

Talentia ry:lle: Oikeudellinen selvitys ja arvio sosiaalihuollon palvelu-uudistusta koskevan työryhmäraportin ehdotuksista

25.3.2026

OTM Amanda Lindström, Lehti ja kumppanit Oy

Sisällys

1. Selvityksen tausta ja kysymyksenasettelu.....	3
1.1. Tausta, kysymyksenasettelu ja rajaukset.....	3
1.2. Työryhmän ehdotusten valmisteluun liittyviä huomioita.....	4
2. Sosiaalihuoltoasian vireilletulohetki ja asiakkuuden alkaminen	5
3. Asiakasprosessin muutosehdotuksia on arvioitava kokonaisuutena.....	6
3.1. Varhaisen tuen antaminen tuen tarpeiden arvioinnin yhteydessä	7
3.2. Asiakasprosessin eteneminen työryhmän ehdotusten perusteella	8
3.3. Palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksen toimeenpanon määräaika	8
3.4. Asiakasprosessin sääntelyn keventämisen riskejä	9
3.5. Millä varmistetaan suunnitelmallinen ja vaikuttava sosiaalihuolto?	11
4. Hallintopäätöksistä luopuminen heikentäisi asiakkaan oikeusturvaa	13
5. Sosiaalityön ja -ohjauksen suhde muihin palveluihin ja ulkoistamisrajoitukset	15
6. Kirjaamista koskevat muutosehdotukset.....	17
7. Asiakassuunnitelmaa koskevat muutosehdotukset	19
8. Omatyöntekijää koskevat muutosehdotukset	22
8.1. Yleinen omatyöntekijän nimeämisvelvoite.....	23
8.1. Erityisen tuen tarve ja sidos tehtävärakenteisiin.....	24
9. Yksilön oman vastuun ja sosiaalityön ja -ohjauksen ensisijaisuus	26
10. Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen uudistaminen.....	28
10.1. Palvelujen yhdistäminen ja toteuttamistapasääntelyn vähentäminen	29
10.2. Soveltamisohjeiden ja oikeuskäytännön merkitys korostuisi.....	30
11. Sosiaalihuoltolain palvelut ja vammaispalvelulain soveltamisala.....	31
12. Lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain rajapinta	33
12.1. Lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosääntelyn siirtäminen sosiaalihuoltolakiin.....	33
12.2. Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta	36
13. Viranhaltijan päätöksentekovaltuudet	39
14. Sosiaalihuollolle ehdotettu velvollisuus huolehtia terveyspalvelujen piiriin pääsystä	42
15. Yhteenveto	44
16. Lähteet	46

1. Selvityksen tausta ja kysymyksenasettelu

1.1. Tausta, kysymyksenasettelu ja rajaukset

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaalihuollon palvelu-uudistusta valmistellut työryhmä on esittänyt keskeiset muutosehdotuksensa 11.2.2026 julkaistussa loppuraportissaan Sosiaali- huollon palvelu-uudistus: Työryhmän ehdotukset 2026¹. Raportissa ehdotetaan useita muutoksia erityisesti sosiaalihuoltolain sääntelyyn ja lastensuojelun avo- ja jälkihuollon tukitoimia koskevan sääntelyn siirtämistä sosiaalihuoltolakiin. Työryhmän raportti liittyy sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluhankkeeseen STM107:00/2023. Työryhmän ehdotusten pohjalta on tarkoitus valmistella hallituksen esitys sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.²

Tämä selvitys on laadittu Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n toimeksiannosta. Selvityksessä tarkastellaan työryhmän raportin keskeisiä muutosehdotuksia ja niiden mahdollisia oikeusvaikutuksista seuraavista näkökulmista:

- Miten ehdotuksia lainsäädäntöön vietyinä saatettaisiin tulkita ja soveltaa sosiaalipalvelujen järjestämisessä?
- Millaisia vaikutuksia ehdotuksilla voisi olla sosiaalihuollon työntekijöiden ja viranhaltijoiden oikeusturvan ja virkavastuun näkökulmasta?
- Millaisia vaikutuksia ehdotuksilla voisi olla sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan ja aseman kannalta, erityisesti hallintopäätöksenteon ja lastensuojelun muutosten osalta?

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu työryhmän raportin sisältämät yksityiskohtaiset muutosehdotukset sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen sisällöistä. Tarkastelun ulkopuolelle on myös rajattu työ- ja toimintakykyä edistäviä sosiaalipalveluja koskevat muutosehdotukset, jotka sisältyvät alatyöryhmän raporttiin *Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut: Työryhmän ehdotukset 2026*³.

Tässä selvityksessä arvioidut ehdotukset ovat perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkittäviä. Selvityksen kysymyksenasettelu huomioiden ehdotuksia on punnittu tätä oikeudellista sääntelykehikkoa vasten. Sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvän sääntelyn muutoksilla olisi vaikutuksia erityisesti seuraavien perustuslaissa (731/1999) säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden toteutumiseen:

- yhdenvertaisuus (perustuslain 6 §)
- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslain 19 §:n 1 momentti)
- oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä muut tähän liittyvät perustuslailliset toimeksiannot julkiselle vallalle (perustuslain 19 §:n 3 momentti)
- oikeusturva (perustuslain 21 §)
- perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen (perustuslain 22 §).

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5.

² Sosiaali- ja terveysministeriön hanke STM107:00/2023.

³ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:6.

1.2. Työryhmän ehdotusten valmisteluun liittyviä huomioita

Sosiaalihuollon palvelu-uudistusta valmistelleen työryhmän tehtävänä on ollut valmistella ehdotukset, joilla mahdollistetaan hyvinvointialueille sosiaalipalvelujen järjestämisen nykyistä joustavammin ja asiakaslähtöisemmin sekä taloudellisesti kestäväällä tavalla. Työryhmän on tullut aikaansaada ehdotuksellaan 100 miljoonan euron vuotuiset säästöt.⁴

Työryhmän toimikausi oli 15.8.2025–31.1.2026. Ehdotusten pohjalta valmistettava hallituksen esitys sosiaalihuoltolain muutoksista on tarkoitus viedä eduskuntaan syyskuun 2026 alussa viikolla 36. Hallituksen esityksen pitäisi sisältää ehdotukset ainakin sosiaalihuoltolain, lastensuojelulain, vanhuspalvelulain, asiakasmaksulain ja asiakastietolain muutoksista. Tätä selvitystä laadittaessa maaliskuussa 2026 hallituksen esityksen luonnosta ei ole tuotu lausuntokierrokselle.

Työryhmän raportissa on kaikkien ehdotusten yhteydessä korostettu, että niiden toteuttaminen vaatisi huolellista jatkovalmistelua, vaikutusten arviointeja ja lisäselvityksiä. Työryhmän toimikausi on ollut lyhyt ja joidenkin esiin nostettujen seikkojen osalta työryhmä ei ole ”toimikautensa puitteissa pystynyt tuottamaan edes alustavia ratkaisuehdotuksia”⁵. Raportin ehdotuksiin sisältyy vain vähäisesti suuntaa antavaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ja lapsivaikutusten arviointia.⁶ Työryhmän näkemyksiin on helppo yhtyä. Raportin sisältämät ehdotukset edellyttäisivät huolellista jatkovalmistelua ja perusteellisempaa vaikutusten arviointia. Tätä selvitystä työstettäessä on otettu huomioon, että ehdotettujen lakimuutosten tarkempi sisältö ja toteutus tarkentuvat vasta jatkovalmistelussa eivätkä kaikki ehdotukset välttämättä etene.

Työryhmän raporttiin sisältyvät Sosnet-yliopistoverkoston, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n sekä Vammaisfoorumi ry:n eriävät mielipiteet. Niissä tuodaan esiin useita huolenaiheita ehdotettujen muutosten vaikutuksista asiakkaiden tarpeisiin vastaavien ja yhdenvertaisesti toteutuvien sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutumiseen.⁷ Eriävissä mielipiteissä esiin nostetut riskit ovat varteenotettavia ja niiden minimointi sosiaalihuoltolain uudistuksessa on varmistettava.

⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, kuvailulehti.

⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 93.

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 9–10.

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 103–120.

2. Sosiaalihuoltoasian vireilletulohetki ja asiakkuuden alkaminen

Raportin luku 4.2.1.1

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuollon aloittamiseen liittyvää sääntelyä muutetaan niin, että se mahdollistaa tarkoituksenmukaisen asiakastyön kirjaamisen jo ohjaus- ja neuvontavaiheessa. Hyvinvointialueen olisi järjestettävä toimintansa niin, että sosiaalihuoltoon saa yhteyden viivyttyä sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaisen ohjauksen ja neuvonnan saamiseksi tai sosiaalihuollon asian vireille saattamiseksi.

Arvioinnin tiivistelmä

Neuvonnan ja ohjauksen roolin vahvistaminen voivat edistää asiakkaiden ohjautumista sopiviin palveluihin, samoin yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon nopeasti. Ohjaus- ja neuvontatilanteissa tapahtuvaa kirjaamista tulisi arvioida tarkemmin yksityisyyden- ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotus laajentaisi kirjaamisvelvoitteita nykyisestä, joten sen tarkoituksenmukaisuutta suhteessa kirjaamisvelvoitteiden keventämiseen tulisi harkita. Neuvontaa ja ohjausta, yhteydenottoa sosiaalihuoltoon, asian vireilletuloa ja asiakkuuden alkamista koskeva sääntely pitää suunnitella kokonaisuutena. Sääntelyn vaikutukset kohdistuvat monin tavoin asiakkaan oikeusturvaan ja sosiaaliin oikeuksiin pääsyyn, minkä lisäksi niihin kytkeytyy sosiaalihuollon henkilöstön lakisääteisiä velvoitteita.

Arviointi ja perustelut

Neuvonnan ja ohjauksen roolin vahvistaminen sekä yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon viivyttyä voivat edistää asiakkaiden ohjautumista sopivan tuen piiriin oikea-aikaisesti. Asiakastietojen kirjaaminen jo neuvonta- ja ohjaustilanteissa voi olla eri tavoin hyödyllistä. Yksityisyyden- ja henkilötietojen suojan näkökulmasta tulisi silti selvittää tarkemmin, voidaanko lakiin säätää viranomaiselle oikeus kirjata asiakastietoja silloinkin, kun neuvontaa saava henkilö ei halua eikä tarvitse sosiaalipalveluja. Kynnys asioida neuvonta- ja ohjauspalveluissa saattaa nousta, jos se ei ole mahdollista nimettömänä ja ilman kirjaamista. Ehdotus laajentaisi kirjaamisvelvoitteita nykyisestä, joten sen tarkoituksenmukaisuutta suhteessa kirjaamisvelvoitteiden keventämiseen tulisi harkita. Työryhmän ehdotus ei ota kantaa kirjaamiseen tilanteeseen, jossa omainen on neuvontaa saadakseen yhteydessä sosiaalihuoltoon.

Nykyisinkin on tulkinnanvaraa siitä, milloin ohjaus- ja neuvontatilanteessa tulee vireille sosiaalihuoltoasia. Työryhmän ehdotuksesta ei ilmene, muutettaisiinko vireilletulohetken määrittävää sosiaalihuoltolain 34 §:n 1 momenttia. Vireilletulohetken määrittely voi jäädä laissa epäselväksi, jos asiakastietoja kirjattaisiin ohjaus- ja neuvontatilanteissa tulevaa sosiaalihuollon tarvetta ennakoiden. Jokaisen yhteydenoton myötä olisi arvioitava kiireellinen tuen tarve⁸. Tulkintavaikeudet eivät ratkea säätämällä toisilleen vaihtoehtoisina asioina yhteydenotosta joko ohjauksen ja neuvonnan saamiseksi tai sosiaalihuoltoasian vireille saattamiseksi. Neuvontaa ja ohjausta, yhteydenottoa, asian

⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 39.

vireilletuloa ja asiakkuuden alkamista koskeva sääntely pitäisi suunnitella kokonaisuutena, sillä siihen kytkeytyy tärkeitä asiakkaan oikeuksia ja sosiaalihuollon henkilöstön lakisääteisiä velvoitteita.

3. Asiakasprosessin muutosehdotuksia on arvioitava kokonaisuutena

Raportin luku 4.2.1.1

Työryhmä ehdottaa, että laissa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta arvioida asiakkaan tuen tarve elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Palvelutarpeen arvioinnin sijaan käytettäisiin termiä ”tuen tarpeen arviointi”. Sosiaalihuoltolain 36 ja 37 § muutettaisiin niin, että sääntelyssä korostuisivat sosiaalihuollon ammattihenkilön välittömän tuen antamisen merkitys ja asiakkaan omien voimavarojen tukeminen ja vahvistaminen.

Palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen sijaan säädettäisiin uuden asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun tarkoituksenmukaisen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireilletulon jälkeen. Jatkovalmisteluun jäisi, miten sääntelyssä ratkaistaan tilanteet, joissa henkilö on jo sosiaalihuollon asiakkaana ja hänen tuen tarpeensa esimerkiksi muuttuvat merkittävästi.

Arvioinnin tiivistelmä

Nykytilan haasteiden ratkaiseminen voi vaatia lakimuutoksia, jotta tuen tarpeen arvioinnista saadaan sujuvampaa ja arviointeja ei tehtäisi tarpeettoman laajasti ja raskaasti. Työryhmän ehdotusta siitä, että asiakkaan tuen tarpeet arvioidaan osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta, pitää kuitenkin arvioida kokonaisuutena muiden asiakasprosessin muutosehdotusten kanssa.

Ehdotukset merkitsisivät mallia, jossa sosiaalihuoltolaki ohjaa asiakasprosessia tarkasti vireilletuloa seuraavan seitsemän päivän ajan. Laki myös vaatisi, että tuen tarpeet on arvioitava asiakkaan elämäntilanteen mukaisessa laajuudessa. Mitä pidemmälle asiakasprosessi tästä etenee, sitä enemmän lakisääteiset velvoitteet keventyisivät. Näin kävisi etenkin siinä kohtaa, kun arviointivaiheessa annetusta nopeasta tuesta pitäisi edetä asiakkaan kanssa suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen jatkotyöskentelyyn. Lainsäädännöstä purettaisiin niitä keskeisiä mekanismeja, joilla suunnitelmallista työskentelyä ja palvelujen vaikuttavuutta nykyisin varmennetaan. Ehdotusten yhdistelmästä seuraisi riski siitä, että pääsy tarpeita vastaaviin sosiaalipalveluihin heikkenee, asiakkaita ajautuu liian kevyelle tuelle eikä tarvittavaa jatkotyöskentelyä välttämättä jäsenetä konkreettisesti missään suunnitelmassa.

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa tulisi huolellisesti arvioida, missä määrin laissa on jatkossakin säädettävä asiakasprosessin etenemisestä ja miten edellä kuvattuja riskejä minimoidaan. Myös kevyehköllä tuella pärjäävien asiakkaiden oikeudet ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteutuminen on tärkeää turvata. Sillä voidaan ennaltaehkäistä tuen tarpeiden monimutkaistumista ja pyrkiä vaikuttamaan raskaampien ja kalliimpien palvelujen kysyntään.

Arviointi ja perustelut esitetään seuraavissa luvuissa 3.1 – 3.5.

3.1. Varhaisen tuen antaminen tuen tarpeiden arvioinnin yhteydessä

Työryhmä näkee nykytilan haasteena, että palvelutarpeen arviointi painottuu liikaa sosiaalihuollon järjestämisessä ja sääntelyn tulisi korostaa asiakkaan tukemista. Sosiaalihuoltolain nähdään ohjaavan toimintaa erillisiin arviointijaksoihin mahdollisimman nopean avun antamisen sijaan. Tarpeetoman laajojen, päällekkäisten ja toistuvien arviointien tekeminen vie merkittävästi resursseja ja usein kuormittaa asiakasta kohtuuttomasti.⁹ Vastaavia arvioita on tehty THL:n ja valtioneuvoston kanslian tutkimuksissa¹⁰.

Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 36 §:n tarkoituksena on yksi palvelutarpeen arviointi, johon osallistuvat tarvittavat yhteistyötahot, eikä laki edellytä erillisiä asiakasryhmäkohtaisia palvelutarpeen arviointeja¹¹. Palvelutarpeen arviointi tulisi toteuttaa asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Suhteellisen vähäisissä ja selkeissä tuen tarpeissa arviointi voidaan tehdä huomattavasti suppeampana kuin moninaisissa tuen tarpeissa¹². Työryhmän mainitsemissa haasteissa on osittain kyse ongelmista sosiaalihuoltolain toimeenpanossa ja tulkinnassa. Toisaalta oikeustilan selkiyttäminen ja arvioinnin toteutuminen sujuvasti tarkoituksenmukaisessa laajuudessa voivat vaatia lakimuutoksia. Uudistuksessa on perusteltua tarkastella, mitkä lainkohdat mahdollisesti ovat esteitä sujuvalle asiakasprosessille.

Ratkaisuna haasteisiin työryhmä ehdottaa, että asiakkaan tuen tarve arvioidaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Varhaisen tuen sekä sosiaalityön ja -ohjauksen roolin on vahvistaminen tärkeä tavoite ja yhteensopiva sosiaalihuollon tarkoituksen, tavoitteiden ja yleisten periaatteiden kanssa. Osa sosiaalihuollon asiakkaista olisi todennäköisesti autettavissa lyhyilläkin interventioilla tuen tarpeen arvioinnin yhteydessä, jos sopiva tuki käynnistyy nopeasti. Palvelutarpeen arviointi ja sen yhteenveto voivat olla riittävä perusta jatkotyösken-telylle, jolloin asiakassuunnitelman laatiminen on tarpeetonta. Tavoite asiakkaan omien voimavarojen tukemisesta ja vahvistamisesta sopii yhteen sosiaalihuollon tarkoituksen ja yleisten periaatteiden kanssa. Se on jo nyt osa asiakkaan edun arviointia sosiaalihuoltolain 4 §:ssä¹³.

Työryhmän ehdotusta tuen tarpeiden arvioinnista osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta pitää arvioida kokonaisuutena muiden asiakasprosessin muutosehdotusten kanssa. Sosiaalityö ja -ohjaus eivät olisi enää sosiaalipalveluja eikä niistä tehtäisi hallintopäätöstä. Ne olisivat aina ensisijainen tuki asiakkaalle, jos ne ovat sopivia tai riittäviä. Velvoitteita palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakassuunnitelman laatimisessa kevennettäisiin. Näiden ehdotusten vaikutuksia kokonaisuutena asiakasprosessin kulkuun tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 16, 39, 46.

