

Eduskunta, Sosiaali- ja
terveysvaliokunta

LAUSUNTO

2.11.2023

Viite: EOAK/7021/2023 HE 56/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytäyt lausuntoa otsikkokohdasta tarkoitettusta hallituksen esityksestä lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamiseksi.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 ESITYS JA SEN TAVOITTEET

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia siten, että jälkihuollon ikärajaa laskettaisiin kahdella vuodella 25 vuodesta 23 vuoteen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Niin sanottu sote-uudistus edellytti muuhun lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia (HE 56/2021 vp, SOTE100-esitys). Lastensuojelulakiin ei tehty Sote-100-paketin yhteydessä kaikkia välttämättömiä, lähinnä teknisiä muutoksia, jotka esityksessä nyt korjataan muuttamalla lastensuojelulain eräitä säännöksiä.

Lisäksi esitys sisältää järjestelyt varhaiskasvatuksen järjestäjän (kunnan) oikeudesta laskuttaa kustannukset kuntaan sijoitetun lapsen ensisijaisesti järjestämis- ja kustannusvastuussa olevalta lapsen kotikunnalta.

Hallituksen esityksen mukaan jälkihuollon ikärajan lasku osaltaan toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista sekä valtiontalouden säästöohjelmaa.

2 LAUSUNTO

2.1 Yleistä jälkihuollosta ja sen sisällöstä

Kuten esityksessäkin on kuvattu, jälkihuollon ikäraja nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019). Eduskunta hyväksyi tämän lakialoitteeseen perustuvan muutoksen yksimielisesti.

Eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 42/2018 vp) totesi mm. seuraavaa: "Useat valiokunnan kuulemat lastensuojelun asiantuntijat ja lastensuojelujärjestöt kannattivat jälkihuollon järjestämisen yläikärajan nostamista nykyisestä 21 vuodesta 25 vuoteen, sillä nykyisin moni nuori syrjäytyy jälkihuollon toimien päättyessä."

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 18/2019 vp) käsitellessään hallituksen esitystä laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp) seuraavaa:

"Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että jälkihuoltoa kehitetään sisällöllisesti niin, että jälkihuolto ehkäisee nykyistä tehokkaammin syrjäytymistä ja tukee nuorten koulutus- ja opiskelumahdollisuuksia sekä kiinnittymistä työmarkkinoihin."

Ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan tekemässä selvityksessä Lastensuojelun kehittämisen suunta ja suositukset (2019) suositeltiin lastensuojelun jälkihuollon ikärajan nostamista 25 vuoteen (selvityshenkilön loppuraportti STM 2019:4). Selvityksessä viitattiin myös Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraporttiin (STM 2013), joka esitti jälkihuollon ikärajan nostamista 25 ikävuoteen.

Työryhmän loppuraportissa todetaan mm. (s. 22) seuraavaa:

"Jälkihuollon järjestämiseen tulisi kiinnittää merkittävästi enemmän huomiota. Sen toteuttaminen ja kehittäminen on myös jäänyt avo- ja sijaishuollon varjoon. Vaikka yhä useamman jälkihuoltoon siirtyvän nuoren katsotaan tarvitsevan tukea itsenäiseen elämään siirtyessään, kunnat eivät kuitenkaan tarjoa henkilökohtaista tukea riittävästi. Osa sijaishuoltopaikoista ei puolestaan valmenna nuoria kylliksi ja tarpeeksi ajoissa jälkihuoltoon siirtymiseen."

Raportin sivulla 45 todetaan seuraavaa:

"Lakisääteinen jälkihuolto mahdollistaa suostumukseen perustuvan sijoituksen jatkamisen, mikäli nuoren arvioidaan hyötyvän siitä. Huostaanoton jälkeen nuori on oikeutettu jälkihuollon palveluihin kolmen vuoden ajan eli 21-vuotiaaksi saakka."

Pidän edellä sanotun johdosta ongelmallisena sitä, että tutkimustieto näyttää kokonaan puuttuvan 1.1.2020 voimaantulleeseen jälkihuoltoikäen noston vaikutuksista ja siitä, miten yli 21-vuotiaiden osalta säännöksiä on sovellettu ja ennen kaikkea mikä on ollut niiden vaikuttavuus.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä tehdyt havainnot ovat samansuuntaisia niiden havaintojen kanssa, joita selvityshenkilö Aulikki Kananoja on eri yhteyksissä loppuraporteissaan esittänyt.

