman kunnan sosiaalihuollosta, sen on asetettava vastaava toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Viranhaltijalle, jolle toimielin on tehtävän määrännyt, on lain 12 §:n nojalla oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää myös kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

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

Sosiaalihuollon kehittämisessä on huomioitava, että perustuslain 121 §:n mukaan kunnilla on itsehallinto ja kunnille voidaan säätää tehtäviä ainoastaan lailla. Itsehallinnon perustuslaillinen asema turvaa erityisesti kuntien asemaa ja tehtäväkenttää suhteessa valtioon. Vaikka sosiaalihuolto onkin osoitettu kuntien tehtäväksi erityislainsäädännöllä, vakiintuneen tulkinnan mukaan kunta hoitaa myös erityistoimialaan kuuluvia teh-

täviä itsehallintonsa nojalla. Pääsääntöisesti hallinnon yleisiä perusteita koskeva sääntely tulisi olla kuntalaissa ja vain poikkeustapauksissa erityislainsäädännössä.

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

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

### *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus*

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

#### 2.1.3 Sosiaalihuollon tehtävät

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

Osa sosiaalihuoltoon kuuluvista palveluista on määritelty sosiaalihuoltolaissa (17.1 §) ja osasta sosiaalipalveluja ja niiden saamisperusteista on omat väestö- tai asiakasryhmäkohtaiset erityislakinsa (17.2 §), jotka määrittävät sosiaalihuollon sisältöä oman erityisalueensa osalta huomattavasti yleislakina toimivaa sosiaalihuoltolakia laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Sosiaaliavustusten suorittaminen on vaiheittain siirretty kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Viimeisen kuntien vastuulla olleen sosiaaliavustuksen, elatustuen, maksatus siirrettiin Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuonna 2009.

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

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

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

Kuntien varautumisesta tehtäviensä hoitamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on säädetty mm. valmiuslaissa (1552/2011), pelastuslaissa (379/2011), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), tartuntatautilaissa (583/1986) ja terveydensuojelulaissa (763/1994). Nämä eivät kuitenkaan riittävän selkeästi kata sosiaalihuollon velvoitetta varautumiseen. Sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä selkeitä säädöksiä kuntien velvollisuudesta huolehtia toimintojensa hoitamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2010) määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet häiriötilan-



teissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan vastuulla on toimeentuloturvan sekä kansalaisten toimintakyvyn turvaaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan jatkuvuus on yhteiskunnan toimintakyvyn edellytys. Varautumista häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi myrsky- ja onnettomuustilanteet, jotka aiheuttavat liikkumisrajoituksia tai häiriöitä sähkön- ja lämmönjakelussa, vesihuollossa tai viestiyhteyksissä ja saattavat johtaa esimerkiksi asiakkaiden evakuoimiseen tai toiminnan oleelliseen muuttamiseen.

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

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

Psykososiaalisesta tuen säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Sosiaalitoimen toiminta liitetään terveydenhuollon koordinoimaan palvelukokonaisuuteen ja yleensä alkuvaiheessa sosiaalipäivystyksen rooli on keskeinen. Psykososiaalisen tuen käsite sisältää psyykkisen tuen, sosiaalityön ja sosiaalipalvelut. Häiriö- ja kriisitilanteissa, joissa avun tarve on suuri, on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyötä järjestöjen, seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

### *Sosiaalityö*

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

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

tensuojelussa, päihdepalveluissa, kunnan järjestämässä kuntouttavassa työtoiminnassa ja toimeentulotukityössä.

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

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

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

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

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

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

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

### *Kasvatus- ja perheneuvonta*

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

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

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

THL:n vuotta 2012 koskevan kasvatus- ja perheneuvolatoimintaa kuvaavan tilastoraportin perusteella kasvatus- ja perheneuvoloitten asiakkaina oli vuonna 2012 kyselyyn vastanneissa kunnissa 48 447 henkilöä, josta alle kouluikäisiä lapsia oli 19 %, kouluikäisiä eli 7–15-vuotiaita lapsia 41 %, 16–21-vuotiaita 5 % ja aikuisia, eli tässä tapauksessa 22 vuotta täyttäneitä, oli 35 % asiakkaista.

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

Kasvatus- ja perheneuvonnan piirissä tarjotaan palveluita aiempaa vaativammille asiakkaille, koska pääsy erikoissairaanhoidon psykiatrisiin palveluihin on ruuhkautunut. Palveluissa on jouduttu priorisoimaan eniten apua tarvitseviin asiakkaisiin, jolloin en-

nalta ehkäisevän tuen saaminen pieniin kasvatukseen käyttäytymisen pulmiin on vaikeutunut.

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

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

### *Kotipalvelut*

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

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

Ensimmäinen kotipalvelutoimintaa koskeva laki annettiin 1950-luvulla ja palvelu oli tarkoitettu monilapsisille lapsiperheille. Vuonna 1966 kotipalvelulakiin lisättiin säännökset vanhusten avohuoltoa koskevasta kotipalvelutoiminnasta. 1980-luvulla toimintaa koskeva sääntely siirrettiin osaksi sosiaalihuoltolakia. Kotipalveluasiakkaiksi lapsiperheiden lisäksi määriteltiin myös vanhukset ja vammaiset. Lapsiperheiden osuus kotipalveluasiakkaista oli alkanut jo 1980-luvulla laskea samanaikaisesti kuin ikäih-

misten osuus kotipalvelun asiakkaista oli alkanut kasvaa, mutta vielä 1990-luvulla 8,2 prosenttia lapsiperheistä sai kodinhoitoapua, mikä oli hyvin merkittävä ehkäisevä palvelumuoto. Kotipalvelua koskeva lainsäädäntö ei lapsiperheiden osalta ole koko lain voimassaoloaikana muuttunut, mutta lapsiperheiden osuus kotipalveluja saaneista on silti alentunut niin, että vuonna 2010 lapsiperheistä enää 1,5 prosenttia sai kotipalvelua (8984 lapsiperhettä). Kunnan kustantamaa kodinhoitoapua sai vuonna 2012 yhteensä 9078 lapsiperhettä, mikä on 1,6 % lapsiperheistä. Yksityisten palveluntuottajien järjestämän kotipalvelun asiakkaina oli vuonna 2010 yhteensä 7 206 lapsiperhettä.

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

Kotipalvelua voidaan järjestää tarpeesta riippuen tilapäisenä tai jatkuvasti ja säännöllisesti annettuna palveluna. Kolme viidesosaa (60 %) 75-vuotta täyttäneiden kodinhoitoapua saaneista kotitalouksista (54 190 75-vuotta täyttäneitä asiakasta) sai sitä säännöllisenä kotihoitona. Kotihoitoa saaneista noin 40 prosenttia sai apua 1-8 käyntiä kuukaudessa ja runsas kolmannes (31,5 %) yli 40 käyntiä kuukaudessa. 1990-luvun jälkeen myös ikääntyneiden kodinhoitoapua ja kotipalvelujen tukipalveluja saaneiden osuudet kaikista ikääntyneiden kotitalouksista on laskenut. Kotihoidon piirissä olevien ikääntyneiden saamat kotipalvelun tai kotisairaanhoidon kuukausittaiset käyntimäärät ovat sitä vastoin vanhusasiakasta kohden lisääntyneet vuodesta 1990 lähtien, mikä kertoo siitä, että avohuollossa asiakkaan kotona hoidetaan aikaisempaa enemmän paljon monipuolista kotihoitoa saavia vanhuksia.

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

Ikäihmisille suunnattujen kunnallisten kotipalveluiden piiriin pääsyn taso on usein asetettu niin korkealle, että ennakoiville tukitoimille jää enää vähän sijaa. Uudessa vanhuspalvelulaisissa ja hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteena on vanhusten laitoshoidon vähentäminen, mikä tarkoittaa kotipalvelujen lisäämistä. Ikäih-

misten osalta palveluiden kehittämisen suuntana onkin kotona asumisen tukeminen mahdollisimman pitkään. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kotihoidon palveluita on tarjolla jo varhaisessa vaiheessa ja että tarjottavat palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeisiin. Vielä tällä hetkellä kotiin annettavat palvelut kuitenkin vastaavat heikosti esimerkiksi sosiaalisen eristymisen uhkaan, mikä liittyy heikentyneeseen liikuntakykyyn ja erityisesti kykyyn liikkua kodin ulkopuolella.

### *Asumispalvelut*

Ennen vuoden 1984 voimaantullutta sosiaalihuoltolakia ei sosiaalihuollon asumispalveluista ollut erityistä sääntelyä. Kun vanhuksen kotona asuminen ei enää ollut mahdollista, hänet siirrettiin 1950-1970 -luvuilla kunnallis- tai vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle laitoshoitoon. Vaikka vanhusten kotiin annetuista palveluista oli vuonna 1966 säädetty osana kotipalvelulain uudistamista, silti avohuollon palvelut kehittivät hitaasti 1960- 1970-luvuilla. Tuolloin kunnat saivat vain vähän valtionapua sosiaalihuollon menoihin terveydenhuollon menoihin verrattuna, minkä vuoksi terveyskeskuksissa järjestetty vanhusten laitospalvelu oli kunnille edullisempaa kuin sosiaalihuollossa järjestettynä palveluna. Vasta 1984 jälkeen valtaosa vanhusten palveluista tuli sekä sosiaalipalvelujen että yhtäläisen valtiosuuden piiriin ja vanhusten asumispalvelujen rakentaminen ja järjestäminen käynnistyi voimallisemmin. (Mäkinen, 2011). Vaikeavammaisten osalta asumispalvelujen kehittäminen alkoi jo 1970-luvulla, jolloin Invalidiliitto kohdisti erityishuomionsa vaikeavammaisten asumispalvelujen kehittämiseen ja ensimmäiset palvelut järjestettiin entisissä Käpylän Kuntouttamislaitoksen majoitustiloissa Helsingissä vuoden 1970 alussa. (Invalidiliiton 70-vuotishistoriikki)

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

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

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

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

#### *Laitoshuolto ja tehostettu palveluasuminen*

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

Laitoshuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan henkilön iän ja kunnan perusteella tarpeellisen hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Palvelua annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluja hyväksi käyttäen. Avo- ja laitoshoidon rajanvedon määrittelyn perusteista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (1806/2009).

Laitoshuollosta säädetään tarkemmin sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:ssä, jonka mukaan laitoshuollossa olevalle henkilölle on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen



ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää hänen kuntoutumistaan, omatoimisuuttaan ja toimintakykyään. Laitoshuoltoa järjestetään vanhainkodeissa ja sitä voidaan järjestää lyhytaikaisena tai jatkuvana päivä- tai yöhoitona taikka ympärivuorokautisena hoitona. Iäkkäille henkilöille järjestetään pitkäaikaista laitoshuoltoa myös terveystieteiden vuodeosastoilla. Laitoshuoltoa järjestetään lisäksi sen mukaan kuin erikseen säädetään lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityishuollon, invalidihuollon ja päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollon laitoksissa sekä tarvittaessa muissa huoltolaitoksissa.

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

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

Sosiaalihuollon laitospalveluja järjestetään vanhuksille, kehitysvammaisille, päihde- ja mielenterveysongelmallisille. Suurin osa laitospalveluista on vanhuksille tarkoitettuja palveluita. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemien tilastojen mukaan vanhainkodeissa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä 13 587 asukasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa oli 11 878 asukasta eli 87 %. Kokonaisasiakasmäärä väheni 12,5 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Kehitysvammaisille tarkoitetuissa laitoksissa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä 1 612 asukasta, joista kunnan ja kuntayhtymien palveluissa oli 1 387 asukasta eli 86 % kaikista asiakkaista. Päihdehuollon laitoksissa oli vuoden 2012 aikana asiakkaita yhteensä 10 465 ja hoitajaksoja 19 899. Hoitajaksoista oli kunnan ja kuntayhtymien palveluissa yhteensä 10 169 eli 51 % kaikista hoitajaksoista.

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

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

### *Perhehoito*

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

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

Sosiaalihuoltolain 25 §:ssä säädetään perhehoidosta. Perhehoidolla tarkoitetaan henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä hänen oman kotinsa ulkopuolella yksityiskodissa. Perhehoidon tavoitteena on antaa per-

hehoidossa olevalle henkilölle mahdollisuus perheenomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin sekä edistää hänen perusturvallisuuttaan ja sosiaalista kehitystään.

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

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

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

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

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2009 työryhmän tekemään esityksiä perhehoitolainsäädännön uudistamisesta sekä ohjaamaan valtakunnallisen perhehoidon toimintaohjelman toteuttamista. Työryhmän esityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:15) mukaan perhehoitolaissa määriteltäisiin muun muassa kelpoisuusvaatimukset sekä hoidettavien lasten lukumäärä lasten ja aikuisten perhehoidossa ja ammatillisessa perhehoidossa. Perhehoidon kehittämistarpeena on myös pitkäaikaissairaiden, mielenterveyskuntoutujien ja vanhusten perhehoidon saattaminen tasa-arvoiseen asemaan lastensuojelun perhehoidon kanssa. Työryhmä esitti myös, että perhehoitoon sijoittaminen tapahtuisi alueellisten perhehoidon yksiköiden kautta, jotka myös valvoisivat, että hoidettavien määrä ja hoitoisuus vastaavat perhekodin osaamista ja voimavaroja. Uuden perhehoitolain on tarkoitus tulla voimaan yhtä aikaa ehdotettavan uuden sosiaalihuoltolain kanssa.

*Isyyden selvittäminen ja tunnustaminen*

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

Isyyden selvittämisestä huolehtii isyyslain 6 §:n mukaan äidin kotikunnan lastenvalvo- ja ja isyyden vahvistaa maistraatti. Lastenvalvojan on luovuttava isyyden selvittämi- sestä, jos äiti, jonka huollossa tai hoidossa lapsi on, vastustaa kirjallisesti isyyden sel- vittämistä.

Vuonna 2012 isyyksiä vahvistettiin isän tunnustamisen perusteella 23 406 tapaukses- sa. Luku vastaa 39,3 % kaikista tuona vuonna syntyneistä ja 94,8 % avioliiton ulko- puolella syntyneistä lapsista. Keskeytettyjä isyyden selvityksiä oli saman vuoden ai- kana yhteensä 909, joista äidin kirjallisella ilmoituksella keskeytettyjä oli 641 kappa- letta. Jälkimmäinen luku vastaa 1,1 %:ia kaikista vuonna 2012 syntyneistä ja 2,6 % avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista. Tilastokeskuksen oikeustilastojen perus- teella isyyden vahvistamispäätöksiä oli annettu tuomioistuimissa 135 kappaletta vuon- na 2012 (108 vuonna 2011).

Isyyden tunnustamisen tarkoituksena on lapsen ja hänen isänsä välisen sukulaisuus- suhteen vahvistaminen. Sekä isyytensä tunnustaneen miehen että erityisesti lapsen kannalta on tärkeää, että isän ja lapsen välinen oikeudellisesti pätevä sukulaisuussuhde vahvistetaan silloin, kun sukulaisuussuhde on todella olemassa.

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

Työryhmä ehdottaa isyyden tunnustamisen menettelyn ajanmukaistamista avioliiton ul- kopuolella syntyvien lasten osalta siten, että useimmissa tapauksissa isyys on mahdol- lista tunnustaa ennalta äitiysneuvolakäyntien yhteydessä. Tapauksissa, joissa esimer- kiksi lapsen äiti ja oletettu isä eivät ole yksimielisiä isyydestä tai isyys halutaan selvit- tää oikeusgeneettisillä isyystutkimuksilla, isyyden selvittäminen ja tunnustaminen toimitetaan lastenvalvojan luona kuten nykyisin.

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

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

#### *Lapsen elatukseen liittyvät tehtävät*

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

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

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

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

*Lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät tehtävät*

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

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

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

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

### *Perheasioiden sovittelu*

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava perheasioiden sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Avioliittolain (234/1929) 5 luvun mukaan perheasioiden sovittelun järjestämisestä kunnassa huolehtii sosiaalilautakunta. Sovittelua voivat antaa lisäksi ne yhteisöt, yhtymät ja säätiöt sekä henkilöt, jotka ovat saaneet aluehallintoviraston luvan tähän toimintaan. Lupa perheasioiden sovittelutoimintaan voidaan myöntää hakemuksesta yhteisölle, yhtymälle tai säätiölle, jonka harkitaan antavan perheasioiden sovittelua ammattitaitoisesti. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta myös henkilölle, joka on perehtynyt lastensuojelu- tai perheneuvontatyöhön taikka perheoikeuteen ja jolla on aikaisemman kokemuksen sekä henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella riittävät edellytykset toimia sovittelijana.

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

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

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

Perheasioiden sovitteluun hakeutuu vain pieni osa eroavista pareista. Usein palveluiden piiriin tullaan siinä vaiheessa kun ongelmat ovat jo kärjistyneet ja uhkaavat lapsen hyvinvointia. Viivästyneen ohjautuvuuden lisäksi perheasioiden sovittelujärjestelmän ongelmana on sen hajanaisuus ja suuret kuntakohtaiset erot. Sovittelupalveluita tarjotaan osin perheneuvoloissa, osin niitä antavat lastenvalvojat ja sovittelua voi saada myös kirkon perheasioiden neuvottelukeskuksista. Myöhäisemmän vaiheen sovittelu-

apua on käytettävissä huolto- ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanon yhteydessä ja lisäksi kokeiluna käynnistyneen asiantuntija-avustajan tarjoamana lapsen huolto-oikeudenkäynnin yhteydessä.

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

### *Adoptio- ja neuvonta*

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

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

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

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

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



### *Iäkkäiden palvelut*

Iäkkäiden henkilöiden palveluista ei ole ollut erillistä lainsäädäntöä ennen vuonna 2013 voimaan tullutta lakia ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012, *jäljempänä vanhustalvvelulaki*), vaan heidän tarvitsemansa sosiaali- ja terveystalvvelut on järjestetty sosiaali- ja terveystalvveluolain nojalla kotitalvveluina, asunustalvveluina, laitoshuoltona, perhehoitona taikka omaishoitona omaishoitolain nojalla. Vuonna 2006 sosiaali- ja terveystalvveluolakiin sisällytettiin iäkkäiden talvvelujen saantia edistävä ja turvaava subjektiiivinen oikeus talvvelutarpeen arviointiin (SHL 40 a §). Kiireellisessä tapauksessa kaikkien henkilöiden tarve oli aina arvioitava viipymättä, ei-kiireellisessä tapauksessa 80 vuotta täyttäneelle tai kansaneläkelain mukaista eläkkeensaajan hoitotukea saavalle määrääjaksi asetettiin seitsemän vuorokautta yhteydenotosta. Vuonna 2009 talvvelutarpeen arvioinnin ikäraja alennettiin 75 vuoteen (570/2007).

Terveystalvveluolain 2 luvussa on myös säännökset terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi järjestettävistä talvveluista. Lain 13 §:ssä säädetään terveysneuvonnasta ja terveystarkastuksista, joita kunnan on järjestettävä kaikille asukkailleen. Lisäksi laissa on säännökset eri väestöryhmille järjestettävistä neuvontatalvveluista. Lain 20 § koskee iäkkäiden neuvontatalvveluja. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vanhuuseläkkettä saaville asukkailleen hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistäviä neuvontatalvveluja. Kunta voi pykälän 3 momentin mukaan lisäksi järjestää iäkkäille asukkailleen terveyttä edistäviä terveystarkastuksia ja hyvinvointia edistäviä kotikäyntejä. Niitä järjestäessään kunnan perusterveydenhuollon on oltava yhteistyössä sosiaali- ja terveystalvveluolain kanssa.

Iäkkäiden ihmisten talvvelujen kehittämistä on pitkään ohjattu informaatio-ohjauksella, erityisesti laatusuosituksilla. Laatusuositusten huomioimiseen liittyvät ongelmat ovat avanneet keskustelun muiden ohjausvälineiden, kuten lainsäädännön vahvistamisen tarpeesta. Vuonna 2009 käyty välikysymyskeskustelu (VK 3/2009 vp) käynnisti iäkkäiden henkilöiden talvvelujen saantia helpottavan ja laatua turvaavan lainvalmistelun. Vanhustalvvelulaki tuli voimaan 1.heinäkuuta 2013, tosin muutamat pykälät astuvat voimaan vasta 1.tammikuuta 2014 ja 1.tammikuuta 2015 alkaen.

Vanhustalvvelulain tarkoitus on tukea ikääntyneen väestön hyvinvointia sekä parantaa ikääntyneiden mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja talvvelujen kehittämiseen kunnassa. Lisäksi lain tarkoitus on parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveystalvveluja sekä vahvistaa hänen mahdollisuuttaan vaikuttaa hänelle järjestettävien talvvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan. Laki sisältää säännökset iäkkäille henkilöille talvveluja tarjoavien toimintayksikköiden talvvelujen laadusta, jotka koskevat henkilöstöä, johtamista ja toimitiloja.

Vanhuspalvelulain 3 §:n mukaan iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan vanhuuseläkeiässä olevaa henkilöä.

Lain 15§:ssä säädetään iäkkään henkilön palveluntarpeiden viivytyksettömästä ja monipuolisesta selvittämisestä sekä hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaavan palvelukokonaisuuden suunnittelusta. Iäkkäälle henkilölle on nimettävä vastuutyöntekijä lain 17 §:n mukaisesti, jos hän tarvitsee apua palvelujen toteuttamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa. Lain 18 §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalvelut on järjestettävä viipymättä ja muissa tapauksissa viimeistään kolmen kuukauden kulluttua päätöksenteosta.

Vanhuspalvelulain mukaan palvelut on toteutettava niin, että ne tukevat ikääntyneen henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta sekä ehkäisevät ennalta muuta palveluntarvetta. Hoito ja huolenpito tulee toteuttaa ensisijaisesti kotona tai kodinomaisessa asuinpaikassa. Laitoshoidon voidaan järjestää pääsääntöisesti vain, jos siihen on lääketieteelliset perusteet.

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

Viimeisimmän terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman kotihoidon laskennan mukaan 75 vuotta täyttäneestä väestöstä 11,9 prosenttia oli marraskuun 2012 lopussa säännöllisen kotihoidon asiakkaina. Osuus vaihteli maakunnittain 9,4 prosentista 14,8 prosenttiin. Säännöllisen kotihoidon asiakkaiden keski-ikä oli 79,4 vuotta. Säännöllisen kotihoidon asiakkaita oli kaikkiaan 70 529 vuonna 2012 asiakasmäärän laskiessa edellisestä vuodesta 1,4 prosenttia. Säännöllisen kotihoidon asiakkaaksi määritellään kuuluvaksi ne, joille on toteutunut laskentakauden aikana kotisairaanhoidon ja/tai kotipalvelun käyntejä joko voimassa olevan palvelu- ja hoitosuunnitelman perusteella tai jotka muutoin (ilman palvelu- ja hoitosuunnitelmaa) ovat saaneet kotisairaanhoidon ja/tai kotipalvelun käyntejä säännöllisesti vähintään kerran viikossa. Säännöllisen kotihoidon asiakkaista 64,7 prosenttia sai tukipalveluja kuten esimerkiksi ateria-, kulje-

tus- ja turvapalveluja. Säännöllisen kotihoidon asiakkaista yli puolen (57,6 %) asiakkuus alkoi suoraan kotoa. Hieman yli neljännes (25,7 %) tuli säännöllisen kotihoidon asiakkaiksi kotiuduttuaan sairaalasta tai terveyskeskuksesta. Kotihoitoon tulon syy oli useimmin fyysinen syy tai vajavuus itsestä huolehtimisessa.

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

Kyselyyn vastanneista kunnista noin yhdeksän kymmenestä oli tehnyt sosiaalihuollon asiakaslain mukaisen palvelusuunnitelman vähintään 75 %:lle sosiaalihuollon vanhuspalveluja saaneista asiakkaista. Ikääntyneiden hyvinvointia edistäviä kotikäyntejä järjesti vajaa kaksi kolmesta vastanneista kunnista, lisäksi joka viidennellä kunnalla oli kyseinen toiminta suunnitteilla. Iäkkäille suunnattu neuvontakeskus tai vastaava oli noin 40 prosentilla vastanneista kunnista ja joka viides kunta suunnitteli toiminnan aloittamista.

Vanhuspalvelulaki parantaa vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevien henkilöiden asemaa etenkin lain 12 §:ssä mainittujen hyvinvointia edistävien palvelujen osalta. Kunnan yleiset velvollisuudet luovat edellytyksiä tukea koko ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista ikään katsomatta. Nimenomaan palvelujen saamisen näkökulmasta vanhuspalvelulaki jättää soveltamisalan ulkopuolelle ne ikääntyneet, jotka eivät ole ikänsä puolesta vanhuuseläkkeen piirissä, jonka alin ikäraja on 63 vuotta. Näiden ikääntyvien henkilöiden palvelutarpeeseen tulee voida vastata sosiaalihuoltolain palveluilla.

### *Vammaisten palvelut*

Vammaisia ja kehitysvammaisia koskeva erityislainsäädäntö perustuu sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momenttiin. Vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemat sosiaalipalvelut järjestetään kuitenkin ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan

on huolehdittava muun muassa sosiaalityön, kotipalvelujen, asumispalvelujen, laitoshuollon, perhehoidon sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestämisestä. Jos vammainen tai kehitysvammainen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia sosiaalihuoltolain tai muun yleisen lainsäädännön nojalla, hänen tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet järjestetään erityislain perusteella. Erityislakeja ovat laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) ja sitä täydentävä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu asetus (759/1987) sekä laki kehitysvammaisten erityishuollosta ja sen perusteella annettu asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (548/1983).

Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulain mukaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Tavanomaisiin elämän toimintoihin katsotaan kuuluvan asuminen, työssä käyminen, opiskelu, osallistuminen, liikkuminen, asioiminen ja vapaa-ajan viettoon kuuluvat toiminnot. Vammaispalvelulain mukaisia palvelujen ja tukitoimien järjestäminen ei perustu diagnoosiin vaan henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuvaan tarpeeseen. Vamman tai sairauden aiheuttaman haitan ja toimintarajoitteen kesto ja merkitys on arvioitava yksilöllisesti ja sen vaikutuksia on tarkasteltava sen pohjalta, aiheutuuko toimintarajoitteesta pitkäaikaisia vaikutuksia henkilön suoriutumiseen. Vaikeavammaisuus on erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ja tukitoimien kohdalla määritelty erikseen kunkin palvelun tai tukitoimen kohdalla.

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

Vammaispalvelulain mukaisista palveluista säädetään lain 8-11 §:ssä. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus kuljetuspalveluihin ja niihin liittyviin saattajapalveluihin, tulkkipalveluihin (Kansaneläkelaitoksen järjestämänä), päivätoimintaan, henkilökoh-taiseen apuun sekä palveluasumiseen. Samoin vain vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada taloudellisena tukitoimena korvaus kohtuullisista kustannuksista, jotka hänelle aiheutuvat asunnon muutostöistä ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankinnasta. Edellytyksenä edellä mainittujen vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien järjestämiselle on, että ne ovat henkilölle välttämättömiä, jotta hän voi vammansa tai sairautensa johdosta suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Välttämättömyys arvioidaan suhteessa lain tarkoituksen ja muun huomi-

oon otettavan lainsäädännön, erityisesti perustuslaissa olevien yksilön oikeuksien, toteutumiseen kulloinkin kyseessä olevan palvelun tai tukitoimen järjestämisen avulla. Edellä mainitut vaikeavammaisten oikeudet ovat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluita.

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

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

Kehitysvammaisella tarkoitetaan kehitysvammalain 1 §:n mukaan henkilöä, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Kehitysvammalain mukaisia palveluja järjestetään vain, jollei henkilö voi saada tarvitsemiaan palveluja muun lain nojalla. Tästä lain 1 §:ään sisältyvästä toissijaismääräyksestä huolimatta kehitysvammalaki on oikeuskäytännössä yleensä pidetty ensisijaisena vammaispalvelulakiin nähden. Vuonna 2009 voimaan tulleen vammaispalvelulain muutoksen jälkeen vammaispalvelulaki on kuitenkin lakien keskinäisessä suhteessa ensisijainen. Kehitysvammaiselle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Kehitysvammaisten erityishuollon tarkoituksena on edistää henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito. Erityishuollon

palvelut on lueteltu kehitysvammalain 2 §:ssä. Niitä ovat muun ohessa työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävää toimintaa, henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Erityishuoltoon kuuluvista kuljetuksista säädetään lain 39 §:ssä.

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

Kehitysvammalain ja vammaispalvelulain yhdistäminen on ollut tavoitteena kolmen viimeisimmän hallituksen ohjelmassa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman vammaisia henkilöjä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittävän työryhmän tehtävänä on laatia vuoden 2014 loppuun mennessä ehdotus vammaislainsäädännön kehittämistarpeista sekä vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämisestä. Työn tavoitteena on myös selkiyttää sosiaalihuollon yleisen lainsäädännön sekä vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön välistä suhdetta. Lakien yhdistämisen ja lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeet nousevat kahden rinnakkaisen vammaispalveluja koskevan lain soveltamisen haasteista, epäyhtenäisestä ja osittain vanhentuneesta säädöspohjasta sekä tarpeesta purkaa palvelujärjestelmien erillisyyttä. Erilliset lait vaikeuttavat soveltamista ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista myös siitä syystä, että ne sisältävät samantyyppisiä palveluja, mutta niiden asiakasryhmien rajauksissa tai maksuperusteissa on eroja.

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

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

### *Päihde- ja mielenterveyspalvelut*

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

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

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

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

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

Päihdehuollon palveluita tuotetaan nykyisin hyvin eri tavoin. Ne voidaan järjestää kunnan tuottamina palveluina, sosiaali- ja/tai terveydenhuollon kuntayhtymän toimin-

tana, päihdehuollon kuntayhtymän toimintana, päihdepalvelusäätiön kautta, ostosopimuksilla järjestöjen ja yksityisten yritysten kanssa, kumppanuussopimuksilla tai yhdistettyinä mielenterveys- ja päihdetyön palveluina. Järjestämistapojen keskinäinen vertailu on vaikeaa, vaikka laadullisia eroja esiintyykin. Järjestämistavasta riippumatta seudullisuuden ja suurten yksiköiden koetaan mahdollistavan päihdetyön kehittämisen, laadun ja erikoistumisen.

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

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

Päihdehuollon erityispalvelut kuuluvat lähinnä sosiaalitoimeen. Vuonna 2011 A-klinikoilla kävi 43 558 asiakasta ja nuorisoasemilla 5 630 asiakasta. Asiakasmäärä oli korkeimmillaan vuonna 2008, johon verrattuna A-klinikoiden asiakasmäärät ovat pienentyneet kahdeksan ja nuorisoasemien neljä prosenttia. Kuntien kustantamissa päihdehuollon katkaisuhuoltopalveluissa kirjattiin 11 634 asiakasta vuonna 2011. Vuodesta 2005 katkaisuhoidon asiakkaiden määrä on lisääntynyt 21 prosenttia ja hoitovuorokaudet kuusi prosenttia. Päihdehuollon kuntoutuslaitosten asiakasmäärissä kehitys on ollut vastakkainen. Pitkäkestoisemman laituskuntoutuksen asiakasmäärät ovat vähentyneet 22 prosenttia ja hoitovuorokaudet 23 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna. Vuonna 2011 kuntouttavan päihdehoidon laitosvuorokausia oli noin 232 400.

Päihdehuollon asumispalveluja käytti 4 145 asiakasta ja ensisuoja 2 343 asiakasta vuonna 2011. Erityisesti asumispalvelujen asumisvuorokausien määrä on lisääntynyt nopeasti viime vuosina, mutta vuonna 2011 palattiin kuitenkin vuoden 2008 tasolle. Huumeiden käyttäjien matalan kynnyksen terveystieteiden palveluissa asioi vuonna 2011 noin 11 400 asiakasta. Asiakasmäärä väheni edellisvuoteen verrattuna viidenneksen, mutta käyntien määrä kasvoi, joten toimintatapojen muutos voi selittää asiakasmäärän muutoksen. Opioidiriippuvaisten lääkehoidossa on noin 2000 asiakasta. Korvaushoitoasiakkaiden määrä on lisääntynyt koko 2000-luvun.



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

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

Lähde: Tilastokeskus; THL.

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

Mielenterveys- ja päihdeongelmien kansanterveydellinen merkitys on suuri. Työikäisten yleisin kuolinsyy on alkoholi. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan suomalaisista 30 vuotta täyttäneistä alkoholiriippuvuuden kriteerit täyttäviä oli 4 prosenttia, miehiä useammin (7 prosenttia) kuin naisia (2 prosenttia). Viime aikoina on todettu alkoholinkäytön lisääntyneen aiempiin vuosiin verrattuna erityisesti sekä naisten että ikäänntyneempien, yli 50-vuotiaiden ikäryhmän, keskuudessa. Silti miehet käyttävät valtaosan kulutetusta alkoholista. Vuoden 2010 alueellisen terveystutkimuksen mukaan alkoholin liikakäyttöä oli noin kolmanneksella tutkimukseen osallistuneista koko maan 20 vuotta täyttäneiden otoksesta. Miehistä liikakäyttöä oli useammalla (38 prosenttia) kuin naisista (22 prosenttia). Huumeiden ongelmakäyttäjien määrästä ei ole tuoretta arviota. Viimeisimmän, vuonna 2005 tehdyn tilastollisen arvion mukaan Suomessa oli noin 14 500 -19 100 amfetamiinin ja opiaattien ongelmakäyttäjää 15–54-vuotiaasta väestöstä. Päihdepalvelujen tarpeessa on enemmänkin päihteiden käyttäjiä kuin vain riippuvuus-kriteerit täyttävät. Haittoja tulee niin humalakäytöstä kuin myös päihteidenkäytön hallintaan liittyvistä vaikeuksista jo ennen kuin voidaan puhua päihderiippuvuudesta. Mainittavia haittoja ovat muun muassa päihteiden käyttöön liittyvät kuolemantapaukset ja rikollisuus sekä päihtyneiden säilöönnotto poliisilain (493/2005) nojalla.

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

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

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

Vuodesta 2009 lähtien mielenterveys- ja päihdetyötä on kehitetty kansallisen Mielenterveys- ja päihde -suunnitelman (jäljempänä Mieli-suunnitelma) kautta, joka on osa sosiaali- ja terveysministeriön kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmaa (KASTE). Päihdehuollon asiakaskunta on nykyisin entistä moniongelmaisempaa. Päihdehuollon yksiköissä hoidetaan ja kuntoutetaan paljon henkilöitä, joilla on päihdeongelmien lisäksi samanaikaisesti mielenterveyden häiriöitä ja päihteiden aiheuttamia ruumiillisia sairauksia. Mieli-suunnitelmassa linjataan, että sosiaali- ja terveydenhuollon tulee muodostaa yhtenäinen toiminnallinen kokonaisuus ja mielenterveys- ja päihdeongelmia tulee hoitaa yhdessä niin, että hoitoon pääsy tapahtuu joustavasti yhden oven periaatteella.

Mielenterveys- ja päihdehuollon palvelujärjestelmä on hajanainen ja siinä on suuria kuntakohtaisia eroja. Pirstaleinen palvelujärjestelmä vaikeuttaa palveluihin pääsemistä ja aiheuttaa niistä putoamista. Mielenterveys- ja päihdeongelmien esiintyminen samanaikaisesti on selvästi lisääntynyt ja sen vuoksi on tärkeää kehittää palvelujärjes-

telmää siten, että mielenterveys- ja päihdepalveluista muodostuu yhteinen palvelukokonaisuus.

### *Työelämäosallisuutta tukeva toiminta*

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

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukeva lainsäädäntö jakaantuu useaan eri lakiin: sosiaalihuoltolaissa säädetään vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten työtoiminnasta, laissa kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelman teosta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavalle työttömälle henkilölle, kehitysvammalaissa kehitysvammaisten työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta ja vammaispalvelulaissa vaikeavammaisten päivätoiminnasta. Lainsäädäntö on pirstaleinen ja sekä asiakkaiden että kuntien vaikeasti hahmotettava. Hajanainen lainsäädäntö aiheuttaa asiakkaiden jäämistä palveluiden ulkopuolelle ja vaikeuttaa palveluiden järjestämistä palvelutarpeen perusteella ja oikea-aikaisesti.

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

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

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

Sosiaali- ja terveysministeriössä on 16.1.2012 asetettu työryhmä, jonka tavoitteena on selvittää sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja antaa tehdyn työn pohjalta esitys lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistuksiksi.

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

### *Sosiaalinen kuntoutus*

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

Kuntoutuksen sosiaalinen ulottuvuus on vahvistunut 1990-luvun alusta lähtien aktiivisen sosiaalipolitiikan, vaikeasti työllistyvien työtoiminnan kehittämisen sekä aikuis-sosiaalityön kehittämisen myötä. Samalla sosiaalisen kuntoutuksen merkitys syrjäytymisvaarassa olevien tai jo syrjäytyneiden henkilöiden sosiaalisen osallisuuden tukemisessa on korostunut. Nykyään sosiaalisella kuntoutuksella tavoitellaan useimmiten sosiaalihuollon asiakkaiden työmarkkinavalmiuksien edistämistä ja elämänhallinnan lisäämistä, tai toimintakyvyn ja elämänhallinnan ylläpitoa silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole mahdollista. Sosiaalibarometri 2012 mukaan sosiaalisen kuntoutuksen palveluja pitäisi kehittää esimerkiksi erityisesti vankilasta vapautuville, päihdeongelmaisille, maahanmuuttajille, syrjäytymisuhan alla oleville 25–64 -vuotiaille sekä pitkäaikaistyöttömille ja uudelleen koulutuksen tarpeessa oleville henkilöille.

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

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

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

Sosiaalihuollon toimintaympäristön muutos on edellyttänyt uusien moniammatillisten toimintarakenteiden luomista vaikeasti syrjäytyneiden tai syrjäytymässä olevien henkilöiden toimintakyvyn parantamiseksi. Järjestelmä on kuitenkin jäänyt hajanaiseksi. Nykyisin sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja kansaneläkelaitoksen tuottamat palvelut ovat osin päällekkäisiä ja järjestämistä vastuut ovat epäselviä.

*Omaishoidon tuki*

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

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

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

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

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

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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen uusin selvitys omaishoidon tuen tilanteesta koskee vuotta 2012. Selvityksen mukaan asiakkaiden hoitoisuus oli suurta, sillä lähes joka kolmas (29 %) omaishoidon tuella hoidettavista tarvitsi huolenpitoa ja hoivaa runsaasti ja 40 prosenttia melko paljon. Pääasiallinen hoidon ja huolenpidon tarve vajaalla kolmasosalla (29 %) hoidettavista oli fyysisen toimintakyvyn heikkeneminen ja neljäsosalla (25 %) krooniset sairaudet tai vammat. Muistisairaudet olivat pääasiallinen hoidon tarpeen syy joka neljännellä hoidettavalla. Runsas puolet (58 %) omaishoitajista oli hoidettavien puolisoita, runsas viidesosa (23 %) oli hoidettavan vanhempia ja noin joka seitsemäs (14 %) hoidettavan lapsi. Muita omaisia tai hoidettavalle henkilölle läheisiä oli 5 prosenttia omaishoitajista. Omaishoitajista 60 prosenttia oli eläkkeellä, 17 prosenttia ansiotyössä, 3 prosenttia työttöminä ja 1 prosentti opiskelijoita. Viidesosa (19 %) omaishoitajista oli työmarkkinoiden ulkopuolella tai heidän työmarkkina-asetustaan ei ollut tietoa.

Omaishoidon tukeen liittyvinä palveluina hoidettaville annettiin yleisimmin apuvälinepalveluja, kotisairaanhoidoa ja kotipalvelua. Omaishoitajien palveluista hoito- ja palvelusuunnitelmiin sisältyivät yleisimmin palveluohjaus sekä koulutus ja neuvonta sekä sosiaalityön palvelut. Omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikainen hoito järjestettiin yleisimmin (40 %) laitoshoidon tai asumispalveluyksikössä (16 %). Lakisääteiseen vapaaseen oikeutetuista omaishoitajista huomattava osa jättää vapaansa pitämättä. Syynä on muun muassa tarjottujen palveluvaihtoehtojen vähäisyys.

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





Vuonna 2011 toimeentulotukea myönnettiin 239 212 kotitaloudelle ja 371 898 henkilölle. Vuoteen 2010 verrattuna toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli 0,4 % ja henkilöitä 0,9 % vähemmän. Kaikista lapsiperheistä 8,6 prosenttia sai toimeentulotukea saman luvun ollessa 8,7 prosenttia vuonna 2010. Vuoteen 2005 verrattuna toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi 0,2 % vuonna 2011, mutta henkilöiden määrä väheni 1,5 %. Reaalisten bruttomenojen kasvu ja toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrän suhteellisen samansuuruisena pysyminen heijastaa toimeentulotuen muodostumista saajilleen yhä pitkäaikaisemmaksi tukimuodoksi. Kaikista toimeentulotukea saaneista henkilöistä 18–29-vuotiaiden osuus oli 27,4 % vuonna 2011. Muihin ikäluokkiin verrattuna nuorten toimeentulotukea saavien 18–29-vuotiaiden osuus oli keskimääräistä suurempi.

Vuonna 2011 kotitaloudet saivat varsinaista toimeentulotukea keskimäärin 5,9 kuukautta. Asiakastalouksista 39,4 prosenttia sai varsinaista toimeentulotukea korkeintaan kolmena kuukautena vuoden aikana. Pitkäaikaisesti tukea saaneiden kotitalouksien osuus kaikista toimeentulotukea saaneista talouksista oli yli 28 prosenttia. Pitkäaikaisasiakkaiden määrä on koko 2000-luvun ajan pysynyt korkealla tasolla. Pitkäaikaisasiakkuuden taustalla on usein ensisijaisen etuuden riittämättömyys asiakkaiden välttämättömiin tarpeisiin taikka tulottomuus. Pitkäaikaisasiakkuudet viittaavat myös julkisten palvelujärjestelmien kyvyttömyyteen tukea asiakasta itsenäiseen elämään ja toimeentuloon.

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

### *Sosiaalinen luototus*

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

Luotto voidaan myöntää perustellusta syystä sellaiselle kuntalaiselle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muulla tavoin, ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisesta luotos-

ta kunta voi periä kohtuullisen vuotuisen koron, joka kuitenkin voi olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Kunnan pitää järjestää myös taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle. Ennen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Oikeutta toimeentulotukeen ei voida rajata sen vuoksi, että henkilöllä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

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

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

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

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

### *Sosiaalipäivystys*

Sosiaalipäivystys vastaa kiireelliseen avuntarpeeseen kaikkina vuorokauden aikoina ja viikonpäivinä. Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2003 velvoitti kunnat järjestämään sosiaalipäivystyksen vuoteen 2007 mennessä. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n säännös, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa sosiaalipalvelujen tarve on arvioitava viipymättä, velvoittaa sosiaalipäivystyksen järjestämiseen. Muita sosiaalipäivystyksen tarvetta perustelevia säännöksiä on lastensuojelu-, vammais-, päihdehuolto- ja mielen-terveys- sekä muissa erityislaeissa. Sosiaalipäivystyksen järjestämistä määrittelee sosiaali- ja terveysministeriön opas (Kiireellinen sosiaalipalvelu. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen, STM 2005:8 ja Sosiaalipäivystyksen kehittäminen, STM 2006:64) sekä kunnan muu valmiussuunnittelu.

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

Sosiaalipäivystyksen järjestämistapoja kartoitettiin vuoden 2011 syksyllä 91 taholle lähetetyllä sähköisellä kyselyllä. Kyselyyn vastasi 74 sosiaalipäivystyksen järjestämisessä mukana olevaa tahoa (THL Raportti 30/2012). Kyselyyn vastanneista 27 prosenttia ilmoitti kunnan vastaavan itsenäisesti sosiaalipäivystyspalvelujen järjestämisestä oman kunnan asukkaille. Isoimmat kaupungit ovat pystyneet järjestämään ympärivuorokautisen sosiaalipäivystysyksikön kunnan asukkaille. Osa itsenäisesti sosiaalipäivystyksestä vastaavista kunnista järjestää palvelun varallaoloon perustuvalla päivystyksellä, jossa sosiaalityöntekijät päivystävät puhelimen välityksellä. Työ muuttuu aktiivivityöksi kun päivystäjä vastaa puhelimeen ja ryhtyy asian edellyttämiin toimenpiteisiin. Päivystysrinki on usein monen kunnan yhteinen, jolloin kunnat jakavat päivystysviikot esimerkiksi asukasluvun mukaisessa suhteessa. Selkeä enemmistö (57 prosenttia) kyselyyn vastanneista kunnista järjestääkin sosiaalipäivystyksen sopimuksin yhdessä muun kunnan tai kuntien kanssa. Kuntien yhdessä järjestämää päivystystä kutsutaan usein seudulliseksi sosiaalipäivystykseksi erityisesti silloin, kun kyseessä on aktiivipäivystystyötä tekevä yksikkö. Myös yksityiseltä palveluntuottajalta hankittujen päivystyspalvelujen osuus nousi esille (18 prosenttia). Kysyttäessä sosiaalipäivystyk-

sen toteuttajatahoja, keskeisimpänä esiin nousi kunnan tai kuntayhtymän sosiaalityö (70 prosenttia).

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

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

Viranomaisten moniammatillinen yhteistyö muodostaa sosiaalipäivystystyön ytimen. Sosiaalipäivystystyössä keskeisimmät yhteistyökumppanit ovat poliisi ja hätäkeskus, terveydenhuolto ja virka-aikainen sosiaalityö. Akuuteissa tilanteissa joustava ja hyvä yhteistyö eri viranomaisten kesken korostuu. Yhteistyön kannalta akuuteissa tilanteissa on tärkeää, että yhteys sosiaalipäivystykseen saadaan välittömästi ilman viivettä. Yhteys sosiaalipäivystykseen tulee saada vuorokauden jokaisena aikana joko hätäkeskuksen kautta tai suoraan puhelimitse. Sujuvan viestinnän näkökulmasta on ensisijaisesti suositeltavaa, että sosiaalipäivystyksissä ja päivystäjillä on käytössään VIRVE-päätelaitteet, jotka ovat käytössä sekä poliisi- ja pelastustoimella että hätäkeskuslaitoksella.

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

### *Ensi- ja turvakotitoiminta*

Ensikotitoiminta on ehkäisevää ja korjaavaa lastensuojelutyötä, josta ei tällä hetkellä ole erityisesti säädetty lain tasolla. Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistyksillä on 10

ensikotia ja kuusi päihdeongelmien hoitoon erikoistunutta ensikotia. Ensikoti on tarkoitettu yksilöllistä ja vahvaa tukea tarvitseville vauvaperheille. Apua voi tarvita perhe, jolla on puutteita arjen taidoissa ja vauvan ja vanhemman välisessä vuorovaikutussuhteessa sekä vauvan hoidossa. Perheellä voi olla mielenterveys ja/tai päihdeongelmia.

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

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

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

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

Turvakotijärjestelmä perustuu suurelta osin lastensuojelulaitosten tarjoamaan apuun lapsille ja heidän vanhemmilleen lähi- ja perheväkivaltilanteissa. Riippumatta turvakotipalvelun järjestäjästä, lastensuojelulain säännökset tulee ottaa aina huomioon, kun tilanteeseen liittyy lapsia. Koska turvakotitoiminta on Suomessa perinteisesti ollut vahvasti kytköksissä lastensuojeluun, on lapsiperheiden tällä hetkellä huomattavasti helpompi päästä turvakotiin kuin muiden asiakasryhmien.

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

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

#### *Koulutus-, tutkimus-, ja kehittämistoiminta*

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

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

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

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

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

Merkittävässä roolissa sosiaalihuollon kehittämistoiminnassa on sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma eli Kaste-ohjelma, jonka Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtionaloutta koskevien päätösten yhteydessä. Kansallisesta kehittämisohjelmasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmasta ja valtionavustuksesta annetun lain 2 luvussa. Kehittämisohjelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveystieteelliset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset. Kansallista kehittämisohjelmaa voidaan tarkistaa vuosittain ohjelman tavoitteiden toteuttamista tukevien toimenpiteiden osalta, muutoin kansallista kehittämisohjelmaa voidaan muuttaa erityisesti syystä. Kansallisessa kehittämisohjelmassa voidaan asettaa myös sellaisia valtion

sosiaali- ja terveydenhuollon keskus- ja aluehallintoon kohdistuvia ohjelman toteuttamista koskevia keskeisimpiä tavoitteita ja toimenpidesuosituksia, jotka ovat perusteltuja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta. Kaste-ohjelma on luonut uudenlaisia kehittämis- ja yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutusta etenkin kuntien välille, mutta myös kuntien ja keskushallinnon välille. Lisäksi osaamiskeskukset ovat toimineet yhteistyössä Kaste-ohjelman alueellisten johtoryhmien kanssa kansallisen kehittämisohjelman alueellisina koordinoijina ja verkostojen kokoajina.

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

#### *Hyvinvoinnin edistäminen ja sosiaalisten epäkohtien poistaminen*

Kuntalain 1 §:n 3 momentti velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Terveydenhuoltolaki velvoittaa kuntia ja kuntayhtymiä terveys- ja hyvinvointivaikutusten ennako-arviointiin päätöksenteossaan ja ratkaisujen valmistelussa. Kuntien tulee seurata asukkaitensa terveyttä ja hyvinvointia ja niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin, ja tätä varten on valmisteltava hyvinvointikertomus ja määriteltävä seurannan indikaattorit. Myös terveyden ja hyvinvoinnin vastuutahot tulee määritellä. Terveyden edistämisen toteutuksesta tulee sopia kuntien yhdessä laatimassa järjestämissuunnitelmassa. Sosiaalihuoltolain 13 §:n 2 momentin nojalla kunta on muiden sosiaalihuoltoon kuuluvien tehtäviensä lisäksi velvollinen toimimaan alueellaan muutoinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 1 ja 2 §:n nojalla sosiaalilautakunnan on sosiaalisten olojen kehittämiseksi sekä sosiaalisten epäkohtien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi perehdyttävä elinolosuhteisiin kunnassa ja seurattava niiden kehitystä. Sosiaaliset näkökohdat on otettava huomioon kunnan eri toiminnoissa, kuten terveydenhuollossa, koulutoimessa, maankäytössä ja rakentamisessa, asumisen järjestämisessä, työllistämässä, kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoissa sekä liikenne- ja muiden palvelujen järjestämisessä.

Yksityiskohtaisemmin eri väestö- ja asiakasryhmien elinolojen kehittämisestä ja hyvinvoinnin edistämisestä säädetään kyseisiä ryhmiä koskevissa erityislaeissa kuten las-



tensuojelulain 2 luvussa, vammaispalvelulain 6 §:ssä, päihdehuoltolain 5 §:ssä ja mielenterveyslain 1 §:ssä.

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

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

#### 2.1.4 Lastensuojelu

##### *Lastensuojelun nykytila suhteessa muihin peruspalveluihin*

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 kunnan pe-

ruspalveluissa kuten äitiys- ja lastenneuvoloissa sekä muussa terveydenhuollossa, päivähoitossa, opetuksessa ja nuorisotyössä.

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

Nykyinen lastensuojelulaki tuli voimaan vuonna 2008. Laissa madallettiin lastensuojeluilmoituksen teko kynnystä aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna. Viranomaiset 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. Samalla kun ilmoituskynnystä madallettiin, myös ilmoitusvelvollisten määrää lisättiin. Lainsäädännön muutos on osaltaan vaikuttanut lastensuojeluilmoitusten ja -asiakkaiden määrän kasvuun viimeisen kuuden vuoden aikana. Tutkimusten (mm. Forsberg & Ritala-Koskinen 2012) mukaan asiakasmäärien lisääntymiseen on vaikuttanut myös lastensuojeluilmoitusten ja asiakkuuksien entistä tarkempi ja säännönmukaisempi tilastointi sekä aiempaa suurempi huomion kiinnittäminen lasten ja nuorten pahoinvoinnin kasvuun ja vanhemmuuden haasteisiin. On kuitenkin huomattava, että lastensuojelun asiakasmäärien kasvu selittyy osittain myös peruspalvelujen toimimattomuudella.

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

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

Sekä lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrät ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli kaikkiaan 87 196 lasta ja nuorta vuonna 2012. Asiakkaiden kokonaismäärä lisääntyi edellisestä vuodesta noin 7 prosenttia. Vuoden aikana uusien, lastensuojelun asiakkaaksi tulneiden määrä on kasvanut edelleen. Koko maan vastaavaan väestön ikäryhmään suhteutettuna eniten asiakkaita oli ikäryhmässä 16–17-vuotiaat. Lastensuojelun avohuollon asiakkuus voi tarkoittaa sekä kertaluontoista että pitkäaikaista auttamista. Lastensuojelun avohuollon asiakasmäärä on noussut tasaisesti, mutta määrän kasvuun on syytä suhtautua varauksella, sillä uusien ja tarkistettujen asiakassuunnitelmien osuus on vain 31 prosenttia (27 078) kaikista avohuollon asiakkaista. Kuntien asiakastietojärjestelmissä saatetaan poimia tilastoon mukaan sellaisia lapsia ja nuoria jotka eivät enää ole asiakkaina.

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

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

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

Lastensuojelu linkittyy läheisesti peruspalvelujen ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen toimintaan ja saatavuuteen. Lastensuojelun kytkös muihin palveluihin on kahtalainen: lastensuojelun asiakaslapset ovat myös muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeessa ja muiden palvelujen riittämättömyys tai saavuttamattomuus aiheuttaa lastensuojelun tarvetta. Tarkasteltaessa lastensuojelun toimivuutta tai toimimattomuutta, on siten tarkasteltava myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

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

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

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

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan lastensuojelussa tehostetaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi, siirretään painopistettä ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitosvaltaisuuden purkamiseen ja korostetaan perhekeskeisyyttä lastensuojelussa.

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

Toimiva lastensuojelu-selvitysryhmä kiinnitti raportissaan huomiota erityisesti ehkäisevän lastensuojelun eli lasten ja perheiden peruspalveluiden puutteisiin, mikä näkyy lastensuojelussa kasvavina asiakasmäärinä. Selvitysryhmän työnsä aikana ammattilaisilta sekä palvelujen käyttäjiltä saaman palautteen mukaan tulisi kaikille saatavilla olevia, perheiden jaksamista tukevia palveluja olla tarjolla enemmän. Monet perheet

olivat itse hakeneet apua arjen ongelmiin, mutta esimerkiksi kotipalvelua oli ollut vaikea saada.

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

Edelleen selvitysryhmä totesi, että mikäli perhe tarvitsee apua useasta eri paikasta, jää kokonaisuuden koordinaatiovastuu helposti epäselväksi ja siirtyy vanhemmille. Tämä tehtävä on ammattihenkilöiden ja organisaatioiden verkostoissa jo muutenkin kuormitetuille vanhemmille usein ylivoimainen. Lisävaikeuksia tuottavat tilanteet, joissa ammattihenkilöillä ei ole yhteisymmärrystä lapsen ja perheen hoidosta aiheutuvia kustannusten maksamisesta (esimerkiksi sovelletaanko vammaislakeja vai lastensuojelulakia).

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

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

täminen ja lastensuojelun ehkäisevän työn toteuttaminen tulee nähdä kaikkien lasten perustason palvelujen tehtävänä.

### *Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen ja ehkäisevä lastensuojelu*

Terveydenhuoltolain 12 §:n mukaan kunnalla on yleinen velvollisuus seurata ja edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista on valmisteltava kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus, joka on tiivis kuvaus johtopäätöksineen kunnan toteuttamasta hyvinvointipolitiikasta, väestön terveydestä ja hyvinvoinnista, terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden muutoksista, palvelujärjestelmän toimivuudesta ja kyvystä vastata hyvinvointitarpeisiin sekä ehkäisevän työn kustannuksista ja mahdollisista vaikutuksista.

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

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

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

Ehkäisevän työn ja työtteen voidaan nähdä paikallistuvan useisiin kohtiin. Ensinnäkin ehkäisevä työ kytkeytyy ongelmien syntymisen ehkäisyyn siten, että rakenteiden ja yhteisöjen tuki ja toimivuus ehkäisisivät ongelmalähtöisen palvelutarpeen syntymistä. Toiseksi ehkäisevä työ kytkeytyy osaksi asiakasprosessin alkua, jolloin prosessin oikea-aikaisuudella ja nopealla käynnistymisellä pyritään välttämään pitkäaikaista

palvelujen tarvetta ja estetään ongelmien monimutkaistumista. Kolmanneksi ehkäisevää työtä voidaan nähdä tapahtuvan myös palveluprosessin sisällä, kun toimenpiteet ja palvelut ovat vaikuttavia ja pystyvät ehkäisemään ongelmien syventymistä. Hyvin toimiva palvelu itsessään voi ehkäistä muiden palvelujen tarvetta. Esimerkiksi laadukas päivähoito on ehkäisevä peruspalvelu edistäessään lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista.

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

#### *Avohuollon tukitoimet*

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

Avohuollon tukitoimien sisällön suhteen lastensuojelulaki säätää kunnan velvollisuudeksi muun muassa viivytyksettä järjestää riittävä taloudellinen tuki sekä korjata asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestää tarpeen mukainen asunto, kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisoloihin tai asunnon puuttumisesta, tai kun mainitut seikat ovat oleellisenä esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle (lastensuojelulain 35 §). Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 § 1-2 momentissa mainittujen sosiaalipalveluiden lisäksi kunnan on järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelulain 36 §:ssä (ei-tyhjentyvästi) lueteltuja avohuollon tukitoimia. Lapsen ja perheen tilanteeseen sopivia tukimuotoja tulee järjestää lapsen tarpeita vastaavasti ja yksilökohtainen tilanne huomioiden.

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

ja terapiapalveluiden saatavuudessa on ongelmia. Nuorten osalta ongelmia on erityisesti nuorille tarkoitettujen tukitoimien, päihdepalveluiden, tukihenkilöiden ja -perheiden sekä vertaisryhmätoiminnan osalta.

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

Kun tarvittavat palvelut on kirjattu asiakassuunnitelmaan, syntyy kunnalle velvoite niiden järjestämiseen. Sosiaalityöntekijän arvio kirjataan asiakassuunnitelmaan, jonka perusteella tehdään erilliset valituskelpoiset päätökset palveluista ja tukitoimista. Uusi säännös pyrki antamaan lapsiasioista vastaaville sosiaalialan ammattilaisille riittävän tehokkaat välineet lain tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi. Lastensuojelulain 36 § 2 momentin mukaisia, lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömiä sosiaalihuollon palveluita voivat olla myös vanhemman asiakassuunnitelmaan kirjatavat palvelut. Pykälä asettaa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ristiriitaiseen asemaan, koska hän asiakassuunnitelmaa laatiessaan voi kirjata suunnitelmaan tarvittavia tukitoimia, mutta hänellä ei ole oikeutta päättää niistä. Menettelystä on aiheutunut myös ongelmatilanteita muista palveluista vastaavien tahojen kanssa, jotka kokevat, että heillä ei mahdollisuutta itse arvioida asiakkaan palvelun tarvetta. Kohdan soveltamisessa korostuu moniammatillisen yhteistyön merkitys.

#### *Kiireellisten sijoitusten rooli lastensuojelussa*

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

Tilastotietojen mukaan lastensuojelun osa-alueista voimakkainta kasvu on ollut kiireellisten sijoitusten osalta. Vuonna 2012 sijoitettiin kiireellisesti 3 944 lasta. Kiireel-



listen sijoitusjaksojen lukumäärät ovat kasvaneet vuosien 1991–2011 aikana miltei kahdeksankertaisiksi. Toisaalta maakunta- ja kuntakohtaiset erot sijoitusten määrissä vastaavaan väestöön suhteutettuna ovat merkittäviä.

Kiireelliseen sijoitukseen voidaan päätyä myös tilanteessa, jossa perhe ei suostu tai sitoudu lievempään lastensuojelun avohuollon tukeen, vaikka perhe olisi autettavissa niillä tai käytettävissä ei ole sopivia ehkäiseviä palveluita tai avohuollontukitoimia tai toimet ovat riittämättömiä. Kykenemättömyys tukitoimiin voi johtua myös aika- ja henkilöresurssipulasta. Asiakkaalle sopivan palvelukokonaisuuden räätälöiminen, asiakkaan motivoiminen palveluiden vastaanottamiseen ja lapsen turvallisuuden varmistaminen vaativat aikaa paneutua asiakkaan asiaan. Henkilöstön suuri vaihtuvuus myös vaikeuttaa intensiivistä auttamista, kun sosiaalityöntekijät eivät tunne perhettä ja/tai aikaisempia toimia perheelle.

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

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

Lastensuojelulain 38 §:n mukaan lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti, jos lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Tutkimustietoa kiireellisen sijoituksen perusteena olevista syistä ei juuri ole. Helsingistä ja Tampereelta saatujen vuoden 2013 tilastotietojen perusteella näyttäisi siltä, että noin 20 prosenttia kiireellisen sijoituksen perusteista on sellaisia, että asiassa olisi mahdollisesti voitu harkita myös vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Tilastojen perusteella ”muut lapsen kasvuoloihin liittyvät vaikeudet” oli ensisijaisena perusteena 7,3 prosenttia kiireellisistä sijoituksista; ”koulunkäyntiin liittyvät ongelmat” 6,8 prosenttia tapauksista; ”muiden palvelujen toimimattomuus” oli Helsingissä ensisijaisen perusteena 0,4 prosenttia kiireellisistä sijoituksista; ”vanhemman kasvatusongelmat” oli Helsingissä ensisijaisena perusteena 12,2 prosenttia kiireellisistä sijoituksista; ”sosiaalisen vuorovaihtuuden vaikeudet” oli ensisijaisena perusteena 2,2 prosenttia tapauksista vuonna 2013. Vaihtoehtojen etsintä parantaa asiakkaan oikeutta lastensuojelulain 4 §:ssä säädettyyn periaatteeseen mahdollisimman hienovaraisesta toiminnasta. Vaihtoehtona lapsen kiireelliselle sijoitukselle edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa voisivat tulla

kyseeseen ensisijaisesti tehostettu perhetyö yhdistettynä muihin tarvittaviin avohuollon tukitoimiin ja toissijaisesti, kun tarvitaan valvottuja olosuhteita ja ympärivuorokautista palvelua koko perheen sijoitus avohuollon tukitoimenpiteenä.

Oletettavasti myös muissa kunnissa suunnilleen vastaava laskennallinen osuus kiireellisistä sijoituksista voitaisiin hoitaa vaihtoehtoisilla järjestelyillä. Vaihtoehtoisten ratkaisujen kustannuksia ei ole mahdollista suoraan verrata toisiinsa, mutta jos suurin osa laskennallisesta 20 prosentista pystyttäisiin hoitamaan intensiivisellä avohuollon tuella ja pienempi osa koko perheen sijoituksella, tuottaisi se myös taloudellista säästöä koko lastensuojeluprosessin tasolla. Vaikka kiireellinen sijoitus on aina lyhytaikainen toimenpide, se on vuorokausihinnaltaan kallis (noin 7700 euroa/kuukausi) ja sitä seuraa yleensä erilaisia lastensuojelun toimenpiteitä; kalleimmillaan pitkä laitossijoitus ja edullisimmillaan avohuollon tukitoimia. Lapsella on usein myös useita kiireellisiä sijoituksia ennen pidempiaikaisen ratkaisun löytymistä. Intensiivinen avohuollon tukityöskentely perheeseen saattaa olla pitkäkestoista, mutta se on kustannuksiltaan hyvin edullista (noin 2000 euroa/kuukausi) ja sillä on mahdollista välttää huostaanotto. Koko perheen sijoittaminen on kustannuksiltaan kallista (noin 15 000 euroa/kuukausi), mutta onnistuneella perhekuntoutuksella saatetaan tehokkaasti vaikuttaa lastensuojelun tarpeen syihin ja estää henkisesti ja taloudellisesti raskas huostaanotto.

### *Tehostettu perhetyö*

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

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

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

Perheet, jotka ohjautuvat tehostettuun perhetyöhön ovat haasteellisia ja vaativat erityistä tukea ja

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

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

#### *Koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshoitoon*

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

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

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

Koko perheen tukemisella perhekuntoutuksen avulla on myös mahdollista riittävän huolellisesti valmistella perheen jälleenyhdistämistä. Tavoitteena on silloin lapsen

huostaanoton lopettaminen ja lapsen kotiutus turvallisesti ja lapsen edun mukaisella tavalla.

