

22.10.2012

Sosiaali- ja terveysministeriölle

ASIA: LAUSUNTO SOSIAALIHUOLLON LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 11.9.2012 (STM037:00/2009)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet esittää lausuntonaan seuraavaa:**YLEISET KOMMENTIT SOSIAALIHUOLTOLAKIUUDISTUKSESTA**

Sosnet pitää sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista erittäin tarpeellisena. On tärkeää, että sosiaalihuollon lainsäädännön uudistus tehdään samassa yhteydessä terveydenhuollon uudistuksen kanssa. Terveiden edistämisen rinnalle tarvitaan vahva sosiaalisen elämänalueen tukijärjestelmä, sillä sosiaaliset elinolot heijastuvat voimakkaasti väestön terveyteen ja päinvastoin. Tulevaisuudessa tarvitaan entistä enemmän yhteistyötä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välille, sillä ne alueet koskettavat usein yhdessä ihmisten kokonaishyvinvointia.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyötä on tehty perusteellisesti ja ansiokkaasti. Nyt lausunnolla oleva loppuraportti pitää sisällään monia merkittäviä uudistuksia. Uudistettavaa sosiaalihuoltolakia kuvataan yleislaiksi. Uudistuksessa korostetaan hyvinvoinnin, palvelujen yleistasoisen eli laissa määritellyn saatavuuden ja yksilöllisesti arvioitujen tarpeiden sekä ehkäisevän sosiaalihuollon näkökulmia. Lisäksi ehdotuksessa on otettu huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaan pyrkiminen ja käynnissä olevat hallinnollinen integraatio. Taustalla on näkemys siitä, että asiakkaan tulee saada "saumaton" palvelu. Uudistuvan sosiaalihuoltolain myötä sen toivoisi käytännössä tarkoittavan sitä, että ihmisiä ei jätetä sosiaali- ja terveydenhuollon välillä tai kokonaan ulkopuolelle. Uudistuksen lähtökohdat ovat siten hyvät.

Sosnet katsoo, että vahvaksi yleislaiksi tarkoitettu uusi sosiaalihuoltolaki tulee saattaa voimaan mahdollisimman pian huolimatta siitä, millä aikataululla muu lainsäädäntö valmistuu ja tulee voimaan.

Lakiesitys on osa mittavaa kokonaisuutta, johon vaikuttaa useat osatekijät. Olennaista on lainsäädännön vaikutusten ja sääntelyn toimivuuden huolellinen arviointi osana kokonaisuutta. Sekä työryhmän väliraportissa että loppuraportissa on tehty tarvittavaa pohjatytöä, mutta jatkovalmistelussa erityistä huomiota tulee kiinnittää vaikutusten ja sääntelyn toimivuuden arvioimiseen. Lakiehdotuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan eivät ole nyt selkeästi nähtävissä esimerkiksi kohdassa, jossa kirjoitetaan että lakimuutos lisää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tarvetta ainakin alkuvaiheessa ja aiheuttaa muutoksia henkilöstörakenteessa. Edelleen todetaan, että uudenlainen sosiaalityö muuttaa työntekijöiden tehtäviä monipuolisemmiksi ja että sosiaalialan erityisosaaminen asiakastyössä kohdistuu uudella tavalla. Lakiehdotuksen tuomat muutokset viranomaisten toimintaan ja sosiaalityöntekijöiden määrän tarpeeseen jäävät yleiselle

tasolle. Tällä hetkellä sosiaalityöntekijöistä on akuutti pula erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös muualla maassa.

Sosnet painottaa, että valtion on huolehdittava siitä, että kuntien käytössä on riittävästi sosiaalityöntekijöitä ja muita sosiaalihuollossa tarvittavia ammattilaisia sosiaalihuoltolain ja muun erityislainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaalihuollossa on turvattava ihmisten oikeus saada sosiaalityöntekijöiden palveluja.

Lakiehdotuksessa jää myös sukupuolivaikutusten arviointi vähäiseksi. Se on tehty lyhyesti ja lähinnä nykytilannetta kuvaten. Siinä ei käsitellä esimerkiksi köyhiä yksinhuoltajaperheitä, joista valtaosa on naisten ja heidän lastensa muodostamia perheitä. Myöskään ei puhuta mitään köyhistä vanhoista ihmisistä, palveluja saavina tai saamattomina, joissa myös naiset ovat enemmistönä. Samoin on tilanne mm. omaishoitajien kohdalla. Lain lapsivaikutuksia on tarkasteltu tätäkin niukemmin, ja se on tehty perhe- eikä lapsilähtöisesti. Kaiken kaikkiaan voi kriittisesti pohtia lainsäädännön ohjausvaikutusta suhteessa sosiaalityön tavoitteisiin, tehtäviin, asiakkaan asemaan ja yhteistyöverkoston toimivuuteen.

Sosnet pitää sosiaalihuoltolakia koskevassa lakiehdotuksessa erityisen arvokkaana asiakaslähtöisyyttä ja kansalaisten osallisuuden lisäämistä. Tavoitteeksi on otettu painopisteen siirtäminen ehkäisevään työhön korjaavan työn sijasta.