¹⁰ Alatalo ym. 2019, s. 10; Pitkänen ym. 2024, s. 74.

¹¹ HE 164/2014 vp, s. 131. Sosiaalihuoltolaissa tai erityislaeissa ei säädetä esimerkiksi ”ikäntyneiden” tai ”vammais-palvelujen” palvelutarpeen arvioinnista.

¹² HE 164/2014 vp, s. 131.

¹³ HE 164/2014 vp, s. 99.

3.2. Asiakasprosessin eteneminen työryhmän ehdotusten perusteella

Työryhmän ehdotusten pohjalta muodostuu seuraava yleiskuva sosiaalihuollon asiakasprosessin etenemisestä.

1. Sosiaalihuoltoasia tulee vireille asiakkaan yhteydenotolla, huoli-ilmoituksella tai muulla tavalla. Työryhmän ehdotus ei tarkenna, missä vaiheessa sosiaalihuollon asiakkuus alkaa.
2. Vireilletulon jälkeen kiireellinen tuen tarve arvioidaan välittömästi ja tilanteen edellyttämiin toimiin on ryhdyttävä välittömästi. Tarkoitus lienee, että asiakkuus alkaa heti ainakin, jos kiireellinen tuen tarve todetaan ja järjestetään kiireellisiä palveluja.
3. Vireilletulon jälkeen viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asiakkaalla on oltava mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti tarkoituksenmukaisen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa tilanteestaan ja tuen tarpeistaan. Tarkoitus lienee, että asiakkuus on alkanut viimeistään tähän vaiheeseen tultaessa.
4. Asiakkaan tuen tarve arvioidaan hänen elämäntilanteensa edellyttämässä laajuudessa osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Arvioinnin aloittamista koskevat määräajat poistuisivat sosiaalihuoltolaista, samoin erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia koskeva säännös siitä, että arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.
5. Palvelutarpeen arvioinnin kirjaamisen yksityiskohtaisuutta ja sääntelyn velvoittavuutta kevennettäisiin tarkoituksenmukaiselta osin¹⁴. Asiakassuunnitelma tehtäisiin jatkossa vain, jos asiakkaan tarve sitä edellyttää¹⁵.
6. Asiakasta on tuen tarpeen arvioinnin kuluessa tuettu sosiaalityöllä ja -ohjauksella. Jos asiakkaalle myönnetään varsinainen sosiaalipalvelu, sosiaalihuoltolain 45 §:n pääsääntö on, että kiireettömissä tilanteissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta.

3.3. Palvelutarpeen arvioinnin ja päätöksen toimeenpanon määräaika

Työryhmä ehdottaa palvelutarpeen arvioinnin määräaikasääntelyn kumoamista sillä perusteella, että säännöksiä on vaikea tulkita eivätkä ne tuo lisäarvoa, koska sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetään avun saamisen ja päätöksenteon määräajasta.¹⁶ Jatkovalmisteluun jäisi vanhuspalvelulain ja lastensuojelulain palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen yhteensovittaminen ehdotuksen kanssa. Varsinaisten sosiaalipalvelujen osalta säilyisi sosiaalihuoltolain 45 §:n sääntely päätöksenteon ja toimeenpanon määräajasta. Kiireettömissä tilanteissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja lähtökohtaisesti toimeenpantava kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Sosiaalityöstä ja -ohjauksesta ei tehtäisi hallintopäätöksiä.

¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 41, 49.

¹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 48.

¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 39, 47. Erillinen palvelutarpeen arvioinnin aloittamista ja päättymistä koskeva seuranta ja raportointi poistuisi.

Palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen poistamisen tarkoitus on, että erillisistä arviointijaksoista päästäisiin eroon¹⁷. Asiakkaalle käynnistyisi välitön sosiaalityön ja -ohjauksen tuki, joka liittyy tuen tarpeen arviointiin. Silti jatkossakin olisi arvioitava se, voidaanko asiakkaan tarpeisiin vastata pelkällä sosiaalityöllä ja -ohjauksella vai tarvitseeko asiakas varsinaista sosiaalipalvelua. Palvelua koskeva hallintopäätös olisi yhä tehtävä ja toimeenpantava sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaisessa määräajassa.

Työryhmän ehdotuksista koituvat käytännössä seuraavat vaikutukset. Kaikkien asiakkaiden tuen tarpeen arvioinnissa pitäisi ottaa huomioon hallintopäätöksen toimeenpanon määräaika. Jotta tarvittava hallintopäätös tehdään aina lain mukaisessa määräajassa, ennen tämän määräajan päättymistä on oltava arvioituna, riittääkö tukimuodoksi sosiaalityö ja -ohjaus vai myönnetäänkö asiakkaalle hallintopäätöksellä sosiaalipalvelu. Lakia saatettaisiin kuitenkin tulkita niin, että hallintopäätöksen toimeenpanon määräaika huomioidaan tuen tarpeen arvioinnin kestossa vain silloin, kun jo varhain on selvää, että asiakkaalle pitää tehdä hallintopäätös. Ehdotettu sääntelyratkaisu ei erityisemmin selkiyttäisi oikeustilaa. Toisaalta palvelutarpeen arviointiin liittyvät määräajat ovat nykyisin olleet haasteellisia varsinkin erityisen tuen tarpeessa olevien lasten kohdalla¹⁸.

3.4. Asiakasprosessin sääntelyn keventämisen riskejä

Työryhmän raportissa ei ole arvioitu kattavasti, miten tuen tarpeen arviointiin, määräaikoihin, asiakassuunnitelmaan sekä sosiaalityöhön ja -ohjaukseen liittyvät ehdotukset kokonaisuutena katsoen vaikuttaisivat asiakasprosessiin¹⁹. Ehdotukset merkitsisivät mallia, jossa sosiaalihuoltolaki ohjaa asiakasprosessia tarkasti vireilletuloa seuraavan seitsemän päivän ajan ja vaatii, että tuen tarpeet on arvioitava asiakkaan elämäntilanteen mukaisessa laajuudessa. Mitä pidemmälle asiakasprosessi tästä etenee, sitä enemmän lakisääteiset velvoitteet kevenyvät. Näin käy etenkin siinä kohtaa, kun arviointivaiheessa asiakkaalle annetusta nopeasta tuesta pitäisikin edetä suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen jatkotyöskentelyyn. Jo varhaisen vaiheen tuen olisi oltava riittävän jäsenneltyä ja suunnitelmallista, jotta asiakas voisi siitä hyötyä. Laissa ei säädettäisi selvästi, missä ajassa tuen tarpeen arviointi on saatettava loppuun ja miten asiakasprosessi siitä jatkuu. Tässä muodossa ehdotetuista sääntelyratkaisuista koituvat riskit kohdistuisivat sosiaalihuollon asiakasryhmiin eri tavoin. Asiaa havainnollistetaan kahden esimerkkiskenaarion kautta.

Esimerkki 1. Määräaika tuen tarpeen arvioinnin etenemiselle ja pääsy tarpeita vastaaviin palveluihin olisi selkeimmin laissa turvattu asiakkaille, jotka hakevat jotakin varsinaista sosiaalipalvelua ja joille on siten tehtävä hallintopäätös. Päätöksentekovelvoite on selkeämpi myös, jos asiakkaalla on tarve konkreettiselle avustamiselle ja tuelle arjen toiminnoissa. Tällöin on ilmeistä, että sosiaalityö ja -ohjaus eivät riitä tueksi, vaan on myönnettävä varsinainen sosiaalipalvelu, kuten ehdotettu uusi kotona asumisen tuki.

¹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 39.

¹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 20.

¹⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 47. Työryhmä näkee palvelutarpeen arvioinnin keventämisen riskinä sen, että ”asiakkaan tuen tarpeet sen johdosta arvioitaisiin liian kevyesti, jolloin asiakkaan tarpeita ei välttämättä tunnistettaisi oikein eikä asiakas tällöin ohjautuisi oikeiden palvelujen ja riittävän tuen pariin. Tämä saattaisi säästöjen sijaan kasvattaa kustannuksia pitkällä aikavälillä.”

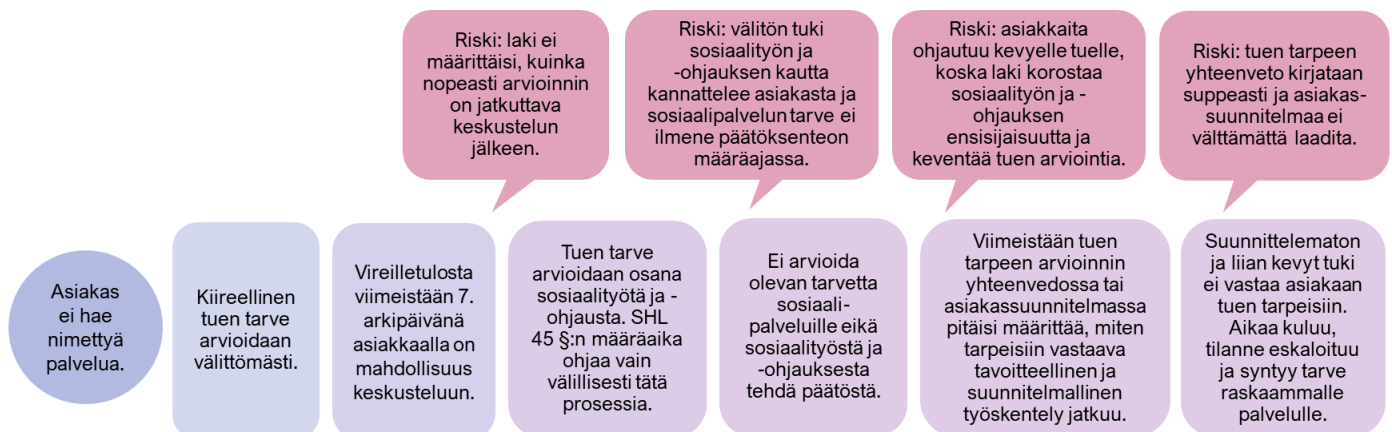
Esimerkin 1 asiakkaiden kohdalla työryhmän ehdotusten riskejä asiakasprosessissa havainnollistaa alla oleva kaavio:



Lainsäädännössä asetetut velvoitteet asiakasprosessin etenemiselle

Esimerkki 2. Isommat riskit kohdistuisivat asiakkaisiin, jotka eivät nimenomaisesti hae jotakin varsinaista sosiaalipalvelua. He voivat olla asiakkaita, joiden tuen tarpeisiin voidaan vastata pelkällä sosiaalityöllä tai -ohjauksella, tai he tarvitsevat varsinaisia sosiaalipalveluja, mutta tuen tarve ei ole konkreettista avustamista, vaan luonteeltaan keskustelumuotoista, terapeutista, ohjaavaa tai kuntouttavaa. Sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakasta ja kertoa, mitä palveluja on saatavilla, miten niitä voi hakea ja mitkä ovat asiakkaan oikeudet. Työryhmän ehdotus kuitenkin loisi kannustimia ohjata asiakkaita mahdollisimman laajasti sosiaalityön ja -ohjauksen piiriin, koska ne olisivat laissa ensisijaisia ja yleensä kevyempiä tukimuotoja. Jos näyttäytyy, että niillä voisi vastata tuen tarpeeseen, hallintopäätöstä ei tarvitsisi tehdä, muutoksenhakuprosesseja ei syntyisi, tuen tarpeen arvioinnin yhteenvedo laadittaisiin suppeammin ja asiakassuunnitelmaa ei välttämättä tehtäisi. Jos asiakas on pitkäaikaisen tai toistuvan tuen tarpeessa, riskinä on, että hän jää liian kevyelle ja suunnittelemattomalle tuelle.

Esimerkin 2 asiakkaiden kohdalla työryhmän ehdotusten riskejä asiakasprosessissa havainnollistaa alla oleva kaavio:



Lainsäädännössä asetetut velvoitteet asiakasprosessin etenemiselle

3.5. Millä varmistetaan suunnitelmallinen ja vaikuttava sosiaalihoito?

Väljän sääntelyn myötä korostuisivat sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustehtävä lain toimeenpanossa ja hyvinvointialueiden omat linjaukset asiakasprosessin kulusta. Niissä voidaan mahdollistaa joustavia ja nopeita prosesseja asiakkaiden tukemiseksi. Voimassa oleva lainsäädäntö toisaalta tarjoaa vastaavat mahdollisuudet jo nyt. Haasteet ilmenevät sosiaalihoitolain tulkinnassa ja toimeenpanossa. Palvelutarpeen arvioinnissa ei ole tosiasiaassa toteutunut sosiaalihoitolain tavoite siitä, että arviointi tehtäisiin asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Lain tulkinta on ohjautunut suuntaan, jossa arviointeja toteutetaan tarpeettoman laajasti. Lainsäädäntö ei kovin selkeästi kerro, että myös muuta kuin kiireellistä tukea voidaan järjestää palvelutarpeen arvioinnin kuluessa. Asiakassuunnitelman laatimista koskeva velvoite näyttäytyy laissa ehdottomana.

Mahdollisista asiakasprosessin sääntelyn muutoksista huolimatta hyvinvointialueet ovat järjestämisvastuussa siitä, että asiakkaat saavat tarpeitaan vastaavat, laadukkaat ja riittävät sosiaalipalvelut. Niiden turvattava asiakasprosessissa se, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu. Silti sosiaalihoitolain uudistuksessa on varmistettava, että laki velvoittaa riittävästi hyvinvointialueita ja työntekijöitä suunnitelmallisen ja tavoitteellisen sosiaalihoitoon toteuttamiseen. Erityisen epäselväksi jää, miten tämä varmistetaan kevyehkällä tuella pärjäävien asiakkaiden kohdalla. Asia on merkittävä, koska kevyellä tuella voidaan pyrkiä ennaltaehkäisemään tuen tarpeiden monimutkaistumista ja vaikuttamaan raskaampien ja kalliimpien palvelujen kysyntään. Jos asiakassuunnitelmaa ei katsottaisi tarpeelliseksi näille asiakkaille, mutta tuen tarve jatkuu arviointivaiheen yli, laissa voisi edellyttää ainakin riittävän laajan tuen tarpeen arvioinnin yhteenvedon laatimista. Siinä tulisi määritellä ainakin, miten asiakkaan tuki ja jatkotyöskentely konkreettisesti toteutuvat ja milloin tarkastellaan asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihoitolakiin kirjattaisiin ”nykyistä selkeämmin hyvinvointialueen velvollisuus arvioida asiakkuuden tavoitteiden toteutumista ja palvelujen vaikuttavuutta yksilötasolla sekä reagoida tilanteeseen tarvittaessa”²⁰. Tämän kanssa ristiriidassa ovat työryhmän muut ehdotukset, joiden toteutuessa lainsäädännöstä purettaisiin keskeisiä mekanismeja, joilla palvelujen vaikuttavuutta nykyisin varmennetaan. Asiakkaan tuen tarpeen arvioinnin yhteenvedo kirjattaisiin aiempaa suppeammin. Asiakassuunnitelmaa, jossa määriteltäisiin työskentelyn sisällön ja tavoitteet, ei välttämättä tehtäisi. Asiakkaalle ei ehkä nimettäisi omatyöntekijää, joka seuraisi, miten palvelut ja tukitoimet vaikuttavat ja päästäänkö tavoitteisiin. Asiakastietojen kirjaamisen funktiota ehdotetaan rajattavaksi niin, että se ei kattaisi palvelun suunnittelemista, järjestämistä, seuranta ja tiedolla johtamista (ks. selvityksen luku 6).

Epäselvä ja hyvin väljä sääntely kasvattaisi riskiä siitä, että käytännöt ja tulkinnat vaihtelevat eri puolilla Suomea. Ongelmiin puuttuminen jäisi pitkälti muutoksenhakumenettelyjen ja valvontaviranomaisten ohjauksen varaan. Tässä muodossa työryhmän ehdotusten yhdistelmä lisäisi riskiä siitä, että pääsy tarpeita vastaaviin ja riittäviin sosiaalipalveluihin heikkenee, asiakkaita ajautuu enene-

²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 41–42.

vissä määrin liian kevyelle tuelle eikä tarvittavaa jatkotyöskentelyä välttämättä jäsennetä konkreettisesti missään suunnitelmassa. Työryhmä on itsekin tunnistanut nämä riskit²¹. Sosiaalihuoltolain uudistuksessa tulisi huolellisesti selvittää, millä tasolla laissa on jatkossakin säädettävä asiakasprosessista, jotta edellä kuvattuja riskejä minimoidaan ja palvelujen vaikuttavuuden arviointia ja suunnitelmallista työskentelyä ei heikennetä. Lainsäädäntö on tehokas keino turvata sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä edistää pääsyä tarpeita vastaaviin ja riittäviin sosiaalipalveluihin koko maan tasolla.

²¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 47–48.

4. Hallintopäätöksistä luopuminen heikentäisi asiakkaan oikeusturvaa

Raportin luku 4.3.1.2

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta ei enää määriteltäisi sosiaalipalveluiksi eikä niiden myöntämisestä tehtäisi hallintopäätöstä.

Arvioinnin tiivistelmä

Toteutuessaan työryhmän ehdotus pysyttäisi voimassa sosiaalityön ja -ohjauksen kaksoisroolin. Niissä on kyse yhtäältä asiakkaan tuen tarvetta arvioivasta työskentelystä ja toisaalta tukimuodosta asiakkaalle. Sosiaalityön ja -ohjauksen erottaminen varsinaisista sosiaalipalveluista näyttäytyy jossain määrin keinotekoisena.

Luopuminen sosiaalityötä ja -ohjausta koskevien hallintopäätösten tekemisestä on selvästi asiakkaan oikeusturvaa heikentävä ratkaisu etenkin niitä tilanteita ajatellen, joissa asiakas ja hyvinvointialue ovat eri mieltä tällaisen tuen järjestämisestä. Muistutus- ja kantelumenettely eivät korvaa muutoksenhakumenettelyä.