Perhekuntoutuksen on käytännössä todettu olevan tehokas apu myös tilanteissa, joissa on olemassa kodin ulkopuolisen sijoituksen riski, mutta perhe on motivoitunut perhekuntoutukseen ja perhekuntoutusta on oikea-aikaisesti mahdollista perheelle tarjota. Perhekuntoutusta ei kalleutensa ja saatavuusongelmien vuoksi kuitenkaan käytetä kovin suuressa määrin. Myöskään lainsäädäntö ei ole erityisesti kannustanut koko perheen sijoituksiin.

### *Lastensuojelun rajapinnat*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lastensuojelulain 10 §:n 2 momentissa säädetään terveydenhuollon ja sosiaalihuollon viranomaisten velvollisuudesta tarvittaessa järjestää välttämättömät palvelut raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten erityiseksi suojelemiseksi. Vastaava säännös on terveydenhuoltolain 70 §:n 1 momentissa. Säännösten tehtävänä on tarjota riittävän varhainen tuki esimerkiksi odottavan äidin päihdeongelman poistamiseksi ja siitä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

### 2.1.5 Sosiaalihuollon henkilöllinen soveltamisala

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

Oikeus sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaalihuollon järjestämisvastuu määräytyy pääsääntöisesti asumisperiaatteella, jonka mukaan kunta vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä asukkailleen. Henkilön kansalaisuudella ei ole vaikutusta asumisperiaatteen soveltamiseen. Asumisperiaatetta noudatetaan myös kuntien keskinäisen järjestämis- ja kustannusvastuun jakamisessa. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotipaikka. Jollei henkilöllä ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa, sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin häntä pidetään sosiaalihuollossa sen kunnan

asukkaana, jossa hän oleskelee. Sosiaalihuollossa henkilöä voidaan siis joissakin tilanteissa pitää oleskelun perusteella kunnan asukkaana, vaikkei hänellä olisi kotikuntalain mukaan määräytyvää kotipaikkaa.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuussa noudatetaan oleskeluperiaatetta sosiaalihuollon tarpeen ollessa kiireellistä. Henkilön kansalaisuudella ei ole vaikutusta oleskeluperiaatteen soveltamiseen. Sosiaalihuoltolain 15 §:n 1 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:n mukaan muita olosuhteita, jotka vaativat sosiaalihuollon järjestämistä oleskeluperiaatteen mukaisesti ovat kiireellisten tapausten lisäksi muun muassa silloin, kun henkilö opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee kunnassa eikä henkilön kotipaikka muutu.

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

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

Sosiaalihuollon palveluihin ovat oikeutettuja myös henkilöt, joihin sovelletaan lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, *jäljempänä kotouttamislaki*). Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä.

## 2.1.6 Sosiaalihuollon asiakkuus ja asiakkaan palvelutarpeeseen vastaaminen

### *Sosiaalihuollon asiakaslaki*

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

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

Asiakaslain tavoitteena oli myös saada sosiaalihuollon asiakkaat mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaiden kanssa, koska laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) oli tullut voimaan jo vuonna 1993. Sosiaalihuollon asiakaslain katsottiin edistävän mahdollisuutta toteuttaa asiakaslähtöisesti sosiaali- ja terveydenhuollon saumaton hoito- ja palveluketju. Koska sosiaalihuollon toimintakenttä on hyvin laaja ja siihen liittyy paljon sellaisiakin toimintoja, joilla ei ole mitään yhteistä terveydenhuollon kanssa, päädyttiin säätämään erillinen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki. Toimintojen eroista johtuen sosiaalihuollon asiakaslaisissa ja potilaslaissa (785/1992) on ollut eroavaisuuksia asiakaslain säätämisestä lähtien.

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

Asiakaslaisissa on säädetty asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista sekä asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisoikeudesta. Asiakslain 2 luvussa säädetään asiakkaan oikeuksista ja



velvollisuuksista. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että otetaan huomioon asiakkaan etu huomioiden hänen toiveensa ja yksilölliset tarpeensa. Lisäksi 8 §:n mukaisesti sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset, kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan ja annettava asiakkaalle mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.

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

Asiakaslaki antaa normaalien muutoksenhakukeinojen ja kantelun lisäksi kohteluunsa tyytymättömälle asiakkaalle mahdollisuuden muistutuksen tekemiseen lain 23 §:n mukaisesti. Muistutus tehdään lain mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus voi olla vapaamuotoinen eikä sen tekemiseen ole asetettu määräaika. Muistutuksen tarkoituksena on kiinnittää huomiota asiakkaan saamaan huonoon kohteluun ja asiakkaan mielestä vääriin menettelytapoihin. Muistutuksella ei voi saada muutosta itse päätöksen sisältöön.

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

Asiakaslain voimaantulon jälkeen vuoden 2004 alusta lähtien voimassa on ollut hallintolaki, joka on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Hallintolaila edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaistoiminnassa, kuten esimerkiksi sosiaalihuollossa. Hallintolaissa ensinnäkin säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista ja toiseksi laissa säädetään sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintolaissa on osin päällekkäisiä säädöksiä sosiaalihuollon asiakaslain kanssa, kuten esimerkiksi asiakkaan asemasta lain 3 luvussa ja asian selvittämisestä lain 6 luvussa. Asiakaslain voimaantulon jälkeen osassa sosiaalihuollon erityislakeja on säädetty tarkentavasti asiakaslaisissa säädetyistä asioista. Esimerkiksi lastensuojelulaissa on säädetty tarkasti menettelyvaatimuksista ja lapsen osallisuudesta samoin kuin vanhuspalvelulaissa on asi-

akkaan asemaa ja oikeuksia vahvistavia säännöksiä mm. asiakasprosessiin ja kunnan yleisiin velvollisuuksiin liittyen. Tarkempana esimerkkinä on lastensuojelulain 22 §, jossa säädetään edunvalvojan määräämisestä huoltajan sijaiseksi, joka on erityissäännös asiakaslain 10 § 3 momenttiin, joka on sosiaalihuollon yleissäännös edunvalvojan hakemiseksi.

### *Sosiaalihuollon asiakasprosessi*

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

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

Sosiaalihuollon asiakasprosessi käynnistyy asian vireille tulosta. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Tämän yleisen viranomaisia koskevan säädöksen perusteella hallintoasian, jollainen sosiaalihuollon palvelujen ja tukitoimien hakeminen on, voi laittaa vireille suullisesti tai kirjallisesti. Sosiaalihuoltolaissa ei erikseen säädetä asian vireille tulosta, mutta osassa erityislainsäädäntöä löytyy tarkempia säädöksiä. Esimerkiksi lastensuojelulain 26 §:ssä säädetään erikseen lastensuojeluasian vireille tulosta ja asiakkuuden alkamisesta. Asian vireille tulon tarkka määrittäminen on tärkeää, koska vireille tulosta lasketaan aika määrääkojen noudattamiseen esimerkiksi vammaispalvelussa, lastensuojelussa ja toimeentulotuessa.

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

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaisesti asiakkaalle on laadittava palvelu- tai muu vastaava suunnitelma yhteistyössä asiakkaan ja hänen läheistensä kanssa, jollei kyseessä ole ainoastaan ohjaus ja neuvonta tai se on muuten ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Kyseissä pykälässä nimenomaisesti sosiaalihuollon erityislainsäädäntöön, jossa tarkemmin määritellään suunnitelman tekoa. Sosiaalihuoltolaissa ei säädetä suunnitelman teosta. Vammaispalvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelusuunnitelmasta viitaten asiakaslain 7 §:ään. Pykälässä todetaan lisäksi, että suunnitelma on tehtävä viivyttyä ja että sitä on tarkistettava jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Lastensuojelulain 30 §:ssä säädetään kattavasti asiakassuunnitelmasta huomioiden muun muassa huostassa olevien ja jälkihuollossa olevien lasten ja nuorten erityistilanteet. Vanhuspalvelulain 16§:ssä säädetään palvelusuunnitelmasta viitaten asiakaslain 7 §:ään. Palvelusuunnitelmassa on määriteltävä iäkkään henkilön toimintakykyä koskevan arvion perusteella, millainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisuus tarvitaan hänen hyvinvointinsa, terveytensä, toimintakykynsä ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä hänen hyvän hoitonsa turvaamiseksi. Iäkkään henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai hänelle määrätyn edunvalvojan kanssa on neuvoteltava vaihtoehtoja kokonaisuuden muodostamiseksi. Iäkkään henkilön näkemykset vaihtoehtoista on kirjattava suunnitelmaan.

Päätöksenteosta hallintoasiassa säädetään hallintolain 7 luvussa, joka käsittelee päätöksen muotoa, sisältöä ja perusteluja sekä oikaisuvaatimusohjeita ja valitusosoitusta. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Säädöksellä on korostettu viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta tehdä hallintomenettelylaissa tarkoitettu hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia. Säädöksen merkitys on erityisen suuri tilanteissa, joissa asiakas ei saa joko lainkaan tai kokonaan sellaista palvelua tai tukitoimeja, jota hän on hakenut. Hallintolain 7 luku ja asiakaslain 6 § ovat keskeiset

päätöksen tekoa määrittävät säädökset ja niitä sovelletaan kaikkeen sosiaalihuollon toimintaan. Päätöksenteosta säädetään lisäksi myös erityislainsäädännössä. Toimeentulotukiasiassa päätöksenteko perustuu lain 14 a §:ään, jonka mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Erityisiä päätöksentekoon liittyviä vaatimuksia on myös lastensuojelulain 43 §:ssä lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskien sekä iäkkäiden palveluja koskien vanhuspalvelulain 18 §:ssä.

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

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

Sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen asiakkuuksien kesto voi vaihdella muutamasta asiakastapaamisesta useiden vuosienkin mittaiseen palveluun riippuen asiakkaan tai perheen palvelutarpeista. Tilapäinen toimeentulotuen tarve voi olla esimerkki lyhytkestoisesta palvelusta, johon ei liity muun palvelun tarvetta, jolloin varsinaista asiakasprosessia ei ole tarpeen käynnistää. Pitkäkestoista palvelua asiakas voi tarvita esi-

merkiksi lastensuojelussa tai iäkkäiden ja vammaisten palveluissa. Lastensuojelua lukuun ottamatta asiakkuuden päättymisestä ei ole sosiaalihuollossa erikseen säädetty.

### 2.1.7 Sosiaalihuollon henkilöstö

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

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

Tilanteet, joissa nykyisin laissa tai asetuksessa käytetään sosiaalityön ja sosiaalityöntekijän käsitteitä sitomatta niitä kelpoisuuslakiin, ovat osin määrittelemättömiä ja niitä voidaan käyttäjästäkin riippuen käyttää vaihtelevissa tai jopa epätarkoissa merkityksissä. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 4 momentin mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt. Sanotussa toimeentulotukilain säännöksessä ei siinä mainittujen sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan osalta viitata sosiaalihuollon kelpoisuuslain 3 tai 6 §:ään.

Eri ammattiryhmien tehtävien jaon lähtökohtana on asiakasprosessi ja palvelun vaikuttavuus. Sosiaalihuollon asiakasprosessin tavoitteena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksen (STM julkaisu 2007:14) mukaan sosiaalityöntekijä vastaa lastensuojelussa asiakasprosessin etenemisestä ja sen kuluessa tehtävistä päätöksistä. Psykososiaalisessa työssä sosiaalityöntekijän ydinaluetta on vaikeiden ja monimutkaisesti rakenteellisiin ja yhteisöllisiin ongelmiin kietoutuvissa asiakastilanteissa työskentely. Sosiaalityöntekijä tekee päätökset uusista toimista, asiakassuunnitelman tarkistamisesta tai asiakkuuden päättämisestä. Lisäksi sosiaalityöntekijä kokoaa asiakkuuksista ja niiden arvioinnista syntyvää tietoa rakenteellisen

vaikuttamistyön pohjaksi vaikuttaakseen sekä korjaavasti että ennaltaehkäisevästi potentiaalisten ja aktuaalisten lastensuojeluasiakkaiden tilanteeseen. Sosiaalityöntekijä välittää syntynyttä tietoa päätöksenteon pohjaksi ja toisaalta pyrkii hankkimaan rakenteista ja päätöksistä sellaista tietoa, jolla on merkitystä lastensuojelun toiminnan suunnittelun kannalta. Sosiaaliohjaajan tehtäväalueisiin kuuluvat erityisesti palvelutarpeen arviointi yhteistyössä sosiaalityöntekijän kanssa, perhetyö ja avohuollon tukitoimien sekä jälkihuollon toteuttaminen asiakassuunnitelmassa sovittujen tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti.

Ikääntyneiden palveluissa tehtävärakennesuosituksen mukaan luonteva asiakasprosessin vastuuhenkilö on sosiaaliohjaaja, mikäli kyse on kotipalvelujen tarpeesta. Mikäli tulee arvioida mahdollista laitospaikan tarvetta, tulisi yhteys henkilön sosiaalihuollossa olla ensisijaisesti sosiaalityöntekijä. Sosiaaliturvan ja sosiaalipalveluiden tarpeen arvioinnista ja palvelujen myöntämisestä vastuu on sosiaalityöntekijällä, mutta tarvittaessa myös sosiaaliohjaaja voi suorittaa palvelutarpeen arvioinnin paikallisesti sovitun työnjaon mukaisesti. Sosiaalipalveluiden osalta sosiaalityöntekijä vastaa psykososiaalisen työn ja palveluohjauksen koordinaatiosta ja tekee tarvittavat hallinnolliset päätökset. Sosiaalityöntekijä osallistuu myös varsinaiseen psykososiaaliseen työhön yhdessä sosiaaliohjaajien ja lähihoitajien kanssa.

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

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

Toimeentuloon liittyvissä ongelmissa toimeentulotuen perusosan maksaminen ja mahdollinen takaisinperintä tapahtuvat etuuskäsittelyn kautta. Mikäli asiakkaan tilanteessa on kysymys muusta kuin lyhytaikaisesta tai tilapäisestä toimeentulotuen tarpeesta, hänet tulee ohjata sosiaaliohjaajan tai sosiaalityöntekijän luokse. Sosiaalityöntekijällä on kokonaisvastuu asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja palvelusuunnitelman laatimisesta, mutta palvelutarpeen arvioinnin ja suunnitelman laatimisen voi tehdä sosiaaliohjaaja tiimityössä asiakkaan tilanteen ratkaisemiseen osallistuvan lähihoitajan kanssa.

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

#### 2.1.8 Moniammatillinen yhteistyö

Viranomaisten välistä yhteistyötä on korostettu pitkään viranomaistoiminnassa. Samaan aikaan on puhuttu myös viranomaisyhteistyön kehittamisestä ja keskinäisestä tiedonvaihdosta. Moniviranomaisyhteistyö ja moniammatillinen yhteistyö on lisääntynyt viime vuosikymmenen aikana. Sen vastakohtana on hallinnonalakohtainen viranomaistoiminta, jossa kukin hallinnonala oman järjestelmän lähtökohdista tarjoaa sektorikohtaisesti toimialaansa kuuluvia julkisen sektorin palveluita asiakkaalle tietämättä tai tuntematta toistensa toimintaa. Viime vuosina on havahduttu, että viranomaissektori-kohtainen lähestymistapa vastaa heikosti esimerkiksi moniongelmaisen nuoren tai perheväkivallan uhrin uhkaavan henkilön laaja-alaisiin auttamistarpeisiin. Asiakas voi väkivallan uhrina olla myös voimaton hakeutumaan tarvitsemiinsa palveluihin, kun häntä ohjataan luukulta luukulle. On lähtökohtaisesti asiakkaiden etu, että eri viranomaiset kokoavat voimansa ja hakevat yhdessä asiakkaiden ja toistensa kanssa ratkaisuja sekä menettelytapoja vaikeisiin tilanteisiin. Moniammatillisen työn lähtökohtana on asiakas, joka pyritään huomioimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Työskentelymuoto palvelee erityisesti sellaisia asiakkaita ja heidän perheitään, joiden kriisiytyneen tilanteen ratkaisu edellyttää usean viranomaisen palveluja.

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

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

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

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

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

Moniammatillisen yhteistyön merkitystä ja edellytyksiä on arvioitu usean selvityksen yhteydessä viime vuosien aikana, koska julkisuudessa esillä olleet lapsi- ja perhesurmat ovat nostaneet keskusteluun viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon. Keskeisiä selvityksiä ovat muun muassa Toimiva Lastensuojelu -työryhmän työ



(STM:n raportteja ja julkaisuja 2013:19), Valtioneuvoston asettama tutkintaryhmän työ 8-vuotiaan kuolemaan johtaneista tapahtumista (OM:n selvityksiä ja ohjeita 32/2013), Kuntaliiton lastensuojelu kuntakysely 2013 ja Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013.

### *Palvelujen elinkaarimalli*

Elämänkaarimallilla tarkoitetaan palveluiden organisoimista ikäryhmittäin siten, että kunkin ikäryhmän palvelut kootaan yhdeksi hallintoalat ylittäväksi kokonaisuudeksi. Suomen vahvoihin professioihin ja tiukasti sektoroituneisiin hallinnonaloihin perustuva järjestelmä ei ole tarkoituksenmukainen nykyisessä monimutkaistuvassa ja monimuotoistuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa.

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

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

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

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

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

#### 2.1.9 Tietosuoja ja oikeusturva

##### *Tietosuoja*

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

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

Salassapitovelvollisuus merkitsee velvollisuutta olla antamatta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakirjoja tai tietoja sivulliselle. Julkisuuslain 6 luvun 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai se sisältää lailla säädettyjä vaitiovelvollisuuteen liittyviä tietoja. Julkisuuslain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, eikä muuta vaitiovelvollisuuden piiriin kuuluvaa seikkaa. Sama koskee myös sitä, joka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai on toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa, esimerkiksi kunnan käyttäessä ostopalvelua. Salassa pidettävät asiakirjat kuuluvat siis virkamiehen vaitiovelvollisuuden piiriin.

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

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista on laaja ja yksityisyyden suoja salassapidon perustee-

na erityisesti sosiaalihuollon ja moniammatillisen työn alueella määritellään julkisuuslain 24 § 1 momentin 23-32 kohdassa. Salasspidettävät asiakirjat voivat sisältää myös henkilötietolain 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluontoisia henkilötietoja, joiden käsittely on kielletty ilman laissa säädettyä perustetta.

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

Työryhmän työskentelyssä ei noussut esille perusteita muuttaa nykyisen lainsäätelyn lähtökohtia. Muutoin työryhmä on päätenyt esityksiin eräiden tiedonvaihtoa koskevien lainsäädännösten tulkinnanvaraisuuksien selventämiseksi ja vähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi, hallinnollisten rakenteiden ja menettelyiden luomisiksi, lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvien yksilön ja perheen erityissosiaalipalveluiden ja tukitoimien järjestämistä vastuun määrittämiseksi kunnille, oma-aloitteisten ilmoitusoikeuksien mahdollistamiseksi perustellun epäilyn tai vakavan huolenaiheen ja perheväkivaltaan liittyvän tuen tarpeen arvioimis- ja järjestämistilanteissa. Lisäksi työryhmä tukee lastensuojelun tilaa selvittäneen työryhmän toimenpide-esitystä lastensuojelulakiin säädettävästä velvoitteesta ilmoittaa poliisille lapsen henkeen tai terveyteen kohdistuneesta rikoksesta.

### *Oikeusturva*

Menettelyyn liittyvien oikeudellisten takeiden tehtävänä on varmistaa, että yksilöä koskevassa asiassa päädytään aineellisesti oikeaan lopputulokseen. Sosiaalihuollossa menettelyä koskevilla säännöksillä on korostettu asema, koska sosiaalihuollon asiakkaalla on usein puutetta taloudellisissa ja sosiaalisissa voimavaroissa.

Sosiaalihuoltolain 7 luku sisältää yleiset säännökset muutoksenhausta sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Jos erityislaissa on säädetty muutoksenhausta sosiaalihuoltolaista poikkeavasti, noudatetaan erityislain säännöksiä. Kunnan päätösvalta yksilöä koskevista sosiaalihuollon päätöksistä on yleensä siirretty sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin nojalla johtosäännöllä sosiaalihuollon monijäsenen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, jonka toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei

saa valittamalla hakea muutosta. Sen sijaan siihen voi vaatia oikaisua. Päätökseen tyytymätön voi saattaa päätöksen sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 1 momentin mukaan asian saattamisessa toimielimen käsiteltäväksi noudatetaan hallintolain säännöksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan toimielimen on käsiteltävä asia kiireellisenä. Oikaisuvaatimuksen käsittely toimielimessä on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

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

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

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

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

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

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

Ehdotuksessa annetuissa lausunnoissa lähtökohtaisesti kannatettiin muistutuksen ensisijaisuutta. Samaan aikaan lausunnon antajat epäilivät valvontaviranomaisten työmäärän tosiasiallista vähentymistä ja esittivät huolensa muistutuksiin vastaamisesta aiheutuvan kuntien työmäärän lisääntymisestä. Lausunnoissa todetaan ehdotuksessakin esiintunut asia muistutusmenettelyn vieraudesta sekä asiakkaille ja potilaille että sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille, mistä syystä vaaditaan toimintayksikköjen ohjausta samoin kuin tiedotusta asiakkaille ja potilaille.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on: 1) neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa; 2) avustaa asiakasta asiakaslain mukaisen muistutuksen laatimisessa; 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista; 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistä-

miseksi ja toteuttamiseksi; sekä 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös sosiaaliasiamiesten asemaan ja toimintaan. Lausunnoissa esitettiin, että kuntien ja toimintayksiköiden tulisi informoida asiakkaille sosiaaliasiamiehen toiminnasta. Lisäksi lausunnoissa toivottiin sosiaaliasiamiesten riippumattoman ja itsenäisen aseman vahvistamista, joka lisäisi sosiaaliasiamiehen toiminnan puolueettomuutta. Sosiaaliasiamiehen hallinnolliseen sijoituspaikkaan kiinnitettiin huomiota jo asiakaslain valmisteluvaiheessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa oli asian käsittelyn yhteydessä keskeisesti esillä sosiaaliasiamiehen hallinnollinen sijoituspaikka. Valiokunnan mietinnön 18/2000 vp mukaan erityisesti sosiaaliasiamiehen valvontatehtävien painottaminen olisi puoltanut asiamiehen sijoittamista silloisiin lääninhallituksiin. Sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen olisi helpommin järjestettävissä, jos sosiaaliasiamies olisi kunnan organisaatiosta erillään. Valiokunta päätyi kuitenkin kannattamaan hallituksen esityksessä ehdotettua hallintomallia perustellen ratkaisuaan lähinnä sillä, että sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on asiakkaiden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Asiaa pohti myös perustuslakivaliokunta arvioidessaan esitystä (7/2000 vp).

Kokonaisuudessaan sosiaalihuoltolainsäädännön muutoksenhakujärjestelmä on varsin pirstaleinen. Oikeusturvaa koskevat säännökset ovat hajallaan yleisissä hallintoa koskevissa laeissa, asiakaslaisissa ja sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta oikeusturvajärjestelmän hahmottaminen on hankalaa, vaikka käytössä on moninaisia keinoja epäkohtien esiin nostamiseksi ja muutoksenhakua varten.

#### 2.1.10 Sosiaalihuollon laatu ja valvonta

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

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

### *Sosiaalihuollon laatu*

Laatua voidaan tarkastella toiminnan eri tasoilla: järjestelmätasolla, palvelukohtaisesti tai palveluyksikön, jopa palvelutapahtuman tasolla. Laatuajattelu ja laatu tutkimus ovat olleet usein palvelukohtaista, ja vasta viime vuosina on asiakasnäkökulmaan perustuvassa laatuajattelussa kiinnostuttu enemmän asiakkaan kokonaistilanteesta.

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

Sosiaalihuollon laatua ohjataan sekä välillisesti että välittömästi. Lainsäädännössä esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusehdot ovat yksi merkittävä laatutekijä. Samoin palvelukohtaisessa lainsäädännössä olevat normitetut kriteerit, esimerkiksi asiakkaan oikeus saada päätös tietyssä ajassa, vaikuttavat käsityksiin palvelujen laadusta. Omana kokonaisuutenaan voidaan nähdä Paras – puitelainsäädäntö, joka useassa kohdin painottaa palvelujen laatua tavoitteena. Painotus on ollut palvelujen vaikuttavuudessa ja tehokkuudessa vaikka varsinaisia laatu kriteerejä ei ole määritelty. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelmalla (KASTE-ohjelma) on rooli kan-

sallisena lakisääteisenä ohjausasiakirjana. KASTE I ja II -ohjelmien asiakirjoissa laadun määrittelyä on tehty tavoitteenasettelun kautta.

Erilliset laatusuositukset ovat olleet sosiaalihuollon kentällä suosittuja, joista uusin esimerkki on lastensuojelun laatusuositus. Laatusuosituksia ei ole laadittu systemaattisesti, eikä niitä siten ole kaikista palveluista saatavilla. Laatusuositusten haasteena on, ettei niiden vaikutus yllä aina päätöksentekoon ja valvontaan saakka. Laatusuositusten rinnalla ja osittain niiden sijasta aikaisempaa tärkeämmäksi ovat tulleet erilaisten kehittämishojelmien tuottamat määrittelyt palvelujen laadusta, joiden yhdenmukainen vaikuttavuus on yhtä lailla haastavaa kuin laatusuositusten osalta.

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

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

### *Sosiaalihuollon valvonta*

Aluehallintovirastot edistävät aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueillaan. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa, kansanterveystyötä ja erikoissairaanhoidtoa sekä yksityistä terveydenhuoltoa ja yksityisiä sosiaalipalveluja toimialueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön sisältyy noin 130 aluehallintovirastojen tehtäviä määrittävää säännöstä. Näihin tehtäviin liittyvä aluehallintovirastojen toiminnallinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sosiaalihuoltolain 55–57 §:ssä säädetään Valviran ja aluehallintoviraston toteuttamasta tarkastustoiminnasta. Jos tarkastustoiminnan perusteella toiminnan järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epä-



kohtia tai toiminta on muuten lainvastaista, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteen korjaamisesta tai epäkohdan poistamisesta määräajassa. Asiakasturvallisuuden edellyttäessä toiminta voidaan myös määrätä keskeytettäväksi tai kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö välittömästi. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai määrätä toiminta keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö. Jos kunta on menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, valvontaviranomainen voi antaa huomautuksen vastaisen varalle tai kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

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

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

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

Lakisääteinen omavalvonta on merkitykseltään kasvava oikeusturvakeino. Sosiaalihuollon erityislainsäädännössä omavalvonnasta säädetään vanhuspalvelulain 23 §:ssä. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:ssä edellytetään, että palvelujen tuottaja laatii toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelman, joka

kattaa kaikki palvelujen tuottajan tuottamat sosiaalipalvelut. Omavalvonta on työkalu, jonka avulla voidaan kehittää ja seurata palvelujen laatua toimintayksiköiden päivittäisessä työssä. Omavalvonnan perusidea on siinä, että toimintayksikölle laaditaan kirjallinen suunnitelma, jonka avulla asiakkaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti.

Sosiaalihuollon oman hallinnonalan valvonnan ohella yleisellä laillisuusvalvonnalla on merkittävä asema. Ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta, ja eduskunnan oikeusasiamies tuomioistuinten, viranomaisten, virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden sekä muiden julkista tehtävää suorittavien virkatointien lainmukaisuutta. Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies valvovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### 2.2.1 Ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet

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

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

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia painottavilla TSS-sopimuksella ja Euroopan sosiaalisella peruskirjalla on positiivisia oikeusvaikutuksia. Ne velvoittavat valtiota aktiiviseen toimintaan sopimuksissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseksi. Vapausoikeuspainotteiset Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus ovat vaikutuksiltaan negatiivisia ja velvoittavat valtiota passiivisuuteen, pidättäytymään yksilöiden vapautta rajoittavista toimenpiteistä.

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

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

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. Sopimuksen 11 artiklan perusteella sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävän elintason perustuslain 19.1 §:n välttämättömää huolenpitoa ja toimeentuloa vastavasti. Sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lisäksi jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä, minkä turvaamiseksi sopimusosapuolten on ryhdyttävä sopimuksen edellyttämiin toimenpiteisiin. TSS-sopimuksen 10 artikla kattaa perheen suojelun ja avun yhteiskunnan luonnollisena ja perustavaa laatua olevana yhteisönä, äidin erityisen suojelun kohtuullisena aikana ennen ja jälkeen lapsen synnytyksen sekä erityiset suojelu- ja avustustoimenpiteet lasten ja nuorten turvaksi. Sopimuksen 11 artikla määrittää puolestaan sen, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen

tydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen.

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja KP-sopimuksen 17 artikla edellyttävät perustuslain 10 §:n kaltaisesti lakiin perustuvaa oikeutusta yksityis- ja perhe-elämään sekä kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvalta puuttumiselta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksityiselämä on laaja ilmaisu, joka ei ole määriteltävissä tyhjentävästi. Se käsittää henkilön fyysisen ja henkisen koskemattomuuden sekä henkilön fyysiseen ja sosiaaliseen identiteettiin liittyvät seikat. Lisäksi yksityis- ja perhe-elämään liittyvää perheen asemaa yhteiskunnan luonnollisena ja perustavaa laatua olevana yhteisönä suojaa KP-sopimuksen 23 artikla, jonka mukaan perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun.

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

#### *Erityisryhmiä koskevat kansainväliset sopimukset*

Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä laaditut lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus), vammaisten henkilöiden

oikeuksia koskeva yleissopimus (jäljempänä vammaissopimus) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 67-68/1986) turvaavat osaltaan kyseisten erityisryhmien kohtelua.

Yleissopimus lapsen oikeuksista velvoittaa lainsäätäjää ja sopijavaltion on aktiivisesti edistettävä sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista. Lapsen oikeuksien yleissopimus on sisällöllisesti laaja turvaten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä erityisiä lapsen suojelua koskevia oikeuksia. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteita ovat lapsen oikeus kehitykseen, lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys ja lapsen näkemysten kunnioittaminen eli oikeus osallisuuteen. Sopimuksen sateenvarjoartiklaksi kutsutaan veloitetta ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa. Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapselle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen kaikkien oikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Lapsen oikeuksien komitea valvoo yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Sopimusvaltioiden on viiden vuoden määräajoin raportoitava komitealle niistä lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista toimista, joilla yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on pantu täytäntöön.

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

Lapsen oikeuksien sopimukseen on tehty kolme valinnaista lisäpöytäkirjaa. Ensimmäinen lisäpöytäkirja koskee lasten osallistumista aseellisiin konflikteihin ja se on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa vuonna 2000, jonka jälkeen vuonna 2002 sopimus tuli kansallisesti voimaan. Toinen lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirja koskee lapsikauppaa ja lasten hyväksikäyttöä prostituutiossa ja pornografiassa. Suomessa laki lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tuli voimaan 1.7.2012. Kolmas valinnainen lisäpöytäkirja koskien valitusoikeutta hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2011. Kun lisäpöytäkirja otetaan käyttöön, se tuo yksittäisille lapsille ja lapsiryhmille mahdollisuuden valittaa oikeuksiensa loukkaamisesta suoraan YK:n lapsen oikeuksien komitealle, joka valvoo sopimuksen toteuttamista. Uuden lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Tämän tekee mahdolliseksi se, että so-

pimuksen perinteiseen valvontaprosessiin, eli viiden vuoden välein tapahtuvaan sopimusvaltioiden määräaikaisraportointiin, on nyt lisätty valitusmekanismi.

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

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

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

### *Pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus*

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

Sosiaalipalvelusopimus laajentaa Pohjoismaiden kansalaisten kielellisiä oikeuksia. Sopimuksen 5 artiklan mukaan Pohjoismaan kansalaisella, joka kirjallisesti kääntyy toisen Pohjoismaan viranomaisen puoleen yksittäisessä sosiaalipalvelua ja muuta sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, on oikeus käyttää tanskan, suomen, islannin, norjan tai ruotsin kieltä. Viranomaisen on tällöin huolehdittava siitä, että asianomainen saa tarvittaessa hänen tarvitsemansa tulkkauksen- ja käännösavun näillä kielillä. Tilanteissa, joissa kielellä on suuri merkitys palvelun tai etuuden tarkoituksen saavuttamiseksi, toimielimen tulee, mikäli mahdollista, käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä.

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

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

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

### 2.2.2 Ruotsi

Sosiaalihuollon järjestämisessä perussäädökset ovat Ruotsin sosiaalipalvelulaki (Socialtjänstlag 2001:453) ja sosiaalipalveluasetus (Socialtjänstförordning 2001:937). Sosiaalipalvelulain 2 luvun mukaisesti sosiaalipalvelujen järjestäminen on kuntien tehtävä. Lain 2 a luvussa on määräyksiä kuntien välisestä työn jaosta. Kunnat (kuntien määrä on 290) vastaavat sosiaalipalveluista kuten kotipalveluista, kotisairaanhoidosta sekä vanhusten ja vammaisten palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Palvelut rahoitetaan lähes täysin verovaroin. Sosiaalipalvelulain mukaisiin palveluihin oikeutetut laissa erikseen mainitut erityisryhmät ovat lapset ja nuoret, vanhukset, henkilöt joilla on psyykkisiä tai fyysisiä toimintarajoitteita, päihteidenkäyttäjät, omaishoitajat ja väkivallan uhrin.

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

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



### 2.2.3 Tanska

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

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

Vuoden 2007 alusta lähtien kunnat ovat vastanneet kaikkien sosiaalihuollon avopalvelujen rahoituksesta, ylläpidosta ja viranomaistoimista tarkoituksena sekä turvata selkeä vastuunjako että varmistaa sosiaalisten vastuiden ratkaiseminen lähellä kansalaisia. Pääperiaatteena on, että kunnat itse päättävät minkälaisia sosiaalipalveluja ne asukkaalleen tarjoavat. Alueet vastaavat sosiaalihuollon laitoshoidosta, ellei vastuun siirtämisestä kunnalle ole erikseen sovittu. Kunnat voivat sopia siitä, että ne ottavat hoitaakseen alueen järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Sosiaalisista ongelmista kärsiville lapsille ja nuorille tarkoitettut sosiaalihuollon laitokset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti sijaintikunnan vastuulla. Kuntien mahdollisuuksia perustaa palvelukeskuksia on edistetty, jotta kuntalaisilla olisi yksi ainoa paikka, johon ottaa yhteyttä huolimatta siitä, millä viranomaisella on lopullinen vastuu kulloisestakin asiasta.

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

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

#### 2.2.4 Iso-Britannia

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

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

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

Ison-Britannian nykyhallitus on ajanut voimakkaasti ns. Big Society -idea, jonka tarkoituksena on aktivoida niin kunnat kuin kuntalaisetkin toimivien yhteisöjen ja yhteiskunnan rakentamiseen. Sosiaali- ja terveystaloudet ovat suurien säästöpainojen alla ja

palvelujen uudelleenorganisoinnin tarkoituksena on ollut palveluiden tehostaminen ja kustannussäästöt sekä kannustaa ihmisiä ottamaan vastuuta itsestään ja läheisistään. Sosiaali- ja terveyshuollon lainsäädännön uudistaminen ja palvelujen uudelleenorganisointi on herättänyt paljon kritiikkiä sekä kansalaisten, etujärjestöjen ja poliitikkojen keskuudessa. Healthwatch England on julkaissut keväällä 2013 raportin, jossa tuodaan esiin ihmisten kokemuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Lähes 70 % ihmisistä kokee, että he eivät tiedä riittävästi tapahtuneista muutoksista eikä siitä, miten ne vaikuttavat heihin. 94 % ihmisistä ovat sitä mieltä, että NHS:n ja sosiaalihuollon palveluiden pitäisi parantua ja 9 ihmistä 10:stä ajattelee, että terveyspalvelujärjestelmän on muututtava.

### 2.2.5 Hollanti

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

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

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

Ihmisryhmät, jotka voivat saada tukea WMO-lain perusteella ovat mm. vanhukset, vammaiset ja psyykkisiä ongelmia sairastavat. Apu voi olla esimerkiksi kotiapua, kodin muutostöitä, kuljetuspalveluita ja apua lasten kasvatuksessa. Lain perusteella tulee tarjota myös tukea vapaaehtoisille ja omaisistaan huolehtiville henkilöille, hätämajoitusta kodittomille ja väkivallan uhreiksi joutuneille naisille sekä pitää yllä yhteisöllisiä kokoontumispaikkoja. Sosiaalihuollon perustana ovat asiakaskohtaiset budjetit, asiakkaan kykyjen tunnistaminen ja aktiivinen palveluntarjonta.

Hollannissa on jo vuodesta 1996 ollut käytössä henkilökohtainen budjetointi (*persoonsgebonden budget, PGB*). Henkilökohtainen budjetointi on käytössä myös osin Wmo-lailla säädeltyjen palvelujen toteuttamisessa. Henkilökohtaista budjetointia voi käyttää mm. henkilökohtaisen avun, sopeutumisvalmennuksen ja lyhytaikaisen laitoshoidon järjestämiseen. Henkilökohtainen budjetti on tarkoitettu ensisijaisesti henkilöille, joilla on fyysinen tai psyykkinen sairaus.

Hollantilaisen sosiaalipolitiikan muutos on korostanut hoiva- ja tukijärjestelmien tekemistä läpinäkyvimmiksi kansalaisille, palveluiden saantia yhdestä toimipaikasta ja hoivasta riippuvaisten (vanhusten ja vammaisten) kotihoidon suosimista. WMO:n siirtäessä ihmisille vastuuta itsestään ja läheisistään, tutkimusten mukaan maksutta läheisiään hoitavien henkilöiden määrä on noussut samalla kuin heidän mielipiteensä mukaan ostopalveluiden laatu on huonontunut. Lain ensisijaisena tavoitteena ollut kansalaisyhteiskunnan aktivoiminen kantamaan vastuuta itsestään ja läheisistään ei ole toivottavissa määrin onnistunut. Lain tavoitteiden arvioinnissa on käynyt ilmi, että lailla on ollut myös epätoivottuja vaikutuksia. Esimerkiksi sen sijaan, että mielenterveysongelmaiset olisivat aktivoituneet enemmän yhteiskuntaan, heidän syrjäytymisensä on lisääntynyt.

### **2.3 Nykytilan arviointi**

#### **2.3.1 Sosiaalihuollon muuttunut toimintaympäristö**

Iso osa sosiaalihuollon haasteista liittyy ihmisiä kuormittavien elämäntilanteiden moninaistumiseen. Sosiaaliset ongelmat ovat yhteiskunnallisen muutoksen mukana muuttuneet ja osittain väestöryhmittäin kärjistyneet. Keskeisimmät ongelmat yksilötasolla liittyvät syrjäytymisen uhkiin, toimeentulo-ongelmiin, lapsiperheiden ongelmiin sekä mielenterveys- ja päihdeongelmiin samoin kuin työttömyyteen, jossa erityisesti nuorisotyöttömyys on huolestuttavalla tavalla kasvanut. Sosiaalihuollolla on oma tärkeä roolinsa kaikkien elämänalueiden ongelmien ehkäisyssä ja ratkaisemisessa yhteistyössä toimijoiden kanssa. Yhteiskunnan tasolla sosiaalihuollon haasteena ovat sosiaalihuollon kustannukset ja siihen liittyen arviointi, miten, millä perusteilla ja mille asiakasryhmille palveluja järjestetään.

Sosiaalihuollon toimivuutta on syytä arvioida ihmisten tarpeista käsin. Ihmisten arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia; ne kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa ja voivat pahimmillaan siirtyä sukupolvelta toiselle. Sosiaalihuollon asiakkuudet ovatkin yhä useammin niin sanottuja moniasiakkuuksia, joissa auttamisen kokonaisuus ja vastuunotto usein hajautuu. Hajautuminen johtuu sekä lainsäädännön hajanaisuudesta että palvelujen järjestämistavasta. Tällaisissa tilanteissa sekä asiakkaan että viranomaisten on hankalaa hahmottaa, kuka on ja onko kukaan pääasiallisesti vastuus-

sa asiakkaan palveluista. Samaan aikaan kun palvelut ovat hajautuneet, niin tarve ihmisten osallisuuden vahvistamiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen on kasvanut.

Sosiaalihuollon haasteet liittyvät laajemmin yhteiskunnallisiin haasteisiin palvelujen järjestämisessä sekä valtion ja kuntien talouteen. Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta todetaan Suomen kokonaistuotannon jääneen vuonna 2012 noin 5 prosenttia matalammaksi kuin vuonna 2007, mikä on aiheuttanut korkeaa työttömyyttä sekä valtion ja kuntien runsasta alijäämää. Jo ennen talouskasvun heikentymistä Suomen julkisessa taloudessa oli kestävyysvaje. Toisin sanoen normaalinkaan talous- ja työllisyyskehityksen oloissa julkisen talouden tulot eivät riitä ilman korvaavia toimia rahoittamaan nykyperustein määräytyvät, väestön ikärakenteen muutoksen myötä nopeasti kasvavat julkiset menot siten, että julkisen talouden velkaantuminen pysyisi hallinnassa. Rakennemuutoksilla pyritään poistamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ja siten turvaamaan julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus. Keinoina on saada työllisyys, talouskasvu ja julkisten palvelujen tuottavuus nousuun.

#### *Yhteiskunnalliset muutokset*

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

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

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

Köyhyyteen linkittyä työ tai sen puute, jonka suhdanteet kuvastavat yhteiskunnan tilaa. Työelämän muutokset vaikuttavat välittömästi ja välillisesti sosiaalihuollon palve-

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

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

Kolmas iso yhteiskunnallinen muutos on Suomen kulttuurinen ja etninen moninaistuminen, mikä asettaa vaatimuksia sosiaalihuollon toteuttamiselle. Suomessa on kansallisia kieli- ja kulttuurivähemmistöjä, joiden oikeudet ja erityiset tarpeet on huomioitava perustuslain mukaisesti sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Näitä vähemmistöjä ovat ruotsinkieliset, saamelaiset ja romanit sekä henkilöt, jotka viittomakielisyyden tai vammaisuuden vuoksi tarvitsevat tulkitsemis- ja käännösapua. Suomen väestöstä noin 5,5 prosenttia eli noin 280 000 henkilöä puhuu äidinkielenään ruotsia ja heidän kielelliset oikeutensa on turvattu perustuslaissa ja yksityiskohtaisemmin säänneltynä sosiaalihuoltolaissa. Saamelaiset ovat alkuperäiskansoihin kuuluva vähemmistöryhmä, jolla on oma kieli, tapaperinne ja kulttuuri. Suomessa tällä hetkellä noin 10 000 saamelaista, jotka puhuvat kolmea eri saamen kieltä (pohjois-saame, inarin saame ja koltan saame). Viittomakielisiä ja vammaisuuden vuoksi muuten tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevia on maassamme arviolta noin 14 000 - 15 000 henkilöä. Perustuslain 17 § sisältää valtuutukset säätää lailla saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa sekä viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja

käännösapua tarvitsevien oikeuksien laintasoisesta turvaamisesta. Romanit ovat perustuslaissa mainittu etninen vähemmistöryhmä ja heitä on Suomessa arviolta noin 10 000–12 000.

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

Maahanmuuttajat yleensä, mutta erityisesti pakolaisina Suomeen tulleet henkilöt, ovat Suomessa asumisensa alkuvaiheessa monipuolista tukea tarvitseva asiakasryhmä. Maahanmuuttajien moninaiset taustat sekä erityisesti kieleen ja kulttuuriin liittyvät tekijät asettavat haasteita sosiaali- ja terveystalouden toteuttamiselle. Suomen lainsäädännön mukaan täällä asuvilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa iästä, etnisestä tai kansallisesta alkuperästä, uskonnosta tai kielestä riippumatta ja siitä syystä sosiaalihuollon kehittämisessä tulee riittävästi huomioida maahanmuuttajien erityistarpeet.

#### *Sosiaalihuollon toteuttamisessa huomioitavat asiat*

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

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

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

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

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

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

### 2.3.2 Sosiaalipalvelujen toimivuus väestön näkökulmasta

Tyytyväisyyttä sosiaalihuoltoon ja sosiaalipalveluihin on tutkittu eri näkökulmista viime vuosikymmenien aikana. Mielipidetutkimusta hyvinvointivaltioon liittyvistä



asenteista on tehty Suomessa 1980-luvun lopulta lähtien, mutta tutkimus on harvoin sisältänyt kysymyksiä yksittäisistä sosiaalipalveluista. 1980-luvulla tutkimusmielenkiinto kansalaisten ja asiakkaiden mielipiteisiin painottui legitimizeettiin ja hyvinvointivaltion kriisiin ja siten järjestelmätasoisin kysymyksiin. Tutkimuksellinen painopiste siirtyi 1990-luvulla asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden oikeuksiin.

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

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

Tutkimuksen mukaan sosiaalipalvelujen toimivuutta kohtaan oltiin sitä kriittisempiä, mitä iäkkäämmästä vastaajasta oli kyse. Alle 25-vuotiaista 76 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat hyvin, kun 65 vuotta täyttäneistä tätä mieltä oli enää runsaat puolet. Lisäksi, mitä koulutetumpi ja korkeampaan tuloluokkaan vastaaja kuului, sitä positiivisemmin hän suhtautui sosiaalipalvelujen toimivuuteen. Yksinhuoltajista lähes kolmasosa oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat meillä hyvin. Huonon elämän laadun ja terveydentilan omaavat suhtautuivat myös kriittisesti palvelujen toimivuuteen, sillä ainoastaan runsaat puolet heistä katsoi olevansa täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalvelut toimivat hyvin. Asuinpaikan mukaan tarkasteltuna mitä maaseutumaisimmissa oloissa vastaaja asui, sitä tyytyväisempi hän oli palvelujen toimivuuteen. Väestöstä 75 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että sosiaalipalveluilla lisätään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

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

### 2.3.3 Sosiaalihuoltolain toimivuus

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

Ensisijaiseksi yleislaiksi tarkoitettu sosiaalihuoltolaki on aikojen saatossa tyhjentynyt ja eri ryhmien palvelut siirtyneet eritasoiseen erityissääntelyyn. Sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja voitaisiin sisältönäkökohdista järjestää laajemminkin, mutta sosiaalihuoltolain palvelut eivät ole kuitenkaan kehittyneet sellaisiksi, että ne useinkaan soveltuisivat erityisryhmille. Lisäksi säännösten erot yleisen ja erityisen järjestämisvelvollisuuden osalta sekä asiakasmaksulainsäädännön sääntely ovat johtaneet siihen, että palveluita järjestetään erityislainsäädännön nojalla.

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

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

Palvelujen järjestäminen erityislakien perusteella on myös herättänyt kysymyksen siitä, ovatko kaikki palveluntarvitsijat perustellusti erityislaeissa määriteltyjen palvelujen tarpeessa vai voitaisiinko heitä auttaa sosiaalihuollon yleislaissa määriteltyin palveluin. Esimerkiksi sekä lastensuojelun että vammais- ja kehitysvammalainsäädännön piirissä on arvioitu olevan runsaasti asiakkaita, joiden palveluntarpeen voidaan katsoa olevan sellainen, johon vastaamiseen ei välttämättä vaadita erityislakia vaan heitä kyettäisiin parhaiten auttamaan yleisin palvelumuodoin. Yhtä lailla usean eri lain soveltaminen on muodostanut niin sanotun väliinpuotoajien ryhmän, jotka eivät pääse erityislainsäädännön piiriin eikä heille myöskään myönnetä palveluja sosiaalihuollon yleislainsäädännön mukaisesti.

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

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

#### 2.3.4 Sosiaalihuollon henkilöstövoimavarat

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollossa työskenteli yhteensä 124 400 työntekijää vuonna 2012(THL 23/2013). Työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden vaikutus sosiaalihuollon henkilöstön määrään on toistaiseksi vähäinen. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalialan henkilöstön kokonaismäärä on kasvanut 17,8 prosenttia aikavälillä 1990–2012. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon henkilöstön määrällinen kasvu on ol-

lut maltillista vuoteen 2010. Aikavälillä 1990 -2010 sosiaalihuollon henkilöstömäärän kasvu on ollut 10 prosenttia. Vuodesta 2010 alkaen henkilöstön määrän kasvu on ollut 7,1 %, ja syynä näyttäisi olevan asiakasmäärän kasvu vanhusten palveluissa ja lastensuojelussa. Päivähoidon siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuoden 2013 alussa vähensi sosiaalihuollon henkilöstön määrää. Lasten päivähoidon piirissä toimi kunnissa 55 500 henkilöä vuonna 2012. Yksityisten sosiaalipalvelujen henkilöstömäärästä oleva uusin tieto on vuodelta 2010, jolloin sosiaalialalla työskenteli yhteensä 157 500 henkilöä.

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

Yksityisissä sosiaalipalveluissa yleisin toimiala oli palvelutalot ja ryhmäkodit. Muina toimialoina olivat lasten päivähoito, kotipalvelut, sekä lasten ja nuorten laitos- ja perhehoito. Lisäksi yksityiset palveluntuottajat tuottivat muun muassa päihdehuollon sekä ikääntyneiden ja vammaisten laitoshoidoa. Suurin osa yksityisistä toimipaikoista myi palveluja kunnille joko ostopalvelusopimusten perusteella tai maksusitoumuksilla. Lähies puolet yksityisistä toimipaikoista oli Etelä- ja Länsi-Suomessa. (THL, tilastollinen vuosikirja 2012)

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

Lukumääräisesti eniten työvoimavajetta oli sosiaalipalveluissa työskentelevien lähihoitajien/ lastenhoitajien/ kodinhoitajien/kehitysvammahoitajien tms. ammattiryhmässä (1 076 henkilöä, vaje 3,2 %). Suhteellisesti eniten työvoimavajetta oli sosiaalityöntekijöiden / erityissosiaalityöntekijöiden, koulukuraattorien, puheterapeuttien sekä

psykologien ammattiryhmissä. Sosiaalityöntekijöiden viroista oli kokonaan hoitamatta 8,0 prosenttia ja 6 prosenttia sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista ei täyttänyt kelpoisuusvaatimusta. Määräaikaisesti sosiaalityöntekijän tehtäviä kunnissa hoitavien henkilöiden koulutus vaihtelee, mutta vuonna 2012 useimmiten suoritettu tutkinto oli sosiaalialan ammattikorkeakoulututkinto tai sitä edeltänyt opistoasteinen tutkinto.

Kuntien työvoimatarpeeseen vaikuttaa merkittävästi nykyisten henkilöstövajeiden ohella henkilöstön siirtyminen pois työelämästä vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle. Kuntien eläkevakuutukselta saatujen tietojen perusteella kunta-alan koko sosiaalialan henkilöstön eläkepoistuma vuoteen 2030 mennessä on 54,8 prosenttia. Keskeisistä ammattiryhmistä vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle on siirtymässä vuoteen 2030 mennessä 54,1 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 50,0 prosenttia sosiaaliohjaajista ja 56,5 prosenttia lähihoitajista ja vastaavista sekä kodinhoitajista ja kotiavustajista 75,7 %. Mikäli kuntien sosiaalialan henkilöstön poistuma vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle tapahtuu edellä esitettyjen ennusteiden mukaisesti, niin sosiaalialan henkilöstö vähenee vuodesta 2012 vuoteen 2030 yhteensä 54,8 prosentilla eli lähes 53 400 henkilöllä. (Kunta-alan eläkepoistumaennuste 2012-2030. Keva, 2012)

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

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

### 2.3.5 Sosiaalihuolto ja talous

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

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

#### *Kuntien sosiaalihuollon kustannukset*

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset olivat yhteensä 20,5 miljardia euroa vuonna 2010. Kun siitä vähennetään asiakasmaksut, olivat sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset 19,0 miljardia euroa. Kustannukset vaihtelevat paljon kunnittain, sillä nettokustannukset olivat korkeimmillaan noin 4 000 euroa ja pienimmillään noin 300 euroa asukasta kohti.

Sosiaalitoimen käyttökustannukset olivat noin 9,7 miljardia euroa, mikä on lähes puolet sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista ja 24 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien kaikista kustannuksista. Noin neljäsosa sosiaalitoimen kustannuksista kului lasten päivähoitoon ja vajaa puolet vanhusten ja vammaisten palveluihin. Lastensuojelun sijaishuoltoon ja muihin lasten ja perheiden palveluihin käytettiin 10 prosenttia ja toimeentulotukeen seitsemän prosenttia.

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

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

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

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

Yksityisen sosiaalipalvelutuotannon kustannukset olivat 2,6 miljardia euroa vuonna 2009. Siitä 70 prosenttia oli sosiaalihuollon laitospalveluja ja 30 prosenttia sosiaalihuollon avopalveluja. Yksityisten palvelujen tuottajien osuus kustannuksista oli lastensuojelun laitos- ja perhehoidon sekä muiden lasten ja perheiden palveluista 44 prosenttia, päihdehuollosta 41 prosenttia ja vanhusten ja vammaisten palveluista lukuun ottamatta laitoshoidon 34 prosenttia vuonna 2010. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta, toteuttamisesta ja valvonnasta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa.

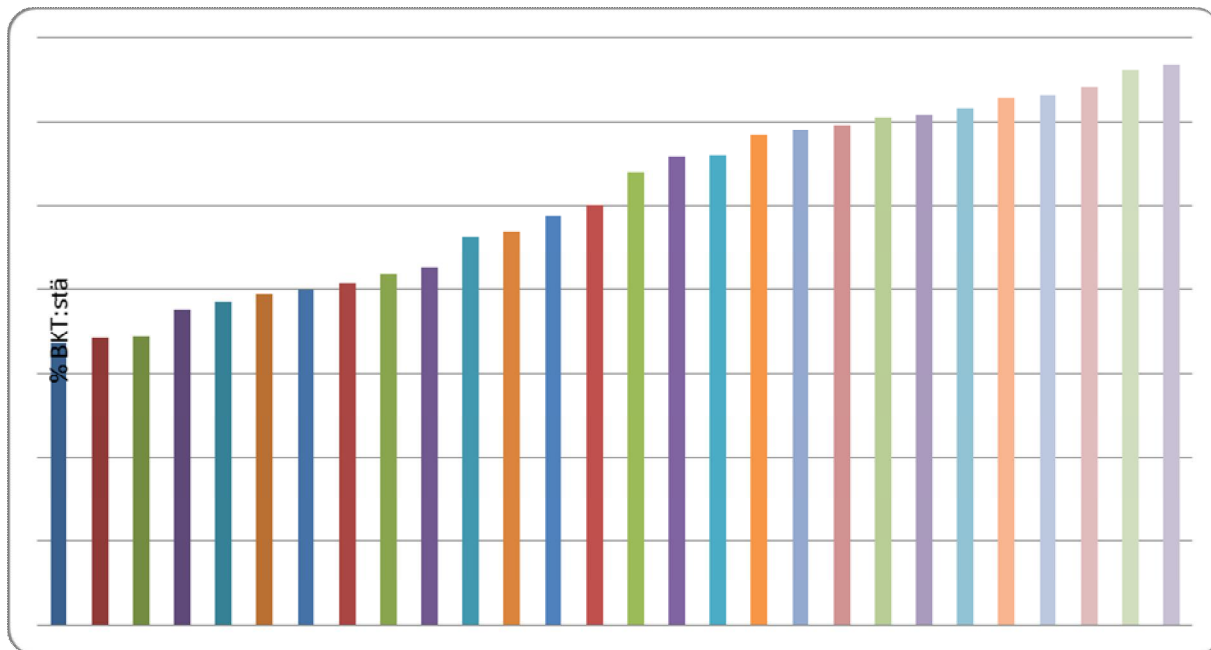
Kunnat ostavat yli puolet järjestämistään ensi- ja turvakotipalveluista, mielenterveysongelmaisten ja ikääntyneiden asumispalveluista, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta sekä päihdehuollon laitoshoidosta ja asumispalveluista yksityisiltä palveluntuottajilta. Sen sijaan lasten päiväkotihoidosta,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

#### *Sosiaaliturvan menot Suomessa ja muissa EU-maissa*

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

Lamavuosina bruttokansantuoteosuus nousi, kun talouskasvu hiipui ja sosiaalimenot kasvoivat. Hyvän talouskasvun aikana tilanne on päinvastainen.

Kuvio 1. Sosiaalimenot suhteessa BKT:hen EU-maissa 2009, %



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

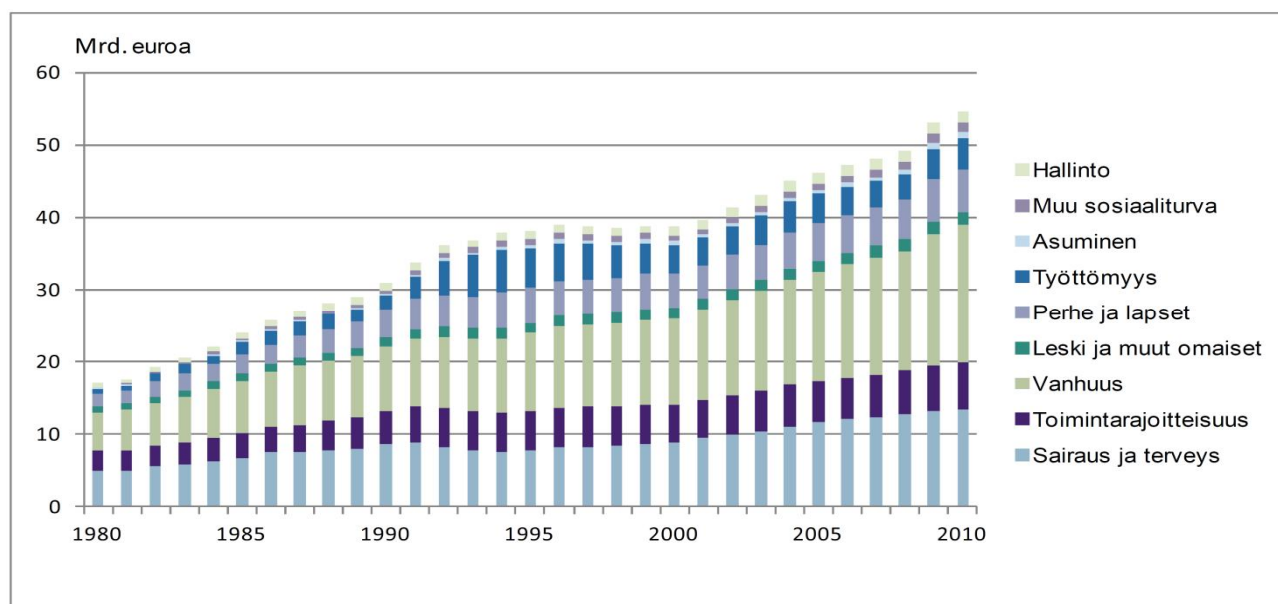
### *Sosiaalimenojen rakenne*

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



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

Kuvio 2. Sosiaalimenot vuosina 1980–2010 vuoden 2010 hinnoin, mrd. €



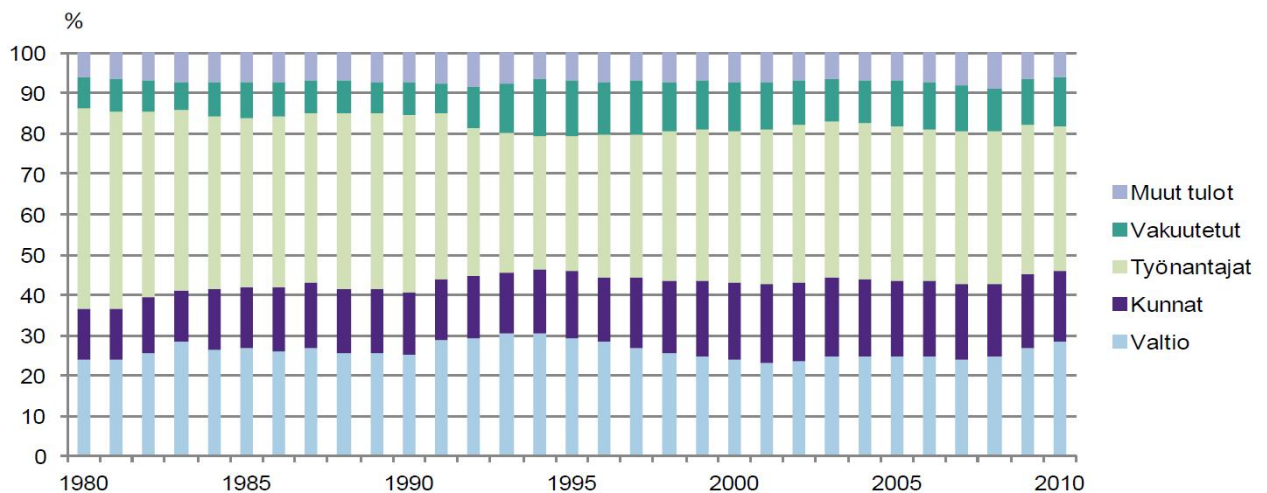
### *Sosiaalimenojen rahoitus*

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

Vuonna 2010 sosiaalimenojen suurin rahoittaja oli työnantajat, joiden osuus rahoituksesta oli 35,8 prosenttia. Valtion verorahoituksella katettiin 28,4 prosenttia ja kuntien

verorahoituksella 17,7 prosenttia sosiaalimenoista. Vakuutettujen osuus sosiaalimenojen rahoituksesta oli 12,1 prosenttia. Muiden tulojen osuus oli 6,0 prosenttia.

Kuvio 3. Sosiaalimenojen rahoitus vuosina 1980–2010, %



### *Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä*

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut sosiaalimenojen kehitystä vuoteen 2060 asti. Menojen pitkän aikavälin muutoksiin vaikuttavat muun muassa väestö- ja työllisyyskehitys, etuuskien kehitys (esim. indeksointi) ja palvelujen tuotantokustannusten kehitys. Suurin kasvu tapahtuu eläkemenoissa, mutta myös terveys- ja sosiaalipalvelujen menot kasvavat huomattavasti. Työllisyysasteen oletetaan nousevan, mikä pienentää työttömyysturvan ja joidenkin perusturvaetuuksien kuten toimeentulotuen menoja.

Sosiaali- ja terveyspalveluista menot nousevat eniten vanhusten hoito- ja hoivapalveluissa. Vanhainkotihoidon ja palveluasumisen menot nousevat kaikista sosiaalimenoista suhteellisesti eniten. Myös kotipalvelun ja omaishoidon tuen menot sekä terveyspalvelujen ja lääkehuollon menot kasvavat vanhusten määrän myötä. Menojen kehitykseen vaikuttavat muun muassa väestön terveyden ja toimintakyvyn muutokset sekä palvelurakenteen muuttuminen eli esimerkiksi laitoshoidon vähentäminen vanhusten ja vammaisten palveluissa.

Uusimman väestöennusteen mukaan syntyvien lasten määrä pysyy lähes ennallaan, joten lasten päivähoitopalvelujen määrässä ei ole odotettavissa suurta muutosta. Menojen bruttokansantuoteosuus nousee kuitenkin hiukan, jos hoidon kustannukset nousevat samaan tahtiin kuin palkat.

Taulukko 2. Sosiaalimenojen bkt-osuus 2008 sekä muutos suhteessa vuoden 2008 tilanteeseen (prosenttiyksikköä)

	2008	2020	2040	2060
Työeläkkeet	9,2	+ 3,7	+ 3,5	+ 3,3
Kansaneläkkeet	1,7	0,0	- 0,1	- 0,3
Sairausvakuutus	1,5	+ 0,7	+ 0,8	+ 0,8
Työttömyysturva	1,4	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1
Kuntien sosiaalipalvelut	3,3	+ 0,6	+ 1,7	+ 2,2
Kuntien terveystalut	4,3	+ 0,7	+ 1,6	+ 2,0
Muu sosiaaliturva	5,0	- 0,1	- 0,3	- 0,5
Sosiaaliturva yhteensä	26,3	+ 5,6	+ 7,2	+ 7,6

Lähde: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön laskelmat 2011

Suomen julkiset menot ovat lähes sata miljardia euroa ja niiden rahoittamiseksi valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot keräävät veroja ja veroluonteisia maksuja, jotka vastaavat 43 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisista menoista yli puolet menee sosiaali- ja terveystaluihin eli sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveystalujen rahoittamiseen. Kaksi kolmasosa sosiaali- ja terveystalmenoista on tulonsiirtoja.