Asiakaslähtöisyys ja kansalaisten osallisuus tarkoittavat sitä, että tärkeänä pidetään yhteistyössä tapahtuvaa tarpeiden arviointia ja ihmisten resurssien ja tarpeiden arvioinnin ensisijaisuutta ja räätälöintiä. Lakiesitys perustuu ajatukseen prosessin ohjauksesta ja läpinäkyvyydestä. Taustalle nousee vahvasti laatusuosituksen ja valvonnan rooli. Valvonta yksinään ei riitä, vaan tarvitaan myös työntekijöiden ja heidän toimintansa mahdollistavat resurssit sekä ohjauksellinen tuki, mikä lähtee myönteisemmin liikkeelle kuin vain valvonnan ja rankaisemisesta käsin. Tämän ohella Sosnet pitää erityisen merkittävänä ehkäisevän toiminnan, sosiaalisen raportoinnin ja rakenteellisen sosiaalityön vahvaa painotusta lakiehdotuksessa. Ehkäisevällä ja rakenteellisella toiminnalla voidaan oikeasti säästää taloudellisesti mutta myös inhimillisesti.

LAKIEHDOTUKSEN KESKEISIMMÄT PUUTTEET JA HEIKKOudet

Sosiaalityön yliopistokoulutuksen ja tutkimuksen näkökulmista lakiehdotus luo sinänsä hyviä mahdollisuuksia sosiaalihuollolle ja sosiaalityölle. Ongelmallista on, antaako se tosiasiallisesti toimintaedellytykset rakenteelliselle sosiaalityölle ja sosiaalityön asiakastyölle. Vaikka lakiesitys vahvistaa asiakkaan menettelyllisiä oikeuksia, se ei tosiasiallisesti vahvista asiakkaan oikeuksia hänen tarvitsemiinsa palveluihin tai se ei ainakaan tuo niitä selkeästi esiin oikeuksina. Toinen kriittinen kysymys on, turvaako lakiehdotus asiakasyhteistyön toimintaedellytykset tulevaisuudessa.

Sosnetin näkemyksen mukaan lakiesityksen keskeisimmät heikkoudet liittyvät sosiaalityön määrittelyyn sekä eri toimijoiden ja ammattiryhmien vastuiden epäselvyyteen. Sosnetin näkemyksen mukaan eri toimijoiden ja ammattiryhmien vastuut tulisi säätää laissa huomattavasti selkeämmin. Selkeys auttaisi jatkossa eri sosiaalihuollon toimijoita toimimaan paremmin yhteistyössä.

Nyt lausunnolla olevassa lakiehdotuksessa ovat monet hyvät näkemykset ja asiat uhkaavat jäädä toteutumatta, mikäli niiden toteuttamiselle ei säädetä vastuita. Lakiehdotuksen yhdeksi kantavaksi periaatteeksi on nimetty asiakaslähtöisyys. Keskeinen näkökohta asiakkaan kannalta on oikeus asiantuntevaan ammatti- ja asiantuntija-apuun samalla tavalla kuin terveydenhuollossa. Terveydenhuollossa perinteisesti tiedetään esimerkiksi lääkärin ja sairaanhoitajan työnjaosta, mutta sosiaalihuollon alueella ymmärrys on hämärämpi. Tälle hämäryydelle on useita syitä, mutta tärkeää olisi myös sosiaalihuollon alueella nähdä eri toimijoiden työn tärkeys, mutta auttaa myös selkeyttämään sosiaalihuollon toimintakenttää. Sosiaalihuollon alueella vastaavat toimijat kuin terveydenhuollossa ovat sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja. Tämä erottelu ei hal-

veksi toisen osaamista, vaan auttaa selventämään toimintakenttää ja työnjakoa. Näihin näkökohtiin Sosnet ottaa kantaa myöhemmin tässä lausunnossa, kun käsitellään lakiehdotusta luku- ja pykäläkohtaisesti kommentoiden.

Sosiaalihuoltolakiehdotuksen merkittävin ja vakavin puute on sosiaalihuollon tutkimusperustaisen kehittämisen huomiotta jättäminen lakiehdotuksessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että sosiaalihuollon järjestämisessä ja kehittämisessä on entistä tärkeämpää hyödyntää systemaattisesti tutkimustietoa ja työntekijöiden näkemyksiä samoin kuin asiakkailta saatavaa palautetta ja kokemusasiantuntijuutta. Sosiaalihuollon tutkimustiedon tuottaminen pitäisi saada vastaamaan terveydenhuollon tiedontuotantoa. Monimutkaistuviin ja kansainvälistyviin sosiaalisiin ongelmiin vastaaminen edellyttää myös sosiaalihuollon henkilöstöltä tehtävien vaativuustasoa vastaavaa koulutusta ja perehtyneisyyttä (s. 14). Ihmisten hyvinvoinnista tarvitaan myös sosiaalihuollon alueella pitkäjänteistä ja päämäärätietoista tutkimusta, johon voidaan hyödyntää muun muassa kokemustietoa ja asiakastyöstä kertyvää tietoa myös pitkittäistutkimuksina. Jo työryhmän väliraportissa vuonna 2010 tuotiin esille, että sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettaessa on tärkeää luoda entistä parempi pohja sosiaalihuollon tiedontuotannolle, tutkimukselle ja kehittämistoiminnalle. Sosiaalihuollon alueella pitää huolehtia kuten terveydenhuollossakin alueen kehittäminen tutkitun tiedon varassa.