Jos jatkossa hallintopäätöstä ei tehtäisi, tulisi jollakin tavalla määritellä se, miten kauan ja missä laajuudessa asiakas saa sosiaalityötä- tai ohjausta ja mikä on tuen sisältö. Luontevimmin tämä tapahtuisi asiakassuunnitelmassa. Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että asiakassuunnitelmaa ei välttämättä laadittaisi kaikille asiakkaille ja varsinkin näissä tilanteissa jäisi epäselväksi, mihin tukeen asiakas on oikeutettu. Suunnitelmallisen sosiaalityön ja asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta tuen sisältö ja laajuus pitäisi määritellä edes tuen tarpeen arvion yhteenvedossa.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaalityö ja -ohjaus muodostavat hallinnollisjuridisen viranomaistyön kanssa ”kiinteän kokonaisuuden, josta on epätarkoituksenmukaista ja osin mahdotonta eritellä erillistä palvelun osuutta”, eikä niistä ole välttämättä tehty hallintopäätöksiä lainkaan²². Työryhmän arvio päätöksenteon haasteista on osuva. Sosiaalityöllä ja -ohjauksella on nykyisessä eräänlainen kaksoisrooli: ne ovat sosiaalipalveluja ja toisaalta palvelutarpeita arvioivaa ja suunnittelevaa työskentelyä. Tällaisen palvelun laajuutta ja sitä, milloin hallintopäätös tulee tehtäväksi, voi olla vaikea määritellä. Päätöksenteon käytännön haasteiden ratkaiseminen ei kuitenkaan saisi johtaa asiakkaiden oikeusturvan heikkenemiseen. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan toteutumisessa ja oikeuksiin pääsyssä esiintyy jo nykyisin paljon ongelmia²³.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vakiin-

²² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 19, 53.

²³ Ks. Valkonen 2017, s. 119–121; Kalliomaa-Puha – Nykänen 2025, s. 47–48.

tuneesti katsotaan, että asiakkaan oikeusturva vaatii, että sosiaalipalvelusta tehdään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.²⁴ Ehdotusta luopua sosiaalityötä ja -ohjausta koskevista hallintopäätöksistä ei ole raportissa arvioitu kattavasti oikeusturvanäkökulmasta. Työryhmän ehdotuksissa säilyisi sosiaalityön ja -ohjauksen kaksoisrooli, ja niiden erottaminen varsinaisista sosiaalipalveluista näyttäytyy jossain määrin keinotekoisena. Jatkossakin hyvinvointialueen täytyy ratkaista, missä laajuudessa asiakkaalle järjestetään sosiaalityötä ja -ohjausta tai saako hän niitä lainkaan. Tämä on lähtökohtaisesti asiakkaan etuun ja oikeuteen vaikuttava ratkaisu, joka tulisi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Luopuminen sosiaalityötä ja -ohjausta koskevien hallintopäätösten tekemisestä on selvästi asiakkaan oikeusturvaa heikentävä ratkaisu. Työryhmä itsekin toteaa, että oikeusturvariski on korostunut silloin, jos sosiaaliohjaus tai -työ on ainut asiakkaalle myönnettävä tukimuoto²⁵. Sosiaalihuoltolain uudistuksessa olisi syytä selvittää, voidaanko laissa säätää velvoite hallintopäätöksen tekemiseen ainakin, jos asiakkaan tuen tarve jatkuu arviointivaiheen jälkeenkin ja sosiaalityötä ja -ohjausta järjestetään asiakkaalle pidempiaikaisena tukena. Vähintään tulisi selvittää, pitäisikö laissa säätää velvoite hallintopäätöksen tekemiseen silloin, jos asiakas on hyvinvointialueen kanssa eri mieltä sosiaalityön ja -ohjauksen järjestämisestä tai niitä ei järjestetä lainkaan.

Työryhmä on todennut, että asiakkaalla olisi käytössään oikeusturvakeinoina muistutus ja kantelu²⁶. Muistutus- ja kantelumenettely eivät korvaa muutoksenhakumenettelyä eivätkä ne takaa täysimääräisesti asiakkaan oikeusturvaa. Muistutusmenettelyn tarkoituksena on sosiaalihuollon laatuun tai asiakkaan kohteluun liittyvien epäkohtien selvittäminen. Kanteluprosessissa Lupa- ja valvontavirastolla ja ylimmillä laillisuusvalvoijilla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomaisen tekemiä ratkaisuja. Ne eivät voi sitovasti velvoittaa hyvinvointialuetta arvioimaan uudelleen asiakkaan tuen tarpeita ja järjestämään hänelle sosiaalityötä, sosiaaliohjausta tai sosiaalipalvelua.

Jos hallintopäätöstä sosiaalityöstä tai -ohjauksesta ei tehdä, mutta asiakas kokee, että hänen saamansa tuki ei ole riittävää tai sopivaa, tulisi olla selvää, tulkitaanko tällaisissa tilanteissa, että vireille tulee varsinaista sosiaalipalvelua koskeva hakemus. Silloin viranomaisen olisi viimeistään arvioitava tuen tarvetta tarkemmin ja selvitettävä, mitkä sosiaalipalvelut tulisivat myönnettäviksi tai tehdäänkö jostakin palvelusta kielteinen hallintopäätös.

Jos jatkossa hallintopäätöstä ei tehtäisi, tulisi jollakin tavalla määritellä se, miten kauan ja missä laajuudessa asiakas saa sosiaalityötä- tai ohjausta ja mikä on tuen sisältö. Luontevimmin tämä tapahtuisi asiakassuunnitelmassa. Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että asiakassuunnitelmaa ei välttämättä laadittaisi kaikille asiakkaille ja varsinkin näissä tilanteissa jäisi epäselväksi, mihin tukeen asiakas on oikeutettu. Suunnitelmallisen sosiaalityön ja asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta tuen sisältö ja laajuus pitäisi määritellä edes tuen tarpeen arvion yhteenvedossa. Muutoin asiakas ei realistisesti pysty saamaan käsitystä siitä, mihin hän on oikeutettu ja miten hänen tarpeisiinsa pyritään vastaamaan.

²⁴ On myös tulkittu, että jos palvelutarpeen arviota ei pyynnöstä huolimatta tehdä, kieltäytymisestä tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös, ks. sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13, s. 148.

²⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 57.

²⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 57.

5. Sosiaalityön ja -ohjauksen suhde muihin palveluihin ja ulkoistamisrajoitukset

Raportin luku 4.3.1.2

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalityötä ja sosiaalihojausta ei enää laissa määriteltäisi sosiaalipalveluiksi. Sen sijaan määritelmässä tuotaisiin näkyväksi sosiaalityön ja sosiaalihojauksen toteuttaminen kiinteänä osana sosiaalihuoltolain 4 luvun mukaista asiakasprosessia. Asiakkaalle sosiaalihojauksena tai sosiaalityönä annettava tuki ja sosiaalihuollon hallinnollisjuridinen virkatyö muodostaisivat saumattoman kokonaisuuden.

Arvioinnin tiivistelmä

Työryhmän raportissa ei ole käsitelty sosiaalityön ja -ohjauksen suhdetta julkisen vallan käyttämiseen ja muihin sosiaalipalveluihin. Työryhmän ehdotuksessa sosiaalihojaus kytketään sekä määritelmässä että menettelysäännöksissä asiakkaan tuen tarpeiden arviointiin, hallinnollisjuridiseen viranomaistyöhön ja siten julkisen vallan käyttämiseen. Ehdotusten toteutuessa tällaisenaan epäselväksi muodostuu, voidaanko sosiaalihojausta sisältäviä sosiaalipalveluja, kuten tuettua asumista ja sosiaalista kuntoutusta, enää lainkaan hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta sote-järjestämislain ulkoistamisrajoitukset huomioiden. Myös sosiaalityötä sisältävien palvelujen ulkoistamisessa syntyisi epäselvyyksiä. Jos sosiaalihojaus kytketään tuen tarpeiden arvioinnin kautta julkisen vallan käyttämiseen, nousee väistämättä esiin kysymys siitä, onko hyvinvointialueella sosiaalihojausta toteuttavien ammattihenkilöiden toimittava aina virkasuhteessa.

Näiden kysymysten ratkaisemiseksi sosiaalihuoltolain uudistuksessa on syytä arvioida tarkemmin:

- a) mikä on sosiaalihojauksen ja sosiaalityön sisältö ja suhde varsinaisiin sosiaalipalveluihin ja
- b) mikä on sosiaalihojauksen suhde julkisen vallan käyttämiseen ja sote-järjestämislain säädettyihin ulkoistamisrajoituksiin nähden.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän raportissa ei ole käsitelty sosiaalityön ja -ohjauksen suhdetta julkisen vallan käyttämiseen ja muihin sosiaalipalveluihin²⁷. Julkisen vallan käsitteelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta sillä tarkoitetaan yleensä toimivaltaa päättää yksipuolisesti yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka toimivaltaa käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin²⁸. Nykyisen sosiaalihuoltolain 36 §:n tulkinnessa lähdetään siitä, että palvelutarpeen arvioinnissa käytetään julkista valtaa²⁹.

²⁷ Sosnetin eriävässä mielipiteessä on lyhyesti nostettu esiin, että sosiaalityöllä ja -ohjauksella on lähes poikkeuksetta suhde muihin sosiaalipalveluihin ja tarkemmin tulisi määritellä, mitä sosiaalityö käytännössä on ilman muita palveluja, ks. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 105.

²⁸ HE 1/1998 vp, s. 74, 174.

²⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13, s. 147; Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47, s. 28.

Työryhmän ehdotuksen mukaan tuen tarpeen arviointi toteutuisi jatkossa osana sosiaalityötä ja -ohjausta. Sosiaaliohjaus kytkettäisiin sosiaalihuoltolain määritelmässä ja menettelysäännöksissä asiakkaan tuen tarpeiden arviointiin, hallinnollisjuridiseen viranomaistyöhön ja siten julkisen vallan käyttämiseen. Myös sosiaalityö kytkettäisiin niihin nykyistä selvemmin.³⁰ Tuen tarpeen arvioinnilla, sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella olisi kiinteä yhteys viranomaisen päätöksentekoon ja asiakkaan oikeusasemaan, jolloin niihin kytkeytyisi julkisen vallan käyttämisen elementti.

Sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta toteutetaan tällä hetkellä sekä itsenäisinä palveluina että osana monia eri sosiaalipalveluja³¹. Työryhmän ehdotusten perusteella sosiaalityö ja sosiaaliohjaus olisivat jatkossakin tapoja vastata asiakkaan tuen tarpeisiin. Työryhmän raportissa esitetään nykyisiin sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin isoja muutoksia. Ehdotuksiin uusista sosiaalipalvelusäännöksistä sisältyy mainintoja, joiden perusteella sosiaalityö ja sosiaaliohjaus voisivat edelleen olla osana muita sosiaalipalveluja³².

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) 12 §:n mukaan hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä, eikä sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä. Jos työryhmän ehdotukset sosiaalityöstä, sosiaaliohjauksesta ja tuen tarpeen arvioimisesta toteutuvat tällaisenaan, epäselväksi muodostuu ensinnäkin se, voidaanko sosiaaliohjausta sisältäviä sosiaalipalveluja enää hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Jos sosiaaliohjaus kytketään nykyistä tiiviimmin tuen tarpeiden arviointiin, nousee väistämättä esiin myös kysymys siitä, onko hyvinvointialueella sosiaaliohjausta toteuttavien ammattihenkilöiden toimittava aina virkasuhteessa. Epäselvyyttä syntyy siitäkin, mikä on sosiaalityön suhde niihin varsinaisiin sosiaalipalveluihin, joissa se on työmenetelmänä, ja voidaanko jatkossa näitäkään palveluja ulkoistaa, kuten sosiaalista kuntoutusta.

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa on tärkeää ratkaista selkeästi, mikä on jatkossa sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön sisältö ja suhde varsinaisiin sosiaalipalveluihin. Lisäksi on ratkaistava, mikä on sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön suhde julkisen vallan käyttämiseen. Jos sosiaalityön ja -ohjauksen määritelmät kirjoitetaan lakiin työryhmän suunnitteleamalla painotuksella, ajaututaan tilanteeseen, jossa sosiaalityö ja sosiaaliohjaus sisältävät aina jossain määrin julkisen vallan käyttämistä. Sote-järjestämislain 12 §:n ulkoistamisrajoituksista seuraisi silloin, että sosiaalityötä ja -ohjausta sisältäviä palveluja ei voisi ulkoistaa. Tämä vaikuttaisi merkittävästi hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen.

³⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 54.

³¹ Sosiaalihuoltolain sääntelyssä sosiaalityötä ja/tai sosiaaliohjausta sisältäviä sosiaalipalveluja ovat sosiaalinen kuntoutus (17 §), perhetyö (18 §), tuettu asuminen (21 a §), päihde- ja riippuvuustyön erityiset palvelut (24 a §), päiväkeskus päihdetyön erityisenä palveluna (24 b §), mielenterveystyön palvelut (25 a §), kasvatusta ja perheneuvonta (26 §) sekä psykososiaalinen tuki äkillisissä järkyttävissä tilanteissa (29 b §).

³² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 57–88.

6. Kirjaamista koskevat muutosehdotukset

Raportin luku 4.2.1.3

Työryhmä ehdottaa sosiaalihuollon ammattilaisten kirjaamisvelvoitteiden keventämistä siten, että jatkossa kirjattaisiin vain asiakkaan oikeusturvan sekä palvelujen ja tuen toteutumisen kannalta olennaiset tiedot. Päällekkäiset kirjaamisvelvoitteet purettaisiin. Sosiaalihuoltolakiin sisältyvä kirjaamiseen liittyvä sääntely siirrettäisiin asiakastietolakiin siten, että sosiaalihuoltolakiin jäisi informatiivinen viittaus asiakastietolakiin.

Arvioinnin tiivistelmä

Kirjaamista koskevan sääntelyn kokoaminen asiakastietolakiin ja säännösten päällekkäisyyksien karsiminen tuovat selkeyttä kirjaamiseen ja lakien systematiikkaan. Lakimuutosten valmistuksessa tulisi kuitenkin arvioida huolellisesti, miltä osin on tosiasiallisia perusteita keventää lakisääteistä kirjaamisvelvoitteita ja asiakasasiakirjojen lakisääteisiä sisältöjä. Havaittuihin ongelmiin on tarkoituksenmukaisinta puuttua asiakastietojärjestelmiä kehittämällä ja kansallisia kirjaamisohjeita muuttamalla.

Kirjattavien tietojen osalta ehdotettu sanamuoto ”olennaiset tiedot” jättäisi edelleen huomattavasti tulkinnanvaraa. Asiakastietolaissa olisi syytä säilyttää yleistä kirjaamisvelvoitetta koskeva 17 §:n luettelo kirjaamisen tarkoituksista. Nykyinen säännös kattaa kirjaamiseen liittyvät erisuuntaiset intressit ja tilanteet, joissa kirjaamisen on jatkossakin oltava selvästi sallittua ja toisaalta velvollisuus. Jos kirjaamisen funktio rajataan laissa ”asiakkaan oikeusturvaan sekä palvelujen ja muun tuen toteutumiseen”, asiakastietojen kirjaaminen esimerkiksi tiedolla johtamisen ja valvonnan tarkoituksissa ei ole jatkossa sallittua.

Yleistä kirjaamisvelvoitetta koskevan asiakastietolain 17 §:n uudistamista on arvioitu vain sosiaalihuollon julkisten palvelunantajien kirjaamisen näkökulmasta. Säännöksen muutoksen vaikutukset kohdistuvat myös terveydenhuoltoon ja yksityisiin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelunantajiiin. Lakimuutoksen vaikutuksia tulisi arvioida raportissa tehtyä laajemmin.

Arviointi ja perustelut

Kirjaamista koskevan sääntelyn kokoaminen asiakastietolakiin on perusteltu ehdotus ja yhteensoviva asiakastietolain tarkoituksen ja sääntelykohteiden kanssa. Asiakastietolakiin on jo viety kumotun sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain (254/2015) sääntely ja potilastietojen kirjaamisen sääntely. Työryhmän esiin nostamat sosiaalihuoltolain ja asiakastietolain säännökset sisältävät päällekkäisyyksiä, ja sääntelyn kehittäminen toisi selkeyttä kirjaamiseen ja lakien systematiikkaan³³. Uudistettavat säännökset olisivat yleinen kirjaamisvelvoite (AsTL 17 §), palvelutarpeen arviointi (SHL 37 §, AsTL 42 §), asiakassuunnitelma (SHL 39 §, AsTL 43 §) sekä asiakaskertomus (AsTL 44 §).³⁴

³³ Päällekkäisen sääntelyn taustalla vaikuttanee se, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain (254/2015) sääntely siirrettiin lähes sellaisenaan nykyiseen asiakastietolakiin, koska sääntely oli kohtalaisen uutta eikä sen muuttamiselle nähty tuolloin tarvetta, HE 246/2022 vp, s. 18.

³⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 41.

Pykälämuutosten tarkempi sisältö ei ilmene raportista, mutta työryhmä ehdottaa, että kirjattavia tietoja olisivat vain asiakkaan oikeusturvan sekä palvelujen ja muun tuen toteutumisen kannalta olennaiset tiedot³⁵. Voidaan perustellusti pohtia, kuinka lain sanamuoto ”olennaiset tiedot” selventäisi kirjaamisvelvoitteen laajuutta verrattuna nykyiseen asiakastietolain 17 §:n ilmaisuun ”tarpeelliset ja riittävät tiedot”. Laki jättäisi edelleen huomattavasti tulkinnanvaraa sen suhteen, mikä tieto kulloinkin on olennaista kirjata.

Kirjaamisen funktiota ei tulisi rajata laissa vain ”asiakkaan oikeusturvaan sekä palvelujen ja muun tuen toteutumiseen”. Asiakastietolaissa on syytä säilyttää nykyinen 17 §:n luettelo kirjaamisen eri tarkoituksista, sillä nykyinen säännös kattaa työryhmän ehdotusta paremmin ne erisuuntaiset intressit ja tilanteet, joita varten kirjaamisen on oltava laissa selvästi sallittua ja velvollisuus. Asiakastietoja on voitava jatkossakin kirjata asiakkaan palvelun ja potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi. Esimerkiksi palvelujen vaikuttavuuden arviointi väestötasolla ei onnistu, jos kirjaaminen ei ole sallittua palvelun seurannan ja valvonnan turvaamiseksi. Työryhmän esittämä muotoilu olisi tältä osin selvästi tulkinnanvarainen.

