

Asia: VN/20569/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on kokonaisuudessaan, lähdeviitteineen, luettavissa www.lapsiasia.fi/Lausunnot

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lastensuojelun tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.
- Lastensuojelun kohdentaminen 0–17-vuotiaisiin lapsiin ja 18–22-vuotiaisiin nuoriin on perusteltua.
- 18–22-vuotiaille annettavaa jälkihuoltoa tulee kehittää sisällöllisesti ja siihen tulee kohdentaa riittävät resurssit hyvinvointialueilla.
- Aikuissoseaalityön palveluja tulee kehittää siten, että ne pystyvät paremmin vastaamaan nuorten aikuisten tarpeisiin jälkihuollon päätyttyä ja niihin tulee kohdentaa riittävät resurssit hyvinvointialueilla.
- Inhimillisintä, kestäväntä ja taloudellisinta on panostaa ennaltaehkäiseviin toimiin ja lasten sekä perheiden tukemiseen jo ennen kuin lastensuojelun toimet tulevat edes harkittaviksi.
- Lastensuojelulain kokonaisuudistuksessa on tarkasteltava kriittisesti lastensuojelun ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja toimenpiteiden kohdentumista ja vaikuttavuutta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nostettiin 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen vuoden 2020 alussa voimaantulleella lakimuutoksella. Käytännössä oikeus lastensuojelun jälkihuollon palveluihin jatkuu siis seitsemän vuotta täysi-ikäiseksi tulemisen jälkeen. Ikärajan nosto on lisännyt jälkihuollossa olevien nuorten määrää ja jälkihuollon kustannuksia tuntuvasti. Nyt pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan ikärajaa laskettavaksi 23 ikävuoteen vuoden 2024 alusta alkaen. Tällöin jälkihuolto jatkuisi viisi vuotta täysi-ikäiseksi tulemisen jälkeen.

Ensiksi mainittu ikärajan muutos tehtiin eduskunnassa tehdyn lakialoitteen (LA 86/2018 vp) perusteella. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön (StVM 42/2018 vp) mukaan useat valiokunnan kuulemat lastensuojelun asiantuntijat ja lastensuojelujärjestöt kannattivat ikärajan nostoa, mutta perusteluja kannatukselle ei mietinnössä avattu tarkemmin. Valiokunta viittasi myös Lastensuojelun kehittämisen suunta ja suositukset (2019) -selvitykseen, jossa vastaava suositus esitettiin. Se puolestaan perustui vuonna 2013 julkaistun Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportissa esitettyyn suositukseen. Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportissa nostoa perusteltiin viittaamalla Kalland ym. (2001) julkaisemaan, vuosina 1991–1997 kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten (n=13 371) kuolleisuutta tarkastelemaan tutkimukseen. Tutkimuksen lapset olivat syntyneet vuosien 1973–1997 välillä ja heitä seurattiin vuoteen 1999 tai 25 ikävuoteen asti. Tarkasteluaikana kuoli 106 lasta ja kuolleisuus oli muita lapsia korkeampi. Toimiva lastensuojelu -raportissa tuloksiin viitattiin seuraavasti: ”Laajassa selvityksessä todettiin, että huostassa olleiden suomalaisten nuorten aikuisten kuolleisuuden olevan muita korkeampi 25 vuoden ikään saakka. Ilmiö koski yhtä lailla sekä naisia että miehiä. --- Kuolinsyynä tässä ikäryhmässä ovat usein onnettomuudet, tapaturmat, itsemurhat ja päihteet sekä huumeet. Havainto puoltaa intensiivisen tuen jatkamista nykyistä kauemmin”. Raportissa päädyttiin silloin ehdottamaan ikärajan nostoa nimenomaan 25 ikävuoteen. Tämän ehdotuksen tutkimusperusteiden puutteisiin palaamme tuonnempana.