Lakiehdotusta kuvataan yleislaiksi, minkä vuoksi sosiaalihuollon koulutusta, tutkimusta ja kehittämistä koskevan tahtotilan ilmaus ja tehtävien hoitaminen on kirjattava uuteen sosiaalihuoltolakiin. Sosiaalihuollon uudistamista pohtinut työryhmä on päätenyt kuitenkin siihen, että sosiaalihuollon järjestämistä, rahoitusta, ohjausta, valvontaa ja kehittämistä koskeva valmistelu kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä järjestämislakia valmistelevalle työryhmälle ja että säädökset on tarkoituksenmukaista valmistella vasta, kun tiedetään minkälaisissa rakenteissa niitä toteutetaan.

Sosnet pitää sosiaalihuollon kannalta ehdottoman tärkeänä, että laissa tuodaan selkeämmin esille tutkimusperusteisen sosiaalityön ajatus ja alan tutkimusperusteisen kehittämisen näkökulma. Vaihtoehtoisesti sosiaalihuoltolakiin voidaan kirjata sosiaalihuollon koulutuksesta, tutkimuksesta ja kehittämisestä valmiit säädökset, jotka siirretään myöhemmässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.

Sosiaalialan tietoperustan vahvistaminen on kohtalon kysymys sosiaalihuollon edistämiseksi, sillä nykyisellään alalta puuttuvat selkeät tutkimuksen organisoitumisen ja rahoituksen järjestelmät. Tämä tarkoittaa, että tietoperustan kehittyminen on liian ohutta ja aukollista. Sosiaalialalla tehtävä merkittävä kehittämis-toiminta kaipaakin tuekseen tutkimusta. Nykyisellään kehittämistoiminnassa syntyneitä tuloksia ei hyödynnetä systemaattisesti ja laaja-alaisesti. Sosiaalihuollon alueella tehtävä tutkimus on sen merkittävyyteen nähden nykyisellään liian vähäistä ja pirstaleista. Sosiaalialan painoarvo taloudessa on suuri ja ala työllistää noin 8 % työvoimasta. Siksi on kestävämpiä, ettei alalla hyödynnetä tutkimuksen tuottamaa tietoa täysmääräisesti. Merkittävin syy sosiaalihuollon tutkimuksen ohuuteen on, että alalla tutkimusta tukevia rakenteita ja rahoitusjärjestelmät puuttuvat käytännössä kokonaan. Tämän lisäksi sosiaalisektorilla on vain pieni osa tutkijakoulupaikkoja verrattuna esimerkiksi lääke- ja terveystieteiden tutkijakoulupaikkoihin. Yliopistoissa meneillään oleva tohtorikoulutuksen uudelleenorganisointi lakkauttaa pitkään toimineen tutkijakoulujärjestelmän ja uhkaa vähentää sosiaalityön tohtorikoulutuspaikkoja entisestään.

Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä sosiaalityön tietoperustan luomisen epäkohdat on välttämätöntä poistaa ja korostettaessa sosiaali- ja terveydenhuollon eheää kokonaisuutta on luotava myös tasa-arvoiset mahdollisuudet molempien alueiden tiedontuotannolle: sosiaalihuollon tutkimukselle tulee taata vastaavanlainen erityisvaltionosuusjärjestelmä sekä yliopistolinen tutkimuksen organisoimisen järjestelmä kuin terveydenhuollossa on jo perinteisesti ollut. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiseen järjestämislakiin tulee saada molemmille

aloille yhdenvertaiset tiedontuotannon organisoinnin ja rahoituksen järjestelmät. Lisäksi sosiaalihuoltolaissa tulee säilyttää kuntien velvollisuus tutkimustiedon tuottamiseen.

Sosnet esittää, että sosiaalihuoltolakiin lisätään uusi luku *Sosiaalihuollon kehittäminen, koulutus ja tutkimus*, jossa säädetään kuntien velvollisuudesta huolehtia ja osallistua sosiaalihuollon kehittämiseen, koulutukseen ja tutkimukseen. Luvussa tulee säätää muun muassa sosiaalihuollon rahoituksesta sekä sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen ja peruskoulutukseen kuuluvan käytännön opetuksen kustannusten korvaamisesta kunnalle.

YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT LAKILUONNOKSEEN LUKU- JA PYKÄLÄKOHTAISESTI

1 luku: Yleiset säännökset

Lain 1 luvussa todetaan sosiaalihuoltolain tarkoitus. Sosnet pitää sosiaalihuoltolakiehdotukseen kirjattua tarkoitusta perusteltuna ja hyvänä. Erityisen merkittävää siinä on asiakaslähtöisyyden ottaminen yhdeksi tavoitteeksi. Asiakaslähtöisyys voi hyvin toimiessaan tarkoittaa ihmisten aitoa kuulemistä ja heidän elämäntilanteensa ymmärtämistä. Siihen sisältyy myös vaaroja, jos laissa ei turvata ihmisten todellisia oikeuksia tiettyihin palveluihin tai tietyn asiantuntijan palveluihin. Tutkimustieto tukee edelleen vahvasti hyvinvointivaltiolaisia arvoja kuten tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja solidaarisuutta, joita ei voi jättää yksittäisten ihmisten tai toimijoiden varaan. Asiakaslähtöisyys ei saa myöskään johtaa siihen, että vastuu jää vain yksittäisille ihmisille. Laissa pitää selkeästi säätää, että päävastuu suomalaisen väestön hyvinvoinnista kuuluu edelleen julkiselle sektorille, vaikka kentällä on myös järjestö- ja yksityisiä kaupallisia toimijoita. Lain pitää selkeästi määritellä vastuukysymykset eri toimijoiden ja ammattiryhmien kesken. Erityisesti tämä koskee sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työnjaon ja vastuun erittelyä.

Lain tavoitteiden toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, miten yleis- ja erityislainsäädännön yhteensovittaminen toteutetaan ja tämä jää edelleen monilta keskeisiltä osilta avoimeksi kysymykseksi, samoin kuin suhde valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin. Perustuslaki puhuu oikeuksista ja turvasta sekä ihmisarvoisesta elämästä ja palveluista. Millä tavalla tämä yleislakiehdotus huomioi yleisellä tasolla sosiaalisen turvan ja ihmisarvoisen elämän toteutumisen? Voi olettaa, että siihen pyritään ennaltaehkäisyllä ja tarpeisiin liittyvien palvelujen kuvauksilla, muttei uhkiin, esteisiin tai ongelmiin puuttumisella. Lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan, että kun ehdotuksessa esiintyvät palvelut eivät ole riittäviä ja sopivia, perusoikeuksien toteutuminen edellyttää erityislainsäädäntöä. Tässä tilanteessa on pohdittava, onko erityislainsäädäntö riittävä ja kattava, jotta siinä voidaan huomioida myös ns. "pohjoinvointi", kun yleislaki ei sitä tunnista. Uudistamistyöryhmän raportin luvussa 6 käsitellään sosiaalihuoltolakiehdotuksen suhdetta sosiaalihuollon erityislakeihin.

Lisäksi 1 §:ssä tulisi huomioida nykyistä selkeämmin palveluohjaus, jolla tarkoitetaan asiakaslähtöistä toimintaa, jonka turvin voidaan koota asiakkaan tarvitsemat palvelut ja tuki. Siihen sisältyy keskeisesti palvelujen tarpeen yksilöllinen arviointi, suunnittelu ja voimavarat.

1 luvun 3 §:ssä on määritelty sosiaalihuolto, hyvinvoinnin edistäminen, tuki yksilöille ja perheelle, sosiaalityö, osallisuus ja yhteisö. Käsitteiden määrittely lain alussa on tarpeellista, mutta Sosnet pitää lakiehdotusta tältä osin vielä keskeneräisenä. Lisäksi Sosnet pitää tärkeänä yleisemmällä tasolla, että lakiehdotus ottaa nykyistä selkeämmin kantaa työnjaollisiin kysymyksiin, esimerkiksi millaisista tehtävistä sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja sosiaalihuollon palveluissa vastaavat. Sosiaalihuoltoon tulee saada ammatinharjoittamislaki pikaisesti terveydenhuoltoa vastaavalla tavalla.

Sosnetin näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 3 §:n sosiaalityön määritelmä on ongelmallinen monessa suhteessa. Määrittely on jätetty väljästi sosiaalseksi asiantuntija-avuksi. Määritelmä hämärtää sosiaalihuollossa tehtävää erilaista ammatilliseen osaamiseen perustuvaa työtä.

Sosiaalityö on käsitteenä vakiintunut ja se tulee liittää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun lain (272/2005) 3 §:n määritelmään sosiaalityöntekijän kelpoisuudesta. Sosnet ehdottaa, että lakiehdotuksen 3 §:n sosiaalityön määritelmää muutetaan siten, että sen loppuun lisätään lause ”Sosiaalityö on sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavien henkilöiden tekemää työtä.”

Sosnet perustelee esitystään lain tarkoituksena olevalla asiakaslähtöisyydellä: asiakkaalla on oikeus tietää, millaiseen osaamiseen ja kenen tekemään työhön hänen saamansa palvelut ja tuki perustuvat. Sosiaalityöhön kuuluu viranomaistehtäviä, esimerkiksi yksilön elämään ja oikeuksiin vaikuttavien päätösten teko sekä monet lakisääteiset, yksilöä koskevat ja laajat suunnitelmat. Siksi on perusteltua säilyttää sosiaalityö selkeästi sosiaalityöntekijän tekemänä työnä. On tärkeä muistaa, että myös sosiaalihuollon asiakkailla on oikeus saada yhtä korkeatasoista palvelua kuin terveydenhuollossa. Käytännössä sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat työskentelevät paljolti yhdessä muiden sosiaalialan ja muiden alojen asiantuntijoiden kanssa. Myös terveydenhuollossa lääkäreiden ja sairaanhoitajien tehtävissä on työnjakoa. Koska sosiaalialan kenttää ei ole tutkimuksellisesti vahvistettu yhtä selkeästi kuin terveydenhuoltoa, vallitsee sosiaalialalla epäselvyys tehtävistä. Lainsäädännöllisesti tätä pitäisi vahvistaa eikä hajottaa. Sosiaalihuollon asiakkailla tulee olla oikeus saada laadukasta, korkeatasoiseen osaamiseen ja tutkimustietoon perustuvaa apua ja palveluja. Sosiaalialan toiminnan ja tehtävärakenteiden selkeys tukee sosiaalihuoltolain päämäärätietoista toteuttamista.

Edelliseen kohtaan liittyen Sosnet esittää lisäksi, että 3 §:ään lisätään uusi 5 kohta, jossa määritellään sosiaaliohjaus. Sosiaalihuoltolakiehdotuksen sosiaalityön määritelmä ei huomioi alalla reilun 15 vuoden aikana tapahtunutta koulutus- ja ammattirakenteiden muutosta. Sosnet esittää, että lakiin kirjattava 3 §:n uusi kohta 5 kuuluu seuraavasti: ”Sosiaaliohjaus on yhteiskunnan etuuksiin ja palveluihin liittyvää ohjausta ja neuvontaa sekä ihmisten tuen tarpeiden ja olemassa olevien etuuksien ja palveluiden yhteen kytkemistä.”

2 luku: Hyvinvoinnin edistäminen

Lakiehdotuksen 1 lukuun on koottu laajasti hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Sosnet pitää tärkeänä, että kunnallista sosiaalihuolta vahvistetaan luvussa mainituissa asioissa. Sosiaalityön kannalta on tärkeää, että uuteen sosiaalihuoltolakiehdotukseen on kirjattu vahvasti hyvinvointivaikutusten huomiointi kunnallisessa toiminnassa (6 §) ja hyvinvointistrateginen työ (9 §). Lakia voi pitää erityisen hyvänä tässä suhteessa, koska se painottaa ehkäisevää toimintaa ja hyvinvointikysymysten poliittista käsittelyä. Lisäksi kansalaisten kokemustiedon, osallisuuden ja valinnanvapauden korostaminen on tarkoituksenmukaista sosiaalihuollon näkökulmasta (8 §).

Sosnet pitää erityisen myönteisenä, että lakiesityksessä on oma pykälä rakenteellisesta sosiaalityöstä (12 §). Rakenteelliseen sosiaalityöhön sisältyy myös sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittyminen sekä asiakastyöhön perustuva tiedon tuottaminen. Tällaisenaan pykälä mahdollistaa tutkimuksellisen tiedontuotannon, mutta myös käytännön sosiaalihuoltopoliittiset toimet, etenkin jos lakiin lisätään luku 8 *Sosiaalihuollon kehittäminen, koulutus ja tutkimus* Sosnetin esityksen mukaisesti. On tärkeää, että rakenteellista työtä kohdistetaan sekä ehkäisevään työhön että ongelmia korjaavaan rakenteelliseen työhön samalla tavalla kuin terveydenhuollossa toimitaan.

Sosiaalista hyvinvointia edistävä toiminta on käsitteenä hyvä ja laaja. Sosiaalityön näkökulmasta on myönteistä, että lainsäädännöllä pyritään edistämään kansalaisten hyvinvointia tarjoamalla mahdollisuuksia kiinnittyä yhteisiin ja ryhmiin (13 §). Voimavaroja vahvistava toiminta on hyvä olla ohjattua, eikä sitä tule jättää yksinomaan vertaisten tai vapaaehtoisten työntekijöiden varaan. Lakiehdotuksen mukaisesti kunnan tulee huolehtia, että kunnassa on riittävästi mahdollisuuksia tämänkaltaiseen toimintaan. Muotoilu herättää kysymykset siitä, kuka on toimija ja mitkä kunnan velvoitteet on yhteisöllisen toiminnan järjestämisessä. Sosnet näkee nykyistä vahvemmin kunnan toimijana yhteisöllisen toiminnan järjestäjänä, eikä vain toiminnan koordinoijana tai edistäjänä. Kunnalla tulee olla rooli ehkäisevän sosiaalityön toteuttajana. Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulee huomioida yhteisöllisyyden merkitys asiakkaiden tuen tarpeissa ja niihin vastaamisessa (lakiehdotuksen 3 ja 4 luku).

3 luku: Yksilön ja perheen tuen tarpeet

Lakiehdotuksen lukuun kolme on kirjattu yksilön ja perheen tuen tarpeet. 14 § voi pitää tärkeänä siinä mielessä, että siihen on nostettu esiin ja ensisijaiseksi lasten hyvinvointi ja tuen tarpeet. Yksilön ja perheen tuen tarpeet on määritelty erityisesti turvaamaan ihmisen perustarpeita ja määrittelyt ovat asiallisia. Pykälään on kirjattu kahdeksan tuen tarpeen tilannetta, mutta listaa ei voi pitää kattavana. Sen sijaan voi pohtia myös sen mahdollista sattumanvaraisuutta ja aukkoja. Ajatus siitä, että näin pyritään turvaamaan ainakin tiettyjä osa-alueita väestön yksilöllisistä ja perhekohtaisista tuen tarpeista voi näyttää kannatettavalta. **Käytännössä yksilöllisen ja perhekohtaisen tuen tarvetta on kuitenkin mahdotonta kattavasti säätää lailla.** Yksilöllistä tuen tarvetta on sosiaalihuollossa mahdollista selvittää ja tutkia yksilö- tai perhekohtaisesti, sitä ei voida kuitenkaan määrätä laissa normatiivisesti. Sen sijaan normatiivisesti voidaan määrätä viranomaista toimimaan erityisesti tietyissä määritellyissä tuen tarpeiden tilanteissa.