Työryhmä näkee keskeisenä nykytilan haasteena kirjaamisen viemän ajan ja kuormittavuuden henkilöstölle sekä tiedonkulun vaikeudet eri alojen välillä³⁶. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida huolellisesti, miltä osin on tosiasiallisia perusteita muuttaa yleistä kirjaamisvelvoitetta ja asiakasasiakirjojen lakisääteisiä sisältöjä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset ovat itse nostaneet keskeisimmiksi ratkaisukeinoiksi asiakastietojärjestelmien kehittämisen ja kansallisten kirjaamisohjeiden muuttamisen³⁷. Näillä keinoilla on tarkoituksenmukaisinta puuttua havaittuihin ongelmiin³⁸. Lakisääteisten kirjaamisvelvoitteiden keventämistä ei myöskään tulisi perustella työryhmän mainitsemilla tiedonkulkuun liittyvillä ongelmilla, joita on tarkoitus ratkaista Kanta-palvelujen käyttöönotolla sosiaalihuollossa. Asiakastietolain 102 §:ssä Kanta-palvelujen liittymisvelvoitteen määräaika sosiaalihuollossa on 1.9.2026. Sosiaali- ja terveydenhuollon väliselle tiedonvaihdon toteutukselle määräaika on 1.3.2027.

Asiakastietolain 17 § kattaa sosiaalihuollon lisäksi terveydenhuollon sekä kaikki yksityiset palvelunantajat. Työryhmä on ehdottanut säännöksen uudistamista yksinomaan sosiaalihuollon julkisten palvelunantajien kirjaamisen näkökulmasta. Jos lakia muutetaan, vaikutukset terveydenhuollon kirjaamiseen ja yksityisten palvelunantajien toimintaan tulisi selvittää.

³⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 49.

³⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 17.

³⁷ Savisalo ym. 2025, s. 37–38.

³⁸ Savisalo ym. 2025, s. 49.

7. Asiakassuunnitelmaa koskevat muutosehdotukset

Raportin luku 4.2.1.2

Työryhmä ehdottaa, että asiakassuunnitelma laadittaisiin jatkossa vain asiakkaan tuen tarpeiden sitä edellyttäessä. Laissa kuvattaisiin nykyistä selkeämmin asiakassuunnitelman yleinen tarkoitus. Jatkovalmistelussa selvitetäisiin mahdollisuus säätää siitä, että asiakkaalla voisi pääsääntöisesti olla kerrallaan vain yksi voimassa oleva asiakassuunnitelma.

Arvioinnin tiivistelmä

Asiakassuunnitelman sisältöä koskevan päällekkäisen sääntelyn purkaminen on perusteltu tavoite. Selkeämpi sääntely suunnitelman sisällöstä voi edistää suunnitelman laatimista tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Työryhmän ehdotus siitä, että asiakkaalla olisi pääsääntöisesti kerrallaan vain yksi voimassa oleva asiakassuunnitelma, voi tukea palvelujen yhteensovittamista ja suunnitelmallista sosiaalihoitoa.

Työryhmän ehdotus velvoitteiden keventämisestä on viety hyvin pitkälle: jatkossa asiakassuunnitelma tulisi laadittavaksi vain asiakkaan tuen tarpeiden sitä edellyttäessä. Tällainen ilmaisu jättää huomattavasti tulkinnanvaraa siitä, milloin asiakassuunnitelma on laadittava. Asiakkaan oikeuksien kannalta merkittävää kysymystä siitä, milloin asiakassuunnitelma on laadittava, ei tulisi määritellä ainoastaan lain esitöiden tasolla. Laissa tulisi olla selkeät kriteerit sille, milloin asiakkaan tarve edellyttää suunnitelman laatimista. Nykyisin säädetään, että suunnitelma voidaan jättää tekemättä vain, jos se on ilmeisen tarpeeton. Lakimuutokset eivät saisi lisätä riskiä siitä, että asiakassuunnitelmaa ei laadita edes niille asiakkaille, jotka siitä hyötyisivät.

Palvelutarpeen arvioinnin yhteenvedon ja asiakassuunnitelman muodostama kokonaisuus on ollut yksi olennainen keino toteuttaa suunnitelmallista sosiaalityötä ja edistää sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta. Työryhmän ehdotus tässä muodossaan voi heikentää tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihoitoon toteuttamista ja se on ristiriidassa raportissa toisaalla esitetyn tavoitteen kanssa siitä, että palvelujen vaikuttavuuden arviointia halutaan vahvistaa.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän raportissa tuodaan esiin, että ”sosiaalihoitoon lainsäädäntö ei ehkä riittävällä tavalla ohjaa asiakkaan kanssa tehtävän suunnitelmallisen työn seurantaan ja arviointiin”, ja että ”asiakas-suunnitelman tarkoitusta ja sen toteutumisen arvioinnin merkitystä tai roolia asiakasprosessissa ei ole kuvattu laissa riittävän selvästi”³⁹. Tähän nähden ristiriitaisesti työryhmä esittää merkittäviä kevennyksiä asiakassuunnitelman laatimisvelvoitteeseen.

Sosiaalihoitolain 39 §:n ja asiakastietolain 43 §:n päällekkäinen sääntely asiakassuunnitelman sisällöstä on perusteltua korjata. Kirjaamissääntelyn keskittäminen asiakastietolakiin selkiyttäisi

³⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 17–18.

suunnitelman sisältöön sovellettavia säännöksiä. Muutosten kanssa tulisi sovittaa yhteen erityislakien sääntely asiakassuunnitelmista, jos tavoitellaan lainsäädännön selkeyttämistä. Erityislaeissa on perustellusti poikkeussäännöksiä asiakassuunnitelman sisällöstä, mutta myös epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä yleissääntelyyn nähden.⁴⁰

Asiakassuunnitelmaa pidetään asiakkaan oikeuksien kannalta merkityksellisenä asiakirjana, vaikka sillä ei ole hallintopäätöksen kaltaisia oikeusvaikutuksia⁴¹. Sosiaalihuoltolain esityöt ja sanamuoto ohjaavat nykyisin siihen, että jokaiselle asiakkaalle laadittaisiin asiakassuunnitelma. Toisaalta suunnitelman sisältö tulisi jo nykyisin kirjata asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa, mikä jättää harkinnanvaraa siihen, miten laaja ja kattava suunnitelma on kulloinkin tarpeen. Kaikissa tilanteissa asiakassuunnitelman laatimiselle ei ole tarvetta esimerkiksi siksi, että palvelutarpeen arviointi on asiakkaan tilanteen selvittämisen ja jatkotyöskentelyn kannalta riittävä tukimuoto⁴².

Työryhmän ehdotus velvoitteiden keventämisestä on viety hyvin pitkälle: jatkossa asiakassuunnitelma tulisi laadittavaksi vain asiakkaan tuen tarpeiden sitä edellyttäessä. Tällaiseen lain sanamuotoon jäisi huomattavasti tulkinnanvaraa siitä, milloin asiakkaan tarve edellyttää suunnitelman laatimista. Vaarana on, että nekin asiakkaat, jotka suunnitelmasta hyötyisivät, jäivät ilman sitä. Asiakassuunnitelman laatimisvelvoitetta arvioitaessa tulisi tunnistaa nykytilan haasteena yhtä lailla se, että vaativissakaan tilanteissa asianmukaisia suunnitelmia ei välttämättä ole laadittu⁴³. Työryhmän ehdotus tässä muodossaan voi heikentää tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Asiakkaan oikeuksien kannalta merkittävää kysymystä siitä, milloin asiakassuunnitelma on laadittava, ei tulisi määritellä ainoastaan lain esitöiden tasolla kuvatuissa esimerkkitalanteissa, sillä ne ovat lopulta vain tulkintaa ohjaava, heikosti velvoittava oikeuslähde⁴⁴. Vähimmillään tulisi arvioida ratkaisumallia, jossa lain tasolle nostetaan selvät kriteerit sen arviointiin, milloin asiakkaan tarve edellyttää suunnitelman laatimista. Työryhmän ehdotuksesta ei konkretisoidu, miten varmistetaan suunnitelmallinen ja vaikuttava sosiaalihuolto silloinkin, jos asiakassuunnitelmaa ei tehdä.

Työryhmä ei ole ehdottanut asiakassuunnitelman laatimiselle omaa määräaikaakaan. Nykyisin sosiaalihuoltolain 45 §:n 4 momentista ilmenee, että asiakassuunnitelma tulisi käytännössä laatia ennen päätöksen tekemistä, sillä päätöksessä on perusteltava, jos asiakassuunnitelmaan kirjatusta sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta poiketaan. Työryhmä ei raportissaan ehdota tähän säännökseen muutosta. Avoimeksi jäisi se, missä ajassa laadittaisiin tarvittava asiakassuunnitelma niille asiakaille, joille sosiaalityö- tai ohjaus olisi riittävä tukimuoto. Kun mitään hallintopäätöstä ei tehtäisi näille asiakkaille, asiakassuunnitelman laatimiselle ei olisi päätöksentekosääntelystä tulevaa eikä muutenkaan määräaikaakaan. Toisaalta jotkut näistä asiakkaista saattavat riittävästi hyötyä palvelutarpeen arvioinnista, jonka yhteenveto voisi olla riittävä perusta jatkotyöskentelylle.

⁴⁰ Esimerkiksi vammaispalvelulaki (675/2023) sisältää 12 pykälää, joissa mainitaan asiakassuunnitelmaan kirjattavia tietoja. Ne ovat keskenään päällekkäisiä ja ristiriitaisia sekä päällekkäisiä sosiaalihuoltolain ja asiakastietolain säännösten kanssa. Toisaalta yleislaissa ei ole perusteltua säätää esimerkiksi henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvistä asiakassuunnitelmasisällöistä.

⁴¹ Ks. esim. AOA 28.1.2025 dnro 6302/2024.

⁴² HE 164/2014 vp, s. 129, 132.

⁴³ Esim. AOA 16.10.2024 dnro 2942/2023; AOA 28.11.2022 dnro 6084/2021; EOA 8.10.2019 dnro 2520/2018.

⁴⁴ Ks. esimerkeistä sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 40.

Työryhmä ehdottaa, että asiakkaalla olisi pääsääntöisesti kerrallaan yksi voimassa oleva asiakassuunnitelma. Sosiaalihuoltolaki, erityisesti palvelutarpeen arviointia koskeva 36 § ja asiakassuunnitelmaa koskeva 39 § on kirjoitettu siitä näkökulmasta, että asiakkaalle tehdään yksi palvelutarpeen arviointi ja yksi asiakassuunnitelma. Ainoastaan lastensuojelulaki sisältää omat asiakassuunnitelmaa koskevat säännökset. Tällöinkin esimerkiksi lapsen perustason lapsi- ja perhepalvelujen tukitoimet voidaan sisällyttää samaan suunnitelmaan. Käytännöt ovat kuitenkin ohjautuneet erillisten, palvelualakohtaisten asiakassuunnitelmien laatimiseen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että asiakkaalla on vain yksi asiakassuunnitelma. Vakiintuneen käytännön muuttaminen voi kuitenkin edellyttää lainsäädännön selkiyttämistä. Työryhmän ehdotus yhdestä asiakassuunnitelmasta tukee eri sosiaalipalvelujen yhteensovittamista ja suunnitelmallista sosiaalihoitoa. Se myös korostaisi hyvinvointialueiden velvollisuutta palvelurakenteiden muokkaamiseen.

8. Omatyöntekijää koskevat muutosehdotukset

Raportin luku 4.2.1.4 ja luku 4.2.1.7

Työryhmä ehdottaa, että asiakkaalle nimettäisiin omatyöntekijä vain, jos asiakkaan tuen tarpeisiin vastaaminen tätä edellyttää. Tarvetta omatyöntekijälle arvioitaisiin suhteessa omatyöntekijän tehtäviin, jotka määriteltäisiin laissa nykyistä selkeämmin.

Työryhmä ehdottaa, että erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan status ei enää olisi sidoksissa siihen, millainen kelpoisuus ammattihenkilöllä on oltava, jotta hän voi arvioida asiakkaan tuen tarpeen ja toimia omatyöntekijänä. Jatkossa laki edellyttäisi kaikkien täysi-ikäisten asiakkaiden kohdalla, että pääsääntöisesti omatyöntekijänä toimii asiakkaan tuen tarpeiden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Täysi-ikäisten asiakkaiden tuen tarpeen arvioinnista vastaisi asiakkaan tarpeiden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta sääntelyä on tarkoitus selkiyttää vasta jatkovalmistelussa.

Arvioinnin tiivistelmä

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa on tärkeää suunnitella kokonaisuutena se, mitä säädetään tuen tarpeiden arvioinnista, sosiaalityöstä, sosiaaliohjauksesta ja eri tehtävistä vastaavista ammattihenkilöistä. Niihin liittyvät ehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Omatyöntekijän nimeämisveloitteen keventämisen vaikutukset kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikkiin sosiaalihuollon asiakkaisiin. Työryhmän ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi huomattavasti laajempaa vaikutusten arviointia. Työryhmän ehdottama sanamuoto ”omatyöntekijä nimettäisiin, jos asiakkaan tarpeisiin vastaaminen tätä edellyttää” on huomattavan tulkinnanvarainen. Työryhmä ehdottaa myös, että asiakkaan tarve omatyöntekijälle arvioidaan suhteessa omatyöntekijän tehtäviin, joita täsmennettäisiin laissa. Ehdotus voi selkeyttää omatyöntekijän roolia, kunhan tehtävät on määritelty riittävän täsmällisesti.

Omatyöntekijän nimeämisveloitteen keventäminen voi heikentää suunnitelmallisen sosiaalityön toteutumista. Jos asiakkaalle ei nimetä omatyöntekijää, tulisi muulla tavoin varmistaa, miten seurataan tuen ja palvelujen toteutumista, tavoitteiden saavuttamista ja asiakkaan tuen tarpeiden muutoksia.

Erityisen tuen tarpeen sääntelyyn liittyvät käytännön ongelmat on tärkeää ratkaista, mutta lakimuutokset eivät saisi johtaa näiden asiakkaiden oikeussuojan heikkenemiseen. Ehdotusten vaikutukset tulisi arvioida kattavammin. Laissa olisi tärkeää säätää hyvinvointialueille selvä velvollisuus varmistaa, että sosiaalityöntekijän asiantuntemus on käytössä, kun asiakkaan tilanne ja tarve sitä edellyttävät. Laista on jatkossakin selvästi ilmevä, millaisia sosiaalihuollon tehtäviä on hoidettava virkasuhteessa. Jos lainsäädännössä halutaan varmistaa, että sosiaalityöntekijäresurssit kohdistetaan tarkoituksenmukaisesti, kannattaa arvioida yhtenä ratkaisuna erityisen tuen tarpeen määritelmän täsmenmistä sosiaalihuoltolain 3 §:ssä.

Arviointi ja perustelut esitetään seuraavissa luvuissa 8.1 – 8.2.

8.1. Yleinen omatyöntekijän nimeämisvelvoite

Sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä, ellei nimeäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Työryhmä ehdottaa, että jatkossa omatyöntekijä nimettäisiin, jos asiakkaan tarpeisiin vastaaminen tätä edellyttää. Työryhmän raportissa ei ole arvioitu käytännössä lainkaan, mitä vaikutuksia omatyöntekijän yleisen nimeämisvelvoitteen keventämisellä olisi. Suppeaa arviointia on tehty lähinnä erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden aseman kannalta.⁴⁵ Nimeämisvelvoitteen keventämisen vaikutukset kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikkiin sosiaalihuollon asiakkaisiin. Työryhmän ehdotuksen toteuttaminen lain tasolla edellyttäisi siten huomattavasti laajempaa vaikutusten arviointia.

Lakiin kirjattuna sanamuoto ”omatyöntekijä nimettäisiin, jos asiakkaan tarpeisiin vastaaminen tätä edellyttää” olisi huomattavan tulkinnanvarainen. Työryhmä on antanut esimerkkejä tilanteista, joissa omatyöntekijän nimeäminen olisi tarpeellista⁴⁶. Mahdollista on, että väljää säännöstä tulkitaan niin, että omatyöntekijöitä nimitetään vain haastavimmissa tilanteissa, vaikka siitä voisivat hyötyä kevyemmälläkin tuella pärjäävät asiakkaat. Uudistuksessa on syytä arvioida, tulisiko lain tasolle nostaa tarkempia arviointikriteerejä omatyöntekijän tarpeesta. Tähän nähden työryhmä on ehdottanut, että tarvetta omatyöntekijälle arvioitaisiin suhteessa omatyöntekijän tehtäviin, joista säädettäisiin laissa nykyistä selkeämmin⁴⁷. Tarkempi sääntely tehtävistä olisi välttämätöntä, mikäli asiakkaan tarve omatyöntekijälle arvioidaan niiden kautta. Ehdotus voisi selkeyttää omatyöntekijän roolia, kunhan tehtävien määrittely ei ajaudu liian suppeaksi. Sosiaalihuoltolain sääntely omatyöntekijän tehtävistä pitäisi sovittaa yhteen vanhuspalvelulain 17 §:n kanssa.

Sosiaalihuoltolain 4 § asiakkaan edusta vaatii arvioimaan, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa. Ne kuuluvat sosiaalihuollon toteuttamisen tärkeisiin periaatteisiin ja ovat osa asiakkaan hyvää kohtelua sosiaalihuollossa. Työryhmän ehdotuksessa ei ole kuvattu, miten luottamuksellinen asiakassuhde syntyy, jos asiakkaalla ei ole omatyöntekijää eikä välttämättä muutenkaan vastuutyöntekijää, joka hänen asiansa tuntisi. Omatyöntekijän nimeämistä tulisi tarkastella myös sosiaalihuollon laatuun liittyvänä kysymyksenä.

Omatyöntekijän nimeämisvelvoitteen keventäminen voi heikentää suunnitelmallisen sosiaalityön toteutumista. Jos asiakkaalle ei nimetä omatyöntekijää, työryhmän ehdotus ei täsmennä, miten muulla tavoin asiakaskohtaisesti seurataan sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja sosiaalipalvelujen toteutumista ja vaikutuksia, työskentelylle asetettujen tavoitteiden täyttymistä ja asiakkaan tuen tarpeiden muutoksia. Nämä ovat nykyisin tyypillisiä omatyöntekijän tehtäviä, joiden kautta vahvistetaan suunnitelmallisen ja tavoitteellisen sosiaalityön toteutumista⁴⁸.

⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 50–52.

⁴⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 41.

⁴⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 41.

⁴⁸ HE 197/2022 vp, s. 137.