Suomen sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteesta on alle vanhojen EU 15 - maiden keskitason. Jos tarkastellaan niin sanottuja nettososiaalimenoja, eli huomioidaan myös verohelpotukset ja yksityiset sosiaalimenot, niin Suomen sosiaali- ja terveystalmenojen bruttokansantuoteosuus laskee alle OECD-maiden keskiarvon.

Sosiaali- ja terveystalmenojen osuuden kansantuotteesta ennakoitaan pitkän aikavälin ennusteissa nousevan useita prosenttiyksiköitä väestön ikääntymisen seurauksena. Valtaosan eli 80 prosenttia menojen kasvusta ennustetaan kohdistuvan työeläkemenoihin, loput 20 prosenttia sosiaali- ja terveystalpalveluihin. Sosiaalimenojen ennusteet ovat kuitenkin hyvin herkkiä ennusteiden taustalla olevien työllisyyttä, väestökehitystä tai palvelujen tarvetta koskevien oletusten suhteen (ks. myös Kiander 2010). Tätä herkkyyttä on joskus pidetty mallien heikkoutena, vaikka se on itse asiassa niiden vahvuus. Ennusteiden herkkyyksianalyysillä voidaan hahmottaa, mihin voidaan ja kannattaa panostaa tänä päivänä, jotta tulevaisuuden kehitys suuntautuu halutulle uralle. Ennusteiden herkkyyksianalyysi osoittaa, että poliittisilla valinnoilla on monia keinoja pitää sosiaalimenojen kasvu kohtuullisena väestön ikääntyessä. Työllisyysasteen nostaminen työuria pidentämällä on yksi keino, mutta sama tulos voidaan saavuttaa myös perhepolitiikan keinoin tai ikääntyneiden toimintakyvyn parantamisella. Sosiaalipoliit-

tiset panostukset Sosiaalipoliittiset panostukset tulisikin nähdä myös investointeina, jotka pitkällä aikavälillä tuovat yhteiskunnalle säästöjä (vrt. Fouarge 2003).

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

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

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

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

Sosiaalipalvelujen merkittävydestä huolimatta sosiaalihuollon uudistamisessa tulisi nähdä niitä laajemmasta näkökulmasta ihmisten arjesta nousevat moninaiset tarpeet tukeen ja hoivaan. Nämä eivät välttämättä jäsenny viranomaisten työnjaon ja yhteistyön mukaan. Viime vuosina sosiaalihuollon laajemmat, perhettä, lähiyhteisöä ja koko yhteiskuntaa sitovat merkitykset ovat vain kasvaneet. Hyvin toimiessaan sosiaalihuolto lisää yksilön ja perheiden elämän ennustettavuutta ja turvallisuutta sekä avartaa heidän toimintamahdollisuuksiaan. Väestötasolla sosiaalihuolto tasaa hyvinvointieroja ja luo osaltaan vakaata sosiaalista pohjaa yhteiskunnan muillekin toiminnoille.

Perustuslain 19.3 § edellyttää julkisen vallan järjestävän riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen riittävyttä on perustuslakia säädettäessä luonnehdittu ilmaisulla, jonka mukaan palvelujen tulee taata edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena

jäsenenä. Lasten osalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa on lisäksi säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapselle hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimiminen edellyttää yleisesti perusoikeuksien toteuttamista ja erityisesti palveluja, jotka luovat edellytykset riittävän tasoiselle aineelliselle, henkille ja sosiaaliselle toiminnalle. Palvelutuotannosta päätettäessä onkin aina pohdittava myös sitä, miten *hyvinvointipalvelut osaltaan rakentavat yhteiskunnan täysivaltaista jäsenyyttä ja osallisuutta*. Julkisen vallan tulee toimia aktiivisesti toteuttaakseen perusoikeuksia ja suojatakseen yksilöitä oikeuksien loukkauksilta.

### 3.2 Esityksen tavoitteet

Sosiaalihuoltolakityöryhmä esitti väliraportissaan periaatteet ja keskeiset linjaukset, joiden tarkoituksena on ollut ohjata uudistuksen arvopohjaa ja lainsäädäntötyötä. Työryhmän esittämät linjaukset saivat lausuntokierroksella erittäin myönteisen palautteen. Lainvalmistelua onkin pitkälti jatkettu näiden periaatteiden ja linjausten pohjalta. Tavoitteena on vahvistaa sosiaalihuollon yleislain asemaa, edistää sosiaalihuollon yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta, siirtää sosiaalihuollon painopistettä korjaavista toimista hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen, vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta asiakkaan tarpeisiin vastaamisessa sekä turvata tuen saantia ihmisten omissa arkiympäristöissä. Lisäksi tavoitteena on määritellä sosiaalihuollon tehtäväkenttää sekä vahvistaa ja edistää monialaista yhteistyötä ja sen myötä turvata sosiaalihuollon toimintaedellytyksiä sen vastuulle ja osaamiseen kuuluvissa asioissa.

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

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaista oikeutta riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin asiakaslähtöisellä lainsäädännöllä. Nykyinen sosiaalihuoltolaki on ajan kuluessa siten tyhjentynyt, että sillä turvataan enää lähtökohtaisesti iäkkäiden henkilöiden palvelujen järjestämistä. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on myös perinteisesti ollut järjestelmäkeskeistä. Uudistamisen lähtökohtana on yksilö ja perhe omine tarpeineen. Tavoitteena on tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa ja omassa palveluprosessissaan sekä tarkastella palvelukokonaisuuden muodostumista asiakkaan tarpeista käsin. Sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omissa arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa laitoksissa asumisen ja huostaanotto-

jen minimoimista ja avohuollon tehokasta kehittämistä. Sosiaalipalvelujen on tuettava ihmisten arjen sujumista, mikä merkitsee erityisesti kotiin annettavien palvelujen arvon ymmärtämistä.

Sosiaalihuollolla on oma rajattu roolinsa yhteiskunnassa, mikä edellyttää siltä vahvaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa ja sosiaalihuollon osaamisen vahvistamista muilla sektoreilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ollaan parhaillaan kehittämässä ja vahvistamassa. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen valmistelussa tulee arvioida terveydenhuollon rajapintoja ja huomioida se keskeisenä yhteistyökumppanina. Vahvaa yhteistyötä edellytetään kuitenkin toimista ja asiakkaiden tarpeista riippuen yhtäläillä myös esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen, työ- ja elinkeinohallinnon ja asuntotoimen kanssa. Yhteisiä toiminta-alueita tulee vahvistaa, turhia raja-aitoja poistaa ja luoda asiakkaan kannalta joustavasti toimivia palvelukokonaisuuksia.

### 3.3 Toteuttamisvaihtoehdot

#### *Työryhmän esitys*

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

Sosiaalipalvelut ja muut sosiaalihuollon tukitoimet määriteltiin työryhmän esityksessä siten, että ne tukisivat palvelukokonaisuuksien räätälöintiä asiakkaan tarpeista lähtien, turvaisivat riittävästi kuntien toimintavapautta kuntalaisten tuen tarpeisiin vastaamisessa ja mahdollistaisivat sosiaalihuoltoon uudenlaisia toimintatapoja ja ratkaisuja tulevaisuudessa. Sen sijaan, että laissa olisi säädetty yksityiskohtaisesti palvelumuodoista, joilla kyseisiä palveluja tulisi järjestää, säännökset muotoiltiin joustavammin erilai-

sia toimia yhteiskunnan muuttuessa mahdollistaviksi toiminnan tavoitetta tukeviksi säännöksiksi.

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

#### *Jatkovalmistelu*

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

Asiakaslähtöisyyden turvaamiseksi laissa esitetään määriteltäväksi koko sosiaalihuoltoa koskeva asiakkaat huomioiva asiakasprosessi. Tämän lisäksi valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota asiakkaan kohtelua koskeviin säännöksiin. Jotta asiakasprosessi toimisi asiakkaan edun mukaisesti, on olennaisen tärkeää, että asiakkaan kohtelua ja sosiaalihuollon laatua koskevia säännöksiä noudatetaan. Esillä on ollut kolme vaihtoehtoista mallia lainsäädännön uudistamiseksi:

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

Lausuntopyynnön liitteenä on 3. vaihtoehtoon mukainen esitys. Se mahdollistaisi myöhemmin nyt hajallaan olevien tietosuojasäännösten kokoamisen samaan lakiin siten

kuin luonnoksessa hallituksen laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista on tarkemmin selostettu. Vaihtoehto 1 puolestaan mahdollistaisi jatkossa asiakaslain ja potilaslain yhdistämisen. Vaihtoehdossa 2 kaikki sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta olennaiset säännökset olisivat koottuina yhteen lakiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista lähtevät lausunnonle yhtä aikaa. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa siihen, minkä vaihtoehdon mukaisesti valmistelua tulisi jatkaa.

1. vaihtoehdossa sosiaalihuoltolakiluonnoksesta otettaisiin pois asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva luku 4 sekä asiakassuunnitelmaa (50 §), päätöksentekoa (51-52 §), asiakkuuden alkamista ja päättymistä (40 §) sekä sosiaaliasiamiestä (9 §), muistutusta (56 §) ja kantelua (57) koskevat säännökset.
2. vaihtoehdossa sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaista siirrettäisiin luvut 5 (Asiakkaan ja laillisen edustajan oikeus tietoihin) ja 6 (Salassapito, vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen) sekä niihin liittyvät säännökset luvusta 7 (Erinäiset säännökset) sosiaalihuoltolakiin.

### 3.4 Keskeiset ehdotukset

#### *Soveltamisala*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaalihuoltolaki. Lakia sovellettaisiin sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon.

#### *Asiakaskeskeisyyden vahvistaminen*

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

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



### *Sosiaalihuollon laadun ja asiakkaiden oikeusturvan parantaminen*

Rakenteellista sosiaalityötä hyödynnettäisiin entistä enemmän sosiaalisten ongelmien korjaamiseen ja ehkäisemiseen. Kunnan velvollisuutta järjestää asukkaille sosiaaliamiehen palveluja selkeytettäisiin ja laissa kiellettäisiin sosiaaliamieheen tehtävän vuoksi kohdistuvat vastatoimet.

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

Lakiesitykseen sisältyisivät asiakkaan kohtelua koskevat säännökset, joiden noudattamisella on asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys. Esitys sisältäisi ehdotuksen asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukemisesta tilanteissa, joissa asiakkaan tahdon selvittäminen ei onnistu lähiomaisen tuella.

Palvelujen laadun varmistamiseksi laissa säädettäisiin omavalvonnasta sekä sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvien ilmoitusvelvollisuudesta. Asiakas voisi tehdä muistutuksen ja kantelun paitsi saamastaan kohtelusta myös muusta sosiaalihuoltonsa laatuun liittyvästä asiasta. Muistutuksesta tulisi ensisijainen kanteluun nähden. Valvontaviranomainen voisi siirtää asian, jos se olisi tarkoituksenmukaista. Siirron yhteydessä viranomaisen voisi pyytää saada tiedoksi muistutuksen aiheuttamat toimenpiteet määräajassa siirron tekemisestä.

Asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pidennettäisiin 14 vuorokaudesta 30 päivään.

### *Rakennepoliittisen ohjelman toteuttaminen*

Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti esityksellä vähennettäisiin lakisääteisten suunnitelmien määrää ja väljennettäisiin kelpoisuusvaatimuksia. Erillisten suunnitelmien vähentämiseksi kunnan olisi laadittava sosiaalihuollon järjestämissuunnitelma, joka olisi sovitettava yhteen terveydenhuollon järjestämissuunnitelman kanssa. Asiakassuunnitelman tekeminen olisi pakollista vain, jos suunnitelman tekeminen olisi välttämätöntä asiakkaan terveyden, kehityksen tai välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Esityksellä lisättäisiin sosiaaliohjauksen ja sosiaalisen kuntoutuksen osuutta palvelujärjestelmässä ja täsmennettäisiin ne tehtävät, joissa olisi käytettävä sosiaalityöntekijää.

### *Palvelujen vahvistaminen*

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

Osa lastensuojelun avohuollon tukitoimista siirtyisi sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Näitä palveluja olisivat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä vertaisryhmätoiminta. Tavoitteena olisi madaltaa tuen hakemisen kynnyksiä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

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

### *Muutokset lastensuojeluun*

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

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

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

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

Myös tulli, rajavartiolaitos ja ulosottoviranomainen olisivat jatkossa velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen.

## 4 Esityksen vaikutukset

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

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

#### *Taustaa*

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset olivat vuonna 2012 (THL, Sotkanet) yhteensä 21,7 miljardia euroa. Maksutulot olivat 1,6 miljardia euroa vuonna 2012. Yli puolet (55,3 %) kuntien ja kuntayhtymien käyttökustannuksista oli sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksia ja runsas 20 % oli yksinomaan sosiaalitoimen käyttökustannuksia.

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimen käyttökustannukset olivat 10,9 miljardia euroa. Suurin osa sosiaalitoimen menoista oli vanhusten ja vammaisten palvelujen (5,1 miljardia euroa, 46,9 %) sekä lasten päivähoiton (3,0 miljardia euroa, 27,0 %) menoja. Päivähoito siirtyi vuoden 2013 alusta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alalle. Lastensuojelun laitos- ja perhehoidon menot olivat 716 miljoonaa euroa ja toimeentulotuki 703,3 miljoonaa euroa vuonna 2012. Eniten edellisestä vuodesta ovat kasvaneet lastensuojelun laitos- ja perhehoito-, muut lasten ja perheiden palveluista sekä muut vanhusten ja vammaisten palveluista johtuvat menot.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin vuoden 2010 alusta ja uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kokosi yhteen kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen, lisäsi poikkihallinnollisuutta ja korosti valtionosuuksien yleiskatteellisuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin. Kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koko valtakunnan tasolla. Vuonna 2013 valtionosuusprosentti on 30,96 %. Vuonna 2014 kunnan peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti on 29,57 %.

Määriteltäessä valtionosuuden laskennallista perustetta sosiaali- ja terveydenhuollon osalta määräytymisperusteita tähän asti olleet ovat kunnan asukasluku, ikärakenne, työttömyys, asukkaiden sairastavuus, vaikeasti vammaisten henkilöiden lukumäärä, lastensuojelun tarve, palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus työllisestä työvoimasta sekä syrjäisyys. Valtionosuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa.

#### *Uudistuksen kustannukset*

Sosiaalihuoltolain valmistelun tavoitteena on ollut hyvinvoinnin kokonaisvaltainen edistäminen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää palvelujen rakenteiden ja sisältöjen uudistamista. Lain soveltamisalan piiriin tulee siirtymään asiakkuuksia osin nykyisen erityislainsäädännön piiristä. Vanhuspalvelulaki tuli pääosin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. Osa vanhusten sosiaalipalveluista tulisi edelleen järjestettäväksi uuden sosiaalihuoltolain perusteella.

Uudistuksessa pääasiallinen kustannusten lisäys johtuu henkilöstön lisäämisestä. Henkilöstömäärän tarve kasvaa erityisesti perheitä tukevien palvelujen sekä nuorisopalvelutakuuseen sisältyvän sosiaalisen kuntoutuksen lisääntymisen vuoksi.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Laskelmien mukaan sosiaalihuoltolain toimeenpano edellyttää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön määrän lisäämistä noin **720** työntekijällä. Uusista lisäyksistä 15 prosenttia olisi sosiaalityöntekijöitä, 49 prosenttia sosiaaliohjaajia ja 36 prosenttia lähihoitajia tai vastaavan koulutuksen suorittaneita kodinhoitajia. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset olisivat noin **32,0** miljoonaa euroa vuositasolla, josta valtionosuus olisi vähintään 50 prosenttia eli noin **16,0** miljoonaa euroa. Valtionosuuskustannuksista 2 miljoonaa euroa on arvioitu kohdistuvan 51 pykälän mukaisiin eroperheiden valvottuihin tapaamisiin, 10 miljoonaa euroa 19 pykälän mukaiseen perhetyöhön ja 20 pykälän mukaisiin kotipalveluihin sekä 4 miljoonaa euroa 30 pykälän mukaisiin omatyöntekijäpalveluihin ja erityisesti nuorten sosiaalisen kuntoutuksen lisäämiseen nykyisestä.

Valtiontalouden kehyspäätöksessä 2015-2018 sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen on varattu vuodesta 2015 lukien lisärahoitusta 9,4 milj. euroa vuodessa, mikä on käytettävissä sosiaalihuoltolain uudistamista koskevan esityksen toimeenpanoon. Lisäksi aiempien kehyspäätösten yhteydessä on varattu sosiaali- ja terveystalouden kehittämismäärärahaa yhteensä 10 milj. euroa vuositasolla, mikä on käytettävissä lastensuojelun uudistamiseen. Tästä rahoituksesta käytetään 3,4 milj. euroa vuodessa jo vuonna 2014 tulevan lastensuojelulain muutoksen toimeenpanoon. Siten lastensuojelulain muutoksia koskevien esitysten toimeenpanon rahoitukseen on käytettävissä 6,6 milj. euroa vuodesta 2015 lukien. Se käytettäisiin nyt valmistelussa olevaan sosiaali-

huoltolain uudistukseen sisältyvään lasten ja lapsiperheiden kotipalveluun ja perhetyöhön sekä nuorisopalvelutakuuseen sisältyvään sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen peruskoulunsa päättäneille nuorille. Yhteensä uudistukseen on siten käytettävissä 16 miljoonaa euroa. Yleensä uudistuksen ensimmäisinä vuosina kustannukset eivät vielä täysimääräisesti toteudu. Lainsäädäntöuudistuksia toteutettaessa kustannukset lisääntyvät vähitellen.

#### *Uudistuksen kustannusneutraalit toimenpiteet*

Sosiaalihuoltolakiin on esitetty otettavaksi säädöksiä palveluista, jotka nyt sisältyvät johonkin muuhun lakiin tai asetukseen tai ovat muutoin vakiintunutta toimintaa eli eivät aiheuta kustannusten lisääntymistä. Tällaisia ovat sosiaalinen kuntoutus (17 §), muut sosiaalipalvelut ja tukitoimet (28 §) sekä liikkumista tukevat palvelut (25 §).

Sosiaalisen kuntoutuksen alle on jo nyt koottu kunnissa osana kuntoutuspalveluiden kokonaisuutta annettua sosiaalihuoltoa. Esityksenä on, että tehtävärakennetta muuttamalla saatava säästö käytettäisiin työntekijämitoituksen parantamiseen, jolloin tätä resurssilisäystä voidaan hyödyntää myös sosiaalisen kuntoutuksen tehostamiseen nykyisestä.

Perhetyö (19 §), vertaisryhmätoiminta, tukiperheet ja tukihenkilöt (28 §) kohdentuvat lapsiperheille ja niistä on nykyisin säädetty lastensuojelulaissa. Palvelun saamisen kriteerit säilyisivät perhetyötä ja kotipalvelua (20 §) lukuun ottamatta ennallaan eli tarkoituksena ei ole laajentaa palvelunsaajien piiriä vaan se, ettei tarvita lastensuojelun asiakkuutta vapaaehtoisten avohuollon tukitoimien saamiseen. Kunnilla säilyisi edelleen mahdollisuus vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin myös muilla kuin laissa nimenomaan mainituilla palveluilla ja tukitoimilla.

Kuljetuspalveluista on nykyisin säädetty sosiaalihuoltoasetuksessa. Palvelun sisältöä on tarkoitus kehittää siten, että siinä huomioitaisiin liikkumisen tukemista nykyistä laajemmin. Aiempien taksisetelien tai vastaavien yksilöllisten kuljetuspalveluiden lisäksi kyseeseen voisi tulla liikkumistaidon ohjaus, jonka avulla asiakkaan olisi mahdollista oppia käyttämään julkista liikennettä. Myös saattajapalvelua ja erilaisia palveluliikenteen muotoja on tarkoitus kehittää. Palveluvalikoimaa laajentamalla on mahdollista vaikuttaa toiminnasta syntyviin kustannuksiin. Mikäli kunnissa suunnataan ikäihmisten liikkumisen tukea nykyistä enemmän sosiaalihuoltolain mukaiseen palveluun vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun sijaan, saattavat kustannukset sosiaalihuoltolain mukaisissa liikkumisen tukipalveluissa nousta. Vammaispalveluissa saavutettu säästö muodostuu kuitenkin suuremmaksi kuin sosiaalihuoltolain kustannusten kasvu, jolloin kokonaisuudesta syntyy säästöä.

#### *Uudistuksesta syntyviä kustannussäästöjä*

Uudistuksesta seuraa välittömiä säästöjä, jotka kohdennetaan säästöjen edellyttämiin välttämättömiin korvaaviin toimenpiteisiin:

- Velvollisuutta palvelusuunnitelman tekemiseen kevennetään ja suunnitelman tekeminen korvautuu osin palvelutarpeen arvioinnilla.
- Ammattiryhmien välisen työnjaon ja tehtävärakenteiden uudistamisesta syntyvä säästö kohdennetaan työntekijämitoituksen parantamiseen kaikkein kriittisimmistä henkilöstövajeesta kärsiviin toimintoihin.
- Kiireellisten sijoitusten korvaamisesta muilla toimenpiteillä aiheutuva säästö kohdentuu tehostettuun perhetyöhön.

Perheitä varhain tukevat palvelut ja riittävä henkilöstö saavat myös aikaan säästöjä samoin kuin oikein kohdennetut tukitoimet ja päällekkäisten tukitoimien karsiminen.

#### *Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman teko*

Voimassa olevan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalihuollon asiakaslaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001 ja se koskee kaikkia julkisten ja yksityisten sosiaalipalvelujen käyttäjiä.

Uuden sosiaalihuoltolain 54 §:ssä ehdotetaan palvelutarpeen arviointia sekä 62 §:ssä asiakassuunnitelman tekemistä etenkin tilanteissa, joissa asiakkaan palvelutarve olisi jatkuvaa tai säännöllistä. Kun tai jos asiakkaalle on tehty jossain sosiaali- tai terveystoimen erityispisteessä palvelu-, hoito- kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, ei suunnitelmaa olisi tarpeen tehdä erikseen, vaan voitaisiin hyödyntää ja tarvittaessa täydentää jo tehtyä suunnitelmaa sosiaalihuollon palvelujen tarpeiden osalta.

Palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman tekoa koskevat säännökset eivät ole uusia, sillä näistä on säännöksiä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä useissa sosiaalihuollon erityislaeissa kuten esimerkiksi *lastensuojelulaissa, toimeentulotukilaissa, vanhus- ja vammaispalvelulaissa* samoin kuin *kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa*.

Voimassa olevan säännösten mukaan kuntien tulee tehdä palvelu- tai asiakassuunnitelma jokaiselle asiakkaalle, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelu- tai asiakassuunnitelman tekoa joko edeltää tai se sisältää samanaikaisesti tehdyn palvelutarpeen arvioinnin. Koska yksityiskohtaista tutkimus- ja tilastotietoa palvelutarpeen arviointien ja

palvelusuunnitelmien määrästä ei ole, on useiden keskustelujen ja hankkeiden perusteella arvioitu, että nykytilanteessa huomattavalle osalle asiakkaista on tehty jonkinasteinen palveluntarpeen arviointi, mutta heille ei ole tehty varsinaista kirjallista asiakassuunnitelmaa. Osin syynä voi olla se, että kyseessä on tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai suunnitelman laatiminen on muutoin ollut ilmeisen tarpeetonta. Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu eli niin sanotut Kuusikko-kunnat tilastoivat esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaille tekemiään asiakassuunnitelmia tai tilannearvioita (Kuusikko-työryhmä 4.9.2013). Tilannearvio sisältää aina palvelutarpeen arvioinnin ja joidenkin kuntien antamien arvioiden mukaan se on lähellä asiakassuunnitelmaa. Vuonna 2010 kunnissa tehtiin lähes yhtä usein toimeentulotukea saaneista kotitalouksista joko tilannearvio tai asiakassuunnitelma. Vastaava tilanne oli myös toimeentulotukea saaneiden alle 25-vuotiaiden nuorten asiakkaiden osalta.

Lähtökohtaisesti ehdotetaan, että jokaiselle sosiaalihuollon palvelua hakevalle tehtäisiin jonkinasteinen palveluntarpeen arviointi palvelun hakutilanteessa ja sen perusteella ratkaistaisiin mitä palveluita asiakkaalle myönnetään. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamat erilaiset kokeilut ja tutkimukset (THL 8/2013) ovat osoittaneet, että riittävän aikaisella ja asiakkaan tarpeisiin nähden riittävän monipuolisella palveluntarpeen arvioinnilla on vältetty ongelman pitkittyminen ja paheneminen ja sitä myötä asiakkuuden lyheneminen. Myönteisiin asioihin voidaan laskea myös asiakkaan monen eri palvelupisteen käytön vähentyminen sekä kustannusten väheneminen kun asiakkaan tuen tarpeisiin vastataan joustavasti ja nopeasti.

Velvollisuutta asiakassuunnitelman tekemiseen ehdotetaan kevennettäväksi ja suunnitelman tekemisen korvaamista osin palveluntarpeen arvioinnilla. Monissa tilanteissa sen tekeminen on riittävää asiakkaan tilanteen selvittämiseen ja palvelujen järjestämiseen.

#### *Kelpoisuusehtojen väljentäminen*

Lastensuojelulain 13 §:ssä määritellään lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta. Sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaava työntekijä saa käyttää päätöksentekovaltaa asioissa, jotka koskevat lastensuojelulain 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen lopettamista. Lastensuojelussa kiireellisen sijoittamisen jatkamisesta, huostaanoton tai siihen liittyvää sijaishuoltoa, taikka huostaanoton tai kiireellisen sijaishuollon muuttamisesta taikka huostassa pidon lopettamisesta voi tehdä päätöksen sosiaalityöntekijän lisäksi myös henkilö, jolla on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto (Lsl 13 § 2 mom). Lain 13 b § mukaan lapsen asioista vastaavalla työntekijällä tulee olla sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Muissa sosiaalihuollon laeissa ei ole vastaavia sitovia säännöksiä sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuudesta, vaan toimijana voi olla joko sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja tai muu sosiaalihuollon ammatillinen henkilö.

Lastensuojeluilmoitusten perusteella lastensuojelutarpeen selvityksiä tehtiin vuonna noin 35 000 lapselle tai nuorelle. Uusien ja tarkistettujen asiakassuunnitelmien osuus oli 31 % kaikista avohuollon asiakkaista. Lastensuojelun avohuollossa oli vuonna 2012 kaikkiaan 87 196 lasta ja nuorta.

Lastensuojelutarpeisiin ja tulleisiin ilmoituksiin nopea vastaaminen sekä ennakkolliseen toimintaan kuten lapsiperheiden kotipalvelu- ja perhetyön keinoin tukemiseen pyrkiminen sosiaalihuoltolain nojalla voidaan säästää huomattavasti lastensuojelun laitospalkkustannuksia. Lakiesityksen tavoitteena on, että palvelutarpeen arviointi toteutettaisiin nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Lakiesityksessä myös mahdollistettaisiin kunnalle harkinta työntekijältä edellytettävästä kelpoisuudesta esimerkiksi siten, että palvelutarpeen arvioinnista vastaavalla henkilöllä olisi oltava palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus eli sosiaalityöntekijän sijaan kyseeseen voisi tulla myös sosiaaliohjaaja. Vastaavaa säännöstä esitetään ehdotetun omatyöntekijän kelpoisuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi mahdollisuutta sosionomi amk - tutkinnon ja sosiaalityöntekijän tutkinnon suorittaneiden työntekijöiden työnjaon ja tehtävärakenteen uudistamiseen asiakkaan tarpeen mukaisesti.

Sosiaalityöntekijän kelpoisuutta edellytettäisiin vähintään työparilta, jos asiakkaalla on vaikeita elämänhallinnan ongelmia ja/tai palvelut muodostavat vaikeasti yhteen sovitettavan kokonaisuuden ja päätöksenteko edellyttää runsaasti harkintaa.

Sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan henkilön sijasta tehtävän ohjaamisesta sosiaaliohjaajan kelpoisuuden omaavalle henkilölle syntyisi vuotuisia henkilöstöön liittyviä kokonaiskustannussäästöjä 10 368 euroa henkilöä kohti ammattiryhmien palkkaeroista johtuen. Karkean arvion mukaan lastensuojelun avohuollosta siirtyisi sosiaalihuoltolain puolelle noin 58 000 (avohuollon asiakkaita vuonna 2012 yhteensä 87200) asiakasta (kaksi kolmasosaa asiakkaista siirtyisi ja lastensuojeluun jäisivät vastentahdotetut ja raskaita avohuollon palveluita saavat asiakkaat), joka tarkoittaisi noin 967 sosiaalityöntekijää (sosiaalityöntekijöillä on keskimäärin 60 asiakasta). Sosiaalityöntekijöistä arviolta neljäsosa jäisi edelleen sosiaalityöntekijän tehtäviin ja loput vakanssit muuttuisivat sosiaaliohjaajan vakansseiksi. Palkan ero näiden tehtävien välillä on keskimäärin 632 euroa/kk, jolloin kuukaudessa palkkakustannukset vähenisivät noin 458 200 euroa ja vuositasolla noin 5 773 320 euroa sotumaksuineen. Muutos saataisiin todennäköisesti toteutettua kunnissa melko nopealla aikataululla, koska kunnissa on runsaasti sosiaalityöntekijän vakansseja, jotka on täytetty määräaikaikaisesti epäpätevillä työntekijöillä. Tosiasiallisesti säästämahdollisuutta ei ole, koska Toimiva lastensuoje-



lu -työryhmän raportin ja muidenkin selvitysten perusteella kuntien lastensuojelussa henkilöstömitoitus on liian pieni, jolloin rakenteen muutoksella saatava säästö tulisi kohdentaa uusien vakanssien perustamiseen. Uusilla vakansseilla parannettaisiin henkilöstömitoitusta ja mahdollistettaisiin omatyöntekijätyöskentely sekä nykyistä intensiivisempi sosiaalinen kuntoutus.

Kuusikko-kunnissa vuonna 2012 johtavat sosiaalityöntekijät tekivät keskimäärin 6 prosenttia, ja sosiaalityöntekijät keskimäärin 25 prosenttia, sosiaaliohjaajat keskimäärin 14 prosenttia ja etuuskäsittelijät keskimäärin 55 prosenttia toimeentulotukipäätöksistä. Alle 25-vuotiaiden toimeentulotukiasiakkaiden, ehkäisevän toimeentulotuen ja moniongelmaisten asiakkaiden toimeentulotukipäätösten teko oli ohjattu joko sosiaalityöntekijälle tai joissakin kunnissa johtavalle sosiaalityöntekijälle.

Monissa kunnissa aikuissosiaalityössä on toteutettu henkilöstörakennetta, jossa keskimäärin lähes kolmasosa on sosiaalityöntekijöitä, kolmasosa sosiaaliohjaajia ja kolmasosa etuuskäsittelijöitä. Näillä kunnilla tällaisesta henkilörakenteesta on myönteisiä kokemuksia.

Seuraavassa säästöarviossa on olemassa olevaa henkilöstörakennetta ehdotettu muutettavaksi siten, että sosiaaliohjaajien osuutta ja määrää lisättäisiin ja johtavien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityöntekijöiden osuutta vähennettäisiin.

	Alustava arvio aikuissosiaalityössä toimivien henkilöiden lukumäärästä ja osuudesta koko maassa vuonna 2010		<i>Ehdotus</i>		<i>Muutos, lkm</i>
	%	lkm	%	lkm	lkm
Johtava sosiaalityöntekijä	6,0	430	2,0	200	- 230
Sosiaalityöntekijä	25,0	1 800	18,0	1250	- 550
Sosiaaliohjaaja	22,0	1 600	35,0	2400	+ 800
Etuuskäsittelijä	32,0	2 300	31,0	2300	0
Maksatuksen tai muu toimistosihiteeri	15,0	1 080	14,0	1080	0
Yhteensä	100,0	7 210	100,0	7230	

Johtavien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityöntekijöiden osuuden vähentäminen ja sosiaaliohjaajien osuuden lisääminen aikuissosiaalityössä merkitsisi alustavan arvion mukaan säästöä kokonaispalkkauskustannuksissa noin 9,4 miljoonaa euroa vuodessa.

*Kiireellisen sijoituksen sekä niiden vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset*

Kiireelliset sijoitukset ovat lisääntyneet voimakkaasti ja viimeisten 20 vuoden aikana määrä on melkein kahdeksankertaistunut 500 sijoituksesta lähes 3900 sijoitukseen. Kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 17 409 lasta vuoden 2011 aikana. Kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista oli vuoden 2011 aikana huostaan otettuna 10 535 lasta. Kiireellisesti sijoitettuna oli kaikkiaan 3867 lasta. Vuonna 2011 kiireellisesti sijoitetuista lapsista otettiin heti huostaan 26 prosenttia eli 74 prosentissa kiireellisistä sijoituksista ei ollut välitöntä huostaanoton ja kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarvetta vaan lapsi on voinut palata kotiin kiireellisen sijoituksen päätyttyä. Uusista huostaan otetuista lapsista 57 prosentin huostaanotto oli alkanut kiireellisellä sijoituksella. Yksi selittävä tekijä on varmasti se, että ongelmia ei tunnisteta ajoissa, jolloin tuen tarjoaminen viivästyy ja ongelmat kärjistyvät. Seuraavassa on esimerkin avulla selvitetty sitä, voitaisiinko joillakin vaihtoehtoisilla toimenpiteillä välttää kiireellisiä sijoituksia.

Vuonna 2012 kiireellisiä sijoituksia oli yhteensä noin 3900 (THL 2013). Kiireellisen sijoituksen kesto voi lastensuojelulain mukaan olla enintään 2 kuukautta. Tässä laskelmassa on kiireellisen sijoituksen kestoksi arvioitu 30 vuorokautta. Suurin osa kiireellisistä sijoituksista oli laitossijoituksia, jonka kustannus keskimäärin oli 256 euroa/hoitopaikka (Lastensuojelun keskusliitto & THL 2012). Edellä mainittujen tietojen perusteella vuotuiset bruttokustannukset vuonna 2012 olivat noin 30 miljoonaa euroa (3900 sijoitusta x 30 vuorokautta x 256 € = 29 952 000).

Lastensuojelulain 38 § 1 momentissa säädetään kiireellisen sijoituksen perusteista, joiden mukaan sijoitus tehdään, jos lapsi on ”välittömässä vaarassa” tai ”muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa”. Helsingin kaupungilta saadun sijoitusperusteita koskevan tilaston perusteella voidaan olettaa, että myös muissa kunnissa suuri osa kiireellisten sijoitusten syistä liittyy ”muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeeseen”. Helsingissä kiireellisistä sijoituksista voitaisiin syykoodin perusteella päätellä, että varovaisesti arvioiden noin 20 prosentissa tapauksista sijoitus olisi voitu hoitaa vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, mahdollisesti myös osa muista. Vastaavasti koko maan tasolla jos 20 prosenttia 3900:stä kiireellisestä sijoituksesta eli 780 kiireellistä sijoitusta saataisiin vähennettyä, syntyisi säästöä noin 6 miljoonaa euroa (780 sijoitusta x 30 vrk x 256 € = 5 990 400 euroa).

Syntynyt säästö kohdennettaisiin osin korvaavien toimenpiteiden järjestämiseen. Vaihtoehtoisia lastensuojelun toimenpiteitä kiireellisten sijoitusten sijasta voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

#### Perhekuntoutus avohuollon tukitoimena

- kustannus noin 1,5-2 -kertainen verrattuna *yhden lapsen* laituskuntoutukseen (Kumpulainen & Valkonen 2005), jolloin kustannus on noin 15 000 €/kk
- oletetaan, että kolmasosa vaihtoehtoisilla tavoilla hoidettavista kiireellisistä sijoituksista olisi tarkoituksenmukaista korvata perhekuntoutuksella eli  $260 \times 15\,000 \text{ €/kk} = 3\,900\,000 \text{ €}$
- kuntoutusjakson pituus vaihtelee tavallisesti 3-12 kuukauden välillä, keskimääräinen hoitoaika on 6 kk (Kumpulainen & Valkonen 2005) eli  $6 \text{ kk} \times 15\,000/\text{kk} = 90\,000 \text{ €}$
- perhekuntoutuksella ehkäistään myös pidempiaikaisten huostaanottojen ja sijoitusten tarvetta, joten vaikka lyhyen ajan kustannukset ovat suuremmat niin pidemmällä jaksolla tarkasteltuna kustannus jää todennäköisesti pienemmäksi kuin lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle

#### Tehostettu avohuollon tuki

- tehostettu perhetyö noin 1000 €/kk (Lskl & THL 2012) sekä muut perheelle tarjottavat tukitoimet (sosiaalityö, taloudellinen tuki yms.) 1000 €/kk = 2000 €/kk/perhe.
- oletetaan, että kaksi kolmasosaa vaihtoehtoisilla tavoilla hoidettavista kiireellisistä sijoituksista olisi tarkoituksenmukaista korvata tehostetulla avohuollon tuella eli  $520 \times 2000 \text{ €} = 1\,040\,000 \text{ €}$

#### Kuukausitasolla vaihtoehtoiset kustannukset olisivat seuraavat:

- Kiireelliset sijoitukset, jotka voitaisiin hoitaa vaihtoehtoisella tavalla noin 6 000 000 €
- perhekuntoutus vaihtoehtona kolmasosassa noin 3 900 000 € sekä tehostettu avohuollon tuki vaihtoehtona kahdessa kolmasosassa noin 1 000 000 €, kustannukset yhteensä 4 900 000 €
- kuukausitasolla tarkasteltuna näyttää siltä, että vaihtoehtojen etsiminen kiireelliselle sijoitukselle saattaa olla myös taloudellisesti järkevää
- vaihtoehto ei voi suoraan verrata toisiinsa, koska kiireellinen sijoitus on aina lyhytaikainen toimenpide, jonka jälkeen yleensä seuraa erilaisia lastensuojelun toimenpiteitä; kalleimmillaan pitkä laitossijoitus ja edullisimmillaan avohuollon tukitoimia. Lapsilla saattaa myös olla useita kiireellisiä sijoituksia ennen pidempiaikaisen ratkaisun löytymistä. Toisaalta perhekuntoutusjakso kestää yleensä yli kuukauden ja senkin jälkeen tarvitaan tukitoimia. Onnistuneella

perhekuntoutuksella saatetaan kuitenkin tehokkaasti vaikuttaa lastensuojelun tarpeen syihin ja estää huostaanotto. Myös tehostettu avohuollon tukityöskentely perheeseen saattaa olla pitkäkestoista. Laskelma antaa kuitenkin viitteitä siihen, että vaihtoehtoisia toimintatapoja kannattaa etsiä.

*Yhteenveto välittömistä kokonaiskustannussäästöistä vuositasolla voisivat arviolta olla*

- aikuissosiaalityön kelpoisuusehtojen väljentäminen 9,4 miljoonaa euroa
- lastensuojelun kelpoisuusehtojen väljentäminen 5,8 miljoonaa euroa
- kiireellisten sijoitusten sijasta vaihtoehtoisilla palveluilla sekä varhaisten perheitä tukevien palvelujen sisällyttämisestä sosiaalihuoltolakiin 2 miljoonaa euroa

*Välillisiä kustannussäästöjä*

Osa uudistuksesta aiheutuvista säästöistä olisi nähtävissä vasta pitemmällä aikavälillä. Näitä olisivat lyhyemmät asiakkuudet esimerkiksi lastensuojelussa ja aikuissosiaalityössä. Kun varhaista tukea ja ehkäiseviä palveluja voitaisiin lisätä, välttyttäisiin raskaammilta ja kustannuksia lisääviltä toimenpiteiltä. Arvioidaan, että asiakkaita voidaan palvella aikaisempaa enemmän yhdessä palvelupisteessä ja muun muassa on voitu vähentää työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia.

- Tuen painopisteen siirto varhaisempaan, ennaltaehkäisevään vaiheeseen vähentää myöhäisempien ja usein raskaampien palvelujen kustannuksia
- Oikea-aikaisen tuen ja palvelun saanti vähentää kustannuksia
- Asiakkaiden tarpeiden kokonaisvaltainen arviointi säästää sekä aikaa että kustannuksia
- Vähentää erityislainsäädäntöön kohdistuvia menoja
- Monien palvelujen kohdalla kustannusten väheneminen voidaan nähdä vasta vuosien kuluttua.
- Ihmisten työ- ja toimintakyvyn turvaamisesta syntyy huomattavia säästöjä pitkällä aikavälillä

Pitkällä aikavälillä säästöjä syntyy erityisesti, jos ennaltaehkäisevillä palveluilla ja riittävän aikaisessa vaiheessa annetuilla tukitoimilla pystytään välttämään kalliiseen laitoshoidon joutuminen tai myöhentämään sitä. Erityisesti kustannuksia säästäviä toimenpiteitä ovat mm. lastensuojelun huostaanottojen vähentäminen tai muun laitoshoidon tarpeen vähentäminen kuten esimerkiksi perhekuntoutuksen ensisijaisuus kiireellisten sijoitusten ja laitossijoitusten sijasta. Säästöt voivat näkyä monissa muissakin menoissa, esimerkiksi lapsiperheiden kotiin annettavilla palveluilla voidaan sääs-

tää vanhempien terveydenhuoltomenoista tai työstä sairauspoissaolojen takia aiheutuvista menoista. Kun pystytään toimimaan oikea-aikaisesti ja kun tarkastellaan henkilöstön kelpoisuuksia uudelleen, niin muodollisesti epäpätevien työntekijöiden käytön mahdollisuus vähenee niissä palveluissa, joissa edellytetään kelpoisuuden täyttäviä työntekijöitä. Säästöt voivat näkyä myös tehostetun perhetyön ja tehostetun kotipalvelun lisääntymisenä ja määräaikojen uudenaikaisena määrittelynä eli missä ajassa asiakas saa palvelua asian vireille tulosta.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

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

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

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

Laadukkaiden sosiaalihuollon palvelujen ja tuen toteuttamista varten kunnan käytettävissä tulee olla riittävä määrä sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä. Henkilöstön määrän tulee vastata kunnan asukkaiden sosiaalihuollon tarvetta. Kunnalla olisi esityksen mukaan palveluissaan mahdollista järjestää ammatillisen henkilöstön tehtävärakenne vastaamaan asiakkaiden tarvetta esimerkiksi siten, että asiakkaan lähityöntekijöinä työskentelevien amk sosionomi -tutkinnon suorittaneiden työntekijöiden osuutta voitaisiin tarvittaessa kasvattaa.

Esityksen mukainen lastensuojelun kynnyksen nostaminen tulisi lisäämään lastensuojelun työn vaativuutta ja osaamisvaateita. Tehtävärakenteen muutoksella tähdätäänkin siihen, että lastensuojelussa pääosa työntekijöistä olisi sosiaalityöntekijän koulutuksen saaneita. Toisaalta myös perustason työntekijöillä tulee olla riittävästi erityislakien tuntemusta, jotta he osaavat tarvittaessa ohjata asiakkaita oikeisiin palveluihin.

Uudistuksen tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon palvelujen laatua kiinnittämällä huomiota sosiaalihuollon henkilöstön riittävyyteen, osaamiseen ja rakenteeseen sekä johtamiseen. Sosiaalihuollon johtamisessa kiinnitetään huomiota johtamisosaamisen lisäksi ammatilliseen ja yhteistyöosaamiseen.

Lakiehdotuksen mukaan kunnan viranomaisten on huomattavasti aiempaa enemmän huomioitava kuntalaisten näkemyksiä hyvinvoinnistaan ja sosiaalihuollon toimivuudesta ja annettava kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa sosiaalihuollon suunnitteluun. Tärkeä osa sosiaalihuollon vaikuttavuuden kehittämistä on myös rakenteellinen sosiaalityö, jonka myötä sosiaalihuollon asiakastyöstä saatavat kokemukset välittyisivät luontevaksi osaksi päätöksentekoa ja mahdollistaisivat näin joustavan reagoinnin muutostarpeisiin. Viranomaisen tulisi hyödyntää kuntalaisilta ja asiakkailta kerättyä tietoa viranomaisen tulisi hyödyntää lakiin esitetystä sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmassa.

#### **4.3 Sukupuolivaikutukset**

Lakiesityksen tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja sillä voidaan pienentää sukupuolten välisiä hyvinvointieroja. Uudistus tulee lisäämään ennaltaehkäiseviä toimia sekä neuvontaa ja ohjausta. Myös kotiin annettavat palvelut tulevat lisääntymään. Esimerkiksi vuonna 2010 toimeentulotukea saaneista 44 prosenttia oli yksinäisiä miehiä. Miesten päihteiden liika-käyttö on ollut yleisempää kuin naisten, vaikka naisten osuus on kasvanut viime vuosina. Erityisesti sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja sosiaalisen kuntoutuksen tehostamisella voidaan vaikuttaa heidän hyvinvointiinsa.

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

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

#### 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

Uudistuksella halutaan parantaa kaikkein heikoimmissa asemassa olevien henkilöiden asemaa ja perusoikeuksien toteutumista. Yksittäisillä interventioilla ei useinkaan voida välttää pitkäaikaisiin ja syviin ongelmiin, vaan tarvitaan pitkäjänteistä moniammatillista työskentelyä ihmisten elinympäristöissä. Vahvalla sosiaalityöllä, toimivalla ja jalkautuvalla sosiaaliohjauksella sekä tehostetulla sosiaalisella kuntoutuksella yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa voidaan varmistaa se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen on erittäin tärkeää myös nuorten syrjäytymisen torjumiseksi.

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

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

Väestötasolla sosiaalihuollon uudistus tulee tasaamaan hyvinvointieroja. Heikoimmissa asemassa olevien henkilöiden aseman parantaminen ja tuen antaminen varhaisem-

massa vaiheessa parantaa samalla myös yhteiskunnan muiden jäsenten elinoloja, mikä näkyy yhteiskunnallisten ongelmien, kuten syrjäytymisen ja rikollisuuden vähentymisenä.

#### 4.4.1 Vaikutukset kuntalaisiin ja asiakkaisiin

Lakiesityksen tavoitteena on vahvistaa kunnan asukkaiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan sosiaalihuollossa ja siihen liittyvissä ratkaisuissa. Kunnan asukkaiden näkemyksiä esitetään kerättävän valtuustokausittain ja niitä tulisi hyödyntää palveluiden ja toimintojen suunnittelussa ja kehittämisessä.

Kuntalaisen toimintamahdollisuuksia parantaa myös se, että lakiin kirjattaisiin esityksen mukaisesti ne tarpeet, joihin asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon palveluita ja tukitoimia. Laissa ehdotetaan säädettäväksi tarpeisiin vastaamiseksi myös useista sellaisista palveluista, joita nyt jo järjestetään ilman lain velvoitetta tai velvoite on säädetty asetuksella tai se on kirjattu suosituksiin. Asiakkaan palveluprosessin ja palvelukokonaisuuden kokoaminen yhteen lakiin auttaa asiakasta hahmottamaan mitä palveluita ja tukitoimia ja missä tilanteissa hänellä on mahdollisuus saada.

Kuntalaisten mahdollisuuksia saada apua kiireellisissä ja välitöntä apua vaativissa sosiaalihuollon tarpeissa parantaisi esitetty säädös ympärivuorokautisen sosiaalipäivystyksen järjestämisestä. Kunnilla on jo aiemmin ollut velvoite arvioida palveluntarve viipymättä kiireellisissä tapauksissa, mutta ehdotettu säännös täsmentää ja selkiyttää palvelun järjestämistä.

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

Asiakkaan mahdollisuuksia toimia omassa asiassaan on tarkoitettu helpottamaan myös se, että esitykseen on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi asiakkaan oikeusturvakeinot muistutuksesta muutoksenhakuun.

#### *Vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin*

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



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

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

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

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

Lastensuojelu sijoittuisi esityksen mukaan aiempaa vahvempien peruspalveluiden rinnalle ja tuleekin turvata se, että lastensuojelun asiakkuus ei katkaise tai estä sosiaalihuoltolain tai muiden lapsia tai perheitä tukevien palvelujen saamista. Lastensuojelun avohuoltona voitaisiin peruspalveluiden lisäksi järjestää esimerkiksi tehostettua perhetyötä ja tarvittaessa koko perheen sijoittaminen joko perhe- tai laitoshoitoon, silloin kun perhe on siihen suostuvainen ja tarvitaan ympärivuorokautista hoitoa. Lapsen sijoittamista yksin kodin ulkopuolelle pyritään välttämään ja erityisesti pyritään vähentämään lasten kiireellistä sijoittamista, joka on lastensuojelun toimenpiteistä kaikkein rajuin. Niissä tapauksissa, joissa lapsi ei ole välittömässä vaarassa tulisi sijoittaminen osin korvata ensisijaisesti kotiin tehtävällä intensiivisellä perhetyöllä tai jos se ei ole mahdollista niin sijoittamalla koko perhe. Tarkoituksenmukaisesti toteutettuna vahvempi tuki yhdessä lapselle ja hänen huoltajalleen järjestettynä edistäisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen oikeutta elää vanhempiensa kanssa.

#### *Vaikutukset muihin merkittäviin asiakasryhmiin*

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

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

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

Myös näiden asiakasryhmien osalta viranomaisyhteistyön tiivistäminen on asiakkaan kannalta myönteinen asia ja vähentää palveluiden sirpaleisuutta sekä varmistaa, että asiakkaan palvelut ja tukitoimet eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Tiivistyvässä yhteistyössä toimijoiden kanssa ja yhtenäisen palvelukokonaisuuden muodostamisessa on tärkeä rooli myös sillä, että joku asiakkaan kanssa työskentelevistä sosiaalihuollon ammattilaisista nimetään asiakkaan omatyöntekijäksi, jolla on tieto asiakkaan saamista palveluista ja joka voi tarvittaessa ohjata ja opastaa asiasta. Hän toimii myös henkilönä, jonka puoleen asiakas voi kääntyä kun hän haluaa keskustella palveluistaan.

Asiakkaan omatoimisuuden ja itsemääräämisoikeuden kannalta linjaus avopalveluiden ensisijaisuudesta on merkittävä, mutta asiakkaan hyvinvoinnin turvaamiseksi tulee huolehtia avopalveluiden henkilökunnan riittävästä ammattitaidosta ja osaamisesta myös erityisryhmien palveluntarpeiden osalta. Avopalveluita tuottavissa toimintayksi-

köissä, erityisesti asumispalveluyksiköissä, tulee varmistaa, että toimintakäytännöt mahdollistavat asiakkaan tosiasiallisen valinnanvapauden toteutumisen.

## **5 ASIAN VALMISTELU**

### **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

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

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän toimikausi oli alun perin 1.5.2009–31.12.2011, mutta toimikautta jatkettiin 27.10.2011 tehdyllä päätöksellä 30.6.2012 saakka. Työryhmä kokoontui ennen väliraporttinsa valmistumista 13 kertaa ja jätti väliraporttinsa (STM selvityksiä 2010:19) sosiaali- ja terveysministeriölle 10.6.2010.

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

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

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

Sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut valmisteilla myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttaminen. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla syksyllä 2013 ja esityksestä annettiin runsaasti lausuntoja. Esityksen keskeinen muutosehdotus oli muistutusmenettelyn vahvistaminen ensisijaisena tyytymättömyyden ilmaisukeinona. Lakeihin ehdotettiin myös lisättävien kanteluja koskevat säännökset, jotka mahdollistaisivat kantelujen siirtämisen muistutuksina käsiteltäväksi. Muistutuksen aseman vahvistaminen kanteluun nähden sai lausunnoissa kannatusta.

Virkamiesvalmistelun kuluessa luonnoksesta on pyydetty laajasti kommentteja järjestökentältä. Yhteistä keskustelua on käyty muun muassa Lastensuojelun keskusliiton, Mannerheimin lastensuojeluliiton, Talentian ja Kuntaliiton kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen THL:n ja Valviran kanssa on tavattu useampia kertoja. Myös lapsiasiavaltuutetulta pyydettiin näkemyksiä lakiluonnoksesta.

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

Sosiaalihuoltolain valmisteluun on vaikuttanut merkittävästi lastensuojelun selvitysryhmä, joka asetettiin kesällä 2012 ja sen toimikausi oli 10.9.2012–14.6.2013. Selvitysryhmän tehtävänä oli selvittää viranomaisten toimintatapoihin ja viranomaisyhteistyön toimivuuteen liittyvät ongelmat lastensuojelussa, tietojen vaihdon ongelmat viranomaisten välillä sekä arvioida tähän liittyvien salassapitosäännösten toimivuus. Lisäksi tehtävänä oli arvioida:

- miten ennaltaehkäisevät toimet niin lastensuojelussa kuin lasten ja lapsiperheiden palveluissa toimivat
- lastensuojelulain toimivuutta ja sen resursointia sekä lain nojalla annettavaa ohjeistusta lastensuojelun johtamista, asiakastyön toimintamalleja ja koulutustarvetta
- lastensuojeluilmoituskäytännön toimivuutta

Selvitysryhmän tarkoituksena oli tehdä toimenpide-ehdotuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädännön muuttamiseksi. Selvitysryhmä esitti loppuraportissaan 54 toimenpide-ehdotusta lastensuojelun kehittämiseksi. Selvitysryhmän kaikkien toimenpide-ehdotusten pohjalta on sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu toteuttamissuunnitelma vuosille 2014-2019. Suunnitelma julkaistaan toukokuussa 2014.

## **5.2 Lausunnot ja niiden huomioonottaminen**

### **6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ**

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Luonnos ei sisällä muuhun lainsäädäntöön tehtäviä teknisiä muutoksia, eikä muutoksia, jotka aiheutuvat säännösten siirtämisestä voimassa olevasta sosiaalihuoltolaista muuhun lainsäädäntöön. Ehdotetun lain säännökset edellyttävät myös vastaantulosäännöksiä muiden sektoreiden lainsäädäntöön.

Lausuntopalautteen perusteella luonnosta tullaan vielä yhteensovittamaan muun muassa valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä annettavan lain kanssa.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1.1 Sosiaalihuoltolaki

#### 1 luku Yleiset säännökset

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

Sosiaalihuollolla on luonteensa vuoksi erityinen rooli eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisessä. Tämä todettaisiin pykälän 2 kohdassa. Pykälän 3 kohdassa lain yhdeksi päämääräksi nostettaisiin tarpeenmukaisten, riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen saaminen yhdenvertaisin perustein. Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään yleisesti sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Ensisijaista olisi kuitenkin hyvinvoinnin edistäminen ennaltaehkäisevästi yleisin koko väestöön kohdistuvin toimin. Hyvinvointia edistävän tiedon ja asiantuntemuksen käytöstä sekä rakenteellisesta sosiaalityöstä säädetäisiin lain 7 §:ssä.

Pykälän 4 kohdassa on korostettu asiakaskeskeisyyttä. Sitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista. Asiakaskeskeisyydessä on kyse sosiaalihuollon toiminnan arvoperustasta, jonka mukaan jokainen asiakas kohdetaan ihmisarvoisena yksilönä. Asiakaskeskeisyyden keskeinen ominaisuus on, ettei palveluja järjestetä pelkästään organisaation, vaan juuri asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi. Asiakaskeskeisessä toiminnassa asiakas osallistuu itse alusta asti palvelutoiminnan suunnitteluun yhdessä palvelun tarjoajien kanssa. Asiakaskeskeisen palvelutoiminnan tulisikin alkaa asiakkaan esittämistä asioista ja kysymyksistä sekä olla vastavuoroista. Tämä edellyttää asiakkaalta ja palvelutarjoajalta vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä siitä, miten asiakkaan tarpeet voidaan olemassa olevien palvelumahdollisuuksien kannalta tyydyttää parhaalla mahdollisella tavalla. Asiakaskeskeisyydentoteutumisen kannalta keskeisessä asemassa ovat hyvä palvelu ja kohtelu sosiaalihuollossa. Jos asiakas ei saa tietoa omista oikeuksistaan, eikä hänen yksilöllistä tilannettaan huomioida, ei asiakaslähtöisyys voi toteutua.

Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttaminen vaatii useiden eri tahojen laajaa yhteistyötä. Lain yhtenä tavoitteena on luoda edellytykset tällaisen yhteistyön syntymiselle. Tämä on nostettu esiin pykälän 5 kohdassa. Sosiaalihuollon toimintaedellytykset koostuvat siihen varatuista riittävästä määrärahoista, riittävästä, osaavasta ja oikein kohdennetusta henkilöstöstä, toimivasta johtamisesta sekä asianmukaisista toimitiloista ja

toimintavälineistä. Toimintaedellytysten ohella ja niiden vahvistamisessa erityinen merkitys on toimialojen välillä ja eri toimijoiden kesken tehtävällä yhteistyöllä.

**2 §. Soveltamisala.** Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei erikseen toisin säädetä. Soveltamisala vastaa voimassa olevan sosiaalihuoltolain alkuperäistä soveltamisalan määrittelyä sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain soveltamisalan määrittelyä. Yleisperusteluissa esitetyistä syistä johtuen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi nykyinen sosiaalihuoltolaki sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Niiden asiasisältö siirtyisi pääosin uuteen sosiaalihuoltolakiin.

Viranomaisen järjestämällä sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion, kunnan tai ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisesti muun kunnallisten palvelujen järjestämisestä vastaavan tahon järjestämää sosiaalihuoltoa. Myös julkisen yhteisön toimeksiannosta järjestettävä sosiaalihuolto, esimerkiksi ostopalvelusopimuksen perusteella, katsotaan viranomaisen järjestämäksi sosiaalihuolloksi. Yksityisesti järjestettyä sosiaalihuoltoa ovat puhtaasti yksityisen asiakkaan ja yksityisen sosiaalihuollon toteuttajan väliseen sopimukseen perustuvat sosiaalihuollon toiminnot. Ehdotetussa laissa sana kunta mainittaisiin erikseen, jos säännöstä olisi tarkoitus soveltaa ainoastaan kunnallisten palvelujen järjestämiseen tai sitä sovellettaisiin eri tavoin kunnalliseen ja yksityiseen toimintaan. Esimerkiksi 42§:n mukainen velvoite palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä koskisi vain kuntia. Kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalipalveluja säädettäisiin 3 luvussa. Luku sisältäisi niiden palvelujen määrittelyt, joita kunta lain mukaan järjestäisi. Vaikka yksityiselle taholle ei asetettaisi velvoitetta palvelujen järjestämiseen, tarkoituksena olisi, että myös yksityisellä sektorilla käytettäisiin samoista palveluista samoja käsitteitä, jotta asiakkaiden yhdenvertaisuus paranisi ja he tietäisivät jatkossa paremmin, mitä eri palvelut pitävät sisällään.

Pykälässä säädettäisiin lakien soveltamisen etusijajärjestyksestä. Normiristiriitojen ratkaisemisessa sääntönä on, että alaltaan rajoitetulla erityissäännöksellä on etusija samaa kysymystä sääntelevään yleissäännökseen nähden. Sosiaaioikeudessa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yleishallinto-oikeuden säädöksen ja sosiaaioikeuden erityislainsäädännön ollessa keskenään ristiriitaisia, erityislainsäädännölle annetaan etusija. Normiristiriidan ratkaisusäännön ei ole kuitenkaan katsottu pätevän tilanteissa, joissa kyse on sosiaalihuoltolain suhteesta erityisryhmien palveluja sääntelevien lakien aineellisiin säännöksiin, vaan erityisryhmienkin tarpeisiin on ensisijassa pyrittävä vastaamaan sosiaalihuoltolain sääntelemillä yleisillä sosiaalipalveluilla. Jos nämä osoittautuvat riittämättömiksi, mahdottomiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi, on palvelut järjestettävä erityislain nojalla. Esimerkiksi vammaispalvelulain 4 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Vaikka yleislain säännökset, esimerkiksi asumispalveluja koskien, sinänsä mahdollistaisivat vammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamisen, on asiakkaan edun mukaisuus-

den periaate ohjannut järjestämään palveluja vammaispalvelulaissa subjektiivisena oikeutena turvattuna palveluasumisena, joka on asiakasmaksulainsäädännössä säädetty maksuttomaksi.

Koska eri lakien soveltamisesta on käytännössä aiheutunut tulkintaongelmia, ehdotettavassa pykälässä asiakkaan edun periaate kirjattaisiin lakiin ja asiakkaan etua arvioidessa huomioitavat seikat määriteltäisiin 31-32 §:ssä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevaa kokonaisuudistusta valmistellaan sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksen kanssa samanaikaisesti. Tarkoituksena on, että uusi sosiaalihuoltolaki ja niin sanottu järjestämislaki tulisivat voimaan yhtä aikaa. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kunnalla tarkoitettaisiin laissa myös niitä tahoja, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaan olisivat vastuussa kunnallisten palvelujen järjestämisestä.

**3 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa sovellettavat säännökset.* Lain tarkoituksena olisi edistää yhteisten toimintayksiköiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä turvata asiakkaan edun toteutuminen ja yhdenvertainen kohtelu eri yksiköissä ja palveluissa. Huolimatta siitä, että esimerkiksi päihde- ja mielenterveyskuntoutujille suunnattujen palvelujen yhdistäminen on koettu välttämättömäksi, liittyy yhteisten palvelujen toteuttamiseen vielä runsaasti ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö ei estä palvelujen järjestämistä yhdessä, mutta ei myöskään edellytä eikä tue yhtenäisten palvelukokonaisuuksien muodostamista.

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

Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin, milloin tiettyyn palveluun tai tietyn toimintayksikön toimintaan sovellettaisiin sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä. Palvelujen järjestämisvastuusta säädetään nykyisin kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa sekä sosiaalihuoltolaissa. Mielenterveyspalvelujen sisällöstä säädetään mielenterveyslaissa ja terveydenhuoltolaissa. Päihdepalvelujen sisällöstä säädetään päihdehuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Asumispalveluista ja muista sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa.

Päätöksentekomenettely, muutoksenhakuoikeus sekä potilaan ja asiakkaan asema ja oikeudet ovat erilaisia ja perustuvat eri lainsäädäntöön riippuen siitä järjestetäänkö palvelua sosiaalipalveluna vai terveydenhuollon palveluna. Kunnat ovat käytännön toiminnassaan päättäneet nimetä toimintayksiköitä, joissa edellä mainittuja palveluja järjestetään joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksiköiksi sen mukaan kuin ovat katsoneet sen tarkoituksenmukaiseksi. Valmisteilla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon uusissa palvelurakenteissa integroidaan sosiaali- ja terveydenhuolto yhteiseen organisaatioon, mikä edellyttää muutoksia myös muualle lainsäädäntöön. Lainsäädäntö-



jen sisältöjä pyritään kehittämään siten, ettei niihin jäisi eroavaisuuksia, jotka eivät perustu toiminnan erilaiseen luonteeseen. Kaikilta osin lainsäädäntöjä ei kuitenkaan ole mahdollista saada täysin yhdenmukaisiksi. Terveydenhuolto on luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Sosiaalihuolto sen sijaan perustuu keskeisiltä osin hallintopäätöksiin. Jotta uusien toimintayksiköiden perustamista voitaisiin edistää ja varmistaa asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertainen kohtelu, tulee lainsäädännössä määritellä selkeästi, milloin noudatetaan sosiaalihuollon ja milloin terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Esimerkiksi päihdehuollossa laitoksissa toteutettu kuntoutus voi olla luonteeltaan sekä lääkinnällistä että sosiaalista kuntoutusta. Apulaisoikeuskansleri on eri päihdehuollon yksiköihin tekemiensä tutustumis- ja tarkastuskäyntien perusteella katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön alaisessa hallinnossa on epätietoisuutta kiireettömän hoidon hoitoon pääsyn eli hoitotakuun soveltumisesta päihdetyöhön ja sen rajoista, ja että tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä yhdenvertaisten terveyspalvelujen saamisen suhteen. Sosiaalihuoltolaki-työryhmä kiinnitti valmistelussaan huomioita siihen, että päihdehuoltoa toteutetaan sekä sosiaali- että terveydenhuollossa ja että se on voitu hallinnollisesti organisoida jompaankumpaan niistä tai molempiin, vaikka palvelun sisältö olisi sama. Työryhmä linjasi väliraportissaan, että luontevin tapa olisi määritellä palvelun peruste, eli onko kyse terveyden- vai sairaanhoidosta vai sosiaalisten ongelmien hoitamisesta. Riippumatta siitä, olisiko toiminta organisoitu sosiaali- vai terveydenhuollon toimintayksikköön, kysymys olisi terveydenhuollosta jos henkilö saa palveluja lääketieteellisin perustein ja sosiaalihuollon palveluista silloin, kun palvelu perustuu sosiaalihuollon lainsäädännössä säädetyin edellytyksin arvioituun palvelutarpeeseen ja palvelun myöntämisen kriteereihin. Ehdotettu säännös on kirjoitettu edellä mainitun työryhmän linjauksen mukaisesti. Ehdotetussa laissa on pyritty selkeyttämään sosiaalihuollon tehtäväkenttää, määrittämällä toisaalta ne tarpeet, joihin sosiaalihuollolla vastataan että selkeyttämällä muun muassa sosiaalihuollon päihdetyön käsitettä. Ehdotetussa pykälässä on lisäksi otettu huomioon tilanteet, joissa rinnasteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut soveltuvat henkilön auttamiseen ja joissa tästä syystä annetun avun määrittely saattaisi edelleen tuottaa vaikeuksia. Ehdotuksen mukaan näissä tilanteissa olisi sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua ja lääketieteellisen tarpeen mukaista hoitoa. Vastaavanlainen säännös olisi tarkoitus sisällyttää terveydenhuoltolakiin.

