Tiina Muinonen, nvm
Susanna Hoikkala, nvm

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista lausuntoa asiantuntijalausunnoista, joita valiokuntaan on toimitettu HE 56/2023 vp liittyen. Ministeriö nostaa esitetyistä lausunnoista jälkihuollon ikärajan laskua koskien eräitä keskeiseksi katsomiaan asioita ja lausuu niiden osalta seuraavaa.

Tutkimustiedon vajavaisuus (nykyinen ikäraja)

Lähes kaikissa lausunnoissa tuodaan esiin, että vaikutusarviointeja ikärajan nostamisesta 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen ei ole käytettävissä. Tämä pitää paikkansa. Nykyinen ikäraja on ehtinyt olla voimassa vasta vähän aikaa. Kuten apulaisprofessori Maija Jäppinen lausunnossaan hyvin kiteyttää, meillä ei ole vielä yhtään sijaishuollosta aikuistunutta ikäluokkaa, joka olisi saanut nykylain mukaiset jälkihuollon palvelut, eikä siten edes teoreettista mahdollisuutta siihen, että 25 vuoden ikään tarjottavan jälkihuollon vaikuttavuudesta olisi kattavaa tutkimuksellista arviointia.

Kun tutkimustieto nykyisen ikärajan vaikuttavuudesta puuttuu, on vaikea arvioida, mitä vaikutuksia sen ikärajan laskemisesta kahdella vuodella olisi. Tämä tosiasia on tunnistettu esityksessä. Jälkihuollon ikärajan nosto tehtiin eduskunnassa kansanedustajan lakialoitteen pohjalta eikä se näin pohjautunut tavanomaiseen lainvalmisteluun ja sen yhteydessä tehtyyn vaikutusarviointiin. Kuten lapsiasiavaltuutettu lausunnossaan toteaa, useat valiokunnan kuulemat lastensuojelun asiantuntijat ja lastensuojelujärjestöt kannattivat ikärajan nostoa koskenutta lakialoitetta, mutta perusteluja kannatukselle ei mietinnössä (StVM 42/2018 vp) avattu tarkemmin. Ikärajan nostoa oli aiemmin ehdotettu Toimiva Lastensuojelu -selvityksessä (2013) ja selvityshenkilö Kananojan loppuraportissa (2019). Lapsiasiavaltuutettu tuo lausunnossaan esiin ikärajan noston perusteena käytetyn tietopohjan puutteita.

Ikärajojen asettaminen lainsäädännössä on lähtökohtaisesti ongelmallista, koska ikä itsessään ei kerro juurikaan henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeesta. Lastensuojelun jälkihuollon tarkoitus on tukea lastensuojelun sijoitustaustan omaavien aikuistuvien nuorten mahdollisuuksia saavuttaa riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle. Kuten THL lausunnossaan toteaa, jälkihuollon tuella pyritään turvaamaan huostaanotettujen tai sijoitettuna olleiden lasten siirtymä aikuisuuteen yhdenvertaisesti ikätovereihin nähden: kiinnittyminen yhteiskuntaan, opintoihin, työelämään ja perhe-elämään. Vuonna 1987 Suomessa syntyneitä sijaishuoltoon sijoitettuja lapsia seuranneessa tutkimuksessa havaittiin näiden lasten vaikeudet kiinnittyä opiskelu- ja työelämään. Seuranta jatkui aina 25 ikävuoteen. Tutkimus perustelee nuorten tuen tarpeellisuutta, mutta ei sitä, että tarve päättyisi nimenomaan 25 ikävuoteen tai sitä, että tuki tulisi järjestää juuri lastensuojelun jälkihuollon palveluin. Toisaalta lapsiasiavaltuutettu tuo lausunnossaan esiin myös sen, että seurannassa 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 kuitenkin, että ikärajan nostamisen lisäksi on välttämätöntä tarkastella jälkihuollon sisältöjä ja kehittää niitä, sillä yksin ikärajaa

nostamalla ei saada aikaiseksi riittävää tukea. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä palvelujen sisällöllistä kehittämistä sekä tietopohjan vahvistamista palvelujen vaikutuksista ja vaikutuksia aikaansaavista mekanismeista, joiden pohjalta palvelujärjestelmän toimivuutta voitaisiin jatkossa tehostaa.

Riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (PL 19.3)

Jälkihuolto on perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu palvelu. Vaikka jälkihuollon tukitoimet ovat lastensuojelulaissa turvattu subjektiivisina oikeuksina, tukitoimen tarve arvioidaan ja tukitoimet järjestetään aina tarveperusteisesti. Jälkihuollon tukitoimet ovat myös vapaaehtoisia. Mikäli nuori ei halua ottaa vastaan tukitoimia, ei häntä niihin voida velvoittaa. On myös hyvä muistaa lastensuojelulain 75 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi on ollut 1 momentissa tarkoitetun kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana. Mikäli mainittu viiden vuoden aika täytyy, jälkihuollon järjestämisvelvollisuutta ei ole, vaikka nuori ei olisi vielä täyttänyt 25 vuotta. Toisaalta jälkihuollon tarve on voinut tai voi alkaa myöhemminkin kuin välittömästi huostassa pidon päätyttyä, jolloin jälkihuolto-oikeus päättyy viimeistään, kun nuori täyttää 25. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että jälkihuolto-oikeuden päättyminen 23 ikävuoteen vaikuttaa jälkihuolto-oikeuden piirissä olevien nuorten asemaan ja jo syntyneisiin oikeuksiin eri lailla, riippuen nuoren iästä. Ikä on merkittävä tekijä myös voimassaolevassa sääntelyssä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta toteaa esityksen johdosta antamassaan lausunnossaan (PeVL 12/2023 vp) kohdassa 7, että kysymys on siitä, missä määrin täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan nimenomaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluita, on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia, kunhan palvelut ovat riittäviä. Valiokunta viittaa ikärajan nostoa koskevaan aikaisempaan lausuntoonsa (PeVL 16/2019 vp, s. 9–10) ja toteaa, että myös nyt arvioitavassa sääntelyssä keskeistä on, että ehdotuksen mukaan jälkihuollon ulkopuolelle jäävät nuoret ovat jälkihuollon päättyessä edelleen muiden perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen etuuksien ja palveluiden piirissä.

Jälkihuollon päättyessä siirtyvät kaksi ikäluokkaa (23 ja 24 vuotiaat nuoret) eivät jäisi ilman palveluita, vaan he olisivat muiden perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen palveluiden ja etuuksien piirissä. Nuorille on näin myönnettävä jatkossakin, heidän palvelutarpeidensa mukaista tukea ja palveluja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla. Sosiaalihuoltolaki velvoittaa nimeämään nuorelle omatyöntekijän.

Eri tutkimuksista tiedämme jälkihuoltonuorten ikätovereitaan suurimmista haasteista (mm. HE 56/2023 vp. s. 7). Jälkihuoltonuoret eivät kuitenkaan ole homogeenin ryhmä; osa pärjää kevyellä tuella osa tarvitsee paljon tukea monimuotoisten ongelmiensa vuoksi. Osa näistä nuorista todennäköisesti täyttäisi lainsäädännön erityistä tukea tarvitsevan henkilön määritelmän, jolloin heidän palvelutarpeisiinsa vastaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluissa. Erityistä tukea tarvitsevan nuoren kohdalla sosiaalihuoltolaki velvoittaa, että

omatyöntekijän on oltava sosiaalityöntekijä. Hyvinvointialueet voivat myös halutessaan organisoida toiminnan niin, että nuorella oleva vastuutyöntekijä ei vaihdu, vaikka nuori siirtyy pois jälkihuollosta.

