

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta (HE 56/2023 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Marjaana Larpa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Anne Ekroth, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- harjoittelija, lakimies Johanna Peltorinne, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori (emerita) Tarja Heino, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityisasiantuntija Aila Puustinen-Korhonen, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- kehittämisspällikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Elina Kekkonen, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- erityisasiantuntija Alpo Heikkinen, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Varhaiskasvatuslain muuttamista koskeva esitys

Yleistä

Valiokunta kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettua varhaiskasvatuslain muutosta, jolla selkeytetään sote-uudistusta koskevassa lainsäädännössä täsmentämättä jäänyt sääntely lastensuoje-

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp

lulain nojalla kotikuntansa ulkopuolella asuvan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämis- ja kustannusvastuusta silloin, kun lapsi lastensuojelutoimenpiteenä asuu muussa kuin kotikunnassaan.

Varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus kotikuntansa ulkopuolelle sijoitetulle lapselle

Varhaiskasvatus on kuntien järjestämisvastuulle kuuluva lakisääteinen tehtävä, johon kunnat saavat laskennallisen valtionrahoituksen. Lastensuojelun järjestäminen on puolestaan hyvinvointialueiden vastuulla. Hyvinvointialue voi lastensuojelulain nojalla päättää avoimuksen tukitoimena taikka sijaishuoltoon tai jälkihuoltoon sijoittamisen yhteydessä lapsen asumispaikaksi muun kuin lapsen kotikunnan. Näissä tilanteissa lapsen kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta ei muutu asuinpaikan muutoksen myötä (kotikuntalaki 3 §:n 2 kohta). Sen sijaan lapsen varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnalle, jonka alueella lapsi tosiasiallisesti asuu.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan edellä mainituissa lastensuojelun toimenpiteissä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus muussa kuin kotikunnassaan asuvalle lapselle perustuu varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momenttiin eli kiireellisuuden tai olosuhteiden aiheuttamaan vaatimukseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuslakiin (6 §:n 1 momentti) lisätään säännös, jonka mukaan varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus on kunnalla, jossa lapsi lastensuojelun perusteella tosiasiallisesti asuu. Valiokunnan näkemyksen mukaan mainittu ehdotus selkeyttää varhaiskasvatuksen järjestämisvastuuta ja vahvistaa lastensuojelun piirissä olevien lasten subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden toteutumista ja on siten perusteltu.

Varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannusvastuu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi myös varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannusvastuuta koskevaa sääntelyä tilanteessa, jolloin lapsi osallistuu muun kuin kotikuntansa järjestämään varhaiskasvatukseen. Sote-uudistuksen voimaantulon myötä kuntien ja hyvinvointialueiden kesken on syntynyt epäselvyyttä siitä, onko varhaiskasvatusta lastensuojelulain nojalla sijoitetulle lapselle järjestäneellä kunnalla oikeus laskuttaa aiheutuneet kustannukset sijoittajahyvinvointialueelta.

Voimassa olevan lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin mukaan lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalla ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnalla on oikeus periä lapsen huollon tai hoidon tarpeen edellyttämistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoittajahyvinvointialueelta. Säännöstä on voitu tulkita siten, että se mahdollistaa varhaiskasvatuksen kustannusten sisällyttämisen lastensuojelusta aiheutuneiksi kustannuksiksi ja niiden perimisen lapsen sijoittaneelta hyvinvointialueelta. Mainitun säännöksen ei ole kuitenkaan tarkoitettu olevan poikkeus varhaiskasvatuslain mukaisesta kunnan järjestämis- ja kustannusvastuusta. Tämän selkeyttämiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulain 16 b §:n 2 momentin loppuun lisätään viittaussäännös varhaiskasvatuslakiin, jonka 60 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti kuntien kustannusvastuun jakautumisen täsmentämiseksi siten, että lastensuojelun avoimuksen tukitoimena, sijaishuoltoon sijoitetun tai jälkihuollossa olevan lapsen kotikunta on velvollinen maksamaan varhaiskasvatusta järjestävälle lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalle ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnalle lapsen varhaiskasvatuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen. Valiokunnan mielestä esitetty muutos on tarpeellinen.

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp

Lastensuojelulain muuttamista koskeva esitys

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelun jälkihuollon ikäraja laskettaisiin nykyisestä 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja on aikaisemmin nostettu 21 vuodesta 25 vuoteen 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019). Nyt esitetty ikäraja jää laskun jälkeen edelleen korkeammaksi kuin mistä sitä vuonna 2019 lähettiin nostamaan. Muutoksen jälkeen 18 vuotta täyttänyt nuori voisi tarvittaessa yhä olla 5 vuotta jälkihuollon tukitoimien piirissä. Lakiehdotus ei sisällä muutoksia jälkihuollon sisältöön.

Lastensuojelulakia koskevalla muutosesityksellä on asiantuntijakuulemisessa arvioitu olevan vaikutuksia 23 vuotta täyttäneiden henkilöiden opiskeluun ja nuorisopalvelujen tarpeeseen, mikä vuoksi sivistysvaliokunta on käsitellyt myös kyseistä esitystä toimialansa näkökulmasta.