**4 §. Määritelmät.** Ehdotettu pykälä sisältäisi lakiehdotuksessa käytettyjen käsitteiden määritelmät. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin sosiaalihuolto. Lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa sosiaalihuollon tehtäväalaa, vaan täsmentää sen toimintakenttää ja suhdetta rajapintatoimijoihin. Voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuollon asiakaslaissa sosiaalihuolto on määritelty sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainituiksi sosiaalipalveluiksi, tukitoimiksi, toimeentulotueksi, elatustueksi, sosiaali-

seksi luotoksi sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviksi toimenpiteiksi, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Ehdotetun lain sosiaalihuoltoa koskevassa määritelmässä korostettaisiin aiemmasta poiketen sosiaalisen hyvinvoinnin, turvallisuuden ja osallisuuden edistämiseen liittyviä toimia. Lisäksi sosiaalihuolto kattaisi edelleen yleiset sosiaalipalvelut, jotka määriteltäisiin 3 luvussa sekä sosiaalihuollon erityislaeissa määritellyt sosiaalipalvelut kuten toimeentulotuen. Ehdotettu määritelmä ei sisältäisi enää sosiaaliavustuksia niiden siirryttyä pois kuntien vastuulta.

Yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä sekä sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistetään myös muiden hallinnonalojen toimenpitein usein yhteistyössä sosiaalihuollon kanssa. Toiminta on luonteeltaan sosiaalihuoltoa silloin kun sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö kantaa vastuun palvelun toteuttamisesta. Sosiaalihuoltoa ovat sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toteuttamat palvelut. Tämän lisäksi sosiaalihuoltoon kuuluvat sellaiset palvelut joita toteuttavat henkilöt, joilta ei vaadita sosiaalihuollon ammatillista koulutusta, jos palvelujen toteutumisesta vastaa viime kädessä sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö. Tällaisia sosiaalipalveluja ovat muun muassa omaishoito sekä osana kotipalvelua toteutettavat tehtävät kuten ateriat-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut.

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

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

Perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoite edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Hyvinvoinnin edistäminen kuuluu kunnan kaikille toimialoille ja edellyttää kunnissa toimivia rakenteita ja käytäntöjä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa hyvinvoinnin edistämistä olisivat eri toimijoiden tarjoaman tuen koordinointi, neuvonta, ohjaus ja muut matalankynnyksen palvelut, rakenteellinen sosiaalityö sekä edellytykset sosiaalista hyvinvointia edistävälle toimin-

nalle. Lisäksi sosiaalitoimen tulisi osallistua osaltaan hyvinvointivaikutusten huomiointiin sekä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen.

Edistävän ja tukevan toiminnan lisäksi hyvinvoinnin edistämiseksi tarkoitettaisiin myös hyvinvointiin negatiivisesti vaikuttavien tekijöiden ja ilmiöiden ehkäisemistä ja torjuntaa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseen.

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

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

Pykälän 2 kohdan mukaan asiakkaalla tarkoitettaisiin sosiaalihuoltoa hakevaa, käyttävää tai sen kohteena olevaa henkilöä. Määritelmä vastaisi voimassa olevassa sosiaalihuollon asiakaslaissa olevaa määrittelyä. Sosiaalihuollossa asiakkuus on monitahoinen ja asiakkuus-käsite on tarpeen nähdä sisällöltään laajana. Asiakkuus kattaa kaikki ne henkilöt, jotka hakevat ja käyttävät sosiaalihuollon palveluja. Asiakkaita ovat myös ne, jotka saavat esimerkiksi palveluja ja etuuksia koskevaa ohjausta tai neuvontaa.

Lapsi on sosiaalihuollon asiakas aina silloin, kun sosiaalihuoltoa hakevassa, käyttävässä tai sen kohteena olevassa perheessä on lapsi. Lapsen asiakkuuden huomioiminen on erityisen tärkeää sosiaalihuollon tarvetta arvioitaessa ja silloin, kun sosiaalihuollon tarve liittyy lapsen hyvinvoinnin, yksilöllisen kasvun ja kehityksen turvaamiseen tai lapsen ja vanhemman väliseen vuorovaikutukseen.

Asiakkuus aktualisoituu tietyn toimenpiteen, hakemuksen, päätöksen, ilmoituksen tai palvelun kautta. Määritelmä tarkoittaa myös sellaisia asiakkuussuhteita, joissa asiakas omasta tahdostaan riippumatta tulee sosiaalihuollon piiriin.

Pykälän 3 kohdan mukaisesti alaikäisestä henkilöstä käytettäisiin laissa sanaa lapsi.

Pykälän 4 ja 5 kohdissa määriteltäisiin yleiset palvelut ja erityispalvelut. Käsitteillä ilmaistaisiin kenelle palvelut on tarkoitettu. Yleisillä palveluilla tarkoitettaisiin palveluja, jotka olisi suunnattu kaikille. Erityispalveluja olisivat tietyille asiakasryhmille suunnatut palvelut, kuten vammaispalvelut, päihdetyö tai lastensuojelun palvelut ja tukitoimet. Käsitteet olisi tarpeen määritellä, koska laissa säädettäisiin muun muassa siitä, kuka arvioi asiakkaan erityispalvelujen tarpeen.

## 2 luku **Kunnan yleiset velvollisuudet**

**5 §.** *Sosiaalihuollon suunnittelu, järjestäminen ja toteuttaminen.* Pykälässä säädetään kunnan yleisestä velvollisuudesta huolehtia sosiaalihuollon suunnittelusta, järjestämisestä ja toteuttamisesta. Säännös vastaa voimassa olevan sosiaalihuoltolain 5 §:ää siten, että säännöksessä on huomioitu samanaikaisesti valmisteltavana ollut hallituksen esitys, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi esitetään säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki. Ehdotetun lain 2 §:n mukaisesti kunnalla tarkoitettaisiin laissa myös niitä tahoja, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaan olisivat vastuussa kunnallisten palvelujen järjestämisestä.

Lisäksi pykälässä määriteltäisiin perusta kunnan järjestämisvastuun laajuudelle. Sosiaalihuollon järjestämisessä lähtökohtana on julkiselle vallalle perustuslaissa määritelty vastuu tiettyjen palvelujen turvaamisesta. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon ja 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta järjestää jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19.3 §) ja edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä (19.4 §).

Lakiehdotuksen lähtökohtana on turvata sosiaalihuollon yleislailla erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaalipalvelut niitä tarvitseville, silloin kun niiden järjestäminen yleisinä sosiaalipalveluina on perusteltua. Siltä osin kuin tuen tarpeissa on kyse välttämättömän huolenpidon turvaamisesta, ja se on yleislain nojalla mahdollista toteuttaa, näin tulisi tehdä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin riittävien palvelujen tasoa ei ole määritelty lain esitöissä muutoin kuin siten, että jokaisella tulee olla mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Hyvinvointivaltion rajat –hankkeen selvityksessä on katsottu että tämä taso ei määräydy siten, että yhteiskunnan tulisi vastata kaikista tai edes merkittävästä osasta kustannuksia. Ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus tuen tulee kohdistua kaikkiin yksilöihin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyt etuudet tulevat turvattavaksi pääsääntöisesti määrärahasidonnaisina oikeuksina kunnan yleisenä järjestämisvelvollisuutena. Tämä on lähtökohtana myös tässä lakiehdotuksessa. Määrärahasidonnaisilla tai tarveharkintaisilla palveluilla tarkoitetaan palvelujoukkoa, joka voidaan toteuttaa talousarvion puitteissa. Kuntalain 65 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloushoidossa on noudatettava talousarviota. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja ja varaamaan niihin riittävän määrärahan. Periaatteena on, että palvelun tarve tulee näissäkin tilanteissa arvioida yksilöllisesti eikä palvelua voida oikeuskäytännön perusteella evätä pelkästään määrärahan puutteeseen vedoten. Talousarviopäätöksissä perusoikeusnormit toimivat myös

etusijanormeina, jotka on otettava huomioon, kun kunnan käytettävissä olevia voimavaroja osoitetaan tai kohdennetaan eri tarkoituksiin. Valtuuston on varattava riittävät määrärahat kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, oli kyse sitten erityisen tai yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista. Ehdotuksen mukaan kunnan olisi järjestettävä sosiaalihuolto sisällöltään, laadultaan ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin sen asukkaiden hyvinvointi ja tuen tarpeet edellyttäisivät.

**6 §. Sosiaalihuollon järjestämissuunnitelma.** Sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmassa olisi kyse 7-9 §:ssä tarkoitettujen seurantatietojen ja suunnitelman kattavalla alueella esiintyvään sosiaalisen tuen tarpeeseen perustuvien tietojen pohjalta tapahtuvasta toiminnan järjestämisen pitkäjänteisestä suunnittelusta. Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelman laadinta olisi kunnan vastuulla. Kunnan järjestäessä sosiaalihuoltoaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n tarkoituksen mukaisesti sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa taikka olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, joka tehtävästä huolehtii, tulisi myös suunnitelma laatia tämän laajuisena. Tässä vaiheessa, rakenteiden puuttuessa, sosiaalihuollon järjestämissuunnitelman laadintaa ei ehdoteta kuitenkaan vastuutettavan yhtä laajalle alueelle kuin terveydenhuollossa. Säännös on osa rakennepoliittisen ohjelman toteuttamista, jolla on tarkoitus saada rakenteellisia muutoksia aikaan jo ennen kuin laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä tulee kaikilta osin voimaan. Terveydenhuoltolain 34 §:ssä säädetään terveydenhuollon järjestämissuunnitelmasta, jonka tavoitteena on etukäteen saada samaan sairaanhoitopiiriin kuuluvat kunnat ja yhteistoiminta-alueet suunnittelemaan terveydenhuollon palvelujen järjestäminen alueellaan. Terveydenhuoltolain perustelujen mukaan saumattomien palveluketjujen edistämiseksi myös sosiaalipalvelut voitaisiin tarvittaessa sovittaa perusterveydenhuollon palvelujen toiminnalliseen kokonaisuuteen. (HE 90/2010 vp).

Sääntelyn tarkoituksena olisi vahvistaa kunnan hyvinvoinnin edistämisen ja eri lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisen, niiden tuottamisen tarkoituksenmukaisten tapojen, suunnittelua pidemmällä aikavälillä suhteessa kunnassa esiintyviin tarpeisiin, käytettävissä olevaan henkilöstöön, palvelumarkkinoiden kehittymiseen ja muihin ennakoitavissa oleviin tekijöihin. Lisäksi suunnittelulla voitaisiin vahvistaa sekä kuntarajat että hallinnonrajatkin ylittävää yhteistyötä. Sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmassa olisi kyse sosiaalihuollon näkökulmasta ja osuudesta kunnassa laadittavaan palvelustrategiaan. Järjestämissuunnitelman avulla vähennettäisiin tarvetta yksittäisiä asioita koskevien suunnitelmien laatimiseen.

Suunnitelman hyödyntäminen edellyttäisi sen säännöllistä laadintaa, seuranta- ja päivitystä. Suunnitelmat tulisi yhteensovittaa terveydenhuollon järjestämissuunnitelmien kanssa. Tästä säädetäisiin 3 momentissa. Pykälän 4 momenttiin sisältyisi ase-  
tusenantovaltuutus suunnitelman sisällön tarkemmaksi ohjaamiseksi.

**7 §. Hyvinvointia edistävän tiedon ja asiantuntemuksen käyttö.** Pykälässä säädetäisiin kunnan velvollisuudesta huolehtia sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon keräämisestä ja välittämisestä. Tietoa olisi tuotettava siten, että sitä

olisi mahdollista käyttää laadittaessa kunnan talousarviota sekä 6 §:n mukaista järjestämissuunnitelmaa. Pykälässä säädettäisiin rakenteellisen sosiaalityön toteuttamisesta osana tiedon tuottamista ja hyvinvoinnin edistämistä. Rakenteellista sosiaalityötä tehdään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotus-, koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä säädetään voimassa olevan sosiaalihuoltolain 13 §:ssä. Koulutustoiminnan järjestämisestä säädetään lisäksi sosiaalihuoltolain 52 §:ssä. Sosiaalihuoltoasetuksen 7 §:n mukaan sosiaalityötä toteutetaan yksilö-, perhe- ja yhdyskuntatyönä sekä hallinnollisena sosiaalityönä ja muin tarpeellisin menetelmin. Utta säännöksessä olisi se, että kunnat velvoitettaisiin ajoittamaan tiedonkeruu siten, että tietoja olisi mahdollista hyödyntää kunnallisessa päätöksenteossa ja suunnittelussa nykyistä paremmin. Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimusta ja koulutusta koskevat perussäännökset olisivat jatkossa järjestämislaissa.

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

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

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös asiakas- ja yhteisötyön perusteella valmistella päätöksentekoa varten tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kuntalaisten asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Toimet ja toimenpide-ehdotukset kattaisivat sosiaalihuollon lisäksi muutkin toimet ja toimijat, joilla on vaikutusta kuntalaisten sosiaaliseen hyvinvointiin. Rakenteellisen sosiaalityön avulla sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi kunnan muuta suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa. Kunnan

toiminnan kehittämisen lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä näkökulmana on laaja yhteistyö, jossa kehittämisen kohteena ovat myös yritysten ja järjestöjen palvelut ja tukitoimet.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön tulisi sisältyä asiakastyöhön perustuvan tiedontuottamisen lisäksi myös tutkimuksellisen tiedon tuottaminen. Ehdotetussa säännöksessä rakenteellinen työ kytkettäisiin yhteen järjestämislain tavoitteiden ja toteutustapojen kanssa. Laissa myös selkeytettäisiin rakenteellisen sosiaalityön ja kunnan asukkaiden roolia sosiaalihuollon kehittämisessä.

**8 §. Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet.** Pykälän tarkoituksena on vahvistaa kunnan asukkaiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan sosiaalihuollossa ja muussa toiminnassa. Kuntalain 4 luvussa säädetään asukkaiden osallistumisoikeuksista. Kuntalain 27 § sisältää esimerkinomaisen luettelon toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Kunnan velvollisuutena on järjestää osallistumismahdollisuudet kaikille asukkailleen. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja keinojen käytössä. Kunta voi hyödyntää asukkaidensa kuulemisessa ja osallistumisessa kunnassa toimivia kansalaisjärjestöjä ja muita kansalaistoimijoita.

Pykälän 1 momentissa säädetäisiin kuntalaisten näkemysten keräämisestä. Kunnan asukkailta vähintään kerran valtuuskaudessa kerättävillä näkemyksillä saadaan kokemustietoa sosiaalihuollon satavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta sekä kunnan asukkaiden hyvinvoinnin tilasta hyödynnettäväksi kunnan suunnittelussa, päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa. Kokemustiedolla on huomattava arvo palvelujen ja muiden tukitoimien ja niiden vaikuttavuuden kehittämisessä. Näkemyksiä on kerättävä kaikilta väestöryhmiltä huolehtien erityisesti heikoimmassa asemassa olevien äänen kuuleminen. Lapsilta ja nuorilta näkemyksiä voidaan kerätä muun muassa päivähoidon, koulun ja vapaa-ajantoiminnan yhteydessä. Kunnan asukkaat on otettava mukaan myös hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiden asettamiseen ja niitä tukevien toimenpiteiden määrittelyyn. Kunnan asukkailta kerätyt näkemykset tulee analysoida, jonka perusteella niistä laaditaan kooste. Tietoa olisi kerättävä siten, että sitä olisi mahdollista hyödyntää kunnan järjestämissuunnitelmaa laadittaessa ja tarkistettaessa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyvät tiedotusvelvollisuus ja vaikuttamismahdollisuuksien antaminen vastaisivat nykyistä oikeuskäytäntöä ja lainsäädäntöä. Kuntalain 27 ja 29 §:n lisäksi kuntien velvoitteita huolehtia tiedottamisesta sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista on määritelty muun muassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Mitä huomattavampia vaikutuksia suunnitteilla olevalla toimenpiteellä on kunnan asukkaiden tai tietyn kunnan väestöryhmän tai yhteisön hyvinvointiin sitä tärkeämpää on varhainen tiedottaminen valmisteilla olevista toimenpiteistä ja niiden vaihtoehtoista sekä vaikutusmahdollisuuksien antaminen. Esimerkiksi vanhainkodin suunnitteilla olevista toiminnan merkittävässä muutoksista tulee tiedottaa ja varata vaikutusmahdollisuudet vanhuksille ja heidän omaisilleen (muun muassa aea dnro 4768/4/09, dnro 658/4/10,

dnro 44/4/10). Toimenpiteen vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa on myös huomioitava, että toimenpiteen vaikutukset voivat olla erilaisia eri ihmisille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin väestö- ja asiakohteisista sekä alueellisista neuvostoista, jotka toimisivat neuvoa antavina asiantuntijaeliminä kunnan sosiaalihuollon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kokemusasiantuntijoiden käytöstä on hyviä kokemuksia muun muassa lastensuojelussa. Väestöryhmäkohtaisia neuvostoja ovat muun muassa lasten parlamentit ja nuorisovaltuustot sekä vammais- ja vanhusneuvostot. Vammaisneuvostosta säädetään vammaispalvelulain 13 §:ssä ja vanhusneuvostoista vanhuspalvelulain 11 §:ssä. Asiakasryhmäkohtainen neuvosto on koottu tietyn palvelun käyttäjistä ja alueellinen neuvosto kunnan tietyn alueen asukkaista. Neuvostoja muodostettaessa ja niiden työssä on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten edustus ja osallistuminen.

**9 §. Sosiaaliamies.** Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sosiaaliamiehestä. Säännös vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevan sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:ää. Sosiaaliamiehen tehtäviin kuuluvasta muistutusmenettelystä ja siihen liittyvistä uudistuksista säädettäisiin ehdotetun lain 56 §:ssä. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan edistämiseksi on tarpeen, että yleinen tiedottaminen ja neuvonta asiakkaan oikeuksista sosiaalihuollon etuuksiin ja palveluihin sekä asiakkaan kohteluun liittyvistä oikeuksista on asianmukaisesti järjestetty. Tätä tavoitetta palvelee järjestely, jossa asiakkaalla on mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä oikeusturvakysymyksissä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen.

Tavoitteen toteuttamiseksi sosiaaliamiesten tulee käytännössä olla kuntalaisten tavoitettavissa. Tästä säädettäisiin ehdotetun lain 1 momentissa. Tarkoituksena on mahdollistaa joustava järjestely siten, että toisaalta asiakkaiden tarpeet ja toisaalta kunnan koko ja muut käytännön mahdollisuudet tarjota sosiaaliamiehen palveluja pystyttäisiin kunnassa sovittamaan yhteen. Sosiaaliamiestoiminta on osa kunnan sosiaalihuoltoa ja sen valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot yhdessä Valviran kanssa.

Sosiaaliamiehen kelpoisuusvaatimuksista säädetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa.

Jos asiakas on esimerkiksi tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun, hän voi pyytää sosiaaliamiestä toimimaan henkilöstön ja asiakkaan sovittelijana. Sosiaaliamies voi toimia asiakkaan apuna ja tukena, jolloin asiakas ei joudu hoitamaan asiaansa yksin. Hallintolain 28 §:ssä on säädetty virkamiehen esteellisyysperusteista. Jotta sosiaaliamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus voitaisiin turvata, hän ei voi olla asiakastyössä päätöksiä tekemässä. Käytännön työssä sosiaaliamies saattaa joutua ristiriitaiseen asemaan toimiessaan asiakkaiden etujen puolesta, kun vastapuolena on oma työnantaja. Tästä syystä pykälän 3 momenttiin ehdotetaan vastatoimien kieltoa. Sosiaaliamieheen ei saa kohdistua kielteisiä seurauksia sen johdosta, että hän toimii laissa määritellyissä tehtävissä.

Pohdittaessa sosiaalihuollon asiakaslain valmistelun aikana sosiaaliamiehen hallinnollista sijoituspaikkaa oli eräänä vaihtoehtona sijoittaa sosiaaliamies silloisten



läninhallitusten yhteyteen. Lakia valmisteltaessa päädyttiin kuitenkin soveltuvin osin samankaltaiseen järjestelmään kuin terveydenhuollossa toimiva potilasasiamiesjärjestelmä. Tähän vaihtoehtoon päädyttiin muun muassa siksi, että haluttiin sosiaaliasiamiehen toimivan lähellä asiakasta. Ehdotettua lakia valmisteltaessa esillä on ollut vaihtoehto sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisestä aluehallintovirastojen alaisuudessa kuitenkin niin, että kunnilla olisi velvollisuus järjestää tilat sosiaaliasiamiestoiminnalle lähellä asiakkaita esimerkiksi sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä esitti raportissaan (STM 2008:17), että sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman kehittämistä kuntien järjestämässä sosiaaliasiamiestoiminnassa tulee arvioida kunta- ja palvelurakennemuutosten edetessä ja tarvittaessa tulee uudelleen arvioida myös sosiaaliasiamiestoiminnan rahoituksen siirtämistä valtion hoidettavaksi.

Terveydenhuollossa potilasasiamies toimii terveydenhuollon toimintayksikössä (esimerkiksi kunnan terveyskeskus, sairaanhoitopiirin toimintayksikkö). Sosiaalihuollossa ei vastaavaa hallinnollista paikkaa ole määritelty. Kunnassa voi olla useita sosiaaliasiamiehiä, esimerkiksi eri toimintayksiköissä, silloin kun toimintayksikkö voidaan hallinnollisesti määritellä. Pienillä kunnilla voi myös olla yhteinen sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehellä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaan tehtävien luonne on neuvoantava. Sosiaaliasiamies voi myös avustaa asiakasta tämän lain 56 §:n 1 momentissa tarkoitetun muistutuksen tekemisessä.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on myös tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuollon henkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille. Yhteydenpito esimerkiksi eri viranomaisiin, järjestöihin ja asiakkaita edustaviin tahoihin on tällöin tarpeen. Tiedottamisessa on pyrittävä aktiiviseen tiedonvälittämiseen niin, että tiedon puuttuminen ei estä sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on myös seurata asiakkaan oikeuksien toteutumista ja toimia muutenkin asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Seurantatehtäväänsä hoitaessaan sosiaaliasiamies antaa kunnanhallitukselle selvityksen vuosittain sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman toteutumisesta kunnassa. Epäkohtia ja puutteita havaitessaan sosiaaliasiamies voi saattaa asian aluehallintoviraston tai perusturvalautakunnan tietoisuuteen mahdollisia toimenpiteitä varten. Selvitystä voitaisiin hyödyntää tehtäessä kunnan talousarviota sekä ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmaa.

**10 §. Monijäseninen toimielin.** Säännöksen mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sosiaalihuollon alaan kuuluvia tehtäviä voidaan jakaa kunnan päättämässä laajuudessa yhdelle tai useammalle monijäsenisille toimielimelle. Päätöksen tekee kunnan valtuusto. Säännös koskisi ehdotetussa laissa säädettyjen tehtävien lisäksi myös muissa laeissa sosiaalilautakunnan tai pykälässä tarkoitetun monijäsenisen toimielimen tehtäväksi säädettyjä toimeenpanotehtäviä. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa

olevan sosiaalihuoltolain 6 §:ää, joka on sosiaalihuollon hallinnon järjestämistä koskeva erityissäännös.

Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa. Toimielimen jaostolle voidaan antaa ratkaistavaksi muitakin kuin kuntalaissa tarkoitettuja asioita. Järjestämislain voimaantulo vuonna 2017 tulee edellyttämään muutoksia 2 luvun säännöksiin.

**11 §. Toimielimen päätösvallan siirtäminen.** Pykälän mukaan henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta, 10 §:ssä tarkoitetun toimielimen päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille. Pykälän 2 momentin mukaan kiireellisissä tilanteissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä voi kuitenkin päättää toimielimen tehtävään määräämä viranhaltija, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Vastaavat säännökset sisältyvät voimassa olevan sosiaalihuoltolain 12 §:ään.

### 3 luku **Sosiaalipalvelut**

**12 §. Tuen tarpeet.** Pykälässä säädettäisiin sosiaalihuoltolakityöryhmän tekemän ehdotuksen pohjalta tuen tarpeista ja 15 §:ssä säädettäisiin tuen tarpeisiin vastaavista sosiaalipalveluista. Säännöksen 1 kohdassa säädettäisiin lapsen tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin liittyvästä tuen tarpeesta. Tuen tarve voi toteutua erilaisissa tilanteissa. Perusteena voi olla joko lapsen tai lapsen perheen tilanteeseen liittyvät tekijät. Lähtökohtana tuen tarpeen tarkastelussa on kuitenkin aina lapsi ja lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen tukemista on aina arvioitava lapsen etu huomioiden. Lapsen tuen tarvetta selvitettyä ja arvioitaessa huomiota tulisi aina kiinnittää lapsen ikä- ja kehitystasoon ja vastata tuen tarpeisiin sen mukaisesti. Vanhempien tai muiden huoltajien henkilökohtaisiin tuen tarpeisiin vastattaisiin ensisijaisesti muiden tässä pykälässä määriteltävien tuen tarpeiden perusteella.

Lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun ja kehityksen tukemisen lähtökohta on perustuslain 19 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen säänteilyssä. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perheen merkitystä korostetaan lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville henkilöille. Vanhemmilla ja huoltajilla on siten ensisijainen oikeus ja vastuu lapsen huolenpidosta ja kasvatuksesta, mutta heillä on myös oikeus saada tukea tähän tehtävään.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin esitöiden mukaan lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina, minkä vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Säännös sisältää myös yleisemmin ajatuksen turvallisista kasvuoloista

ja korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Erilaiset perheet voivat tarvita tukea. Perhekäsityksestä vallitsee erilaisia näkemyksiä eikä perheelle ole lainsäädännössä tunnustettu yhtä täsmällistä määritelmää. Laki ehdotuksessa perhe-käsite on tarkoitettu ymmärrettäväksi varsin laajana huomioiden perheiden moninaistumisen. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa erilaisiin tarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota. Esimerkiksi yksinhuoltaja- ja uusperheiden osuus kaikista lapsiperheistä on kasvanut. Myös maahanmuuttajataustaisten ja monikulttuuristen perheiden määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tämä edellyttää uusia toimintakäytäntöjä lapsiperheiden palvelujen ja kodin välisessä yhteistyössä. Erityisiä tarpeita on myös monikkoperheissä, monilapsisissa perheissä ja perheissä, joissa on vammaisen tai pitkäaikaissairas lapsi tai vanhempi. Niissä tuen tarve on suurempi ja vanhemmuuteen kohdistuu usein enemmän fyysisiä, psyykkisiä, taloudellisia ja sosiaalisia paineita. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden lapsiperheiden tarpeisiin ja toiveisiin tulisi sosiaalihuoltoa toteutettaessa kiinnittää huomiota. Tuen tarvetta määriteltäessä tulisi ottaa huomioon paitsi lapsen vanhemmat ja huoltajat myös muut lapsen huolenpidosta vastaavat henkilöt sekä lapsen sisarukset.

Säännöksen 1 kohdassa tarkoitettut tilanteet voivat liittyä esimerkiksi perheen äkillisiin elämänmuutoksiin, kuten lapsen syntymään taikka perheenjäsenen sairastumiseen. Kyse voi olla myös jo pidempään jatkuneesta perhettä kuormittavasta tilanteesta, kuten perheenjäsenen sairaudesta tai muusta syystä aiheutuvasta toimintakyvyn alenemisesta, arjen kiireestä ja rasituksesta seuraavista vanhemmuutta kuormittavista liiallisista vaatimuksista, parisuhdeongelmista taikka muista perheessä ilmenevistä ristiriitaitilanteista. Kyse voi varhaisessa vaiheessa olla kevyestä ohjauksen, neuvonnan ja avun tarpeesta. Pidempään jatkuneena tarve voi edellyttää hyvinkin kattavaa palveluvalikoimaa. Lähtökohtana on tukea koko perheen voimavaroja lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen turvaamiseksi.

Kohdassa tarkoitettu tuen tarve vastaa osin tilanteita, joista säädetään voimassa olevan sosiaalihuoltolain kotipalveluja koskevissa 20-21 §:ssä. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen muun muassa lasten hoitoon ja kasvatukseen kuuluvista tehtävistä ja toiminnoista.

Säännöksen 2 kohdassa säädettäisiin fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvästä tuen tarpeesta. Toimintakyvyllä tarkoitetaan ihmisen suoriutumista erilaisista arkielämän tehtävistä. Esityksessä toimintakykyyn liittyvä tuen tarve on määritelty yleisesti tarkoituksena kattaa laajasti erilaisia toimintakykyä rajoittavia tai alentavia tilanteita. Toimintakykyyn liittyvät tuen tarpeet on kytketty tilanteisiin, joissa henkilö ei fyysisestä, psyykkisestä, kognitiivisesta tai sosiaalisesta

syystä aiheutuen suoriudu itsenäisesti tavanomaisen elämän toiminnoista. Henkilön toimintakyvyn aleneminen voi aiheutua yhdestä tai samanaikaisesti useammasta syystä.

Toimintakyvyn fyysinen ulottuvuus kattaa esimerkiksi kyvyn liikkua, nähdä ja kuulla. Se liittyy siten kiinteästi henkilön kykyyn suoriutua päivittäisistä perustoiminnoista kuten syömisestä, pukeutumisesta, peseytymisestä ja wc-käynneistä, mutta myös arjen toimintojen suorittamiseen, kuten kotiaskareiden hoitoon ja kodin ulkopuolella tapahtuvaan asiointiin, työelämään, opiskeluun ja harrastuksiin. Toimintakyvyn psyykinen ulottuvuus liittyy henkilön elämänhallintaan ja - tyytyväisyyteen, mielenterveyteen ja henkiseen hyvinvointiin. Psyykinen toimintakyky käsittää esimerkiksi itsearvostukseen, mielialaan ja henkisiin voimavaroihin liittyviä tekijöitä. Kognitiivinen eli tiedollinen ulottuvuus puolestaan tarkoittaa kykyä ajatella, ymmärtää, oppia ja muistaa. Se vaikuttaa ajattelun nopeuteen, keskittymiseen, tarkkaavaisuuteen, hahmottamiseen ja kielenkäyttöön sekä kykyyn käsitellä tietoa ja ratkaista ongelmia. Sosiaalinen ulottuvuus liittyy henkilön kykyyn toimia ja olla sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa. Pykälässä tarkoitettujen toimintakyvyn ulottuvuuksien lisäksi ihmisten suoriutumiseen vaikuttaa kiinteästi hänen elin- ja toimintaympäristönsä sekä taloudellisten tekijöiden mahdollisesti asettamat rajoitukset.

Tuen tarve on esityksessä kytkeytyä henkilön kykyyn suoriutua tavanomaisen elämän toiminnoista. Tavanomaisilla elämän toiminnoilla tarkoitetaan päivittäin tai säännöllisesti toistuvia tavallisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia, kuten itsestään huolehtimiseen, kotona suoriutumiseen, liikkumiseen, koulutukseen ja työhön, kommunikointiin, sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin ja yhteisöllisyyteen, koulunkäyntiin, oppimiseen ja tiedon soveltamiseen sekä yleisluonteisiin tehtäviin ja vaateisiin liittyviä, toimintoja. Tukemisen tulisi perustua henkilön omien kykyjen ja voimavarojen tunnistamiseen ja mahdollistaa henkilön mahdollisimman itsenäinen ja omaehtoinen toiminta.

Tässä tarkoitettu toimintakykyyn liittyvä tuen tarve voi aiheutua esimerkiksi henkilön vammasta, sairaudesta, ikääntymisen ja sairauksien mukanaan tuomasta voimien ja koordinaation heikkenemisestä, päihteiden käytöstä, mielenterveysongelmista, kaltoinkohtelun tai väkivallan kokemisesta tai syrjäytymiskehityksestä. Toimintakyvyn rajoitteet eivät jakaudu väestössä tasaisesti. Toimintakykyyn liittyvä tuen tarve lisääntyy yleensä iän myötä. Vammaiset henkilöt voivat tarvita koko elämänsä eriasteista tukea toimintakykyynsä liittyen. Lisäksi esimerkiksi vähän kouluja käyneillä, ruumiillista työtä tekeville ja pienituloisilla henkilöillä on toimintakyvyssä muuta väestöä enemmän ongelmia. Tietyissä tilanteissa toimintakyvyn alenemaan voi kytkeytyä myös elämänhallintaan liittyvät ongelmat. Esimerkiksi päihteiden käyttö voi heikentää psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä aiheuttamalla poikkeavuutta stressinhallintaan, joustamattomuutta käyttäytymismalleihin ja palkitsevien tunteiden heikkenemistä. Noin puolella päihdehoitoa aloittavista henkilöistä on kognitiivisia puutoksia. Päihderiippuvaisella henkilöllä päihteiden käyttö hallitsee elämää ja siitä irrottautuminen vaatii monenlaisten elämänhallinnan keinojen oppimista.

Toimintakyvyn arvioinnissa voi hyödyntää kansallisen asiantuntijaverkoston toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin yhdenmukaisuuden ja laadun tueksi kehittämää toimintakyvyn mittaamis- ja arviointimenetelmien sekä suositusten TOIMIA-tietokantaa. Toimintakykyyn liittyvä tuen tarve kytkeytyy laajasti voimassa olevan sosiaalihoitolain ja sosiaalihoitoa ohjaavan erityislainsäädännön säännöksiin. Sosiaalihoitolain 20–21 §:t kattavat kotiin annettavat palvelut, joilla vastataan alentuneesta toimintakyvystä aiheutuvaan tarpeeseen saada apua suoriutuakseen tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvista tehtävistä ja toiminnoista. Toimintakyvyn alenema yhdistyy myös sosiaalihoitolain 22–23 §:n asumispalveluihin ja 24 §:n laitushuoltoon, 25 §:n perhehoitoon ja 27 d-e §:n vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja työtoimintaan sekä vammaisia henkilöitä, päihteiden käyttäjiä ja omaishoidettavia koskevaan erityislainsäädäntöön. Myös sosiaalityötä koskeva 18 § kytkeytyy henkilön kykyyn suoriutua.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin tuen tarpeesta sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Osallisuuden edistämisellä on keskeinen merkitys syrjäytymisen torjumisessa. Sosiaalinen syrjäytyminen liittyy tilanteisiin, joissa henkilö on vaarassa joutua tai on jo joutunut pois sosiaalista vuorovaikutusta ja yhteisöllisyyttä ylläpitävästä toiminnasta tai sosiaalisten suhteiden ulkopuolelle. Sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen kattaa sekä henkilön toimintakykyyn että elämäntilanteeseen liittyvät riskitekijät.

Syrjäytymiskehitystä edistävät riskitekijät voivat liittyä esimerkiksi henkilön vammasta, sairaudesta, ikääntymisestä, päihteiden käytöstä, mielenterveysongelmista tai pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuneeseen toimintakyvyn heikkenemiseen ja siitä seuraavaan ulkopuolelle jäämiseen tai joutumiseen. Työmarkkinoilta ulosjoutuminen ja työttömyyden pitkittyminen lisäävät riskiä syrjäytymiseen. Tällaisissa tilanteissa henkilöllä ei aina ole ilman toimintakykysä tukemista mahdollisuutta osallistua yhteisön tai yhteiskunnan toimintaan, työelämään, koulutukseen tai harrastuksiin.

Myös elämän muutosvaiheet, esimerkiksi parisuhteen päättyminen, nuorten oppivelvollisuuden päättyminen tai koulutuksen keskeytyminen, konkurssi, työttömäksi jäänti tai vankilasta vapautuminen voivat olla tilanteita, joissa henkilön osallisuuden tukeminen edellyttää erityisiä toimia syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi tai siihen puuttumiseksi. Myös kiusaamisen ja syrjinnän kohteeksi joutuminen altistaa syrjäytymiselle. Lisäksi päihdeongelma voi elämäntilanteena ja elämänhallintaan liittyvänä tekijänä kytkeytyä syrjäytymisriskiin. Päihteiden käyttö voi heikentää elämänhallintaa, muuttaa vuorovaikutustapaa ja heikentää sosiaalisia, tukevia verkostoja.

Pelkän sosiaaliturvan varassa elävillä henkilöillä on suuri riski liukua köyhyyteen. Kaikki eivät saa työstä riittävää toimeentuloa esimerkiksi korkean iän, sairauden, työttömyyden, vamman, opiskelun, kuntoutuksen tai lasten hoidon takia. Myös perheeltä saadut lähtökohdat vaikuttavat henkilön syrjäytymisriskiin. Huolena on lasten ja lapsiperheiden eriarvoistuminen ja syrjäytymisen siirtyminen yli sukupolvien. Sosiaaliryhmien välinen elinajan ero on Suomessa kasvanut. Esimerkiksi 35-vuotiaat ylempiin

toimihenkilöihin kuuluvat miehet saattoivat vuosituhanen vaihteessa odottaa elävänä keskimäärin kuusi vuotta pitempään kuin samanikäiset työntekijämiehet. Sosioekonomisilla tekijöillä on johdonmukainen ja selvä yhteys keskeisiin terveyden osoittimiin ja huonon terveyden riskitekijöihin. Eriarvoistumista torjutaan parhaiten kehittämällä yhteiskuntaa, jossa jokainen suomalainen hyötyy julkisista palveluista ja perusturvasta.

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

Erityisen ryhmän osallisuuden tukemisen ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta muodostavat maahanmuuttajat, joiden edellytyksiin osallistua yhteiskuntaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kielellä on keskeinen merkitys mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa ja kiinnittyä yhteisöihin. Työ- ja koulutusmahdollisuuksia heikentää myös esimerkiksi mahdolliset puutteet luku- ja kirjoitustaidossa tai riittämätön suomen- tai ruotsin kielen osaaminen.

Yhteiskunnassamme ei ole olemassa sellaista ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria, jossa syrjäytymisvaara riittävästi tunnistettaisiin ja siihen puututtaisiin ennen kuin henkilö tarvitsee korjaavia palveluja. Monesti tämän tuen tarpeen tunnistaminen olisi mahdollista muiden viranomaisten toiminnassa. Tämän vuoksi viranomaisten yhteistyöllä on syrjäytymisen torjunnassa merkittävä rooli. Sosiaalihuollossa näkökulman vahvistaminen ennalta ehkäisevien, esimerkiksi osallisuutta vahvistavien palvelujen turvaamisessa on tärkeää.

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

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

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin väkivallasta sekä kaltoinkohtelusta aiheutuvasta tuen tarpeesta. Lähisuhde- tai perheväkivallasta aiheutuva tuen tarve määritellään kytkeytyväksi sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilö on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa taikka altistunut sen vaikutuksille perheessään tai lähipiirissään. Lähisuhde- ja perheväkivaltaa esiintyy monissa muodoissa: fyysisenä, psyykkisenä, sosiaalisena, taloudellisena ja seksuaalisena väkivaltana. Fyysinen väkivalta voi olla esimerkiksi lyömistä, potkimista, repimistä tai tönimistä. Psyykkiseen väkivaltaan liittyy toisen henkilön

uhkailua, vähättelyä, nimittelyä ja pilkkaamista. Sosiaalinen väkivalta kattaa liikkumisen rajoittamisen ja eristämisen siten, että esimerkiksi mahdollisuus tavata ystäviä tai osallistua harrastuksiin kapeutuu. Taloudellinen väkivalta kohdistuu esimerkiksi ~~puolison~~ varallisuuden ja omaisuuden käyttämiseen omiin tarkoituksiin. Seksuaalisessa väkivallassa on ahdistelua ja toisen osapuolen pakottamista seksuaaliseen kanssakäymiseen vastoin hänen tahtoaan. Kaltoinkohtelu voi olla teko tai tekemättä jättäminen (laiminlyönti) ja se voi olla joko tarkoituksellista tai tahatonta, mutta se aiheuttaa tarpeetonta kärsimystä, tuskaa, vahinkoa ja vaaraa henkilön hyvinvoinnille. Laiminlyönti joko kotona tai laitoksessa, jos henkilö on läheisten tai muiden henkilöiden avusta riippuvainen. Tavallisimmin kaltoinkohtelusta ja laiminlyönnistä puhutaan ikääntyneiden yhteydessä mutta se voi koskettaa ketä tahansa toisen avusta riippuvaista henkilöä. Kaltoinkohteluun syyllistyvä on usein uhrin lähipiiristä tuleva henkilö, joka käyttää hyväkseen uhrin hänestä riippuvaista asemaa.

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

Perhe- tai lähisuhdeväkivaltaa ja kaltoinkohtelua tai sen uhkaa kokeneiden tuen tarve on hyvin moninaista, äkillistä ja pitkäkestoista. Koska väkivallan tekijä on läheinen, tavallisesti puoliso, ja väkivalta on usein toistuvaa ja pitkäkestoista, teon vaikutukset ovat traumatisoivia. Tuen tarve tarkoittaa yleensä suojan, turvan ja kriisiavun tarvetta. Uhrin tuen tarve voi väkivallan aiheuttamien fyysisten ja henkisten vammojen hoitamisen lisäksi liittyä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen, esimerkiksi avun järjestämiseen lasten huoltoon ja tapaamiseen liittyvissä asioissa erotilanteissa, toimeentuloon ja asumisen järjestämiseen. Väkivallan uhri voi olla niin traumatisoitunut, ettei hän kykene yksin selviytymään käytännönjärjestelyistä.

Kohta kattaisi myös tilanteet, joissa henkilö altistuu väkivallalle, vaikka ei sitä itse kokisikaan. Altistuminen tarkoittaa väkivallan näkemistä tai kuulemistä, pelossa elämistä. Mikäli tällainen tilanne synnyttää henkilölle tuen tarpeen, myös siihen tulee vastata. Lapselle, joka altistuu väkivallalle kotona toisen aikuisen ollessa väkivaltainen toista aikuista kohtaan, seuraukset voivat olla yhtä vakavia kuin, että hän olisi itse väkivallan kohteena. Myös Suomen allekirjoittaman (2011) Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastustamiseksi annetun Euroopan Neuvoston yleissopimuksen 26 artikla edellyttää, että suoja- ja tukipalvelujen järjestämisessä on otettava huomioon lapset, jotka ovat joutuneet todistamaan väkivaltaa toista vanhempaansa kohtaan.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvan tuen tarpeen yhteydessä olisi huomioitava henkilön asemaan liittyvät erityistekijät. Erityisiä tarpeita voi olla esimerkiksi henkilöillä, joilla on koetun lähisuhdeväkivallan lisäksi muu erityisen tuen tarve esimerkiksi alentuneen fyysisen -, psyykkisen- tai kognitiivisen- toimintakyvyn, vammaisuuden, maahanmuuttajan heikon kotoutumisen, mielenterveys- tai päihdeongelmien vuoksi.

Ruotsin sosiaalihuoltolaissa (SoL 2001:453) lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokenut määritellään rikoksen uhrina, joka tarvitsee erityistä apua ja tukea. Väkivallanteon taustalla voi vaikuttaa useita tekijöitä esimerkiksi tekijän mielenterveysongelmat, kuten psykoottisuus, persoonallisuushäiriöt, masennus, ahdistuneisuus ja monihäiriöisyys, päihdeongelmat tai syrjäytyminen vuorovaikutusta ylläpitävistä yhteisöistä ja sosiaalisista suhteista, parisuhdeongelmat ja eroprosessi, vaikeat huoltajuuskiistat, aiempi lähisuhdeväkivalta perheessä sekä tekijän tai perheen taloudelliset vaikeudet, tekijän pidempiaikainen stressitilanne.

Lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvaan tuen tarpeeseen liittyvää erityissääntelyä ei ole voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä, vaan tarvetta on lähes-tytty yleislainsäädännön tai erityiskysymyksiin tarkoitettun, kuten päihde-, mielenterveys- ja lastensuojelu-, sääntelyn kautta. Vireillä on turvakotitoiminnan lakisääteistäminen. Sen lisäksi käytettävissä olisivat 15 §:ssä määritellyt sosiaalipalvelut.

Säännöksen 5 kohdassa säädettäisiin taloudellisen tuen tarpeesta. Taloudellisen tuen tarve liittyy tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole riittäviä varoja tai tuloja toimeentulon turvaamiseksi itselleen tai perheelleen, eikä hän omalla toiminnallaan korjata tilannetta, eikä ole oikeutettu saamaan riittäviä varoja muuta kautta. Taloudellisen tuen tarve voi olla tilapäistä tai pidempiaikaista.

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

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



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

Sosiaalihuollon rooli taloudellisen tuen tarpeeseen vastaamisessa on tarkoitettu viimesijaiseksi tilanteisiin, joissa henkilö ei kykene turvaamaan omaa tai perheensä toimeentuloa ansiotyön, yrittäjätoiminnan tai toimeentuloa turvaavien ensisijaisten etuuksien avulla, hänellä ei ole varoja toimeentulonsa turvaamiseksi eikä hänen toimeentulonsa tule turvatuksi häneen nähden elatusvelvollisen henkilön tuella. Yksilön toimeentuloa voidaan sosiaalihuollossa tukea palvelujen ohella toimeentulotuella ja sosiaalisella luototuksella.

Tulojen tai varojen puute on sidottu riittävään toimeentuloon. Riittävyys ei ole yksiselitteinen käsite, vaan sen voi ymmärtää eri laajuisena riippuen henkilön kokemista tarpeista. EU:n köyhyysvastaisen verkoston julkaisussa *Adequacy of minimum income in the EU (European Anti Poverty Network 2010)* on arvioitu vähimmäistulojen riittävyttä. Julkaisun perusteella riittävät vähimmäistulot ovat sellaiset, jotka estävät köyhyyttä ja syrjäytymistä ja takaavat haavoittuville henkilöille pitkällä tähtäimellä turvallisuutta, jota he tarvitsevat työmarkkinoille pääsemiseksi sekä sosiaaliseen osallistumiseen. Niiden tarkoituksena on myös helpottaa henkilön ansaintaa jatkossa. Lisäksi riittävät vähimmäistulot vahvistavat sellaisten henkilöiden osallisuutta, joilla ei ole työtä saatavilla tai työllistyminen ei ole vaihtoehto. Erityislainsäädännössä voidaan lisäksi tarkentaa riittävyyden arviointia koskevia kriteereitä.

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

Säännöksen 6 kohdassa säädettäisiin asumiseen liittyvästä tuen tarpeesta. Asumisen järjestämiseen liittyvällä tuen tarpeella tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilöltä puuttuu asunto tai hän on vaarassa menettää sen taikka hän ei pysty asumaan asunnossaan tai hänen asuinoloissaan on merkittäviä puutteita. Tukea tarvitaan, koska henkilö ei kykene itse tai asumisen järjestämiseen ensisijassa velvollisten asuntoviranomaisten tuella järjestämään itselleen kohtuullisia asuinoloja tai korjaamaan asuinoloissaan olevia puutteita.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon sisältää sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan myös mahdollisuuden sellaiseen asumiseen, joka on edellytyksenä henkilön terveyden ja elinkyvyn säilymiselle. Julkisen vallan tehtävä on perustuslain 19 §:n 4 momentin nojalla edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

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

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

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

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

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

Äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvällä tuen tarpeella tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilöä tai perhettä on kohdannut äkillisesti ja odottamatta jokin heidän kannaltaan merkittävä ja kielteinen tapahtuma. Tästä säädettäisiin pykälän 7 kohdassa. Yksilön tai perheen näkökulmasta äkillinen kriisi voi olla esimerkiksi oma tai läheisen vakava sairastuminen, onnettomuus tai kuolema, tulipalo, henkilöön tai perheeseen kohdistu-

va muu kuin perhe- tai lähisuhdeväkivaltaan liittyvä väkivallan teko, rikos tai työn menettäminen.

Kriisissä on kyse tilanteesta, jossa ihmisen aikaisemmat kokemukset ja keinot eivät riitä tilanteen tai tapahtuman ymmärtämiseen ja psyykkiseen hallitsemiseen. Jaottelu kriisityyppeihin perustuu ihmisen biologiisiin, automaattisesti laukeaviin keinoihin suojautua erilaisissa rasiustilanteissa. Kriisit voidaan jakaa kehityskriiseihin, jotka ovat normaalisti kehitykseen ja elämäntilanteeseen kuuluvia tilanteita, esimerkiksi sisaruksen syntymä, elämäntilanteeseen kuuluvia, pitkäkestoisia rasiustilanteita, joita ei satu kaikille, esimerkiksi perheenjäsenen vakava sairastuminen ja äkillisiin kriiseihin. Äkillisissä kriiseissä aiheuttajana on äkillinen, odottamaton, epätavallisen voimakas tapahtuma, joka tuottaa huomattavaa kärsimystä.

Äkilliseen kriisitilanteeseen liittyvässä tuen tarpeessa on aina kyse tuen tarpeesta sellaisessa muutoksessa, jonka jälkeen yksilön tai perheen elämä ei palaa enää entiselleen. Äkillisiin muutostilanteisiin joudutaan sopeutumaan eikä omalla päätöksenteolla pysty vaikuttamaan tapahtuneeseen. Muutos tuo usein mukanaan ahdistusta, pelkoa ja mahdollisesti syyllisyyttä. Tuen tarpeessa oleva voi kokea itsensä neuvottomaksi ja toimintakyvyttömäksi, kokonaisvaltaisesti turvattomaksi. Tällaisissa tilanteissa sosiaalihuollolla on rooli sen alueelle ja osaamiseen kuuluvissa toiminnoissa, kuten sosiaalipäivystyksen toteuttamisessa, sosiaalityössä, sosiaalisessa kuntoutuksessa, suoriutumisen ja osallistumisen tukemisessa. Muilla toimijoilla on oma vastuu niiden alueelle ja osaamiseen kuuluvissa asioissa.

Omaisien tai läheisten tuen tarpeella tarkoitettaisiin kahdenlaisia tilanteita, jotka molemmat kytkeytyvät henkilön jaksamisen tukemiseen ja toimintakyvyn turvaamiseen.

Tuen tarve voisi aiheutua siitä, että henkilö hoitaa, ohjaa, tukee ja valvoo sairasta, vammaista tai iäkästä omaistaan tai läheistään päivittäin tai tähän verrattavalla tavalla muutoin jatkuvasti. Kyse voi olla perheen sisäisestä toiminnasta, mutta huolenpitovastuussa voi olla myös henkilö, jolla ei ole lähisukulais- tai aviosuhdetta hoidettavaan. Huolta pitävä henkilö voi olla avopuoliso tai lähiystävä. Henkilö tukee ja hoivaa omaistaan tai läheistään sen sijaan, että kyseinen omainen tai läheinen olisi laajemmin muiden sosiaalipalvelujen asiakkaana. Kohdan laajuus olisi tarkoitettu kattamaan niin omaishoitolaisten mukaista tukea saavat henkilöt kuin myös ne henkilöt, jotka vastaavalla tavalla huolehtivat omaisestaan ilman kyseistä tukea. Suurin osa omaisten ja läheisten antamasta avusta, hoidosta ja huolenpidosta tapahtuu nykyisen omaishoidon tuen ulkopuolella.

Perheiden ja omaisten kykyä kantaa entistäkin suurempaa vastuuta iäkkäistä omaisistaan joudutaan lähitulevaisuudessa arvioimaan kriittisesti ja yhteydessä muun hoivaverkon muodostamiseen kokonaisuuteen. **Omaisten ja läheisten apua ja huolenpitoa tarvitaan kotona asumisen mahdollistamiseksi avopalvelujen tuella.** Perheen roolin muutoksella etenkin iäkkäiden omaisten hoivaverkon toimijoina tulee olemaan vaikutuksia työssäkäyvien omaishoitajien osalta esimerkiksi ikääntyvien ja ikääntyneiden ihmisten työurien pituuteen, työpanokseen, työaikajoustojen tarpeeseen ja

muuhun yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Tilanteissa omaisen tai läheisen jaksaminen edellyttää tukea.

Tuen tarpeiden taustalla olevat syyt voivat olla seurausta esimerkiksi hoitajan omasta ikääntymisestä johtuvasta toimintakyvyn heikkenemisestä (esimerkiksi puoliso-omaishoitajat), työn ja hoivaamisen yhteensovittamisen vaikeuksista (työssäkäyvät omaishoitajat), hoidettavan henkilön tilanteiden tai tilan muutoksista, levon puutteesta ja uupumisesta, sairauksista, mielenterveyden horjumisesta, päihdeongelmasta tai hoidossa tarvittavien tietojen ja taitojen puutteesta.

**13 §.** *Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin jokaisen kunnassa oleskelevan henkilön oikeudesta kiireelliseen sosiaalihuoltoon. Säännöksen mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä olisi oikeus saada kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia oleskelukunnalta siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuisi. Myös nykyisessä sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollon järjestämisvastuussa noudatetaan oleskeluperiaatetta sosiaalihuollon tarpeen ollessa kiireellistä. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilön tulee saada riittävät sosiaalipalvelut ja muu sosiaalihuolto kotikunnaltaan.

Pykälän 2 momentin mukaan poikkeuksena muiden sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon tukitoimien henkilöllisestä soveltamisalasta toimeentulotuen myöntämisestä säädettäisiin erikseen toimeentulotuesta annetussa laissa. Kyseisen lain 14 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimitus, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Toimeentulotuki ei siten ole sidottu henkilön asuinkuntaan. Yleinen säännös sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllisestä soveltamisalasta olisi 77 §:ssä.

**14 §.** *Lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamisesta. Pykälä vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 3 a, 34, 35 ja 36 §:ssä olevaa sääntelyä. Lastensuojelun selvitysryhmän esityksen mukaisesti ehkäisevää lastensuojelutyötä koskevat normit siirrettäisiin sosiaalihuollon yleislainsäädäntöön.

Lastensuojelulain 34 ja 36 §:n mukaisesti kunnalla on velvollisuus järjestää lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut sekä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämätön päivähoito. Vastaava säännös kunnan järjestämisvelvollisuudesta tulisi ehdotetun pykälän 2 momenttiin. Säännös merkitsisi käytännössä sitä, että edellytysten täytyessä lapsella ja hänen perheellään olisi subjektiivinen oikeus ehdotetun lain 15 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin ilman että perheeltä edellytettäisiin lastensuojelun asiakkuutta. Vastaavasti päivähoitoon palvelujen saaminen sosiaalisin perustein ei enää edellyttäisi lastensuojelun asiakkuutta. Arvio lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömistä palveluista kirjattaisiin asiakas-suunnitelmaan siten kuin 62 §:n 3 momentissa säädetään. Sosiaalihuollon palveluista tulisi tehdä valituskelpoinen päätös siten kuin 64 §:ssä säädetään. Pykälän 2 momen-

tissa todettaisiin ehkäisevien palvelujen tarkoitus. Tarkoituksena on tukea lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Pykälän 3 momentti on tarkoitettu vastaamaan asiallisesti voimassa olevan lastensuojelulain 35 §:n 1 momenttia. Lastensuojelulain 35 §:ssä tarkoitettut oikeudet toimeentulon ja asumisen turvaamiseen on tulkittu niin kutsutuiksi subjektiivisiksi oikeuksiksi, joihin lapsilla ja perheillä on oikeus säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täytyessä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Subjektiivisen oikeuden luonteeseen kuuluu, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saattaa toimielimen päätös tarvittaessa hallintovalituksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Vastaavasti kuin voimassa olevaa lastensuojelulain 35 §:ää ehdotettua säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi siten, että mikäli siinä tarkoitettut edellytykset asunnon järjestämiselle täyttyvät, eikä sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai muukaan kunnan viranomainen ole voinut järjestää asuntoa kunnan omasta asuntokannasta tai vapailta markkinoilta, on asiakkaalle tarvittaessa aina tehtävä päätös, vaikka se olisi kielteinen. Tämän jälkeen asiakkaalla on mahdollisuus saattaa asia sosiaalihuoltolain mukaisessa järjestyksessä oikaisuvaatimuksella toimielimen tutkittavaksi ja toimielimen päätöksestä voitaisiin valittaa hallintovalituksin hallinto-oikeudelle.

Pykälän 3 momentin mukaisesti, kun sosiaalihuollon palvelujen tarve johtuu säännöksessä mainituista riittämättömästä toimeentulosta, perheen asunnottomuudesta tai muista asuntoon liittyvistä puutteista, nämä on viivytyksettä korjattava. Säännös merkitsee sitä, että sosiaalihuollon viranomaisilla, kuten kunnan muillakin viranomaisilla on velvollisuus edistää lapsen oikeutta turvalliseen ympäristöön ja läheisiin ihmissuhteisiin. Asunnon puute tai puutteelliset asumisolosuhteet eivät saa merkitä esimerkiksi sitä, että lapsi ja hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavat vanhemmat tästä syystä joutuisivat asumaan eri paikoissa tai että lapsi tästä syystä otettaisiin huostaan.

Mikäli perheen ongelmat johtuvat oleellisilta osin puutteellisesta toimeentulosta, on sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huolehdittava tarvittaessa toimeentuloedellytyksistä lähinnä toimeentulotuen tai ehkäisevän toimeentulotuen avulla. Mikäli perhe tarvitsee lastensuojelun palveluja ja otetaan lastensuojelun asiakkuuteen, voidaan tukea antaa myös lastensuojelulain 36 §:n mukaisena taloudellisena tukena.

**15 §.** *Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut.* Pykälässä määriteltäisiin, mitkä ovat niitä sosiaalipalveluja, joilla voidaan vastata 12 §:n mukaisiin tuen tarpeisiin. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon laissa tarkemmin määriteltävistä palveluista. Pykälässä nimenomaisesti mainittujen palvelujen lisäksi kunta voisi järjestää myös muita asiakkaan tarpeisiin vastaavia palveluja. Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut, joista säädetään erityislainsäädännössä.

**16 §. Sosiaalityö.** Pykälässä määriteltäisiin sosiaalityön sisältö. Sosiaalityöllä tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen tuen tarpeen arviointiin pohjautuvaa kokonaisvaltaista asiantuntijatyötä ja sen yhteensovittamista muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa. Sosiaalityöllä vähennetään sosiaalisia ongelmia sekä vahvistetaan hyvinvointia, yhteisöjen toimivuutta ja ihmisten toimintamahdollisuuksia heidän elinympäristöissään.

Nopean yhteiskunnallisen muutoksen ja eriarvoistumisen myötä sosiaalityön rooli korostuu, ja sen merkitys vaikeisiin elämäntilanteisiin, sosiaalisiin ongelmiin ja syrjäytymisriskeihin vastaavana ammatillisena muutostyönä sekä sosiaalisia epäkohtia, ihmisten tarpeita ja organisaatioiden toimintaongelmia esiin nostavana raportoijana ja kehittäjänä kasvaa. Sosiaalityötä voidaan toteuttaa itsenäisenä palveluna tai osana muita palveluja. Kyse on sosiaalisia ongelmia ehkäisevästä, vähentävästä tai poistavasta asiantuntijatyöstä, jota tehdään yksilöiden, perheiden, yhteisöjen ja rakenteiden tasolla. Sosiaalityön perustana ovat ihmisoikeudet ja yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Toiminnassa korostuu kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen osaaminen, joka mahdollistaa niin erilaisten ongelmatilanteiden analyttisen jäsentämisen ja kestävien ratkaisujen hakemisen niihin kuin vaikuttavan sosiaalisen raportoinnin ja sosiaalialan tutkivan kehittämisen.

Yksittäisillä interventioilla ei usein voida vaikuttaa pitkäaikaisiin ja syviin ongelmiin, vaan tarvitaan pitkäjänteistä sosiaalityötä ihmisten elinympäristöissä. Tavoitteena on luoda, palauttaa ja ylläpitää ihmisten omaehtoisen selviytymisen, hyvän elämänlaadun ja elämänhallinnan edellytyksiä, ehkäistä syrjäytymistä, tukea asiakkaiden myönteisiä elämänvalintoja sekä täysivaltaista yhteiskunnan jäsenyyttä. Vahvalla sosiaalityöllä voidaan varmistaa se, että myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset, jotka eivät välttämättä osaa itse apua pyytää, saavat tarvitsemansa avun ja tuen.

Sosiaalityön asiakkailla on usein erityisesti työllistymiseen, kouluttautumiseen ja kuntoutumiseen liittyviä tarpeita, ja työlle on ominaista laajamittainen verkostotyöskentely muiden viranomaistahojen ja toimijoiden kanssa. Monet asiakkaat tarvitsevat työllisyys-, asumis-, terveys- ja päihdepalveluja, joiden tulisi toimia kokonaisvaltaisesti yhdessä asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi. Perhekohtaisessa sosiaalityössä erityinen huomio on kiinnitettävä lasten sosiaalisen turvallisuuden varmistamiseen ja vanhemmuuden tukemiseen. Jos alaikäisten lasten vanhemmat ovat sosiaalityön asiakkaina, on syytä aina kiinnittää erityistä huomiota myös lasten hyvinvoinnin ja toimintamahdollisuuksien turvaamiseen. Yhteistyö mm. varhaiskasvatuksen ja koulun kanssa on tällöin tärkeää.

Sosiaalityöllä on keskeinen koordinoiva rooli eri toimijoiden tarjoaman tuen ja palvelujen yhteen sovittajana siten, että voidaan rakentaa toimivia kokonaisuuksia asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi pistemäisten erillispalvelujen sijaan. Mutkikkaiden tilanteiden ratkaisemiseksi on olennaista käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö, joka kannustaa asiakasta toimijuuteen yhteiskunnassa.

**17 § Sosiaaliohjaus.** Sosiaaliohjauksen merkitys on kasvanut palvelujärjestelmien laajetessa ja eriytyessä. Palveluja hakevat henkilöt tarvitsevat yhä useammin henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa käytettävissä olevista palveluista, niiden saamisen ehdoista sekä tukea myös palvelujen ja etuuksien hakemisessa ja käyttämisessä. Monet tarvitsevat ohjausta ja tukea myös arkielämän sujumiseksi; joskus avun tarpeessa oleva asiakas on haettava kotoaan ja saatettava tarvittavien palvelujen ja toimintojen piiriin. Esimerkiksi koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääneet nuoret ja mielenterveyskuntoutujat saattavat tarvita pitkäjänteistä ohjausta päästäkseen elämässä eteenpäin. Sosiaaliohjauksessa onkin olennaista tunnistaa asiakkaan elämäntilanne sekä hänen voimavarojensa ja toimintamahdollisuuksiensa osa-alueet. Keskeistä työssä on asiakkaan joustava kohtaaminen, tuki ja motivointi itsenäiseen suoriutumiseen. Työ on vuorovaikutuksellista yksilöiden, perheiden, ryhmien ja yhteisöjen osallisuuden, elämäntilanteen ja sosiaalisen toimintakyvyn tukemista. Lisäksi se edellyttää sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien tuntemusta.