Edellä mainittuun sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöön ei sisällynyt tarkempaa taloudellisten tai muiden vaikutusten arviointia. Myöskään Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportissa ei taloudellisia vaikutuksia arvioitu, vaikka ylipäätään lastensuojelun kustannusvaikutusten arvioinnin tarve todettiin. Lapsiasiavaltuutettu antoi lausuntonsa ikärajan noston jälkeen annetusta hallituksen esityksestä, joka sisälsi nostosta seuranneet tarkennukset lastensuojelulakiin (itsenäistymisvarojen viimesijainen nostopäivä ja ikärajan noston taannehtivan soveltamisen kieltö). Lapsiasiavaltuutettu asettui tuolloin varovaisesti kannattamaan jälkihuoltoikärajan nostoa huomauttaen samalla, ettei lakialoitteessa tai hallituksen esityksessä ollut tehty tarvittavia vaikutusarviointeja tai huomioitu jälkihuollon sisällöllistä kehittämisen tarvetta.

On valitettavaa, että huolellisiin vaikutusarviointeihin ei ole löytynyt resursseja, vaikka muutostarpeet on tunnistettu jo kymmenen vuotta sitten ja uudelleen neljä vuotta sitten. Myös 25 vuoden ikäraja on perusteltu viitattua Kalland ym. (2001) tutkimusta osin virheellisesti tulkiten. On totta, että lastensuojelun sijaishuollosta itsenäistyvien nuorten aikuisten kuolleisuus on muita yleisempää, mutta tämä kuolleisuus ei välttämättä pääty 25 vuoden ikään, vaan siihen päättyy tutkimuksen seuranta. Lisäksi tutkimus perustuu 25–30 vuotta vanhaan aineistoon. Lasten ja nuorten kuolleisuus on yleisesti ottaen vähentynyt tämän jälkeen huomattavasti: 0-14-vuotiaiden

kuolleisuus on pudonnut kolmannekseen 1990-luvun tasosta ja 15-19-vuotiaidenkin kuolleisuus on puolittunut. Lapsiasiavaltuutettu ei pidä perusteltuna käyttää 1990-luvun kuolleisuuslukuja 2020-luvun päätöksenteon pohjana.

Vuonna 1987 Suomessa syntyneitä sijaishuoltoon sijoitettuja lapsia seuranneessa tutkimuksessa havaittiin näiden lasten vaikeudet kiinnittyä opiskelu- ja työelämään. Tässä tutkimuksessa seuranta niin ikään jatkui 25 ikävuoteen. Jälkihuollon tukea saaneiden lasten vaikeudet olivat kuitenkin muita kohortin lapsia jonkin verran yleisempiä. Ne lapset, jotka eivät olleet ottaneet vastaan jälkihuollon tukea pärjäsivät elämässään jälkihuollon tukea vastaanottaneita lapsia paremmin, kun tarkastelun kohteena olivat työelämään ja opintoihin kiinnittyminen. Tutkimuksessa todettiin, että ikärajan nostamisen lisäksi on välttämätöntä tarkastella jälkihuollon sisältöjä ja kehittää niitä, sillä yksin ikärajaa nostamalla ei saada aikaiseksi riittävää tukea.

Lastensuojelun tarkoituksena on turvata nimenomaan lapsen (eli alle 18-vuotiaan) oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (lastensuojelulaki 417/2007, 1 §). Lastensuojelun ammattilaisilla on parhaimmat valmiudet tukea tätä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lastensuojelun resursseja tulisi allokoida lastensuojelun perustehtävään. Nuoren tarvitsema riittävä itsenäistymisen tuki voidaan toteuttaa 23 ikävuoteen mennessä, jos jälkihuollon toimenpiteet kohdennetaan kunkin nuoren kohdalla oikein ja vaikuttavasti. Jälkihuollon tulisi heti sen alettua kiinnittyä hyvinvointialueen muihin palveluihin, kuten aikuissosiaalityöhön, sillä jälkihuollon päätyttyä nuoren aikuisen tukea tulee jatkaa tarvittaessa aikuisten palveluissa. Tämä edellyttää niin jälkihuollon kuin nuorten aikuisten sosiaalityön sisällöllistä kehittämistä, riittävää resursointia ja saumatonta yhteistyötä.