On myönteistä, että lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuva tuen tarve on erikseen huomioitu lakiesityksessä (18 §). Sen sijaan esimerkiksi sairauten tai sairastamiseen liittyvä yksilö- tai perhekohtainen sosiaalisen tuen tai sosiaalihuollon tarve on alue, joka on heikosti esillä nyky-lainsäädännössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa että erityislaeissa ja kuntoutuslaeissa. Sosiaalihuoltolakesityksessä toki käsitellään esimerkiksi fyysisiä ja psyykkisiä syitä ja vammaisuutta ja laissa on olemassa sosiaalisen kuntoutuksen käsite. Sairaudesta ei kuitenkaan juuri puhuta.

Yksi määritelty tuen tarpeen kokonaisuus on toimintakykyyn liittyvä tuen tarve (16 §), jota on tarkemmin avattu pykälän perusteluissa, mutta ei varsinaisessa lakitekstissä. Lakiehdotuksessa mainittu toimintakykyyn liittyvä tuen tarve on muotoiltu tavalla, joka on tulkittavissa yksilöä koskevaksi. Käytännössä toimintakykyyn liittyvä tuen tarve voi olla tilanne, jossa henkilö ei suoriudu tavanomaisista toiminnoista yksilössä (omassa itsessä) ja/tai henkilön ympäristössä olevien esteiden, syiden tai rajoitusten vuoksi. Käytännössä toimintakykyyn liittyvä tuen tarve voi olla siis tilanne, jossa ihminen ei vaikkapa sosiaaliseen tai fyysiseen ympäristöön liittyvän esteen tai tekijän vuoksi suoriudu tavanomaisista elämän toiminnoista. Sosiaalihuoltolaissa ja yksilöllisissä tuen tarpeissa olisi oleellisella tavalla huomioitava myös tällainen ympäristöön ja henkilöstä riippumattomaan esteeseen/syyhyn/rajoitukseen liittyvä yksilökohtainen tuen tarve. Lisäksi pykälän perustelutekstissä määrittely tavanomaisista elämän toiminnoista - itsenäisesti toteutettavina päivittäin toistuvina toimina vaikuttaa epämääräiseltä. Sosnet esittää, että elämänhallinnan käsitteen roolia lakiehdotuksessa pohditaan vielä tarkemmin ja että elämänhallintaan liittyvän tuen tarve mainitaan erikseen myös lakiehdotuksen 3 luvussa. Elämänhallinta on henkilön itsemääräämiseen, itsenäiseen päätöksentekoon ja hyvinvointiin liittyvä käsite, jota ei voi määritelmällisesti sisällyttää täysin toimintakykyyn tai syrjäytymisen alle. Monilla sosiaalihuollon asiakkailla on vaikeuksia tulevaisuuden suunnittelussa ja ylipäättään elämäntilanteen hahmottamisessa. Sen vuoksi elämänhallintaan liittyvä tuki on yksi keskeinen tuen tarpeen muoto, johon kuntien on vastattava.

Sosnet ehdottaa, että lakiehdotuksen luvuissa 3 ja 4 huomioidaan nykyistä vahvemmin yhteisöllisyyden merkitys tuen tarpeissa ja niihin vastaamisissa. Lisäksi Sosnet pitää tärkeänä, että sosiaalihuoltolaissa huomioidaan monikulttuurisen asiakastyön haasteet. Palveluissa tulisi huomioida kielelliset ja kulttuuriset erityistarpeet sekä ympäristöön ja yhteisöihin liittyvät erityistarpeet.

4 luku: Tuen tarpeisiin vastaaminen

Sosiaalipalvelut ja muut sosiaalihuollon tukitoimet, jotka kunnan on järjestettävä edellisessä luvussa listattuihin tarpeisiin vastaamiseksi, on määritelty varsin yleisellä tasolla (luku 4) siltä osin, kun ne eivät täsmenny jonkin erityislain perusteella.

Ajatus palveluiden järjestämisestä sekä koko väestön että yksilö- ja perhekohtaisia tarpeita vastaavalla tavalla on kaunis, mutta jättää varsin paljon harkintavaltaa yksittäisille kunnille siitä, mitä palveluita ja

miten ne tosiasiasa järjestävät kuntalaisille. Kuntien kireän taloudellisen tilanteen tuntien on vaarassa, että yksi lakiesityksen keskeinen tavoite eli turvata riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen ja muiden sosiaalihuollon tukitoimien tarpeenmukaista ja yhdenvertaista saatavuutta ei toteudu. Tästä seuraa myös ongelmia suhteessa oikeuteen saada palveluita. Tähän tulee Sosnetin näkemyksen mukaan kiinnittää lakiehdotuksen jatkovalmistelussa edelleen huomiota.