On selvää, että palvelun luonne subjektiivisena oikeutena turvaa palvelun tosiasiallista toteutumista vahvemmin kuin palvelu, joka on määrärahasidonnainen. Samalla on hyvä tunnistaa, että vaikka jälkihuolto-oikeus on luonteeltaan subjektiivinen oikeus ja hyvinvointialueen on järjestettävä se yksilölliseen tarpeeseen perustuen riippumatta budjettivaroista, jälkihuollon tukitoimet ovat pitkälti samoja palveluja, kuin muillekin kuntalaisille järjestetään heidän palvelutarpeensa perusteella. Lastensuojelun jälkihuollon tukitoimin pystytään tälläkin hetkellä hyvin rajallisesti vastaamaan esimerkiksi nuorten päihde- ja mielenterveysongelmiin. Lapset eivät saa ongelmiin apua sijaishuollon aikana, jolloin ongelmat ovat entistä vaikeampia jälkihuollossa. Keskeistä olisikin turvata näihin palveluihin pääsy. Todettakoon myös, että jälkihuollon tukitoimia järjestetään hyvin eri tavoin sekä laadullisesti että sisällöllisesti eri hyvinvointialueilla. Jälkihuolto on myös organisoitu hyvinvointialueilla eri tavoin.

Kuten osassa lausuntoja on tuotu esiin jälkihuollon tukitoimista ”jälkihuoltospesifimpiä” on lastensuojelulain 76 a §:ssä mainittu asumisen ja toimeentulon tuki. Kuten Hyvil lausunnossaan tuo esiin, jälkihuollon taloudellisena tukena on kustannettu opiskelun kustannuksia ja opiskelunaikaista elämistä siten, että jälkihuollon asiakkaan ei ole aina tarvinnut ottaa opintolainaa ja velkaantua. Lausunnossa todetaan, että erityisesti tämä taloudellisen tuen muoto heikentyy jälkihuollon ikärajan laskun myötä. Myös Kela nostaa asian esiin lausunnossaan. Kela tuo lausunnossaan esiin myös sen, että itsenäistymisvarojen huomioiminen tukilaskelmassa aikaistuu, mikäli jälkihuollon ikärajan lasku toteutuu. Hyvinvointialueet ovat voineet järjestää nuorelle intensiteetiltään eritasoista asumisen tukea jälkihuollon tukena (HE 56/2023 vp, s. 7).

Toimeentulon osalta nuoret olisivat jatkossakin oikeutettuja sosiaaliturvaetuuksiin siten kuin niistä erikseen säädetään sekä hyvinvointialueet voivat harkintansa mukaan myöntää ehkäisevää ja täydentävää toimentulotukea. Kuten todettua nuoren asumista on jälkihuollon kautta järjestetty hyvin eri tavoin Jatkossa nuoren asumisen osalta tulisi löytää toimivia ratkaisuja osana hyvinvointialueen muita palveluita yhteistyössä kunnan kanssa.

Riittävien palveluiden tosiasiallinen toteutuminen kustannusten näkökulma

Kun jälkihuollon ikärajaa nostettiin, valtionosuuksia lisättiin vuosina 2020–2022 yhteensä 36 miljoonalla eurolla (=12 miljoonaa per ikäluokka). Asiakasmäärä perustui arvioon eikä tietopohjaa esimerkiksi aikuissosiaalityön piirissä olevista asiakkuuksista ollut käytettävissä. Rahoitusta lisättiin tasasuuruisesti vuosittain oletuksella, että arvio jälkihuollon piirissä olevien henkilöiden määrästä olisi iästä riippumatta vakio. Kuten esityksessä (s. 14) on tuotu esiin tästä asiakasmäärien vakioidusta laskentamallista johtuen kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus on saattanut olla ylimitoitettu, kun asiakkuuksien määrää tarkastelee THL:n arvioihin asiakkuuksien määrien laskusta, mitä lähemmäs nykyistä 25 ikävuoden rajaa lähestytään. Arvioihin liittyy epävarmuuksia.

On todennäköistä, että osan nuorista palvelutarpeet eivät pääty jälkihuollon päättyessä vaan heidän palvelutarpeistaan vastataan jatkossa aikuissosiaalityön palveluin. Näitä kustannuksia ei ole huomioitu esityksen 12 miljoonan euron (vuonna 2024) ja 24 miljoonan euron (vuodesta 2025 al-

kaen) säästölaskelmissa. Kun ikärajaa viimeksi nostettiin, aikuissosiaalityön osuutta ei tuolloinkaan huomioitu valtionosuutta vähentävänä. Kustannuslaskelma esityksessä on tältä osin symmetrinen aikaisemmin tehdyn noston osalta.

Hyvinvointialueiden heikko taloustilanne sekä tämän esityksen myötä vähennettävä rahoitus todennäköisesti haastaa hyvinvointialueita siirtyvien nuorten palveluiden järjestämisessä. Toisaalta asiakasmäärä (THL arvio valtakunnallisesti yhteensä 3000) on maltillinen ja jakautuu eri hyvinvointialueille. Kuten todettua, THL arvion mukaan asiakkuuksien määrä (syystä tai toisesta) vähenee mitä lähemmäs 25 ikävuotta tullaan. Kustannusten näkökulmasta asiakkuudessa 25 ikävuoteen saattavat juuri olla ne, joilla palvelutarve on erityisen suuri. Kuten esityksessä ja useissa lausunnoissakin on todettu, esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä. Laskennalliset ja toteutuneet kustannukset kuitenkin tasataan hyvinvointialueen tilinpäätöstä seuraavan toisen vuoden rahoituksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 10 §:n mukaisesti.

On myös todettava, että jälkihuoltonuorien palvelut päättyisivät voimassa olevan sääntelyn mukaan joka tapauksessa nuoren täyttäessä 25 vuotta eikä nuoren palveluntarve tämän jälkeen välttämättä lopu. Kuten esitetyistä lausunnoista käy ilmi, osassa hyvinvointialueita on jo ryhdytty kehittämään ja kokoamaan yhteen nuorten aikuisten palveluita sujuvien palvelupolkujen varmistamiseksi. Osassa hyvinvointialueita täysi-ikäisten jälkihuoltoa myös jo toteutetaan osana aikuissosiaalityön palveluja tai siirtymää tällaiseen toimintamalliin valmistellaan. Parhaimmillaan esitys voi vauhdittaa samansuuntaista kehitystä muillakin alueilla. Kuten lapsiasiavaltuutettu toteaa lausunnossaan inhimillisintä, kestävintä ja taloudellisinta on panostaa ennaltaehkäiseviin toimiin ja lasten sekä perheiden tukemiseen jo ennen kuin lastensuojelun toimet tulevat edes harkittaviksi. Tärkeää on kehittää myös sijaishuollon aikaista toimintaa sekä parantaa jälkihuollon aikaisten toimien vaikuttavuutta etenkin, jos jälkihuollon työskentelyaika lyhenee. Esitetyn muutoksen jälkeen 18 vuotta täyttänyt nuori voisi kuitenkin tarvittaessa olla 5 vuotta jälkihuollon tukitoimien piirissä.