8.1. Erityisen tuen tarve ja sidos tehtävärakenteisiin

Nykyisin sosiaalihuoltolaissa erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan status on sidoksissa siihen, kuka ammattihenkilö voi arvioida henkilön tuen tarpeen ja toimia omatyöntekijänä. Tiivistäen lähtökohtana on, että kumpakin tehtävää hoitaa virkasuhteinen ammattihenkilölaissa tarkoitettu (817/2015) sosiaalityöntekijä. Sidoksia tehtävärakenteiden ja erityisen tuen tarpeen statuksen välillä on käytännössä osittain toimimaton sääntelyratkaisu. Jo ennen palvelutarpeen arviointia tulisi tietää, onko henkilö erityisen tuen tarpeessa, vaikka tämä selviää usein vasta arvioinnin kuluessa⁴⁹. Jos erityisen tuen tarve selviää kesken asiakasprosessin, se voi johtaa työntekijävaihdokseen, vaikka tämä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus⁵⁰.

Työryhmä ehdottaa tämän sidoksen purkamista kaikkien täysi-ikäisten asiakkaiden osalta. Jatkossa tuen tarpeen arvioinnista vastaisi ja omatyöntekijänä toimisi asiakkaan tarpeiden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Terveystieteiden ammattihenkilö voisi edelleen toimia asiakkaan omatyöntekijänä, jos se olisi asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta sääntely selkiytyisi jatkovalmistelussa, sillä se on kytköksissä lastensuojelulakiin liittyviin uudistusehdotuksiin (ks. selvityksen luku 12).

Erityisen tuen tarpeen sääntely turvaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista, sosiaalipalveluihin pääsyä sekä heidän asioitaan hoitavan työntekijän riittävää osaamista⁵¹. Sosiaalityöntekijää koskevan vaatimuksen poistamisen vaikutukset näihin seikkoihin tulisi selvittää kattavasti. Raportissa muutosta perustellaan lähinnä hyvinvointialueiden toiminnan joustavoittamisella ja hallinnollisen työn vähentämisellä⁵². Työryhmän esiin nostamat käytännön ongelmat on tärkeää ratkaista, mutta lakimuutokset eivät saisi johtaa erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden oikeussuojan ja aseman heikkenemiseen. Asia on myös sosiaalihuollon henkilöstön kannalta merkittävä, sillä erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan omatyöntekijällä on suuri vastuu asiakkaan oikeuksien toteutumisesta. Tehtävää hoitavalla ammattihenkilöllä on oltava sen edellyttämä erityinen asiantuntemus ja osaaminen.

Jonkinlaisena vastapainona sosiaalityöntekijää koskevan vaatimuksen poistamiselle työryhmä esittää, että ”sosiaalihuoltolaissa määriteltäisiin nykyistä tarkemmin, mihin sisältöihin sosiaalihuollon toiminnassa tulisi erityisesti kohdentaa sosiaalityöntekijän osaamista”⁵³. Tämä ehdotus voi edistää sitä, että hyvinvointialueilla säilyisi selkeä velvoite varmistaa, että sosiaalityöntekijän asiantuntemus on käytössä, kun asiakkaan tilanne ja tarve sitä edellyttävät. Toisaalta, jos sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä koskeva sääntely jää liian yleiselle tasolle, se ei välttämättä ohjaa ratkaisuja yksittäisissä asiakastilanteissa.

⁴⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 20.

⁵⁰ HE 164/2014 vp, s. 136. ”Säännös ei edellyttäisi omatyöntekijän tai vastuutyöntekijän vaihtamista, jos ilmenisi, että asiakkaalla on erityisen tuen tarve, mutta se edellyttäisi, että asiakastyöhön osallistuisi myös sosiaalityöntekijä. Asiakkaan edun mukaista on, että toimitaan siten, että työntekijöiden vaihtuvuus on mahdollisimman vähäistä.”

⁵¹ HE 164/2014 vp, s. 99, 131, 136.

⁵² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 50.

⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 43.

Mikäli lainsäädännössä halutaan vahvistaa sitä, että sosiaalityöntekijäresurssit kohdistetaan tarkoituksenmukaisesti, tulisi arvioida yhtenä ratkaisuna erityisen tuen tarpeen määritelmän täsmentämistä. Kuten työryhmä toteaa, määritelmä sosiaalihuoltolain 3 §:ssä on väljä ja se jättää sosiaalihuollon ammattihenkilöille arviointivaraa⁵⁴. Säännöksen laimea tulkinta kääntyy herkästi tarkoitustaan vastaan, sillä se johtaa erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden määrän nousuun, mikä taas haastaa rajallisen sosiaalityöntekijäresurssin riittävyyden.

Työryhmä ei ole raportissaan ottanut kantaa siihen, onko erityisten tuen tarpeessa olevan henkilön omatyöntekijän tai työparin jatkossakin oltava virkasuhteessa. Virkasuhteen vaatimus nykyisessä sääntelyssä on keskeinen osa erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden oikeussuojaa, sillä omatyöntekijän tehtävään on katsottu kytkeytyvän julkisen vallan käytön ulottuvuus⁵⁵. Edellä on käsitelty tuen tarpeiden arvioinnin kytköstä julkisen vallan käyttämiseen (selvityksen luku 5). Laista on jatkossakin selvästi ilmevä, millaisia sosiaalihuollon tehtäviä on hoidettava virkasuhteessa.

⁵⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 20.

⁵⁵ HE 197/2022 vp, s. 137–138.

9. Yksilön oman vastuun ja sosiaalityön ja -ohjauksen ensisijaisuus

Raportin luku 4.3.1.4

Työryhmä ehdottaa tuotavaksi lakiin nykyistä selvemmin näkyväksi sen, ettei sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisen tarpeen olemassaolo välttämättä aina edellytä sosiaalihuollon apua ohjauksen ja neuvonnan lisäksi. Asiasta voitaisiin säätää esimerkiksi lisäämällä lakiin yleinen säännös, jonka mukaan sosiaalipalveluja myönnetään vain, jos tuen tarvetta ei henkilön yksilöllinen tilanne ja olosuhteet huomioiden ole mahdollista kohtuudella tyydyttää muulla tavoin.

Työryhmä ehdottaa myös säädettäväksi siitä, että sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisiin asiakkaan tuen tarpeisiin vastataan ensisijaisesti sosiaalityöllä tai sosiaali-ohjauksella. Sosiaalityötä ja sosiaali-ohjausta lähtökohtaisesti annettaisiin kaikille sosiaalihuollon asiakkaille jossakin vaiheessa asiakkuutta jo tuen tarpeen arvioinnista lähtien ja osana sitä. Sosiaalipalveluja järjestettäisiin vain, jos sosiaalityö ja sosiaali-ohjaus eivät yksinään ole asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi sopivia tai riittäviä.

Arvioinnin tiivistelmä

Yksilön omaa vastuuta koskevan säännöselädotuksen sanamuoto on niin epätäsmällinen ja tulkinanvarainen, että lakiin vietynä siitä olisi mahdotonta päätellä, mitä asiakkaan odotetaan tekevän ensin, jotta hän voisi saada apua sosiaalihuollosta. Epäselväksi jää sekin, miten kohtuullisuutta arvioidaan. Ehdotus tuskin täyttää niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan välittömästi perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin vaikuttavalle sääntelylle.

Yksilön oman vastuun tai sosiaalityön ja sosiaali-ohjauksen ensisijaisuuden korostaminen laissa ei saa missään tilanteessa johtaa siihen, että kiireelliseen tuen tarpeeseen vastaaminen viivästyy ja oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuu. Nämä erilaiset säännökset tulisi sovittaa toisiinsa. Pätisikö kiireellisessäkin tilanteessa se, että ensin selvitetään yksilön oman vastuun roolia sekä sosiaalityön ja sosiaali-ohjauksen riittävyttä ja sopivuutta?

Sosiaalityön ja sosiaali-ohjauksen säätäminen ensisijaiseksi keinoksi asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamisessa on varsin tehokas keino niiden roolin vahvistamiseksi. Työryhmän eri ehdotusten kokonaisuus kuitenkin luo kannustimia ohjata asiakkaita mahdollisimman laajasti vain niiden piiriin. Tärkeää on varmistaa, että asiakkaan tuen tarpeet arvioidaan huolellisesti, jotta asiakas saa kaikki tarpeidensa edellyttämät palvelut.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän tuli arvioida mahdollisuuksia ”tarkentaa lainsäädännössä yksilön oman vastuun ensisijaisuutta suhteessa sosiaalihuoltoon, kuitenkin henkilön toimintakyvyn mahdollistamissa rajoissa”⁵⁶. Työryhmä ehdottaa, että ”sosiaalipalveluja myönnetään vain, jos tuen tarvetta ei henkilön

⁵⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 9.

yksilöllinen tilanne ja olosuhteet huomioiden ole mahdollista kohtuudella tyydyttää muulla tavoin”. Työryhmän mukaan tällä ei tarkoiteta, että asiakkaan olisi ensisijaisesti hankittava tarvitsemansa tuki omilla varoillaan, mutta ”henkilön omat kyvyt ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa tilanteeseensa ovat ensisijaisia”.⁵⁷ Työryhmä ei täsmennä, mitä henkilön omilla kyvyillä ja mahdollisuuksilla tarkoitetaan.

Säännöksen ehdotettu sanamuoto on niin epätasällinen ja tulkinnanvarainen, että lakiin vietyä siitä ei voisi päätellä, mitä asiakkaan odotetaan tekevän ensin, jotta hän voisi saada apua sosiaalihuollosta ja miten kohtuullisuutta arvioidaan. Ehdotus tuskin täyttää niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan välittömästi perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin vaikuttavalle sääntelylle. Säännöksen tarkennuksia ei voi jättää lain esitöiden tasolle. Lisäksi epäselvää on, tulisiko sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta järjestettäväksi, jos ”ohjaus ja neuvonta” riittävät. Työryhmän ehdottamassa sanamuodossa käytetään termiä ”sosiaalipalvelut”, mutta raportin muussa tekstissä viitataan ”sosiaalihuollon apuun”⁵⁸.

Työryhmän toisella ehdotuksella vahvistettaisiin niiden tilanteiden tunnistamista, joissa ”sosiaalityö tai sosiaaliohjaus ovat osin tai kokonaan riittäviä asiakkaan tarpeisiin vastaamiseksi”⁵⁹. Sosiaalityön ja -ohjauksen säätäminen ensisijaiseksi on varsin tehokas keino niiden roolin vahvistamiseksi. Työryhmän eri ehdotusten kokonaisuus kuitenkin loisi kannustimia ohjata asiakkaita mahdollisimman laajasti tällaisen kevyemmän tuen piiriin myös silloin, kun asiakas tarvitsisi varsinaisia sosiaalipalveluja (ks. selvityksen luku 3.4). Vaikka sosiaalityö ja sosiaaliohjaus olisivat ensisijaisia tukea asiakaille, on laissa tärkeää säätää selvä velvoite kokonaisvaltaiseen tuen tarpeiden arviointiin ja seurantaan. Muuten asiakkaan tarve varsinaisille sosiaalipalveluille voi jäädä huomaamatta.

Yksilön oman vastuun tai sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuuden korostaminen laissa ei saa missään tilanteessa johtaa siihen, että kiireelliseen tuen tarpeeseen vastaaminen viivästyy ja oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuu. Työryhmän ehdotuksessa näiden säännösten suhdetta toisiinsa ei ole kuvattu. Uudistuksessa tulisi selkiyttää, miten kiireellisessä tilanteessa toimitaan siten, että yksilön oman vastuun rooli tai sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön ensisijaisuus eivät viivästytä kiireellisen tai välttämättömän tuen antamista.

Työryhmän ehdotuksessa käytetään muotoilua ”sosiaalipalveluja järjestettäisiin vain, jos sosiaalityö **ja** sosiaaliohjaus eivät yksinään ole –”. Raportissa sosiaalityöstä ja -ohjauksesta puhutaan joko toisilleen vaihtoehtoisina tukimuotoina tai samaan aikaan annettavina tukimuotoina. Sosiaalihuoltolain uudistuksessa olisi tehtävä selvä ratkaisu siitä, pitääkö asiakkaalle toteuttaa sosiaalityötä ja -ohjausta vai voidaanko niiden välillä valita ja miten tämä tehtäisiin. Toinen ongelma työryhmän ehdotuksen sanamuodossa liittyy ilmaisuun ”– – tarpeisiin vastaamiseksi sopivia **tai** riittäviä”. Tässä yhteydessä ”tai” sanan käyttäminen olisi käytännössä toimimaton sääntelyratkaisu: mitä tukea järjestetään, jos sosiaalityö ja sosiaaliohjaus on asiakkaalle sopivaa, mutta ei riittävää, tai toisin päin? Lain sanamuodossa tulisi käyttää ilmaisua ”sopiva **ja** riittävä”. Vastaava muotoilu on vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentissa.

⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 55–56. Vammaisfoorumi ry on jättänyt eriävän mielenkyseisen säännöksen muotoiluista, ks. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 118.

⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 55–56.

⁵⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 55.

10. Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen uudistaminen

Raportin luku 4.3.1.3

Työryhmä ehdottaa sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden uudistamista siten, että nykyisiä ja päällekkäisiksi tunnistettuja palveluita yhdistettäisiin ja tarpeettoman yksityiskohtaista sääntelyä purettaisiin. Työryhmän mukaan hyvinvointialueen tulisi toimintaa suunnitellessaan varautua siihen, että samalla lainsäädännössä kuvattavalla palvelulla tulee voida vastata hyvin erilaisten asiakasryhmien tarpeisiin joustavin keinoin ja erilaisin sisällöin.

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuoltolakiin tuodaan nykyistä selkeämmin yleinen periaate siitä, että esimerkiksi henkilöstön osaamisen, määrän sekä palvelun toteuttamistavan tulee vastata asiakkaan tarpeisiin.

Yksittäiset sosiaalihuoltolain mukaiset sosiaalipalvelut uudistettaisiin raportin luvuissa 4.4. – 4.8. kuvastusti.

Arvioinnin tiivistelmä

Tämän selvityksen kysymyksenasettelun ja rajausten mukaisesti sosiaalipalvelupykäliä koskevia muutosehdotuksia ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti. Työryhmän ehdotuksissa painottuu pyrkimys koota nykyisiä sosiaalipalveluja laissa uusiin kokonaisuuksiin. Sosiaalipalvelujen sisältö ja toteuttamistavat täsmentyisivät vasta hyvinvointialueen linjauksissa tai niistä saatettaisiin antaa esimerkkejä lain perusteluissa, mutta sitovaa sääntelyä vähennettäisiin. Työryhmän suunnittelema sääntelytekniikka johtaa väljempään palvelusääntöön.

Hyvinvointialueiden harkinnanvaran lisääntyminen voi mahdollistaa monipuolisia tapoja toteuttaa sosiaalipalvelut joustavasti asiakkaiden tarpeet ja paikalliset erityisolot huomioiden. Uudistuksessa on perusteltua arvioida, miten voidaan purkaa päällekkäistä palvelusääntelyä, vahvistaa asiakaslähtöisempää toimintaa ja mahdollistaa erilaisiin tuen tarpeisiin paremmin vastaava palveluvalikoima.

Väljän sääntelyn negatiivisena puolena on, että niin asiakkaan kuin lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa palvelujen sisältö ja toteuttamistapa. Palvelujen toteuttamistapoihin on odotettavissa suurta vaihtelua. Riskinä on, että sosiaalihuollon sisältö ja kokonaisuus hämärtyvät ja valtakunnallisesti tarkastellen sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu. Laintulkinnat täsmentyvät vasta hyvinvointialueiden soveltamisohjeissa ja viime kädessä muutoksenhakumenettelyssä. Tällaisessa tilanteessa olisi vaikeaa ennakoita, miten lakia tulkittaisiin tuomioistuimissa. Väljän lainsäädännön ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksiin pääsyssä esiintyvien ongelmien yhdistelmä on ilmeinen riski asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Hyvinvointialueiden kannalta vallitsisi jatkuva epävarmuus siitä, ovatko valitut palvelujen järjestämistavat lainmukaisia.

Arviointi ja perustelut esitetään seuraavissa luvuissa 10.1 – 10.2.

10.1. Palvelujen yhdistäminen ja toteuttamistapasäätelyn vähentäminen

Nykytilan haasteena työryhmä näkee sen, että eriytyneet palvelulinjat ja organisaatorakenteet ohjaavat liiaksi palvelujen järjestämistä ja asiakasprosessin kulkua. Asiakkaita siirrellään palvelulinjojen tai asiakkuuksien välillä ja tämä aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista työtä, kuormittavia työntekijävaihdoksia ja lisäkustannuksia.⁶⁰ Sosiaalipalveluja koskeva sääntely on osittain päällekkäistä erityisesti lapsiperheiden palvelujen osalta⁶¹.

Keinoja tilanteen selkiyttämiseksi on tärkeää selvittää. Palvelu-uudistuksessa on perusteltua arvioida, miten voidaan vahvistaa asiakaslähtöisempää toimintaa ja mahdollistaa erilaisiin tuen tarpeisiin paremmin vastaava palveluvalikoima. Tuki ei saisi viivästyä, katketa tai jäädä saamatta siksi, että asiakas ei ole hakenut heti oikeaa palvelua tai koska hän asioi ensisijaisesti jossakin tietyssä sosiaalipalvelussa.

Työryhmän ehdotuksissa painottuu pyrkimys koota nykyisiä sosiaalipalveluja uusiin kokonaisuuksiin ja purkaa tällä tavalla päällekkäistä tai yksityiskohtaista palvelusäätelyä. Ehdotuksilla tavoitellaan kustannussäästöjä. Jatkossa sosiaalipalvelujen toteuttamistavat täsmentyisivät lähinnä vasta hyvinvointialueen linjauksissa tai niistä saatettaisiin antaa esimerkkejä lain perusteluissa, mutta sitovaa sääntelyä vähennettäisiin.⁶² Työryhmän suunnittelema sääntelytekniikka johtaisi väljempiin palvelusäännöksiin, mihin liittyy yleisesti ottaen sekä potentiaalia että riskejä.

Jos palvelusäätely jättää hyvinvointialueille tarpeeksi harkinnanvaraa, se voi mahdollistaa monipuolisia tapoja toteuttaa sosiaalipalvelut joustavasti asiakkaiden tarpeet ja paikalliset erityisolot huomioiden. Se voi edistää sosiaalipalvelujen yhteensovittamista terveydenhuollon ja muiden palvelujen kanssa. Myönteistä on, että sosiaalihuollon lainsäädäntöä kehitettäisiin niin, että hallinnonalojen rajat, asiakasryhmittäin rajatut palvelu- tai organisaatorakenteet ja vastaavat eivät liikaa ohjaisi asiakasprosessin kulkua ja palvelujen järjestämistä.

Työryhmän näkemys on, että ”samalla lainsäädännössä kuvattavalla palvelulla tulee voida vastata hyvin erilaisten asiakasryhmien tarpeisiin joustavin keinoin ja erilaisin sisällöin” ja se pitää huomioida sosiaalihuollon suunnittelussa ja organisoinnissa⁶³. Tähän liittyen työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuoltolakiin tuodaan nykyistä selkeämmin yleinen periaate siitä, että esimerkiksi henkilöstön osaamisen, määrän sekä palvelun toteuttamistavan tulee vastata asiakkaan tarpeisiin. Työryhmän ehdottaman säännöksen lisääminen sosiaalihuoltolakiin ei näyttäydy miltään osin perusteltuna, koska täysin samoista asioista säädetään jo kattavasti hyvinvointialueita velvoittavassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023, valvontalaki). Valvontalain 9 §:ään sisältyvät vaatimukset henkilöstön määrästä ja osaamisesta. Valvontalain 10 §:ssä säädetään palvelun laadullisista edellytyksistä ja vastuusta palvelujen laadusta.

⁶⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 63–64, 79, 85.

⁶¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 75–77.

⁶² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 35–36, 63, 73–74, 83.

⁶³ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 54.

10.2. Soveltamisohjeiden ja oikeuskäytännön merkitys korostuisi

Väljän sääntelyn negatiivisena puolena on se, että niin asiakkaan kuin lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa, mikä eri sosiaalipalvelujen sisältö on ja miten ne käytännössä toteutuvat. Riskinä on, että sosiaalihuollon sisältö ja kokonaisuus hämärtyvät ja valtakunnallisesti tarkastellen sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu. Sosiaalihuollon sääntely on jo ennestään monimutkaista ja tulkinnanvaraista, ja lain sisällön selvittäminen voi olla haaste hallinto- ja muutoksenhakuviranomaisillekin, mutta erityisesti se on vaikeaa sosiaalihuollon asiakkaille⁶⁴.

Mitä väljempää sääntely on, sitä todennäköisemmin sosiaalipalvelujen sisällöistä ja toteutustavoista tehdään erilaisia tulkintoja ja linjauksia hyvinvointialueilla. Työryhmä on nostanut esiin nykytilan ongelmana sen, että ”hyvinvointialueiden erilaiset tavat järjestää sosiaalihuollon palvelut haastavat riittävän hyvän, hyvinvointialueiden kesken vertailtavissa olevan tiedontuotannon”⁶⁵. Työryhmän ehdotusten toteutuessa tällaisenaan vertailukelpoisen tiedon saaminen palvelujen järjestämisestä ja asiakasprosesseista voi vaikeutua entisestään.

Työryhmän ehdotus johtaisi siihen, että lakia täsmentävien hyvinvointialueiden soveltamisohjeiden merkitys korostuisi. Soveltamisohjeiden hyödyntämiseen liittyy ongelmia hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden näkökulmasta etenkin, jos ohjeiden oikeudellinen merkitys ymmärretään väärin. Julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Soveltamisohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä. Niillä ei voi rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin eikä poistaa kokonaan päätöksentekijälle kuuluvaa laissa säädettyä harkintavaltaa. Ohjeet eivät saa estää päätöksentekijää poikkeamasta ohjeesta yksittäistapauksessa, kun arvioidaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja olosuhteita.⁶⁶ Ohjeilla on varmistettava asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu. Soveltamisohjeiden laatimisesta ei ole nimenomaista säännöstä missään. Sitä ohjaavat erityisesti sosiaalihuollon lait, hallintolaki ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tällaisen kokonaisuuden hallitsemiseksi on välttämätöntä, että soveltamisohjeiden laatimiseksi vaadittava sosiaalihuollon substanssi- ja juridinen osaaminen varmistetaan hyvinvointialueilla.

Jos sosiaalipalvelujen sisällöllinen sääntely on yleisluontoista, tulkinnat täsmentyvät lopulta muutoksenhakumenettelyssä. Ilmiö, jossa korkeimman hallinto-oikeuden enakkopäätökset ja muu ratkaisukäytäntö ohjaisi hyvin laajasti sosiaalihuoltolain soveltamista, ei ole ongelmaton. Väljän lainsäädännön ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksiin pääsyssä esiintyvien ongelmien yhdistelmä on ilmeinen riski asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Muutoksenhakujen lisääntyminen kasvattaisi oikeudenhoidon kustannuksia. Tässä yhteydessä on huomioitava sekin, että tuomioistuimet eivät ole päätöksenteossaan sidottuja viranomaisten soveltamisohjeisiin⁶⁷. Niin asiakkaan kuin hyvinvointialueen olisi siis vaikeampaa ennakoida, miten väljää lakia tulkittaisiin tuomioistuimissa. Tämä on haaste myös hyvinvointialueen järjestämisvastuun kannalta, jos esimerkiksi alueen käyttämä sosiaalipalvelun toteuttamista katsotaan muutoksenhaun myötä lainvastaiseksi.

⁶⁴ Valkonen 2017, s. 121.

⁶⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 15.

⁶⁶ AOA 28.1.2025 dnro 6302/2024.

⁶⁷ KHO 2019:46.

11. Sosiaalihuoltolain palvelut ja vammaispalvelulain soveltamisala

Raportin luku 7.

Työryhmä esittää, että kuluvan hallituskauden jälkeiseen valmisteluun jää lapsiperheiden sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön yhteensovittaminen vammaispalvelulain (675/2023) kanssa. Raportissa ei ole muilta osin käsitelty, miten ehdotukset sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen muutoksista vaikuttaisivat vammaisten henkilöiden asemaan ja palveluihin.

Arvioinnin tiivistelmä

Vammaispalvelulain 2 §:n perusteella vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisen lainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain nojalla. Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja käytetään myös vammaispalvelulain 18 §:ssä säädetyn asumisen tuen toteuttamistapoina. Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja koskevat työryhmän ehdotukset vaikuttavat siten välittömästi vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen. Tämä näkyisi erityisesti liikkumisen tuen, asumisen tuen ja vammaisten lasten palvelujen toteuttamisessa.

Työryhmä ehdottaa, että yksilön oma vastuu ja sosiaalityö ja sosiaalihojaus säädettäisiin ensisijaisiksi sosiaalipalveluihin nähden. Tämä monimutkaistaisi huomattavasti vammaispalvelujen myöntämisen arviointia ja lisäisi epäselvyyttä siitä, milloin palvelut on järjestettävä vammaispalvelulain perusteella (ks. kaavio jäljempänä).

Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain rajapinnan yhteensovittamista ja kattavaa vammaisvaikutusten arviointia ei voi jättää kuluvan hallituskauden jälkeiseen aikaan, jos sosiaalihuoltolaia ja ensisijaisia palveluja koskevia säännöksiä muutetaan.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän tehtävänannon ulkopuolelle oli rajattu erityistason palveluina vammaispalvelut⁶⁸. Raportissa ei ole käsitelty, miten ehdotukset sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen muutoksista vaikuttaisivat vammaisten henkilöiden asemaan ja palvelujen toteutumiseen. Raporttiin on kirjattu vain, että ”tulevaisuudessa työryhmä pitää tärkeänä selvittää lapsiperheiden sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädännön yhteensovittamista myös vammaispalvelulain (675/2023) kanssa⁶⁹”.

Jos kuluvalle hallituskaudella uudistetaan sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut, ei niiden ja vammaispalvelulain välisen rajapinnan selvittämistä ja vammaisvaikutusten arviointia voi jättää jatkovalmisteluun kuluvan hallituskauden jälkeiseen aikaan. Tämä johtuu vammaispalvelulain 2 §:n soveltamisalasta, jossa korostetaan, että vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain ja muun ensisijaisen lainsäädännön perusteella. Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia erityisesti vammaisten henkilöiden liikkumisen

⁶⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 9.

⁶⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 100. Ks. myös Vammaisfoorumi ry:n eriävä mielipide, s. 120.

tuen, asumisen tuen ja lapsiperhepalvelujen toteuttamiseen. Sosiaalihuoltolakia uudistettaessa tulisi normaalisuusperiaatteen mukaisesti varmistaa se, että uudet palvelut olisivat sopivia ja riittäviä myös mahdollisimman monen vammaisen henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta. Muussa tapauksessa sosiaalihuoltolain uudistus voi johtaa vammaispalvelujen tarpeen kasvuun ja sen mukaisten erityispalvelujen järjestämiseen laajemmalle asiakasjoukolle. Tämä johtaisi väistämättä kustannusten nousuun ja vesittäisi niitä tavoitteita, joita vammaispalvelulain nykyisen 2 §:n soveltamisalan säätämisellä on ollut⁷⁰.

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuoltolaissa yksilön oma vastuu ja sosiaalityö ja sosiaaliohjaus asetetaan ensisijaisiksi sosiaalipalveluihin nähden. Jos säännökset viedään osaksi sosiaalihuoltolakia, pitäisi selvittää huolellisesti, mitä tämä tarkoittaa vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Vammaispalvelulain 2 §:n sanamuodossa puhutaan vammaisen henkilön palvelujen järjestämisestä. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus eivät jatkossa olisi sosiaalipalveluja. Tulisiko vammaispalveluasiassa kuitenkin arvioitavaksi, mikä on vammaisen henkilön oma vastuu ja voidaanko vammaisen henkilön tuen tarpeisiin vastata ensisijaisesti sosiaalityöllä ja -ohjauksella vai järjestetäänkö sosiaalipalvelua?

Jatkovalmistelusta riippuen työryhmän ehdotuksista voi syntyä lainsäädäntöön jopa 8-kohtainen arviointiasteikko, jota pitäisi punnita, kun selvitetään vammaisen henkilön tuen tarpeisiin vastaamista. Alla oleva kaavio havainnollistaa ongelmaa:



⁷⁰ Ks. HE 92/2025 vp.

12. Lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain rajapinta

12.1. Lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosääntelyn siirtäminen sosiaalihuoltolakiin

Raportin luku 4.5.1.1

Työryhmä ehdottaa sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain välisen rajapinnan selkeyttämiseksi, että lastensuojelulaista siirrettäisiin sosiaalihuoltolakiin lastensuojelun avohuollon tukitoimet, jälkihuolto, lastensuojelulain 32.3 §:ssä tarkoitettu huoltajuusjärjestelyihin liittyvä sääntely ja lastensuojelulain 81 §:n mukainen yksityisesti sijoitettujen lasten hoidon valvonta. Lastensuojelulailla säädettäisiin jatkossa lähinnä lapsen sijaishuollosta ja rajoitustoimenpiteistä.

Arvioinnin tiivistelmä

Työryhmän esiin nostamat nykytilan haasteet kaipaavat ratkaisuja, mutta ehdotus lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosääntelyn siirtämisestä sosiaalihuoltolakiin on puutteellisin tiedoin valmisteltu. Työryhmä on tuonut esiin, ettei sillä ole ollut riittävästi tietoa samanaikaisesti vireillä olevan lastensuojelulain uudistushankkeen sisällöstä. Työryhmän ehdotukset olisi tullut yhteensovittaa sen kanssa. Työryhmä ei ole voinut toteuttaa ehdotuksistaan lapsivaikutusten arviota.

Jos sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain yhdyspintaa selkiytetään työryhmän mallilla, uudistuksen onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi, miten lainsäädäntö toimeenpannaan hyvinvointialueilla. Uudistus voi parhaassa tapauksessa mahdollistaa tuen jatkuvuutta, entistä joustavampia palveluja ja rakenteita, jotka vahvistavat ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea.

Toisaalta työryhmän esiin nostamat riskit, kuten lapsen oikeusturvan heikkeneminen ja huostaanottojen lisääntyminen, ovat vakavia. Ne kohdistuvat erityisen haavoittuvaisiin lapsiasiakkaisiin. Työryhmän ehdotuksen keskeinen ongelma on, ettei ratkaisussa riittävästi huomioida sitä, että lapsiperheiden varhainen tuki ja lastensuojelun avohuolto ovat luonteeltaan aivan erilaisia palveluja erilaisille asiakasryhmille. Jatkovalmisteluun jääviä ratkaisemattomia oikeuskysymyksiä on runsaasti ja työryhmän ehdotuksen oikeudellisten vaikutusten arvioiminen on tältä osin mahdotonta.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän tehtävänannon ulkopuolelle oli rajattu erityistason palveluna lastensuojelu, mutta työryhmän piti valmistella sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain yhdyspinnan selkiyttämisestä ehdotus. Raportissa todetaan, että työryhmällä ei ole ollut riittävästi tietoa samanaikaisesti vireillä olevan lastensuojelulain uudistushankkeen sisällöstä, jonka kanssa työryhmän ehdotukset olisi tullut yhteensovittaa. Työryhmän mukaan ehdotusten eteneminen riippuu jatkovalmistelusta ja laadukkaan lapsivaikutusten arvion laatimisesta.⁷¹

⁷¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 9, 65, 79.

Työryhmän ehdotuksessa lastensuojelulain säännöksiä ei siirrettäisi sosiaalihuoltolakiin sellaiseenaan, vaan ne ”uudistettaisiin tarkoituksenmukaisilta osin ja integroitaisiin osaksi sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen kokonaisuutta”⁷². Jos sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain yhdyspintaa selkiytetään työryhmän ehdottamalla mallilla, uudistuksen onnistumisessa paljon on kiinni siitä, miten lainsäädäntö toimeenpannaan hyvinvointialueilla. Laki ei jatkossakaan määrittäisi, millaisilla palvelurakenteilla lapsiperheiden tuki hyvinvointialueilla järjestetään⁷³.

Uudistus voisi parhaassa tapauksessa mahdollistaa entistä joustavampia palvelujen toteutuksia ja rakenteita, jotka vahvistavat ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea lapsiperheille. Työryhmän mukaan ”tukea voitaisiin jatkossa järjestää yhden sosiaalihuoltolain mukaisen asiakkuuden puitteissa palvelun intensiteettiä joustavasti muuttamalla”⁷⁴. Työryhmän mukaan asiakkuuden siirrot sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinnoilla ja siitä aiheutuvat palvelu- ja työntekijävaihdokset vähenisivät. Huostaanotto voitaisiin valmistella saman asiakkuuden puitteissa ja vasta sijaishuolto rajoitustoimintaan jäisi lastensuojelulain alaan.⁷⁵ Toisaalta työryhmän raportissaan esiin nostamat riskit, kuten lapsen oikeusturvan heikkeneminen ja huostaanottojen lisääntyminen, ovat varsin vakavia ja ne kohdistuvat erityisen haavoittuvaisiin lapsiasiakkaisiin⁷⁶.

Työryhmän ehdotuksen keskeinen ongelma on, ettei ratkaisussa riittävästi huomioida sitä, että lapsiperheiden varhainen tuki ja lastensuojelun avohuolto ovat luonteeltaan aivan erilaisia palveluja erilaisille asiakasryhmille. Lastensuojelun avohuollon työ edellyttää sosiaalityön erityisosaamisen ohella vahvaa hallinnollista ja juridista osaamista esimerkiksi huoltajuusjärjestelyistä ja huostaanoton valmistelusta. Ei ole realistista odottaa, että peruspalvelujen kaikki työntekijät hallitsisivat koko osaamisvaatimusten kirjon. Tällaisen osaamisen tavoittelemisen edellyttäisi massiivista täydennuskouluttamista ja sen ylläpitäminen olisi todennäköisesti vaativaa, koska vain osa lapsi- ja perhepalvelujen asiakkaita tarvitsee lastensuojelun avohuollon luonteista tukea.

Toinen merkittävä ero perustason lapsi- ja perhepalvelujen ja lastensuojelun avohuollon osaamisvaatimuksissa liittyy siihen, miten asiakkaat suhtautuvat palveluihin. Avohuollon sosiaalityön erityisosaamista on palvelujen antamisessa onnistuminen asiakkaille, jotka eivät niitä oikeastaan haluaisi. Kuitenkin tässä tehtävässä onnistuminen voi olla ratkaisevaa siinä, päädytäänkö lapsen kodin ulkopuoliseen sijoitukseen vai ei.

Jatkovalmistelussa on tärkeää arvioida, hämärtyykö sosiaalihuoltolain asema yleislakina, jos siihen integroidaan lastensuojelulain erityissääntelyä avohuollon tukitoimista, avohuollon sijoituksesta ja huoltajuusjärjestelyistä⁷⁷. Toistaiseksi sosiaalihuollon lainsäädännön systematiikassa on noudatettu jakoa yleis- ja erityislakien välillä. Työryhmän ehdotus tarkoittaisi, että pientä erityisryhmää koskevia säännöksiä siirrettäisiin erityislaista yleislakiin.

Työryhmän esiin nostamat nykytilan haasteet kaipaavat ratkaisuja, mutta tätä taustaa vasten tarkasteltuna ehdotus lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosääntelyn siirtämisestä sosiaalihuoltolakiin on

⁷² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 66.

⁷³ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 66.

⁷⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 78.

⁷⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 66, 78.

⁷⁶ Ks. riskeistä arviointia sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 76–77.

⁷⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 68.

puutteellisin tiedoin valmisteltu. Työryhmän ehdotuksen oikeudellisten vaikutusten arvioiminen on osittain mahdotonta, sillä jatkovalmisteluun jääviä ratkaisemattomia oikeuskysymyksiä on runsaasti. Edellä esiin nostettujen näkökulmien lisäksi ratkaistavana ovat esimerkiksi seuraavat kysymykset:

- Miten ratkaistaan ne lastensuojelulain säännökset, jotka nykyisin soveltuvat sekä avohuollon että sijaishuollon aikana?
 - Näitä ovat muun muassa lastensuojelulain 14 § moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisesta, 15 § terveydenhuollon erityisistä velvoitteista ja 4 luvun sääntely lapsen osallisuuden ja edun turvaamisesta sekä edunvalvonnasta lastensuojeluasiassa.
- Millä varmistetaan peruspalveluissa, että lastensuojelun asiantuntijaryhmän tuki rajautuu lastensuojelun erityisasiantuntemusta edellyttäviin kysymyksiin?
- Miten ratkaistaan lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää koskevat säännökset ja asiakasmitoitus?
- Miten huomioidaan se, että lastensuojelulaissa on erityissäännöksiä muutoksenhakuoikeudesta ja asianosaisuudesta?