Totean tässä yhteydessä, että oikeusasiamiehelle saapuu entistä useammin nuorten kanteluita jälkihuollon järjestämisestä. Näistä kanteluista ilmenee, ettei nuorilla itsellään ole selvää kuvaa siitä, mitä oikeuksia heillä jälkihuollossa on, eikä toisaalta siitä, mitkä ovat viranomaisen velvollisuudet jälkihuoltoa toimeenpantaessa.

Sijaishuollon päätyttyä jälkihuoltoon siirtyvien nuorten tarve esimerkiksi päihde- ja mielenterveyshoitoon on merkittävä. Tämä toisaalta osoittaa, että sijaishuollossa ei ole pystytty puuttumaan riittävän tehokkaasti ja vaikuttavalla tavalla sijoitettujen lasten mielenterveydellisiin ja niihin usein liittyviin päihteiden käytöstä johtuviin ongelmiin.

Pidän tarpeellisenä todeta tässä yhteydessä, että sosiaali- ja terveysministeriön asettama ns. vaativan sijaishuollon työryhmä teki useita, mielestäni merkittäviä muutosehdotuksia lastensuojelulakiin, jossa korostettiin avohuollon palvelujen järjestämistä koko perheelle.

Esitys sisälsi myös säännöksiä sijaishuollon rakenteiden kehittämiseksi ja erityisesti säännöksiä, joilla olisi mahdollistettu terveydenhuollon ja sosiaalihuollon integroidun mielenterveys- ja päihdehoidon (mukaan lukien katkaisu ja kuntoutus) järjestäminen lastensuojelulaitoksessa. Esityksessä oli huomioitu myös laitosten tosiasialliset mahdollisuudet järjestää vaativaa sijaishuoltoa erityisesti vakavassa päihdekierteessä olevalle nuorelle.

Kun myöskään avohuollossa lasten oikeutta terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaisiin päihdehuollon palveluihin ei ole turvattu ja kun lasten pääsy (hoitotakuusta huolimatta) erikoissairaanhoidon järjestettyihin mielenterveyspalveluihin on vähintäänkin ruuhkautunut, on se johtanut siihen, että lasten päihde- ja mielenterveyshoidon järjestäminen on siirtynyt lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon järjestettäväksi. Kun sijaishuollossa ei käytännössä ole riittäviä resursseja ja osaamista vastata nuoren tällaisiin erityisiin erikoissairaanhoidon edellyttäviin tarpeisiin, kertaantuvat nämä ongelmat nuoren siirtyessä jälkihuollon piiriin.

2.2 Jälkihuollollisista palveluista

Jälkihuollon tarkoituksena on tukea jälkihuollossa olevaa nuorta siten, että nuori saa riittävät valmiudet itsenäiseen elämään sijaishuollon jälkeen. Jälkihuollon palveluihin ja tukeen liittyy oleellisena osana nuoren asumisen järjestäminen sekä koulutuksesta ja toimeentulosta huolehtiminen. Nuorella on oikeus jälkihuollossa myös riittävään sosiaalityöhön ja neuvontaan, joita hän tarvitsee itsenäistymistään varten sijaishuollon päättyessä ja hänen siirtyessään tai ollessaan jälkihuollossa.

Jälkihuollon suunnittelussa ja sen toteuttamisessa sosiaalihuollon ammatillisesti koulutetun viranhaltijan tuki on jälkihuollossa olevalle nuorelle välttämätöntä.

Tämän takia itsenäistymässä olevan nuoren muuttuviin jälkihuollollisiin tarpeisiin vastaamiseksi tulee nuoren oikeus saada sosiaalityön palveluja ja tavata omaa työntekijäänsä turvata yksilöllisesti jälkihuollon aikana.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on eräissä tilanteissa havaittu, että sijaishuollon päätyttyä ja nuoren siirtyessä jälkihuoltoon ei siirtyminen nuorten aikuisten päihde- ja mielenterveyspalvelujen piiriin ole tapahtunut aina saumattomasti. Pitkäkestoinen hoito on saattanut katketa tai sen aloittaminen (jatkaminen) jälkihuollossa on viivästynyt, jolloin ne mahdolliset tulokset, jotka on saatu aikaan sijaishuollossa, voidaan menettää.

Pelkästään palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kannalta en pidä tällaista asiantilaa oikeasuhtaisena lapsen ja nuoren oikeuksien toteutumisen kannalta.

Haluan kiinnittää huomiota myös siihen, että aikaisempaa useammin jälkihuoltona on annettu tukea ja palveluja myös nuoren *vanhemmuuden tukemiseen*. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on tällaisessa tilanteessa korostettu intensiivisen sosiaalityön merkitystä ja sitä, että tuki vanhemmuuteen voi merkitä sosiaalityön lisäksi myös taloudellisen tuen järjestämistä joko jälkihuoltoon liittyvänä taloudellisena tukitoimena tai viime kädessä toimeentulotukena.

Palvelujen järjestäminen ja nuoren osallistumisoikeuksien toteutuminen ja sen edistäminen edellyttävät tällaisessa tilanteessa myös usein vahvaa nuorelle annettavaa tukea, ohjausta ja neuvontaa sekä myös hänelle annettavia tietoja ja selvityksiä käytettävissä olevista palveluista ja palvelujärjestelmistä.

Nuorelle annettava jälkihuollollinen tuki äitiyteen ja vanhemmuuteen voi olla tärkeää senkin takia, että tuen ja avun järjestämisellä voidaan välttää mahdollinen uusi (vauvan) lastensuojeluasiakkuus (ylisukupolvinen lastensuojeluasiakkuus (ks. esimerkiksi Ylisukupolvisten ongelmien ehkäiseminen lastensuojelussa ja perhe- ja sosiaalipalveluissa, Nousiainen, Petrelius, Yliruka ja siellä mainitut lähteet. THL 20/2016).

Nuori on perheen perustamisen johdosta ja vanhemmuuden kynnyksellä ja erityisesti lapsen synnyttyä täysin uudessa tilanteessa, jolloin jälkihuoltosuunnitelmaa valmisteltaessa ja annettavaa tukea suunniteltaessa on huomioitava nuoren jälkihuollolliset tarpeet kokonaisuudessaan.

Jälkihuoltoian nosto 1.1.2020 huomioi mielestäni nämä tarpeet ja mahdollisti tuen suunnittelun ja toteuttamiseen myös vanhemmuuteen osana suunnitelmallista jälkihuoltoon liittyvää sosiaalityötä. Tällaista myös sosiaalityönä annettavaa kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista tukea on harvoin avohuollossa saatavissa.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota myös siihen – mielestäni vähän tutkittuun – asiaan, että poikien ja tyttöjen jälkihuollolliset tarpeet voivat poiketa oleellisesti toisistaan myös sen takia, että poikien itsenäistyminen (omasta elämästä vastuunottaminen) voi tapahtua myöhemmin tai olla vaikeampaa kuin tytöillä.

2.3 Kustannusvaikutuksista

Olisin kaivannut hallituksen esityksessä laajempaa arvioita siitä, mitä jälkihuoltoian alentaminen merkitsee jälkihuollon toteuttamiselle ja sen vaikuttavuudelle, mitä paineita ja vaatimuksia se asettaa muulle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmille sekä vielä, mitä mahdollisia muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön tulisi esityksen johdosta tehdä.

Laillisuusvalvojana en sinänsä voi arvioida esityksen sisältämiä kustannusvaikutuksia suuntaan tai toiseen. Totean kuitenkin kyseen olevan keskeisesti myös siitä, mikä merkitys sijoitettuihin olleiden nuorten monimuotoisten palvelujen tarpeella ja näihin tarpeisiin vastaamisella on kustannuksiin nuoren mahdollisesti hakeutuessa muiden palvelujärjestelmien piiriin. Korostankin tässä yhteydessä, että esityksellä ei saa olla sellaisia vaikutuksia, jotka lisäävät palvelujen tarvetta tai että pahimmillaan nuori syrjäytyy ja jää palvelujärjestelmien ulkopuolelle.