Opiskelun ja nuorisotyön palveluilla tuetaan jälkihuollon piirissä olevia nuoria

Jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen lapselle tai nuorelle tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea. Jälkihuollon tarkoituksena on tukea lapsen kotiutumista kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle. Enemmistö jälkihuollon asiakkaista on täysi-ikäisiä.

Jälkihuoltoon siirtyvät nuoret voidaan asiantuntijalausunnossa esitetyn mukaisesti jakaa kolmeen ryhmään: peruspalveluilla pärjääviin, kohdennettua erityistä tukea tarvitseviin ja vaativaa monialaista tukea tarvitseviin nuoriin. Lakiesitys kohdistuu erityisesti viimeiseen ryhmään. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi jälkihuoltoon siirtyvän nuoren tueksi tarvittavia palveluja ovat esimerkiksi koulutus- ja työllistymispalvelut sekä etsivä nuorisotyö.

Oikeus jälkihuoltoon on subjektiivinen oikeus, mutta tuen tarvetta arvioidaan ja tukea järjestetään yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Ehdotetun muutoksen myötä jälkihuollon piirissä nyt olevat nuoret eivät jatkossakaan jää ilman tarpeenmukaisia palveluita vaan heidän palvelutarpeeseensa tulee vastata jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla. Omatyöntekijä on nimettävä sosiaalihuoltolain perusteella ja erityistä tukea tarvitsevan nuoren kohdalla omatyöntekijän on oltava sosiaalityöntekijä. Etsivän nuorisotyön palvelut ovat käytettävissä 29 ikävuoteen saakka, joten nuorella on mahdollisuus niin halutessaan saada tuekseen rinnalla kulkijan muualtakin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Valiokunnan näkemyksen mukaan jälkihuollon aikana opiskeluun ja edelleen työelämään kiinnittyminen on keskeisessä asemassa nuoren elämänpolun rakentamisessa. Jälkihuollon taloudellisenä tukena on kustannettu opiskelun kustannuksia ja opiskelunaikaista elämistä siten, että nuoren ei ole aina tarvinnut ottaa opintolainaa. Tämä tuki heikentyy jälkihuollon ikärajan laskun myötä. Monella jälkihuollon asiakkaalla opinnot eivät ole vielä loppuun suoritettu 23-vuotiaana ja riskinä on, että opinnot keskeytyvät. Tätä riskiä lieventää harkinnanvarainen jälkihuolto, jota valiokunta kannustaa hyödyntämään nuoren tarpeiden mukaisesti.

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp

Saadun lausunnon mukaan Suomessa jälkihuollon piirissä olleista nuorista 5,9 % on suorittanut toisen asteen tutkinnon, kun taas Saksassa vastaavan tutkinnon suorittaneiden osuus on ollut 9,1 % ja Britanniassa 40,9 %. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille myös, että huostassa olleiden 20—24-vuotiaiden ikäluokissa koulutus on jäänyt perusasteen tasolle yli kolme kerta useammin kuin muilla nuorilla. Lisäksi sijoituksessa olleet nuoret ovat kiinnittyneet työmarkkinoille muita myöhemmin.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä huolehtia siitä, että jälkihuollon piirissä olevia nuoria autetaan tarvittavin tukitoimin opintoihin hakeutumisessa ja niiden loppuun suorittamisessa sekä edelleen työelämään siirtymisessä. Toisen asteen koulutuksen opintojen loppuun suorittamista on vahvistettu oppivelvollisuus uudistuksella. On huomattava, että vaikka oppivelvollisuus päättyy 18-vuotiaana, oikeus suorittaa toisen asteen opinnot maksuttomasti loppuun 20-vuotiaaksi saakka kannustaa opintojen loppuun suorittamiseen.

Lopuksi

Valiokunta pitää hyvänä, että lakiehdotukseen on sisällytetty kuuden kuukauden siirtymäaika, jonka mukaan jälkihuolto päättyy 30.6.2024 niillä nuorilla, jotka lain tultua voimaan ovat 23-vuotiaita tai sitä vanhempia. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on turvata nuorten suunnitelmallinen saattaminen tarpeenmukaisten palvelujen ja etuuksien piiriin. Siirtymäsäännöksen mukaan hyvinvointialueet ovat velvollisia järjestämään jälkihuollon tukitoimet nuoren saaman hallintopäätöksen mukaisesti, vaikka sen mukaiset tukitoimet ulottuisivat ehdotettua siirtymäaikaa pitemmälle.