Lakiehdotuksen 24 § todetaan, että ”Kunnan on laadittava ja julkaistava väestön saavutettavissa ja ymmärrettävissä olevalla tavalla tiedot siitä, miten se vastaa 14 §:ssä tarkoitettuihin tuen tarpeisiin, ja perusteet siitä, millä edellytyksillä henkilöillä on oikeus tässä laissa tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin ja muihin sosiaalihuollon tukitoimiin.” Sosnet pitää pykälän muotoilua ongelmallisena, koska se viittaa siihen, että sosiaalihuoltolain nojalla annettavat palvelut ovat määrärahasidonnaisia sikäli kun erityislainsäädännössä ei toisin säädetä, ja kunnilla on valta määritellä niiden kriteerit ja taso varsin vapaasti. Pidämme tätä ongelmallisena ja näemme, että oikeus palveluihin tulisi määritellä täsmällisemmin ja sitovammin. Sinänsä kansalaisten saatavilla tulee olla helposti saatavilla tietoa heidän käytettävissään olevista palveluista. Palveluita ja apua koskevaa tiedottamista tulisi kehittää nykyisestään. Tässä suhteessa lakiehdotuksen 43 § on kannatettava.

Tuen tarpeisiin vastaamista ohjaavat periaatteet (25 §) noudattavat asiakaslähtöisyyttä, sisältävät ennakointia mutta myös korjaavaa työskentelyä. Lapsen etu on nostettu erilleen yhdeksi keskeiseksi periaatteeksi, mikä on suuri periaatteellinen muutos. Myös erikseen on nostettu yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Periaatteet ovat hienoja ja antavat edellytykset hyvään sosiaalihuoltoon. Perheitä tukevissa palveluissa (26 §) on mainittu erikseen vanhemmuuden tukeminen ja apu lasten- ja kodinhoitoon on sosiaalityön näkökulmasta tärkeä ennaltaehkäisevä palvelu, jota tulisi vahvistaa merkittävästi nykyisestään, jos halutaan ehkäistä lasten ja nuorten ongelmien kärjistymistä. Lasta ja perhettä on tärkeää tukea ensisijaisesti omassa kasvu- ja toimintaympäristössä. Se tarkoittaa toimimista huostaanottoja ehkäisevästi sekä pyrkii turvaamaan lapselle ja nuorelle oikeuden pitkäaikaisiin ja jatkuviin ihmissuhteisiin. Huostaanottojen ehkäisy on suuresti inhimillisten kärsimysten estämistä, mikä kuuluu tärkeisiin sivistys- ja hyvinvointivaltion tehtäviin.

Sosnet pitää myönteisenä, että lakiehdotuksen 26–35 §:ssä sanamuodot ovat kuntia vahvasti velvoittavia (on järjestettävä tai on huolehdittava). Sosiaalihuoltolaissa on tarpeen olla kuntaa velvoittavat sanamuodot niin, ettei kunta resurssien puutteessa voi jättää tehtäviä hoitamatta. Olisi tärkeää velvoittaa kunnat huolehtimaan myös siitä, että palveluista tulee kuntalaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan kannalta mielekäs ja eheä kokonaisuus ja että kaikkien asiakasryhmien tarpeista pidetään tasapuolisesti huolta. Tämä on tärkeää erityisesti, kun osa palveluista ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnan rooli palveluiden kokonaisuudesta huolehtimisessa tulee olla keskeinen. Palveluja ei saisi vain sirpaloida pieniksi palasiksi, vaan niiden tulisi asiakaslähtöisyyden nimessä vastata ihmisen elämän tarpeisiin kokonaisvaltaisesti eikä palasiin jaetusti.

Lakiehdotuksen 29 § 2 momentissa todetaan, että jokaisella tuen tarpeessa olevalla henkilöllä, jonka tuen tarpeisiin vastaaminen edellyttää hänen elämäntilanteensa laaja-alaista kokonaisarviota, on mahdollisuus saada sosiaalihuollon sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun lain (272/2005) 3 §:ssä tarkoitetun sosiaalityöntekijän määrittelemää asiantuntija-apua ongelmien selvittämiseksi ja ratkaisujen etsimiseksi. Lakipykälä on sinänsä kannatettava, mutta siinä oleva sanamuoto tulisi Sosnetin näkemyksen mukaan muuttaa kuntaa velvoittavampaan muotoon: asiakkaalla on oikeus saada sosiaalityöntekijän apua.

Yksilö- ja perhekohtaisia tuen tarpeita määriteltäessä on erikseen huomioitu lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuva tuen tarve, mutta tuen tarpeisiin vastaamista koskevassa luvussa (luku 4) ei esitetä säädettäväksi mitään siitä, mitä palveluita kunnan tulee erityisesti lähisuhde- ja perheväkivaltatilanteessa tarjota. Tätä on kuitenkin käsitelty lakiesityksen taustoituksessa (s. 66). Lähisuhde- ja perheväkivallan uhreja koskevia palvelut nostetaan raportissa esiin vain tarkasteltaessa sosiaalihuoltolain suhdetta sosiaalihuollon erityislainsäädäntöön (s.191). Tällöin todetaan, että lähisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvään tuen tarpeeseen liittyen ei ole olemassa erillistä lainsäädäntöä, vaan siitä aiheutuvaan tuen tarpeeseen vastataan lähtökohtaisesti yleislailla. Työryhmä kuitenkin korostaa turvakotipalvelujen, niihin liittyvän kriisiavun, neuvonnan ja ohjauksen, ja muiden matalan kynnyksen palvelujen sekä jälkihuollollisten palvelujen turvaamista sekä moniammatillista yhteistyötä lähisuhde- ja perheväkivalta-asioissa sekä esittää selvittettäväksi miltä osin lähisuhde-