Edellä todettuun nähden pidän puutteena sitä, ettei esityksessä ole pyritty käytännössä mitenkään arvioimaan, mikä vaikutus kustannuksiin esimerkiksi muussa sosiaalihuollossa ikärajan laskulla saattaa olla. Esityksessä on tältä osin todettu mm. seuraavaa:

”Ikärajan muutosten kustannusvaikutusta arvioitaessa on erityisen vaikeaa arvioida missä määrin vastaavat kustannukset siirtyisivät lastensuojelun palvelutehtävästä työikäisten palvelutehtävän kustannuksiksi, mutta jossain määrin näin tulee tapahtumaan.”

2.4 Eräitä näkökohtia jälkihuoltoian laskemisesta ja voimaantuloa koskevasta säännöksestä sekä palvelujen järjestämisestä

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain mainittu säännös asettaa nähdäkseni myös lainsäätäjälle vaatimuksia esimerkiksi siten, että lainsäädäntöä kehitettäessä tai siihen muutoksia tehtäessä aikaisemman lain ja siihen tehtävien muutosten vaikutusarviot on riittävällä tavalla selvitetty. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun lainsäädännöllä puututaan yksilön oikeuksiin.

Kuten esityksessäkin todetaan, sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveysterveyst ja edistettävä väestön terveyttä.

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Esitys sisältää voimaantulosäännöksen: ”Nuoren, jonka oikeus 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa ja joka lain voimaantultua on 23-vuotias tai vanhempi ennen 1. päivää heinäkuuta 2024, jälkihuolto-oikeus päättyy kuitenkin vasta 30 päivänä kesäkuuta 2024. Jos hyvinvointialue on ennen tämän lain voimaantuloa antanut nuorelle päätöksen 12 luvun mukaisesta tukitoimesta, hyvinvointialueen on järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti.”

Totean, että jälkihuolto-oikeuden päättymisen 23 ikävuoteen vaikuttaa jälkihuolto-oikeuden piirissä olevien nuorten asemaan ja jo syntyneisiin oikeuksiin eri lailla, riippuen nuoren iästä.

Huomattavaa lisäksi on, että jälkihuollon tarve on voinut tai voi alkaa myöhemminkin kuin välittömästi huostassa pidon päätyttyä.

Jos nuoren jälkihuolto-oikeus ja jälkihuollon tarve on alkanut ennen esitettävän lainmuutoksen voimaan tuloa, kaventaa muutos joka tapauksessa nuoren oikeuksia.

Jos taas nuori on täyttämässä ennen lain voimaantuloa 23 vuotta, vaikuttaa jälkihuolto-oikeuden lakkaaminen entistä voimakkaammin nuoren jo syntyneiden jälkihuollollisten oikeuksien toteutumiseen

Voimakkaimmin jälkihuolto-oikeuden toteutumiselle on vaikutukset niille nuorille, jotka ovat täyttäneet 23 vuotta ennen lain voimaantuloa ja joiden jälkihuollollinen tarve jatkuu (jatkuisi) lain voimaantulon ja myös siirtymäajan (30.6.2024) jälkeen. Tässä tilanteessa lain muutoksella puututaan olennaisesti nuoren oikeuksiin, tosiasiaa siis lakkauttamalla hänelle laissa säädetyn oikeuden voimassa olo. Näiden nuorten osalta puututaan siis nuoren oikeutettuihin odotuksiin ja kavennetaan ennakoimattomasti nuoren oikeuksia.

Tässä mielessä voimaantulosäännös ei käsitykseni mukaan huomioi riittävästi edellä mainitussa tilanteessa olevan nuoren oikeudellista asemaa.

Vaikka nyt lausuttavana olevalle muutokselle ei olisikaan perustuslaillisia esteitä, tulee tämä ennakoimaton – hyvin lyhyen ajan jälkeen tehtävä – muutos vaikuttamaan usean nyt jälkihuollossa olevan nuoren oikeuksiin, ja erityisesti heidän (jälkihuollon ja nyt sen jälkeisten) palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Esityksessä todetaan seuraavaa: ”Vaikka lastensuojelulain mukainen jälkihuolto päättyy, nuoret eivät jää ilman palveluita, vaan heille on järjestettävä tarpeenmukaiset palvelut muun etuus- ja palvelujärjestelmän kautta. Sosiaalihuoltolaki velvoittaa palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman tekemiseen ja tarkistamiseen tarvittaessa. Sosiaalihuoltolaissa on erityisiä säännöksiä erityistä tukea tarvitsevan henkilön osalta. Lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat, jotka tarvitsevat paljon tukea, todennäköisesti täyttäisivät tämän kriteeristön. Jälkihuoltonuoria on myös neuvottava ja ohjattava sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa.”

Jälkihuoltonuoret ovat haavoittuvassa asemassa, usein paljon palveluja tarvitseva asiakasryhmä, joille muutokset palvelurakenteissa voivat olla haastavia. Esityksen mukaan nuoret siirtyisivät subjektiivisesta oikeudesta määrärahasidonnaisten aikuisten palveluiden piiriin suunniteltua aikaisemmin.

Kuten olen edellä todennut, siirtyminen aikuisten palveluihin ei ole tapahtunut joustavasti ja saumattomasti tai palvelujen järjestämiseen on tullut katkoksia mm. kunnissa ja nyt hyvinvointialueilla syntyneiden jonotilanteitten johdosta.

Sosiaalihuollon asiakkuuksia ei ole pystytty riittävän joutuisasti avaamaan, joka on johtanut sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen järjestämisen viivästymiseen. Tämä asiantila on luonnollisesti vaikuttanut palveluntarpeiden selvitysten tekemiseen ja asiakassuunnitelmien laatimiseen siten kuin sosiaalihuoltolaki edellyttää.

Lastensuojelua koskevassa ratkaisukäytännössä olen myös havainnut, että jälkihuollon piirissäkin olevilla nuorilla on ollut vaikeuksia päästä, huolimatta jälkihuollon subjektiivisesta luonteesta, esimerkiksi mielenterveyshoidon piiriin.

Esitinkin sosiaali- ja terveysministeriölle tätä hallituksen esitystä edeltäneestä luonnoksesta antamassani lausunnossa mm., että kun kyse on jälkihuollon aikaisesta, usein sijaishuollossa alkaneesta pitkäkestoisesta hoidosta, jota siis jatketaan jälkihuoltona, voi jälkihuoltoian alentaminen estää palvelujen jatkuvuuden ja näin ollen vaikeuttaa tai jopa estää jälkihuollossa olevan nuoren mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan palveluja oikea-aikaisesti itselleen.

Pidin tämän takia tarpeellisena, että mikäli jälkihuoltoikää lasketaan esityksen tarkoittamalla tavalla, lainsäädäntöön valmistellaan riittävät ”suojasäännökset”, jotka turvaavat nuorelle jo aloitettujen ja hänelle välttämättömien palveluiden jatkuvuuden.

En pitänyt riittävänä sitä, että palvelujen jatkuvuus tulisi turvattua tällaisissa nivelvaiheen tilanteissa pelkästään laadittavalla asiakassuunnitelmalla.

Lausuttavana oleva hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä tällaista säännöstä.

Mielestäni olisi kuitenkin tarpeen korostaa asiakassuunnitelman merkitystä siten, että jälkihuolto-oikeuden loputtua ja palvelujen tarpeen jatkuessa nuorelle laadittaisiin sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma, tarvittaessa sosiaalihuoltolain 41 §:n tarkoittamassa monialaisessa yhteistyössä, palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi.

Paikallaan voisi olla tässä yhteydessä lisäksi korostaa asiakassuunnitelman merkitystä siten, että se tulisi ottaa tarvittavissa määrin huomioon palvelujen tarvetta arvioitaessa ja päätöksiä tehtäessä.

2.5 Tekniset muutokset ja kustannusten jako

Siltä osin kuin esityksessä on tehty teknisiä muutoksia lastensuojelulakiin ja tarpeelliset lisäykset varhaiskasvatusta koskeviin kustannusten jakoa koskeviin säännöksiin, minulla ei ole lausuttavaa.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Tapio Rätty

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.