Suuri merkitys lapsen hyvinvoinnille ja tulevaisuudelle on jo ennen jälkihuoltoa toteutetulla sijaishuollolla. YK:n lapsen oikeuksien komitea on tuoreissa päätelmissään antanut lukuisia suosituksia lastensuojelun sijaishuollon kehittämistä silmällä pitäen. Komitea kehottaa myös muun muassa varmistamaan, että lapsille suunnitellaan sijaishuollon jälkeiset yksilölliset jatkopolut tarkoituksena tarjota heille sosiaalista, koulutuksellista ja muuta asianmukaista tukea, jotta he sopeutuisivat onnistuneesti uudelleen perheeseen ja yhteiskuntaan. Inhimillisintä, kestäväntä ja taloudellisinta on kuitenkin panostaa ennaltaehkäiseviin toimiin ja lasten sekä perheiden tukemiseen jo paljon ennen kuin lastensuojelun toimet tulevat edes harkittaviksi. Lapsiasiavaltuutettu on esittänyt lastensuojelulain kokonaisuudistusta, minkä yhteydessä myös lastensuojelun ja muidenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja toimenpiteiden kohdentumista ja vaikuttavuutta tulee tarkastella kriittisesti. Vastaako lastensuojelu tällä hetkellä lasten ja perheiden tarpeisiin?

Vaikka lapsiasiavaltuutettu suhtautuu hallituksen esitykseen verrattain suopeasti, kiinnitämme huomiota siihen, että ikärajan laskemista perustellaan hallituksen esitysluonnoksessa (ja hallitusohjelmassa) vain siitä saatavin taloudellisin säästöin. Samalla todetaan, että jälkihuollon ikärajojen muuttamisesta seuraavien taloudellisten vaikutusten arviointi on haastavaa. Ehdotus perustuu puutteellisiin tai epäluotettaviin tietoihin ja arvioihin jälkihuollon järjestämisestä, asiakasmääristä sekä muun muassa siitä, miten kustannukset siirtyisivät aikuissosiaalityön kustannuksiksi. Ikärajan laskua ei ole lainkaan arvioitu jälkihuollon toteuttamisen ja vaikuttavuuden

kannalta. Hallituksen esitysluonnoksessa on myös todettu, että hallitusohjelmassa esitetyt ja parhailaan valmisteltavana olevat toimeentulotuen ja asumistuen leikkaukset voivat heikentää jälkihuollossa olevien nuorien tilannetta. Osalla jälkihuollossa olevista nuorista on omia lapsia, joten suunnitellut työttömyysturvan lapsikorotusten poistamiset voivat koskea myös näitä perheitä. Leikkausten vaikutuksia ei ole tarkemmin arvioitu. Hallitusohjelmaan sisältyvien leikkausten vaikutusten kokonaisarviointi näyttäytyy hyvin puutteellisena, joten riskinä on, että ”rahaa siirretään taskusta toiseen”.

Jälkihuoltoa ja sen kustannuksia on tarkasteltu Kuusikkotyöryhmän julkaisussa 2022. Julkaisun tilastoista on nähtävissä ikäraja nostosta 25 ikävuoteen seuranneita vaikutuksia kustannuksiin. Kuusikkokaupungeissa jälkihuollon piirissä olleiden lasten ja nuorten (0-24-vuotiaat) määrä vuoden 2020 aikana oli 2770 ja vuoden 2021 aikana 3447 (kasvua 24,4 %). Tiedot 21-24-vuotiaiden määristä vuosina 2020-2021 puuttuivat Vantaan osalta, mutta muissa viidessä kaupungissa kasvu tässä ikäryhmässä oli selkeä, kun taas 18-20 vuotiaiden kohdalla määrät kokonaisuudessaan laskivat. Tässäkin ikäryhmässä Vantaalta ei kaikkia tietoja ollut saatavilla. Samana ajanjaksona jälkihuollon kokonaiskustannukset nousivat n. 5,5 miljoonalla, 11 921 847 eurosta 17 424 174 euroon (kasvua 46,2 %). Kustannusten kasvu on huomattava ja näyttäisi siis kohdistuvan pääosin ikäluokkaan 21-24-vuotiaat. Samaan aikaan tiedetään, että jälkihuollon toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole riittävästi tietoa, joten on perusteltua kysyä, kohdistuvatko panostukset tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Kuusikkokaupungeissa jälkihuolto on järjestetty eri tavoin ja vastuu voi jakaantua myös nuoriso- ja aikuissosiaalityön kesken. Tällä perustella todennäköisesti koko maan tasolla eroavaisuuksia on enemmänkin. Julkaisussa ei ole arvioitu jälkihuollon toimivuutta ja vaikuttavuutta tarkemmin, eikä myöskään ole otettu tarkemmin kantaa ikärajan nostoon.

Edellä jo kuvatussa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Kansallista syntymäkohortti 1987 -aineistoa hyödyntävässä tutkimuksessa (2019) todettiin, että kodin ulkopuolelle sijoitetuilla lapsilla on aikuisiässä muuta väestöä todennäköisemmin pitkäkestoisia haasteita kouluttautumisessa ja työllistymisessä. Nuorten koulutus- ja työelämäpolkuja seurattiin 25 ikävuoteen asti. Tutkimuksessa havaittiin, että pojat kohtaavat pitkäkestoisia vaikeuksia useammin kuin tytöt ja teini-ikäisenä tapahtunut sijoitus kodin ulkopuolelle sekä sijoituspaikan toistuva vaihtuvuus lisäsivät todennäköisyyttä matalaan tai puuttuvaan koulutukseen, työttömyyteen ja sosiaaliturvariippuvuuteen. Lisäksi havaittiin, että neljännes sijoitetuista tytöistä tuli täysi-ikäiseksi tultuaan äideiksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 15) pelkästään Helsingissä on jälkihuollon nuorilla 100 omaa lasta. Lapsiasiavaltuutetun näkemys on, että näiden nuorten perheiden paikka ei välttämättä ole lastensuojelun jälkihuollon, vaan lapsiperheiden sosiaalipalvelujen ja tarvittaessa lastensuojelun piirissä, jotta nämä lapset saisivat varhaisiin elinvuosiinsa parasta mahdollista tukea.

Tarkasteltaessa lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta on samalla tunnistettava, että lastensuojelun avohuollon asiakkaina olleet lapset jäävät vaille lastensuojelun jälkihuoltoa, vaikka heidän tuen tarpeensa voi olla yhtä suuri kuin lastensuojelun sijaishuollosta itsenäistyneiden nuorten. Lisäksi on nuoria, jotka kieltäytyvät jälkihuollosta. Panostamalla nuorten aikuisten sosiaalityön palveluihin

tuetaan myös näitä nuoria sekä nuoria, jotka siirtyvät pois jälkihuollosta. Tämä siirtymävaihe onkin ratkaiseva: miten tuen ja avun jatkuvuus varmistetaan samalla kuitenkin kannustaen nuorta ottamaan vastuuta omasta elämästään. Lastensuojelulain (417/2007) 76.2 §:n mukaan jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet. Lapsiasiavaltuutettu pitää suunnitelman tekemistä tärkeänä, mutta korostaa, että on varmistettava, että nuori ymmärtää, mistä suunnitelmassa on kyse. Lisäksi suunnitelman on oltava riittävän konkreettinen: Millaisiin tilanteisiin apua saa ja mistä? Mihin nuori voi tarvittaessa olla yhteydessä?

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lopuksi, että ikärajan edestakainen siirto voi aiheuttaa lisätyötä ja sitä kautta kustannuksiakin, mutta todennäköisesti myös hämmennystä niin jälkihuoltoon oikeutetuissa nuorissa kuin sosiaalityön ammattilaisissakin. Jälkihuollon kehittäminen voidaan kokea poukkoilevaksi ja lyhytjännitteiseksi ja tällaista niin lastensuojelun kehittäminen kuin lainsäädännön muutokset ovat olleetkin. Lastensuojelun jälkihuollon kehittämiseen tulee kuitenkin jatkossakin panostaa ja jälkihuollon toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee selvittää. Palvelut ja tuki on toteutettava nuorten yksilöllisten tarpeiden ja toiveiden mukaisesti. Lisäksi lapset ja nuoret on otettava mukaan suunnittelemaan jälkihuollon sisältöä.

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu ja
Merike Helander, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto