

Asia: VN/20569/2023

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

#### 1 ASIAN TAUSTA

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi (myöhemmin esitys) eduskunnalle laiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia siten, että jälkihuollon ikäraja laskettaisiin kahdella vuodella 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.

#### 2 LAUSUNTO

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.”

Laajassa selvityksessä todettiin huostassa olleiden suomalaisten nuorten aikuisten kuolleisuuden olevan muita korkeampi 25 vuoden ikään saakka. Ilmiö koski yhtä lailla sekä naisia että miehiä (Kalland ym. 2001).

Edelleen työryhmän loppuraportissa todetaan seuraavaa:

”Kuolinsyynä tässä ikäryhmässä ovat usein onnettomuudet, tapaturmat, itsemurhat ja päihteet sekä huumeet. Havainto puoltaa intensiivisen tuen jatkamista nykyistä kauemmin.

Sijaishuollossa olevien ja olleiden nuorten kokemusten mukaan kunnat toteuttavat jälkihuoltovelvoitettaan hyvin eri tavoin.

Huostaanoton päättyessä nuori itse saattaa suhtautua torjuvasti viranomaisten tukeen ja osa kunnista tyytyy tähän eikä tarjoa aktiivisesti jälkihuollon palveluja. On myös kokemuksia siitä, että jälkihuollon suunnittelu aloitetaan vasta viime hetkessä ennen sijoituksen loppumista ja käytännössä nuori joutui itsenäistymään ”tyhjän päälle”. Jälkihuoltovelvoitteen ikäraja on liian matala verrattuna aikuistumisen kasvaviin vaatimuksiin ja myös vanhempiensa kanssa elävien nuorten tilanteeseen. Sijoitettujen nuorten turvaverkot ovat usein huomattavasti hatarammat ja tuen tarve suurempi kuin samanikäisten vanhempiensa tukemana aikuistuvien.”

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

Jälkihuollon tarkoituksena on tukea jälkihuollossa olevaa nuorta siten, että nuori saa riittävät valmiudet itsenäiseen elämään sijaishuollon jälkeen. Jälkihuollon palveluihin ja tukeen liittyvä 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.

Sijaishuollon päätyttyä jälkihuoltoon siirtyvien nuorten tarve esimerkiksi päihde- ja mielenterveyshoitoon on merkittävän suuri. 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.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus ei kuitenkaan antanut hallituksen esitystä sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelluista säännöksistä eduskunnalle.

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 resursseja ja osaamista vastata nuoren tällaisiin erityisiin erikoissairaanhoidon edellyttäviin tarpeisiin, kertaantuvat nämä ongelmat nuoren siirtyessä jälkihuollon piiriin.

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, puhumattakaan lapsen ja nuoren oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kun kyse on jälkihuollon aikaisesta, usein sijaishuollossa alkaneesta, pitkäkestoisesta hoidosta, jota siis jatketaan jälkihuoltona, voi jälkihuoltoajan alentaminen estää palvelujen jatkuvuuden ja näin ollen vaikeuttaa tai jopa estää jälkihuollossa olevan nuoren mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan palveluja oikea-aikaisesti itselleen.

Tämän takia pidän tarpeellisena esittää, että mikäli jälkihuoltoikää lasketaan esityksen tarkoittamalla tavalla, lainsäädäntöön valmistellaan riittävät ”suojasäännökset”, jotka turvaavat nuorelle jo aloitettujen ja hänelle välttämättömien palveluiden jatkuvuuden. En pidä riittävänä esityksessä todettua, että palvelujen jatkuvuus tulisi turvattua tällaisissa nivelvaiheen tilanteissa pelkästään laadittavalla asiakassuunnitelmalla.

Haluan kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön 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).

Joka tapauksessa nuori on perheen perustamisen johdosta ja vanhemmuuden kynnyksellä ja erityisesti lapsen synnyttyä täysin uuden tilanteen edessä, jolloin jälkihuoltosuunnitelmaa valmisteltaessa ja annettavaa tukea suunniteltaessa on huomioitava nuoren jälkihuollolliset tarpeet kokonaisuudessaan.

Jälkihuoltoikäen 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 ministeriön 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.

Esityksessä ei ole avattu lainkaan edellä esittämiäni näkökohtia, mitä pidän puutteena. Olisin tämän takia kaivannut laajempaa arvioita siitä, mitä jälkihuoltoikäen 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.

Esityksessä on kustannussäästöjen osalta todettu seuraavaa:

”Jälkihuollon ikärajan lasku perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, ja se toteutettaisiin osana valtiontalouden säästöjä. Jälkihuollon ikärajan lasku hallitusohjelman mukainen säästötaavoite vuonna 2024 on 12 miljoonaa euroa ja vuodesta 2025 lähtien 24 miljoonaa euroa.”

Edelleen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Jälkihuollon ikärajan nostamista koskevassa HE 71/2019 vp:ssä kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusta lisättiin tasasuuruisesti vuosittain oletuksella, että jälkihuollon piirissä olevien henkilöiden määrä olisi iästä riippumatta vakio. THL:n arvion mukaan asiakasmäärän kasvu on kuitenkin painottunut 20–21-vuotiaisiin asiakkaisiin ja jälkihuollon tarve laskee huomattavasti iän myötä.

THL:n asiakasmääräarvion mukaan vaikuttaa siis siltä, että kuntien ja hyvinvointialueiden samaa valtionrahoituslisäys vuosina 2020–2023 perustui ylisuureen volyymiarvioon 23–24-vuotiaiden osalta. Asiakasmääräarvioihin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, eikä todellisista kustannuksista ole tietoa. Tilastojen perusteella voidaan kuitenkin karkeasti arvioida, että hyvinvointialueiden jälkihuollon menot voisivat vähentyä ikärajan laskemisesta johtuen mahdollisesti vain noin 11 milj. euroa.

THL:n arviosta huolimatta hyvinvointialueiden rahoitusta on tarkoitus vähentää hallitusohjelmalinjauksen mukaisesti.”

Laillisuusvalvojana en sinänsä voi arvioida esityksen kustannusvaikutuksia suuntaan tai toiseen. Totean kuitenkin kyseen olevan keskeisesti myös siitä, mikä merkitys sijoitettuina 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 vain todettu seuraavaa:

”Ikärajan muutosten kustannusvaikutusta arvioitaessa on erityisen vaikeaa arvioida missä määrin vastaavat kustannukset siirtyisivät lastensuojelun palvelutehtävistä työkäisten palvelutehtävien kustannuksiksi, mutta jossain määrin näin tulee tapahtumaan.”

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain mainittu säännös asettaa 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.

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.

Vaikka nyt käsillä 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) palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Pidän tämän takia ongelmallisena myös sitä, että tutkimustieto näyttää kokonaan puuttuvan 1.1.2020 voimaantulleen jälkihuoltoajan noston vaikutuksista ja miten yli 21-vuotiaiden osalta säännöksiä on sovellettu ja ennen kaikkea mikä on ollut niiden vaikuttavuus. Tämän takia esitystä näiltä osin on mahdotonta arvioida.

Esityksessä ei ole myöskään kuvattu tarkemmin, mihin THL:n esittämät arviot perustuvat jälkihuollon asiakkuuksista.

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

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

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;

Esittelijäneuvos Tapio Rätty