12.2. Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta

Raportin luku 4.5 ja luku 4.5.1.5

Lapsiperheiden sosiaalipalveluja uudistettaisiin raportin luvussa 4.5 kuvatuin tavoin. Työryhmä ehdottaa säännöstä uudesta perheiden tuen ja ohjauksen tai perheohjauksen palvelusta. Tähän palveluun sisältyisivät jatkossa sosiaalihuoltolain 18 §:n mukainen perhetyö, sosiaalihuoltolain 26 §:n mukainen kasvatus- ja perheneuvonta sekä lastensuojelulain 36 §:n mukaiset kotiin vietävinä toteutuneet tehostettu perhetyö ja perhekuntoutus, joita on voitu toteuttaa myös sosiaaliohjauksena ja ammatillisena tukihenkilötyönä.

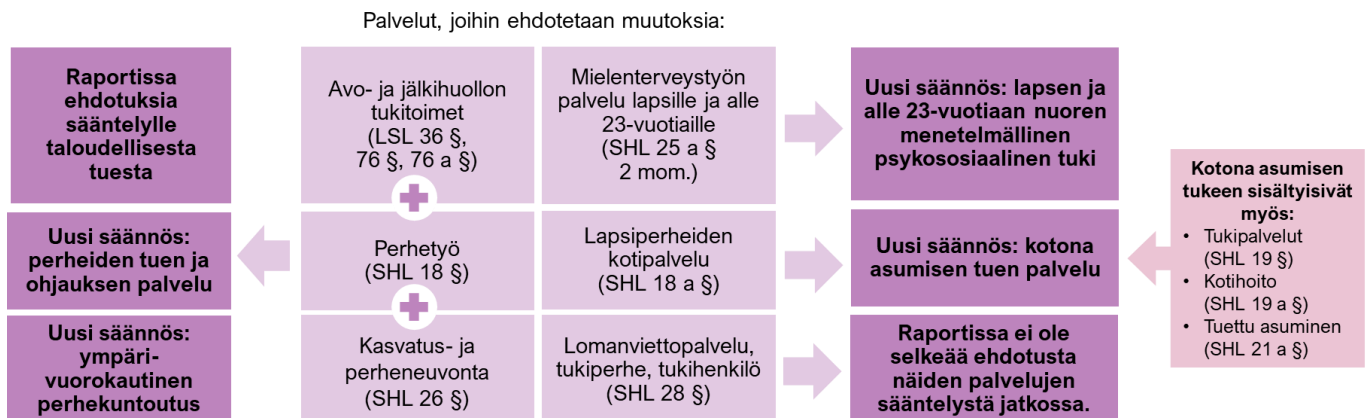
Arvioinnin tiivistelmä

Työryhmän ehdottama sääntely perheiden tuen ja ohjauksen palvelusta (perheohjaus) jää erityisen epäselväksi. Palvelu korvaisi nykyisiä lapsiperheiden palveluja ja lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Sosiaalihuoltolain palvelupykälästä tulisi väistämättä hyvin yleisluonteinen, kun perheohjauksen olisi tarkoitus kattaa työryhmän kuvaama palvelujen, tukimuotojen, toteutustapojen ja tuen tarpeiden kirjo. Palvelun sisällöt ja toteutustavat jäisivät laajasti täsmennettäväksi lain esitöissä ja hyvinvointialueiden soveltamisohjeissa. Lain säännöksen perusteella asiakkaan tai lain soveltajan olisi käytännössä mahdotonta saada selvyyttä siitä, mihin tukeen lapsi ja perhe tarkalleen ovat oikeutettuja.

Eduskuntalain tasoisesta säännöksestä ei ilmenisi, mitkä tarkalleen ovat ne keinot, joilla tilanteen niin vaatiessa yritetään välttää viimesijainen ja syvälle lapsen ja perheen ihmisoikeuksiin kaivoava sijaishuoltoon sijoittaminen. Tällaisenaan työryhmän ehdottama sääntely ei täyttäisi niitä lailla säätämisen ja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan lainsäädännölle, joka ulottuu yksityis- ja perhe-elämän suojan, sosiaalisten oikeuksien ja oikeusturvan ydinalueelle.

Arviointi ja perustelut

Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kokonaisuus (pois lukien perheryhmäkodit ja perheoikeudelliset palvelut) hahmottuu raportin perusteella seuraavasti:



Työryhmän ehdotuksista erityisen epäselvän kokonaisuuden muodostaisi sääntely perheiden tuen ja ohjauksen palvelusta (perheohjaus)⁷⁸. Tämä palvelu korvaisi sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaisen perhetyön ja 26 §:n mukaisen kasvatusta- ja perheneuvonnan sekä lastensuojelulain 36 §:n mukaisina avohuollon tukitoiminä järjestetyt tehostetun perhetyön ja kotiin viedyn perhekuntoutuksen, joita on voitu toteuttaa myös sosiaaliohjauksena ja ammatillisena tukihenkilötyönä.

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuoltolain perusteluissa kuvattaisiin esimerkeillä, kuinka perheohjauksen palvelun pitää vastata moninaisiin tilanteisiin lapsen ja perheen varhaisesta tuen tarpeesta aina suojelun tarpeeseen saakka. Työryhmän mukaan ”sääntelyllä jätetään hyvinvointialueille mahdollisuus rakentaa perheiden tuen ja ohjauksen palvelun kokonaisuus väestön erityispiirteet huomioiden tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi”⁷⁹. Palvelun alaan sisältyisi hyvin moninaista tukea ja eri toteutustapoja, kuten:

- Palvelu voisi olla intensiivinen tukimuoto kotiin vietävänä tai ryhmämuotoisena sisältönä tai päivämuotoisena perhekuntoutuksena.
- Lapsen edun sitä välttämättä vaatiessa palvelu pitäisi järjestää niin intensiivisesti, että sillä voidaan tarkoituksenmukaisissa tilanteissa ehkäistä lapsen sijaishuollon tarve.
- Lapsen edun sitä vaatiessa palvelu järjestettäisiin lapsen yksilökohtaisena tukena. Kyse voisi olla keskusteluavusta, ohjauksesta tai toiminnallisesta tuesta erilaisiin tarpeisiin.
- Erotilanteisiin liittyen palveluun voisi sisältyä esimerkiksi parineuvontaa, pariterapiaa ja nykyisen kasvatusta- ja perheneuvonnan yhteydessä annettua moniammatillista tukea.
- Erotilanteisiin liittyen palvelua tulisi tarjota muillekin lapsen hoidosta vastaaville henkilöille, jos he käytännössä ovat lapsen arjessa ja kasvatuksessa mukana.
- Palvelun määrittelyä täsmennettäisiin vielä siten, että siinä huomioidaan yksilöön, vanhemmuuteen ja perhesysteemiin kohdistuva ohjauksellinen ja psykososiaalinen tuki.⁸⁰

Sosiaalihuoltolain palvelupykälästä syntyisi väistämättä hyvin yleisluontoinen, kun perheohjauksen palvelun kattaisi laajan kirjon aiempia palveluja, toteutustapoja ja tuen tarpeita. Seurauksena olisi, että asiakkaan ja lainsoveltajan olisi lain säännöksen perusteella mahdotonta saada selvyyttä siitä, mihin tukeen lapsi ja perhe tarkalleen olisivat oikeutettuja. Vaikka lapsiperheiden sosiaalipalveluissa nykyisellään on päällekkäisyyttä, työryhmän ehdotus perheohjauksen palvelusta ei tällaiseen toisi sääntelyyn toivottua selkeyttä.

Suunniteltu perheohjauksen palvelu vaikuttaisi myös huostaanoton edellytysten arviointiin. Merkittäviä kysymyksiä lapsen ja perheen oikeudesta sopivaan tukeen, tuen sisällön määrittelystä ja huostaanoton ennaltaehkäisemisestä jäisi lain esitöiden ja hyvinvointialueiden ohjeiden varaan. Tämä tarkoittaisi, että eduskuntalain tasoisesta säännöksestä ei ilmenisi sitä, mitkä tarkalleen ovat ne keinot, joilla yritetään ehkäistä lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen. Lastensuojelu-

⁷⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 72–74.

⁷⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 74.

⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 72–74.

lain 40 §:ssä osa huostaanoton ehdottomia edellytyksiä on se, että avohuollon tukitoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi, sopimattomiksi tai mahdottomiksi. Tämän edellytyksen toteutumisen arviointi muodostuisi nykyistä epäselvemmäksi tarkkarajaisen avohuollon palvelujen puuttuessa. Näin ollen myös lastensuojelulain 40 §:ää olisi välttämättä täsmennettävä.

Työryhmän nyt ehdottama sääntely perheohjauksen palvelusta tuskin täyttää niitä lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan lainsäädännölle, joka ulottuu yksityis- ja perhe-elämän suojan, sosiaalisten oikeuksien ja oikeusturvan ydinalueelle. Huostaanottoon ja avohuollon tukitoimiin liittyvä lainsäädäntö koskettaa muun muassa perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän suojaa, perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuja sosiaalisia oikeuksia ja perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa.

13. Viranhaltijan päätöksentekovaltuudet

Raportin luku 6.1

Raportissa on nostettu esiin, että yksittäisen viranhaltijan tosiasiallinen valta päättää palveluista on laaja ja hyvinvointialueen toimivalta ohjata palvelujen myöntämisen periaatteita ei ole täysin selvä. Työryhmä esittää, että sosiaalihuollon lainsäädännöstä poistetaan tai tarkennetaan sääntelyä, joka antaa yksittäiselle ammattihenkilölle poikkeuksellisen laajat päätöksentekovaltuudet. Työryhmä on lisäksi pohtinut mahdollisuutta säätää siitä, että yksittäisten viranhaltijoiden on päätöksenteossaan noudatettava hyvinvointialueen asettamia yleisiä toimintalinjauksia, kuten soveltamisohjeita ja menettelytapoja.

Arvioinnin tiivistelmä

Hyvinvointialueilla tulee olla riittävät keinot suoriutua järjestämisvastuustaan ja varmistaa yhdenvertaiset sosiaalipalvelut. Voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat asiakasohjaukselliset ryhmät tai vastaavat rakenteet ovat hyvinvointialueille yksi keskeinen keino huolehtia sosiaalipalveluiden antamisesta yhdenvertaisin perustein. Lainmukaisesti järjestettynä ryhmien toiminta voi tuottaa monia hyötyjä, mutta ryhmien toiminta on järjestettävä asiakkaiden ja viranhaltijoiden oikeusturvan kannalta kestävästi. Voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa hyvinvointialueille muitakin keinoja ohjata palvelujen myöntämistä, kuten lainsäädäntöä täsmentävien soveltamisohjeiden vahvistaminen.

Sosiaalihuollon toteuttamiseen kuuluu tällä hetkellä olennaisena osana ammattihenkilön tekemä yksilöllinen arviointi asiakkaan tuen tarpeista ja niihin vastaavista palveluista. Tätä harkintaa voidaan ohjata hyvinvointialueen toimesta, mutta jos sosiaalihuollon viranhaltija kantaa jatkossakin hallintopäätöksestä henkilökohtaisen rikosoikeudellisen ja muun virkavastuun, hänen on voitava itsenäisesti harkita asiassa tehtävä ratkaisu ja perusteet.

Työryhmän ehdotus sosiaalihuoltolain 13 § ja 46 §:ään ja lastensuojelulain 36 §:ään sisältyvien päätöksentekovaltuuksien poistamisesta tai täsmentämisestä ei täysin ratkaisisi järjestämisvastuun ja yksilöpäätösten suhdetta. Työryhmän ehdotukset toisaalla raportissa viittaavat siihen, että päätöksenteko olisi edelleen osa sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä. Kuten työryhmä itsekin tuo esiin, hyvinvointialueen järjestämisvastuun ja yksilöpäätösten välisen suhteen ratkaiseminen vaatisi laajempaa oikeudellista tarkastelua ja huolellista jatkovalmistelua.

Työryhmän raportista ei ilmene, kuinka laajamittainen ongelma on, että viranhaltijat sivuuttaisivat hyvinvointialueiden ohjeet ja tekisivät päätöksiä myöntämisperusteista riippumatta. Viranhaltijalain 17 §:ssä edellytetään jo nyt, että viranhaltijan on tehtävässään noudatettava asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Samansisältöisen veloitteen säätäminen esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin näyttäytyy tarpeettomana.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän näkemyksen mukaan on epäselvää, mikä on hyvinvointialueen toimivalta ohjata palvelujen myöntämisen periaatteita, ja tämä on haaste sille, pystyvätkö hyvinvointialueet vastaamaan

palvelujen turvaamisesta käytettävissä olevalla rahoituksella. Ongelmallisena nähdään erityisesti viranhaltijan laajat päätöksentekovaltuudet sisältävät lastensuojelulain 36 §:n 2 momentti ja sosiaalihuoltolain 13 § ja 46 §.⁸¹ Raportissa viitataan myös asiakasohjauksellisia ryhmiä ja päätöksenteon toimivaltaepäselvyyksiä koskeisiin aluehallintovirastojen ratkaisuihin⁸².

Sote-järjestämislain 4 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden tehtävänä on varmistaa yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Asiakasohjaukselliset ryhmät tai vastaavat rakenteet ovat hyvinvointialueille yksi keskeinen keino huolehtia sosiaalipalveluiden saatavuuden yhdenvertaisuudesta. Lain reunaehtojen mukaisesti järjestettynä ryhmien toiminta voi tuottaa paljon hyötyjä. Ryhmät voivat tukea työntekijää löytämään asiakkaalleen sopivan palvelun, sillä niillä usein on paremmat edellytykset etsiä oman tuotannon ja ulkoistettujen palvelujen joukosta asiakkaalle sopivia vaihtoehtoja. Ryhmät voivat hoitaa tehokkaammin esimerkiksi suorahankintasopimusten tekoon, oman tuotannon ja ostopalvelusopimusten valvontaan ja reklamaatioihin liittyviä toimintoja.

Asiakasohjauksellisten ryhmien toimintaa ei voi järjestää niin, että hyvinvointialueen viranhaltija ei tosiasiallisesti kykene käyttämään itsenäistä harkintavaltaa hallintopäätöksenteossa. Viranhaltijan oikeusturvaa vaarantaa asetelma, jossa hän yksin kantaa virkavastuun hallintopäätöksestä, jonka perustana on tosiasiallisesti jonkun muun tekemä arviointi ja palveluratkaisu, josta poikkeamista ei sallita. Ryhmän tekemät kannanotot on saatettu mieltää ehdottomiksi ja asian käsittely ryhmässä on saattanut vaarantaa päätöksenteon viivytyksettömyyttä⁸³. Hallinnon läpinäkyvyyden ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos asiakasohjausryhmän käsittely tosiasiallisesti vaikuttaa palvelupäätökseen, mutta siitä ei kerrota asiakkaalle⁸⁴.

Työryhmän ehdotus sosiaalihuoltolain 13 § ja 46 §:n ja lastensuojelulain 36 §:n sisältämien päätöksentekovaltuuksien muutoksista ei täysin ratkaisisi järjestämisvastuun ja yksilöpäätösten suhdetta. Työryhmä ehdottaa toisaalla raportissaan, että sosiaalityöntekijän erityisiin tehtäviin kuuluisi ”taavoitteellisessa muutostyössä tarvittavien erityisten toimivaltuuksien tai oikeuksien käyttö” ja sosiaalityön osaamista tulisi kohdistaa ”riittävästi erityisesti juridisesti merkittäviin tilanteisiin”⁸⁵. Ilmaiset näyttävät viittavan päätöksentekoon. Jos sosiaalihuollon viranhaltija kantaa jatkossakin hallintopäätöksestä henkilökohtaisen virkavastuun, hänen on voitava itsenäisesti harkita asiassa tehtävä ratkaisu ja perusteet, vaikka hyvinvointialue ohjaa palvelujen myöntämistä. Kuten työryhmä tuo esiin, tämän asiakokonaisuuden ratkaiseminen vaatii laajempaa oikeudellista tarkastelua ja huolellista jatkovalmistelua⁸⁶.

Työryhmä on pohtinut säännöstä siitä, että viranhaltijoiden on päätöksenteossaan noudatettava hyvinvointialueen yleisiä toimintalinjauksia. Raportista ei ilmene, kuinka laajamittainen ongelma on, että viranhaltijat sivuuttaisivat hyvinvointialueiden ohjeet ja tekisivät päätöksiä myöntämisperusteista riippumatta. Virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta herää kysymys, miksi olisi perusteltua säätää tällaisesta yksityiskohdasta, kun viranhaltijalain (304/2003) 17 §:ssä edellytetään jo nyt, että

⁸¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 94–95.

⁸² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 94.

⁸³ Ks. PSAVI/15937/2023, s. 29, 38–39 ja PSAVI/15363/2023.

⁸⁴ Ks. PSAVI/15937/2023, s. 33–34.

⁸⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 43.

⁸⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 96.

viranhaltijan on tehtävässään noudatettava asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajien työjohto- ja valvontamääräyksiä. Lisäksi on huomiotava, että jos sosiaalipalvelusäännöksiä kirjoitetaan työryhmän esittämällä tavalla yleispiirteisempään muotoon, soveltamisohjeiden merkitys korostuu. Silloin sosiaalihuoltolain toimeenpanossa on varmistettava, että hyvinvointialueilla on vahvat edellytykset laadukkaiden ohjeiden laatimiseen. Perustuslain 107 § huomioiden viranhaltija ei voi soveltaa lainvastaista ohjetta.

14. Sosiaalihuollolle ehdotettu velvollisuus huolehtia terveyspalvelujen piiriin pääsystä

Raportin luku 4.2.1.6

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuolto velvoitettaisiin olemaan yhteydessä terveydenhuoltoon, jos kohdataan ilmeisen terveydenhuollon tarpeessa oleva henkilö. Yhteydenotto toteutettaisiin lähtökohtaisesti asiakkaan luvalla ja erityistilanteissa ilman asiakkaan lupaa. Työryhmä myös ehdottaa, että sosiaalihuollolle säädettäisiin velvollisuus huolehtia mahdollisuuksien mukaan tarvittavien terveyspalvelujen piiriin pääsystä.

Arvioinnin tiivistelmä

Ehdotettu säännös yhteydenotosta terveydenhuoltoon asiakkaan luvalla olisi päällekkäinen nykyisen sosiaalihuoltolain 40 §:n kanssa. Ilman asiakkaan lupaa terveydenhuoltoon tehtävän ilmoituksen tekemistä ei sisälly nykyiseen lainsäädäntöön. Tällaisen ilmoituksen tarkoitusta, välttämättömyyttä, hyötyjä ja lain sanamuotoa on syytä tarkentaa, mikäli ehdotus etenee jatkovalmisteluun.