Jälkihuollon palveluihin oikeutettu nuorten aikuisten joukko ei ole homogeeninen, jolloin jälkihuollon perustehtävään kuuluu hyvin erilaisiin tuen tarpeisiin vastaaminen. Valiokunta asiantuntijalausuntoon viitaten korostaa, että jälkihuollon palveluiden järjestämisessä tulee ottaa huomioon tuen monipuolisuus ja pitkäkestoisuus: jälkihuolto on erityistä työntekijä-asiakassuhteeseen perustuvaa vuorovaikutustyötä, jossa tuen tarpeessa olevaa nuorta autetaan rakentamaan opiskelun ja työllistymisen polkua kestäväälle pohjalle. Onnistuakseen uudistus edellyttää kehittämistyötä, jossa huomioidaan hyvinvointialueiden, koulutuksen järjestäjien ja kuntien nuorisotyön välinen yhteistyö sekä nuorten omat näkemykset. On tärkeää, että toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä jaetaan myös muiden hyödynnettäviksi.

Valiokunta asiantuntijalausunnoissa esitettyyn yhtyen pitää valitettavana, että ehdotetun ikärajan muutoksen vaikutusten arvioimiseksi ei ole kuultu nuoria, ja korostaa, että uudistuksen vaikutuksia nuorten opiskelu- ja työuriin tulee seurata ja arvioida tiiviisti ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp

Helsingissä 8.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd (osittain)
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Oskari Valtola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Lastensuojelulain muuttamista koskeva esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelun jälkihuollon ikäraja laskettaisiin nykyisestä 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Lastensuojelun jälkihuollolla tarkoitetaan kokonaisvaltaista tukea aikuistumiseen tilanteessa, jossa nuorella on taustallaan monesti vuosia, jopa koko elämän kestäneitä vaikeita kokemuksia. Lastensuojelun jälkihuolto ei ole siis vain sosiaalitoimen asia, koska nuoren elämä ei mahdu hallinnon rajoihin. Jälkihuolto koskee hyvin toimiakseen myös esimerkiksi asumista, koulutusta, toimeentuloa ja nuorisotyötä.

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskeminen kohdistuu kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin aikuistuviin nuoriin, joista moni on joutunut pettymään saamaansa tukeen aikuisilta jo monta kertaa aiemmin. Aikuiseksi kasvaminen on yleensäkin monella tavalla haastavampaa kuin ennen, koska nyky maailmassa tarvitaan aiempaa enemmän itseohjautuvuutta sekä erilaisten tietojen ja taitojen oppimista. Tämä ei onnistu kaikilta ilman monialaista tukea.

Kodin ulkopuolelle sijoitettavien lasten koulumenestys on selvästi heikompaa kuin muiden. Lastensuojeluyksiköillä on suuri merkitys näiden lasten koulunkäynnin järjestämisessä sijoituksen eri vaiheissa. Haastava vaihe tulee kuitenkin esiin tuen jatkumisen kannalta silloin, kun nuoren aikuistuminen alkaa ja sijoitus loppuu. Monelle sijoitetulle nuorelle siirtyminen itseohjautuvaan opiskeluun on vaikeaa. Sijoitustaustan omaavien 20–24-vuotiaiden ikäluokissa koulutus jäi perustasteen tasolle yli kolme kertaa useammin kuin muilla nuorilla. Sijoitettujen lasten tilanteeseen, kuten myöhempään kouluttautumiseen, vaikuttaa myös, missä iässä ja mihin heidät sijoitetaan.

Jälkihuollon ikärajan tippuessa moni nuori menettää oikeutensa yksilölliseen tukeen, mikä hankaloittaa jo valmiiksi vaikeassa asemassa olevien nuorten opiskelua ja työllistymistä entisestään. Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskeminen voidaan nähdä myös perusoikeuksien heikennyksenä.

Jos nämä nuoret syrjäytetään yhteiskunnasta, myös hallituksen esityksen kustannusvaikutukset ovat kyseenalaisia. Jälkihuollon ikärajan laskemisen vaikutukset eivät perustukaan tutkimustietoon, eli ei voida osoittaa, etteikö ikärajan laskemisella olisi pidemmällä aikavälillä kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Voidaan yksiselitteisesti todeta, että tutkimustieto ei tue hallituksen esitystä lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskemisesta.

On myös huomioitava, että jälkihuollon ikärajan laskeminen ja jälkihuollon tuoman tuen leikkaaminen aiheuttavat kustannuksia ja entistä suurempia ruuhkia muualla, erityisesti mielenterveyspalveluissa ja aikuissosiaalityössä. Jälkihuollon ikärajan laskeminen vaikuttaa myös etsivään nuorisotyöhön ja työpajatoimintaan tarpeen kasvuna. Kuitenkin myös nämä toimijat ovat taloudellisesti vaikeassa tilanteessa, koska valtion vuoden 2024 budjetissa päättyvät viime vuosien koronarajat, vaikka koronan jälkihoito on edelleen pahasti kesken. Etsivä nuorisotyö ja työpajat

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2023 vp
Eriävä mielipide

ovat olennaisia toimijoita aikuistuvien nuorten tukemisessa, mutta ne eivät voi korvata lastensuojelun jälkihuoltoa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että 1. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 8.11.2023

Veronika Honkasalo vas
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Inka Hopsu vihr
Nasima Razmyar sd