**18 §. Sosiaalinen kuntoutus.** Sosiaalisella kuntoutuksella vahvistetaan henkilön kykyä selviytyä arkipäivän toiminnoista, vuorovaikutussuhteista ja oman toimintaympäristönsä rooleista. Sosiaalinen kuntoutus on osa monialaista kuntoutusjärjestelmää ja sitä on toteutettava tiiviissä yhteistyössä lääkinnällisen, ammatillisen ja kasvatuksellisen kuntoutuksen kanssa. Kun asiakkaan tarvetta sosiaaliseen kuntoutukseen arvioidaan, on olennaista selvittää aina myös hänen tarpeensa ja mahdollisuutensa saada kuntoutusta terveyspalvelujärjestelmässä, työ- ja elinkeinohallinnossa, opetushallinnossa, eläke- ja sosiaalivakuutusjärjestelmässä, tapaturma- ja liikennevakuutuksessa, veteraanien kuntoutuksessa tai järjestöjen kuntoutus- ja sopeutumisvalmennustoiminnassa. Sosiaalisen kuntoutuksen kokonaisuuteen yhdistetään tarvittaessa päihde- ja/tai mielenterveyshoito sekä muut tarvittavat palvelut ja tukitoimet yli sektorirajojen.

Sosiaalinen kuntoutus perustuu aina asiakkaan toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen erityisosaamista vaativat asiakastilanteet eivät yleensä parane yksittäisellä toimenpiteellä tai interventiolla. Ne ovat usein syntyneet pitkän ajan kuluessa ja myös niiden korjaaminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Sosiaalisen kuntoutuksen taustalla on ymmärrys kokonaisvaltaisen työskentelyn välttämättömyydestä silloin, kun ongelmat ovat kasautuneet ja pitkittyneet tai kun sosiaalisen kuntoutuksen toimenpiteet ovat välttämättömiä/tarpeellisia henkilön sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaalisessa kuntoutuksessa on huomioitava esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden seuraukset, hahmotus- ja oppimishäiriöt, vammaisuudesta sekä mielenterveys- ja käyttäytymishäiriöistä johtuvat sosiaalisen kuntoutuksen tarpeet sekä väkivaltakokemukset.

Sosiaalisessa kuntoutuksessa yksilöllinen tuki yhdistyy toiminnallisuuteen. Osallistuminen on osa kuntoutusta, kun se on tavoitteellista ja kuuluu sovittuun suunnitelmaan. Tavoite määrittelee missä, miten ja kuka sosiaalisen kuntoutuksen toiminnallista osuutta toteuttaa. Tavoite voi olla arkielämän taitojen oppimista, päihteettömän arjen hallintaa, koulutukseen tai työhön tarvittavien asioiden harjoittelua tahi tukea ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen välineitä voivat olla yksilöllinen psy-

kososiaalinen tuki ja lähityö (kotikäynnit, mukana kulkeminen, kasvatuksellinen tuki omien asioiden hoitamiseen), erilaiset toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, työtoiminta sekä kaikki asiakkaalle tarjottavat palvelut ja tukitoimet osana sovittua suunnitelmaa. Sosiaalisena kuntoutuksena järjestettäviksi siirtyisivät vammaispalvelulain ja -asetuksen (759/1987) mukainen kuntoutusohjaus sekä osa mainitun lain mukaisena sopeutumisvalmennuksena nykyisin järjestettävistä palveluista. Sosiaalisena kuntoutuksena voitaisiin järjestää myös osa kehitysvammalain 2 §:n mukaisia ohjauksen, sosiaalisen kuntoutuksen ja henkilön lähipiirin ohjauksen palveluita.

Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on edistää kaikkien yhteiskunnan jäsenten yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä niihin vuorovaikutussuhteisiin, toimintoihin ja rakenteisiin, jotka muodostavat jokapäiväisen elämän perustan; periaatteena on yksilön integroituminen yhteiskuntaan kykyjään ja suoriutumistaan vastaavalla tavalla.

**19 § Perhetyö.** Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin perhetyön sisältö. Perhetyötä järjestetään nykyisin lastensuojelulain 3 a §:n mukaisena ehkäisevänä lastensuojeluna sekä 36 §:n mukaisena avohuollon tukitoimena. Lastensuojelun selvitysryhmän ehdotuksen mukaisesti perhetyön osuutta kunnan yleisissä palveluissa pyrittäisiin lisäämään. Perhetyö liittyy vanhemmuuden tukemiseen, lasten hoidon ja kasvatuksen ohjaamiseen, kodin arjen ja arkirutiinien hallintaan, perheen toimintakyvyn vahvistamiseen uusissa tilanteissa, perheen vuorovaikutustaitojen tukemiseen ja sosiaalisten verkostojen laajentamiseen tai syrjäytymisen ehkäisyyn.

Perhetyötä voidaan tehdä ennaltaehkäisevänä tai niin sanottuna korjaavana työnä ja sitä tehdään yleisimmin sosiaalitoimen, neuvolan, päivähoidon ja tai koulun yhteydessä ja osana ehkäisevää lastensuojelutyötä. Perhetyö on maksutonta, kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja pitkäjänteistä lapsiperheiden tukemista. Tavoitteena on lapsiperheiden elämänhallinnan ja omien voimavarojen käyttöönoton tukeminen sekä arjessa selviytymisen vahvistaminen.

Perhetyön varhaisen tuen tarkoituksena on varmistaa, että perhe saa tukea oikea-aikaisesti osana peruspalveluita. Perheitä voidaan tukea esimerkiksi perhekeskustointimallin mukaisesti, jolloin tuen vastaanottamisen kynnyks pysyy matalana. Varhainen tuki voi estää perhetilanteen kriisiytymisen ja ongelmien kasautumisen.

Keskustelujen kautta vanhempia voidaan ohjata tarkastelemaan omaa vanhemmuuttaan, parisuhdettaan, sosiaalista verkostoaan ja vauvan tarpeita. Kokemukset järjestetystä perhetyöstä ovat osoittaneet, että äidit ja isät ovat kokeneet perhetyön myönteisenä, vanhemmuutta ja parisuhdetta voimaannuttavana apuna ja tukena. Vanhemmat ovat pitäneet työntekijän kanssa käytyjä keskusteluja mielialaa vahvistavina ja vauvan hoitoa ja arjen sujumista tukevinä. Perheiden sosiaalinen verkosto on tullut näkyvämmäksi työskentelyn aikana. Monet vanhemmat ovat kokeneet tullessa kuulluiksi. Avoin ja luottamuksellinen vuorovaikutus vanhempien ja työntekijän välillä sekä kokonaisvaltainen työskentely perheen kanssa edistää koko perheen hyvinvointia.

Pykälän 2 momentin mukaan lapsiperheillä olisi subjektiivinen oikeus saada perhetyötä, jos se olisi välttämätöntä perheen huolenpitotehtävän tukemiseksi ja perheen



toimintaedellytysten parantamiseksi. Oikeutta perhetyön saamiseen ei kuitenkaan olisi, jos sosiaalihuollon työntekijä arvioisi, ettei palvelu ole lapsen edun mukainen, tarkoitukseen sopiva tai mahdollinen tukimuoto.

**20 §. Kotipalvelu.** Pykälän 1 momentin mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Pykälän 2 momentissa määritellään perusteet, joilla kotipalvelua myönnetään ja 3 momentissa määritellään kotipalvelun tukipalvelut.

Määritelmät vastaisivat asiallisesti pitkälti voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa olevia määritelmiä kuitenkin niin että painopisteenä olisi entistä selkeämmin asiakkaan oman toimintakyvyn ylläpitäminen ja asiakkaan tukeminen jokapäiväisen elämän toiminnoista selviytymisessä. Tarpeen mukaan asiakkaalle järjestettäisiin niitä palveluja, joista hänen ei olisi mahdollista itse selviytyä. Kotipalvelun tukipalveluina järjestettäisiin esimerkiksi siivous- ja ateriapalveluja. Peseytymisessä avustaminen olisi osa kotipalvelua, mutta osallisuutta edistävänä palveluna voitaisiin järjestää tukipalveluna esimerkiksi käyntejä yleiseen saunaan.

Kodin ulkopuolella tukeminen kohdistuisi esimerkiksi asioiden hoidossa tukemiseen. Lähtökohtana tulisi olla henkilön tukeminen toimissa, ei puolesta toteuttaminen. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi saattajatoiminnan järjestämistä. Asioiden hoitamisen siirryttyä monilla elämän alueilla sähköisiksi palveluiksi tarkoittaisi asioiden hoitamisen tukeminen tarvittaessa siten myös esimerkiksi internetissä tapahtuvaa asiointia. Tältä osin on kuitenkin huomattava, esimerkiksi pankkipalvelujen käyttöön liittyen rajoitteet verkkotunnusten käytölle.

Kotipalvelujen järjestämisestä säädetään voimassa olevan sosiaalihuoltolain 20–21 §:ssä, mutta tästä huolimatta lapsiperheille ja muillekin asiakkaille suunnattu kotipalvelu on vähentynyt merkittävästi viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Yli 90 prosenttia nykyisin kuntien järjestämästä kotipalveluista on suunnattu vanhuksille. Ehdotetun lain tarkoituksena on parantaa kotipalvelun laatua ja lisätä erityisesti lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat tehokas ennaltaehkäisevän työn muoto. Lasten- ja kodinhoidolla tarkoitetaan esimerkiksi lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat tavoitteellista, suunnitelmallista ja määräaikaista yhdessä perheen ja yhteistyötahojen kanssa tehtävää vanhemmuuden sekä arjessa selviytymisen tukemista. Keskeisenä tavoitteena on perheen omien voimavarojen vahvistaminen. Tämä tapahtuu opastamalla perhettä lasten- ja kodinhoidossa ja vahvistamalla arjen hallintaa.

Pykälässä säädetyillä palveluilla ja tukitoimilla toteutettaisiin lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattuja lapsen oikeuksia. Niillä toteutettaisiin perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa edellytettyä perheen ja vanhempien tukea. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 2 kappaleen mukaan yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lasten kasvatustehtäväänsä.

Sääntelyn tarkoituksena on lisätä ja kehittää lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja ennaltaehkäisevänä, varhaisen tukemisen keinona. Tarkoituksena on vahvistaa tuen saantia lasten ja lapsiperheiden pulmiin ja ongelmiin varhaisessa vaiheessa. Tarpeenmukaisen ja riittävän tuen antamisella voidaan ehkäistä ongelmien pahenemista ja kasautumista ja siten vähentää muiden erityispalvelujen tai lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta.

Kotipalvelun tukeminen kodissa tapahtuvissa henkilön elämäntilanteessa tarpeellisissa toimissa voisi toteutua esimerkiksi arjen käytännön toimiin liittyvänä apuna kuten kodin hoitona, ruokailuun ja henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimiseen liittyvinä toimina, kotona suoriutumisen tukemisenä kuntoutuksen toimin sekä henkilön kotona asumisen osaltaan mahdollistavina niin sanottuina turvapalveluina. Turvapalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi teknisiä ratkaisuja, joilla pyritään edistämään toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden mahdollisuuksia asua kotonaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen sijasta.

Jotta tavoitteeksi asetettu kotipalvelun lisääminen toteutuisi, säädettäisiin pykälän 4 momentissa lapsiperheille subjektiivinen oikeus saada kotipalvelua, jos se olisi välttämätöntä perheen huolenpitotehtävän tukemiseksi ja perheen toimintaedellytysten parantamiseksi. Oikeutta kotipalvelun saamiseen ei kuitenkaan olisi, jos sosiaalihuollon työntekijä arvioisi, ettei palvelu ole lapsen edun mukainen, tarkoitukseen sopiva tai mahdollinen tukimuoto.

**21 §. Kotihoito.** Kotihoito sisältäisi 20 §:n mukaisen kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:n mukaisen kotisairaanhoidon. Huomattava osa säännöllisen palvelun piirissä olevista asiakkaista käyttää sekä kotipalvelua että kotisairaanhoidoa. Kotihoitoa annetaan erityisesti vanhuksille ja vammaisille sekä pitkäaikaissairaille.

Niissä kunnissa, joissa peruskunta vastaa sekä sosiaalitoimesta että perusterveydenhuollosta, kotipalvelu ja kotisairaanhoido on usein yhdistetty organisaatiossa kotihoidon yksiköksi. Kotihoitokokeilussa kunnilla on ollut mahdollisuus yhdistää sosiaalihuoltolakiin perustuva kotipalvelu ja terveydenhuoltolakiin perustuva kotisairaanhoido kotihoidoksi myös sellaisissa kunnissa, joissa sosiaalihuollon ja kansanterveystyön tehtäviä ei ole kokonaisuudessaan yhdistetty sosiaali- ja terveyslautakunnalle tai vastaavalle monijäseniselle toimielimelle. Kotihoidon kokeilun toteuttamiseksi sosiaalihuoltolakia ja kansanterveyslakia muutettiin väliaikaisesti vuoden 2005 alusta, jotta sosiaalihuoltolain mukaisten kotipalvelujen ja kansanterveyslain mukaisen kotisairaanhoidon toteuttaminen olisi mahdollista saman toimielimen alaisuudessa siitä riippumatta, kuinka kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden organisointi muutoin on toteutettu. Kokeilulait olivat voimassa 2010 vuoden loppuun ja niitä on jatkettu vuoden 2014 loppuun.

Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 304/2010 vp) mukaan hallintoa koskevat kokeilulakien säännökset menettivät merkityksensä 2007 vuoden alusta toteutetun lautakuntauudistuksen myötä, joka mahdollisti sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja toimeenpanovastuun jakamisen yhdelle tai useammalle monijäseniselle toimielimelle. Kokeilun toteuttamisen kannalta suuri merkitys on edelleen kokeilulakeihin sisältyvillä säännöksillä kotihoidon henkilörekistereistä. Kokeilulakien nojalla asiakkaiden ja potilaiden tiedot voidaan kotihoidon toimintayksikössä koota yhteen rekisteriin, joka on kaikkien kotihoidon työntekijöiden käytössä. Tarkoituksena on, ettei kokeilulakia tarvitsisi enää jatkaa, vaan tarvittava sääntely tulisi voimaan 2015.

Kotipalvelu tukee ja auttaa, kun asiakas tarvitsee sairauden tai alentuneen toimintakyvyn vuoksi apua kotiin selviytyäkseen arkipäivän askareista ja henkilökohtaisista toiminnoista kuten hygienian hoitamisesta. Kotipalvelun työntekijät ovat pääasiassa lähihoitajia, kodinhoitajia ja kotiavustajia. Kotipalvelun työntekijät seuraavat myös asiakkaan vointia ja neuvovat palveluihin liittyvissä asioissa asiakkaita ja omaisia. Monissa kunnissa palveluja saa myös iltaisin ja viikonloppuisin; ja yöpartiotkin ovat yleistymässä.

Kotisairaanhoito suorittaa asiakkaan kotona lääkärin määräämiä sairaanhoidollisia toimia, ottaa näytteitä, valvoo lääkitystä ja seuraa asiakkaan vointia. Varsin vaativaa-kin sairaanhoitoa, esimerkiksi saattohoitoa voidaan järjestää kotona. Myös omaisten tukeminen on osa kotisairaanhoidon työtä. Kotisairaanhoidon henkilöstö on koulutukseltaan pääasiassa sairaanhoitajia.

Kotihoitopalvelut eli kotipalvelu ja kotisairaanhoitopalvelut perustuvat asiakkaan toimintakyvyn arviointiin ja sen perusteella laadittavaan palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Yhteistyön parantumisen myötä asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on monipuolistunut ja osaaminen laajentunut, kun kotihoitotiimeissä on voitu yhdistää erilaista osaamista.

**22 §. Asumispalvelut.** Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä asumisen järjestämistä koskeva sääntely sisältyy sosiaalihuoltolain 22–23 §:n asumispalveluja ja vammaispalvelulain palveluasumista ja taloudellisia tukitoimia koskevaan sekä päihdehuolto-, mielenterveys-, kehitysvamma- ja lastensuojelulain sääntelyyn. Sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Niiden perusteella asumispalveluja annetaan henkilölle, joka tarvitsee erityisestä syystä apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Käytännössä tuki- ja palveluasumista on tarjolla niille, jotka tarvitsevat enemmän tukea asumiseen kuin tavanomaiseen asuntoon voidaan järjestää. Tuki- ja palveluasumista saavat ikäihmiset, vammaiset, kehitysvammaiset sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujat. Palveluasumista voidaan järjestää palvelutalossa ryhmä- tai hajautettuna asumisena.

Asumispalveluilla tarkoitetaan yleensä kokonaisuutta, jossa asunto ja asumista tukevat palvelut liittyvät kiinteästi yhteen. Asumista tukevat palvelut voivat olla hoito- ja hoivapalveluja, tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto, hygienia- ja siivouspalveluja tai näiden yhdistelmiä. Palvelut voidaan ryhmitellä asiakkaiden toimintakyvyn,

hoidon sitovuuden ja vaativuuden sekä annettavan palvelun määrän ja laadun perusteella palvelukokonaisuuksiin. Asumisesta asukas maksaa yleensä vuokran ja palveluista asiakasmaksun.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon sisältää sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan myös mahdollisuuden sellaiseen asumiseen, joka on edellytyksenä henkilön terveyden ja elinkyvyn säilymiselle. Julkisen vallan tehtävä on perustuslain 19 §:n 4 momentin nojalla edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi huolehdittava asumisen järjestämisestä apua ja tukea tarvitseville henkilöille. Tämä tarkoittaisi avustamista asunnon hankinnassa sekä asumisedellytysten luomisessa ja parantamisessa. Kyseessä voisi olla esimerkiksi tuki esteettömän asunnon hankkimisessa. Asumisen järjestämisen tukemisessa tämä olisi yleensä sosiaalihuollon ensisijainen tehtävä suhteessa varsinaiseen asunnon järjestämiseen. Itsenäisellä asumisella tarkoitettaisiin asumista niin sanotussa tavallisessa kerros-, rivi- tai omakotitaloasunnossa. Asunnon hankinnan ja sen säilyttämisen tukemisessa esimerkiksi asumisneuvonnalla ja joissakin tilanteissa myös toimeentulon turvaamisella olisi keskeinen rooli.

Asumista järjestettäessä tai siinä avustettaessa olisi kiinnitettävä huomiota asumisen turvallisuuteen ja pysyvyyteen sekä sosiaalisten verkostojen säilymiseen. Asumisen turvallisuus tarkoittaa yleisen objektiivisesti arvioitavissa olevan turvallisuuden lisäksi henkilön tuen tarpeen edellyttämää subjektiivista arviointia esimerkiksi sairauten tai vammaan liittyen. Pysyvyydellä puolestaan tarkoitetaan sitä, että ratkaisuja niin yksilöasiassa kuin yleisemminkin tehtäessä tulisi ottaa huomioon niiden vaikutukset henkilön asumisen pysyvyyteen. Esimerkiksi toimintakyvyltään heikentyneen henkilön asumista järjestettäessä tulisi arvioida mahdollisia tulevia toimintakyvyn muutoksia ja niiden suhdetta tehtävään ratkaisuun. Myös palvelujen tuottajien kilpailuttamisella on usein vaikutusta asumisratkaisujen pysyvyyteen ja asiakkaalle tulisi varmistaa riittävä turva silloin, kun asiakkaan asumisen pysyvyys uhkaa vaarantua palvelun järjestäjästä tai tuottajasta johtuvista syistä. Asiakkaalla on kuitenkin oltava mahdollisuus myös vaihtaa asuntoa tarpeen mukaan. Sosiaalisten verkostojen säilyminen tarkoittaa sitä, että asumista järjestettäessä tai siinä tuettaessa lähtökohtana olisivat sellaiset ratkaisut, jotka tukevat asiakkaalle myönteisten, toimivien sosiaalisten verkostojen säilymistä. Tilapäisen asumisen järjestäminen on tyypillinen osa sosiaalihuollon asumispalveluja ja se mainittaisiin tästä syystä erikseen pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi järjestettävä tuettua asumista henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuettua asumista käytetään nykyisin tukimuotona muun muassa lastensuojelun jälkihuollossa olevilla nuorilla, lievästi kehitysvammaisilla nuorilla sekä päihde- ja mielen-terveyskuntoutujilla. Tarkoitus on että, tuetussa asumisessa asumista tukevat palvelut muodostavat palvelukokonaisuuden, joka muodostetaan yksilöllisesti asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Voimassa olevan sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaan asumis-

palveluja järjestetään tukiasunnoissa, joissa henkilöä tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla. Ehdotetun säännöksen mukaan tuettua asumista voidaan järjestää siten, että asunto on hankittu itsenäisesti tavanomaisesta asuntokannasta ja sinne tuodaan asiakkaan tarvitsema tuki ja palvelut tai hän saa ne muualta tai siten, että asunto ja palvelut ovat kiinteä kokonaisuus. Esimerkiksi monille henkilöille, joilla on lievä kehitysvamma, autismin kirjon kuuluville henkilöille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille tuettu itsenäinen asuminen tavanomaisessa asuinympäristössä on se vaihtoehto, joka tukee parhaiten toimintakykyä ja hyvinvointia. Osalle asiakkaista esteetön tukiasunto ja siihen kiinteästi liitetyt palvelut on paras tukemisen muoto. Molemmissa tuetun asumisen muodoissa asumisen kustannukset muodostaisivat erillisen osan muista kustannuksista. Säännöksessä sosiaalityö esitetään korvattavaksi sanalla sosiaaliohjaus. Sosionomi (AMK) tutkinto tuottaa hyvää osaamista erilaisiin ohjauksen tehtäviin. Tarkoituksena on, että sosiaalityöntekijöiden työpanosta korvattaisiin sosiaaliohjaajien työllä silloin kun se asiakkaan palvelutarpeen mukaan olisi tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentin mukaan palveluasumista järjestettäisiin henkilöille, jotka tarvitsevat sekä soveltuvan asunnon että hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestettäisiin erityisesti iäkkäille henkilöille, joilla on ympärivuorokautinen hoidon ja huolenpidon tarve. Palveluasumiseen sisältyisi 4 momentin mukaan asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut ja kotisairaanhoidon. Hoitoon ja huolenpitoon kuuluu muun muassa avustaminen henkilökohtaisissa toiminnoissa, kuten aterioinnissa ja hygienian hoidossa sekä sen varmistaminen, että lääkitys toteutuu ohjeiden mukaisesti. Tehostetussa palveluasumisessa asiakas saa apua tarpeen mukaan ympärivuorokautisesti. Palveluasumisyksikössä asiakas voi asua elämänsä loppuun saakka riittävän tuen avulla. Palveluasuminen on avohoitoa, jossa asiakas maksaa erikseen asumisesta ja palveluista.

Asiakkaat, joille palveluasumista järjestettäisiin, olisivat usein laajan tuen tarpeessa. Monissa tilanteissa hoidon ja huolenpidon järjestäminen palveluasumisen kautta kytkeytyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain turvaama oikeus lähtee siitä, ettei yksilö kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien lainvalvojien ratkaisukäytännössä (esimerkiksi OKA dnro 1052/1/06) on lähdetty siitä, että lainkohdassa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoisen elämän” turva on hyvin perusteiden tulkittavissa tarkoittavan jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoinen elämä sisältää myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti. Palveluasumisen tulee hoidon ja huolenpidon lisäksi sisältää myös mahdollisuuksia osallistua toimintakykyä ylläpitävään ja edistävään toimintaan, jolla tuetaan asiakkaan mielekästä elämää ja osallisuutta. Palvelun laadun turvaamiseksi 5 momentissa säädettäisiin velvoite huo-

lehtia siitä, että henkilö saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut ja että hänen yksityisyyttään ja oikeuttaan osallisuuteen kunnioitetaan. Tämä edellyttää muun muassa huolehtimista siitä, että palveluasumisen aikana asiakasta tuetaan liikkumisessa asumisyksikön ulkopuolelle ja hän saa ne kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut, joihin on oikeutettu asumismuodosta riippumatta.

**23 §. Laitospalvelut.** Laitoshuolto on määritelty nykyisen sosiaalihuoltolain 23 §:ssä yhtenä palvelumuotona korostaen asiakkaalle turvattavaa ylläpitoa, hoitoa ja kuntoutusta jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä.

Pykälän 1 momentin mukaan laitospalveluja voidaan järjestää lyhytaikaisena tai jatkuva päivä- tai yöhoitona tai ympärivuorokautisena hoitona. Pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa laitoshoidon tavoin, jos siihen on olemassa lääketieteelliset perusteet, jos se on henkilön turvallisen hoidon kannalta muuten perusteltua, taikka siihen on muu laissa erikseen säädetty peruste.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laitoshoidon laadusta. Asiakkaat, joille laitospalveluja järjestettäisiin, ovat usein laajan tuen tarpeessa. Monissa tilanteissa laitospalvelujen järjestäminen kytkeytyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain turvaama oikeus lähtee siitä, ettei yksilö kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Laitospalveluihin voisi sisältyä pukeutumisessa, henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimisesta sekä aterioinnista tukemista. Lisäksi henkilölle tulisi turvata mahdollisuus sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen järjestämällä virikkeitä antavaa toimintaa ja mahdollistamalla myös asuinympäristöään laajempi osallistuminen esimerkiksi kuljetuspalveluja järjestämällä. Hoitoon sisältyvällä kuntoutuksella puolestaan tarkoitettaisiin sosiaalihuollon osalta toimintakykyä parantavan, ylläpitävän tai sen heikkenemistä hidastavan toiminnan järjestämistä, mutta myös kuntouttava työtapana olisi arjen työssä huomioitava. Kuntoutuksen tavoitteena on toimintakyvyn ja elämänlaadun optimointi.

**24 §. Päihdetyö.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin päihdeettömyyden edistämistä ja päihdeongelmien ehkäisystä. Päihdeettömyyttä edistävän sekä ongelmia ehkäisevän työn tavoitteena on vahvistaa voimavaroja ja muita ongelmilta suojaavia tekijöitä ja vähentää riskitekijöitä. Yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistaminen sekä suojaa ongelmilta että mahdollistaa varhaisen tukemisen. Yhteisöllisyyttä voidaan parantaa esimerkiksi asukkaiden aktiivista osallistumista tukevilla hankkeilla tai lisäämällä sosiaalista isännöintiä. Päihdeongelmien ylisukupolvisuuden ehkäisemiseksi pyritään tukemaan riskiryhmässä olevia lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Työntekijöiden tulisi aina arvioida lasten mahdollinen hoidon ja tuen tarve hoitaessaan aikuista mielenterveys- ja päihdeongelmaista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sosiaalihuollon päihdetyöstä. Momentin kohdassa 1 säädettäisiin päihdetyöhön liittyvästä ohjaus- ja neuvontatyöstä, joka koskee päihdeettömyyttä suojaavia ja sitä vaarantavia tekijöitä sekä palvelujärjestelmän sisältämien vaihtoehtojen kartoittamista asiakkaalle. Momentin kohdassa 2 säädettäisiin

sosiaalihuollon päihdetyön erityispalveluista. Erityispalveluilla tarkoitettaisiin päihdekuntoutujille suunnattuja sosiaalihuollon palveluja kuten a-klinikkatoimintaa. Painopiste tulisi olla avohuollon palveluissa, joissa kehitetään päivystyksellisiä, liikkuvia ja konsultatiivisia työmuotoja. Erityispalvelujen lisäksi päihdeongelmaisille tarjotaan sosiaalihuollossa yleisiä palveluja muun muassa toimeentulon tukemiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin raskaana olevien henkilöiden oikeudesta saada tarvitsemansa sosiaalihuollon päihdepalvelut. Säännöksen mukaan raskaana olevalla henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus saada välittömästi riittävät sosiaalihuollon päihdepalvelut. Päihdehuollon erityispalvelujen lisäksi samalla tulisi kartoittaa myös muun sosiaalihuollon tarve. Säännöksen lähtökohtana on henkilön oma hakeutuminen palvelujen piiriin. Ehdotetulla lailla tuettaisiin myös henkilön ohjaamista palvelujen piiriin. Lain 53 §:n mukaan laissa määritellyille ammattihenkilöille tulisi velvoite olla tarvittaessa asiakkaan puolesta yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen. Jos henkilö ei itse haluaisi yhteydenottoa, tulisi tehdä lastensuojelulain 25 c §:n mukainen ennakkollinen lastensuojeluilmoitus. Koska myös terveydenhuoltolakiin sisältyy vastaava päihdepalvelut turvaava säännös, kumottaisiin lastensuojelulain 10 §:n 2 momentti.

**25 §. Liikkumisen tuki.** Säännöksessä säädettäisiin sosiaalihuoltona järjestettävästä liikkumisen tuesta henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä ja joille tuki liikkumiseen on tarpeen jokapäiväiseen elämään kuuluviin asioiden hoitamista varten. Liikkumisen tukea järjestettäisiin etenkin sellaisille ikääntyneille henkilöille, jotka tarvitsevat liikkumisen tukea tavanomaisen ikääntymisen johdosta sekä muille liikkumisessa tukea tarvitseville henkilöille, jotka eivät olisi oikeutettuja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lainsäädännön mukaisesti (vaikeavammaisten) kuljetuspalveluihin. Oikeudesta vammaisuuden perusteella järjestettäviin kuljetuspalveluihin ja muuhun liikkumisen tukeen säädetään vammaispalvelulaissa.

Liikkumisen tukea voitaisiin säännöksen 2 momentin mukaan järjestää kunnan päättämällä eri tavoilla. Joillekin liikkumisessa tukea tarvitseville toisen henkilön apu saat-tajapalveluna voi mahdollistaa julkisten liikennevälineiden käytön. Etenkin ikääntyneet henkilöt tarvitsevat kuitenkin usein yksilöllisesti toteutetun palvelun, esimerkiksi taksilla tai invataksilla. Kunta korvaisi tällöin asiakkaan tarpeen mukaisella ajoneuvolla tehdystä matkasta aiheutuneet kustannukset. Asiakasmaksuista ja niiden määräytymisen perusteista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännössä.

Liikkumisen tuen määrästä ei olisi laissa tarkempia säännöksiä, vaan sen järjestämisen laajuus riippuisi asiakkaan lain 25 §:n mukaisesti arvioidusta yksilöllisestä palvelutarpeesta.

Asiakkaiden tarpeen mukaisesti järjestetty liikkumisen tuki toteuttaisi lain tarkoitusta hyvinvoinnin edistämisestä ja ylläpitämisestä sekä eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumisesta ja vähentämisestä. Se tukisi osaltaan myös ikääntyneiden henkilöiden

suoriutumista ja omatoimisuutta, osallisuutta yhteiskuntaan sekä tukisi kotona asumista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on julkaissut keväällä 2013 raportin julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittämisestä (LVM Julkaisuja 11/2013). Raportissa esitetään monia myös sosiaalihuollon järjestämisvastuulla oleviin kuljetuksiin liittyviä toimenpiteitä ja kehittämissuhteita. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut henkilökuljetusten uudistamista varten ohjausryhmän valmistelevaan uudistusta. Ohjausryhmän toimikausi päättyy 30.4.2015. Työssä selvitetään julkisen paikallisliikenteen ja sen tukemisen sekä koulu- ja oppilaskuljetusten, sairausvakuutuskorvattavien matkojen sekä vanhus- ja vammaiskuljetusten yhdistämisen arvioidaan tuovan säästöjä. Tavoitteena on esteettömän, julkisen liikenteen kehittäminen ensisijaiseksi liikkumismuodoksi valtaosalle väestöstä sekä kuntien matkojen yhdistämiskeskusten perustamisen edistäminen ja eri hallinnonalojen yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

**26 §. Kasvatus- ja perheneuvonta.** Pykälän 1 ja 2 momentissa määritellään kasvatus- ja perheneuvonnan tehtävät ja tavoitteet. Määrittely vastaa voimassa olevassa laissa olevia määrittelyjä. Tavoitteena on luoda edellytykset lasten turvallisille kasvuoloille, tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään, lisätä perheiden ja perheenjäsenten toimintakykyä ja psykososiaalista hyvinvointia sekä poistaa niitä haittaavia esteitä. Tässä tarkoituksessa pyritään edistämään vanhempien ja lapsen välisen suhteen toimivuutta, perheenjäsenten roolien joustavuutta sekä molempien puolisoitten tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua perhe-elämään ja lasten kasvatukseen.

Pykälän 3 momentissa säädetään toiminnan monialaisuudesta. Yhdessä terveydenhuollon ja muiden asiantuntijoiden kanssa toteutettava työ voidaan järjestää kasvatus- ja perheneuvolassa, mutta tavoitteena on kehittää myös muunlaisia yhteistyön muotoja. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää murrosikäisten lasten ja heidän vanhempiansa tuen tarpeeseen. Kasvatus- ja perheneuvontaa voidaan lapsen ja perheen tarpeiden mukaan tarjota kasvatus- ja perheneuvonnan toimipisteen lisäksi myös perheen kotiin tai muuhun lapsen arkiympäristöön. Kasvatus- ja perheneuvontana voidaan esimerkiksi tarjota kuntouttavaa työskentelyä asiakasperheen kotiin sosiaaliohjaajan työparina. Kasvatus- ja perheneuvontaan sisältyy myös yhteistyö ja asiantuntija-avun antaminen muille lasten ja perheiden kanssa työskenteleville, jolloin asiantuntemusta on mahdollista hyödyntää peruspalveluiden tukemisessa niiden työntekijöiden työssä, joka kohdentuu lapsiperheille heidän arkiympäristössään.

**27 §. Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta.** Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten määräämisen valvontaksi. Valvottu tapaaminen voi esiintyä kolmessa eri muodossa: valvottu tapaaminen, lapsen valvottu vaihto tai tuettu tapaaminen.

Laissa ei kuitenkaan ole ollut säännöksiä siitä, minkä tahon tulisi huolehtia tapaamisten toteuttamisesta. Ehdotetun lain mukaan tapaamisten järjestämisestä vastaisi kunta.



Pykälän 1 momentin mukaan tapaamisten valvonnalla tai niiden tukemisella turvataisiin lapsen asemaa tapaamisissa ja huolehdittaisiin hänen turvallisuudestaan tapaamistilanteissa. Tapaamiset tulisi toteuttaa mahdollistamalla lapselle ja vanhemmalle tilaisuus keskinäiseen yhdessäoloon kuitenkin niin, että valvoja pystyy seuraamaan tilannetta ja tarvittaessa puuttumaan tapaamisen kulkuun. Tapaamista valvovan henkilön tehtävänä olisi huolehtia, että tapaamiset toteutuvat lapsen edun mukaisella tavalla. Lapsen tulee voida tuntea olonsa tapaamisen aikana turvalliseksi ja viihtyisäksi. Tapaamista valvovan henkilön tehtävänä olisi huolehtia siitä, ettei lasta vahingoiteta fyysisesti tai psyykkisesti tapaamistilanteissa ja ettei lasta esimerkiksi viedä luvatta pois tapaamistilanteesta. Tapaamista valvovan tai tukevan henkilön tehtävänä olisi myös toiminnallaan edistää tapaamisen onnistumista ja tukea lapsen ja vanhemman välistä suhdetta esimerkiksi auttamalla lapsen ja vanhemman suhdetta alkuun tai opastamalla käytännön asioissa ja lapsen hoidossa. Tarvittaessa, esimerkiksi tilanteessa jossa on lapsen kaappausuhka, valvojia tulisi olla kaksi.

Valvottu vaihto voidaan määrätä tai sopia järjestettäväksi tilanteissa, joissa varsinainen tapaaminen sujuu normaalisti etävanhemman kotiooloissa, mutta lapsen nouto- ja palautustilanteeseen liittyy ongelmia, kuten lasta vaurioittavaa riitaa tai väkivallan uhkaa.

Kunnan velvollisuus järjestää palvelua edellyttäisi, että lapsen ja vanhemman väliset tapaamiset on tuomioistuimen päätöksen tai sosiaalilautakunnan vahvistaman sopimuksen mukaan toteutettava tuettuina tai valvottuina, tai että valvonnasta lapsen nouto- ja palautustilanteessa on sovittu tai annettu tuomioistuimen päätös. Tuomioistuimen päätöksellä tarkoitetaan säännöksessä sekä lopullista päätöstä että väliaikaista määräystä.

Tuomioistuimen päätöksessä tai sosiaalilautakunnan vahvistamassa sopimuksessa vahvistettaisiin valvonnan tarve sekä se, kuinka usein valvottuja tapaamisia tulee järjestää. Päätöksestä tai sopimuksesta ilmenisi myös, toteutuuko valvonta vanhempien itsensä järjestämänä vai jääkö se kunnan sosiaalitoimen järjestettäväksi. Kunta olisi velvollinen järjestämään palvelut viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen on otettu yhteyttä palvelun saamiseksi. Palvelun järjestämistä voisi pyytää joko lapsen huoltaja tai se vanhempi, jota lapsella on oikeus tavata. Yhteydenotto voisi olla kirjallinen pyyntö, henkilökohtainen käynti tai puhelinsoitto. Yhteydenotto voisi tapahtua myös sähköisesti.

Säännöksessä tarkoitettu aika koskee sitä, mistä alkaen palvelun antaminen viimeistään on aloitettava. Velvollisuus järjestää valvonta tätä myöhempisiin tapaamisiin ei sitä vastoin edellyttäisi erillistä pyyntöä vähintään kahta viikkoa ennen kutakin tapaamiskertaa. Jos tuomioistuimen päätöksessä tai sosiaalilautakunnan vahvistamassa sopimuksessa on edellytetty lasta tapaavalta vanhemmalta ennen kutakin tapaamiskertaa vahvistusta siitä, että hän tulee tapaamaan lasta, kunnan sosiaalitoimella olisi velvollisuus järjestää tapaamiseen valvonta vain, jos vanhempi on tehnyt päätöksessä tai sopimuksessa edellytetyn vahvistuksen.

Kunnalla olisi oikeus määritellä tarkemmin, miten tuki ja valvonta käytännössä toteutetaan. Pykälän 3 momenttiin on otettu säännös, joka mahdollistaa tapaamisen keskeyttämisen sitä valvovan henkilön toimesta, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Samoin edellytyksin tapaamista valvova henkilö voisi päättää, ettei tapaamista aloiteta. Tapaamisen keskeyttäminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun vanhempi kohdistaa tai yrittää kohdistaa väkivaltaa lapseen tai yrittää viedä hänet luvattomasti pois tapaamistilanteesta. Tapaamisen jättäminen aloittamatta voi olla lapsen edun vuoksi välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun vanhempi saapuu tapaamiseen päihtyneenä.

Säännös koskee vain oikeutta yksittäisen tapaamiskerran peruuttamiseen tai keskeyttämiseen. Se ei siten oikeuta kuntaa päättämään, että tapaamisiin ei vastaisuudessa järjestetä valvontaa. Jos yksittäisiä tapaamiskertoja joudutaan toistuvasti peruuttamaan tai keskeyttämään, tämä voi kuitenkin antaa aiheen muuttaa tapaamisoikeutta koskevaa päätöstä tai sopimusta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 12 §:n nojalla.

Valvojalla olisi oltava tehtävän edellyttämä soveltuva ammatillinen koulutus. Tarkempia säännöksiä tapaamisten valvonnan sisällöstä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

**28 §. Muut sosiaalipalvelut ja tukitoimet.** Pykälää vastaavat säännökset sisältyvät nykyisin lastensuojelulain 34 §:ään sekä sosiaalihuoltoasetuksen 9 ja 13 §:ään. Säännös ei sisältäisi kunnille uusia tehtäviä, mutta mahdollistaisi palvelujen järjestämisen lapsiperheille ilman lastensuojelun asiakkuutta. Pykälän perusteella kunta voisi järjestää sosiaalisten syiden perusteella lomanviettopalveluja myös muun muassa vammaisille henkilöille ja vanhuksille. Vastaavasti kuin nykyisin kunta voisi myös järjestää palveluja, joita ei nimenomaisesti ole mainittu laissa.

**29 §. Sosiaalipäivystys.** Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi huolehdittava sosiaalipäivystyksen järjestämisestä. Sosiaalipäivystyksellä tarkoitetaan välttämättömien ja kiireellisten sosiaalipalvelujen ja muiden tukitoimien järjestämistä siten, että henkilön tarvitsema välitön turva ja huolenpito voidaan antaa erilaisissa sosiaalisissa hätä- ja kriisitilanteissa vuorokauden ajasta riippumatta.

Sosiaalipäivystystoiminta painottuu perheiden lastensuojelutilanteisiin, nuorten kriisitilanteiden hoitamiseen sekä perheväkivaltatilanteisiin poliisin toimenpiteiden rinnalla. Myös yksinäiset aikuiset muodostavat oman asiakasryhmänsä. Avohoidon lisääntyminen on tuonut mukanaan sen, että erilaista äkillistäkin avuntarvetta tulee kotonan useammin kuin ennen, esimerkiksi vanhusten kohdalla. Välittömään turvaan ja huolenpitoon sisältyy myös kiireellisen toimeentulotuen myöntäminen. Myös erilaiset onnettomuudet ja muut vaaratilanteet aiheuttavat sosiaalisen avun tarvetta vuorokauden ajasta riippumatta. Tällaisia ovat esimerkiksi tulipalot, liikenneonnettomuudet, äkilliset läheisen kuolemat, katoamiset, heitteillejätöt ja rikoksen uhriksi joutumiset.

Vaikka sosiaalipäivystystyö määrittyy yksilöllisesti ja yhteiskunnallisesti laajalaiseksi työskentelyksi, sosiaalipäivystyksessä syntyvät asiakkuudet ovat ajallisesti

lyhytkestoisia. Sosiaalipäivystyksen työskentelyssä keskeistä on asiakkaalle tarjottavien jatkopalvelujen tarpeen arviointi ja niiden saumaton järjestäminen esimerkiksi kuntien yleisten sosiaalipalvelujen, kuten lastensuojelun tai toimeentulotuen piiristä. Päivystystyössä edellytetään kykyä tilanteen kokonaisvaltaiseen ja ripeään analysointiin, ja päätöksentekoon on usein pystyttävä nopeasti ja suhteellisen vähäisen informaation pohjalta. Sosiaalipäivystys on kriisitilanteissa työskentelemistä, jolloin työntekijällä on oltava perusammattitaidon lisäksi riittävä kriisityön osaaminen. Koska sosiaalipäivystyksen asiakkuudet ovat ajallisesti lyhyitä, työskentely intensiivistä sekä päivystystä vaativat tilanteet usein epäselviä, sosiaalipäivystys edellyttää sosiaalityön erityisasiantuntemusta.

Päivystystyöhön kuuluu jatkopalveluihin ohjaaminen ja näiden palvelujen saataavuuden varmistaminen. Sosiaalipäivystystä järjestäessään kunnan tulisi myös huolehtia siitä, että välttämättömän turvan ja huolenpidon tarpeessa olevalle sosiaalipäivystyksen asiakkaalle pystytään turvaamaan hänen sosiaalipäivystyksen yhteydenoton jälkeen tarvitsemansa välttämättömän turvan ja huolenpidon turvaavat palvelut tai muut tukitoimet, jos hän ei voi niitä muuta kautta saada. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tilapäisasumisen järjestämistä. Välittömästi saatavilla olevia palveluja ei välttämättä olisi perusteltua pitää joka kunnassa varalla, vaan kunnat voisivat sopia kyseisten palvelujen järjestämiseen liittyvästä työnjaosta alueellisesti. Tämä voitaisiin kirjata 6 §:ssä tarkoitettuun järjestämissuunnitelmaan. Terveystoimintalain 34 §:ssä säädetään terveydenhuollon järjestämissuunnitelmasta, joka laaditaan koko sairaanhoitopiirin alueella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhteistyöstä sosiaalipäivystystä toteutettaessa. Sosiaalipäivystyksen keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat poliisi ja hätäkeskus. Näiden lisäksi yhteistyötä tehdään terveydenhuollon ja muun sosiaalitoimen kanssa. Ensiapu- ja ensihoidon, pelastusviranomaisen ja tuleen selvitettävien yhteistyömenettelyt erilaisten tilanteiden varalle. Kotipalvelu – erityisesti yöpartiot kohtavat tilanteita, joissa voidaan tarvita sosiaalipäivystyksen palveluja. Etsivää työtä tekevät sosiaali- ja nuorisotyöntekijät ja nuorisotapahtumien yhteyteen rakennetut erilaiset seurakuntien ja muiden tahojen palveluorganisaatiot kuuluvat yhteistyökumppaneiden piiriin. Päivystävän työntekijän tarvitsemista konsultaatiokäytännöistä sovitaan esimerkiksi psykiatrian erikoisalain kanssa. Terveystoimintalain ja sairaaloiden kriisiryhmät ovat yksi keskeinen yhteistyökumppani etenkin onnettomuustilanteissa. Myös seurakunnissa ja erilaisilla vapaaehtoisjärjestöillä on valmiutta kohdata hädässä olevia ihmisiä.

#### 4 luku Asiakkaan asema ja oikeudet

**30 §. Keskeiset periaatteet.** Säännöksen 1 momentin mukaan asiakkaalla olisi oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää kohtelua ilman syrjintää. Momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 1 momenttia.

Oikeus hyvään kohteluun edellyttää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Pykälällä halutaan korostaa perustuslain 6 §:ssä ilmaistua periaatetta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkieltoon sisältyvien kiellettyjen erotteluperusteiden luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Sen tarkoituksena on esimerkinomaisesti osoittaa joitakin perusteita, joiden perusteella tapahtuvaa erottelua on pidettävä syrjintänä. Perusoikeutena on ihmisten yhdenvertaisuus riippumatta sosiaalisesta, kulttuurisesta tai uskonnollisesta taustasta, kyvyistä tai edellytyksistä. Perustuslain säännöksiä tulee soveltaa kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin.

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto ovat yhdessä oikeusjärjestyksemme keskeisimpiä oikeusperiaatteita. Ne ovat ilmaus kaikkien ihmisten samanarvoisuudesta. Kaikkien ihmisten samanarvoisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla olisi oltava samat oikeudet ja samat velvollisuudet. Yhdenvertaisuusperiaatteen oikeudellinen ydin on siinä, että samanlaisissa tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eri tavoin. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto eivät vain edellytä samanlaista kohtelua, vaan ne voivat edellyttää erilaista kohtelua olosuhteiden näin vaatiessa. Ihmisten tosiasiallinen samanarvoisuus voi olla niin heikosti toteutunut tietyillä elämänaloilla, että on ryhdyttävä tukitoimenpiteisiin heikossa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien olosuhteiden parantamiseksi. Myönteistä erityiskohtelua ei pidetä syrjintänä.

Hyvä kohtelu edellyttäisi muun muassa sitä, että asiakkaan ihmisarvoa ei loukata ja ihmisen inhimillinen arvokkuus voidaan kaikissa olosuhteissa säilyttää ja hänen tarpeensa, toiveensa ja odotuksensa täytetään mahdollisuuksien mukaan. Asiakkaalla on oikeus myös tahdosta riippumattomassa huollossa hyvään kohteluun, jossa tahdonvastaisista toimenpiteistä huolimatta pyritään kunnioittamaan asiakkaan inhimillistä arvokkuutta.

Vakaumuksen kunnioittaminen merkitsee asiakkaan uskonnollisen, yhteiskunnallisen tai muuhun vakaumukseen pohjautuvan kannanoton huomioon ottamista sosiaalihuollossa. Asiakkaan vakaumuksen vuoksi ei kuitenkaan voida loukata muiden ihmisten perusoikeuksia eikä yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäviä eettisiä ja moraalisia periaatteita tai lakeja. Muiden henkilöiden tai yhteisöjen vakaumuksen kunnioittaminen ei myöskään saa vaarantua.

Asiakkaan oikeus yksityisyytensä kunnioittamiseen osaltaan korostaa hallitusmuodon 8 §:ssä säädettyä oikeutta yksityiselämän suojaan. Käsite yksityiselämä sisältää myös henkilön yksityisyyden. Lähtökohtana tulisi olla, että yksilöllä on oikeus elää

omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän ja yksityisyyden piirin tarkka määrittelyminen on kuitenkin vaikeaa.

Laatu on asiakkaan kokemus saadun palvelun onnistumisesta, mutta myös sosiaalihuollon ammattilaisten määrittelemää ammatillista ja tieteellistä laatua. Pykälässä säädetäisiin niin yleisesti sosiaalihuoltoa järjestettäessä huomioitavista ja tavoiteltavista kuin myös asiakaskohtaisesti arvioitavista laatutekijöistä. Laatua koskevaa sääntelyä on sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa että sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata, ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Lastensuojelulain mukaan puolestaan lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen. Lisäksi henkilöstön kelpoisuusehdot ovat yksi tärkeä laatutekijä. Samoin palvelukohtaisessa lainsäädännössä olevat normitetut kriteerit, esimerkiksi asiakkaan oikeus saada päätös tiettyssä ajassa, vaikuttavat käsityksiin palvelujen laadusta.

Laadukkaan ja asianmukaisen sosiaalihuollon järjestämisessä on toisaalta kyse riittävästä toimintaedellytyksistä ja toisaalta toimintaa ohjaavasta kulttuurista ja asenteista, käytöksestä. Sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta keskeisiä sosiaalihuollon laadukkuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat asiantunteva ja riittävä sosiaalihuollon henkilöstö, johtaminen sekä käytettävissä olevat toimitilat ja välineet. Myös sosiaalihuollon asianmukaisuus kytkeytyy sosiaalihuollon toimintaedellytyksiin. Lisäksi asianmukaisuus tarkoittaa tarkoituksenmukaista, riittävää ja syrjimätöntä, menettelyltään hyväksyttävää toimintaa kulloinkin kyseessä olevissa tapauksissa. Turvallisuus liittyy niin objektiivisesti arvioitavissa olevaan sosiaalihuollon organisointiin ja sosiaalihuollossa käytettäviin menetelmiin, esimerkiksi käytettävissä olevien toimitilojen turvallisuuden ja sosiaalihuollossa käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin, kuin myös ennen kaikkea subjektiivisesti arvioitavissa olevaan asiakkaan kokemaan turvallisuuteen tai turvatomuuteen. Turvallisuuteen voidaan vaikuttaa järjestämällä asiakkaan tilanteeseen kulloinkin parhaiten soveltuvia sosiaalipalveluja ja muita sosiaalihuollon tukitoimia. Järjestettävän tuen tulisi olla kokonaisvaltaista ja riittävää.

Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa ja sitä koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä on otettava ensisijaisesti huomioon asiakkaan etu. Eriyistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Säännös vastaisi Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan velvoitetta ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Lasten lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden etujen toteutumiseen. Asiakkaan edun käsite määriteltäisiin tarkemmin 31-32 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalihuollon palvelut tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä. Säännös koskisi myös rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä, sillä rekisteröidyistä parisuhteista annetun lain (950/201) mukaan laissa tai asetuksessa olevaa säännöstä, joka koskee avioliittoa, sovelletaan myös rekisteröityyn parisuhteeseen, ellei laissa toisin säädetä. Palvelujen järjestäminen siten, että perheenjäsenet eivät asu yhdessä, edellyttäisi asiakkaan etuun perustuvaa erityistä perustetta. Mitä pitempiaikaisemmasta asumisesta olisi kysymys, sitä painavampaa perustetta tulisi edellyttää. Lastensuojelulaki sisältää erityiset perusteet lapsen sijoittamiselle pois omasta kodista, mutta myös lastensuojelussa ensisijaisena vaihtoehtona on lapsen tukeminen siten, että hän voi asua oman perheensä kanssa. Vanhuspalvelulain 14 §:n 2 momentin mukaan iäkkäille avo- ja aviopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ympärivuorokautista sosiaalihuoltoa järjestettäessä edellytettävistä laatuvaatimuksista, kuten ympäristön kodinomaisuudesta, yksityisyyden huomioimisesta esimerkiksi tilajärjestelyissä sekä yhteydenpidon ja osallisuuden tukemisesta.

Valvonnan yhdenmukaistamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi Valvira ja aluehallintovirastot ovat laatineet yhdessä valvontaohjelmia. Valvontaohjelmat yhdenmukaistavat valtakunnallista ohjausta, määrittelevät asianmukaisen toiminnan kriteerit ja tukevat osaltaan laadunhallintaa.

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

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

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

asemaan liittyvien yksilöllisten tekijöiden ja yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Tämä olisi koko lakiesityksen läpäisevä ajatus.

Säännöksen 1 momentin 4 kohdassa korostettaisiin asiakkaan asemaa omassa asiassaan. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta tulisi kunnioittaa ja edistää. Kohta korostaisi myös asiakkaanmahdollisuutta vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen sekä osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta laajemminkin yhteisössä ja yhteiskunnassa. Valinnanmahdollisuuksien edistäminen tarkoittaisi mahdollisuutta muun muassa vaikuttaa siihen, miten ja missä palvelut toteutetaan. Kyse olisi asiakkaan roolista asiakasprosessissa sekä palvelujen merkityksestä asiakkaan muussakin osallistumisessa ja vaikuttamisessa Sosiaalihuollon ammattihenkilön tulisi toimia yhteistoiminnassa asiakkaan kanssa siten, että asiakkaan kokemat tarpeet ja toivomukset ohjaisivat mahdollisuuksien mukaan asiakasprosessin etenemistä. Asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja sen toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin 34 §:ssä. Itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta erityistilanteissa säädettäisiin 37 §:ssä. Lisäksi parhaillaan on käynnissä hanke sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan sääntelyn valmisteluniseksi.

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

Säännöksen 1 momentin 6 kohdan mukaan tulisi huomioida asiakassuhteen luottamuksellisuus. Yksi keino asiakassuhteen luottamuksellisuuden vahvistamiseen on läpinäkyvä palvelujärjestelmä. Sosiaalihuollon päätöksenteon oikeudenmukaisuus, johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus vahvistavat yleisellä tasolla asiakkaiden uskoa järjestelmään. Luottamuksellisuudessa on myös kyse asiakkaan luottamuksesta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen. Jokaisella sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että hänen yksityisyyden suojaansa kunnioitetaan.

**32 §.** *Lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin asioista, joihin tulisi kiinnittää erityisesti huomioita silloin, kun pohditaan, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat parhaiten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden edun. Tällaisia asiakkaita ovat lapset ja muut erityistä tukea tarvitsevat henkilöt. Ehdotetun pykälän kohdat 1—5 vastaisivat lapsenhuoltolain 1 §:ssä mainittuja seikkoja sekä lastensuojelulain 4 §:n sisältöä. Niiden lisäksi korostetaan mahdollisuutta päästä osallisuutta edistävään toimintaan sekä mahdollisuutta työllistyä sekä varmistetaan osana palvelujen toteuttamista muun muassa läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet sekä ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus. Säännöksellä on merkitystä muun muassa asumispalvelujen sekä osallisuuden edistämistä tukevien palvelujen järjestämisessä.

**33 §.** *Asiakkaan oikeus saada selvitys eri vaihtoehdoista.* Säännöksen 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutena olisi selvittää asiakkaalle hänen asiassaan kysymykseen tulevat erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla voi olla merkitystä. Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon. Säännös olisi siten yh-

teydessä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.

Tiedon saaminen on myös olennainen osa asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämisessä. Henkilöstön tulisi antaa selvitys asiakkaalle avoimesti ja oma-aloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään. Asiakkaalle tulisi antaa tiedot käytännön mahdollisuuksista eri vaihtoehtojen toteuttamiseen sekä tieto hänen oikeuksiaan koskevasta lainsäädännöstä. Jos asiakkaalla olisi mahdollisuus saada palveluja sekä yleis- että erityislainsäädännön kautta, tämä tieto olisi hänelle annettava.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedonantotavan tulisi olla sellainen, että asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään sen sisällön ja merkityksen. Selvitystä annettaessa olisi otettava huomioon asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Tarvittaessa olisi huolehdittava vaihtoehtojen kommunikointikeinojen ja saavutettavan viestintämateriaalin käyttämisestä. Asiakkaan osallisuuden turvaamisesta ja itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta erityistilanteissa säädettäisiin lain 37 §:ssä. Selvitystä asiakkaalle annettaessa on huolehdittava salassapitovelvollisuuden säilymisestä ja asiakkaan yksityisyyden suojasta siten, etteivät asiakasta koskevat tiedot paljastu sivullisille. Säännös vastaisi asiallisesti pääosin sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 ja 2 momenttia. Koska säännöksen noudattaminen on yksi keskeisimmistä edellytyksistä asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi, ehdotetaan säännökseen kirjattavaksi, missä tilanteissa ja mitä tietoja asiakkaalle tulisi antaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asiakkaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä ja henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisissa tilanteissa olisi huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Säännöksessä ei täsmennettäisi, millä keinoin ymmärtämisestä huolehtia. Jos tulkkia ei olisi mahdollista saada paikalle, tulisi ymmärtämisestä huolehtia muilla tavoin. Esteetön kommunikointi ei perustu vain puhutun kielen tai kirjoitetun yleiskielen käyttöön. Viestiä voidaan myös esimerkiksi selkokielellä, viittomilla tai kuvilla ja graafisilla merkeillä. Esteetön kommunikointi saattaa edellyttää myös erityistä kommunikointimateriaalia tai kommunikoinnin apuvälineitä, tulkkia sekä fyysisesti ja asenteellisesti esteetöntä kommunikointiympäristöä. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia mutta sen tarkoituksena olisi edistää eri tavoin kommunikoivien henkilöiden yhdenvertaisuutta sosiaalihuollossa. Palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa, jossa viitattaisiin edelleen kielilakiin, saamen kielilakiin sekä vammaisten henkilöiden tulkkaukspalveluista annettuun lakiin.

Viranomaisen sosiaalihuollossa käyttämän kielen ymmärrettävyydellä on korostunut merkitys esimerkiksi tuen tarpeita selvittäessä, asiakassuunnitelmaa laadittaessa,



päätöstä tehtäessä sekä siihen oikaisu tai muutosta haettaessa. Siten kommunikoinnin esteettömyys tarkoittaa laajasti ottaen myös asiakirjakielen ymmärrettävyyttä.

Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta järjestää tulkkauspalvelua kuulo- ja kuulonäkövammaisille sekä puhevammaisille henkilöille säädetään vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010). Vammaisten tulkkauspalvelulaki turvaa tulkkauspalvelun sen piiriin kuuluville tilanteissa, joissa henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään.

**34 §. Itsemääräämisoikeus ja osallistuminen.** Pykälässä säädetäisiin asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttamisen perusteista ja oikeudesta osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Säännös vastaisi asiallisesti sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ää. Sanamuotoa on tarkennettu siten, että korostetaan asiakaslähtöisyyttä. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan oikeus määrätä itse omista asioistaan niin pitkälle kuin se on mahdollista.

Tässä säännöksessä itsemääräämisellä tarkoitetaan omasta elämästä määräämistä ja omaa elämää koskevien päätösten toteuttamista. Ihmisen sisäinen itsemääräämisoikeus edellyttää henkilön edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itenäisiin päätöksiin ja tekoihin. Toisaalta itsemääräämisoikeus on kykyä toimia ilman, että ulkoiset tekijät estävät tahdonmuodostusta. Henkilö on itsemääräävä asian suhteen, kun hän ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja pystyy päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun.

Ihmisoikeudet ja itsemääräämisoikeus perustuvat vallitsevaan ihmiskäsitykseen. Itsemääräämisoikeuden tarkoituksena on suojata yksilöä muiden yksilöiden ja yhteisöjen perusteettomalta väliintulolta silloin, kun yksilö pyrkii määräämään itsestään ja omasta elämästään.

Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon kanssa, muun muassa tietojen saantia erilaisista vaihtoehdoista ja asiakkaan osallistumista päätöksentekoon. Ehdotuksessa itsemääräämisoikeutta pyrittäisiin vahvistamaan siitä, mitä hallinto-oikeudellisissa yleissäännöksissä säädetään. Myös hallitusmuodon 11 §:n 3 momentin mukaan yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon tulee edistää.

Tahdosta riippumattomasta sosiaalihuollosta on erityissäännökset kehitysvammaisten, päihdeongelmaisten ja lasten osalta. Tahdosta riippumattomia toimenpiteitä koskevien säännösten uudistaminen on vireillä.

Tahdosta riippumattomaan huoltoon määrääminen ja siinä toteutettavat toimenpiteet merkitsevät voimakasta puuttumista asiakkaan vapauteen, itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen. Tahdosta riippumattomassa huollossa on kysymys ihmisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta, jotta vastaavasti voitaisiin turvata muita vielä vahvemmiten arvioituja perusoikeuksia. Erityislainsäädännössä säännellään edelly-

tyksistä, määräajoista, oikeusturvakeinoista ja viranomaisten päätöksentekomenettelystä näissä tilanteissa.

Myös tahdosta riippumattomassa huollossa asiakasta tulee kohdella inhimillisen arvokkuuden mukaan. Asiakkaan toiveet ja mielipiteet tulisi näissäkin tilanteissa ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan. Asiakkaiden itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen tulisi olla kaikissa tilanteissa pääsääntö.

**35 §. Tulkitseminen ja kääntäminen.** Pykälässä säädettäisiin asiakkaan osallistumisen turvaamisesta tilanteissa, joissa asiakkaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä tai henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Tällaisissa tilanteissa olisi huolehdittava siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä ja voi ilmaista mielipiteensä. Säännöksessä ei täsmennettäisi millä keinoin ymmärtämisestä tulisi huolehtia. Jos tulkkia ei olisi mahdollista saada paikalle, tulisi ymmärtämisestä huolehtia muilla tavoin. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 3 momenttia. Palveluja järjestettäessä käytettävistä kielistä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa, jossa viitattaisiin edelleen kielilakiin, saamen kielilakiin sekä vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annettuun lakiin.

Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta järjestää tulkkauspalvelua kuulo- ja kuulonäkövammaisille sekä puhevammaisille henkilöille säädetään vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään.

**36 §. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja edunvalvonta.** Pykälässä säädettäisiin lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavan vaikutusmahdollisuuden turvaamisesta häntä itseään koskevissa asioissa.

Ehdotuksen mukaan lapsiperheille tulisi oikeus saada perhettä tukevia palveluja ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tämän johdosta olisi tarpeen sisällyttää lasta koskevia yleisiä menettelysäännöksiä yleislakiin. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 5 ja 20 §:ää. Lapsen mielipiteen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta on säädetty myös sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Ehdotetun lain 33 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Mainittu viranomaisille kuuluva velvollisuus tähtää asiakkaan oikeuteen saada ymmärrettävällä tavalla tietoja muun muassa palvelujärjestelmistä ja muista häntä koskevista seikoista, jotta hän pystyy muodostamaan oman käsityksensä asiasta.

Ehdotetulla säännöksellä korostettaisiin jokaisen lapsen perus- ja ihmisoikeutena turvattun osallistumisoikeuden toteuttamista sosiaalihuollossa lapsen iästä riippumatta. Lapsen ja nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Mitä varttuneemmasta ja kehittyneemmästä lapsesta on kyse, sitä suurempi merkitys on annettava lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumislle viranomaisen tehdessä lapsen itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen puuttuvia tai niihin liittyviä päätöksiä.

Mielipiteen esittämisen ohella lapselle tulisi turvata mahdollisuus saada riittävästi tietoa näkemystensä muodostamisen pohjaksi. Lapsen tulisi siten voida ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla keskustella ja käsitellä kokemuksiaan esimerkiksi niistä asioista ja tapahtumista, joista sosiaalihuollon tarve lapsen osalta johtuu. Viranomaisen on lapsen mielipidettä selvittäessään objektiivisella tavalla annettava tietoa lapselle hänen mielipiteenmuodostamistaan varten. Lapsen tulee voida muodostaa käsityksensä vapaasti siten, että hän tosiasiasa ymmärtää sen, mistä on kysymys ja mitkä ovat ajateltavissa olevat vaihtoehdot. Kyse on siten lapsen aidon mielipiteen selvittämisestä, joka on tehtävä lapsen itsemääräämisoikeutta ja hänen identiteettiään huomioivalla tavalla. Lapsella on aina myös oikeus tietää, missä asiassa hänen mielipidettään selvitetään ja mihin lapsen tai hänen perheensä asiaan mielipiteen selvittäminen liittyy.