Viitaten vielä mainintoihin harkinnanvaraisesta jälkihuollosta (SiVL 8/2023 vp, s. 3 ja Hyvil lausunto 14.11.23 s. 3) sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa. Esityksessä muutettaisiin myös lain 6 §:ssä säädettyä nuoren määritelmä tarkoittamaan jatkossa 18 -22 vuotiasta. Tämä tarkoittaa, että myös 75 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy nuoren täyttäessä 23. Todettakoon lisäksi, että mainittu säännös koskee mahdollisuutta järjestää jälkihuoltoa myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitetulle lastensuojelun asiakkaana olleelle nuorelle. Kyseisen lainkohdan esitöiden (HE 252/2006) mukaan ”Kunta voisi tällöin tarvittaessa järjestää nuorelle jälkihuoltoa, vaikka häntä ei olisikaan aiemman lastensuojeluasiakkuuden aikana sijoitettu kodin ulkopuolelle tai sijoitus olisi kestänyt alle puoli vuotta. Joissakin tilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista tukea nuorta itsenäisen elämän alkuun esimerkiksi tuetun asumisen avulla, vaikka ehdotonta velvollisuutta siihen ei olisikaan.”

Siirtymäsääntely

Lakiehdotukseen on sisällytetty 6 kuukauden siirtymäaika, mikä tarkoittaa, että jälkihuolto päättyisi vasta 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.

Lastensuojelulain 76 §:n 2 momentissa säädetään, että jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet. Perustuslakivaliokunta painottaa lausunnossaan (PeVL 12/2023 vp) kohdassa 10 mainitussa säännöksessä tarkoitetun suunnitelman laatimisen merkitystä erityisesti nyt käsillä olevassa muutostilanteessa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa nostetaan esiin asiakassuunnitelman merkitys. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan siirtymävaihe muodostaisi tarpeen suunnitelman laatimiseen. Kun suunnitelmaa laaditaan ja palvelutarvetta arvioidaan, on tarvittaessa otettava huomioon, mitä sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään monialaisesta yhteistyöstä. Mikäli suunnitelman laatiminen halutaan säätää velvoittavaksi, asia tulisi säätää ehdotetussa siirtymäsäännöksessä.

Lakiehdotuksen siirtymäsääntelyn osalta ministeriö toistaa vielä aikaisemmassa lausunnossa esittämänsä, että siirtymäsäännöksen ehdotettua 2 momentin viimeistä virkettä muutettaisiin siten, että siinä tunnistettaisiin myös mahdolliset kunnan antamat päätökset ennen sote-uudistusta. Muutos on mahdollista toteuttaa joko niin, että virkkeessä todettaisiin vain ennen lain voimaantuloa annetut päätökset tukitoimista tai lisättäisiin päätöksenantajaksi myös kunta. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan lausunnossaan (PeVL 12/2023 vp) huomiota kohdassa 11.

Siirtymäsääntelyssä ei ole huomioitu ennen lain voimaantuloa annettuja hallintopäätöksiä, joissa on myönnetty pelkästään oikeus jälkihuoltoon ilman varsinaista jälkihuollon tukitoimea. Perustuslakivaliokunta toteaa esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 12/2023 vp) kohdassa 10, ettei se pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena oikeutettujen odotusten näkökulmasta. Mainittujen päätösten sitovuus yksittäistapauksessa jää viime kädessä hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi.

Seuranta

Jälkihuollosta muiden palveluiden piiriin siirtyvien nuorten palveluiden toteutumisen seuranta on tärkeää. Tähän voidaan kiinnittää huomiota osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 31 §:n mukaista selvitystä sekä osana hyvinvointialueiden ohjausta. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 12/2023 vp) kohdassa 8 välttämättömänä, että ikärajan alentamisen vaikutuksia ja palvelujärjestelmän kykyä ja resursseja vastata sen kohteena olevien nuorten yksilöllisiin tarpeisiin seurataan. Jos siirtyvien nuorten palvelutarpeisiin ei kyetä vastaamaan ja tämän haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän nuoria tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei toteudu, julkisen vallan on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin perustuslain 22 §:n nojalla.

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. Samassa yhteydessä on mahdollisuus arvioida sosiaali- ja terveysministeriön 17.1.2019 asettaman työryhmän loppuraportissaan (STM raportteja ja muistioita 2019:43) ehdottamia uudistamistoimia nuorten aikuistumisen ja itsenäistymisen tueksi.