ja perheväkivallasta aiheutuvaan tuen tarpeeseen vastaaminen edellyttää erityissääntelyä ja mihin olemassa olevaan tai valmisteltavaan lakiin turvakotitoiminta tai muu mahdollinen tarvittava sääntely tulisi sijoittaa. Siksi Sosnet pitää tärkeänä, että lähisuhde- ja perheväkivallasta johtuvaan tuen tarpeeseen tarjottavista palveluista tulisi olla erillinen pykälänsä sosiaalihuoltolaissa. Vähintäänkin tulisi todeta, että kunnan on järjestettävä sosiaalipalveluina turvakotipalveluita ja muita matalan kynnyksen palveluita lähisuhde- ja perheväkivalta-asioissa (esimerkiksi 23 §).

35 §:ssä säädetään, että kunnan on huolehdittava ympärivuorokautisesta sosiaalipäivystyksen järjestämisestä. Pykälässä sosiaalipäivystystä ei ole ammatillisena toimintana sidottu työntekijöiden ammatillisiin kelpoisuuksiin, vaikka lakiehdotuksen perusteluissa todetaankin, että sosiaalipäivystystoiminta painottuu perheiden lastensuojelutilanteisiin, nuorten kriisitilanteiden hoitamiseen sekä perheväkivaltilanteisiin poliisin toimenpiteiden rinnalla (s. 146). Edelleen perusteluissa todetaan, että työntekijällä on oltava perusammattitaidon lisäksi riittävää kriisityön osaamista ja että sosiaalipäivystys edellyttää sosiaalityön erityisasiantuntemusta. Siksi Sosnetin näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettävä sosiaalipäivystystoiminta tulee sitoa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista säädetyn lain 3 §:n sosiaalityöntekijän pätevyYTEEN.

5 luku, Tuen tarpeen selvittäminen, asiakassuunnitelma ja päätöksenteko

Lakiehdotuksen luku 5 sisältää sosiaalihuollon asiakkaan tuen tarpeen selvittämiseen, asiakassuunnitelman tekemiseen ja päätöksentekoon liittyviä pykäläitä. Sosnet pitää lakiehdotusta tältä osin myönteisenä. **Erityisesti 37 §:ssä oleva ajatus siitä, että asiakkaalla on oikeus saada asiakassuunnitelma, on kannatettava. Myös lakiehdotuksessa oleva ajatus yhdestä sosiaalihuollon järjestämisestä koskevasta asiakassuunnitelmasta on erittäin perusteltua.** Tällä voidaan estää asiakkaan saamien palveluiden liiallinen pirstaloituminen. Edelleen pykälässä todetaan, että asiakassuunnitelman laadintaa koskeva sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työnjako määräytyy kunnan päättämin perustein. Sosnet pitää muotoilua ongelmallisena, koska se jättää liian paljon harkintavaltaa kunnille niukoissa taloudellisissa resursseissa. Kun laissa tavoitellaan yhtä koko sosiaalihuoltoa koskevaa asiakassuunnitelmaa, pitää Sosnet tarkoituksenmukaisena, että asiakkaalla tulisi olla oikeus saada sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun sosiaalityöntekijän asiantuntija-apua asiakassuunnitelman laadinnassa.

40 § sisältää ajatuksen lapsen huomioinnista aikuisille suunnatuissa palveluissa. Sosnet pitää pykäläehdotusta perusteltuna. Samoin 41 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ajatus vastuutyöntekijän nimeämisestä tilanteissa, joissa asiakkaan arvioidaan tarvitsevan erityistä tukea palvelukokonaisuuteen liittyvissä ratkaisuissa ja niiden perusteluissa voi pitää perusteltuna. Samalla kuitenkin on tärkeää huomata, että kaikkien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta on tärkeää tietää, kuka tai mikä taho asioista vastaa. Tähän asiaan lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä systemaattisesti huomiota.

7 luku: Sosiaalihuollon ohjaus ja kehittäminen

Sosiaalihuollon näkökulmasta on tärkeää, että lakiehdotuksessa säädetään sosiaalihuollon ammatillisen osaamisen kehittämisestä ja työnohjauksesta (53 §). **Sosnet pitää myönteisenä, että säädös on kirjoitettu tavanomaista täydennyskoulutusta laajemmaksi, jolloin se mahdollistaa monipuolisesti ja laaja-alaisesti ammatillisen osaamisen kehittämisen työntekijän tarpeista käsin.** Tältä osin on tärkeää, että pykälä huomioi myös esimerkiksi omaehtoisen jatkokoulutuksen esimerkiksi sosiaalityön erikoistumiskoulutuksena. Lisäksi pykälässä ehdotetaan, että kunnan on huolehdittava vaativaa sosiaalihuollon asiakastyötä tekevän henkilöstön työnohjauksen järjestämisestä. Työnohjaus on sosiaalityöntekijöiden työssäjaksamisen ja ammatillisen kehittymisen näkökulmista äärimmäisen tärkeä asia.

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston puolesta

Puheenjohtaja


Maritta Törrönen
Professori, Helsingin yliopisto

Koulutuspäällikkö


Sanna Lähteinen
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet