Tiina Muinonen
neuvotteleva virkamies

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamiseksi (HE 56/2023 vp)

Sisältö

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa ehdotetaan laskettavaksi nykyisestä 25 ikävuodesta kahdella vuodella. Muutos perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan ja muutos tulisi voimaan 1.1.2024. Hyvinvointialueen velvollisuus järjestää jälkihuoltoa päättyisi näin jatkossa nuoren täyttäessä 23 vuotta.

Lisäksi esityksellä täsmennettäisiin varhaiskasvatuslakia lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta sekä säädettäisiin kuntien välisestä kustannusvastuusta tilanteessa, jossa lapsen varhaiskasvatus järjestetään muualla kuin lapsen kotikunnassa. Lastensuojelulain 16 b §:n sääntelyä täsmennettäisiin niin ikään asiaan liittyen. Ehdotuksen taustalla on sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen myötä kuntien ja hyvinvointialueiden kesken syntynyt epäselvyys lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen kustannusvastuusta. Epäselvyyttä on myös kuntien välisestä vastuusta (lapsen kotikunta – sijoituspaikan sijaintikunta/jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunta), mistä ei tällä hetkellä ole sääntelyä lainkaan.

Lisäksi esitykseen sisältyy muutoksia, joilla korjattaisiin eräät sote-uudistuksessa lastensuojelulakiin jääneet teknisluonteiseksi arvioidut virheet.

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku

Jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea lapselle tai nuorelle. Jälkihuollon tarkoituksena on tukea lapsen kotiutumista kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle. Jälkihuoltonuoret ovat taustansa vuoksi haavoittuvassa asemassa olevia ja jälkihuollon tukitoimin heidät pyritään saattamaan tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan ei sijoitustaustaa omaavien kanssa.

Jälkihuollon tarkempi sisältö eli järjestettävät tukitoimet määräytyvät aina yksilökohtaisesti arvioidun tarpeen perusteella. Hyvinvointialueilla on erilaisia käytäntöjä siinä, annetaanko pelkästä jälkihuolto-oikeudesta, ilman mainintaa konkreettisesta tukitoimesta, päätös vai ei. Järjestettävistä tukitoimista annetaan päätökset sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetysti. Nuorelle laadittava jälkihuoltosuunnitelma ohjaa jälkihuollon tukitoimien järjestämistä. Suunnitelma on tarkistettava määräajoin.

Jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten aikuisten ryhmä ei ole homogeeninen; osa nuorista pärjää kevyemmällä tuella, osa taas on vaativan, monialaisen tuen tarpeessa. Paljon tukea tarvitsevilla voi olla hyvin monimuotoisia, kompleksisia ja kumuloituvia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia,

jotka alentavat heidän toimintakykyään. Myös nuorten opiskeluvalmiuksien ja työ- ja toimintakyvyn kartoituksessa ja tukemisessa on ollut puutteita. Mitä useammalla elämän osa-alueella ja mitä enemmän nuorella on tuen tarvetta, sitä suurempi riski hänellä on pudota palvelujen väliin ja syrjäytyä.

Oikeus jälkihuoltoon on perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama palvelu ja se on lastensuojelulaissa turvattu subjektiivisena oikeutena. Ikärajan laskun sallittavuutta on perusteltua arvioida perusoikeuksien heikentämisen ja perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten kautta, koska vaikutukset yksilöön ovat samankaltaiset, mitä perusoikeuksien rajoituksella.

Esitys on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen valtiontalouden säästöohjelmaa. Hallitusohjelman mukaisesti ikärajan laskulla tavoitellaan 12 miljoonan euron valtiontaloudellista säästöä vuonna 2024 ja 24 miljoonan euron säästöä vuodesta 2025 lukien.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että valtiontalouden säästötavoitetta voidaan tietyin edellytyksin pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena heikennyksille (esim. PeVL 25/2012 vp.). Heikennyksen sallittavuutta arvioitaessa on tällöin otettava huomioon, ettei sääntely kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua tukemisvelvoitetta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamisvelvoitetta eivät vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä.

