

HE luonnos**17.8.2013****Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia ja varhaiskasvatuslakia. Lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa laskettaisiin kahdella vuodella pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Samalla muutettaisiin nuoren määritelmää ja itsenäistymisvarojen viimesijaista maksupäivää. Varhaiskasvatuslakia täsmennettäisiin lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta silloin, kun lapsen varhaiskasvatus järjestetään muualla kuin lapsen kotikunnassa. Varhaiskasvatuslaissa säädettäisiin myös kuntien välisestä kustannustenjaosta tähän liittyen. Myös lastensuojelulakia täsmennettäisiin asiaan liittyen. Lastensuojelulakiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia muutoksia, joilla korjattaisiin sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen voimaantulon myötä lastensuojelulakiin jääneet virheet.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

PERUSTELUT.....	2
1. Asian tausta ja valmistelu	2
1.1 Tausta	2
1.2 Valmistelu	3
2. Nykytila ja sen arviointi	3
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	13
4.2.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin sekä heidän läheisiinsä.....	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	15
6 Lausuntopalaute	16
7 Säännöskohtaiset perustelut	17
7.1 Laki lastensuojelulain muuttamisesta	17
7.2 Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	18
8 Voimaantulo.....	19
9 Toimeenpano ja seuranta	19

10 Suhde muihin esityksiin	20
10.1 Suhde talousarvioesitykseen	20
10.2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku

Lastensuojelulain (417/2007) 75 §:n 3 momentin nojalla hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on päätetty lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskemisesta kahdella vuodella 23 ikävuoteen. Toimenpiteelle on kohdennettu 12 miljoonan euron valtiontaloudellinen säästö vuodelle 2024 ja 24 miljoonan euron säästö vuodesta 2025 lukien. Hallitusohjelman mukaan jälkihuollon ikärajan alentamista koskeva hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle vuoden 2023 aikana. Koska esitys vaikuttaa valtion ensi vuoden talousarvioon, se on annettava budjettilakien aikataulussa.

Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu ja siitä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen (sote-uudistus) voimaantulon myötä kuntien ja hyvinvointialueiden kesken on syntynyt epäselvyyttä siitä, onko varhaiskasvatusta lastensuojelulain nojalla sijoitetulle lapselle järjestäneellä kunnalla oikeus laskuttaa aiheutuneet kustannukset sijoittajahyvinvointialueelta. 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. Säännös on toiminut sote-uudistuksen voimaantumisen asti kuntien välisenä kustannustenjakosäännöksenä muun sääntelyn puuttuessa, kun sekä lastensuojelun että varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu oli kunnassa. Sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä mainittua säännöstä olisi kuitenkin tullut täsmentää muuttuneita järjestämisvastuita vastaavaksi. Tällä esityksellä säännöstä nyt korjattaisiin. Myös varhaiskasvatustalain järjestämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin samalla sekä lisättäisiin varhaiskasvatustalain tähän liittyen säännös kuntien välisestä kustannustenjaosta.

Sote-uudistuksesta johtuvat korjaukset

Vuoden 2023 alusta lastensuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (610/2022) tulivat voimaan sote-uudistuksesta johtuvat muutokset lastensuojelulakiin. Muutokset sisältyivät laajaan hallituksen esitykseen (HE 56/2021 vp, niin sanottu SOTE100-esitys), jolla sote-uudistuksesta johtuvat tekniset muutokset saatettiin voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä, jotta lainsäädäntö päivittyi vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa säädettyä uutta järjestäjäjärkennettä ja järjestämisvastuuta. Hallituksen esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei ollut tarkoitus puuttua säännösten sisältöön, lukuun ottamatta eräitä Uudenmaan erillisratkaisuun liittyviä kysymyksiä. Lastensuojelulakiin jäi sote-muutosten myötä eräitä virheitä, jotka on korjattava. Muutokset ovat luonteeltaan teknisluonteisia.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu kiireisessä aikataulussa virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä sen jälkeen, kun lastensuojelun jälkihuoltoa koskevat hallitusohjelmakirjaukset julkistettiin. Jälkihuoltoa koskevan asian valmisteluaikataulu on raamittanut myös muiden esitykseen sisältyvien ehdotusten aikataulua. Esitykseen on sen tiukasta aikataulusta huolimatta katsottu perustelluksi sisällyttää edellä mainitut sote-uudistukseen liittyvät teknisluonteiseksi arvioidut muutokset sekä varhaiskasvatusta koskevat edellä mainitut muutokset. Varhaiskasvatuksen kustannusten osalta tilanne on kunnissa ja hyvinvointialueilla tällä hetkellä epäselvä. Varhaiskasvatusta koskeva osuus esityksestä on valmisteltu yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa. Varhaiskasvatuksen osuuden valmistelun yhteydessä on kuultu Suomen Kuntaliitto ry:tä ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:tä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros xx – xxx. Kiireellisestä aikataulusta johtuen lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi. Lausuntoa pyydettiin yhteensä xx taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/STM047:00/2023

2. Nykytila ja sen arviointi

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku

Lastensuojelulain 75 §:n mukaan jälkihuoltoa on järjestettävä sijaishuollon päättymisen jälkeen sekä avohuollon tukitoimena tapahtuneen sijoituksen jälkeen, jos sijoitus on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään puoli vuotta ja kohdistunut lapseen yksin. Jälkihuoltoa voidaan järjestää myös sellaiselle nuorelle, jota ei ole aiemmin sijoitettu kodin ulkopuolelle tai jonka sijoitus ei ole kestänyt puolta vuotta. Näin voidaan tukea nuorta itsenäistymisessä, vaikka ehdotonta jälkihuoltovelvollisuutta ei olisikaan.

Jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea lapselle tai nuorelle. Jälkihuollon tarkoituksena on tukea lapsen kotiuutumista sijaishuollosta tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle. Enemmistö jälkihuollon asiakkaista on täysi-ikäisiä. Jälkihuolto turvaa lapselle tai nuorelle tukea asumisen, koulutuksen, sosiaalisen ja psyykkisen toimintakyvyn, terveydenhuollon sekä toimeentulon suhteen. Nuoren kanssa laaditaan yksilöllinen jälkihuollon asiakassuunnitelma, jonka toteuttamisen tukemiseksi eri hallinnonalat muodostavat monialaisen palvelukokonaisuuden. Käytettävissä ovat mitkä tahansa peruspalvelut, joita on järjestettävissä yksilöllisen jälkihuoltotarpeen perusteella. Jälkihuoltovelvoitteeseen kuuluu myös lapsen tai nuoren vanhempien tai muiden kasvatuksesta vastaavien henkilöiden tukeminen erityisesti sijaishuollon jälkeisessä kotiutamisilanteessa.

Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019). Eduskunta hyväksyi lastensuojelulain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 237/2018 vp) hyväksymisen yhteydessä kansanedustajan lakialoitteeseen (LA 86/2018 vp) sisältyneen lakiehdotuksen, joka koski jälkihuoltoikä nostamista. Näin ollen muutos ei pohjautunut tavanomaiseen virkavalmisteluun ja sen yhteydessä tehtävään vaikutusarviointiin. Lastensuojelulain toinen muutos, joka niin ikään tuli voimaan 1.1.2020 (1489/2019; HE 71/2019 vp), sisälsi jälkihuollon ikärajan nostosta johtuen muutokset nuoren määritelmään sekä itsenäistymisvarojen viimesijaiseen maksupäivään. Lisäksi 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta annetulla lailla (1490/2019; HE 71/2019 vp) lain voimaantulosäännökseen lisättiin siirtymäsäännös, jonka mukaan lapseen ja nuoreen, jonka oikeus 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon on päätynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lakia ei näin sovellettu takautuvasti.

Hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi on ollut 75 §:n 1 momentissa tarkoitettun kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana. Viiden vuoden laskenta aloitetaan siitä, kun avohuollon tai jälkihuollon tukitoimet päättyvät ja lapsi ei ole ollut sen jälkeen enää lastensuojelun asiakkaana. Määräajan laskeminen ei siten ala vielä silloin, kun esimerkiksi sijoitus päättyy lapsen täyttäessä 18 vuotta, mutta nuori saa edelleen lastensuojelun jälkihuoltoa ja on siten lastensuojelun asiakkaana. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy kuitenkin viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta.

Jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava nuoren kanssa yhdessä suunnitelma, jossa kuvataan jälkihuollon jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut. Tällä varmistetaan, ettei itsenäistynyt nuori jää ilman tukea jälkihuoltovelvollisuuden päättyessä, vaan sosiaalityöntekijä ohjaa ja saattaa hänet tarvittaessa käyttämään muita hyvinvointialueen ja kunnan järjestämiä yleisiä palveluja, tukitoimia ja etuusjärjestelmiä. Lakiehdotus ei sisällä muutoksia jälkihuollon sisältöön.

Lastensuojelulain 77 §:ssä säädetään itsenäistymisvaroista. Kun lapsi tai nuori on sijoitettu kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena, huostaanotettuna tai jälkihuoltona, on hänen itsenäistymistään varten kalenterikuukausittain varattava määrä, joka vastaa vähintään 40 prosenttia hänen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 14 §:ssä tarkoitetuista tuloistaan, korvauksistaan tai saamisistaan. Määrää laskettaessa ei lapsilisää kuitenkaan oteta huomioon. Jollei lapsella tai nuorella ole (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 734/1992 14 §:ssä) tarkoitettuja tuloja, korvauksia tai saamia, tai jos ne ovat riittämättömät, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on tuettava sijoituksen päättyessä itsenäistymässä olevaa nuorta asumiseen, koulutukseen

ja muuhun itsenäistymiseen liittyvissä menoissa tarpeellisilla itsenäistymisvaroilla. Pykälän 3 momentin mukaisena lähtökohtana on, että itsenäistymisvarat maksetaan lapselle tai nuorelle jälkihuollon päättyessä. Lapsen tai nuoren itsenäistymisen tukemiseen tai sen turvaamiseen liittyvästä erityisestä syystä itsenäistymisvarojen maksamista koskevasta pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa. Itsenäistymisvarat voidaan sosiaalityöntekijän harkinnan mukaan maksaa nuorelle jälkihuollon vielä kestäessä. Mikäli nuoren rahan käyttö ei ole hallinnassa, hän tarvitsee siihen edelleen tukea tai hän esimerkiksi käyttäisi rahat muuhun kuin itsenäistymiseen, esimerkiksi päihteisiin, voidaan maksua siirtää, vaikka jälkihuolto päättyy. Tällöinkin itsenäistymisvarat on maksettava nuorelle viimeistään, kun hän täyttää 25 vuotta.

Täysi-ikäisten lastensuojelun jälkihuoltopalvelut on organisoitu hallinnollisesti eri tavoin: joillakin alueilla ne ovat osa muita lastensuojelupalveluja ja joillakin osana aikuisten palveluja. Jälkihuollon laajuus ja toimintamallit eivät ole valtakunnallisesti yhdenmukaisia, ja käytännön toteutus riippuu hyvinvointialueesta. Kattavia tilastoja siitä, mitä palveluja jälkihuoltona järjestetään tai mitkä jälkihuollon kokonaiskustannukset ovat, ei ole kansallisesti saatavissa. Tiedossa on, ettei jälkihuollossa aina ole riittävästi yhteen sovitettuja tukitoimia ja -palveluja tai vierellä kulkijoita tiivistä tukea tarvitseville nuorille. Lastensuojelun jälkihuollon yhtenä tärkeänä onnistumisena on kuitenkin pidetty juuri rinnalla kulkevan aikuisen tukea.

Kokonaisuudessaan aikuistuvien nuorten jälkihuollon palvelut ovat usein pirstaleisia kuten muikin nuorten palvelujärjestelmä. Moni nuori saa tarvitsemansa avun, mutta jos nuoren tarpeet ovat moninaiset, ei tarjottu tuki välttämättä ole riittävän yksilöllistä eikä intensiivistä tai nuori ei koe sitä omassa tilanteessaan motivoivaksi tai sopivaksi. Myös palvelujen tarjonta- ja tuotantotavat voivat olla esteenä kuormittuneiden nuorten aktiiviselle osallistumiselle. Kun kouluttautumisen ja työllistymisen polut ja jälkihuollon tukipalvelut ovat hajallaan eri hallinnonaloilla, aiheuttavat erilaiset asenteet, ohjeet, lait ja palvelujen tarjoajat pahimmillaan nuorten putoamisen palvelujärjestelmän ulkopuolelle. Monet tarvitsisivat myös intensiivisempää apua terveydenhuollosta.¹

Lastensuojelu jää usein liian yksin nuorten jälkihuollon palvelujärjestelmässä. Sosiaali- ja terveysministeriön 17.1.2019 asettama työryhmä ehdottikin loppuraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:43) lastensuojelun jälkihuollon uudistamista nuorten aikuistumisen ja itsenäistymisen tueksi. Tätä varten säädettäisiin erillislaki, jolla nuorten tukemisen painopistettä siirrettäisiin sosiaalihuollosta muihin palveluihin ja edistettäisiin eri hallinnonalojen irrallisten palvelujen sijaan kokonaisvaltaista ja koordinoitua yhteistyötä yli sektorien. Työryhmän ehdottama aikuistumisen tuki ei olisi niinkään lastensuojelun viimeinen vaihe, vaan aikuistumisen ensimmäisiin askeliin kohdennettu systemaattinen tukikokonaisuus.

Erityisesti koulutus ja vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaminen, jossa oppivelvollisuuden laajentamisella ja riittävän yksilöllisen oppimisen ja opiskelun tuen takaamisella on suuri merkitys, suojaavat lapsia ja nuoria monilta sosiaalisilta ja terveydellisiltä ongelmilta.

Lastensuojelun avohuollossa yli 18-vuotiaiden asiakkaiden määrässä (13 033) on tapahtunut selkeää kasvua vuoteen 2020 verrattaessa:

Taulukko 1. Avohuollon 18-vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrän kehitys 2018–2022.

¹ Havaintoja jälkihuollon nykytilasta esim. Hirschovits-Gerz T., Heino T., Laine T., Weckroth N. toim. (2023) Kohti laadukasta aikuistumisen tukea. Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä eteenpäin -hankkeen loppuraportti. Raportti 5/2023. THL.

	2018	2019	2020	2021	2022
Asiakkaita	8 534	8 664	8 976	10 596	13 033
Lisäys edelliseen vuoteen		130	312	1 620	2 437
Muutos% edelliseen vuoteen		2 %	4 %	18 %	23 %

Avohuollon asiakkuuksien määrää ja siinä tapahtuneita muutoksia ei voi kansallisesti tarkastella ikäluokittain. THL:n karkean arvion mukaan jälkihuollossa olisi noin 1200 24- ja 25-vuotta täyttävää nuorta vuonna 2024.

Vuoden 2022 aikana oli sijoitettuna 1 397 18 vuotta täyttäneitä nuorta. Heistä 342 oli vuoden aikana myös alaikäisenä sijoitettu. Tällöin esimerkiksi huostaanotto päätettiin syntymäpäivään, mutta sijoitusta jatkettiin jälkihuollon sijoituksena. Vuoden 2022 aikana 18 vuotta täyttäneistä sijoitetuista 346 oli 18-vuotiaita, 21, 298 oli 19-vuotiaita, 192 oli 20-vuotiaita, 171 oli 21-vuotiaita, 156 oli 22-vuotiaita, 156 oli 23-vuotiaita ja 78 oli 24-vuotiaita.

Varhaiskasvatuksen järjestämismvastuu ja siitä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Päivähoito oli vuoteen 2013 asti sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla osana sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen järjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä. Vuodesta 2013 päivähoidon lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle eikä päivähoito tämän ajankohdan jälkeen ole enää ollut sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Edellä mainittua muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 159/2012 vp) mukaan muutos toteutettiin kustannusneutraalisti siten, että määrärahoja siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momenteilta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momenteille. Osana lasten päivähoitolaista annetun lain muutoksia (580/2015; HE 341/2014) tehtiin myös päivähoitoa koskeva käsitteellinen muutos ja päivähoito muutettiin varhaiskasvatukseksi. Myös lain nimike muutettiin varhaiskasvatuslaiksi. Sittemmin 1.9.2018 tuli voimaan varhaiskasvatuslain kokonaisuudistus (540/2018).

Vuoden 2023 alusta lukien lastensuojelun järjestämismvastuu on ollut hyvinvointialueiden vastuulla. Lastensuojelulain 16 §:n mukaan lastensuojelun järjestämisestä vastaa hyvinvointialue, jonka alueella lapsen tai nuoren kotikunta on. Lastensuojelun toimia voidaan kuitenkin järjestää myös muulla hyvinvointialueella.

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen, jossa lapsi tai nuori on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa (sijoitushyvinvointialue), on järjestettävä yhteistyössä 16 §:n 1 momentin tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan hyvinvointialueen (sijoittajahyvinvointialue) sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan kanssa lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet. Järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialue sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunta ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunta on oikeutettu perimään sijoittajahyvinvointialueelta.

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatus sää-

detään varhaiskasvatuslaissa. Nykyisessä säännöksessä on virheellisesti sana nuori, joka tulisi poistaa. Lastensuojelulain kontekstissa nuori (18 -24 vuotias) ei ole varhaiskasvatuksen eikä esi- ja perusopetuksen piirissä.

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin tarkoittama kustannuskysymys sijoittajahyvinvointialueen ja kunnan välillä on konkretisoitunut tilanteissa, joissa lapsi on sijoitettu kotikuntansa ulkopuolelle. Lastensuojelulain nojalla lapsi voi olla sijoitettuna avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna. Lisäksi jälkihuollossa oleva nuori voidaan sijoittaa. Jälkihuollossa voi olla myös varhaiskasvatusikäisiä lapsia, jotka voivat olla sijoitettuna.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 6 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudesta. Sen 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kotikuntalain 3 §:n 2-kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoitossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Pykälän 3 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevälle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuoltoa koskien lapsen asuinkunnan varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus lienee perustunut mainittuun 6 §:n 3 momenttiin. Selvää kuitenkin on, että myös näillä lapsilla on yhtäläinen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen kuin muillakin lapsilla. Varhaiskasvatuslain 6 §:n sääntelyä järjestämisvelvollisuudesta on tarpeen samalla täsmentää.

Varhaiskasvatuslain 60 §:n mukaan kunnan varhaiskasvatuslain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettua lakia. Lapsen kotikunta saa siis varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden perusteella kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain (618/2021) mukaisen valtiosuuden. Varhaiskasvatuslaissa taikka kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa ei ole säännöksiä kuntien välisestä kustannustenjaosta.

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin säännös on toiminut lastensuojelulain mukaisissa sijoitustilanteissa kuntien välisenä kustannustenjakosäännöksenä sote-uudistukseen asti. Sääntelyä ei ennen sote-uudistustakaan ole ollut siitä, miten esimerkiksi varhaiskasvatuksen kustannukset käytännössä kunnissa ovat sosiaalihuollon ja sivistystoimen välillä jakautuneet. Kunnat ovat voineet myös sopia kustannusten tasauksista esimerkiksi lastensuojelulain mukaisissa sijoitustilanteissa tai perheestä johtuvissa vuoroasumistilanteissa. Mahdollisesti on kuntia, joissa varhaiskasvatuksen kustannukset ovat olleet osa lastensuojelun kustannuksia. Lastensuojelulain 3 §:n mukaan lastensuojelua on lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu. Varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa osana lastensuojelua ehkäisevää lastensuojelua koskevan 3 a §:n 3 momentin nojalla. Varhaiskasvatus voi myös olla osa lapsen avohuollon tukitoimenpiteitä lain 36 §:n 6-kohdan nojalla. Koska kunta on aiemmin järjestänyt sekä lastensuojelun että varhaiskasvatuksen ja molempien rahoitus on tullut peruspalvelujen valtiosuutena, on mahdollista, että varhaiskasvatuksen kustannukset on joissain kunnissa katsottu lastensuojelun kustannuksiksi.

Sote-uudistuksen myötä lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin säännös ja erityisesti momentin viimeinen virke on synnyttänyt epäselvyyttä siitä, vastaako lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen kustannuksista lapsen kotikunta vai sijoittajahyvinvointialue. Sijoittajahyvinvointialueella tarkoitetaan lastensuojelulain 16 §:n 1 momentin tai 17 §:n mukaan vastuussa olevaa hyvinvointialuetta.

Sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin säännöstä olisi tullut täsmentää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuita vastaavaksi. Mainitun säännöksen ei ole tarkoitettu olevan poikkeus varhaiskasvatuslain mukaisesta kunnan järjestämis- ja kustannusvastuusta. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 6 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetty tehtävät. Lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi eräillä edellytyksillä ottaa hoitaakseen sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Laki ei sisällä säännöksiä siitä, että hyvinvointialueelle voitaisiin edes kunnan ja hyvinvointialueen välisellä sopimuksella siirtää järjestämis- tai rahoitusvastuuta kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Koska varhaiskasvatus, kuten esi- ja perusopetuskin, ovat kunnan järjestämisvastuulla olevia kunnan lakisääteisiä tehtäviä, johon kunnat saavat laskennallisen rahoituksen, ei näihin liittyvää järjestämis- tai rahoitusvastuuta voida osoittaa hyvinvointialueelle. Lastensuojelulain mainittua 16 b §:n 1 momentin säännöstä on näin välttämätöntä täsmentää. Myös varhaiskasvatuslain 6 §:n säännöstä täsmennettäisiin lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta sekä varhaiskasvatuslain 60 §:ssä säädettyihin jatkossa kuntien välisestä kustannustenjaosta mainitussa tilanteessa.

Suomen Kuntaliitto ry ja Hyvil Oy ovat ilmaisseet kantansa voimassa olevan sääntelyn osalta niin, että kunnat ovat oikeutettuja laskuttamaan sijoittajahyvinvointialueita ennen muuta lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin ja sen viimeisen virkkeen nojalla. Hyvil Oy katsoo, että korvattavia lastensuojelun lisäkustannuksia ei kuitenkaan syntyisi silloin, kun lapsen varhaiskasvatus järjestetään lapsen kotikunnassa, koska lapsen kotikunta on joka tapauksessa järjestämisvastuussa lapsen varhaiskasvatuksesta. Sekä Hyvil Oy että Kuntaliitto ovat kuitenkin pitäneet sääntelyn täsmentämistä tarpeellisena. Järjestöjen arvion mukaan hallintoriidat varhaiskasvatuksen kustannusten suhteen ovat mahdollisia epäselvän tilanteen vuoksi.

Vastaavaa ongelmaa ei ole esimerkiksi perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoituksessa, koska sen rahoitus maksetaan suoraan toiminnan järjestäjälle. Esi- ja perusopetuksen kustannusten korvaamisesta on puolestaan jo nykyisin säädetty kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:ssä

Sote- uudistuksesta johtuvat korjaukset

SOTE100 –esitykseen sisältyneissä muutoksissa lastensuojelulakia koskien on huomattu virheitä, jotka tällä esityksellä korjattaisiin. Virheet ovat teknisluonteisia. Lain 16 §:n 3 momentissa todetaan, että kunnilla on mahdollisuus sopia lastensuojelun järjestämisestä toisin kuin pykälässä säädetään, jos se on lapsen edun mukaista. Säännöksessä pitäisi kunnan sijaan lukea hyvinvointialue, koska lastensuojelun järjestämisvastuu on nykyisin hyvinvointialueilla. Lain 81 §:ssä on kielellinen virhe, jonka mukaan hyvinvointialueen on pidettävä rekisteriä lapsista, jotka se on sijoittanut yksityisesti. Hyvinvointialue ei sijoita yksityisesti lapsia vaan virkkeen tulisi kuulua siten, että hyvinvointialue pitää rekisteriä sen alueelle yksityisesti sijoitetuista lapsista.

Voimassaolevan 35 §:n mukaan, kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisoloihin tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, hyvinvointialueen on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Lain 76 a §:n säännös on saman sisältöinen, mutta koskee lastensuojelun jälkihuoltoa.

Lastensuojelulain 35 ja 76 a §:n mukaiset oikeudet toimeentulon ja asumisen turvaamiseen ovat niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia, joihin lastensuojelun asiakkaana olevilla lapsilla ja perheillä sekä itsenäistymässä olevilla nuorilla on oikeus säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä. Puutteet eivät yksinään voi muodostaa lapsen huostaanoton perustetta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Subjektiivisen oikeuden luonteeseen kuuluu, että päätökseen on oikeus hakea muutosta valittamalla.

Voimassa olevissa säännöksissä ei mainita asumisoloihin liittyvien puutteiden korjaamisen ja tarpeenmukaisen asunnon järjestämisen osalta kuntaa. Sääntelyä sote-uudistuksen yhteydessä muutettaessa ei ollut kuitenkaan tarkoitus muuttaa nykytilaa. Jo ennen sote-uudistusta kunnan asuntoviranomaisella on ollut roolia asumisoloihin liittyvien puutteiden ja tarpeenmukaisen asunnon järjestämisestä, vaikka viime kädessä lastensuojelu turvaa asumisen. Myös hallituksen esityksessä (HE 137/2010 vp; s. 6) on lastensuojelulain 35 §:n osalta todettu, että ”Säännöstä on sovellettava siten, että mikäli siinä tarkoitettut edellytykset asunnon järjestämiselle täyttyvät, eikä sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai muukaan kunnan viranomainen ole voinut järjestää asuntoa kunnan omasta asuntokannasta tai vapailta markkinoilta, on lastensuojeluasiakkaalle tarvittaessa aina tehtävä päätös, vaikka se olisi kielteinen.” (ks. myös AOA 20.12.2013 dnro 4848/2012, s.5). Lastensuojelulain 35 ja 76 a §:n säännöksiä onkin tarpeen täsmentää siten, että sääntely edelleen tunnistaisi myös kunnan asuntoviranomaisen roolin asiassa. Tämä edistäisi sääntelyn mukaisten oikeuksien toteutumista etenkin, kun otetaan huomioon, että kunnissa hoidetaan edelleen asumisen toimialaan liittyviä lakisääteisiä viranomaistehtäviä ja etenkin kaupunkikunnat, asuntopoliittiseen perinteeseen perustuen, omistavat yleishyödyllisiä vuokrataloyhtiöitä. Kuntaomisteisten asuntojen osalta muu lainsäädäntö jo velvoittaa omistajaa huomioimaan sosiaaliset perusteet asukasvalinnassa. Sama koskee myös kunnallistekniikkaa esimerkiksi veteen ja viemärointiin liittyvissä asioissa. Myös lastensuojelulaki velvoittaa kunnan ja hyvinvointialueen tekemään yhteistyötä lastensuojelun järjestämisessä (lastensuojelulaki 11 §:n 3 mom.).

3 Tavoitteet

Jälkihuollon ikärajan lasku toteuttaa osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista valtiontalouden säästöohjelmaa.

Varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta ja kuntien kustannustenjakoa koskevilla muutoksilla selkiytettäisiin sote-uudistuksen myötä syntynyttä epäselvyyttä lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen kustannusvastuusta. Sääntelyn täsmentäminen varmistaa näiden lasten subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden toteutumista. Muutosten tavoitteena on myös ehkäistä asiaan liittyviä hallintoriitoja osapuolten kesken. Lastensuojelulain sote-uudistukseen kytkeytyvien muutosten tavoitteena on korjata virheet, joita lakiin sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä jäi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulain 75 §:n 3 momenttia, jossa säädetään lastensuojelun jälkihuollon päättymisestä. Jälkihuollon nykyistä ikärajaa laskettaisiin kahdella vuodella pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyisi näin viimeistään, kun nuori täyttää 23. Uusi ikäraja tulisi voimaan 1.1.2024, mutta siirtymäsäännöksen myötä oikeus jälkihuoltoon päättyisi vasta 30.6.2024. Tällä varmistettaisiin jälkihuolto-oikeuden piirissä jo olevien suunnitelmallinen siirtymä tarpeenmukaisten muiden palveluiden ja etuuksien piiriin jälkihuollon päättyessä. Tämä edellyttää jälkihuollon asiakassuunnitelmien päivittämistä.

Jälkihuollon ikärajan laskuun liittyen esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi lastensuojelulain 6 §, jossa säädetään nuoren määritelmästä. Nuoren määritelmä 18–24-vuotiaista noudattaa voimassa olevan lastensuojelulain mukaista jälkihuollon ikärajaa. Jälkihuollon ikärajan laskiessa kahdella vuodella, nuoren määritelmä tulisi yhdenmukaistaa ja muuttaa tarkoittamaan 18–22-vuotiaista.

Voimassa olevan lastensuojelulain mukaan itsenäistymisvarat on annettava itsenäistymässä olevalle nuorelle viimeistään hänen täyttäessään 25 vuotta. Viimesijainen maksuajankohta noudattaa voimassa olevan lain mukaista jälkihuollon ikärajaa. Jälkihuollon ikärajan laskemisesta johtuen lastensuojelulain 77 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa siten, että sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä olisi velvollisuus maksaa itsenäistymisvarat nuorelle viimeistään hänen täyttäessään 23 vuotta. Itsenäistymisvarat on edelleen maksettava pääsääntöisesti jälkihuollon päättyessä. Jokaisen nuoren yksilöllinen tilanne on huomioitava maksupäivän osalta jatkossakin. Jos nuori ja sosiaalityöntekijä ovat erimielisiä itsenäistymisvarojen käytöstä tai niiden maksamisesta, asiasta on jatkossakin tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi varhaiskasvatuslain 6 §:n 1 momentin säännöstä siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että lapsen lastensuojelulain mukaisen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnan olisi järjestettävä avohuollon tukitoimenä tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatus. Edelleen varhaiskasvatuslain 60 §:n lisättäisiin, että lapsen kotikunta olisi velvollinen maksamaan varhaiskasvatusta järjestävälle kunnalle lapsen varhaiskasvatuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen, josta on vähennetty perheeltä saatu varhaiskasvatuksen asiakasmaksu. Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momenttia ja sen viimeistä virkettä selkeytettäisiin asiaan liittyen. Lisäksi pykälän 2 momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaus varhaiskasvatuslakiin järjestämisvelvollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Sote-uudistukseen niin ikään liittyvillä muilla muutoksilla korjattaisiin eräät lähinnä teknisluonteiset virheet ja puutteet, jotka SOTE100 esitykseen sisältyvinä tulivat voimaan 1.1.2023. Korjauksia tehtäisiin lastensuojelulain 16, 35, 76 a ja 81 §:ään.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa lastensuojelun ikärajan laskemiselle 23 ikävuoteen on kohdennettu 12 milj. euron säästö vuodelle 2024 ja 24 milj. euron säästö vuodesta 2025 lukien. Arvio muutoksen taloudellisista vaikutuksista perustuu käänteisesti hallituksen esityksen (HE 71/2019) talousarviovaikutuksiin (jälkihuollon ikärajaa nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen), joilla kuntien valtionosuuksia lisättiin vuosina 2020-2022 36 miljoonalla eurolla ja hyvinvointialueiden rahoitusta (hyvinvointialue momentti) 12 milj. eurolla vuonna 2023. Lain voimaantulo olisi 1.1.2024, mutta siirtymäsääntely olisi voimassa 30.6.2024 saakka eli jälkihuolto-oikeus päättyisi kaikilta 23 vuotta täyttäneiltä 1.7.2024. Säästöä kertyisi siten vuonna 2024 arvioidut 12 milj. e ja vuonna 2025 24 milj. e.

Jälkihuollon ikärajan nostamista koskevassa HE 71/2019: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 saama 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. Vähennyksen perusteena on se, että uudistuksessa peruutetaan osin (HE 71/2019) mukaan laajentunutta velvoitetta ja sen myötä tehtyä rahoituslisäystä. Uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy aina epävarmuutta. Laskennalliset ja toteutuneet kustannukset tasataan hyvinvointialueen tilinpäätöstä seuraavan toisen vuoden rahoituksessa, sillä hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään vuosittain kustannustason tarkastus hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 10 § mukaisesti.

Ikärajan muutosten kustannusvaikutusta arvioidessa on erityisen vaikeaa arvioida missä määrin vastaavat kustannukset siirtyisivät lastensuojelun palvelutehtävästä työikäisten palvelutehtävän kustannuksiksi, mutta jossain määrin näin tulee tapahtumaan. Myöskään tietoa 23–24 -vuotiaiden lastensuojelun jälkihuollossa olevien nuorten saamasta toimeentulotuesta tai asumistuesta ei ole saatavilla. Tieto nuorten jälkihuollosta ei välity automaattisesti Kelaan eli se voidaan saada henkilöltä

itseltään tai muista yhteyksistä. Jos tieto saadaan, niin se kirjataan asiakkaan tietoihin, mutta sellaiseen osioon, josta ei kerry rekisteritietoa.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä ja siitä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden sekä valtion talouteen

Vuoden 2023 alusta lastensuojelun järjestämistä vastuu on siirtynyt hyvinvointialueille, mutta kunnat vastaavat edelleen varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Varhaiskasvatus on kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkoitettu valtionosuustehtävä, jonka järjestämiseksi kunnat saavat valtionosuutta. Valtionosuus maksetaan lapsen kotikunnalle. Lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukaan varhaiskasvatuksesta voi periä asiakasmaksua.

Vuoden 2023 alusta voimaan tullut lastensuojelulain 16 b §:n 1 momenttia voidaan tulkita niin, että se mahdollistaa myös sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannusten perimisen sijoittajahyvinvointialueelta. Siitä, miltä osin varhaiskasvatuksen kustannukset koskevat muualle kuin kotikuntaan sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannuksia, ei ole saatavissa tarkkaa tietoa. Pelkästään varhaiskasvatusikäisten lasten kokonaismäärää tarkastelemalla voidaan arvioida, että sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannukset voivat olla korkeintaan noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä summa saadaan käyttäen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta saatua tietoa sijoitettujen lasten määrästä vuonna 2021 ikäryhmässä 0-6-vuotta ja vuoden 2020 keskimääräisiä varhaiskasvatuksen valtionosuuksiin oikeuttavia kustannuksia. Todellisen kustannuksen määrää arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että läheskään kaikki sijoitetut lapset eivät todellisuudessa ole varhaiskasvatuksen palvelujen piirissä.

Sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset määräytyvät sen perusteella, mitä kunnat ovat raportoineet sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksiksi vuosina 2021 ja 2022. Siirtyvät kustannukset vaikuttavat siihen, kuinka paljon kunnat saavat valtionosuutta ja hyvinvointialueet valtion rahoitusta vuodesta 2023 lähtien.

Kuntien taloustietojen raportoinnin tietosisällöt määritellään vuosittain kuntia sitovasti valtiovarainministeriön asetuksella kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista (815/2021, tilikautta 2022 koskeva). Lisäksi raportointia ohjaavat kuntalaki (410/2015) ja muu erityislainsäädäntö, kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjeet ja lausunnot sekä automatisoidun talousraportoinnin käsikirja.

Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus perustuu edellä mainittuun valtiovarainministeriön asetukseen. Palveluluokituksessa otetaan huomioon muun muassa Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen tehtäväluokitus (COFOG) ja kuntataloustilastoinnin vaatimukset. Palveluluokitus on laadittu myös mahdollisimman yhteensopivaksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietosisältömäärittelyihin koskien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutapahtumia. Kustannukset viedään palveluluokille aina harjoitettavan toiminnan luonteen mukaan, ei oman organisaation hallinnollisen rakenteen mukaan.

Palveluluokituksessa on määritelty varhaiskasvatukselle kolme palveluluokkaa: päiväkotitoiminta, perhepäivähoito ja muu varhaiskasvatus. Päiväkotitoiminta ja perhepäivähoito sisältävät myös lapsen tukemiseksi tarvittavat tukitoimenpiteet ja muu varhaiskasvatus kotihoidon tukemisen. Palveluluokituksessa on määritelty lastensuojelulle seuraavat palveluluokat: lastensuojelun ammatillinen perhehoito, lastensuojelun laitospalvelu, lastensuojelun perhehoito sekä lastensuojelun avohuolto. Sijoittajakunta on vuosina 2021 ja 2022 voinut raportoida palveluiden ostot toiselta kunnalta tai

kuntayhtymältä varsinaisten palveluluokkien asemesta ammatillisen perhehoidon, laitospalveluiden ja perhehoidon osalta karkeammalla erittelemätön lastensuojelun sijaishuolto -palveluluokalla.

Valtiovarainministeriö selvitti keväällä 2023 otantakyselyllä muutamalta kaupungilta sitä, mille palveluluokille kotikunnan ulkopuolelle sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannukset on kirjattu kunnissa ennen sote-uudistusta. Selvityksen mukaan kysymykseen vastanneet kunnat (Helsinki, Tampere, Turku) ovat kirjanneet tilinpäätöksissään toiseen kuntaan sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannukset varhaiskasvatuksen kustannuksiksi. Esimerkiksi Helsingissä varhaiskasvatukseen muualle sijoitettujen lasten kustannuksia kirjautuu noin miljoona euroa vuodessa. Valtakunnallista tietoa kustannusten kirjaamisesta ei kuitenkaan ole saatavilla ja joissain kunnissa sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen kustannukset on saatettu kirjata lastensuojelun kustannuksiksi.

Edellä mainitulla perusteella voidaan arvioida, että kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023 siirrettävä rahoitus ei lähtökohtaisesti sisällä sijoitettujen lasten varhaiskasvatuksen kustannuksia, vaan rahoitus tältä osin olisi jäänyt kunnille. Ehdotetun sääntelyn tarkistamisen vuoksi ei siten arvioida olevan tarpeellista tehdä muutoksia kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Kuntien varhaiskasvatuksen järjestämisen sijoitetuille lapsille ei katsota olevan sellainen kunnille säädettävä uusi tai laajeneva tehtävä, josta aiheutuvat kustannukset tulisi esityksen yhteydessä ottaa huomioon valtiosuudessa. Varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti sijoitetuille lapsille on jo nykyisin tullut järjestää varhaiskasvatusta. Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 21 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtiosuustehtävissä valtiosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtiosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Esityksellä ei edellä mainituista syistä arvioida olevan myöskään vaikutuksia valtion talouteen.

Yksittäisen kunnan näkökulmasta arvioituna ehdotettu lainsäädännön tarkistaminen noudattaisi sitä aiempaa lastensuojelulaissa säädettyä periaatetta, että kotikunta vastaisi lapsen palvelujen kustannuksista silloinkin, kun lapsi on lastensuojelulain nojalla sijoitettuna toiseen kuntaan. Valtiosuus varhaiskasvatuksen palveluista maksetaan aina lapsen kotikunnalle. Näissä tilanteissa aiheutuneet kustannukset määräytyisivät lapsen sijoituskunnan kustannustason mukaisesti (täyden korvauksen periaate). Sijoituskunnan perimä mahdollinen asiakasmaksu vähennettäisiin kotikunnan maksettavaksi tulevasta osuudesta. Varsinkin pienelle yksittäiselle sijaishuoltopaikan sijaintikunnalle varhaiskasvatuksen järjestämisestä voi koitua merkittäviäkin kustannuksia ilman kotikunnalta saatavaa korvausta.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku vaikuttaa todennäköisesti siten, että lastensuojelun jälkihuollosta siirtyy asiakkaita aikuissosiaalityöhön. Täysi-ikäisten lastensuojelun jälkihuolto saattaa olla jo nyt hallinnollisesti aikuisten palveluissa. Parhaimmillaan muutos voi ehkäistä lastensuojeluasiakkuuksien pitkittymistä ja kannustaa hyvinvointialueita kehittämään nuorten aikuisten ja perheiden muuta sosiaalityötä ja palveluja sekä tehostamaan yhteistyötään kuntien (esimerkiksi etsi-

vän nuorisotyön) kanssa. Uudenlaista yhteistyötä on tarkoitus edistää myös Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjatulla laaja-alaisella toimenpideohjelmalla nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Jos itsenäistymisen alkuvaiheen toimia voitaisiin tehostaa ja koordinoida nykyistä paremmin, entistä harvempi tarvitsisi lastensuojelun jälkihuoltoa useiden vuosien ajan.

Muutos saattaa vaikuttaa myös hyvinvointialueen ja Kelan yhteistyöhön.

Ehdotettu sääntely varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä sekä sääntely kuntien välisestä kustannustenjaosta selkiyttää kunnan ja hyvinvointialueen välistä tehtävänjakoa ja kustannusvastuuta. Selkeät säännökset kustannusten osalta ovat omiaan ehkäisemään asiaan liittyviä hallintoriita-asioita. Näin voitaisiin välttää hallinnollisen taakan ja kustannusten syntymistä hallinto-oikeuksissa sekä viranomaisissa.

Lastensuojelulakiin esitetyt teknisluonteiset korjaukset sote-uudistukseen liittyen selkeyttävät toimenpanoa. Muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Säännökset ovat ehtineet olla voimassa melko lyhyen aikaa, kuluvan vuoden alusta lukien. Korjauksen kohteena olevien säännösten alkuperäisenä tarkoituksena osana SOTE100-esitystä ei myöskään ollut muuttaa säännösten asiasisältöä vaan tehdä lakiin välttämättömät tekniset korjaukset sote-uudistukseen liittyen. Tämä on todettu mainitussa esityksessä.

4.2.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin sekä heidän läheisiinsä

Jälkihuollon piirissä olevat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: kevyttä tukea ja paljon tukea tarvitseviin. Kevyttä tukea tarvitsevien tilanne ei eroa olennaisesti muiden aikuistuvien nuorten elämän haasteista, joten jälkihuollon ikärajan laskulla ei todennäköisesti ole merkittäviä vaikutuksia heidän selviytymiseensä. Paljon tukea tarvitsevilla lapsilla ja nuorilla voi olla hyvin monimuotoisia, kompleksisia ja kumuloituvia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, jotka alentavat heidän toimintakykyään. Myös nuorten opiskelunvalmiuksien 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. Kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ja paljon erilaista tukea tarvitsevien yli 23-vuotiaiden nuorten tilannetta jälkihuollon ikärajan lasku todennäköisesti heikentää, ellei muu palvelujärjestelmä kykene tältä osin tehostamaan toimintaansa ja vahvistamaan poikkihallinnollista yhteistyötä. Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjattu laaja-alainen toimenpideohjelma nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi on yksi väline tähän.

Muutoksen vaikutuksia todennäköisesti pienentää se, että jälkihuollon pidennys on ollut voimassa vasta suhteellisen vähän aikaa eikä palvelujärjestelmän kokonaisuus näiden ikäryhmien osalta ole vielä vakiintunut. Vaikutukset ovat todennäköisesti erilaiset eri hyvinvointialueilla, koska jälkihuoltoa on järjestetty ja kehitetty paikallisesti ja alueellisesti eri tavoin sekä sisällöltään että laadultaan. Jo osassa kuntia jälkihuolto oli organisoitu tiiviissä yhteistyössä aikuissosiaalityön kanssa, jolloin mahdollinen siirtymä hyvinvointialueen aikuissosiaalityön asiakkaaksi hoitunee jouhevasti. Muutoksen kielteisiä vaikutuksia on mahdollista torjua siten, että lastensuojelun jälkihuollon sosiaali-

työssä huolehditaan onnistuneista siirtymistä muihin mahdollisesti tarvittaviin tukitoimiin ja palveluihin.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 §:ssä säädetään erityistä tukea tarvitsevasta henkilöstä ja asiakkaasta. Tällä tarkoitetaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemaansa sosiaali- ja terveystalvuluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelma-ikäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Sosiaalihuoltoä toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Sosiaalihuoltolain 8 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.

Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuä 2017:5) mukaan säännöksillä, jotka koskevat erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä on tarkoitettu turvata se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat henkilöt saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Säännökset on tarkoitettu sovellettaviksi tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene hakemaan tarvitsemaansa apua tai henkilön avun saaminen on vaarassa estyä sen vuoksi, ettei hän kykene riittävässä määrin vastaanotamaan tai antamaan avun saamiseksi tarvittavaa tietoa. Määrittelyn piiriin kuuluvat myös henkilöt, joiden keskeinen ongelma on useasta eri syystä johtuva tuen tarve tai ylipäättään tilanne, jossa suuri avun tarve aiheuttaa uupumusta ja vaikeutta päästä tarvittavien palvelujen piiriin. Onkin ilmeistä, että yhä paljon tukea tarvitsevat 23 vuotta täyttävät tai täyttäneet lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat voivat siirtyä sosiaalihuoltolain mukaisen erityisen tuen piiriin.

Koska osalla jälkihuollonuoria on jo omia lapsia (esimerkiksi Helsingissä 100 lasta), on tärkeää, että nämä perheet tulevat lapsi- ja perhepalveluiden ja tarvittaessa myös lastensuojelun piiriin.

Esitys sisältää puolen vuoden siirtymäsäännöksen, mikä on tarpeen, jotta jälkihuoltoon voimassa olevan sääntelyn nojalla oikeutetuille palveluiden piirissä oleville nuorille ehditään laatia suunnitelmallinen siirtymä tarpeenmukaisten muiden palveluiden ja etuuksien piiriin jälkihuollon päättyessä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää kirjauksia toimeentulotuen ja asumistuen leikkauksista. Toteutuessaan nämä saattavat vaikuttaa myös jälkihuollonuorten toimeentuloa heikentävästi.

Varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden täsmentäminen laissa sekä kuntien välisestä kustannustenjaosta säätäminen varmistavat lastensuojelulain avo- huollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa olevan lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden toteutumista. Varhaiskasvatuksen hyödyt saattavat olla kaikista arvokkaimpia haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille, kuten lastensuojelulain mukaisesti sijoitetuille lapsille. Varhaiskasvatuksen piiriin pääsy voi edistää lasten hyvinvointia, heidän kielen oppimistaan ja varhaista tuen tarpeen havaitsemista sekä muutoinkin edistää lapsen oikeuksien toteutumista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku kahdella vuodella nykyisestä 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ja on osa valtiontalouden säästötavoitteita. Tämä peruslähtökohta huomioon ottaen esityksessä ei ole arvioitu muita säästötavoitteen toteuttamistapoja. Sen sijaan on arvioitu vaihtoehtoisia malleja lain voimaantulon ja siirtymäsääntelyn toteuttamiseksi.

Laki esitettäisiin tulevan voimaan 1.1.2024, mutta siirtymäsääntelyn nojalla uutta alemmaa ikärajaa ei sovellettaisi lainkaan nuoriin, joille oikeus jälkihuoltoon on ehtinyt syntyä voimassa olevan sääntelyn nojalla. Tämä vaihtoehto suojaisi jo syntyneitä oikeuksia. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan toisi säästöjä vielä moneen vuoteen eikä vaihtoehto näin toteuta hallitusohjelman mukaisia säästötavoitteita.

Laki tulisi voimaan 1.1.2024 ilman siirtymäsääntelyä, jolloin hallitusohjelman mukaiset säästöt toteutuisivat heti täysimääräisenä eli hallitusohjelmaankin kirjattuja säästöjä suurempina. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan ole jälkihuoltoon oikeuksien kannalta perusteltu. Tässä vaihtoehdossa nuorten oikeus palveluihin päättyisi ilman minkäänlaista siirtymäaikaa. Etenkin 23 vuotta lain voimaantultua pian täyttävien ja 24 vuotta jo olevien nuorten osalta tilanne olisi kohtuuton.

Oikeuksien suojaamisen ja toisaalta säästötavoitteen toteutumisen näkökulmasta toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot rajautuvatkin edellä mainittujen vaihtoehtojen välimaastoon. Esitetylle puolen vuoden siirtymäajalle vaihtoehtoisina malleina valmistelun yhteydessä on arvioitu siirtymäajan pidentämistä vuoteen eli laki tulisi tässäkin vaihtoehdossa voimaan 1.1.2024, mutta niillä jälkihuollon piirissä olevilla nuorilla, jotka vuonna 2024 täyttäisivät 23 tai 24 vuotta, jälkihuolto jatkuisi vuoden 2024 loppuun. Nuorella, joka lain voimaan tullessa on 24-vuotias, oikeus säilyisi siihen asti, kun hän täyttää 25 vuotta. Tämän vaihtoehdon osalta säästöä ei tulisi vuoden 2024 aikana kuitenkaan lainkaan. Vuonna 2025 säästö sen sijaan tulisi täysimääräisesti kaikkien yli 23-vuotiaiden osalta.

Edelleen vaihtoehtoisena toteuttamistapana on arvioitu lain myöhempää voimaantuloa. Vuodelle 2024 asetettu säästötavoite 12 milj. euroa voitaisiin saavuttaa, jos lastensuojelun jälkihuollon ikärajan muutos tulisi voimaan vasta 1.7.2024. Lain voimaan tulon jälkeen 23 vuotta täyttävät ja jo 23 ja 24 -vuotiaat olevat nuoret eivät olisi oikeutettuja jälkihuollon palveluihin. Voimaantulon ajankohta mahdollistaisi valmistautumisen muutokseen.

Edellä mainituista vaihtoehdoista on kuitenkin päädytty esitettyyn puolen vuoden siirtymäaikaan, koska se suojaaa jo syntyneitä oikeuksia siirtymäajan ja mahdollistaa nuorten suunnitelmallisen siirtymän muihin palveluihin ja etuuksiin. Tämä vaihtoehto myös toteuttaa hallitusohjelman mukaisen säästötavoitteen.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros xxx - xxx. Lausuntoaika on tavanomaista kuuden viikon aikaa lyhyempi, koska hallitus aloitti toimintansa vasta kesällä 2023 ja sen järjestäytyminen on vienyt aikaa. Budjettilakien aikataulu ei mahdollista pidempää lausuntoaikaa. Lausuntoa pyydettiin yhteensä xx taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa

lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä xx kappaletta...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki lastensuojelulain muuttamisesta

1 luku Yleiset säännökset

6 §. *Lapsi ja nuori*. Pykälää muutettaisiin siten, että nuorella tarkoitettaisiin 18–22-vuotiasta.

3 luku Lastensuojelun järjestäminen

16 §. *Lastensuojelun järjestämisestä vastuussa oleva hyvinvointialue*. Pykälän 3 momentissa mainitaan virheellisesti kunta. Säännökseen muutettaisiin kunnan tilalle hyvinvointialue. Lastensuojelun järjestämisvastuu on 1-2 momentissa säädetty hyvinvointialueelle, jonka vuoksi 3 momentissa tarkoitettu sopiminen tulee tapahtua hyvinvointialueiden kesken.

16 b §. *Sijoitushyvinvointialueen järjestämisvastuu*. Pykälän 1 momentin viimeisestä virkkeestä poistettaisiin lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan oikeus periä järjestämistään palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialueelta. Muutos on tarpeen, koska sijoittajahyvinvointialue ei ole kustannusvastuussa lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen ja nuoren palveluista ja tukitoimista, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle. Tällaisia palveluita lasten osalta ovat esimerkiksi varhaiskasvatus sekä perusopetuslain mukainen aamu- ja iltapäivätoiminta. Nykyinen säännös on sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen aiheuttanut epäselvyyttä erityisesti varhaiskasvatuksen kustannusten osalta. Momentti koskisi jatkossa vain sellaisia lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen palveluista ja tukitoimista aiheutuneita kustannuksia, jotka ovat syntyneet palveluista, jotka kuuluvat hyvinvointialueiden vastuulle. Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentin viimeisen virkkeen muutoksen lisäksi varhaiskasvatuslain 6 §:n 1 momentin säännöstä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta täsmennettäisiin sekä säädettäisiin kuntien välisestä kustannustenjaosta. Mainittuun sääntelyyn viitattaisiin lastensuojelulain 16 b §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentin keskimmäisestä virkkeestä poistettaisiin kahdesta kohtaa sana nuori, joka on virheellisesti mainittu, kun viitataan esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden perusopetuslaissa. Lisäksi momentin viimeistä virkettä, missä puolestaan on informatiivinen viittaus varhaiskasvatuslakiin, muutettaisiin siten, että viittauksen sanamuoto vastaisi varhaiskasvatuslain 6 §:n 1 momenttiin tässä esityksessä samanaikaisesti tehtäviä muutoksia liittyen lapsen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnan velvollisuuteen järjestää avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatus. Myös tästä velvollisuudesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädettäisiin jatkossa varhaiskasvatuslaissa.

35 §. *Toimeentulon ja asumisen turvaaminen*. Säännökseen lisättäisiin maininta siitä, että hyvinvointialueen olisi yhteistyössä kunnan kanssa korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestet-

tävä tarpeen mukainen asunto. Tämä vastaisi nykykäytäntöä ja käytäntöä myös ennen sote-uudistusta. Lastensuojelulla olisi kuitenkin edelleen viimesijainen turvaamistehtävänsä. Lastensuojelulain 11 §:n 3 momentissa on myös säädetty, että kunnan ja hyvinvointialueen on tehtävä yhteistyötä lastensuojelun järjestämisessä.

75 §. *Lapsen ja nuoren oikeus jälkihuoltoon.* Pykälässä säädetään lapsen ja nuoren oikeudesta jälkihuoltoon. Pykälän 3 momentissa säädetään ikärajasta, milloin hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen viimeistään päättyy. Jälkihuollon ikärajan järjestämisvelvollisuus päättyisi jatkossa viimeistään, kun nuori täyttää 23 vuotta. Lastensuojelulain 76 §:n 2 momentin mukaan jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava nuoren kanssa yhdessä suunnitelma, jossa kuvataan jälkihuollon jälkeen nuoren käytettävissä oleva tuki ja palvelut. Tällä varmistetaan, ettei itsenäistynyt nuori jää ilman tukea jälkihuoltovelvollisuuden päättyessä, vaan hänet ohjataan ja saatetaan tarvittaessa käyttämään muita palveluja, tukitoimia ja etuuksia.

76 a §. *Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa.* Säännökseen tehtäisiin vastaava lisäys, mitä edellä 35 §:n osalta.

77 §. *Itsenäistymisvarat.* Pykälän 3 momentin viimeistä virkettä muutettaisiin siten, että itsenäistymisvarat tulisi maksaa viimeistään nuoren täyttäessä 23 vuotta.

81 §. *Yksityisesti sijoitettujen lasten valvonta.* Pykälän 4 momentin viimeisessä virkkeessä on virhe, mikä korjattaisiin. Hyvinvointialue ei sijoita yksityisesti lapsia vaan hyvinvointialue pitää rekisteriä sen alueelle yksityisesti sijoitetuista lapsista.

7.2 Laki varhaiskasvatustalain muuttamisesta

2 Luku Varhaiskasvatustalain järjestäminen ja tuottaminen

6 §. *Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi selkeyttävä säännös siitä, että lapsen lastensuojelulain mukaisen sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnan on järjestettävä avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatus. Nykyisin varhaiskasvatustalain järjestämisvelvollisuus lastensuojelulain nojalla sijoitetulle lapselle perustuu varhaiskasvatustalain 6 §:n 3 momenttiin eli kiireellisyyden tai olosuhteiden aiheuttamaan vaatimukseen. Lastensuojelulain nojalla lapsi voi olla sijoitettuna avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna. Lisäksi jälkihuollossa oleva nuori voidaan sijoittaa. Jälkihuollossa voi olla myös varhaiskasvatusikäisiä lapsia, jotka voivat olla sijoitettuna. Kunnan tulisi järjestää lastensuojelulain nojalla sijoitetuille lapsille varhaiskasvatusta varhaiskasvatustalain mukaisesti, vastaavasti kuin muillekin lapsille, eli kunnan käytettävissä olisivat esimerkiksi varhaiskasvatustalain 5 §:n mukaiset järjestämistavat.

11 luku Rahoitus ja asiakasmaksut

60 §. *Rahoitus ja avustukset.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan lapsen lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetun avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon

sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen kotikunta on velvollinen maksamaan varhaiskasvatusta järjestävälle lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalle ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnalle lapsen varhaiskasvatuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen, josta on vähennetty perheeltä saatu varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukainen asiakasmaksu. - Korvaussääntelyä tarvitaan, koska vain lapsen kotikunta saa lapsesta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisen peruspalvelujen valtionosuuden. Sijoitustilanteissa lapsen kotikunta ei kotikuntalain 3 §:n 2-kohdan mukaan muutu. Kotikuntalain 3 a §:ssä säädetään erikseen kotikuntalain valintaoikeudesta pitkäaikaisessa hoitosuhteessa. Sijoituspaikan sijaintikunta tai jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunta kuitenkin käytännössä järjestää lapsen varhaiskasvatuspalvelut, mistä aiheutuu sijaintikunnalle tai asuinkunnalle kustannuksia. Sijaintikunta tai asuinkunta saa periä sijoitetun lapsen perheeltä asiakasmaksun. Tämä saatu asiakasmaksu vähennettäisiin ehdotetun säännöksen mukaan varhaiskasvatuksesta aiheutuneista kustannuksista. Varhaiskasvatuksesta aiheutuneet kustannukset määräytyisivät sijaintikunnan tai asuinkunnan kustannustason mukaisesti. Kustannukset voisivat syntyä varhaiskasvatuksen järjestämistavasta riippuen myös ostopalvelusta, palvelusetelistä tai yksityisen hoidon tuen kunnan osuudesta. Laskutusvälistä ei säädettäisi tarkemmin, vaan kunnat voisivat keskenään sopia siitä.

61 §. *Asiakasmaksut.* Pykälästä ehdotetaan poistattavaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain säädösnumero, joka jatkossa mainittaisiin 60 §:n uudessa 4 momentissa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2024.

Lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan oikeus jälkihuoltoon päättyisi vasta 30.6.2024. Puolen vuoden siirtymäajalla varmistettaisiin jälkihuolto-oikeuden piirissä jo olevien suunnitelmalinen siirtymä tarpeenmukaisten muiden palveluiden ja etuuksien piiriin jälkihuollon päättyessä. Tämä edellyttää jälkihuollon asiakassuunnitelmien päivittämistä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Asiasta tiedotetaan myös THL:n ylläpitämässä Lastensuojelun käsikirjassa. Jälkihuollosta muiden palveluiden piiriin siirtyneiden nuorten palveluiden toteutumiseen voidaan kiinnittää huomiota osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 31 §:n mukaista selvitystä sekä osana hyvinvointialueiden ohjausta.

Muutoksen seurantaan ja nuorten tuen tarpeisiin voidaan kiinnittää huomiota, kun Petteri Orpon hallitus ohjelmansa mukaisesti laatii laaja-alaisen toimenpideohjelman nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi, hyvinvointivajeen ja mielenterveyden ongelmien paikkaamiseksi ja vahvistaa moniammatillista työtä nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Hallitusohjelman mukaan lainsäädännöstä pois-

tetaan eri viranomaisten tiedonkulkuun liittyvät ongelmat ja laaditaan mittaristo toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

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

Säästö toteutetaan vähentämällä 12 miljoonaa euroa vuoden 2024 hyvinvointialueiden ja HUS yhtiön rahoitusmomentilta.

10.2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perusoikeuksien heikennyskielto

Lastensuojelun jälkihuolto asemoituu sääntelyssä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseksi palveluksi. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Kysymys on siis riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden turvaamisesta asiakasryhmälle, joilla on lastensuojelulain mukainen sijoitustausta. Jälkihuollon tarkoituksena on tukea tämän taustansa perusteella haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän aikuistumista. Jälkihuolto on luonteeltaan subjektiivinen oikeus siihen oikeutetuille vaikkakin sen varsinainen sisältö määräytyy yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Palvelutarpeen mukaan määräytyvät palvelut ja tukitoimet kirjataan jälkihuollon asiakassuunnitelmaan, joka tulee tarkistaa määräajoin (vähintään kerran vuodessa). Käytännössä jälkihuollon palvelut ovat lastensuojelulain 7 luvun mukaisia avoimuuden tukitoimia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Aktiivisen velvoitteen kääntöpuolena on julkisen vallan kielto heikentää perusoikeuksia. Heikennyskielto on myös osa ihmisoikeussopimuksia, jotka asettavat sopimusvaltioille määräyksen tavoitella oikeuksien korkeinta tasoa valtiolla käytössä olevien maksimaalisten resurssien puitteissa.

Heikennys on yksilön kannalta vaikutuksiltaan melko samankaltainen mitä rajoitus, minkä johdosta heikennyksen sallittavuutta voidaan arvioida perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten kautta, jotka perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa (PL 19 §:n 2 momentti) koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan näihin tulkintoihin nojaten voidaan todeta, että perusturvaetuksia voidaan heikentää ainakin silloin kun julkisen talouden tila on huonontunut ja oikeus on välittömästi julkisen vallan rahoittama. Perustuslakivaliokunta on todennut, että välttämättömiä leikkauksia tehdessä ihmisoikeusmääräyksillä on relevanssia säästöjen kohdentamisessa ja että perusoikeussäännökset voivat toimia talousarvion sisällöstä päätettäessä prioriteettijärjestyksenä. (PeVM 25/1994 s. 33).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen katsottu, että se on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta katsoo lapsilisän rahamäärää ja indeksisidonnaisuutta koskevassa lausunnossaan, että sama periaate koskee myös perustuslain 19 §:n 3 momentin suhdetta voimassa oleviin tukijärjestelmiin. Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Julkisen vallan velvollisuutena on tarkastella asiaa kokonaisuutena. Perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamisvelvoitetta eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista (PevL 25/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 12/2015 vp julkisen talouden säästötarvetta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin, eikä löytänyt estettä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamiselle, kunhan päätöksenteossa huomioidaan lapsen etu. Varhaiskasvatuksen hallinnollisesta asemasta riippumatta valiokunta arvioi varhaiskasvatusoikeutta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Valiokunta totesi esityksessä ehdotetun muutoksen merkitsevän melko merkittävää muutosta kohteena oleva lapsimäärä huomioon ottaen. Valiokunta korosti kuitenkin viime kädessä lapsen edun toteutumisen (varhaiskasvatuksen tarpeen) tärkeyttä yksittäistapauksessa. Valiokunta totesi lisäksi, että se on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yh-

teiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Huomionarvoista on, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi ratkaisun Suomea koskevaan kanteluun ja totesi, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen oli uudistetun ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastainen kaikilta kantelussa esitettyjen arktikoiden osalta. Varhaiskasvatuslakia on sittemmin muutettu ja varhaiskasvatusoikeuden rajausta poistettu.

Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja laskisi kahdella vuodella nykyisestä. Jälkihuollon päättyessä nuoret eivät jää ilman palveluita, vaan ovat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä. Osa jälkihuoltonuorista, palvelutarpeesta riippuen, olisi todennäköisesti sosiaalihuoltolain 3 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä, joille on osoitettava oma sosiaalityöntekijä ja joiden tukemiseksi on säädetty sosiaalihuoltolaissa erityisiä velvoitteita mm. määräaikaan liittyen. Kokonaisarvioinnissa on toki huomioitava, että kysymyksessä on haavoittuvassa asemassa oleva asiakasryhmä, joille mm. henkilövaihdokset ja muutokset olosuhteissa saattavat olla vaikeita. Nuoret myös siirtyisivät subjektiivisesta oikeudesta määrärahasidonnaisten palveluiden piiriin melko lyhyellä siirtymäajalla. Edelleen ikärajan lasku olisi pysyvä. Jälkihuollon asiakasmääristä saadun THL:n arvion mukaan jälkihuollon asiakasmäärät tosiasiallisesti kuitenkin laskevat voimakkaasti mitä lähemmäs nykyistä 25 ikävuoden rajaa lähestytään. Lasku selittynee ainakin osittain vähentyvällä jälkihuollon palveluntarpeella, kun nuoret aikuistuvat.