Ehdotettu sosiaalihuollon velvollisuus ”huolehtia mahdollisuuksien mukaan tarvittavien terveyspalvelujen piiriin pääsystä” on epäselvä eikä siitä ilmene, mitä sosiaalihuollon työntekijöiltä käytännössä odotettaisiin. Sosiaalihuollon työntekijä ei voi edellyttää, että asiakas pääsee terveyspalvelujen piiriin, jos asiakas kieltäytyy hoidosta tai jos terveydenhuolto arvioi, ettei hoidon tarvetta ole. Tässä muodossaan ehdotus näyttää luovan sosiaalihuollon työntekijöille lakisääteisen toimintavelvoitteen, johon tosiasiallisesti kytkeytyy hoidon tarvetta koskevien päätelmien tekeminen. Lääketieteellisiin perusteisiin pohjaava hoidon tarpeen arviointi ja hoitoon pääsyn toteuttaminen kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilöiden lakisääteisiin velvoitteisiin. Sosiaalihuoltolaissa ei pidä säätää tällaisista vastuista sosiaalihuollon ammattihenkilöille edes välillisesti.

Arviointi ja perustelut

Työryhmän mukaan on epäselvää, mikä rooli sosiaalihuollon viranomaisella on, jos se saa tietoa asiakkaan tuen tarpeesta, johon ei voi vastata sosiaalihuollon keinoin, kuten tieto henkilön itsetuhoisuudesta tai muusta hoitamattomasta vakavasta mielenterveyden ongelmasta.⁸⁷ Ehdotettu säännös yhteydenotosta terveydenhuoltoon asiakkaan suostumuksella olisi päällekkäinen vastaavan velvoitteen jo nykyään sisältävän sosiaalihuoltolain 40 §:n 1 momentin kanssa. Jos voimassa olevan säännöksen soveltamisessa on haasteita, tilannetta olisi syytä pyrkiä korjaamaan ensisijaisesti ohjauksella ja koulutuksella päällekkäisen säännöksen sijaan.

Työryhmän esitys poikkeaa nykyisestä sosiaalihuoltolain 40 §:stä siinä, että ilmoitus terveydenhuoltoon voitaisiin erityistilanteissa tehdä myös ilman asiakkaan lupaa. Ehdotuksen suhdetta asiakastietolain 56 §:ään tulisi selvittää tarkemmin. Sen nojalla sosiaalihuolto on jo oikeutettu luovutta-

⁸⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 19.

maan asiakastietoja oma-aloitteisesti sosiaalihuollon asiakkaan hoidon turvaamiseksi suomalaiselle viranomaiselle, kuten terveydenhuoltoja järjestävälle hyvinvointialueelle. Tilanteesta riippuen muutakin sääntelyä voi tulla sovellettavaksi.

Kaikki terveydenhuolto on vapaaehtoista lukuun ottamatta mielenterveyslaissa (1116/1990) säädettyä tahdosta riippumatonta psykiatrasta sairaalahoidtoa. Jos potilas kykenee päättämään omasta hoidostaan, hänellä on myös täysi oikeus kieltäytyä siitä potilaslain (785/1992) 6 § ja 7 §:n mukaisesti. Avoimeksi jää, mikä olisi ilman lupaa tehdyn ilmoituksen tosiasiallinen hyöty, jos potilas on itsemääräämiskykyinen eikä halua terveydenhuollon palveluja ja varsinkin, jos hän nimenomaisesti kielsi sosiaalihuoltoa olemasta yhteydessä terveydenhuoltoon. Olisiko säännöksen tarkoituksena, että terveydenhuolto ilmoituksen saatuaan on yhteydessä potilaaseen ja tarjoaa apua?

Työryhmän käyttämä käsite ”ilmeinen terveydenhuollon tarve” ei ole verrannollinen ”ilmeinen sosiaalihuollon tarve” -käsitteen kanssa. Ilmeinen terveydenhuollon tarve syntyy, jos henkilöllä on esimerkiksi hammassärkyä tai silmätulehdus. Tällaisesta ilmoittaminen ei ole ehdotuksen tarkoitus, mutta esimerkki havainnollistaa käytetyn termin ongelmallisuutta. Sosiaalihuollon ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään tulisi kytkeä siihen tilanteeseen, että ”kohdataan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeessa oleva henkilö”⁸⁸. Tahdosta riippumattoman hoidon tarvetta ei voi arvioida ja tunnistaa sosiaalihuollossa, vaan se on mielenterveyslain mukaisesti virkasuhteisen lääkärin tehtävä.

Sosiaalihuollon toteuttamisen ja asiakastyön lähtökohtana on yhteistoiminta, vapaaehtoisuus ja luottamuksen rakentaminen asiakkaan kanssa. Ilmoituksien tekeminen asiakkaan tahdon vastaisesti poikkeaa tästä ja puuttuu asiakkaan yksityisyyden suojaan ja tiedolliseen itsemääräämiskeuteen. Ilmoitus paljastaisi terveydenhuollolle tiedon sosiaalihuollon asiakkuudesta. Ilman asiakkaan lupaa terveydenhuoltoon tehtävän ilmoituksen tarkoitusta, välttämättömyyttä ja hyötyjä tulisi tarkentaa, mikäli ehdotus etenee jatkovalmisteluun. Säännöksessä pitäisi todeta, että ilmoituksen saa tehdä salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi pitäisi määrittää, miten terveydenhuollon on toimittava ilmoituksen saatuaan.

Lääketieteellisin perustein tapahtuvasta hoidon tarpeen arvioinnista ja terveystalveluihin pääsystä vastaa terveydenhuolto. Työryhmä ei ole kuvannut, mitä käytännössä tarkoittaisi sosiaalihuollon velvollisuus ”huolehtia mahdollisuuksien mukaan tarvittavien terveystalvelujen piiriin pääsystä”⁸⁹. Tällaisenaan säännös loisi sosiaalihuollon työntekijöille erittäin epäselvän lakisääteisen toimintavelvoitteen, johon kytkeytyisi merkittäviä vastuu- ja oikeusturvakysymyksiä. Velvollisuutensa täyttääkseen sosiaalihuollon työntekijän olisi pakko jollakin tasolla arvioida ja selvittää asiakkaan terveystalvelun tarvetta, mutta samaan aikaan hän ei voi edellyttää, että asiakas pääsee terveystalvelujen piiriin, jos henkilö ei niitä halua tai terveydenhuolto arvioi, ettei hoidon tarvetta ole. Asian selvittelystä olisi laadittava kirjauksia, ja työntekijä voisi joutua hankkimaan asiakkaalta ja terveydenhuollosta tietoja hoitoon pääsystä. Pääsääntöisesti sosiaalihuolto ei ole oikeutettu saamaan potilastietoja terveydenhuollosta ilman potilaan antamaa luovutuslupaa.

⁸⁸ Sosiaali- ja terveystministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 42.

⁸⁹ Sosiaali- ja terveystministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 42.

15. Yhteenveto

Sosiaalihuollon lainsäädännöllä on liittyviä useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Työryhmän ehdottamalla sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia sosiaalihuollon työntekijöiden ja viranhaltijoiden sekä sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan. Tässä selvityksessä on arvioitu Talentia ry:n toimeksiannon mukaisissa puitteissa työryhmän keskeisimpiä ehdotuksia asiakasprosessin, kirjaamisen ja sosiaalipalvelujen sääntelyn muutoksista. Näkökulma on ollut kokonaisuuden tarkastelussa. Selvitystä lukiessa tulee huomioida, että ehdotettujen lakimuutosten sisältö ja toteutus tarkentuvat vasta jatkovalmistelussa. Kaikki muutokset eivät välttämättä toteudu.

Työryhmän esiin nostamat nykytilan haasteet kaipaavat ratkaisuja ja sosiaalipalvelujen järjestämisen tulee olla taloudellisesti kestävällä pohjalla. On perusteltua arvioida, miten voidaan selkiyttää lainsäädäntöä, vahvistaa asiakaslähtöisempää toimintaa ja kehittää erilaisiin tuen tarpeisiin paremmin vastaava sosiaalihuoltolain palveluvalikoima. Onnistuessaan sosiaalihuollon palvelu-uudistus voi toteuttaa näitä tavoitteita ja sujuvoittaa asiakasprosessin kulkua. Työryhmän ehdotukset neuvonnan ja sosiaalityön ja -ohjauksen roolin korostamisesta voivat vahvistaa varhaisen tuen asemaa ja asiakkaiden ohjautumista sopivan tuen piiriin oikea-aikaisesti. Hyvinvointialueiden harkinnanvaran lisääntyminen voi mahdollistaa monipuolisia tapoja toteuttaa sosiaalipalvelut joustavasti, asiakkaiden tarpeet ja paikalliset erityisolot huomioiden.

Toisaalta muutokset voivat kasvattaa riskiä siitä, että pääsy tarpeita vastaaviin ja riittäviin sosiaalipalveluihin heikkenee, asiakkaita ajautuu enenevässä määrin liian kevyelle tuelle eikä tarvittava jatkotyöskentely jäsenyy konkreettisesti. Tästä todennäköisesti seuraisi raskaampien sosiaalipalvelujen tarpeen ja sosiaalihuollon kustannusten kasvua. Erityisen epäselväksi jää, miten varmistetaan kevyehköllä tuella pärjäävien asiakkaiden riittävä tuki. Monet työryhmän ehdotukset näyttäytyvät ristiriitaisina sen kanssa, mitä raportissa kuvataan uudistuksen tavoitteina ja nykytilan ongelmina. Esimerkiksi palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelmaa, omatyöntekijää ja kirjaamista koskevien ehdotusten toteutuessa tällaisenaan lainsäädännöstä purettaisiin keskeisiä mekanismeja, joilla nykyisin tavoitellaan sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta ja toteutetaan suunnitelmallista sosiaalihuoltoa. Työryhmän raportista ei juurikaan konkretisoidu, miten vaikuttava sosiaalihuolto jatkossa varmistetaan, jos näitä velvoitteita kevennetään. Nykytilan haasteita ei tulisi ratkaista asiakkaiden asemaa ja oikeusturvaa heikentävillä lakimuutoksilla. Esimerkiksi ehdotukset asiakassuunnitelman laatimista ja omatyöntekijän nimeämisestä koskevien velvoitteiden keventämisestä on viety hyvin pitkälle.

Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen muutoksia on tässä selvityksessä tarkasteltu kokoavasta näkökulmasta. Työryhmän kuvailema sääntelytekniikka johtaisi kauttaaltaan väljempään palvelusäännöksiin. Sosiaalipalvelujen tarkempi sisältö ja toteuttamistavat täsmentyisivät lain esitöissä tai hyvinvointialueen linjauksissa. Kun laissa ei olisi määritelty palvelulle tarkkaa sisältöä, jäisi palvelun tarkoituskin väistämättä ylätasolle. Silloin myös asiakkaan oikeus palveluun olisi nykyistä epäselvemmin säännelty. Asiakkaan ja lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa, mikä eri sosiaalipalvelujen sisältö on ja miten ne käytännössä toteutuvat. Käytännöt ja tulkinnat vaihtelisivat eri puolilla Suomea. Ilmeisenä riskinä on, että tämä kehityskulku johtaa sosiaalihuollon sisällön ja kokonaisuuden

hämärtymiseen. Tällainen sääntelymalli ei välttämättä täytä niitä lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan sosiaalihuoltolain kaltaiselle välittömästi perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavalle lainsäädännölle.

Työryhmän ehdotukset voivat lisätä sosiaalihuollon ammatillista harkintaa ja joustoa asiakasprosessin eri vaiheissa. Lainsäädäntöä on tärkeää kehittää niin, että esimerkiksi kirjaaminen ja hallinnollinen työ eivät kohtuuttomasti kuormita henkilöstöä. Toisaalta sosiaalihuollon työntekijöiden ja viranhaltijoiden velvoitteiden tulee olla laissa täsmällisesti määriteltäviä. He kantavat henkilökohtaisen vastuun asiakkaan oikeuksien toteutumisesta ja lainmukaisesta toiminnasta asiakasprosesseissa. Väljästä lainsäädännöstä vastuuta on vaikeampaa hahmottaa, samoin sitä, mikä on eri sosiaalipalvelujen sisältö ja millä keinoilla asiakasta tulisi tukea ja auttaa. Työryhmän ehdotuksiin kytkeytyy sosiaalihuollon henkilöstön kannalta merkittäviä kysymyksiä oikeusturvasta, laadukkaan ja asiakaslähtöisen sosiaalihuollon toteuttamisesta ja ammattieettisistä velvoitteista huolehtimisesta.

Työryhmän ehdotuksiin liittyy piirteitä siitä, että laista häivytetään konkreettisia velvollisuuksia ja sen sijaan säädettäisiin periaatemuotoisia kirjauksia, tai velvoitteita ja oikeuksia määriteltäisiin lain esitöiden tasolla. Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Sosiaalihuollossa on varmistettava suunnitelmallinen työskentely ja asiakkaan oikeudet turvaava toiminta, mikä tarkoittaa myös tietyistä velvoitteista ja oikeuksista säätämistä eduskuntalain tasolla. Lisäksi uudistuksessa tulisi huolellisesti selvittää, millä tasolla laissa on jatkossakin säädettävä sosiaalipalvelujen sisällöstä ja toteuttamistavoista. Toisaalta uudistuksessa pitäisi kriittisesti arvioida, mitä nykytilan haasteita on aidosti perusteltua korjata lakia muuttamalla. Esimerkiksi Kanta-palvelujen käyttöönottoon sosiaalihuollossa liittyy runsaasti potentiaalia ja se voi ratkaista kirjaamisen ja tiedonvaihdon ongelmia.

Työryhmän ehdotuksilla on tullut aikaansaada 100 miljoonan euron vuotuiset säästöt ja ehdotuksia on perusteltu ja niiden vaikutuksia on arvioitu keskeisesti tästä näkökulmasta. Työryhmä on todennut, että kaikki raportin sisältämät ehdotukset edellyttävät huolellista jatkovalmistelua ja vaikutusten arviointeja. Työryhmä on tuonut esiin, että ehdotus lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosääntelyn siirtämisestä sosiaalihuoltolakiin on puutteellisin tiedoin valmisteltu. Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain rajapinnan yhteensovittamista ja vammaisvaikutusten arviointia ei voi jättää kuluvan hallituskauden jälkeiseen aikaan.

Keskeinen huolenaihe sosiaalihuollon palvelu-uudistuksessa on, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyvin merkittävää lainsäädäntöä valmistellaan suppealla tietopohjalla ja kiireisellä aikataululla, joka työryhmän mukaan ”ei mahdollista sosiaalihuollon peruspalveluja koskevan lainsäädännön tai edes sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta eikä sosiaalihuollon järjestämisen laajuuden tai perustavanlaatuisen periaatteiden syvällisempää tarkastelua”⁹⁰. Tältä pohjalta työryhmän ehdottamien uudistusten toteuttaminen näyttäytyisi herkästi jatkumona sille, kuinka sosiaalihuoltolakia on uudistettu vuosien saatossa paikoitellen, ja lopputulemana on vaikeasti sovellettava ja muun lainsäädännön kanssa puutteellisesti yhteensovitettu laki.

⁹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5, s. 9.

16. Lähteet

Hallituksen esitykset

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 164/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 197/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihoitolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

HE 246/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä siihen liittyviksi laeiksi.

HE 92/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta.

Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntö

KHO 2019:46.

EOA 8.10.2019 dnro 2520/2018.

AOA 28.11.2022 dnro 6084/2021.

AOA 16.10.2024 dnro 2942/2023.

AOA 28.1.2025 dnro 6302/2024.

PSAVI/15937/2023.

PSAVI/15363/2023.

Kirjallisuus ja viranomaisjulkaisut

Alatalo, Marjo – Miettunen, Nanna – Liukko, Eeva – Kettunen, Natalia – Normia-Ahlsten, Leena: Perhetyön ja muun sosiaalihuollon porrasteisuus lapsi- ja perhepalveluissa: Kohti oikein mitoitettua, oikea-aikaista ja koordinoitua tukea. Työpaperi 39/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2019. Saatavilla osoitteesta <https://www.julkari.fi/server/api/core/bitstreams/fde4e912-4cd3-46d5-9753-d3ab360a3156/content>.

Kalliomaa-Puha, Laura – Nykänen, Eeva: Subjektiiiset ja määrärahasidonnaiset oikeudet sekä ennaltaehkäisevät palvelut sosiaalihuollossa. Oikeudellinen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:24. Sosiaali- ja terveysministeriö 27.6.2025. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5682-7>.

Pitkänen, Sari – Ranta, Tommi – Mäkkylä, Katja – Aro, Rasmus – Aro, Niklas – Kortelainen, Jeremias – Koski, Noora – Stenvall, Jari: Lasten ja perheiden sosiaalipalvelut. Varhaisen tuen tilannekuva ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:15. Valtioneuvoston kanslia. 10.5.2024. Saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/c689b494-6b72-45a8-9891-ab974cd1c6e8/content>.

Savisalo, Oskari – Jokiranta, Virve – Ylivero, Oskari – Siivonen, Noora: Selvitys kirjaamisen kuormittavuudesta ja hyötykäytöstä hyvinvointialueiden kokemana. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:38. Sosiaali- ja terveysministeriö 16.12.2025. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6012-1>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: hankesivu STM107:00/2023. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Vierailtu 20.3.2026. Saatavilla osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2023>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalityön tulevaisuus – sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47. Sosiaali- ja terveysministeriö 6.6.2019. Saatavilla osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4091-8>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. Sosiaali- ja terveysministeriö 28.5.2024. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7155-4>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. Sosiaali- ja terveysministeriö 28.5.2024. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7155-4>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuollon palvelu-uudistus: Työryhmän ehdotukset 2026. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:5. Sosiaali- ja terveysministeriö 11.2.2026. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6036-7>.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut: Työryhmän ehdotukset 2026. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:6. Sosiaali- ja terveysministeriö 11.2.2026. Saatavilla osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7494-4>.

Valkonen, Tanja: Sosiaalihuollon oikeussuojajärjestelmä ja asiakkaan tosiasialliset oikeudensaantimahdollisuudet. Teoksessa Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha, Yrjö Mattila (toim.): Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017. Saatavilla osoitteesta: <https://www.julkari.fi/items/e4b66bac-eba9-404b-8b94-3db3b61124a7>.