Ehdotetun muutoksen myötä jälkihuollon piirissä nyt olevat kaksi ikäluokkaa (23 ja 24 vuotiaat) siirtyisivät subjektiivisen jälkihuolto-oikeuden piiristä määrärahasidonnaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piiriin. Lainsäädäntö kuitenkin velvoittaa hyvinvointialueet järjestämään palvelut nuorille tarpeen mukaisina. Lisäksi nuoret olisivat edelleen oikeutettuja nuorten monialaisiin palveluihin sekä sosiaaliturvaetuuksiin siten kuin näistä erikseen säädetään. Kuten todettua, osa nuorista tarvitsee edelleen paljon tukea monimuotoisten ongelmiensa vuoksi. Osa näistä nuorista todennäköisesti täyttäisi lainsäädännön (sosiaalihuoltolaki 3 §, terveydenhuoltolaki 24 §) erityistä tukea tarvitsevan henkilön määritelmän, jolloin heidän palvelutarpeisiinsa vastaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluissa. Erityisesti näiden nuorten tarpeenmukaisten palveluiden järjestyminen on tärkeää. Eriarvoistuminen saattaa lisääntyä, mikäli heidän tarpeisiinsa ei kyetä vastaamaan.

Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019). Ikäraja jäisi laskun jälkeen edelleen korkeammaksi kuin mistä ikärajaa vuonna 2019 lähdettiin nostamaan. Muutoksen jälkeen 18 vuotta täyttänyt nuori voisi tarvittaessa yhä olla 5 vuotta jälkihuollon tukitoimien piirissä.

Nuoren tarvitsema riittävä itsenäistymisen tuki on mahdollista toteuttaa jälkihuoltona 23 ikävuoteen mennessä, kun jälkihuollon aikaiset toimenpiteet kohdennetaan yksilöllisesti oikein ja vaikuttavasti. Jatkossa on tärkeä kehittää myös lastensuojelun sijaishuollon aikaista työskentelyä sekä panostettava mahdollisimman varhaiseen ja vaikuttavaan toimintaan tätäkin edeltävästi, jotta lastensuojelun asiakkuutta ei edes syntyisi. Parhaimmillaan muutos voikin ehkäistä lastensuojeluasiakkuuksien pitkittymistä ja kannustaa hyvinvointialueita kehittämään nuorten aikuisten ja perheiden muuta sosiaalityötä ja palveluja sekä tehostamaan yhteistyötään kuntien

(esimerkiksi etsivän nuorisotyön) kanssa. Täysi-ikäistyneiden jälkihuollossa olevien, ja erityisesti jälkihuollon päättymisen jälkeen, yhä suurempaan roolin tulisi nousta koulutuksen ja työllisyyden tuen, jos nuori edelleen on vailla tutkintoa ja/tai työpaikkaa. Esimerkiksi etsivä nuorisotyö ulottuu aina 29 ikävuoteen saakka, joten rinnalla kulkijan voi saada muualtakin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Hallitusohjelmaan on kirjattu sosiaali- ja terveyspalvelujen laaja sisällöllinen uudistaminen ja hyvinvointialueiden ohjauksen tehostaminen niin sanotulla palvelureformilla. Osana tätä reformia hallitus on päättänyt uudistaa myös lastensuojelulainsäädännön. Nämä uudistukset ovat mahdollisuus toteuttaa edellä mainittuja muutoksia. Esimerkiksi oikea-aikainen pääsy tarpeenmukaisiin päihde- ja mielenterveyspalveluihin on keskeistä. Jälkihuoltoon oikeutetuilla nuorilla on ikätovereitaan yleisemmin mielenterveyteen liittyviä haasteita. Jälkihuollon tukitoimin ei voida täyttää hoitoonpääsyn vajeita tälläkään hetkellä. Hallitusohjelman mukaan hallitus panostaa myös ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, kuten etsivään nuorisotyöhön ja nuorten työpajoihin sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen. Erityisesti kiinnitetään huomiota eri syistä haavoittuvimmissa asemissa oleviin nuoriin.

Lakiehdotukseen on sisällytetty 6 kuukauden siirtymäaika, mikä tarkoittaa, että jälkihuolto päättyisi viimeistään 30.6.2024 niillä nuorilla, jotka lain tultua voimaan olisivat 23 tai sitä vanhempia. Siirtymäsäännöksellä halutaan turvata nuorten suunnitelmallinen saattaminen tarpeenmukaisten palveluiden ja etuuksien piiriin. Lisäksi siirtymäsääntelyssä huomioitaisiin ennen lain voimaantuloa annetut hallintopäätökset jälkihuollon tukitoimista. Hyvinvointialueet olisivat näin velvollisia järjestämään jälkihuollon tukitoimet päätöksien mukaisesti, vaikka päätösten mukaiset tukitoimet ulottuisivat pidemmälle kuin ehdotettu siirtymäaika.

Voimaantulo: Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2024.