Lapsen toivomusten ja mielipiteen huomioon ottaminen ei tarkoita, että lapsella olisi myös päätösvalta asiassa. Viime kädessä oikeus ja velvollisuus päätöksen tekemiseen kuuluu aina aikuisille. Käytännössä säännös kuitenkin merkitsee velvollisuutta perustelujen esittämisen myös siltä osin, kuin lapsen toiveita tai mielipidettä ei ratkaisuja tehtäessä ole voitu noudattaa.

Lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittämisessä on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä niiden mukainen valmius itsensä ilmaisemiseen. Käytettävät menetelmät ja välineet sekä lapsen tarvitsema tuki ja apu määräytyvät sen mukaan. Pienen lapsen ollessa kyseessä voidaan muun muassa havainnoida lapsen käyttäytymistä ja hänen suhdettaan läheisiin ihmisiin. Varsinkin hyvin pienen lapsen toivomuksia ja mielipidettä voidaan selvittää myös välillisesti esimerkiksi lapselle läheisten henkilöiden, päiväkodin henkilöstön tai muiden asiantuntijoiden avulla kuulemalla heitä tai hankkimalla heiltä muuta selvitystä. Kouluikää lähestyvien ja sitä vanhempien lasten mielipiteiden ja toivomusten selvittäminen tapahtuu pääsääntöisesti keskustelemalla ja apuna voidaan käyttää lasten kanssa työskentelyyn erikseen kehitettyjä välineitä.

Lapsen mielipidettä selvitettäessä on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen täytyy tietää, miksi ja missä asiassa häntä

kuullaan sekä mihin tarkoitukseen kuulemisessa kerättyjä tietoja käytetään. Lapsella tulee olla myös oikeus olla ilmaiseematta mitään käsitystä asiasta. Lapsen mielipidettä selvittäessä on myös huomioitava se, että lapsella voi olla esimerkiksi suhteessa vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin lojaliteettiristiriitoja, jotka voivat vaikuttaa hänen mielipiteeseensä. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen tulisi suorittaa lapselle mahdollisimman myönteisellä ja turvallisella tavalla, esimerkiksi lapsen haluamalla tavalla ja lapselle tutussa paikassa. Mielipiteen selvittämisen tapa on valittava lisäksi siten, ettei siitä aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa ja hänelle läheisten henkilöiden välisille suhteille.

Mielipiteen selvittämisen yhteydessä tai kuulemistilanteessa käydyt keskustelut voi olla joissakin hyvin ristiriitaisissa tapauksissa perusteltua tallentaa kuva- tai äänitallenteeseen. Viranomaisen tai sen, joka viranomaisen puolesta tai toimeksiannosta kuulee lasta tai selvittää lapsen mielipidettä ei tulisi vaikuttaa lapsen mielipiteen muotoutumiseen. Tällöin tehokas dokumentointi palvelee sekä lapsen että viranomaisen oikeusturvaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa mielipiteen selvittämisen pääsääntöisyyttä ja sitä, että se voidaan jättää tekemättä vain poikkeuksellisesti. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen perusteltua. Viimeksi mainittu tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun käsiteltävänä on lyhyin väliajoin toistettu hakemus tai vaatimus, joka on selvästi perusteeton. Tällöin voi olla perusteltua, ettei lasta rasiteta toistuvasti hänen mielipiteensä selvittämisellä. Selvittäminen saattaa vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä esimerkiksi silloin, kun lapsen henkinen tila on sellainen, että mielipiteen selvittäminen järkyttäisi häntä tai rasittaisi häntä muuten kohtuuttomasti. Lapsen psyykinen suojeleminen menisi tällöin mielipiteen selvittämisen edelle.

Lapsen hallintolain 34 §:n mukainen kuuleminen voitaisiin jättää suorittamatta hallintolain kyseisessä pykälässä mainituilla perusteilla.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi lapsen asianosaisuutta rajoittava säännös. Sen mukaan mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantavat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Lastensuojelulaissa asiallisesti vastaava säännös sisältyy 20 §:n 4 momenttiin.

Lapsen etu voi joissakin tapauksissa vaarantua lapsen mielipiteen selvittämisen tai kuulemisen yhteydessä, kun lapselle luovutetaan häntä itseään tai hänen perhettään koskevia tietoja. Säännöksellä on erityistä merkitystä lapsen hallintolain mukaisen kuulemisen yhteydessä. Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Lapselle on siten kuulemisen yhteydessä varattava tilaisuus tutustua kaikkiin viranomaisen laatimiin asiakirjoihin, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Jos asiakirjat sisältävät esimerkiksi sellaisia tietoja

lapsen vanhemmista, jotka voisivat vakavasti vaarantaa lapsen mielenterveyttä tai hänen suhdettaan vanhempiinsa, tietojen antaminen voi kokonaisuudessaan olla vastoin lapsen erittäin tärkeää etua. Muun muassa edellä mainitusta syystä tieto voidaan myös julkisuuslain 11 §:n mukaisesti jättää antamatta asianosaiselle itselleen.

Ehdotetulla säännöksellä korostettaisiin sitä, että tietojen antamista tulisi arvioida aina erityisesti lapsen näkökulmasta. Säännöstä sovellettaisiin erityissäännöksenä suhteessa julkisuuslakiin. Muiden tahojen kuten lapsen huoltajien osalta tietojen antamista arvioitaisiin edelleen julkisuuslain 11 §:n mukaisilla perusteilla. Asiassa olisi tarvittaessa tehtävä julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edunvalvojan hakemisesta lapselle. Lapsenhuoltolaissa olevien yleisten säännösten nojalla huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa. Viisitoista vuotta täyttäneellä lapsella on kuitenkin rinnakkainen puhevalta huoltajan kanssa henkilöään koskevissa asioissa.

Säännös vastaisi voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:n 3 momentissa säädettyä veloitetta edunvalvojan hakemisesta lapselle. Kyseisen säännöksen mukaan, jos alaikäisen henkilöä koskevassa yksittäisessä sosiaalihuollon asiassa on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua, tulee sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehdä holhoustoimesta annetun lain 72 §:ssä tarkoitettu hakemus tai 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, jos se on tärkeää alaikäisen edun turvaamiseksi. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan niitä edellytyksiä, joiden vallitessa sosiaalihuollon viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle. Säännöksessä ei määritellä varsinaisesti perusteita, joiden nojalla tuomioistuin tai maistraatti voisi määrätä edunvalvojan. Lain esitöistä on kuitenkin pääteltävissä, että säännöksestä ilmenee myös ne edellytykset, joiden perusteella tuomioistuimen tulee tehdyn hakemuksen perusteella arvioida edunvalvojan määräämisen tarpeellisuus lainkohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Näin on katsottu myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2004:44.

Voimassa oleva lastensuojelulaki sisältää edunvalvojan määräämistä huoltajan sijaiseksi koskevan säännöksen, joka on erityissäännös edellä mainittuun sosiaalihuollon asiakaslain säännökseen nähden. Valmistelun aikana oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan edunvalvontaa koskevat säännökset olisi yhdistetty siten, että nykyinen lastensuojelulain mukainen sääntely olisi tullut koskemaan koko sosiaalihuoltoa. Tällöin asiaa koskevat säännökset olisi siirretty lastensuojelulaista sosiaalihuoltolakiin.

**37 §. Itsemääräämisoikeus erityistilanteissa.** Pääsääntö itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta olisi lain 34 §:ssä. Sitä tulisi noudattaa kaikissa tilanteissa. On kuitenkin erityistilanteita, jolloin asiakas ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon tai huollon järjestelyistä. Tällaisia asiakkaita voivat olla muun muassa dementiaoireyhtymää sairastavat henkilöt, kehitysvammaiset, päihdeongelmaiset ja mielenterveyskuntoutujat. Tällöin itsemääräämisoikeutta jouduttaisiin ehdotetun 37 §:n 1 momentin mukaan soveltamaan siten, että asiakkaan lisäksi hänen laillista edustajaansa (esimerkiksi huoltajaa tai edunvalvojaa) taikka asiakkaan omaista tai muuta läheistä on kuultava asiakkaan tahdon selvittämiseksi. Asiakkaan omaisella tarkoit-

taisiin lähinnä aviopuolisoa, lapsia, vanhempia ja sisaruksia. Muu läheinen voisi olla muun muassa asiakkaan avopuoliso tai muu asiakkaan kanssa pysyvästi asuva henkilö taikka muutoin läheinen ystävä.

Näissäkin tilanteissa tulisi kuitenkin selvittää asiakkaan toiveet ja mielipide mahdollisimman tarkkaan. Tällöin voisi yhteistyö asiakkaan, hänen läheistensä, viranomais-ten ja palvelun tuottajan välillä parhaiten johtaa asiakkaan edun mukaiseen ratkaisuun. Säännöksen 1 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sosiaalihuollon asiakas-lain 9 §:n 1 momenttia ja säännöksen 3 momentti asiakaslain 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa annettaisiin oikeusohje tilanteisiin, joissa on todettu, ettei asiakas kykene riittävästi huolehtimaan itseään ja varallisuuttaan koskevista asioista. Säännöksen mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulisi tällöin tehdä hol-houstoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus holhousviranomaiselle edun-valvojan määräämiseksi asiakkaalle. Mainitun lain 8 §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan täysi-ikäiselle, jos hän on sairauden, henkisen toiminnan häi-riintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemä-tön huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa.

Harkittaessa sitä, olisiko ilmoitus syytä tehdä, on arvioitava, kykeneekö asiakas itse tekemään perusteltuja ratkaisuja asioissa, joilla on merkitystä hänen oikeusturvansa, toimeentulonsa, hyvinvointinsa, huolenpitonsa ja hoitonsa kannalta. Lain mahdollis-tamilla tilapäisratkaisuilla ei voida toimia tyydyttävästi tilanteissa, joissa edunvalvon-nan tarve on pitkäaikaista, kuten esimerkiksi kehitysvammaisten ja dementiaa sairas-tavien asiakkaiden tapauksissa.

Holhoustoimesta annetun lain 91 §:n mukaan se, joka on saanut tiedon edunvalvon-nan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä il-moittaa asiasta holhousviranomaiselle. Ilmoitus on tehtävä sille holhousviranomaisel-le, jonka toimialueella henkilöllä jota ilmoitus koskee, on kotikunta tai, jos hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa, sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella hän pääasi-allisesti oleskelee. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpi-teisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi.

Käytännössä on osoittautunut, että voimassa olevat itsemääräämisoikeutta koskevat erityissäännökset eivät riitä turvaamaan asiakkaan oikeuden toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla kaikissa tilanteissa. Esillä on ollut vaihtoehdoisen toimintatavan sääntely tilanteisiin, joissa 1 momentin mukainen malli ei toimi, mutta edunvalvonnan järjestäminen on tarpeettoman raskas menettely. Tyypillisesti on ollut kyse tilanteista, joissa asiakkaan mielipiteen selvittämistä vaikeuttaa se, että häntä tukevilla omaisilla ja läheisillä on voimakkaat ja ristikkäiset mielipiteet asiakkaan asioiden hoitamisesta. Asiakkaan edun ensisijaisen huomioimisen turvaamiseksi ehdotetaan säännöksen 2 momentissa, että näissä tilanteissa olisi mahdollista vaihtaa asiakkaan päätöksentekoa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tukevaa henkilöä. Ehdotuksen mukaan edellytykse-nä olisi, että asiakas suostuu ottamaan toisen henkilön tuen vastaan ja että tämä henki-lö on riippumaton suhteessa palvelujen järjestäjään ja tuottajaan siinä asiassa, jossa

hän tukee asiakkaan päätöksentekoa. Yleisperusteluissa on selostettu itsemääräämisoikeustyöryhmän esittämää mallia päätöksenteon tukemisesta.

## 5 luku Sosiaalihuollon toteuttaminen

**38 §.** *Hyvinvointia edistävä neuvonta ja ohjaus.* Pykälässä säädettäisiin neuvonnan ja ohjauksen järjestämisestä. Myös voimassa olevan sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä.

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

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

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

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

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

Neuvontaa ja ohjausta voidaan toteuttaa myös kotikäynneillä. Kotikäyntien tarkoituksena on vastata aktiivisesti huoleen, joka on herännyt esimerkiksi jossakin muussa palvelussa. Kotikäynnit eivät edellytä sosiaalihuollon asiakkuutta, ja ne perustuvat aina asukkaan suostumukseen. Niitä voitaisiin järjestää esimerkiksi sellaisille asukkaille, joiden elinoloissa tai elämäntilanteessa on mahdollisia sosiaalisia riskitekijöitä. Kotikäynnillä voidaan kertoa kunnassa tarjolla olevasta tuesta ja selvittää henkilön ja hänen perheensä elinoloja tai elämäntilannetta. Kotikäynnillä voidaan kuulla henkilön ja

hänen perheensä näkemyksiä tuen tarpeesta ja ohjata heitä tarvittaessa palvelujen tarpeen arviointiin. Myös kotikäynnejä järjestettäessä kunnan sosiaalihuollon tulisi tarvittaessa toimia yhteistyössä kunnan perusterveydenhuollon kanssa. Iäkkäiden hyvinvointia edistävästä kotikäynneistä säädetään ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain 12 §:ssä.

**39 §. Sosiaalihuollon saatavuus ja saavutettavuus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat kaikille. Yleisten palvelujen soveltumisesta vammaisille henkilöille säädetään vammaispalvelulaissa. Myös muun sosiaalihuollon erityislainsäädännön lähtökohtana on, että yleiset palvelut ovat ensisijaisia suhteessa tietyille ryhmille suunnattuihin erityispalveluihin. Päihdehuoltolaissa säädetään sekä yleisten palvelujen soveltuvuudesta että mahdollisuudesta hakeutua palveluihin oma-aloitteisesti. Periaate on keskeinen myös muilla sosiaalihuollon sektoreilla.

Parhaiten oma-aloitteinen oikea-aikainen hakeutuminen palvelujen piiriin toteutuu usein silloin, kun sosiaalipalveluja toteutetaan muiden peruspalvelujen yhteydessä. Suositeltavaa on, palveluja pyrittäisiin järjestämään yhteistoimin silloin, kun toiminta edistää laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin siitä, millä tavoin tietoa kunnan järjestämistä sosiaalihuollon palveluista sekä tietoa palvelujen hakemisesta ja niiden saamisen perusteista on saatavissa. Kunnan tulisi julkaista nämä tiedot siten, että ne ovat kaikkien kuntalaisten yhdenvertaisesti saavutettavissa ja ymmärrettävissä. Tämä edellyttää tiedonsaannin ja tiedon välittämisen turvaamista monimuotoisella, eri kommunikatiokeinot huomioivalla viestinnällä.

**40 §. Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen ja päättyminen.** Säännös on asiallisesti uusi. Voimassa olevaan sosiaalihuollon yleislainsäädäntöön ei sisälly vastaavaa täsmällistä säännöstä asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä. Sen sijaan lastensuojelulaissa asiakkuuden alkaminen ja päättyminen on tarkasti määritelty.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään yleisesti asiakkuudesta sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n mukaan asiakas on sosiaalihuoltoon hakeva tai käyttävä henkilö. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollossa asiakkaita ovat myös ne, jotka saavat esimerkiksi palveluja ja etuuksia koskevaa ohjausta tai neuvontaa. Asiakkuus aktualisoituu tietyn toimenpiteen, hakemuksen, päätöksen, ilmoituksen tai palvelun kautta. Määritelmä tarkoittaa myös sellaisia asiakkuussuhteita, joissa asiakas omasta tahdostaan riippumatta tulee sosiaalihuollon piiriin. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkuuden voidaan tulkita alkavan esimerkiksi asiakkaan omasta yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tai siitä, kun sosiaalihuollon tarvetta ryhdytään selvittämään. Asiakkuuden alkamisesta lähtien ovat voimassa sosiaalihuollon asiakaslain mukaiset asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet.

Voimassa olevan Lastensuojelulain mukaan lastensuojelun asiakkuus alkaa kiireellisten lastensuojelutoimenpiteiden ohella myös silloin, kun sosiaalityöntekijä päättää



lastensuojelutarpeen selvityksen tekemisestä. Asiakkuuden alkamisesta on tehtävä merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin. Asiakkuuden alkaminen lastensuojelussa merkitsee myös velvollisuutta ylläpitää ja laatia lasta ja nuorta koskevia asiakasasiakirjoja.

Ehdotettu säännös noudattaisi samoja periaatteita asioiden vireille tulosta sekä asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä kuin asiaa koskevat säännökset voimassa olevassa lastensuojelulaissa. Asia tulisi vireille, kun henkilö olisi itse yhteydessä sosiaalihuoltoon tai muuta kautta tulisi tietoon, että henkilö on mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeessa. Asiakkuus alkaisi, kun palvelutarpeen selvittäminen aloitettaisiin tai kun henkilölle annettaisiin sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyisi kun palvelujen järjestämiselle ei olisi laissa säädettyä perustetta. Asiakkuus päättyisi, jos palvelutarpeen arvioinnin perusteella todettaisiin, ettei asiakkaalla ole sosiaalihuollon tarvetta. Asiakkuus päättyisi myös silloin, kun todettaisiin, ettei palveluntarvetta enää ole. Asiakas voi myös kieltäytyä ottamasta vastaan palveluja, jolloin asiakkuus päättyy, ellei laissa ole erityissäännöstä, jonka perusteella sosiaalihuollon toimenpiteisiin voidaan ryhtyä asiakkaan tahdosta riippumatta.

Uudistuksen yhteydessä lastensuojelulakia olisi tarkoitus muuttaa siten, että lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä siinä vaiheessa, kun lastensuojelun tarvetta vasta selvitetäisiin. Selvitys- ja arviointivaiheessa perhe olisi sosiaalihuollon asiakas, mutta lastensuojelun asiakkuus alkaisi vasta, jos arvioinnin perusteella todettaisiin, että perhe tarvitsee lastensuojelun asiakkuuden tai lapselle tai hänen perheelleen annettaisiin lastensuojelun palveluja jo ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista. Muutos liittyy siihen, että palvelutarpeen arviointi tehtäisiin lähtökohtaisesti kaikille asiakkaille sosiaalihuoltolain mukaisesti ja kirjaukset tehtäisiin asiakasasiakirjoihin siten kuin laissa erikseen säädetäisiin.

**41 §.** *Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi.* Lakiehdotuksen tavoitetta siirtää painopistettä korjaavasta tuesta ehkäisevään tukeen pyrittäisiin edistämään myös muiden hallinnonalojen ohjausvelvoitetta selkeyttämällä. Hallintolain 8 § sisältää säännökset viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKa 7.5.2001 D 818/1/99). Hallituksen esityksen mukaan pykälän 2 momentti sisältää säännöksen siitä, että viranomaisen tulee pyrkiä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, jos esitetty kysymys tai tiedustelu koskisi viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa. Opastamisvelvollisuus ulottuisi siten asiakkaan ohjaamiseen toimivaltaiseen viranomaiseen myös toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolellekin. Tällä seikalla on merkitystä etenkin niille asiakastahoille, jotka

harvemmin ovat tekemisissä viranomaisten kanssa.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö sekä sosiaalitoimen, opetustoimen, lasten päivähoidon, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, ulosottoviranomaisen, tullin ja poliisin palveluksessa oleva olisi velvoitettu ohjaamaan henkilö toimivaltaiseen kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jos he saisivat tehtävässään tiedon henkilöstä, joka olisi ilmeisessä sosiaalihuollon tarpeessa. Tarvittaessa olisi otettava yhteyttä sosiaalihuollon viranomaiseen. Yhteydenotto olisi tehtävissä kuitenkin vain siinä tapauksessa, että henkilö antaisi tähän suostumuksensa. Säännöksen tavoitteena olisi ohjata eri viranomaisia toimimaan asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti siten, että eri toimipisteissä asioiva henkilö tulisi nykyistä paremmin ohjatuksi oikean viranomaisen luokse. Säännöksen merkitys korostuisi tilanteissa, joissa asiakas ei omaehtoisesti kykene ottamaan yhteyttä oikeaan viranomaiseen. Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujan avun tarpeen takana voi olla toimeentuloon liittyvä ongelma, tai hän saattaa tarvita käytännön apua kyetäkseen toimimaan siten, että on oikeutettu terapian korvaamiseen oikeuttavaan tukeen. Säännös selkeyttäisi myös eri viranomaisten toimintavelvoitetta silloin, kun asiakkaan saama tuki järjestettäisiin pääosin kirjallisen menettelyn kautta. Jos henkilön 12 §:ssä määritelty sosiaalihuollon tarve olisi ilmeinen, säännöksessä mainittujen tahojen tulisi tarvittaessa pyytää häneltä lupaa viranomaisyhteydenottoa varten.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaisesti ilmoitusvelvolliset tahot olisivat velvoitettuja toimimaan myös ilman asiakkaan suostumusta, jos henkilö olisi ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Pykälän 3 momentin mukaisesti myös muu henkilö olisi oikeutettu tekemään ilmoituksen. Vastaava velvoite sisältyy vanhuspalvelulain 25 §:ään. Myös lastensuojelulain 25 ja 25 a § velvoittavat toimimaan salassapitosäännösten estämättä.

Eduskunnan oikeusasiamies oli erilliskertomuksessaan vuodelta 2006 (Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu) pitänyt sittemmin kumotun lastensuojelulain (683/1983) mukaista sääntelyä puutteellisenä muun ohessa siksi, ettei lainsäädännöstä ilmennyt ilmoitusvelvollisuuden olevan voimassa salassapitosäännösten estämättä. Kertomuksessaan oikeusasiamies esitti säännösten täsmentämistä tältä osin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi kertomusta koskevassa mietinnössään (PeVM 7/2006), että eduskunnan oikeusasiamiehen esittämille sääntelyn tarkistuksille on perusoikeusjärjestelmään tukeutuvat hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet.

Vanhuspalvelulain säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse osaisi tai ymmärtäisi sitä pyytää. Vaikka iäkäs henkilö olisi jo esimerkiksi kotipalvelun tai asumispalvelun piirissä, hänen saamansa palvelut saattavat olla liian niukkoja tai muuten sopimattomia hänen tarpeisiinsa nähden. Vanhuspalvelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että säännöksessä tarkoitettu iäkäs henkilö on yhtäläillä haavoittuvassa asemassa kuin lastensuojelun tarpeessa oleva lapsi, joten vastaavanlainen sääntely myös iäkkään henkilön tarvitseman avun saamiseksi on pe-

rusteltu.

Vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa iäkäs henkilö on määritelty henkilöksi, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Mainitut syyt saattavat johtaa siihen, että henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, mutta vastaava tilanne voi syntyä henkilön iästä riippumatta. Ehdotuksen mukaan velvoite ilmoituksen tekemiseen ei olisi riippuvainen henkilön iästä. Myös muut kuin 1 momentissa mainitut tahot voisivat tehdä ilmoituksen havaitsemastaan henkilön avun tarpeesta heitä mahdollisesti sitovien salasapitovelvoitteiden estämättä.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaisesti pyynnöstä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi, lastensuojeluilmoituksesta ja ennakkolisesta lastensuojeluilmoituksesta säädettäisiin edelleen lastensuojelulaissa, jossa ilmoitusvelvollisten joukko olisi laajempi kuin ehdotetussa säännöksessä. Myös lastensuojelulaissa lähtökohtana olisi edelleen se, että mahdollisesta palvelutarpeesta ilmoittaminen tapahtuisi ensisijaisesti asiakkaan suostumuksella. Lastensuojelutilanteissa korostuu kuitenkin lapsen edun toteuttamisen vaatimus. Asiakkaan suostumuksen hankkiminen ei saa viivästyttää viranomaisyhteydenottoa siten, että lapsen tilanne vaarantuu. Toisaalta tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä toimimaan siten, että yhteistoiminta lapsen vanhempien ja yhteydenoton tehneen tahon kanssa sujuu jatkossa ja ettei toiminta tarpeettomasti vahingoita esimerkiksi lapsen ja hänen isovanhempiensa välejä.

**42 §. Palvelutarpeen arviointi.** Lakiehdotuksen yhtenä tarkoituksena on turvata riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen tarpeenmukaista ja yhdenvertaista saatavuutta. Sosiaalipalvelujen tarpeenmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana on asiakkaan tilanteeseen nähden kattava palvelutarpeen arviointi. Pykälässä säädettäisiin tämän toteuttamisesta. Säännökseen sisältyisivät sosiaalihuoltolain 40 a §:ssä olevat asiat. Mainitun säännöksen mukaan jokaisella on oikeus kiireellisessä tapauksessa päästä palvelujen tarpeen arviointiin viipymättä. Lisäksi ei-kiireellisissä tapauksissa kunta on velvollinen järjestämään 75-vuotiaalle sekä vammaiselle henkilölle, jolle maksetaan eläkettä saavan hoitotukea, pääsyn sosiaalipalvelujen arviointiin seitsemän arkipäivän kuluessa yhteydenotosta. Myös lastensuojelussa selvityksen tekeminen käynnistetään seitsemän vuorokauden kuluessa. Ehdotetussa säännöksessä ei eriteltäisi eri asiakasryhmiä, vaan todettaisiin yleisemmällä tasolla, että selvityksen tekeminen tulisi lähtökohtaisesti käynnistää seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asia on tullut vireille. Uutta olisi se, että säännöksessä määriteltäisiin palvelutarpeen arvioinnista vastaavan henkilön osaaminen vastaavasti kuin vanhuspalvelulaissa. Arvioinnin tekemistä määrittäisi myös 44 §:n määrittely sosiaalihuollon järjestämisestä tuen tarpeen mukaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä laadittavasta palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta. Suunnitelma on laadittava, jollei kyseessä ole tilapäinen

neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeeton. Vaikka nykyisen sääntelyn perusteella suunnitelman laadinta on pääsääntönä, ei niitä aina laadita eikä tarpeiden muuttuessa tarkisteta. Parhaimmillaan suunnitelman laadinta toimii hyvänä suunnitelmallisen sosiaalityön välineenä. Ongelmana on, että suunnitelmat laaditaan vasta asiakkuuden jo kestänyttä pitempään, jolloin niistä saatava hyöty ei ole optimaalinen. Käytännön työssä on käynyt ilmi, että asiakkuuden alkuvaiheessa toteutetulla palvelutarpeen arvioinnilla on huomattava merkitys. Asiakas saadaan nopeasti ohjattua oikeiden palvelujen piiriin ja toiminta tehostuu. Ehdotetun lain mukaan asiakkuuden alkuvaiheessa tehtävä palvelutarpeen arviointi korvaisi osin asiakassuunnitelman tekemisen.

Palvelutarpeen arviointi voi käynnistyä viranomaiseen tehtävän yhteydenoton tai hakemuksen perusteella, mutta myös esimerkiksi neuvonnan tai kotikäynnin seurauksena. Kunnan sosiaalitoimen palveluksessa olevan henkilön velvoite huolehtia siitä, että palvelutarve tulee arvioitua, käynnistyisi riippumatta siitä, miten tarve palvelutarpeen selvittämiseen olisi tullut kunnan sosiaalitoimen palveluksessa olevan henkilön tietoon. Tuen tarve olisi arvioitava henkilön osallistumisoikeutta kunnioittaen ja hänen tuen tarpeensa kiireellisyys huomioon ottaen oikea-aikaisesti. Tuen tarpeen arvioinnin olisi perustuttava ensisijassa asiakkaan kokemaan tuen tarpeeseen ja se olisi tehtävä siinä laajuudessa kuin asiakkaan tarve sitä edellyttää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kiireellisen avuntarpeen arvioinnista. Kiireellisessä tapauksessa olisi jokaisen kunnassa oleskelevan henkilön tuen tarve arvioitava eikä edellytyksenä ole, että henkilö on kunnan asukas. Sosiaalisen tuen tarve tulisi saada selvitettyksi viipymättä siten, ettei henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuisi. Sosiaalihuollon toimilla on keskeinen asema toteutettaessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua jokaisen oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat Kiireellinen sosiaalipalvelu – Sosiaalipäivystyksen järjestäminen -julkaisussa (STM oppaita 2005:8) korostaneet sosiaalipäivystyksen laadun osalta välittömään avun tarpeeseen vastaamisessa ihmisen omaa arviota kiireellisen avun tarpeestaan tai toisen viranomaisen välittämän avun tarpeen merkitystä. Julkaisun mukaan nämä tilanteet vaativat aina avun tarpeen selvittämisen. Tuen tarpeessa olevan henkilön tai toisen viranomaisen lisäksi yhteydenoton voisi tehdä henkilön laillinen edustaja, omainen tai muu läheinen. Lähtökohdan tuen tarpeen kiireellisyyden arvioinnissa tulisi olla sama tämänkin säännöksen nojalla.

Kiireellisen sosiaalipalvelun tarpeessa voi olla esimerkiksi asianmukaista hoivaa vaille jäänyt lapsi, nuori ongelmiseen, päihteiden käytön johdosta nopeasti hoitoa tarvitseva, vanhus, jonka kunto äkillisesti heikkenee tai lähisuhde- ja perheväkivaltaa kokenut henkilö. Lisäksi monenlaiset vaara- ja uhkatilanteet sekä onnettomuudet vaativat sosiaalipalvelujen toteuttamista tilanteen vaatimalla kiireellisyydellä. Kiireellisessä tuen tarpeen selvittämisessä on siten usein kyse vastaavista tilanteista kuin sosiaali-

päivystykseen yhteyttä otettaessa. Tarpeen selvittäminen voi siten käynnistyä tällaisen yhteydenoton perusteella. Kiireellinen tarve kattaa kuitenkin myös laajempia tarpeita. Esimerkiksi henkilön toimeentulon turvaaminen voi edellyttää tarpeen selvittämistä nopeasti, kuitenkin virka-ajan puitteissa.

Momentissa ei asetettaisi kiinteää määräaikaa sille, missä ajassa palveluntarpeen arviointi on kiireellisessä tapauksessa tehtävä, vaan asia jäisi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan varaan huomioiden perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palveluntarpeen arvioinnista muussa kuin kiireellisessä tapauksessa. Palveluntarpeen arvioiminen olisi aloitettava viivytyksettä asiakkaan, hänen edustajansa tai viranomaisen tekemän tuen saamista koskevan yhteydenoton jälkeen. Poikkeuksena on edellä mainittu sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukainen velvoite. Kiireettömän sosiaalihuollon järjestäminen kuuluisi henkilön kotikunnalle. Jos henkilö, jolle haetaan sosiaalihuollon tukea, ei olisi sen kunnan asukas, josta tukea haetaan, hänet ohjattaisiin hakemaan tukea omalta kotikunnaltaan lukuun ottamatta 65 §:ssä ehdotettua oleskeluun perustuvaa poikkeusta.

Yhteydenoton jälkeen palvelualueella tarpeen selvittämisestä vastuussa olevan ammattihenkilön tulee tehdä ratkaisu siitä, kuuluuko asia sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen piiriin sekä edellyttääkö se tuen tarpeen arviointia. Palveluntarve voitaisiin jättää selvittämättä vain jos se olisi ilmeisen tarpeetonta. Arviointi olisi käytännössä tarpeetonta, jos vastaavantyyppinen selvitys olisi jo tehty tai henkilön tarve olisi selvästi luonteeltaan tilapäistä. Hyvään hallintoon kuuluva neuvontaperiaate edellyttää kuitenkin, että viranomaisen antaa toimivaltansa rajoissa asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella on myös velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Viivytyksettömyyttä tulisi arvioida suhteessa asiakkaan tarpeisiin. Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kyseisen säännöksen nojalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset tulisi hankkia siten riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Ilman aiheetonta viivytystä tapahtuva asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi

tarvitaan. Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja.

Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa tuen tarpeen luonne ja laajuus. Toisinaan tarve voi olla senlaatuinen, että selvittäminen edellyttää monenlaisia toimia kuten toimintakyvyn arviointia erilaisin mittarein, kotikäyntejä sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden näkemysten hankkimista ja eri tahojen toimien yhteensovittamista. Eri tukimuotojen vaikutuksia on arvioitava asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Käsittelyajan pitkittyminen tällaisesta syystä, asiakkaan tarpeisiin vastaavan kokonaisvaltaisen ja laadukkaan eri toimet perusteellisesti yhteen sovittavan palvelukokonaisuuden toteuttamiseksi voi siten olla perusteltua.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavan henkilön osaamisesta. Ehdotuksen mukaan arvioinnista vastaavalla henkilöllä tulisi olla palvelutarpeen arvioinnin kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillinen koulutus. Sillä henkilöllä, joka ensimmäisenä saisi sosiaalihuollossa tiedon uudesta asiakkaasta, ei välttämättä olisi tehtävään soveltuvaa koulutusta, mutta hänelle syntyisi velvollisuus huolehtia siitä, että palvelutarpeen arviointi suoritettaisiin lainmukaisesti. Tuen tarpeen selvittäisi aina sosiaalihuollon ammattihenkilö yhdessä asiakkaan ja tämän laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen kanssa. Asiakkaan tarpeet vaikuttaisivat ammattihenkilön valikoitumiseen. Eri ammattiryhmien tehtävät määrittyvät ammatillisen osaamisensa perusteella. Sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa koskevat suositukset sisältyvät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävä-rakennesuositukseen (STM julkaisuja 2007:14). Niiden mukaan eri ammattiryhmien tehtävien jaon lähtökohtana on asiakasprosessi ja palvelun vaikuttavuus. Monelta osin tarpeiden selvittäminen on suosituksessa vastuutettu sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajalle tapahtuvaksi tiimityömaisessä työmallissa. Mallissa jokainen ammattiryhmä tuo oman osaamisensa suunniteltuun ja tavoitteelliseen asiakasprosessiin. Tarpeen selvittämiseen voisi siten osallistua kulloisenkin tarpeen mukaan muita sosiaalihuollon mutta asiakkaan tarpeista riippuen myös muiden alojen, esimerkiksi terveydenhuollon, työ- ja elinkeinohallinnon tai opetustoimen, ammattilaisia. Ehdotuksen mukaan erityispalvelujen tarpeen arvioisi erityispalvelujen myöntämisestä vastaava sosiaalityöntekijä. Erityispalveluilla tarkoitettaisiin 4 §:n mukaisesti tietyille asiakasryhmälle suunnattuja palveluja kuten vammaispalveluja ja lastensuojelua. Säännöksen avulla turvattaisiin se, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi aina henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus. Palvelutarpeen arviointi tulisi pyrkiä heti ohjaamaan oikeille henkilöille. Erityispalveluiden myöntämisestä vastaava sosiaalityöntekijä voisi kuitenkin tulla mukaan prosessiin myös myöhemmässä vaiheessa, kun alussa tehdyn selvittämisen perusteella päädyttäisiin siihen, että tulisi arvioida tarvitaanko yleisten palvelujen lisäksi myös erityispalveluja. Palvelutarpeen selvittämisestä ja arvioinnista olisi lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Täydentäviä säännöksiä on muun muassa vanhuspalvelulaissa ja lastensuojelulaissa.

Palvelutarvetta selvitettyä tulisi ottaa huomioon, mitä 4 luvussa säädetään asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Palvelun tarvetta arvioitaessa ammatillisen arvion lisäksi palvelujen suunnittelun perustana tulisi olla vahvasti asiakkaan kokemaa tuen tarvetta. Palveluntarpeen arvioinnissa tulisi hyödyntää kansallisesti hyväksytyjä tuen tarpeen arviointia tukevia mittaristoja ja välineitä. Asiakkaalle tulee myös 33 §:n mukaisesti antaa tietoa eri palvelujen vaihtoehtoista siten, että asiakas ymmärtää niiden sisällön ja hänellä on aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelukokonaisuutensa suunnitteluun ja valintoihin. Tehdyn selvityksen perusteella olisi yhdessä asiakkaan ja tarvittaessa muiden momentissa tarkoitettujen henkilöiden kanssa määriteltävä, minkälaisin palveluin ja tukitoimin asiakkaan tilanteeseen voitaisiin parhaiten vaikuttaa. Palveluntarpeen arviointi muodostaisi perustan 50 §:n mukaisen asiakassuunnitelman laatimiselle.

Ehdotetun 3 momentin mukaan arviointi tehtäisiin yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaistensa tai läheistensä taikka muiden toimijoiden kanssa. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua sosiaalihuollon ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen suunnitteluun. Tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävät palvelut ja muut tukitoimet. Tuen tarpeen selvittämisen ja suunnitelman laadinnan tulisi olla prosessi, jossa asianomaiset sosiaalityöntekijän tai muun sosiaalihuollon ammattilaisen avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvittävät keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi. Erilaisten tilanteiden moninaisuudesta johtuen palveluntarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laadinnan laajuus, kuten myös asiakkuuden kestot vaihtelevat huomattavasti. Asiakassuunnitelma tulisikin siten laatia aina asiakkaan tarpeiden edellyttämässä laajuudessa. Suhteellisen vähäisissä ja selkeissä tuen tarpeissa palveluntarpeen arviointi voitaisiin tehdä huomattavasti suppeampana kuin moninaisissa tuen tarpeissa.

Keskeistä olisi, että jo asiakkuuden alkuvaiheessa olisi selvillä, minkä tyyppisistä tarpeista on kyse ja mitkä tahot olisivat vastuussa palvelukokonaisuuden muodostamisesta.

**43 §.** *Palveluntarpeen arvioinnin sisältö.* Palveluntarpeen arviointi sisältäisi yhteenvedon asiakkaan tilanteesta ja tuen tarpeesta ja sekä asiakkaan että työntekijän näkemykset tilanteesta. Asiakkaan näkemys tulisi kirjata aina, kun se olisi mahdollista. Asiakkaan näkemystä ei kuitenkaan tarvitsisi erikseen kirjata, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa kyseessä olisi selkeästi todettavissa oleva väärinkäsitys, eikä tuen tarvetta olisi lainkaan.

**44 §.** *Palvelujen järjestäminen palveluntarpeen arvioinnin mukaisesti.* Säännös olisi asiallisesti uusi. Tarkoitus olisi, että palveluntarpeen selvittämisen yhteydessä arviointiin säännöksessä esitetyllä tavalla, minkä tyyppisestä asiasta on kysymys ja toteutettaisiin jatkotyöskentely sen mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tilapäinen palvelujen tarve. Kun tarve olisi tilapäistä, ei asiakkaalle tarvitsisi nimetä omatyöntekijää, eikä tehdä asiakassuunnitelmaa. Tilapäiseen tarpeeseen olisi kuitenkin pyrittävä vastaamaan, jotta voitaisiin ehkäistä pidempiaikaisen tuen tarpeen syntymistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, toimintatavoista silloin kun asiakkaan tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa. Palveluja olisi järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päätyminen määräajan jälkeen. Määräajan asettamisella jo asiakkuuden alkuvaiheessa pyrittäisiin siihen, että asiakkuuksien kesto saataisiin lyhennettyä nykyisestä ja asiakaspalvelua parannettua ohjaamalla asiakas riittävien ja soveltuvien palvelujen ja tukitoimien piiriin. Tavoitteiden toteuttamiseksi voitaisiin laatia palvelusuunnitelma, mutta osalle asiakkaista riittäisi alkuvaiheessa huolellisesti tehty palveluntarpeen selvitys.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, miten palvelut olisi järjestettävä henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen. Lähtökohtana tulisi olla palvelukokonaisuuden yhtenäisyys. Palvelujen muuttamisen tulisi ensisijaisesti perustua asiakkaan etuun. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Myös pitkäaikaisilla asiakkailla on tilapäisiä ja määräaikaisia tuen tarpeita. Näissä tilanteissa asiakkaan tarpeisiin tulisi vastata siten kuin 1-2 momentissa säädettäisiin.

**45 §. Ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta.** Pykälässä säädettäisiin asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi välttämättömän viranomaisyhteistyön käynnistämisestä. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tai omatyöntekijän asiakkaan suostumukseen perustuva ilmoitus ja ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen velvollisuus vastata siihen viivytyksettä olisivat osa asiakaslähtöistä palvelujärjestelmää, jossa olennaista on asiakkaan joustava ja kokonaisvaltainen tukeminen ja auttaminen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ilmoitusmenettelystä, jonka tarkoituksena olisi edesauttaa tehokasta ja kokonaisvaltaista asiakkaan tarpeisiin vastaamista yli hallinnonalarajojen. Ilmoitusmenettelyllä pyrittäisiin vastaamaan ongelmiin, joita asiakas helposti kohtaa, jos hän tarvitsee monenlaista apua tai tukea samaan aikaan tai jos yhden sektorin toiminnan onnistuminen riippuu toiselta toimialalta saatavasta avusta. Momentin tarkoittamia tilanteita voisivat olla esimerkiksi asunnottoman sosiaalityön asiakkaan auttaminen sosiaali- ja asuntotoimen yhteistyöllä tai sosiaali- ja mielenterveyspalvelujen saumattoman yhteistyön käynnistäminen ilmoitusmenettelyn avulla silloin, kun asiakkaan sosiaalisen kuntoutumisen edellytyksenä on hänen mielenterveydellinen kuntoutumisensa.

Pykälässä ehdotetulla menettelyllä olisi tarkoitus käynnistää viranomaisyhteistyö, joka mahdollistaa asiakkaan kokonaisvaltaisen tukemisen omaehtoiseen elämään. Ilmoituksen antamisen olisi perustuttava sosiaalihuollon ammattihenkilön tai omatyöntekijän yhdessä asiakkaan kanssa tekemään arvioon siitä, ettei asiakas tule riittävästi autetuksi ilman viranomaista, jolle ilmoitus tehdään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastaanottaneen viranomaisen velvollisuudesta vastata asiaan. Yhteistyön toimiessa hyvin ilmoituksen vastaanottanut viranomainen



ryhtyisi toimiin. Jos vastauksena olisi kuitenkin esimerkiksi asiakkaan jonoon asettaminen tai vastaus, jonka mukaan asiakas ei kuuluisi viranomaisen toimien piiriin, tulisi viranomaisten yhteistyössä pyrkiä löytämään asiakkaan kannalta perusteltu ratkaisu asiassa. Tarkoituksena olisi myös varmistaa, ettei asiakas jää 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen jälkeen vaille mitään tukea viranomaisten eriävien näkemysten vuoksi, vaan ilmoituksen tehneellä viranomaisella olisi tieto asiakkaan asian etenemisestä. Erillistä ilmoittamista ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta. Tarpeetonta ilmoituksen tekeminen olisi esimerkiksi silloin, kun työskentelyä asiakkaan asiassa jatketaan verkoston kautta toteutettuna yhteistyönä. Tämä olisi normaali käytäntö ja erillisen ilmoituksen tekeminen varmistus sille, ettei asiakas jää ilman tarvittavia palveluja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmoitusta koskevasta suostumuksesta. Ilmoitusmenettely perustuisi asiakkaan suostumukseen. Jos suostumusta ei kuitenkaan voitaisi saada taikka jos asiakas tai hänen laillinen edustajansa nimenomaisesti kieltäisi tiedon luovuttamisen, olisi otettava huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa säädetään. Sosiaalihuollon järjestäjä voisi antaa salassapitovelvollisuuden estämättä rajoitetusti tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi siten kuin ehdotetun lain xx pykälässä säädetään. Tällaisia tietoja voidaan antaa kyseisen säännöksen mukaan tilanteissa, joissa asiakas on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa taikka tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi tai tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Asiakkaan opastamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään lisäksi hallintolaissa.

**46 §.** *Monialainen yhteistyö ja asiantuntemuksen turvaaminen.* Esityksessä korostetaan yhteistyön merkitystä palvelujen ja tukitoimien järjestämisessä tuen tarpeisiin vastaamiseksi. Yhteistyön kehittämisellä ja vahvistamisella sekä vastuiden selkiyttämällä tavoitellaan sosiaalihuollon ydintehtävien vahvistumista ja riittävän asiantuntemuksen varmistamista. Neuvottelujen järjestäminen ja verkostomainen työskentelytapa on osa sosiaalihuollon perustyötä.

Erillisen yhteistyösäännöksen tarkoituksena on edistää ja korostaa yhteistyön merkitystä kaikessa työskentelyssä. Yhteistyön merkitys korostuu ja se tulee huomioida kaikissa yksittäistapauksissa.

Yhteistyön merkitys tulee esille eri tavoin eri väestöryhmien palvelujen toteuttamisessa. Lapsi- ja perhepalvelujen tulee muodostaa eheä kokonaisuus yli sektorirajojen. Lapset ja lapsiperheet ovat kunnassa useiden palvelujen asiakkaina, joten on tärkeää, että palvelut on sovitettu yhteen, palvelunantajat toimivat keskenään yhteistyössä ja

palvelut muodostavat perheiden näkökulmasta helposti hahmotettavan kokonaisuuden. Yhteistyötä tarvitaan sekä toimialojen sisällä että välillä, kunnan ja muiden lapsille ja lapsiperheille palveluja ja tukitoimia tuottavien järjestöjen, seurakuntien, yritysten ja muiden tahojen välillä. Keskeisiä yhteistyötahoja on päivähoito, sen siirtyessä pois sosiaalipalvelujen piiristä, sekä koulu- ja nuorisotoimi. Myös perus- ja erityistason palvelujen yhteistyön ja yhteensovittamisen järjestämisestä on huolehdittava. Lapsen elämän siirtymävaiheiden yhteydessä on huolehdittava yhteistyöstä ja palveluketjujen jatkuvuudesta. Lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tulee sisältää tiedot yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä.

Ikäkkäiden henkilöiden kohdalla luontevin toimija on usein terveydenhuolto, kun taas nuorten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien kohdalla tarvitaan myös opetustoimen ja työ- ja elinkeinohallinnon toimia. Sosiaalityön asiakkailta on usein erityisesti työllistymiseen, kouluttautumiseen ja aktivoitumiseen liittyviä tarpeita, ja työlle on ominaista laajamittainen verkostotyöskentely muiden viranomaistahojen ja toimijoiden kanssa. Monet asiakkaat tarvitsevat erityisesti työ- ja elinkeino-, terveys-, asumis- ja päihdepalveluja, joiden tulisi toimia kokonaisvaltaisesti yhdessä asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi. Sosiaalihuollon on toteutettava ja suunniteltava sosiaalityö yhteistyössä kyseisten toimijoiden kanssa siten, että näiden palvelut ja muut toimet muodostavat asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamiseksi toimivan kokonaisuuden. Sosiaalityön tavoitteena on yhä selvemmin asiakkaan toimintamahdollisuuksien varmistaminen, sosiaalisen kuntoutuksen tukeminen. Tilanteiden ollessa mutkikkaita niiden ratkaisemiseksi on olennaista käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen olisi vastuussa siitä, että käytettävissä on riittävästi asiantuntemusta. Jos henkilön palvelutarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, olisivat nämä tahot velvollisia osallistumaan toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Asiakkuuden aikana sosiaalihuollon työntekijän tulee olla asianosaisten suostumuksella tarpeen mukaan yhteydessä muihin yhteistyötahoihin. Lähtökohtana on, että tarvittava tieto kulkee viranomaisten välillä asiakkaan suostumuksella. Tästä säädetäisiin 2 momentissa. Asiakastietojen luovuttamisesta vastoin asiakkaan suostumusta säädetäisiin luvussa 6. Asiakastietojen kirjaamisesta monialaisessa yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa säädetäisiin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa.

Pykälän 3 momentissa on viittaus sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettuun lakiin, jossa säännellään tarkemmin tietojen antamisesta ilman asiakkaan suostumusta ja asiakastietojen kirjaamisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisilla olisi oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta. Virka-avun tarkoituksena olisi avustaa pyytävää viranomaista sen laillisten virkatehtävien suorittamiseksi, mikäli viranomaisella itsellään ei ole siihen riittäviä keinoja.

Virka-avun tarkoituksena voisi olla myös auttaa pyytävää viranomaista sen tavoitteiden toteuttamisessa ilmenneestä tai odotettavissa olevasta vastarinnasta huolimatta. Tällöin kyse olisi lähinnä tilanteesta, jossa esimerkiksi voi ilmetä akuutin väkivallan uhka. Virka-apupyynnö on yksilöitävä. Yksilöinti merkitsee sitä, että virka-avun kohde on yksilöinnin kautta käytävä selville ja myös sitä, että peruste, jonka vuoksi virka-apua pyydetään, ilmenee virka-apupyynnöstä. Perusteen virka-avun pyytämiseksi voisi arvioida vain sosiaalihuollon viranomaisen. Sosiaalihuollon viranomaisten oikeutta pyytää ja saada virka-apua ei ole säännöksillä siten rajoitettu muutoin kuin edellä mainitulla tarpeellisuuskriteerillä. Virka-avun antajalla, eli virka-apupyynnön kohteella, ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta arvioida virka-apupyynnön tarpeellisuutta. Virka-avusta ja sen antamisesta voitaisiin kieltäytyä ainoastaan tilanteissa, joissa virka-avun pyytäjällä ei ole toimivaltaa pyynnön tekemiseen tai tilanteissa, joissa kyse on selkeästi lainvastaisesta virka-apupyynnöstä. Virka-avun tarpeen arvioisi siten lähtökohtaisesti aina sosiaalihuollon viranomaisen. Mikäli virka-apupyynnö olisi täysin yksilöimätön, voitaisiin virka-avun antamisesta myös kieltäytyä. Sosiaalihuollon virka-apupyynnöjen luonteesta - kiireellinen toimenpide - voi kuitenkin usein johtua, että virka-apupyynnöltä ei voida kaikissa tilanteissa edellyttää kirjallista muotoa ja tarkkaa yksilöintiä. Kiiretapauksissa myös suulliset virka-apupyynnöt täyttäisivät vaadittavat vaatimukset. Edellytyksenä olisi, että virka-apupyynnön tavoite on laillinen sekä, että pyytävällä viranomaisella on toimivalta pyynnön tekemiseen ja että virka-avun tarpeellisuuskriteeri täyttyy. Virka-avun antajan tulisi salassapitovelvollisuuden estämättä ilmaista sosiaalihuollon viranomaiselle ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä virka-aputehtävän suorittamiseksi ja toimeenpanemiseksi. Sosiaalihuollon viranomaisten oikeus luovuttaa virka-aputehtävän suorittamiseksi salassa pidettävästä asiakirjasta tietoja määräytyy julkisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaisesti. Edellytyksenä on, että salassa pidettävien tietojen antaminen on välttämätöntä virka-aputehtävän suorittamiseksi. Julkisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen mukaisesti myös salassa pidettäviä tietoja voitaisiin tarpeellisilta, välttämättömiltä osin luovuttaa sille taholle, jolta virka-apua pyydetään. Salassa pidettäviä tietoja ei voitaisi luovuttaa enemmälti kuin virka-aputehtävän suorittaminen kulloinkin välttämättä vaatii.

5 momentin mukaan sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten oikeudesta saada virka-apua niiden hoitaessa yksittäistä henkilöä koskevia ja valvontaan liittyviä tehtäviään säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa.

**47 §. Omatyöntekijä.** Pykälän mukaan kunnan olisi nimettävä sosiaalihuollon asiakkaalle asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Työntekijä olisi nimettävä, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta ottaen huomioon asiakkaan tuen tarve. Jos asiakkaalla olisi erityislainsäädännön perusteella oikeus saada vastuutyöntekijä, ei erillistä omatyöntekijää tarvitsisi nimetä. Omatyöntekijällä tulisi olla asiakkaan palvelukokonaisuuden

kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin milloin omatyöntekijällä tai ainakin hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä tulisi olla sosiaalityöntekijän kelpoisuus. Sosiaalityöntekijän tulisi osallistua asiakastyöhön, jos asiakkuuden taustalla ovat vaikeat elämänhallinnan ongelmat. Näillä tarkoitettaisiin esityksessä vaikeita mielenterveyden tai päihdeongelmia tai perheväkivaltaa tai muita vastaaventyypisiä ongelmia, jotka merkittävästi alentavat asiakkaan ja hänen lähipiirinsä sosiaalista toimintakykyä. Asiakastyössä tulisi käyttää sosiaalityöntekijää myös silloin, kun palvelut muodostavat vaikeasti yhteensovittettavan kokonaisuuden ja päätöksenteko edellyttää runsaasti harkintaa. Kriteerit koskisivat yhdenvertaisesti kaiken ikäisiä asiakkaita. Tarkoituksena on, että säännöksen avulla tehtävärakenteita voitaisiin muokata annettujen suositusten mukaisesti paremmin asiakkaiden tarpeita ja työntekijöiden osaamista vastaaviksi.

Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä olisi asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 44 §:n toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa laissa säädettyissä tehtävissä. Omatyöntekijän tulisi hoitaa tehtävänsä asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Joillekin asiakkaille omatyöntekijän tärkein tehtävä voisi olla se, että asiakas tietäisi kehen voi olla yhteydessä, jos jotakin sattuu tai asiakas tarvitsee tietoa omista palveluista. Omatyöntekijän tulisi tukea asiakasta tämän omien ja asiakassuunnitelmassa asetettujen tuen tarpeisiin vaikuttavien tavoitteiden saavuttamisessa sekä omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä. Jälkimmäinen edellyttää henkilön fyysisten, psyykkisten ja kognitiivisten voimavarojen tunnistamista, jonka pohjana usein on tuen tarpeen selvittäminen. Omatyöntekijä voisi myös seurata, kuinka palveluilla ja tukitoimilla vaikutetaan ja vastataan asiakkaan tuen tarpeisiin. Omatyöntekijä voisi myös neuvoa ja ohjata asiakasta palvelujen ja tukitoimien hakemiseen liittyvissä asioissa. Asiakkaan tarpeista riippuen omatyöntekijälle voitaisiin sopia myös muita tehtäviä. Omatyöntekijän tehtävät olisivat osin samankaltaisia kuin toimiva terveyskeskus-hankkeessa kehitetyn asiakasvastaavan toimenkuva, jossa korostuu asiakkaan omahoidon vahvistaminen, asiakkaan tilan seuranta ja hoidon toteutus.

Vastaavasti kuin lastensuojelulain 29 §:ssä säädettäisiin ehdotetun pykälän 5 momentissa lapsen oikeudesta tavata omatyöntekijää riittävän usein henkilökohtaisesti.

**48 §. Läheisverkoston kartoittaminen.** Pykälässä säädettäisiin asiakkaan läheisverkoston kartoittamisesta. Läheisverkostolla tarkoitettaisiin asiakkaan omaisia ja läheisiä, henkilöitä, jotka asiakas itse kokee itselleen läheisiksi. Näitä voisivat olla myös ystävät taikka järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijat, joilla on tärkeä rooli asiakkaan elämässä. Verkoston kartoittaminen on olennainen osa perussosiaalityötä. Säännöksen ottamisella lakiin tehtäisiin näkyväksi läheisten antama tuki ja muistutettaisiin omaisten ja läheisten oikeudesta saada tarvittaessa tukea ja apua. Tyypillisiä tilanteita, joissa läheisverkoston tuella on käytännössä suuri merkitys, ovat esimerkiksi päihdeongelman tai mielenterveyskuntoutujan kotiutuminen laitoshoidosta.

Säännös ei velvoittaisi omaisia taikka muita läheisiä osallistumaan asiakkaan auttamiseen ja tukemiseen, eikä säännös oikeuttaisi kartoittamaan läheisten osallistumista

ilman asiakkaan suostumusta lukuun ottamatta kahta poikkeusta: tieto olisi tarpeen lapsen edun vuoksi tai tieto olisi välttämätön palvelutarpeen selvittämiseksi, kun henkilö olisi ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään ja turvallisuudestaan.

Voimassa olevassa lainsäädännössä omaisten osallistumisesta asiakkaan tukemiseen säädetään lastensuojelulaissa sekä omaishoidontuesta annetussa laissa. Lastensuojelussa velvoite läheisverkoston kartoittamiseen koskee tilanteita, joissa joudutaan harkitsemaan lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle. Omaishoidon tuesta annetussa laissa kunta on velvoitettu järjestämään tarvittavaa tukea sopimuksen tehneille omaishoitajille. Omaishoitoa koskevan lainsäädännön uudistaminen on parhaillaan vireillä.

**49 §.** *Asiakkaan hoidossa olevan henkilön tilanteen selvittäminen.* Pykälän 1 momentti vastaa osittain voimassa olevan lastensuojelulain 10 §:n 1 momenttia. Kun aikuiselle annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon avo- tai laitoshuollon palveluja, erityisesti päihdehuolto- ja mielenterveyspalveluja, on selvittävä ja turvattava myös hänen hoidossaan ja kasvatettavanaan olevan lapsen hoidon ja tuen tarve. Samoin on tehtävä silloin kun hoidosta vastaava henkilö aloittaa tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen suorittamisen. Vanhemman tai muun huoltajan vankeusrangaistuksen aikana lapsen oikeus turvalliseen lapsuuteen tulee varmistaa tarvittaessa rikosseuraamusalan sosiaalityön ja kunnallisen sosiaalitoimen yhteistyönä.

Säännöstä täsmennettäisiin siltä osin, että selvitysvelvollisuus koskisi myös tilanteita, joissa hoidosta vastaava henkilö ei ole vielä päässyt tarvitsemaansa hoitoon, mutta hoidon tarve on ilmeinen ja estää henkilön hoitovastuun toteuttamisen. Ehdotuksen mukaan säännös koskisi myös tilanteita, joissa hoidettava olisi aikuinen. Koska tilanteet muistuttavat toisiaan hoidettavan iästä riippumatta, ehdotetaan säännöstä yhdenmukaistettavaksi. Säännöksessä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa omaishoitajan hoidettava olisi jäämässä ilman hoitoa. Säännöksen toteuttaminen vastaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaista menettelyä kiireellisissä tilanteissa, joissa välttämätön hoito ja huolenpito on turvattava.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan riittävän hoidon ja tuen saaminen olisi tarvittaessa varmistettava tapaamalla lasta tai muuta hoidettavaa henkilöä. Käytännössä voimassa olevan lastensuojelulain säännöksen toteuttamista on haitannut se, että säännöksen toteuttamisesta vastuussa olevalle taholle on ollut epäselvää, miten tilanteissa pitäisi toimia. Säännöksen konkretisoimiseksi ehdotetaan, että säädettäisiin velvoite hoidettavan tapaamisesta, jos tilanteessa muutoin olisi vaikea päätellä, onko hoidettavan tilanne kunnossa. Lähtökohtaisesti se henkilö, jolla olisi tieto esimerkiksi henkilön vapausrangaistuksen alkamisesta, olisi velvollinen selvittämään, mikä tilanne on. Säännöksen tarkoituksena ei ole, että kaikissa tapauksissa tulisi olla yhteydessä sosiaalihuoltoon, vaan tässäkin tapauksessa tulisi noudattaa ehdotetun lain 53 §:ää. Lastensuojeluilmoitus tulisi tehdä vain, jos tilanne edellyttäisi lastensuojelutarpeen selvittämistä ja silloinkin tulisi ensisijaisesti tehdä pyyntö lastensuojelutarpeen arvioimiseksi siten kuin lastensuojelulain 25 a §:ssä säädetään.

**50 §. Asiakassuunnitelma.** Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään sosiaalihoiltoa toteutettaessa asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä laadittavasta palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta. Suunnitelma on laadittava, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Edellä 42 §:ssä esitetyistä syistä johtuen varsinaisen asiakassuunnitelman tekeminen rajattaisiin käytettäväksi niissä tilanteissa, joissa se edesauttaisi sosiaalihuollon järjestämistä asiakkaan tuen tarpeen mukaisesti siten kuin ehdotetun lain 44 §:ssä säädettäisiin. Suunnitelma tulisi laatia, jos se olisi välttämätöntä asiakkaan terveyden, kehityksen tai välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Suunnitelma voitaisiin laatia myös, jos se edesauttaisi tavoitteiden saavuttamista määrääjässä tai laadukkaan pitkäaikaisen tuen järjestämistä. Suunnitelma laadittaisiin palvelutarpeen arvioinnin pohjalta eli käytännössä suunnitelman laatiminen vastaisi nykymuotoista suunnitelman tarkistamista. Omatyöntekijä laatisi suunnitelman pääsääntöisesti yhdessä asiakkaan kanssa. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Ehdotetun säännöksen ja 42 §:n tarkoituksena on korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen keskeisyyttä sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Tarvittaessa asiakkaan ohella tai sijasta tuen tarpeen selvittämiseen osallistuisivat asiakkaan omaiset, muut läheiset ja lailliset edustajat. Esimerkiksi lapsiasiakkaan osalta selvittämiseen osallistuisivat lapsen huoltajat ja vanhusasiakkaiden osalta usein omaiset, muut läheiset tai edunvalvoja.

Asiakassuunnitelma tulisi tehdä palvelutarpeen selvityksen pohjalta. Suunnitelmasa voitaisiin tarkentaa ja päivittää tehtyä arviointia. Yksityiskohtaisemmin suunnitelmaan sisällytettävistä asioista säädettäisiin 2 momentissa. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua sosiaalihuollon ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen suunnitteluun. Tuen tarpeen selvittäminen ja suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida asiakkaan ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävät palvelut ja muut tukitoimet. Tuen tarpeen selvittämisen ja suunnitelman laadinnan tulisi olla prosessi, jossa asianomaiset sosiaalityöntekijän tai muun sosiaalihuollon ammattilaisen avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvittävät keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi.

Momentin 1 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin sekä asiakkaan, ja tarvittaessa hänen edustajansa, esille tuoma tuen tarve että tuen tarvetta selvittäneen ja suunnitelmaa laativan sosiaalihuollon ammattihenkilön tai ammattihenkilöiden, tekemä tuen tarpeen arvio. Kun suunnitelmaa laaditaan yhteisymmärryksessä asiakkaan ja ammattihenkilön kesken, tarve tulisi kyetä määrittelemään asiakkaan ja ammattihenkilön yhteisenä käsityksenä niistä tekijöistä, joita silmällä pitäen suunnitelmaa laaditaan.

Momentin 2 kohdan mukaan suunnitelmaan tulisi kirjata arvio niistä sosiaalipalveluista ja muista tukitoimista, joilla asiakkaan tuen tarpeisiin voitaisiin vastata. Tämä tarkoittaisi palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä yhdessä asiakkaan ja tarvittaessa muiden säännöksessä tarkoitettujen henkilöjen kanssa määriteltyjä palveluja ja tuki-

toimia asiakkaan tilanteeseen parhaiten vaikuttamiseksi. Samassa yhteydessä tulisi kirjata mahdolliset muut toimet, kuten esimerkiksi henkilön itsensä toteutettavaksi tarkoitetut hänen voimavarojaan ylläpitävät ja vahvistavat toimet. Momentin 3 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin tiedot siitä, kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai vastuutyöntekijä tulevat tapaamaan. Kirjaus tulisi tehdä, koska omatyöntekijän työ on osa asiakkaan saamaa palvelua. Lapsia koskisi lisäksi 59 §:n 5 momentin erityissäännös, jolla pyritään turvaamaan lapsen oikeus tavata omatyöntekijää riittävän usein henkilökohtaisesti.

Momentin 4 kohdan mukaan suunnitelmaan olisi aina kirjattava sekä asiakkaan että omatyöntekijän arvio asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista. Tarkoituksena olisi, että suunnitelmaa laadittaisiin asiakasta kunnioittaen, hänen voimavarojaan ja vahvuuksiaan tarkoituksenmukaisesti tukien.

Momentin 5 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin asiakkaan ja ammattihenkilön yhdessä asettamat tavoitteet, joihin suunnitelmaan kirjatulla toimilla pyritään vaikuttamaan. Palvelusuunnitelman tarkoituksena on osaltaan edistää suunnitelmallista työskentelyä, jonka vaikuttavuutta suhteessa asiakkaan ja hänen perheensä tuen tarpeisiin voidaan arvioida. Momentin 6 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin asiakkuuden arvioitu kesto. Etenkin asiakkuuden alkuvaiheessa keston määrittely on usein vaikeaa, mutta tavoitteena on, että suunnitelmallisen otteen kautta asiakkuuksien kestoja voitaisiin lyhentää nykyisestä tarpeenmukaisilla oikea-aikaisilla palveluilla. Suunnitelmaan tulisi momentin 7 kohdan mukaan kirjata myös asiakkaan tarpeisiin vastaamiseen osallistuvat yhteistyötahot, heidän yhteystietonsa ja toimensa suunnitelman toteuttamisessa sekä 8 kohdan mukaan suunnitelman toteutumisen seuranta ja tarpeiden uudelleenarviointia koskevat tiedot.

Kunnan velvollisuudesta järjestää välttämättömän huolenpidon, terveyden ja kehityksen turvaavat palvelut säädettäisiin 13-14 §:ssä. Jos asiakas olisi lapsi tai muutoin erityisen tuen tarpeessa, tulisi omatyöntekijän, vastuutyöntekijän tai vastuusosiaalityöntekijän kirjata suunnitelmaan arvio sosiaalihuollon palvelujen välttämättömyydestä. Tältä osin ehdotetun pykälän 3 momentti vastaisi lastensuojelulain 36 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kunnan on järjestettävä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät palvelut ja vastuusosiaalityöntekijä kirjaa arvion välttämättömistä palveluista. Jos lapsen päivähoitoa varten tarvittaisiin arvio päivähoidon tarpeesta sosiaalisin perustein, voitaisiin suunnitelmaan kirjata myös arvio päivähoidon tarpeesta. Päivähoidon myöntäminen edellyttäisi kuitenkin päivähoidossa tehtyä päätöstä. Myös sosiaalihuollon palveluista tulisi tehdä erillinen päätös. Tästä säädettäisiin ehdotetun lain 51–52 §:ssä.

Suunnitelma tulisi tarkistaa ehdotetun 4 momentin mukaan tarvittaessa eli silloin kun asiakkaan tuen tarpeissa tapahtuisi olennaisia muutoksia. Jos sosiaalihuollon asiakkuus kestää pidemmän aikaa, asiakassuunnitelmaa on tarvittaessa tarkistettava ja täydennettävä.

Palvelusuunnitelma ja siihen kirjatut toimet tulisi yhteen sovittaa mahdollisuuksien mukaan muiden hallinnonalojen suunnitelmien ja toimien kanssa. Eri hallinnonalojen yhteisen suunnitelman kirjaamisesta säädettäisiin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa. Jo nykyistä suunnittelua ohjaavan sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n perusteluissa on todettu, että monenlaista asiantuntemusta tarvitsevan ”asiakkaan kanssa tulisi keskustella siitä, miten hän itse haluaisi asioitaan hoidettavan. Yhteistyösuunnitelma edellyttää usein myös useamman asiantuntijan mukanaoloa, jolloin asiantuntijaryhmään voi kuulua muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimintayksiköiden sekä työ- ja elinkeino- ja opetusviranomaisten henkilöstöä. Suunnitelmien tekeminen yhdessä eri asiantuntijoista koostuvassa ryhmässä säästäisi pitkällä tähtäyksellä aikaa ja kustannuksia. Yhteistyön ja vuorovaikutuksen avulla asiakkaalle ja henkilöstölle muodostuu eheämpi kuva asiakkaan kokonaistilanteesta ja siitä, mitkä vaihtoehdot parhaiten palvelisivat asiakkaan etua. Asiakkaan itsemääräämisoikeudella ja osallistumisella sekä moniammatillisella yhteistyöllä edesautetaan myös resurssien oikeaa kohdentamista. Tavoitteena on, että asiakas saisi monipuolisen parhaiten itselleen soveltuvan palvelukokonaisuuden useiden rinnakkaisten, erillisten palvelujen sijasta.” Tämän tulee olla vahvana tavoitteena myös jatkossa.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa todettaisiin, että asiakkaan tukena toimiville omaisille ja läheisille tulisi tarpeen mukaan laatia oma suunnitelma. Säännös olisi tärkeä lisäys sillä käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa omaisen tietoja ja tuen tarvetta on kirjattu hoidettavan asiakkaan asiakassuunnitelmaan.

**51 §.** *Sosiaalihuolto* koskeva päätöksenteko ja toimeenpano. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä on yleissäännös päätöksenteosta. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon tulee perustua päätökseen. Hallintoasian käsittelystä säädetään yksityiskohtaisemmin hallintolaissa. Lain 5 lukuun sisältyy asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset, 6 lukuun asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen ja 7 lukuun asian ratkaiseminen. Hallintolaki tulee sosiaalihuollossa asiaa käsiteltäessä ja ratkaistaessa sovellettavaksi siltä osin kuin sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole siitä poikkeavia säännöksiä.

Sosiaalipalvelua tai muuta tukitoimea koskevaa päätöstä edellyttävä hakemus voidaan esittää joko sosiaalihuollon viranomaiseen yhteyttä otettaessa, jonka jälkeen käynnistetään tarvittavassa laajuudessa palveluntarpeen arvioiminen ja sen kirjaaminen, tai yhteydenoton ja palvelutarpeen arvioimisen jälkeen, jolloin tuen tarpeessa olevalla henkilöllä on jo käytettävissä yhdessä sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa tehty arvio siitä, minkälaisia sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia hän tarvitsee. Palvelujen ja tukitoimien hakeminen voi myös käynnistyä prosessin aikana.

Hallintolain 19 §:n nojalla sosiaalihuollon asiakas voi panna vireille etuutta, palvelua tai tukitoimea koskevan hakemuksensa kirjallisesti tai viranomaisen luvalla suullisesti. Mikäli suullisen vireillepanoon suostutaan, on viranomaisen kirjattava tarkasti kaikki asiakkaan vaatimukset häntä koskeviin asiakirjoihin. Ellei suulliseen vireillepanoon suostuta, on asiakasta hallintolain 8 §:n mukaisesti neuvottava siitä, miten kir-



jallinen hakemus tehdään. Asian tullessa viranomaisessa vireille syntyy etuudesta tai palvelusta päättävälle viranomaiselle velvollisuus käsitellä hakemus ja antaa hakemusta koskeva perusteltu päätös. Asiakkaiden tekemien kantelujen perusteella sosiaalihuollossa esiintyy ongelmia sekä päätösten tekemisessä, niiden perustelemisessa että toimeenpanossa.

Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätökseen johtavan toiminnan välillä ei aina ole asiakkaan näkökulmasta selkeä. Esimerkiksi asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman ja nyt 62 §:ssä ehdotettavan asiakassuunnitelman tekemistä voidaan pitää hallintolain mukaisena hallintoasiana. Luonteeltaan suunnitelman tekeminen on kuitenkin pikemminkin tosiasiallista hallintotoimintaa, sillä suunnitelmaa ei sellaisenaan voida pitää valituskelpoisena päätöksenä.

Päätöksenteon turvaamiseksi lakiehdotukseen ehdotetaan otettavaksi erillinen päätöksentekoa koskeva säännös. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia koskevasta hakemuksesta olisi tehtävä päätös. Päätöksen tulisi asiakkaan oikeusturva huomioon ottaen olla kirjallinen ja siihen tulisi liittää muutoksenhakuohjaus tai ilmoitus valituskiellosta. Kiireellisissä tapauksissa päätös olisi tehtävä viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Päätöksenteon aikaraja olisi siten riippuvainen yksittäisestä tilanteesta. Toisissa tilanteista henkilön välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen saattaisi edellyttää välitöntä päätöksentekoa. Tällaisia tilanteita voi esiintyä esimerkiksi lastensuojelu- tai lähisuhde- ja perheväkivaltatilanteissa. Myös iäkkään henkilön tilanteessa saattaa tapahtua muutoksia, jotka edellyttävät välitöntä reagointia. Toisissa tilanteissa päätöksenteko voi odottaa seuraavaan päivään. Kiireellisissä tilanteissa päätös tulisi tehdä aina käytävissä olevien tietojen perusteella. Välitön päätös voitaisiin tehdä heti tai tuen tarpeen selvittämisen vasta käynnistyessä ja kattavampi selvitys ja asiakassuunnitelma laatia tämän jälkeen. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa päätös olisi toimeenpantava kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aika voisi olla tätä pidempi, jos asian käsittely vaatii pidempää aikaa tai asian käsittelylle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste. Erityinen peruste voisi olla esimerkiksi se, että asiakas tarvitsee palvelua vasta tietyn ajanjakson jälkeen.

Päätös olisi kuitenkin aina toimeenpantava kolmessa kuukaudessa asian vireille tulosta. Säännöksen muotoilu jättäisi kunnille riittävästi harkinnanvaraa erilaisten tapausten varalle ja turvaisi samalla asiakkaiden etua. Jos palvelua ei olisi mahdollista saada säädetyssä kohtuullisessa ajassa, olisi asiakkaalle annettava kielteinen päätös, josta olisi mahdollisuus valittaa.

Päätöksen tekoa ja sen toimeenpanoa koskevista tarkentavista määräajoista säädetään nykyisin useassa sosiaalihuollon erityislaissa. Tilanteiden erityislaatuisuuden vuoksi erityissääntely olisi edelleen perusteltua säilyttää muun muassa lastensuojelulaissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa.

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu (hallintolaki 44 §). Päätöksessä on ilmoi-

tettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut seikat (hallintolaki 45 §). Päätöksen perustelut voidaan jättää pykälässä erikseen säädetyissä tilanteissa esittämättä. Tällaisia ovat muun muassa päätöksen välitön antaminen tärkeän yleisen tai yksityisen edun perusteella, hyväksyntä sellaisessa vaatimuksessa, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta, taikka perustelemisen ollessa muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Päätöksen perusteluvelvollisuus on asiakkaan ja mahdollisten muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta kuitenkin keskeinen elementti, etenkin sovellettaessa ilmaisultaan väljiä oikeusohjeita. Tällöin päätöksen perustelu tarjoaa lähes ainoan mahdollisuuden arvioida ratkaisua jälkikäteen. Jos esitettyihin vaatimuksiin ei suostuta tai suostutaan vain osittain, on päätös erityisesti näiltä kielteisiltä osin perusteltava mahdollisimman hyvin.

**52 §. Hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset.** Säännös on asiallisesti uusi, eikä se sisältynyt sosiaalihuoltolakityöryhmän raportissa olevaan esitykseen. Eri hallinnonalojen palveluja tarvitsevien haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden edun turvaamiseen liittyvät vaikeudet ovat nousseet esille usean eri asiakasryhmän kohdalla. Lastensuojelun selvitysryhmä esitti huolensa ennaltaehkäisevien palvelujen toteutumisesta ja vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä on pohdittu kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelman asemaa suhteessa nykylainsäädäntöön. Myös mielenterveyskuntoutujien mahdollisuudet saada asiakkaan edun mukaisesti usean eri sektorin palveluja on nähty ongelmallisena. Voimassa olevassa lainsäädännössä ongelma on pyritty ratkaisemaan eri tavoin erityislainsäädäntöjen sisällä. Asiakkaan asemaa on pyritty vahvistamaan joko vahvistamalla suunnitelmien ohjaavaa (vanhustenhuolto, vammaispalvelut) tai sitovaa (lastensuojelu) vaikutusta taikka sisällyttämällä useita eri palveluja samaan päätökseen (kehitysvammahuolto).

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaista suunnitelmaa ja velvollisuutta päätöksen tekemiseen on käsitelty edellä 25 ja 34 §:n kohdalla. Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin nojalla vammaiselle henkilölle on laadittava ilman aiheutonta viivytystä palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelman merkitystä vammaispalveluja järjestettäessä vahvistettiin vuonna 2009 toteutetulla lainmuutoksella (981/2008). Lainmuutoksen esitöiden mukaan tarkoitus on, että palvelusuunnitelmasta käy riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa (HE 166/2008 vp).

Palvelusuunnitelman merkitystä on korostettu vammaispalvelulain 8 d §:ssä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään vammaispalvelulain uudistamiseksi (StVM 32/2002 vp), että vammaispalvelulain 3 a §:n mukainen palvelusuunnitelma on keskeisen tärkeä asiakirja henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa.

Hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on nojaututtu sanotun lainmuutoksen esitöiden vaatimukseen. Palvelusuunnitelmasta poikkeaminen päätöksenteossa on perusteltava. (Helsingin HAO 23.6.2010 nro 10/0693/6) Myöskään apulaisoikeusasiamiehen mukaan palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa vaikeavammaista henkilöä koskevassa päätöksenteossa. (eoak 21.10.2010 dnro 2855/4/10)

Kehitysvammaisten erityishuoltoa järjestetään kehitysvammalain nojalla. Erityishuoltoon kuuluvista palveluksista on säädetty kehitysvammalain 2 §:ssä. Niihin kuuluu muun muassa tutkimus, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuskokeet, ohjaus, kuntoutus ja toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, apuneuvojen ja välineiden järjestäminen, yksilöllinen hoito ja muu huolenpito sekä muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta. Lain edellytysten täytyessä kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus tarpeidensa mukaiseen erityishuoltoon, ei kuitenkaan yksittäisiin pykälässä lueteltuihin, tietyllä tavalla tai tietyssä paikassa järjestettyihin palveluihin.

Aloite erityishuoltoon pyrkimisestä tehdään erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 34 §:n nojalla erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Johtoryhmän kokoonpanossa on edustettuna lääketieteellinen, sosiaalihuollollinen ja kasvatustieteellinen asiantuntemus. Erityishuolto-ohjelma sisältää suunnitelman kehitysvammalain nojalla annettavan erityishuollon toteuttamistavasta. Erityishuolto-ohjelmaan tulee kirjata kaikki ne palvelut, joita henkilölle myönnetään kehitysvammalain nojalla riippumatta siitä milloin, missä ja kuka palvelut todellisuudessa järjestää (erityishuoltopiiri, sosiaalihuollosta vastaava toimielin). Ohjelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa ja se on tarpeen mukaan tarkistettava. Erityishuolto-ohjelmalla päätetään toteuttamistapoineen niistä yksilöllisistä palveluista ja tukitoimista, jotka henkilö saa erityishuoltona. Erityishuolto on kokonaisuus, ei erillisiä yksittäisiä palveluja, minkä vuoksi erityishuolto-ohjelmalla erityishuollon palvelut yhteen kokoavana päätöksenä on erityinen merkitys. Yksittäisistä erityishuollon palveluista ei tehdä erillisiä päätöksiä.

Erityishuolto-ohjelman tarkoituksenmukaisuutta tai hyväksymistä sekä erityishuollon antamista tai lopettamista koskien ensimmäisenä oikaisu-/valitusviranomaisena toimii aluehallintovirasto (36, 81 §). Oikaisua koskevasta päätöksestä ei voi valittaa. Muutoksenhaku (81 §) sen sijaan on mahdollista edelleen hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnan määräämän sosiaalihuollon viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, olisi tehtävä asiakkaalle päätökset niistä sosiaalihuollon palveluista, joilla yhdessä turvataan asiakkaan välttämätön huolenpito, toimeentulo sekä terveys- ja kehitys, jos menettely olisi asiakkaan edun mukainen. Jos tilanne olisi kiireellinen ja menettelyn käyttäminen oleellisesti hidastaisi päätösten tekemistä, ei pykälän mukaista menettelyä tulisi soveltaa. Menettely olisi tarkoitettu suunnitelmalliseen työskentelyyn lapsille sekä muille erityisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille, joille palvelujen yhteensopivuudella on heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta korostunut merkitys. Asiakkaita, jotka täyttäisivät nämä edellytykset, olisivat esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat, sekä lapset, joiden terveys tai kehitys on vaarassa siten kuin 14 pykälässä on tarkoitettu. Esimerkiksi henkilöllä, joka saa palvelunsa kehitysvammalainsäädännön, kautta ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta menettelyn käyttämiseen, kun sen sijaan henkilö, joka ei todetun diagnoosin perusteella olisi erityislainsäädännön piirissä, olisi siihen oikeutettu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kunnan määräämä sosiaalityöntekijä tekisi päätöksen koskien sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa. Asiakkaiden oikeusturvan toteutumista parantaisi se, että päätöksentekijä olisi eri henkilö kuin asiakassuunnitelman laatinut henkilö. Samalla päätöksentekoprosessissa varmistuisi riittävän asiantuntemuksen käyttäminen. Ennen päätösten tekemistä asiakkaalle pitäisi tehdä palvelujen toteuttamisen kannalta välttämätön terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelma ja se olisi otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. Säännöksellä täsmennettäisiin hoitosuunnitelman käyttöä. Terveystieteiden lain (1326/2010) 24 §:n mukaan potilaan hoidon ja kuntoutuksen toteutukselle on tarvittaessa laadittava hoito- ja kuntoutussuunnitelma. Lain 8 §:n mukaan kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jollei siitä muutoin erikseen sovita. Lain 29 §:n mukaan kunta vastaa myös potilaan lääkinällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Myös opetustoimen ja työhallinnon palvelut saattavat liittyä olennaisesti asiakkaan palvelukokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan myös näitä koskevat yksilökohtaiset suunnitelmat olisi tehtävä ennen päätösten tekemistä. Säännöksen tarkoituksen mukaisesti päätökset tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä tekemään samanaikaisesti tai lyhyen aikavälin sisällä.

Koska toimeentulotukipäätökset saattavat olla toistuvia, eikä niitä tehdä pitkiksi ajoiksi kerrallaan, säädettäisiin pykälän 4 momentissa, että toimeentulotukea koskevat päätökset voisi tehdä toimeentulotuesta vastaava viranhaltija ottaen huomioon asiakassuunnitelmaan merkityn arvion tuen tarpeesta.

## 6 luku **Palvelujen laadun varmistaminen**

**53 §. Omavalvonta.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi omavalvonnasta. Omavalvonta on koko työyhteisön toteuttamaa jatkuvaa toiminnan laadun varmistamista ja kehittämistä. Yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta on viime vuosina vahvistettu niitä koskevissa säädöksissä, viimeksi yksityisiä sosiaalipalveluja koskevassa lakiuudistuksessa.

Ehdotetun pykälän mukaan kunnan sosiaalihuollon toimintayksiköiden tai muiden toimintakokonaisuuksista vastaavien tahojen olisi laadittava toiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma. Suunnitelman tarkoituksena olisi osaltaan tukea sosiaalihuollon henkilöstöä laadukkaiden, turvallisten ja asianmukaisten palvelujen toteuttamisessa, edistää toiminnan kehittymistä, mahdollistaa epäkohtiin puuttuminen aiemmin ja ehkäistä jälkikäteen oikeusturvan tarvetta. Omavalvonnan tulisi siten olla osa koko henkilökunnan jokapäiväistä toimintaa.

Omavalvontasuunnitelma tulisi ehdotuksen mukaan pitää julkisesti nähtävillä ja sen toteutumista seurata säännöllisesti. Suunnitelman pitäminen julkisesti nähtävänä edistäisi edellä mainittujen tahojen mahdollisuutta pitää silmällä omavalvonnan toteutumista. Sekä toimintayksilön henkilökunnalla että asiakkailla tulisi olla mahdollisuus kertoa käsityksensä yksikön toiminnasta ja mahdollisista epäkohdista. Palautteen tarkoituksena olisi vaikuttaa toiminnan kehittämiseen. Omavalvontasuunnitelma toimii apuna myös viranomaisvalvonnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta voitaisiin säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen osalta Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja laatimisesta.

**54 §. Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus.** Pykälässä säädettäisiin henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, jotta asiakastyön epäkohdat ja niiden uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ruotsissa vastaavankaltainen ilmoitusvelvollisuus sisältyy sosiaalipalvelulakiin (Socialtjänstlag (2001:453) 14 luku niin sanottu Lex Sarah) ja terveydenhuoltohenkilöstöä koskevaan ammattitoiminnasta terveyden- ja sairaanhoidon alueella annettuun lakiin (Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 6 luku 14 §, niin sanottu Lex Maria). Ruotsin sosiaalipalvelulain säännös koski aiemmin vain iäkkäiden ja vammaisten palveluja ja vaati ilmoittamaan vakavista hoitopuutteista. Vuoden 2010 alusta sääntelyä uudistettiin koskemaan kaikkia sosiaalipalveluja ja asiakasryhmiä. Ilmoitus tulee tehdä, vaikka hoidon laatuongelmaa ei voitaisi pitää vakavana, jos hoito ei ole asiakkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Kyse olisi eräänlaisista ennakolliseen valvontaan painottuvista toimista. Tarkoituksena olisi turvata erityisesti heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon

ja huolenpidon toteutumista ja edistää heidän hyvinvointiaan. Säännös koskisi sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.

Pykälän 1 momentissa painotettaisiin sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutta toimia siten, että sosiaalipalvelut ja muut sosiaalihuollon tukitoimet toteutetaan laadukkaasti. Jos henkilökuntaan kuuluva havaitsisi tai saisi muulla tavoin tietoonsa epäkohdan asiakastyössä, hänen tulisi 2 momentin mukaan ilmoittaa asiasta viipymättä sosiaalihuollon toimintayksikön toiminnasta vastaavalle henkilölle. Tämän tulisi ilmoittaa asiasta kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoituksen tekemisestä salassapitosäännösten estämättä säädettäisiin 3 momentissa.

Epäkohdalla tarkoitettaisiin esimerkiksi asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan kaltoin kohtelua ja toimintakulttuuriin sisältyviä asiakkaalle vahingollisia toimia. Myös epäkohdan uhasta, joka olisi ilmeinen, tulisi ilmoittaa. Kaltoin kohtelulla tarkoitetaan fyysistä, psyykkistä tai kemiallista eli lääkkeillä aiheutettua kaltoin kohtelua. Toimintakulttuuriin sisältyvistä ongelmista sen sijaan voi olla kyse esimerkiksi yksilön perusoikeuksien tosiasiallisesta rajoittamisesta vakiintuneita hoitokäytäntöjä suoritettaessa. Epäkohtien liittyessä toimintayksikön kulttuuriin, eikä ollessa suoranaisesti asiakkaalle vahingollisia, niihin pitäisi vaikuttaa ensisijassa omavalvonnan kautta.

Sääntelyn tarkoituksena olisi turvata lainsäädännön antamalla tuella se, että sosiaalihuollon henkilöstö kertoisi havaitsemistaan tai muuten tietoon saamistaan epäkohdista ja niiden uhista. Nykyisin henkilöstö saattaa jättää ilmoittamatta epäkohdista pelätessään oman asemansa puolesta. Myös työsopimukseen on saatettu sisällyttää ehto, joka kieltää asian julkittomisen. Vanhuspalvelulain valmistelun yhteydessä on esitetty epäilyjä siitä, ettei henkilökunta jatkossakaan uskaltaisi kertoa havaitsemistaan epäkohdista.

Työntekijöiden oikeussuoja ei saisi vaarantua ilmoituksen vuoksi, vaikka ilmoituksen tekemisen tulisikin aina ensisijassa perustua asiakkaan huolenpitoon liittyviin tarpeisiin. Sen vuoksi 4 momentin mukaan kunnan tai sen yksityisen palveluntuottajan, jolta kunta ostaa palveluja, tulisi tiedottaa henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Menettelyn tarkoituksena olisi sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttö ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä. Toimintayksikön omavalvontasuunnitelmassa tulisi selventää, millä tavalla henkilöstöä on ohjeistettu ilmoitusvelvollisuuden käytössä. Säännöksessä myös korostettaisiin kieltoa kohdistaa ilmoituksen tehneeseen henkilöön kielteisiä seuraamuksia.

Pykälässä tarkemmin määritellyllä tavalla ilmoitusvelvollisuus koskisi soveltuvin osin myös yksityisiä palveluntuottajia.

**55 §. Toimenpiteet ilmoituksen johdosta.** Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena olisi, että asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa ilmenevät epäkohdat korjataan ja mahdollisiin ilmeisen epäkohdan uhkiin reagoidaan ajoissa, sekä tarvittaessa saatetaan nämä valvontaviranomaisten tutkittavaksi. Siten ilmoituksen vastaanottaneen sosiaali-

huollon johtavan viranhaltijan tulisi ilmoituksen saatuaan ohjeistaa ja neuvoa palvelujen tuottajaa, ensisijassa toimintayksikön toiminnasta vastaavaa henkilöä, toimijan velvollisuuksista ja siitä, kuinka tilanteessa tulisi toimia, käynnistää toimet epäkohdan tai sen ilmeisen uhan poistamiseksi. Samalla tulisi selvittää, mihin toimiin epäkohta tai epäkohdan uhka mahdollisesti edellyttää ryhdyttävän. Palvelujen tuottajan tulisi viivytyksettä toimia epäkohdan korjaamiseksi taikka epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi.

Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisten, aluehallintoviraston ja Valviran työnjakonsa mukaisesti, käytössä olevista keinoista ilmoituksessa tarkoitettuun epäkohtaan reagoidessaan. Valvontaviranomaisten toimintaa ohjaisivat yleiset valvontaa koskevat sosiaalihuoltolain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain säännökset. Valvova viranomainen voisi siten antaa ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai epäkohdan uhan poistamiseksi. Se voisi velvoittaa palvelujen tuottajan myös poistamaan epäkohdan yleislainsäädännön nojalla sen käytössä olevia toimia hyödyntäen.

## 7 luku **Muistutus ja kantelu**

**56 §. Muistutus.** Muistutuksesta säädetään nykyisin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:ssä. Lausuntopalautteen perusteella muistutusta koskeva säännös tunnetaan huonosti. Ehdotuksen mukaan säännös siirrettäisiin sosiaalihuoltolakiin ja sitä muutettaisiin asiakkaan informointia sekä muistutuksen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta.

Ehdotetussa 1 momentissa täsmennettäisiin nykyistä muistutuksen kohdentumisalaa. Uuden sanamuodon mukaan asiakas voisi tehdä muistutuksen ollessaan tyytymätön niin sosiaalihuollossa saamaansa kohteluun kuin muuhun sosiaalihuoltonsa laatuun liittyvään seikkaan. Nykyisin pykälässä säädetään ainoastaan kohtelusta, mutta muistutuksia on katsottu voitavan tehdä myös esimerkiksi silloin, kun asiakas on tyytymätön saamansa palvelun laatuun. Täsmennys vastaisi nykytilaa ja olisi yhdenmukainen potilaslain vastaavan sääntelyn kanssa. Lausuntopalautteen perusteella pykälän sanamuotoa täsmennettäisiin siten, ettei asiakas voisi erehdyksessä luulla muistutuksen korvaavan päätöksestä tehtävää muutoksenhakua.

Muistutusmenettelyn käytön vahvistamiseksi momentissa säädettäisiin toimintayksikön velvollisuudessa tiedottaa asiakkaille muistutusoikeudesta ja tehdä sen käyttö mahdollisimman helpoksi. Tiedottamisen tarkoituksena on vahvistaa asiakkaiden tietoisuutta oikeudesta muistutuksen tekemiseen ja selkeyttää asiakkaille muistutusmenettelyyn liittyviä käytäntöjä. Asiakkaille olisi kerrottava muun muassa kuinka muistutus tehdään, kenelle se toimitetaan, kuinka muistutukseen vastataan, mitkä sen vaikutukset ovat sekä kuinka toimintayksikkö hyödyntää muistutuksista saatua palautetta. Tiedotuksen yhteydessä voitaisiin korostaa myös muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona reagoida koettuihin epäkohtiin ja kertoa asiakkaille mahdollisuudesta kannella valvontaviranomaisille. Muistutuksen vaivattomuutta voitaisiin edistää esimerkiksi pi-

tämällä toimintayksikössä ja sen internet-sivuilla saatavilla muistutuksen tekemistä varten selkeitä yhteystietoja ja ohjeita tai muistutuksen tekemiseen tarkoitettuja erillisiä lomakkeita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muistutuksen käsittelystä. Toimintayksikössä tulisi asianmukaisesti käsitellä jokainen sille tehty muistutus. Tilanteessa, jossa muistutus olisi tehty viranhaltijalle, vastuu käsittelystä olisi hänellä.

Toimintayksiköiden käytännöt muistutusten käsittelyssä vaihtelevat. Kaikissa toimintayksiköissä ei esimerkiksi kirjata muistutuksia järjestelmällisesti, ja niistä ei aina ole organisaatiossa järjestelmällistä käsittelyjärjestystä.

Ehdotetun sääntelyn mukaan muistutukseen tulisi jatkossa vastata aina kirjallisesti. Velvoite vastauksen antamiseen kirjallisena ryhdistäisi toimintayksiköiden omaa käsittelymenettelyä, ja kirjallinen vastaus toimisi oikeusturvana myös toimintayksikölle itselleen.

Muistutukseen tulisi jatkossakin antaa vastaus kohtuullisessa ajassa. Valvira on ohjauksessaan todennut kohtuullisena aikana pidettävän 1-4 viikkoa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullinen aika on pääsääntöisesti noin kuukauden tai 1-2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä. Kohtuullisuutta tulisi tämän ohella arvioida suhteessa hallintolain 23 §:n sääntelyyn asian viivyttysettömästä käsittelystä.

Momentissa edellytettäisiin jatkossa myös vastauksen perustelemista asian laadun edellyttämällä tavalla. Vaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa muistutusten asianmukaista käsittelyä, asiakkaan oikeusturvaa ja muistutusten hyödyntämistä toiminnan kehittämässä. Erityinen merkitys asian perustelemisella on tilanteessa, jossa asiakkaan ja toimintayksikön näkemykset eroavat toisistaan. Selkeät perustelut auttavat asiakasta harkitsemaan asiasta edelleen kantelemista. Lisäksi ne toimivat dokumentointina asian jatkokäsittelyssä. Valtioneuvoston apulaisoikeus-kansleri on ratkaisussaan ottanut kantaa ratkaisun vähimmäissisältöön (19.9.2008 (40/07)). Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asian tutkimatta jättäminenkin on viranomaispäättös, joka on riittävässä määrin perusteltava. Vaikka muistutukseen annettava vastaus ei ole valituksenalainen viran-omaispäättös, tulisi myös toimintayksikön aiheettomina pitämiin muistutuksiin annettavat vastaukset perustella asiakkaalle riittävällä tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muistutukseen annettavan vastauksen valituskelvottomuudesta ja siitä, ettei muistutuksen tekeminen rajoittaisi asiakkaan muita oikeusturvakeinoja. Momentti vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n 2 ja 3 momenttia.

**57 §. Kantelu.** Kaikkea korjaavaa toimintaa ei voi jättää yksinomaan toimijoiden oman käsittelyn varaan, vaan oikeusvaltiossa on oltava mahdollisuus asian saattamiseen ulkopuolisen riippumattoman tahon käsittelyyn. Lakiin ehdotetaan menettelyjen selkeyttämiseksi lisättävän uusi pykälä kanteluja koskien.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin asiakkaan oikeudesta kannella sosiaalihuollon valvontaviranomaiselle.



Asiakas voisi tehdä kantelun samoilla edellytyksillä kuin muistutuksen. Muistutus olisi kuitenkin tarkoitettu ensisijaiseksi keinoksi epäkohdista ilmoittamiseksi ja niiden korjaamiseksi.

Kantelu-oikeus olisi momentissa rajattu aluehallintovirastoon ja Valviraan. Ensisijaisesti kantelut tulisi tehdä alueella valvonnasta vastaavalle aluehallintovirastolle. Valviralle valvonta kuuluu erikseen säädetyissä tapauksissa, muun muassa laajoissa ja periaatteellisissa kysymyksissä, sekä silloin kun aluehallintovirasto on asiassa esteellinen. Sosiaali- ja terveysministeriö sen sijaan valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti esimerkiksi valvontaviranomaisia valvoen eikä sillä ole aluehallintovirastoja ja Valviraa koskevia valvonnan toimivaltasäännöksiä vastaavia säännöksiä esimerkiksi tarkastusten tekemiseen ja seuraamusten asettamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ei lähtökohtaisesti käsittele yksittäistapauksia koskevia kanteluja.

Ehdotettuun 1 momenttiin sisältyisi viittaussäännös hallintolain hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä koskevaan 8 a lukuun. Yleislainsäädäntöä noudatettaisiin siten myös sosiaalihuollosta kanneltaessa. Hallintokantelun kohteena voisi hallintolakiin ehdotetun sääntelyn perusteella olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisten myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Palvelussuhteen laatu tai julkisen hallintotehtävän organisointitapa ei siten vaikuttaisi siihen, voiko menettelystä kannella. Hallintokantelun voisi tehdä myös viranomaisen järjestämisvastuulle kuu-luvan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, vaikka tehtävää hoitaisi lain nojalla tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä ja se vastaisi hallintolain 2 §:n 3 momentin soveltamisalasäännöstä. (HE 50/2013 vp, s.23). Sosiaalihuoltolakiin otettava viittaussäännös ulottaisi hallintolain 8 a luvun hallintokantelujen käsittelyä koskevan sääntelyn soveltumaan myös yksityisistä sosiaalipalveluista tehtyihin kanteluihin.

Valmisteluvaiheessa on arvioitu tarvetta sijoittaa pykälän toiseen momenttiin säännös kantelijan velvollisuudesta liittää mahdollisesti aiemmin tehtyyn muistutukseen annettu vastaus kantelun liitteeksi. Sanottu sääntely nopeuttaisi osaltaan kantelujen käsittelyä, kun valvontaviranomaisten ei tarvitsisi oma-aloitteisesti selvittää mahdollisesti olemassa olevia muistutuksiin annettuja vastauksia, vaan muistutuksen käsittelyn yhteydessä tehty selvitystyö tulisi valvontaviranomaisten tietoon heti alusta alkaen. Näin viranomaisten käytettävissä olisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa molempien osapuolien näkemykset tapahtumien kulusta ja asioihin vaikuttavista seikoista. Muistutukseen annetun vastauksen ei kuitenkaan tarkoitettu korvaavan kantelun yhteydessä toteutettavaa asianosaisten kuulemistä. Toisaalta sanottu sääntely muodostuisi sellaisenaan kantelu-prosessin ehdottomaksi edellytykseksi, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista kaikissa tilanteissa.

Viranomaisella on hallintolain 31 §:ään perustuva selvittämisvelvollisuus, jota ei arvioidulla sääntelyratkaisulla olisi tarkoitettu muistutukseen annetun vastauksen osalta ehdottomasti rajattavan. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on

huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Toisaalta samaisen pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Siten asianomaisen olisi asian käsittelyn myötävaikuttamiseksi ja nopeuttamiseksi perusteltua liittää myös muistutukseen annettu vastaus kanteluunsa. Toisaalta jos näin ei toimittaisi, viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti pyytää asianomaista täydentämään asiassaan toimittamia asiakirjoja tai hankittava ne itse. Tältä osin menettely ehdotetaan jatkossakin jätettäväksi valvontaviranomaisten ohjauksen varaan.

Pykälän 2 momentin nojalla valvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus siirtää kantelu ensin muistutuksena käsiteltäväksi, jos asiassa ei olisi tehty muistutusta. Kantelun tehnyt henkilö ei ole välttämättä ollut tietoinen muistutusmenettelystä tai ymmärtänyt mahdollisuutta saada asia selvitettyksi paremmin sen avulla. Säännös lisäisi valvontaviranomaisten harkinta-valtaa muistutusten käsittelyyn ottamisessa ja mahdollistaisi asian ensivaiheenselvittämisen siihen tilanteessa paremmin kykenevässä toimintayksikössä. Toisaalta ehdotettu ratkaisu muistutuksen ehdottoman ensisijaisuuden sijasta varmistaisi, että kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa kantelu tavoittaisi valvontaviranomaisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Perusteita kantelun siirtämiseen muistutuksena käsiteltäväksi tulisi arvioida erityisesti esimerkiksi silloin, kun palvelun tuottaja on sellainen itsenäinen ammatinharjoittaja, jolla ei ole varsinaista esimiestä ja joka näin ollen joutuisi ratkaisemaan itseään koskevan muistutuksen. Kantelun siirtoa tulisi harkita huolella myös esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa kantelu kohdistuu yksikköön, jossa asiakas asuu. Koska asiakas joutuu päivittäin tekemiseen sen tahon kanssa, jonka toimintaan se on tyytymätön, saattaa asian käsittely kantelu olla asiakkaan edun mukaista.

Säännöksessä ehdotetaan, että tilanteessa, jossa valvontaviranomainen arvioi perustelluksi siirtää kantelun muistutuksena käsiteltäväksi, siirto olisi tehtävä välittömästi. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei asioiden siirtely tarpeettomasti pidentäisi asian käsittelyä ja asiakkaan mahdollisuutta saada vastausta asiassaan. Toisaalta sääntely pakottaisi valvontaviranomaiset arvioimaan kantelujen laatua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Säännökseen ehdotetaan otettavaksi selvyuden vuoksi myös hallintolain 21 §:n kaltainen valvontaviranomaiselle asetettava velvollisuus ilmoittaa asian siirrosta kantelun tekijälle. Kantelun tekijän aseman turvaamiseksi ja valvonnan laadun varmistamiseksi valvontaviranomainen voisi siirron tehdessään velvoittaa sitä, jolle asian käsittely siirrettäisiin, määrääjassa raportoimaan valvontaviranomaiselle, mihin toimiin se on asian johdosta ryhtynyt.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan hallintolain 21 §:n kaltaista mahdollisuutta valvontaviranomaiselle jättää tekemättä asiassa päätös kantelua siirtäessään. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi ehkäistä valvontaviranomaisten työmäärän kasvua, esimerkiksi perustelujen kirjoittamisessa, tilanteessa, jossa asia siirrettäisiin toisen toimi-

jan käsiteltäväksi ja kantelun tekijällä olisi tämän jälkeen, niin halutessaan, edelleen mahdollisuus saattaa asia valvontaviranomaisten ratkaistavaksi.

## 8 luku **Muutoksenhaku**

**58 §. Oikaisuvaatimus.** Ehdotetuissa luvussa säädettäisiin sosiaalihuoltoa koskevas- ta muutoksenhausta. Nykyisin sosiaalihuoltolain 7 luku sisältää yleiset säännökset muutoksenhausta sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Jos erityislaissa on säädetty muutoksenhausta sosiaalihuoltolaista poik- keavasti, noudatetaan erityislain säännöksiä. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin nykyi- sen sosiaalihuoltolain 45 §:ää. Lausuntopalautteen perusteella oikaisuvaatimukselle asetettu määräaika on muutettu vastaamaan hallintolain 49 c §:ssä säädettyä 30 päivän aikaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin päätöksen tiedoksiannosta. Edellä 51-52 §:ssä tarkoitettut päätökset voitaisiin toimittaa asiakkaalle tiedoksi kirjeitse. Muilta osin tie- doksiannossa noudatettaisiin hallintolain säännöksiä. Hallintolain 60 §:n mukaan tie- doksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanotta- jan oikeuteen vaikuttava määräaika. Siten oikaisuvaatimukseen annettu päätös pitäisi toimittaa todisteellisesti.

**59 §. Valitus hallinto-oikeuteen.** Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimuksen joh- dosta annettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta. Muutoksenhaussa noudatetta- siin hallintolainkäyttölakia. Siten valitus tulisi tehdä 30 päivän kuluessa päätöksen tie- doksisaannista. Valittaja voisi toimittaa valituksen suoraan hallinto-oikeudelle tai an- taa sen valitusaikana kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jonka tulisi toimittaa se lausuntonsa ohella hallinto-oikeuteen. Sisällöllisesti vastaavanlainen säännös on nykyisen sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentissa.

**60 §. Täytäntöönpano.** Pykälässä säädettäisiin 51-52 §:ssä tarkoitetun ja oi- kaisuvaatimukseen annetun päätöksen täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa päätöksestä oltaisiin valittamassa. Päätös voitaisiin muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä täytäntöön pantava, eikä täytän- töönpano vaaranna asiakasturvallisuutta, tai jos päätöksen voimaantumista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen voisi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Vastaavankaltainen säännös on nykyisen sosiaalihuolto- lain 47 §:ssä.

**61 §. Valituslupa.** Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta kuuluu niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka tur- vataan lailla. Perustuslain 21 §:ssä ei kuitenkaan edellytetä, että asianosaisella tulisi olla oikeus saattaa asiansa käsiteltäväksi kahdessa tuomioistuinsteessa. Perustuslaki-

valiokunta on jatkovalituskieltoja ja valituslupasääntelyä koskevista lausunnoissaan lähtenyt siitä, että hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä eikä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tule kevyin perustein poiketa (PeVL 31/2009 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 19/2002 vp). Säännöksellä ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tarkoitettu estää säätämästä näihin oikeuksiin vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL 2/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, että valituskiellot tulee perustella. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että muutoshakuoikeuteen on mahdollista lailla säätää vähäisiä poikkeuksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä perusteilla kuten esimerkiksi väestön terveyden edistämisen vuoksi, kun kielto ei ole asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja. Valituskiellon asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta on syytä harkita siten, että valituskiellon sijasta otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä, milloin asiassa on kysymys vahvasta perusoikeuslottuvuudesta.

Oikeusministeriön Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken - Hallintolainkäytön tasotyöryhmän raportissa on käsitelty asiaa laajemmin (OM mietintöjä ja lausuntoja 78/2010). Sen mukaan oikeusturvan kannalta tulisi ensisijaisesti harkita valituslupajärjestelmän käyttämistä silloin, kun jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen halutaan joissakin asioissa rajoittaa. Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasääntelyksi on perusteltua silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun kyse on henkilön perusoikeudesta.

Sosiaalihuollossa jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan nykyisen sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaan tehdä vain poikkeuksellisesti. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotetun pykälän mukaan valituslupajärjestelmä avattaisiin koko sosiaalihuoltoon.

**62 §. Hallintoriita-asia.** Pykälässä säädettäisiin hallinto-riita-asiasta, erityisesti sen oikeuspaikasta. Hallintoriidalla tarkoitetaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa erimielisyyttä. Tyypillisiä hallintoriita-asioita ovat edunpalautus- ja korvausasiat, esimerkiksi julkisyhteisöjen väliset riidat maksujen suorittamisesta. Hallinto-oikeuden päätös on usein tarpeen myös, jos peritään takaisin viranomaisen myöntämää avustusta tai korvausta.

Hallintoriita-asiaa koskeva yleissäännös on hallintolainkäyttölain 69 §:ssä. Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheu-

tuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse, käsittelee hallinto-oikeus. Hakemus, jolla hallintoriita pannaan vireille, on toimitettava hallinto-oikeudelle. Hakemuskirjelmässä on mainittava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet. Hallintolainkäyttölain 70 §:n mukaan hallintoriita-asia käsitellään siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee.

Pykälässä ehdotetaan yleissäännöstä poiketen, että riita-asian ratkaisisi lähtökohtaisesti se hallinto-oikeus, jonka toimialueella hakijakunta sijaitsee, tai muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan kotikunta on. Säännös vastaa sisällöllisesti sosiaalihuoltolain 51 §:ää. Yleissäännöstä poikkeava menettely on perusteltua sosiaalihuollon asioiden luonteen vuoksi.

## 9 luku Erinäiset säännökset

**63 §. Asiakasmaksut.** Tämän lain nojalla järjestetyistä palveluista perittävät asiakasmaksut määräytyisivät asiakasmaksulain nojalla. Asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa säädetään kunnallisista sosiaalipalveluista perittävistä maksuista.

**64 §. Asiakastietojen käsittely.** Asiakastietojen käsittelystä ja asiakirjoihin tallennettavista tiedoista säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa.

**65 §. Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllinen soveltamisala.** Oikeutta sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaalihuollon järjestämistä koskevaa pääsääntöisesti asumisperiaate, jonka mukaan kunta vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä asukkailleen. Pykälässä säädettäisiin poikkeuksesta pääsääntöön. Jos henkilö oleskelisi säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muuttuisi, hän voisi hakea tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia oleskelukunnaltaan. Vastaavansisältöinen säännös on sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:ssä. Kotikunnalla ei olisi kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia ulkomailla oleskelevälle henkilölle, ellei muualla toisin säädettäisi. Nykyään kunnasta on saatettu hakea esimerkiksi kotipalvelua ulkomaille, kun osa vuodesta oleskellaan siellä tai vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia henkilön ollessa työssä tai opiskellessa kotikunnan muuttumatta. Säännöksellä halutaan selkeyttää liikkuvuuden lisääntyessä esiintyneitä epäselviä tilanteita koskien palvelujen saantia ulkomaille. Jatkossakin poikkeuksia voitaisiin säätää erityislaeissa. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaiset edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edellyttäisivät poikkeuksien säätämistä vammaispalveluja koskevassa erityislainsäädännössä.

**66 §.** Lakiin ehdotetaan otettavaksi sosiaalihuollon asiakaslain 29 §:ää vastaava erillinen säännös siitä, minkä tämän lain säännösten rikkomisesta seuraisi erityinen rangaistusvastuu sekä miten rangaistus määräytyisi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rangaistavaksi teoksi se, että joku rikkoo tässä laissa säädetyn tiedonantovelvollisuutensa. Momentin mukaan se, joka rikkoo tämän lain 46 §:n 4 momentissa tarkoitettun tiedonantovelvollisuuden, tulisi tuomita ehdotetussa sosiaalihuoltolaissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden rikkomisesta. Ehdotettu rangaistus olisi sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta. Rangaistuksen ankaruuteen voisi vaikuttaa muun muassa tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä odotettavissa olevan seurauksen haitallisuus ja teon tahallisuuden aste. Jos tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä seuraisi esimerkiksi lastensuojelutilanteessa lapsen vahingoittuminen tai kuolema, voitaisiin rangaistus tuomita myös rikoslain säännösten mukaan ruumiinvamman tai kuoleman tuottamuksena. Jos tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiin syyllistyisi henkilö, johon soveltuisivat virkarikossäännökset, saattaisivat myös esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat säännökset tulla sovellettaviksi.

Pykälän 2 momentin mukaan virallinen syyttäjä ei saisi nostaa syytettä 46 §:n 4 momentissa tarkoitettusta teosta, ellei sosiaalihuollon viranomainen ole ilmoittanut sitä syytteeseen pantavaksi.

**67 §. Voimaantulo.** Lain ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

## 1.2 Lastensuojelulaki

10 § *Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska edellä ehdotetun mukaisesti asiasisällöltään vastaavat säännökset sisältyisivät sosiaalihuoltolain 24 ja 49 §:ään.

11 § *Lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin ehdotetun sosiaalihuoltolain 10 §:ään.

13 c § *Sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan opiskelijan kelpoisuus.* Pykälä on uusi. Voimassa olevan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 22 §:n mukaan, jos sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, voidaan tehtävään ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Laissa ei ole tarkemmin määritelty, mitkä opinnot antavat riittävät edellytykset tehtävien hoitamiseen.

Sosiaalihuollon kelpoisuuslakia ja asetusta koskeva opas (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:18) sisältää suosituksen lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtävissä edellytettäviltä opinnoilta. Oppaassa todetaan, että lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtäviin sisältyy paljon julkisen vallan käyttöä, jolla voidaan merkittävästikin puuttua yksilön oikeuksiin ja etuuksiin. Suositeltavaa oppaan mukaan on, että tehtävää tilapäisesti hoitava henkilö olisi suorittanut vähintään sosiaalityön aineopinnot sekä ohjatun käytännön harjoittelujakson. Ehdotuksen mukaan oppaan suositus kirjattaisiin lakiin. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi erityisen tärkeää, että sosiaalityöntekijän tehtäviä hoitavalla henkilöllä, joka osallistuu huostaanoton valmisteluun, olisi suoritettuina mainitut opinnot.

Sääntely vastaisi terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädäntöön sisältyvää opiskelijoita koskevaa sääntelyä, jossa on määritelty muun muassa hammaslääkärin tehtävissä toimivilta opiskelijoilta edellytettävät opinnot. Sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä koskevan ammatinharjoittamislainsäädännön valmistelu on parhaillaan vireillä. Jatkovalmistelussa ehdotettu säännös tulisi siirtää osaksi ammatinharjoittamislakia.

15 § *Terveydenhuollon erityiset velvollisuudet.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Asiasisällöltään vastaavat säännökset sisältyvät terveydenhuoltolakiin ja lakiin lapsen kohdistuvan seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008). Ehdotuksen mukaan terveydenhuoltolain 69 §:ssä säädettäisiin lisäksi velvollisuudesta järjestää viipymättä riittävät terveydenhuollon palvelut, kun lapsen tai

hänen perheensä lastensuojelun tarve oleellisilta osin johtuu riittämättömistä terveydenhuollon palveluista.

16 c §. *Kuntien keskinäiset korvaukset.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä oleva viittaus voimassa olevaan sosiaalihuoltolakiin korvataan viittauksella kotikuntalain 2 §:ään.

25 § *Ilmoitusvelvollisuus sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle ja poliisille.* Pykälän 1 momentissa säädetään niistä tahoista, jotka ovat velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisia olisivat myös tulli, rajavartiolaitos sekä ulosottoviranomainen. Ensin mainitut saavat työssään usein tietoa lapsen kanssa matkustavan päihteidenkäytöstä. Ilmoitusvelvollisuuden avulla voidaan ehkäistä vaaratilanteiden syntymistä. Ulosottoviranomainen puolestaan saa tiedon perheen häätöuhasta. Ennakolta saadun tiedon avulla voidaan mahdollisesti ehkäistä kriisitilanteen syntyminen.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi säätämällä voimassa olevassa 25 § 1 momentissa mainituille tahoille velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa suoraan poliisille, jos on syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain 21 luvussa säädettyä väkivaltarikosta, josta rikoslaissa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Voimassa olevan rikoslain 21 luvun 5 § mukaan pahoinpitelyn enimmäisrangaistus on kaksi vuotta ja törkeän pahoinpitelyn enimmäisrangaistus 10 vuotta (rikoslain 21 luvun 6 §).

Suosittelavaa on, että ilmoitusvelvolliset tahot ovat tarvittaessa yhteydessä poliisiin harkitessaan, ovatko ilmoituksen tekemiseen velvoittavat olosuhteet kyseisessä tapauksessa olemassa. Mahdollisuus konsultoida poliisia ilmoittamatta kyseessä olevan henkilön nimeä madaltaa ilmoittamiskynnystä ja sitä kautta nopeuttaa tiedonkulkua ja toisaalta ehkäisee väärin ilmoitusten tekoa.

Vastaavasti kuin voimassaolevassa laissa säädetyn seksuaalirikosepäilyn kohdalla, myös ilmoitusvelvollisuus epäilystä lapsen kohdistetusta väkivaltarikoksesta aktualisoituisi tehtävän hoitamisessa saatujen tietojen perusteella.

Voimassa olevan lastensuojelulain 25 d §:n 3 momentin mukaan lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa epäilystä lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneesta teosta poliisille, kun viranomaisella on perusteltua syytä epäillä lapsen hänen kasvuympäristössään kohdistettua tekoa, josta rikoslain 21 luvussa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lastensuojelulain 25 d § 3 momentissa on siten asetettu kaksi edellytystä ilmoitusvelvollisuuden syntymiselle: epäilyn tulee olla perusteltu ja epäilystä rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta säädetyn enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään kaksi vuotta. Voimassaolevan lasten-



suojelulain 25 § 3 momentissa puolestaan säädetään, että velvollisuus seksuaalirikoksesta ilmoittamiseen poliisille syntyy, kun henkilöllä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa (seksuaalirikosta). Erilainen ilmoittamiskynnys lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneissa rikosepäilyissä ja seksuaalirikosepäilyissä saattaisi aiheuttaa ilmoitusvelvollisille tarpeetonta epävarmuutta ja viivästyttää ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista. Siten riittävä edellytys rikosilmoituksen tekemisvelvoitteen syntymiseen myös epäillyn lapsen henkeen ja terveyteen kohdistuneen teon osalta olisi jatkossa, epäilyistä teosta asetetun rangaistavuusvaatimuksen täytyessä, että ilmoitusvelvollisella on syytä epäillä säännöksessä tarkoitettua, rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä tekoa.

Ilmoituskynnys ei edellyttäisi täyttä varmuutta tai edes todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ilmoitusvelvollisuuden voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella taholla on lapsen käyttäytymisen, lapsen puheiden, lapsen vanhemmista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella säännöksessä tarkoitettu tavoin syytä epäillä lapsen kohdistunutta rangaistavaa tekoa.

Poliisille tehdyn ilmoituksen perusteella poliisi harkitsee esitutkintalain 2 § nojalla, onko esitutkinta toimitettava. Mainitun 2 §:n perusteella esitutkinta on toimitettava, jos poliisille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Toisaalta, jos jostain tapahtumasta saatavissa olevien tietojen perusteella ei ole syytä epäillä rikosta, ei esitutkintaa saa toimittaa. Esitutkintalain (805/2011) esitöissä (HE 14 /1985 s. 16) syytä epäillä -kynnystä on kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen.

Rikosepäilyä koskevan esitutkinnan ja siihen liittyvän todisteiden keräämisen suorittaa poliisi. Esitutkintalain 2 §:n mukaan esitutkintaa ei saa toimittaa, ellei syytä epäillä -kynnys täyty. Lain käyttämä sanamuoto jättää esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle jossain määrin harkintavaltaa. Lain esitöiden mukaan varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Se, onko rikos tehty, selviää yleensä vasta tutkinnassa. Vasta kun rikoksen tunnusmerkistö täyttyy, poliisi käynnistää varsinaisen esitutkinnan.

Lastensuojelulain 25 § 3 momenttia sovellettaisiin tapauksissa, joissa rikoksen uhri on ilmoituksen tekemisen hetkellä kahdeksatoista vuotta nuorempi.

Poliisille tehdyn ilmoituksen lisäksi olisi lastensuojelulain 25 § 1 momentissa mainittujen tahojen edelleen tehtävä pykälän 1 momentin nojalla ilmoitus lapsesta myös kunnan sosiaalitoimesta vastaavalle toimielimelle. Näin varmistettaisiin lapsen hyvinvoinnin edistämisen kannalta tarpeellisten palveluiden saanti.

Myös pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan paremmin sen sisältöä.

Kaikkien velvollisuudesta ilmoittaa törkeästä rikoksesta säädettäisiin edelleen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä. Lisäksi ehdotetun sosiaalihuoltolain 45 §:n 3 momentin mukaisesti on sosiaalihuollon viranomaisella, kuten lastensuojelulla, oikeus tehdä poliisille ilmoitus muistakin rikoksista, kun se on välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Ensisijainen oikeus ja velvollisuus tehdä rikosilmoitus lapseen kohdistuneen epäillyn rikoksen osalta on lapsen huoltajilla.

25 d §. *Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen antaminen poliisille.* Pykälän 3 momentti kumottaisiin ja sen sisältämästä lastensuojeluviranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin lastensuojelulain 25 § 3 momentissa. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän sisältöä.

26 § *Lastensuojeluasian vireille tulo ja palvelutarpeen arvioiminen.* Voimassa olevan lastensuojelulain mukaan lastensuojeluasia tulee vireille, kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut tietää mahdollisesti lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Vireille tulon jälkeen on välittömästi arvioitava kiireellisen lastensuojelun tarve. Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on päätettävä seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta, onko selvitys tehtävä. Lastensuojelun asiakkuus päättyy, jos selvityksen perusteella todetaan, ettei asiakkuuden tarvetta ole.

Ehdotuksen mukaan lastensuojeluasia tulisi vireille samoin perustein kuin nykyisin. Lakitekstissä ei kuitenkaan enää luetaisi eri vireille tulon tapoja, koska asian vireille tulon kannalta ei ole merkitystä sillä, miten sosiaalityöntekijä tai muun lastensuojelun työntekijä on työssään saanut tiedon mahdollisesti lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Säännöksen nykyinen kirjoitustapa on johtanut siihen, että työntekijät ovat saattaneet vaatia eri tahoja tekemään lastensuojeluilmoituksia, vaikka ilmoituksen tekeminen ei ole asian vireille tulon ehto. Laissa säädetty toimimisvelvollisuus lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen on sama riippumatta siitä, miten tieto asiasta on tullut tiedoksi lastensuojeluun. Kuten nykyisin myös ehdotetun pykälän mukaan kiireellinen lastensuojelun tarve olisi arvioitava välittömästi lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen toisin sanoen heti, kun lastensuojelu on saanut tiedon lapsesta, joka on mahdollisesti lastensuojelun tarpeessa.

Ehdotuksen mukaan lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä siinä vaiheessa kun vasta selvitetään ja arvioidaan, tarvitseeko lapsi ja hänen perheensä lastensuojelun asiakkuutta. Laissa säädettäisiin milloin palvelutarpeen arviointi pitää aloittaa ja kuinka kauan se saa enimmillään kestää, mutta laissa ei olisi ehdotonta määräaikaa, jonka ku-

luessa sosiaalityöntekijän tulisi päättää pitääkö selvittää tarvitseeko lapsi nimenomaan lastensuojelun palveluja.

Lastensuojelun palvelutarpeen arvioimisesta ei enää käytettäisi nimitystä lastensuojelutarpeen selvitys, vaan Sosiaalialan tietoteknologiahankkeessa (Tikesos) esitetyn mukaisesti palvelutarpeen arvioimisesta käytettäisiin nimitystä palvelutarpeen arviointi. Palvelutarpeen arviointi tulisi sosiaalihuoltolain 54 §:n mukaan tehdä kaikille, joiden tuen tarve on tullut sosiaalihuollon tietoon, ellei kyseessä olisi tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai arvion tekeminen olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Kun lastensuojeluasia olisi tullut vireille, lastensuojelun työntekijöiden tulisi pykälän 2 momentin mukaan ensin arvioida tarvitseeko lapsi kiireellisesti lastensuojelun apua. Tämän jälkeen lastensuojelun sosiaalityöntekijän olisi ratkaistava tuleeko asiassa tehdä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi. Lisäksi sosiaalityöntekijän olisi ratkaistava, tarvitseeko palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä nimenomaisesti arvioida lastensuojelun palvelujen tarve. Jos hän päätyisi siihen, että lastensuojelun palvelujen tarve pitäisi arvioida, tekisi arvion lastensuojelun sosiaalityöntekijä siten kuin pykälän 3 momentissa säädetään.

Ehdotettu 3 momentti, jossa säädettäisiin lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen arvioimisesta vastaisi asiasisällöltään voimassa olevaa lastensuojelulain 27 §:n 1 momenttia, jossa säädetään lastensuojelutarpeen selvityksen tekemisestä. Koska lapsi ei olisi arvioinnin tekemisen aikana lastensuojelun asiakas, arvioinnin tekisi lastensuojelun sosiaalityöntekijä. Oma vastuusosiaalityöntekijä nimetään asiakkaalle vasta jos lastensuojelun asiakkuus myöhemmin alkaa.

Riippumatta siitä, arvioisiko lapsen palvelutarpeen lastensuojelun sosiaalityöntekijä vai muu sosiaalihuollon työntekijä, tulisi palvelutarpeen arviointi aloittaa 4 momentin mukaan seitsemän arkipäivän kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta ja arvioinnin olisi valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Määräaikojen kulumisen kannalta ei olisi merkitystä sillä, missä vaiheessa lastensuojelun sosiaalityöntekijä käynnistäisi sen selvittämisen, tarvitseeko lapsi nimenomaan lastensuojelun tukitoimia. Sosiaalihuoltolain 54 §:n 4 momentin mukaan erityispalvelujen myöntämisestä vastaava sosiaalityöntekijä tekee arvion erityispalvelujen tarpeesta. Jos palvelutarpeen arviointiprosessin käynnistänyt sosiaalihuollon työntekijä tulisi arvioinnin kuluessa siihen tulokseen että sosiaalihuollon yleisten palvelujen lisäksi tulisi arvioida myös lastensuojelun palvelujen tarve, tulisi hänen ottaa viipymättä yhteyttä lastensuojeluun, jotta palvelutarpeen arvio voitaisiin saattaa loppuun.

Kuten nykyisinkin, olisi mahdollista, että palvelutarpeen arvioinnin jälkeen myöhemmin sosiaalihuollon asiakkuuden aikana heräisi huoli lapsen mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta. Tällöin sosiaalihuollon työntekijän tulisi olla yhteydessä lastensuojeluun, jolloin lastensuojeluasia tulisi uudelleen vireille.

27 § *Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen.* Voimassa olevassa lastensuojelulaissa asiakkuuden alkamisesta säädetään 26 §:ssä eli samassa pykälässä, jossa säädetään lastensuojeluasian vireille tulosta, koska asiakkuuden alkaminen on kytketty tiiviisti lastensuojeluasian vireille tuloon. Lain mukaan asiakkuus alkaa, kun vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin lastensuojelutoimiin tai päätetään tehdä lastensuojelutarpeen selvitys. Käytännössä lastensuojelutarpeen selvityksen aikana on usein päädytty antamaan lastensuojelun tukitoimia, vaikka kyse ei ole ollut laissa tarkoitetuista kiireellisistä lastensuojelutoimista, eikä päätöstä lastensuojeluasiakkuuden jatkamisesta ole vielä tehty.

Voimassa olevan 27 §:n 3 momentin mukaisesti selvityksen jälkeen päätetään lastensuojeluasiakkuuden jatkamisesta, jos ilmenee, että lapsella on lastensuojelun tarve. Niistä kriteereistä, millä arvioidaan, onko lapsella lastensuojelun tarve, säädetään voimassa olevan lastensuojelulain 34 §:ssä, jossa säädetään, milloin kunnalla on velvollisuus ryhtyä lastensuojelun avohuollon tukitoimiin. Velvollisuus avohuollon tukitoimien antamiseen ja lastensuojelun asiakkuuteen on kytketty lapsen terveyden ja kehityksen vaarantumiseen. Käytännössä asiakkuuden kautta on pyritty varmistamaan se, että lapsella ja hänen perheellään olisi lastensuojelulaissa säädetty vahva oikeus palvelujen saamiseen, jotta lapsen kehitys ja terveys voitaisiin turvata.

Ehdotetun uuden sosiaalihuoltolain perusteella lapsella ja hänen perheellään olisi yhtä vahva oikeus ehkäisevien palvelujen saamiseen kuin lastensuojelun asiakkaana olevilla perheillä voimassa olevan lastensuojelulain mukaan on. Erona olisi se, että vain lastensuojelun asiakkuudessa olisi mahdollista saada tiettyjä lastensuojelulain 36 §:ssä mainittuja tukitoimia kuten tehostettua perhetyötä ja perhekuntoutusta. Lapsen tai koko perheen avohuollon sijoitukset sekä kiireellinen sijoitus ja huostaanotto koskisivat myös edelleen ainoastaan lastensuojelun asiakkaita ja lastensuojelussa lapsi saisi oman vastuusosialityöntekijän. Tästä syystä arvioitaessa lastensuojelun asiakkuuden tarvetta tulisi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan arvioida kolmen edellytyksen täytymistä. Lastensuojelun asiakkuus alkaisi, jos lastensuojelun sosiaalityöntekijä arvioisi palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä ja kehitystä tai lapsi itse vaarantaa omalla käyttäytymisellään terveyttään tai kehitystään. Nämä vaihtoehtoiset edellytykset olisivat samoja, joiden perusteella nykyisinkin on annettava lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Näiden lisäksi tulisi ehdotetun pykälän mukaan arvioida, tarvitseeko lapsi edellä mainittuja ainoastaan lastensuojelun asiakkaille varattuja palveluja. Jos lapsi voisi saada riittävät palvelut sosiaalihuoltolain kautta, ei lastensuojelun asiakkuutta aloitettaisi.

Vastaavasti kuin nykyisin lastensuojelun asiakkuus alkaisi myös silloin kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin lastensuojelutoimiin. Sen lisäksi säädettäisiin selvyuden vuoksi, että asiakkuus alkaisi myös silloin kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annettaisiin lastensuojelulain mukaisia palveluja ennen

palvelutarpeen arvioinnin valmistumista. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Pykälän 3 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa 26 §:n 3 momentissa olevaa velvoitetta asiakkuuden alkamisen kirjaamisesta ja siitä ilmoittamisesta.

30 §. *Asiakassuunnitelma.* Koska ehdotuksen mukaan lastensuojelun asiakkuus ei alkaisi vielä sinä aikana, kun arvioidaan lastensuojelun tarvetta, ei pykälän 1 momentissa enää tarvitsisi säätää, ettei suunnitelmaa tarvitse tehdä lastensuojelutarpeen selvittämisen aikana.

31 §. *Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu.* Pykälän 2 momentti, jossa säädetään asiakkaan asiassa pidettävää neuvottelua koskevasta tietojen luovutuksesta, ehdotetaan kumottavaksi. Momentissa säädetään lastensuojelun neuvotteluihin osallistuville annettavista tiedoista viittaamalla julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Mainitut sosiaalihuollon asiakaslain sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset koskevat lastensuojelun toimintaa kokonaisuudessaan. Kumottavan momentin perusteella työntekijöille on saattanut syntyä virheellinen käsitys siitä, että tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä tulisi noudattaa ainoastaan pykälässä tarkoitettujen neuvottelujen yhteydessä. Kumottava momentti on siten saattanut toimia tiedon luovutuksen esteenä, vaikka säännöksen tarkoitus on ollut päinvastainen.

34 §. *Velvollisuus ryhtyä avohuollon tukitoimiin.* Pykälään tehtäisiin 27 §:n edellyttämät muutokset. Pykälän 1 momentin mukaan avohuollon tukitoimiin olisi ryhdyttävä viipymättä, kun lastensuojelun tarve olisi todettu. Lastensuojelun tarpeen toteamisesta säädettäisiin 27 §:ssä.

35 §. *Toimeentulon ja asumisen turvaaminen.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi sosiaalihuoltolakiin otettavan vastaavansisältöisen säännöksen johdosta. Tarkoituksena on vahvistaa lasten ja perheiden oikeutta saada varhaista tukea.

Jälkihuollosta säädettäisiin edelleen lastensuojelulain 12 luvussa ja jälkihuoltoa koskeva 35 §:ää asiallisesti vastaava säännös siirtyisi täsmennettynä uuteen lastensuojelulain 76 a §:ään.

36 §. *Lastensuojelun avohuollon tukitoimet.* Voimassa olevassa 36 §:n 1 momentissa luetellaan ensin lastensuojelun avohuollon tukitoimina käytettäviä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja sen jälkeen listataan palveluja, joita annetaan ainoastaan lastensuojelulain perusteella. Sosiaalihuollon palvelujen lisäksi avohuollon palveluja ovat myös lasten päivähoito sekä lapsen kuntoutumista tukevat hoito- ja terapiapalvelut.

Ehdotuksen mukaan osa niistä palveluista, joita on annettu lastensuojelulain perusteella, siirrettäisiin osaksi sosiaalihuoltolain mukaisia perhepalveluja. Samat palvelut voi-

sivat edelleen toimia myös osana lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Vastaavasti kuin voimassa olevassa 36 §:ssä pykälän 1 momentissa lueteltaisiin niitä palveluja, joita annetaan ainoastaan lastensuojelun asiakkaille. Erotuksena sosiaalihuoltolain mukaisesta perhetyöstä lastensuojelun asiakkaille tarkoitettua perhetyöstä käytettäisiin nimitystä tehostettu perhetyö. Koko perheen sijoitus korvattaisiin käsitteellä perhekuntoutus. Kyse ei olisi uusista palveluista, vaan nykyisistä palveluista käytettyjen sanojen muuttamisesta vastaamaan paremmin palvelun sisältöä.

*37 §. Sijoitus avohuollon tukitoimena.* Lastensuojelulain 37 § 2 momenttia ehdotetaan selkeytettäväksi. Uuden sääntelyn mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimenpiteenä tulisi harkita, olisiko lapsen edun mukaista sijoittaa hänet yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa. Näin 37 § 2 momentissa näkyisi pykälän 1 momentissa säädetty lähtökohta, jonka mukaan lapsen avohuollon tukitoimenpiteenä tapahtuvan kodin ulkopuolelle sijoittamiseen tulisi tapahtua ensisijaisesti siten, että lapsi sijoitetaan yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa. Uudella säännöksellä pyrittäisiin toteuttamaan lastensuojelulain yleisten säännösten (1-4 §) sisältämiä periaatteita, joiden mukaan on pyrittävä lapsen kasvuolojen kehittämiseen ja toisaalta vanhemmuuden ja vanhempien kasvatuskyvyn tukemiseen.

Koko perheen sijoitus voi tapahtua laitoksessa tai sitä voidaan järjestää perhehoidossa. Sijoitus voi liittyä myös perheen aikuiselle annettavaan hoitoon, jolloin voi olla tarkoituksenmukaista, että lapsi voi jatkaa yhdessä asumistaan vanhempansa kanssa.

Koko perheen sijoitus voidaan järjestää kuntouttavana perhehoitona tai laitoshuoltona. Lapsen sijoitus yhdessä hänen vanhempansa tai vanhempiensa kanssa voidaan toteuttaa esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa tai päihdehuollon hoitolaitoksessa, jossa on mahdollisuus monipuolisiin perhekuntoutuspalveluihin. Perhekuntoutusta voitaisiin järjestää esimerkiksi tapauksissa, joissa on olemassa kodin ulkopuolisen sijoituksen riski, mutta perhe on motivoitunut perhekuntoutukseen ja perhekuntoutusta on oikea-aikaisesti mahdollista perheelle tarjota. Tarkoituksenmukaista on, että lapsen hoidosta ja huolenpidosta voi tuettuna vastata lapsen huoltaja silloinkin, kun huoltajan elämäntilanne on epävakaa. Perhekuntoutuksen tavoite on tukea perhettä siten, että lapsen asuminen vanhempansa, huoltajansa tai muu lapsen hoidosta vastaavan kanssa on lapsen kannalta hyvä ja turvallinen ratkaisu. Jos perhekuntoutuksen aikana todettaisiin, että näin ei ole, voitaisiin yhdessä vanhempien kanssa pyrkiä löytämään lapselle sijaishuoltopaikka.

*38 §. Lapsen kiireellinen sijoitus.* Yleisperusteluissa esitetyistä syistä johtuen edellytyksiä lapsen kiireellisen sijoituksen tekemiseksi ehdotetaan tiukennettaviksi. Samalla

kunnat veloitettaisiin huolehtimaan siitä, että kriisitilanteissa olisi muitakin vaihtoehtoja turvata lapsen tilanne kuin sijoittaa lapsi kiireellisesti pois omasta kodista.

Voimassa olevan lain mukaan lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon tai järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto, jos lastensuojelulain 40 §:n mukaiset huostaanoton kriteerit täyttyvät ja lapsi on joko välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Ehdotuksen mukaan kiireellinen sijoitus voitaisiin jatkossa tehdä ainoastaan silloin, kun huostaanoton kriteerit täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa. Tällöinkin edellytyksenä olisi, että kiireellinen sijoitus on lapsen edun mukainen ja muut kiireellisesti järjestetyt tukitoimet eivät olisi lapsen terveyden ja kehityksen sekä lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Kiireellisen sijoituksen tarvetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota lapsen toiveisiin. Kun tehostetun tukitoimen arvioidaan olevan lapsen edun mukainen kiireellisen sijoituksen vaihtoehtona, on varmistettava, että lapsi ja hänen vanhempansa sitoutuvat tukitoimeen.

Säännöksen tarkoituksen toteuttamiseksi tulee sosiaalihuollon viranomaisten käytettävissä olla tehostettua perhetyötä ja perhekuntoutuspaikkoja vaihtoehtoisiksi tukitoimiksi lapsen kiireelliselle sijoitukselle. Tehostetun perhetyön tulee olla käytettävissä vuorokauden ympäri ja se tulee voida aloittaa sosiaalihuollon viranhaltijan päätöksen nojalla välittömästi. Tukea tulee voida tarjota perheeseen riittävän intensiivisesti siten, että lapsen turvallisuus ja riittävä huolenpito voidaan turvata. Kunnan käytettävissä tulee olla myös perhekuntoutuspaikkoja 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun, lapselle yhdessä hänen huoltajansa kanssa järjestetyn perhehoidon tai laitoshoidon tuen toteuttamiseksi kiireellisesti.

Tehostettua perhetyötä voitaisiin käyttää kiireellisen sijoituksen vaihtoehtona esimerkiksi silloin, kun perheen vanhempi tai vanhemmat ovat uupuneita ja jaksamattomia pienten lasten hoidon suhteen. Tällöin tehostettu perhetyö yhdistettynä kotipalveluun ja vanhempien mielenterveyspalveluihin voisi olla riittävä tuki akuutista tilanteesta selviämiseen. Vanhempien tulisi olla halukkaita ottamaan riittävä apu vastaan ja avun riittävyttä tulisi arvioida päivittäin tehostettujen perhetyön käyntien yhteydessä. Avun tulisi tällöin olla tavoitettavissa ympäri vuorokauden ainakin päivystysluonteisena.

Koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshuoltoon 37 §:n 1 momentin mukaisesti voisi olla perusteltua esimerkiksi tapauksissa, joissa katsotaan, ettei vanhempi tai muu huoltaja esimerkiksi humalatilansa vuoksi kykene yksin huolehtimaan lapsestaan. Jos vanhempi tuettuna kykenisi vastaamaan lapsen tarpeisiin, voisivat vanhempi tai vanhemmat

yhdessä mennä lapsensa kanssa perhekuntoutuspaikkaan, jossa kuntoutuminen akuutin päihteidenkäytön lopettamisen jälkeen jatkuisi siten, ettei lasta tarvitsisi erottaa vanhemmistaan tai huoltajistaan.

Tehostettujen tukitoimien käyttöä harkittaessa ja niitä käytettäessä tulisi arvioida, toteutuuko lapsen etu. Esimerkiksi perhekuntoutusta ei saisi käyttää, jos se ei olisi lapsen edun mukaista. Säännös velvoittaisi viranhaltijan varmistamaan, että valittu tukimuoto on turvallinen. Ja jos tehostetun perhetyön tai perhekuntoutuksen aikana kävisi ilmi, että lapsi tai lapsen vanhemmat eivät sitoudu työskentelyyn tai tulee ilmi lapsen terveyttä, turvallisuutta ja huolenpitoa vaarantavia tekijöitä, lapsen kiireellisen sijoituksen tarve tulisi arvioida välittömästi uudelleen.

*38 a §. Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta.* Lakiin lisättäisiin uusi 38 a §, jossa säädettäisiin kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevan päätöksen tekemisestä. Kyseessä olisi tekninen muutos, jolla selkeytettäisiin lakia. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lastensuojelulain 38 §:n 3 momenttia.

*39 a §. Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen.* Pykäläviittaus muutettaisiin johtuen kiireellistä sijoitusta koskevien säännösten muuttamisesta.

*41 §. Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin nyt ehdotetun sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain uudistusten kanssa samaan aikaan voimaan tulevaksi ehdotettuun asiakasasiakirjalakiin.

*56 § Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona.* Pykälää muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin nyt ehdotetun sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain uudistusten kanssa samaan aikaan voimaan tulevaksi ehdotettuun perhehoitolakiin.

*76 a § Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa.* Uuden pykälän sisältö vastaisi asiallisesti voimassa olevan lastensuojelulain 35 §:n sisältöä. Nykyiseen sääntelyyn verrattuna sanamuotoa pyrittäisiin selkeyttämään siten, että siitä kävisi selvästi ilmi jälkihuollossa olevan nuoren subjektiivinen oikeus mainittuihin tukitoimenpiteisiin, mikäli hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää.

*90 §. Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä oleva viittaus voimassa olevaan sosiaalihuoltolakiin saatettaisiin koskemaan ehdotettua sosiaalihuoltolakia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



## 1.

**Sosiaalihuoltolaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 luku

**Yleiset säännökset**

## 1 §

*Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on:

- 1) edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta;
- 2) vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta;
- 3) turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet;
- 4) edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa;
- 5) parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä 1-4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

## 2 §

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Jos henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 31-32 §:ssä säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta koskee kunnallisten palvelujen järjestämisestä lain nojalla vastaavaa tahoa.

## 3 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa sovellettavat säännökset*

Kun palvelua toteuttavat sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon henkilöstö, palveluihin sovelletaan sosiaalihuoltoon koskevia säännöksiä siltä osin kuin tehtävät ovat sosiaalihuoltoon. Siltä osin kuin tehtävät ovat terveydenhuoltoon, sovelletaan terveydenhuoltoon koskevia säännöksiä. Jos sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut soveltuvat asiakkaan auttamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat henkilön etua ja lääketieteellisen tarpeen mukaista hoitoa.

## 4 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *sosiaalihuollolla* sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö edistää ja ylläpitää yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta;
- 2) *asiakkaalla* sosiaalihuoltoon hakevaa tai käyttävää henkilöä;
- 3) *lapsella* alle 18-vuotiaasta henkilöä;
- 4) *yleisillä palveluilla* kaikille asiakasryhmille tarkoitettuja palveluja;
- 5) *erityispalveluilla* tietyille asiakasryhmille tarkoitettuja palveluja.

## 2 luku

**Kunnan yleiset velvollisuudet**

## 5 §

*Sosiaalihuollon suunnittelu, järjestäminen ja toteuttaminen*

Kunta vastaa sosiaalihuollon suunnittelusta, järjestämisestä ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Kunnan on huolehdittava siitä, että sosiaalihuolto on sisällöltään ja laadultaan sellaista kuin kunnan asukkaiden tarve edellyttää.

## 6 §

*Sosiaalihuollon järjestämissuunnitelma*

Kunnan on laadittava sosiaalihuollon järjestämissuunnitelma, joka perustuu 7-9 §:ssä mainittuihin seurantatietoihin ja suunnitelman kattavalla alueella esiintyvään sosiaalihuollon tarpeeseen.

Suunnitelmassa on sovittava kuntien yhteistyöstä, hyvinvoinnin edistämisen tavoitteista ja vastuutahoista, sosiaalipalvelujen ja muiden sosiaalihuollon tukitoimien järjestämisestä ja yhteensovittamisesta muun tuen kanssa, erityisosaamisen saatavuuden turvaamisesta, sosiaalihuollon sisäisestä yhteistyöstä sekä yhteistyöstä terveydenhuollon, työ- ja elinkeinohallinnon, opetus- ja sivistystoimen, asuntotoimen sekä muiden toimijoiden kanssa.

Sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmat on sovitettava yhteen terveydenhuollon järjestämissuunnitelmien kanssa. Suunnitelmat on laadittava valtuustokausittain ja niiden toteutumista on arvioitava sekä tehtävä niihin tarvittaessa muutokset vuosittain.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asioista, joista on sovitettava sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmassa.

## 7 §

*Hyvinvointia edistävän tiedon ja asiantuntemuksen käyttö*

Kunnan on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon keräämisestä ja välittämisestä sekä sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä rakenteellisen sosiaalityön ja muiden tarkoituksenmukaisten keinojen avulla. Tietoa on tuotettava siten, että se on mahdollista ottaa huomioon kunnan talousarviota ja sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmaa laadittaessa ja tarkistettaessa.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu:

1) sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista;

2) tavoitteelliset toimet ja toimenpideehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi;

3) sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.

## 8 §

*Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet*

Kunnan on kerättävä asukkaidensa näkemyksiä väestön hyvinvoinnin tilasta ja sosiaalihuollon toimivuudesta kunnassa sekä varattava heille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiden asettamiseen ja niitä tukevien toimenpiteiden määrittelyyn. Tietoa on kerättävä siten, että se on mahdollista ottaa huomioon kunnan talousarviota ja sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmaa laadittaessa ja tarkistettaessa.

Jos valmisteluvaiheessa kunnan toimenpiteellä arvioidaan olevan merkittävää vaikutusta kunnan asukkaiden, tietyn väestö- tai asiakasryhmän taikka yhteisön hyvinvointiin, asukkaille, väestö- tai asiakasryhmälle sekä

tarvittaessa asiakkaiden omaisille tai läheisille taikka yhteisölle on tiedotettava asiasta ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla ja annettava mahdollisuus vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen riittävän ajoissa ennen päätöksen tekemistä.

Kunta voi asettaa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisuuteen väestö- ja asiakkoitaisia sekä alueellisia neuvostoja, joita on kuultava sosiaalipalvelujen ja muiden sosiaalihuollon tukitoimien saantia koskevia perusteita laadittaessa sekä tarvittaessa kunnan toimielimissä käsiteltävissä muissa kuin yksilö- ja perhekohtaisissa asioissa.

## 9 §

### *Sosiaaliasiamies*

Kunnan on huolehdittava siitä, että osana sosiaalihuoltoa sen asukkaiden on mahdollista saada tarvittaessa sosiaaliasiamiehen palveluja.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on:

- 1) neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- 2) avustaa asiakasta 56 §:ssä tarkoitetun muistutuksen tekemisessä;
- 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle siten, että selvitys on mahdollista ottaa huomioon kunnan talousarviota ja sosiaalihuollon järjestämissuunnitelmaa laadittaessa ja tarkistettaessa.

Sosiaaliasiamiestä ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia, koska hän on ryhtynyt tämän lain mukaisiin toimiin asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

## 10 §

### *Sosiaalihuollosta vastaava toimielin*

Kunnassa on oltava monijäseninen toimielin, joka vastaa sosiaalihuollon toimeenpanoon tämän lain mukaan kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa

säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi.

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet.

Toimielimen jaostolle voidaan antaa ratkaistavaksi muitakin kuin kuntalaissa (365/1995) tarkoitettuja asioita.

## 11 §

### *Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätösvallan siirtäminen*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta.

Kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä voi päättää toimielimen tehtävään määräämä viranhaltija, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

## 3 luku

### **Sosiaalipalvelut**

## 12 §

### *Tuen tarpeet*

Kunnan on järjestettävä sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa:

- 1) lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi;
- 2) fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen;
- 3) sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi;
- 4) väkivallasta ja muusta kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen;
- 5) taloudellisen tuen tarpeeseen;
- 6) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;

7) äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen;

8) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

### 13 §

#### *Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen*

Kunnalla on velvollisuus järjestää jokaiselle kunnassa oleskelevalle henkilölle kiireellisessä tapauksessa hänen yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut ja muuta sosiaalihuoltoa siten, ettei henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilön tulee saada riittävät sosiaalipalvelut ja muu sosiaalihuolto kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitetulta kotikunnaltaan.

Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllisestä soveltamisalasta säädetään 65 §:ssä. Toimeentulotuen myöntämisestä säädetään erikseen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

### 14 §

#### *Lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen*

Kunnan on järjestettävä lapselle ja hänen perheelleen viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja tukitoimet sekä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämätön päivähoido.

Palvelujen ja tukitoimien on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Kun lapsen tai hänen perheensä palvelutarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisololoista tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen tai perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

### 15 §

#### *Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut*

Kunnan on järjestettävä sosiaalihuollon asiakkaalle tarpeen mukaan siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

- 1) sosiaalityötä;
- 2) sosiaalihojausta;
- 3) sosiaalista kuntoutusta;
- 4) perhetyötä;
- 5) kotipalvelua;
- 6) kotihoitoa;
- 7) asumispalveluja;
- 8) laitospalveluja;
- 9) päihdetyötä;
- 10) liikkumista tukevia palveluja;
- 11) kasvatus- ja vanheneuvontaa;
- 12) lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa;
- 13) muita 12 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä palveluja ja tukitoimia.

Tämän lain lisäksi kunnan sosiaalihuollon tehtävistä säädetään:

- 1) lastensuojelulaissa (417/2007);
- 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977);
- 3) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987);
- 4) päihdehuoltolaissa (41/1986);
- 5) adoptiolaisissa (22/2012);
- 6) avioliittolaisissa (234/1929);
- 7) laissa lapsen huollosta ja tapaamisoi-  
keudesta (361/1983)
- 8) omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005);
- 9) toimeentulotuesta annetussa laissa;
- 10) laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002);
- 11) laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001);
- 12) yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011);
- 13) oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013);
- 14)
- 15) perhehoitolaissa ( / )
- .....

## 16 §

*Sosiaalityö*

Sosiaalityöllä tarkoitetaan tavoitteellista asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta.

## 17 §

*Sosiaaliohjaus*

Sosiaaliohjauksella tarkoitetaan vuorovaikutuksellista yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea, joiden tavoitteena on vahvistaa elämänhallintaa sekä edistää osallisuutta.

## 18 §

*Sosiaalinen kuntoutus*

Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu:

- 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen;
- 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen;
- 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan;
- 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin;
- 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

## 19 §

*Perhetyö*

Perhetyöllä tarkoitetaan hyvinvoinnin tukemista sosiaaliohjauksen keinoin. Perhetyötä järjestetään perheille, jotka tarvitsevat tu-

kea ja ohjausta perheen omien voimavarojen vahvistamiseksi ja perheenjäsenten välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi.

Lapsiperheelle on järjestettävä perheen huolenpitotehtävän tukemiseksi ja perheen toimintaedellytysten parantamiseksi välttämätön perhetyö, jos palvelun järjestäminen on lapsen edun mukainen, sopiva ja mahdollinen tukimuoto.

## 20 §

*Kotipalvelu*

Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.

Kotipalvelua annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua selviytyäkseen 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista.

Kotipalvelun tukipalveluina järjestetään ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Lapsiperheelle on järjestettävä perheen huolenpitotehtävän tukemiseksi ja perheen toimintaedellytysten parantamiseksi välttämätön kotipalvelu, jos palvelun järjestäminen on lapsen edun mukainen, sopiva ja mahdollinen tukimuoto.

## 21 §

*Kotihoito*

Kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta.

## 22 §

*Asumispalvelut*

Asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai

tukea asumisensa järjestämisessä. Ensisijaisesti asumispalveluja on toteutettava sellaisin toimintamuodoin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen. Tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua.

Tuettua asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuella asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla.

Palveluasumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestetään henkilöille, joilla hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista.

Palveluasumisella tarkoitetaan palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Palveluihin sisältyvät asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut, osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut sekä kotisairaanhoido. Tehostetussa palveluasumisessa palveluja järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti ympärivuorokautisesti.

Palveluasumista toteutettaessa on huolehdittava siitä, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen kunnioitetaan ja hän saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut.

## 23 §

### *Laitospalvelut*

Sosiaalihuollon laitospalveluja voidaan järjestää lyhytaikaisesti tai jatkuvasti, päivisin, öisin tai ympärivuorokautisesti. Laitospalveluja järjestetään henkilöille, joiden hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista. Pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa laitoksessa vain, jos se on henkilön terveyden tai turvallisuuden kannalta perusteltua, taikka siihen on muu laissa erikseen säädetty peruste.

Laitospalveluja toteutettaessa henkilölle on järjestettävä hänen yksilöllisten tarpeidensa mukainen kuntoutus, hoito, huolenpito. Hä-

nelle on lisäksi pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää kuntoutumista, omatoimisuutta ja toimintakykyä.

## 24 §

### *Päihdetyö*

Päihdetyöllä vähennetään ja poistetaan päihteisiin liittyviä hyvinvointia ja turvallisuutta vaarantavia tekijöitä sekä tuetaan päihteettömyyttä.

Tässä laissa tarkoitettuun sosiaalihuollon päihdetyöhön kuuluu:

- 1) päihdetyön ohjaus ja neuvonta; sekä
- 2) päihneiden ongelmakäyttäjille, heidän omaisilleen ja muille läheisilleen suunnatut sosiaalihuollon erityispalvelut.

Raskaana olevalla henkilöllä on oikeus saada välittömästi riittävät sosiaalihuollon päihdepalvelut.

## 25 §

### *Liikkumista tukevat palvelut*

Liikkumista tukevia palveluja järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä ja jotka tarvitsevat palvelua asioimisen, virkistyksen tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi.

Liikkumista tukevia palveluja voidaan järjestää saattajapalveluna, ryhmäkuljetuksina tai korvaamalla henkilölle taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

## 26 §

### *Kasvatus- ja perheneuvonta*

Kasvatus- ja perheneuvontaa annetaan lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun ja kehityksen tukemiseksi sekä lapsiperheiden suoriutumisen ja omien voimavarojen vahvistamiseksi.

Kasvatus- ja perheneuvontaan sisältyy lasten myönteiseen kasvuun ja kehitykseen,

perhe-elämään, ihmissuhteisiin ja sosiaalisiin taitoihin liittyvää arviointia, ohjausta, asiantuntijaneuvontaa ja muuta tukea.

Kasvatus- ja perheneuvontaa toteutetaan yhdessä tarvittavan psykologisen ja lääketieteellisen tutkimuksen ja hoidon kanssa yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa.

#### 27 §

##### *Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta*

Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonnalla huolehditaan siitä, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu tapaamisoikeus toteutuu lapsen edun mukaisesti. Tapaamisten valvonta perustuu joko sosiaalilautakunnan vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen, jossa määritellään tarvittavien toimenpiteiden sisältö. Kunnan tulee järjestää ensimmäinen valvottu tapaaminen viimeistään kahden viikon kuluessa yhteydenotosta.

*Valvotuissa vaihdoissa* valvoja huolehtii, että lapsi siirtyy sopimuksen tai päätöksen mukaisesti vanhemmalta toiselle. *Tuetuissa tapaamisissa* valvoja on käytettävissä tapaamisen ajan. *Valvotuissa tapaamisissa* valvoja on tapaamisen ajan näkö- ja kuuloyhteydessä lapseen ja vanhempaan.

Valvoja voi päättää, että tapaamista ei aloiteta tai vaihtoa ei suoriteta, tai keskeyttää tapaamisen, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Valvojalla on oltava tehtävän edellyttämä soveltuva ammatillinen koulutus.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarvittaessa tarkemmat säännökset tapaamisten turvaamisen sisällöstä ja toteuttamisesta.

#### 28 §

##### *Muut sosiaalipalvelut ja tukitoimet*

Lomanviettopalveluja ja tukea lomanvieton järjestämiseen annetaan perhetilanteen, pitkäaikaisen sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella. Lapselle tai hänen perheelleen voidaan järjestää vertaisryhmätoimintaa sekä tukihenkilö tai -perhe.

Asiakkaiden hyvinvointia voidaan edistää myös muilla palveluilla ja tukitoimilla.

#### 29 §

##### *Sosiaalipäivystys*

Kunnan on huolehdittava ympärivuorokautisen sosiaalipäivystyksen järjestämisestä kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi. Päivystys on toteutettava siten, että palveluun voi saada yhteyden ympäri vuorokauden.

Kunnan sosiaalihuollon on sosiaalipäivystystä toteutettaessa toimittava yhteistyössä terveydenhuollon päivystyksen, pelastustoimen, poliisin, hätäkeskuksen ja tarpeen mukaan muiden toimijoiden kanssa.

#### 4 luku

### **Asiakkaan asema ja oikeudet**

#### 30 §

##### *Keskeiset periaatteet*

Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata.

Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Sosiaalihuoltoa on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä.

Asiakkaiden käytössä olevien sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palvelujen toimitilojen on tuettava asiakkaiden sosiaalista vuorovaikutusta. Toimitilojen suunnittelussa ja käytössä on huomioitava asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset, esteettömyys ja yksityisyyden suoja.

## 31 §

*Asiakkaan edun toteuttaminen*

Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
- 6) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

## 32 §

*Lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteuttaminen*

Lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla on 31 §:ssä mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;
- 3) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

## 33 §

*Asiakkaan oikeus saada selvitys eri vaihtoehdoista*

Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutet-

taessa asiakkaalle on selvitettävä hänen yleisiä erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

## 34 §

*Itsemääräämisoikeus ja osallistuminen*

Sosiaalihuoltoa on toteutettava yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaistensa ja läheistensä kanssa. Yhteistyötä tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä, elämäntilanteensa ja yksilölliset tarpeensa.

Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa (434/2003).

## 35 §

*Tulkitseminen ja kääntäminen*

Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä tai asiakas ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkittamisesta ja tulkin hankkimisesta.

Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla viereille viranomaisen aloitteesta, on tulkittamisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään.

## 36 §

*Lapsen mielipiteen selvittäminen ja edunvalvonta*

Sosiaalihuollon tarvetta arvioitaessa, lasta koskevaa päätöstä tehtäessä sekä sosiaalihuoltoa toteutettaessa lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapselle on turvattava hänen ikänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla mahdollisuus saada tietoa häntä koskevassa asiassa



ja esittää siitä mielipiteensä ja toivomuksensa. Lapsen mielipide on selvitettävä hienovarasesti sekä siten, että tästä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin.

Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Mielipiteen selvittämisen yhteydessä lapselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka vaarantaisivat hänen kehitystään tai ovat vastoin lapsen muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Jos lapsen henkilöä koskevassa yksittäisessä sosiaalihuollon asiassa on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua, tulee 10§:ssä tarkoitetun toimielimen tehdä holhustoimesta annetun lain (442/1999) 72 §:ssä tarkoitettu hakemus tai 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi lapselle, jos se on tärkeää lapsen edun turvaamiseksi. Lapsen toivomukset ja mielipide asiassa on selvitettävä 1-3 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Edunvalvonnasta lastensuojelussa säädetään erikseen.

### 37 §

#### *Itsemääräämisoikeus erityistilanteissa*

Jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Jos on ilmeistä, että asiakkaan tahdon selvittämisessä auttavan henkilön oma asema on riippuvainen asiakkaan asioissa tehtävistä ratkaisuista ja tämä oleellisesti vaikeuttaa asiakkaan tahdon selvittämistä, on asiakkaan tahtoa pyrittävä selvittämään toisen henkilön kanssa edellyttäen, että:

1) henkilö on riippumaton suhteessa palvelujen järjestäjään ja tuottajaan siinä asiassa, jossa hän tukee asiakkaan päätöksentekoa;

2) asiakas suostuu ottamaan toisen henkilön tuen vastaan.

Jos täysi-ikäinen asiakas on henkilöön tai varallisuuttaan koskevassa asiassa ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa, toimielimen tulee tehdä holhustoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle.

Asiakkaan tahdosta riippumattomista toimenpiteistä sekä asiakkaan hoitoon tai huoltoon liittyvistä pakotteista ja rajoituksista sekä niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä sosiaalihuollossa säädetään erikseen.

## 5 luku

### **Sosiaalihuollon toteuttaminen**

#### 38 §

#### *Hyvinvointia edistävä neuvonta ja ohjaus*

Kunnan on huolehdittava siitä, että sen asukkaiden saatavissa on neuvontaa ja ohjausta, joilla edistetään sosiaalista hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, turvallisuutta sekä itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. Neuvonta ja ohjaus on järjestettävä ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla.

Neuvontaa ja ohjausta järjestäessään kunnan sosiaalihuollon on tarvittaessa toimittava yhteistyössä terveydenhuoltolain 13 §:ssä tarkoitettua terveysneuvontaa järjestävän kunnan perusterveydenhuollon sekä muiden toimialojen kanssa.

#### 39 §

#### *Sosiaalihuollon saatavuus ja saavutettavuus*

Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset sosiaalipalvelut soveltuvat kaikille asiakkaille. Tarvittaessa avun ja tuen tarpeessa oleva henkilö on ohjattava erityispalvelujen piiriin. Palvelut on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että niihin on mahdollista hakeutua oma-aloitteisesti riittävän aikaisessa vaiheessa.

Sosiaalipalveluja on pyrittävä järjestämään muiden peruspalvelujen yhteydessä, jos järjestely edistää eri palvelujen yhtensovittamista ja laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä.

Lisäksi kunnan on julkaistava helposti saatavattavalla ja ymmärrettävällä tavalla tiedot siitä, minkälaisia sosiaalipalveluja kunnassa on mahdollista saada, miten niitä voi hakea ja mitkä ovat palvelujen saamisen perusteet.

## 40 §

*Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen ja päättyminen*

Sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä.

Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa, kun vireille tullutta hakemusta tai muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan kiireellisiä sosiaalipalveluja tai muuta sosiaalihuoltoa. Asiakkuus päättyy, kun todetaan, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole laissa säädettyä perustetta.

## 41 §

*Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi*

Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö taikka sosiaalitoimen, opetustoimen, lasten päivähoidon, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen, tullin, poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen, Kansaneläkelaitoksen tai ulosottoviranomaisen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää ilmeisestä sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalihuollon palveluja ja mahdollisuuksien mukaan henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnan sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin.

Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta

huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä viipymättä.

Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Pyynnöstä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi sekä lastensuojeluilmoituksen ja ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen tekemisestä säädetään lastensuojelulaissa.

## 42 §

*Palvelutarpeen arviointi*

Kun kunnan sosiaalitoimen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, hänen on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi.

Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei arvioinnin tekeminen ole muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen selvittäminen on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Lähtökohtaisesti arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas, hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai läheisensä taikka muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa.

Palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005) tarkoitettu kelpoisuus. Erityispalvelujen myöntämisestä vastaava sosiaalityöntekijä arvioi erityispalvelujen tarpeen. Palvelutarpeen arvioimisesta on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

## 43 §

*Palvelutarpeen arvioinnin sisältö*

Palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä tuen tarvetta. Jos henkilö tarvitsee tukea, arvioidaan, onko tuen tarve luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista. Palvelutarpeen arviointi sisältää:

- 1) yhteenvedon asiakkaan tilanteesta ja tuen tarpeesta;
- 2) sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä;
- 3) asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan niiltä osin kuin se on tarpeellista tai mahdollista kyseessä olevassa asiassa.

## 44 §

*Palvelujen järjestäminen palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti*

Kun tuen tarve on luonteeltaan tilapäistä, on oikea-aikaisilla ja riittäväillä tilapäisillä palveluilla pyrittävä ehkäisemään pidempiaikaisen tuen tarvetta.

Kun tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättymisen määräajan jälkeen.

Henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on järjestettävä siten, että turvataan palvelukokonaisuuden yhtenäisyys, jollei palveluja ole aiheellista muuttaa henkilön toivomuksen tai hänen palvelutarpeidensa muutoksen johdosta taikka muusta erityisen painavasta ja perustellusta syystä. Jos tuen tarve on vain osittain pysyvä tai pitkäaikainen, on tuki järjestettävä muilta osin siten kuin edellä 1-2 momentissa säädetään.

## 45 §

*Ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta*

Jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata vain sosiaalihuollon toimin, asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön, omatyöntekijän tai

muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän on asiakkaan suostumuksella otettava yhteyttä siihen viranomaiseen, jonka vastuulle tarvittavien toimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen tulee asiakkaan suostumuksella ilmoittaa siihen yhteyttä ottaneelle viranomaiselle ilman aiheutonta viivytystä, mihin toimiin se on ilmoituksen johdosta ryhtynyt. Ilmoittamista ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Asiakkaan ohjaamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään hallintolaissa.

## 46 §

*Monialainen yhteistyö ja oikeus saada virka-apua*

Palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Asianosaisen suostumuksella työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

Tietojen antamisesta ilman asiakkaan suostumusta ja asiakastietojen kirjaamisesta monialaisessa yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa.

Sosiaalihuollon viranomaisella on lisäksi oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä

suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta. Virka-avun antajan tulee sallassapitovelvollisuuden estämättä ilmaista sosiaalihuollon viranomaiselle virka-aputehtävän edellyttämät tiedot.

Sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten oikeudesta saada virka-apua niiden hoitaessa yksittäistä henkilöä koskevia ja valvontaan liittyviä tehtäviin säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa ( / ).

## 47 §

*Omatyöntekijä*

Kunnan on nimettävä sosiaalihuollon asiakkaalle asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Työntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Omatyöntekijällä on oltava asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus.

Omatyöntekijällä tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus, jos:

1) sosiaalihuollon tarve johtuu oleellisilta osin asiakkaan vaikeista elämänhallinnan ongelmista;

2) päätöksenteko edellyttää palvelujen yhteensovittamista ja runsaasti yksilöllistä harkintaa.

Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä on asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 44 §:n 2 ja 3 momentin toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa tässä laissa säädetyissä tehtävissä.

Lasta koskevaa sosiaalihuoltoa toteutettaessa lapsen omatyöntekijän tai muun lapsen palveluista vastaavan työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

## 48 §

*Läheisverkoston kartoittaminen*

Läheisverkoston kartoittamisella tarkoitetaan sen selvittämistä, miten omaiset tai muut asiakkaalle läheiset henkilöt osallistuvat asiakkaan tukemiseen. Läheisverkoston kartoittaminen toteutetaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai tarvittaessa muulloin asiakkuuden aikana. Kartoittamisen voi tehdä ilman asiakkaan suostumusta vain jos:

1) asiakas on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään ja turvallisuudestaan ja tieto on välttämätön palvelutarpeen selvittämiseksi; tai

2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi.

Kartoittamisen yhteydessä selvitetään tarvittaessa omaisten ja läheisten mahdollinen tuen tarve.

## 49 §

*Asiakkaan hoidossa olevan henkilön tilanteen selvittäminen*

Asiakkaan hoidossa olevan lapsen tai muun henkilön hoidon ja tuen tarve on selvitettävä, kun asiakas:

1) saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana tai ennen tarvittavien palvelujen saamista hänen kykynsä täysipainoisesti huolehtia hoidosta tai kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen;

2) aloittaa tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen suorittamisen.

Riittävän hoidon ja tuen saaminen on tarvittaessa varmistettava tapaamalla lasta tai muuta hoidettavaa henkilöä. Velvollisuudesta ilmoittaa sosiaalihuollon tarpeesta kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle säädetään 41 §:ssä.

## 50 §

*Asiakassuunnitelma*

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaalle on laadittava palvelusuunnitelma tai muu vastaava suunnitelma, jos suunnitelman laa-

timinen on välttämätöntä asiakkaan terveyden, kehityksen tai välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Suunnitelma voidaan laatia myös jos se muutoin edistää niiden tavoitteiden toteuttamista, joihin sosiaalihuollon avulla pyritään. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa.

Asiakassuunnitelma sisältää asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa:

- 1) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta;
- 2) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä;
- 3) tiedot siitä kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä tulevat tapaamaan;
- 4) asiakkaan ja työntekijän arvion asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista;
- 5) asiakkaan ja työntekijän yhdessä asettamat tavoitteet, joihin sosiaalihuollon avulla pyritään;
- 6) arvion asiakkuuden kestosta;
- 7) tiedot yhteistyötahoista, jotka osallistuvat asiakkaan tarpeisiin vastaamiseen ja vastuiden jakautuminen niiden kesken;
- 8) suunnitelman toteutumisen seuranta ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot.

Jos asiakas on lapsi tai muusta syystä erityisen tuen tarpeessa, asiakassuunnitelmaan on lisäksi sisällyttävä omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvio asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalihuollon palveluista ja tuesta sekä niiden alkamisajankohdasta ja kestosta. Erityisistä syistä suunnitelmaan voidaan kirjata myös arvio lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömästä päivähoidosta.

Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Suunnitelman sisältö on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Jos asiakkaan tukena toimii omaisia tai muita läheisiä henkilöitä, laaditaan heidän tukemiseensa liittyvä suunnitelma tarvittaessa erikseen.

## 51 §

### *Sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteko ja toimeenpano*

Kunnan on tehtävä päätös asiakkaan sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen kun hakemus on tullut vireille.

Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aika voi olla pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta.

Asian käsittelemisestä ja päätöksenteosta säädetään lisäksi hallintolaissa.

## 52 §

### *Hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset*

Kunnan määräämän viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus, on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan 13 ja 14 §:n mukaisesti asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä terveys ja kehitys, jos:

1) asiakas on lapsi tai muusta syystä erityisen tuen tarpeessa ja palvelujen yhteensopivuudella on hänen perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta korostunut merkitys;

2) menettely on asiakkaan edun mukainen.

Päätökset koskevat asiakkaan taikka hänen huolenpidostaan vastaavan henkilön tarvitsemia sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa. Ennen päätösten tekemistä on tehtävä suunnitelma niistä terveydenhuollon, opetustoimen tai työhallinnon palveluista, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan huolenpidon, toimeentulon, terveyden tai kehityksen kannalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija tekee päätökset ottaen huomioon palvelusuunnitelmassa esitetyn arvion palvelujen ja tukitoimien välttämättömyydestä. Myös palvelujen toteuttamisen kannalta välttämätön terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelma on otettava huomioon päätösten tekemisessä.

Sen estämättä, mitä edellä tässä pykälässä säädetään, toimeentulotukea koskevat päätökset voi tehdä toimeentulotuesta vastaava viranhaltija ottaen huomioon asiakkaan tai hänen lapsensa omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvion tuen tarpeesta.

## 6 luku

### Palvelujen laadun varmistaminen

#### 53 §

##### *Omaavolonta*

Kunnan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omaavolontasuunnitelma 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.

Omaavolontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

#### 54 §

##### *Ilmoitusvelvollisuus*

Sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on toimittava siten, että asiakkaalle annettavat sosiaalipalvelut toteutetaan laadukkaasti.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai il-

meisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos yksityinen palveluntuottaja ei myy kyseisiä palveluja kunnalle, ilmoitus tehdään toiminnasta vastaavan henkilön esimiehelle.

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä 53 §:ssä tarkoitettuun omaavolontasuunnitelmaan. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

#### 55 §

##### *Toimenpiteet ilmoituksen johdosta*

Edellä 54 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ( / ) x-x §:ssä ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 19-24 §:ssä säädetään, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei selvitetä ja korjata tai poisteta viivytyksettä.

## 7 luku

### Muistutus ja kantelu

#### 56 §

##### *Muistutus*

Kohteluunsa tai sosiaalihuoltonsa laatuun muutoin tyytymättömällä asiakkaalla on oi-

keus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutus-oikeudesta ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi.

Sosiaalihuollon toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava asian laadun edellyttämällä tavalla.

Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

## 57 §

### *Kantelu*

Kohteluunsa tai sosiaalihuoltonsa laatuun muutoin tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä kantelu sosiaalihuollon valvontaviranomaisille. Muistutus on kuitenkin ensisijainen kanteluun nähden. Kantelun tekemisessä, käsittelyssä ja seuraamuksissa noudetaan hallintolain 8 a lukua, jollei toisin säädetä.

Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Valvontaviranomainen voi pyytää saada tiedoksi muistutuksen aiheuttamat toimenpiteet määräajassa siirron tekemisestä. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle.

Asiaa siirrettäessä kantelun tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.

## 8 luku

### **Muutoksenhaku**

## 58 §

### *Oikaisuvaatimus*

Edellä 51-52 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnan määräämältä monijäseniseltä toimielimeltä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista siten kuin hallintolaissa säädetään.

Edellä 51-52 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan toimittaa asiakkaalle tiedoksi kirjeellä postitse. Tiedoksisaannin katsotaan tällöin tapahtuneen, jollei muuta näytetä, seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös asiakkaan ilmoittamalla osoitteella varustettuna on annettu postin kuljetettavaksi. Muilta osin noudattavasta menettelystä säädetään hallintolaissa.

## 59 §

### *Valitus hallinto-oikeuteen*

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus voidaan antaa valitusaikana myös toimielmelle, jonka on toimitettava se oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle.

## 60 §

### *Täytäntöönpano*

Kunnan viranhaltijan tai toimielimen tekemä päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos päätöksen laatu edellyttää viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja se ei vaaranna turvallisuutta, tai jos päätöksen voimaantumista ei voida palvelujen järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi.

Kun valitus on tehty, oikaisu- tai valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

## 61 §

*Valituslupa*

Hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupaa haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi tai siihen on erityistä syytä asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.

Valitusluvasta on voimassa, mitä siitä on säädetty hallintolainkäyttölaissa. Haettaessa lupaa valituksen tekemiseen hallinto-oikeuden päätöksestä saa lupahakemuskirjan toimittaa myös hallinto-oikeuteen.

Valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituskirja liitteineen voidaan antaa myös hallinto-oikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi.

## 62 §

*Hallintoriita-asia*

Sosiaalihuoltoa käsittävän julkisoikeudelliseen korvaus-, maksu- tai elatusvelvollisuutta koskevan tai muusta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvan asianosaisten välisen riita-asian, johon ei haeta muutosta valittamalla, ratkaisee se hallinto-oikeus, jonka toimialueella hakijakunta sijaitsee tai, muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan kotikunta on, jos muusta oikeuspaikasta ei ole säädetty.

## 9 luku

**Erinäiset säännökset**

## 63 §

*Asiakasmaksut*

Tämän lain mukaisista kunnallisista sosiaalipalveluista peritään maksut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisesti.

## 64 §

*Asiakastietojen käsittely*

Asiakastietojen käsittelystä ja asiakasasiakirjoihin kirjattavista ja tallennettavista tiedoista sosiaalihuollossa säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa ( / ).

## 65 §

*Sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllinen soveltamisala*

Jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muutu, hän voi hakea sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa kunnasta, jossa hän oleskelee. Henkilön kotikunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoa ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä.

## 66 §

*Rangaistusvastuu*

Joka rikkoo 46 §:n 4 momentissa tarkoitettua tiedonantovelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sosiaalihuoltolaissa sääde-



tyn tiedonantovelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä 1 momentissa tarkoitetusta teosta, ellei sosiaalihuollon viranomainen ole ilmoittanut sitä syytteeseen pantavaksi.

## 67 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

**Laki****lastensuojelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* lastensuojelulain (417/2007) 10 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 88/2010, 15 §, 25 d § 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 542/2011, 31 § 2 momentti sekä 35 §

*muutetaan* 11 § 3 momentti, 16 c §, 25 § 1 ja 3 momentit, 25 d, 26, 27, 30, 34, 36, 37, 38, 41 § 2 momentti, 56 § sekä 90 § 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 25 § 1 momentti osaksi laeissa 88/2010 ja 911/2012, 16 c §, 26, 37 sekä 38 § 1-3 momentti laissa 88/2010 sekä 36 § laissa 911/2012,

*lisätään* uusi 13 c §, 38 a § sekä 76 a § seuraavasti:

## 11 §

Lastensuojelun *järjestäminen* ja kehittäminen

Kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa sosiaalihuoltolain 10 § 1 momentissa tarkoitettu toimielin (sosiaalihuollosta vastaava toimielin). Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa.

## 13 c §

Opiskelijan *toimiminen* lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtävissä

Jos tämän lain mukaisiin sosiaalityöntekijän tehtäviin ei saada henkilöä, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi opiskelija, joka valmistuttuaan saa sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukaisen sosiaalityöntekijän kelpoisuuden. Tehtävään on soveltuva sosiaalityön opiskelija, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot

ja käytännön harjoittelun. Opiskelija toimii sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

## 25 §

*Ilmoitusvelvollisuus*

1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoito;

2) opetustoimen;

3) nuorisotoimen;

4) poliisitoimen;

5) Rikosseuraamuslaitoksen;

6) palo- ja pelastustoimen;

7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoito tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;

8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;

9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdiskunnan;

10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitetun vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön;

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön;

13) tullin

14) rajavartiolaitoksen; taikka

15) ulosottoviranomaisen

palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki ter-

veydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu

1) rikoslain (39/1889) 20 luvussa (Seksuaalirikokset) rangaistavaksi säädetty teko; tai

2) sellainen rikoslain (39/1889) 21 luvussa (Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset) rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

#### 25 d §

##### *Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus*

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 27 §:ssä tarkoitettua lastensuojelutarpeen selvityksen aikana tai ollessaan muutoin lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto- paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään

päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

#### 26 §

##### *Lastensuojeluasian vireille tulo ja palvelutarpeen arviointi*

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta tehtävä sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu palvelutarpeen arviointi vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin. Sosiaalityöntekijä arvioi myös, onko palvelutarvetta selvitettäessä tarpeen arvioida lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarve siten kuin 3 momentissa säädetään.

Arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee lastensuojelun sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolaissa tarkemmin säädetään.

Palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun lastensuojeluasia on tullut vireille ja arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

## 27 §

*Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen*

Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun lastensuojelun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että

1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka

2) lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään; ja

3) lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan tässä laissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 20-21 §:ssä säädetään.

## 30 §

*Asiakassuunnitelma*

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien

järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

## 31 §

*Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu*

Lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi tulee järjestää neuvotteluja, joihin voivat lastensuojelun työntekijän arvion perusteella tarvittaessa osallistua lapsi, vanhemmat ja huoltajat, muut lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat tai lapsen huolenpitoon keskeisesti osallistuvat henkilöt, muut lapselle tai perheelle läheiset henkilöt sekä viranomais- ja muut yhteistyötahot.

## 34 §

*Velvollisuus järjestää avohuollon tukitoimia*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu.

Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatustaitoja ja mahdollisuuksia. Avohuollon tukitoimia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa.

## 36 §

*Lastensuojelun avohuollon tukitoimet*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on sosiaalihuoltolain 3 luvussa mainittujen sosiaalipalvelujen, kuten kotipalvelun, vertaisryhmätoiminnan sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tar-

peisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioiden ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;

2) lapsen taloudellista ja muuta tukemista koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;

3) lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja;

4) tehostettua perhetyötä;

5) perhekuntoutusta; sekä

6) muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

### 37 §

#### *Sijoitus avohuollon tukitoimena*

Lapselle voidaan järjestää asiakassuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla avohuollon tukitoimena tuen tarvetta arvioivaa tai kuntouttavaa perhehoitoa taikka laitoshuoltoa yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa.

Jos lasta ei voida sijoittaa lapsen edun mukaisesti yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa, voidaan lapsi sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:

1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;

2) lapsen kuntouttamiseksi; tai

3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Alle kaksivuotias lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena vankeusrangaistus-

taan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhempansa luo vankilan perheosastolle. Alle kolmivuotiaan lapsen sijoitus voi jatkua perheosastolla, jos lapsen etu sitä välttämättä vaatii.

### 38 §

#### *Lapsen kiireellinen sijoitus*

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa, hänet voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto edellyttäen, että muut kiireellisesti järjestetyt tukitoimet eivät olisi lapsen terveyden ja kehityksen sekä lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia; ja kiireellisen sijoituksen arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten kuin 45 §:ssä säädetään.

### 38 a §

#### *Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta*

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen

sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

- 1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;
- 2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja
- 3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

#### 39 a §

##### *Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen*

Ennen 38 §:n 2 momentissa, 38 a §:ssä ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kiireellisiä sijoitusta koskevia päätöksiä on selvitettävä lapsen, vanhemman, huoltajan sekä muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön mielipide ja käsitys asiasta. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos selvittämisestä aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa haittaa lapsen terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle.

#### 41 §

##### *Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu*

Edellä 1 momentissa mainitulla sosiaalityöntekijällä on sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa säädetään sosiaalihuollon toimielimen tietojensaantioikeudesta, oikeus saada mainitussa säännöksessä tarkoitetuilta tahoilta lausun-

not, jos niitä tarvitaan huostaanoton valmistelussa, huostaanotosta päätettäessä tai sijaishuoltoa järjestettäessä.

#### 56 §

##### *Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona*

Perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoito-laissa säädetään.

#### 76 a §

##### *Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa*

Kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

#### 90 §

##### *Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen*

Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan muutoksenhakuun muutoin, mitä sosiaalihuoltolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.

**Laki****lastensuojelulain muuttamisesta***Voimassa oleva laki**Ehdotus*

10 §

(kumotaan)

*Lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa*

Lapsen hoidon ja tuen tarve on selvitettävä ja lapselle on turvattava riittävä hoito ja tuki, kun lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö:

- 1) saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden aikana hänen kykynsä täysipainoisesti huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen;
  - 2) on tutkintavankeudessa; tai
  - 3) on suorittamassa vankeusrangaistustaan.
- Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon viranomaisten on tarvittaessa järjestettävä välttämättömät palvelut raskaana olevien naisten ja syntyvien lasten erityiseksi suojelemiseksi.

11 §

11 §

*Lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen**Lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen*

-----  
Kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (sosiaalihuollosta vastaava toimielin). Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa.

-----  
Kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa *sosiaalihuoltolain 10 § 1 momentissa* tarkoitettu toimielin (sosiaalihuollosta vastaava toimielin). Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa.

## 13 c §

*Opiskelijan toimiminen lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtävissä*

*Jos tämän lain mukaisiin sosiaalityöntekijän tehtäviin ei saada henkilöä, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi opiskelija, joka valmistuttuaan saa sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukaisen sosiaalityöntekijän kelpoisuuden. Tehtävään on soveltuva sosiaalityön opiskelija, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Opiskelija toimii sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.*

## 15 §

*Terveydenhuollon erityiset velvollisuudet*

Terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirin on annettava lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestettävä lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle. Lasten tarvitsemat seksuaalisen hyväksikäytön tai pahoinpitelyn epäilyn selvittämiseen liittyvät palvelut on järjestettävä kiireellisinä.

(kumotaan)

## 25 §

*Ilmoitusvelvollisuus*

- 1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoidon;
- 2) opetustoimen;
- 3) nuorisotoimen;
- 4) poliisitoimen;
- 5) Rikosseuraamuslaitoksen;
- 6) palo- ja pelastustoimen;
- 7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoidon tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;
- 8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;
- 9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yh-

## 25 §

*Ilmoitusvelvollisuus*

- 1) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja lasten päivähoidon;
- 2) opetustoimen;
- 3) nuorisotoimen;
- 4) poliisitoimen;
- 5) Rikosseuraamuslaitoksen;
- 6) palo- ja pelastustoimen;
- 7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoidon tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan;
- 8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjän;
- 9) seurakunnan tai muun uskonnollisen yh-



dyskunnan;

10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitettua vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön; taikka

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön palveluksessa tai luottamustoimissa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

-----  
Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapsen kohdistunutta rikoslain (39/1889) 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa.

## 25 d §

*Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen antaminen poliisille*

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 27 §:ssä tarkoitettua lastensuojelutarpeen selvityksen aikana tai ollessaan muutoin lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitet-

dyskunnan;

10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitettua vastaanottokeskuksen ja järjestelykeskuksen;

11) hätäkeskustoimintaa harjoittavan yksikön;

12) koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön;

13) tullin

14) rajavartiolaitoksen; taikka

15) ulosottoviranomaisen

palveluksessa tai luottamustoimissa olevat henkilöt tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

-----  
*Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapsen on kohdistettu*

*1) rikoslain (39/1889) 20 luvussa (Seksuaalirikokset) rangaistavaksi säädetty teko; tai 2) sellainen rikoslain (39/1889) 21 luvussa (Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset) rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.*

## 25 d §

*Lastensuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus*

Jos lapsi muuttaa pois kunnasta 27 §:ssä tarkoitettua lastensuojelutarpeen selvityksen aikana tai ollessaan muutoin lastensuojelun asiakkaana, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoitettava muutosta lapsen uudelle kotikunnal-

tava muutosta lapsen uudelle kotikunnalle tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto- paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lastensuojeluviranomaisen on salassapitoa koskevien säännösten estämättä ilmoitettava poliisille, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäristössään kohdistettu rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa poliisille lapseen kohdistuneesta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta siten kuin tämän lain 25 §:n 3 momentissa säädetään.

## 26 §

*Lastensuojeluasian vireille tulo ja asiakkuuden alkaminen*

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on vastaanottanut pyynnön lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojeluilmoituksen taikka saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on

le tai 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulle asuinkunnalle. Uudelle koti- tai asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä myös ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Lapsen uuden koti- tai asuinkunnan on jatkettava selvityksen tekemistä tai muita lastensuojelutoimenpiteitä ottaen huomioon, mitä 16 §:ssä säädetään.

Kun kiireellistä sijoitusta tai sijaishuolto- paikan muuttamista koskeva päätös tehdään lapsen huostaanottoa tai sijaishuoltoa koskevan asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksentekijän ilmoitettava tekemästään päätöksestä välittömästi hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

## 26 §

*Lastensuojeluasian vireille tulo ja palvelutarpeen arviointi*

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta tehtävä sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu palvelutarpeen arviointi vai onko asia selvästi luonteeltaan sellai-

viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun 1 momentissa tarkoitettun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä 27 §:ssä tarkoitettu lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään.

## 27 §

### *Lastensuojelutarpeen selvitys*

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tehtävä selvitys lapsen tilanteesta. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Selvitys tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksen tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädetään.

Selvitys on tehtävä ilman aiheetonta vii-

*nen, ettei se johda toimenpiteisiin. Sosiaalityöntekijä arvioi myös, onko palvelutarvetta selvitettäessä tarpeen arvioida lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarve siten kuin 3 momentissa säädetään.*

*Arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee lastensuojelun sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolaissa tarkemmin säädetään. Palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun lastensuojeluasia on tullut vireille ja arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.*

## 27 §

### *Lastensuojelun asiakkuuden alkaminen*

*Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun lastensuojelun sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että*

- 1) lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka*
- 2) lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään; ja*
- 3) lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia.*

*Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan tässä laissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistu-*

vytystä. Sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Huoltajalle ja lapselle on ilmoitettava selvityksen valmistuttua lastensuojelun asiakkuuden jatkumisesta. Samaten on ilmoitettava asiakkuuden päättymisestä kuitenkin ottaen huomioon, mitä asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään. Asiakkuus päättyy, mikäli selvitys ei anna aihetta lastensuojelutoimenpiteisiin.

### 30 §

#### *Asiakassuunnitelma*

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma, jollei asiakkuus pääty lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai kysymyksessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus.

Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

-----

### 31 §

#### *Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu*

Lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi tulee järjestää neuvotteluja, joihin voivat lastensuojelun työntekijän arvion perusteella tarvit-

*mista.*

*Sosiaaliryöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 20-21 §:ssä säädetään.*

### 30 §

#### *Asiakassuunnitelma*

*Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.*

-----

### 31 §

#### *Asiakkaan asiassa pidettävä neuvottelu*

Lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi tulee järjestää neuvotteluja, joihin voivat lastensuojelun työntekijän arvion perusteella

taessa osallistua lapsi, vanhemmat ja huoltajat, muut lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat tai lapsen huolenpitoon keskeisesti osallistuvat henkilöt, muut lapselle tai perheelle läheiset henkilöt sekä viranomais- ja muut yhteistyötahot.

Neuvotteluun osallistuvilla voidaan antaa lapsen tuen tarpeen selvittämiseksi ja lapsen tarvitseman huolenpidon järjestämiseksi välttämättömiä tietoja siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 26 §:n 3 momentissa säädetään.

34 §  
*Velvollisuus ryhtyä avohuollon tukitoimiin*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuollon tukitoimiin viipymättä:

- 1) jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä; taikka
- 2) jos lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään.

Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskäytä ja -mahdollisuuksia.

Avohuollon tukitoimia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa.

35 §  
*Toimeentulon ja asumisen turvaaminen*

Kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta,

tarvittaessa osallistua lapsi, vanhemmat ja huoltajat, muut lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat tai lapsen huolenpitoon keskeisesti osallistuvat henkilöt, muut lapselle tai perheelle läheiset henkilöt sekä viranomais- ja muut yhteistyötahot.

34 §  
*Velvollisuus järjestää avohuollon tukitoimia*

*Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu.*

Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskäytä ja -mahdollisuuksia. Avohuollon tukitoimia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa.

(kumotaan)

puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

Riittävä taloudellinen tuki ja asuminen on järjestettävä myös 75 §:n 1 momentin mukaan jälkihuollon piirissä olevalle lapselle tai nuorelle, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää.

### 36 §

#### *Muut lastensuojelun avohuollon tukitoimet*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 ja 2 momentissa mainittujen sosiaalipalveluiden, kuten kotipalvelun sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

- 1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;
- 2) lapsen taloudellinen ja muu tukeminen koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;
- 3) tukihenkilö tai -perhe;
- 4) lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja;
- 5) perhetyötä;
- 6) koko perheen 37 §:ssä tarkoitettu sijoitus perhe- tai laitoshoidon;

### 36 §

#### *Lastensuojelun avohuollon tukitoimet*

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on sosiaalihuoltolain 3 luvussa mainittujen sosiaalipalvelujen, kuten kotipalvelun, vertaisryhmätoiminnan sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaisen lasten päivähoidon lisäksi järjestettävä tarvittaessa lapsen ja perheen tuen tarpeisiin perustuva asiakassuunnitelma huomioon ottaen lastensuojelun avohuollon tukitoimina:

- 1) tukea lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen;
- 2) *lapsen taloudellista ja muuta tukemista* koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä;
- 3) *lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja*;
- 4) *tehostettua perhetyötä*;
- 5) *perhekuntoutusta*; sekä
- 6) *muuta lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia*.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoido on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaaliväylöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen

- 7) vertaisryhmätoimintaa;
- 8) loma- ja virkistystoimintaa; sekä
- 9) muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia.

Lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoito on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalivaltuutettu on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

### 37 §

#### *Sijoitus avohuollon tukitoimena*

Lapselle voidaan järjestää asiakassuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla avohuollon tukitoimena tuen tarvetta arvioivaa tai kuntouttavaa perhehoitoa taikka laitoshuoltoa yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa.

Lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:

- 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;
- 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai
- 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Alle kaksivuotias lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena vankeusrangaistustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan vanhempansa luo vankilan perheosastolle. Alle kolmivuotiaan lapsen sijoitus voi jatkua perheosastolla, jos lapsen etu sitä välttämättä vaatii.

tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

### 37 §

#### *Sijoitus avohuollon tukitoimena*

Lapselle voidaan järjestää asiakassuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla avohuollon tukitoimena tuen tarvetta arvioivaa tai kuntouttavaa perhehoitoa taikka laitoshuoltoa yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa.

*Jos lasta ei voida sijoittaa lapsen edun mukaisesti yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan vastaavan henkilön kanssa, voidaan lapsi sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin. Sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen:*

- 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi;
- 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai
- 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Alle kaksivuotias lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena vankeusrangaistustaan suorittavan tai tutkintavankeudessa olevan

## 38 §

*Lapsen kiireellinen sijoitus*

Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa, hänet voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto. Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. (12.2.2010/88)

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;

2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja

3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

vanhempansa luo vankilan perheosastolle. Alle kolmivuotiaan lapsen sijoitus voi jatkua perheosastolla, jos lapsen etu sitä välttämättä vaatii.

## 38 §

*Lapsen kiireellinen sijoitus*

*Jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa, hänet voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto edellyttäen, että*

- 1) *muut kiireellisesti järjestetyt tukitoimet eivät olisi lapsen terveyden ja kehityksen sekä lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia; ja*
- 2) *kiireellisen sijoituksen arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.*

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos:

1) 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle; tai

2) ennen päätöstä lapsen kiireellisestä sijoituksesta lapsen huostaanottoa koskeva asia on jo vireillä hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten kuin 45 §:ssä säädetään.



Kiireellisen sijoituksen aikana sosiaalihuolosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista kiireellisen sijoituksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa siten kuin 45 §:ssä säädetään.

*38 a §  
Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta*

Jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

- 1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;
- 2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja
- 3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

*39 a §*

*Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen*

Ennen 38 §:n 1 ja 4 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kiireellistä sijoitusta koskevia päätöksiä on selvitettävä lapsen, vanhemman, huoltajan sekä muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön mielipide ja käsitys asiasta. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos selvittämisestä aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa haittaa lapsen terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle.

39 a §

*41 §*

*Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu*

Edellä 1 momentissa mainitulla sosiaalityöntekijällä on sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

*39 a §*

*Asiaan osallisten mielipiteen selvittäminen*

Ennen 38 §:n 2 momentissa, 38 a §:ssä ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kiireellistä sijoitusta koskevia päätöksiä on selvitettävä lapsen, vanhemman, huoltajan sekä muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön mielipide ja käsitys asiasta. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos selvittämisestä aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa haittaa lapsen terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle.

*41 §*

*Huostaanoton ja sijaishuollon valmistelu*

Edellä 1 momentissa mainitulla sosiaalityöntekijällä on sen lisäksi, mitä *sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa*

annetun lain 20 §:ssä säädetään sosiaali-  
huollon toimielimen tietojensaantioikeu-  
desta, oikeus saada mainitussa säännök-  
sessä tarkoitetuilta tahoilta lausunnot, jos  
niitä tarvitaan huostaanoton valmistelus-  
sa, huostaanotosta päätettäessä tai sijais-  
huoltoa järjestettäessä.

## 56 §

*Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona*

Perhehoitoon sovelletaan, mitä sosiaali-  
huoltolain 25, 26 ja 26 a §:ssä sekä per-  
hehoitajalaissa säädetään.

## 90 §

*Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen*

-----  
Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelle-  
taan muutoksenhakuun muutoin, mitä so-  
siaalihuoltolain 7 luvussa ja hallintolain-  
käyttölaissa säädetään.

*laissa* säädetään sosiaalihuollon toimie-  
limen tietojensaantioikeudesta, oikeus  
saada mainitussa säännöksessä tarkoite-  
tuilta tahoilta lausunnot, jos niitä tarvi-  
taan huostaanoton valmistelussa, huos-  
taanotosta päätettäessä tai sijaishuoltoa  
järjestettäessä.

## 56 §

*Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona*

Perhehoitoon sovelletaan, mitä *perhehoito-  
laissa* säädetään.

## 76 a §

*Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa*

*Kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset  
asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat  
olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä  
olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle,  
kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä  
taloudellinen tuki sekä korjattava asu-  
misoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä  
tarpeen mukainen asunto.*

## 90 §

*Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen*

-----  
Ellei tässä laissa toisin säädetä, sovelle-  
taan muutoksenhakuun muutoin, mitä *so-  
siaalihuoltolaissa* ja hallintolainkäyttö-  
laissa säädetään.