Jälkihuollon ikärajan laskun vaikutuksia ja palvelujärjestelmän kykyä ja resursseja vastata siirtyvien nuorten tarpeisiin tulee hyvinvointialueilla seurata. Tämä asiakasryhmä on joka tapauksessa otettava huomioon, kun palvelujärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausten mukaisesti.

Siirtymäsääntely

Oikeus jälkihuoltoon syntyy lastensuojelulain 75 §:n 1 momentissa hyvinvointialueelle säädetyn järjestämisvelvollisuuden kautta momentissa säädettyjen kriteerien täytyessä. Jälkihuollon järjestämisvelvollisuus päättyy pykälän 3 momentin mukaan viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta. Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaisesti asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Kun jälkihuollosta annetaan myönteinen päätös, hyvinvointialue sitoutuu järjestämään lapselle tai nuorelle tarpeenmukaiset jälkihuollon palvelut. Jälkihuollon palvelut ovat käytännössä lastensuojelun 7 luvussa tarkoitettuja avohuollon tukitoimia. Jälkihuollon tukitoimet rakennetaan aina lapsen tai nuoren yksilöllisen tarpeen mukaan ja suunnitelmallisesti yhteistyössä viranomaisten kanssa. Käytettävissä ovat mitkä tahansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joita järjestetään yksilöllisen jälkihuoltotarpeen perusteella. Jälkihuoltoon oikeutetulle tehtävä asiakassuunnitelma on lain mukaan tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa (76 §:n 1 momentti ja 30 §:n 1 momentti). Edelleen jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet.

Lain voimaantuloon on sisällytetty siirtymäsäännös, jolla voimassa olevan lain nojalla syntyneitä oikeuksia suojattaisiin puolen vuoden ajan. Jälkihuolto-oikeus on luonteeltaan subjektiivinen oi-

keus, jonka tarkempi sisältö määräytyy edellä todetusti yksilöllisen palvelutarpeen mukaan. Jälkihuoltosuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa määräjain, koska palvelutarve saattaa muuttua. Ehdotettu siirtymäsääntely mahdollistaa etenkin niiden jälkihuollon palveluissa paraikaa ja lähellä 23 ja 24 ikävuotta olevien nuorten suunnitelmallisen saattamisen tarpeenmukaisesti muihin palveluihin ja etuuksiin. Osalla saattaa olla jälkihuoltosuunnitelma tarkistettu vastikään. Vaikka lastensuojelun mukainen jälkihuolto päättyy, nuoret eivät kuitenkaan jää ilman palveluita, vaan heille on järjestettävä tarpeenmukaiset palvelut muun palvelujärjestelmän kautta. Sosiaalihuoltolaki velvoittaa niin ikään palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman tekemiseen ja tarkistamiseen tarvittaessa. Lisäksi sosiaalihuoltolaissa on erityisiä säännöksiä erityistä tukea tarvitsevan henkilön osalta. Lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat, jotka tarvitsevat paljon tukea, todennäköisesti täyttävät tämän kriteeristön. Jälkihuollon nuoria on myös neuvottava ja ohjattava sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa. Esityksessä ehdotetaan jälkihuollon ikärajan laskemista kahdella vuodella nykyisestä. THL:stä saatujen arvioiden mukaan jälkihuollon asiakkuudet vähenevät voimakkaasti mitä lähemmäs nykyistä 25 ikävuoden rajaa tullaan. Asiakkuuksien väheneminen voi osaltaan selittyä sillä, että nuorten aikuistessa entistä harvemmalla heistä on yhä jälkihuollon tuen tarvetta. Siirtymäsääntelyn pituus on sopeutettu hallitusohjelman säästötavoitteisiin. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja on kuvattu edellä jaksossa 5.

Yhdenvertaisuus

Lastensuojelun jälkihuolto on olemassa siksi, että lastensuojelun sijoitustaustan omaavilla lapsilla ja nuorilla on arvoitu olevan tarpeita, joita lastensuojelun jälkihuollon palveluilla ja tukitoimilla voidaan täyttää. Ajatuksena on ollut saattaa nämä henkilöt tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan ei lastensuojelun sijoitustaustaa omaavien kanssa.

Lastensuojelun jälkihuollon ikärajan lasku 23 ikävuoteen koskee kaikkia lastensuojelun jälkihuollon piirissä olevia, mutta vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin palveluissa paraikaa ja lähellä 23 ja 24 ikävuotta olevien nuorten asemaan. Siksi esitykseen sisältyy puolen vuoden siirtymäsääntely, jolla nuorten suunnitelmallinen saattaminen tarpeenmukaisesti muihin palveluihin ja etuuksiin pyritään turvaamaan.

Kun jälkihuoltoikärajaa nostettiin 21 ikävuodesta nykyiseen 25 ikävuoteen, uutta ikärajaa ei sovellettu lapsiin ja nuoriin, joiden oikeus jälkihuoltoon oli päätynyt ennen jälkihuollon ikärajan nousun voimaan tuloa 1.1.2020. Subjekttiivinen jälkihuolto-oikeus ei siten palautunut takautuvasti voimaan.

Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyä lausunnossaan (PeVL 16/2019 vp) perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille, että asetettaessa heille velvelli-

suuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luettelo ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Valiokunta totesi mainitussa lausunnossaan, että vaikka perustuslain säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3), asiassa on kyse kuitenkin tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta on erityisesti pitänyt perusoikeusherkkänä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (valiokunnan käytännöstä ikärajojen asettamisessa kokoavasti ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5/I—6/II). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytettävä olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6).

Hallituksen esityksessä (HE 71/2019 vp) sen säätämisyjärjestysperusteluissa oli todettu, että jälkihuollon ulkopuolelle jäävillä on käytettävissään kaikki yleiset kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon, toimeentulon turvaan, asumisen tukeen, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät palvelut ja tukijärjestelmät. Heille on myös täytynyt laatia tarvittaessa jälkihuollon päättyessä lapsen tai nuoren kanssa yhdessä suunnitelma, johon on kuvattu ja koottu jälkihuollon jälkeen lapsen tai nuoren käytettävissä olevat palvelut. Valiokunta päätyi siihen, että voimassa olevan sääntelyn ja ehdotetun sääntelyn kokonaisuus ei sille esitetyt perustelut huomioden muodostu sisällöltään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi vaikkakin totesi, että perustuslain 6 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olisi kuitenkin sääntelyratkaisu, joka ei perustuisi näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikäryhmien poissuljentaan.

Jotta jälkihuollon lasku ei heikennä niitä tavoitteita, joita sillä on ollut saattaa tämä haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan muiden lasten ja nuorten kanssa, julkisella vallalla tulee olla valmius ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tämä liittyy ennen muuta laskun vaikutusten seurantaan ja tämän ryhmän tarpeiden huomioon ottamiseen tulevaisuudessa säädöshankkeissa ja määrärahasidonnaisten palveluiden ohjauksessa ja rahoituksessa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut oikeutta varhaiskasvatukseen nimenomaan lapsen oikeutena ja perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, on siinä olennainen (PeVL 12/2015 vp). Säännöksellä on esitöiden mukaan haluttu korostaa,

että lapsia tulee kohdella paitsi aikuisväestöön nähden tasa-arvoisena, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, myös keskenään yhdenvertaisina (HE 309/1993 vp, s. 45).

Ehdotettu sääntely pyrkii selkeyttämään varhaiskasvatustalvelujen yhdenvertaista saavutettavuutta myös lastensuojelulain mukaisissa sijoitustilanteissa. Siten heidät pyritään saamaan tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan muiden varhaiskasvatukseen oikeutettujen lasten kanssa. Sääntely vahvistaisi lasten yhdenvertaisuutta myös 6 §:n 1—2 momenttien osalta: säännösten mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset tehtävät on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lähtien. Tavallisen lainsäädännön muutosten vuoksi perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisilla sivistyksellisillä oikeuksilla on alettu nähdä merkitystä myös varhaiskasvatuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on arvioitu kuitenkin yhä ensisijaisesti 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna (PeVL 12/2015 vp; PeVL 21/2016 vp; PeVL 17/2018 vp).

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. Varhaiskasvatus toteuttaa etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 41/2021 vp). Sosiaalipalveluna siihen kohdistuu riittävyysvaatimus (HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 11/1995 vp; PeVL 12/2015 vp; PeVL 17/2018 vp). Kun arvioidaan palvelujen riittävyyttä, tulisi palvelujen esitöiden mukaan luoda lähtökohtaisesti jokaiselle ihmiselle mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Ehdotuksella selkeytettäisiin lastensuojelulain mukaisesti sijoitettujen lasten pääsyä varhaiskasvatuksen pariin, joten tältä osin esitys edistäisi näiden lasten oikeutta sosiaaliturvaan sekä lasten sivistyksellisiä oikeuksia.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1—2 momenttien mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:ssä säädetään kunnan hoitavan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät.

Esityksellä ei olisi vaikutusta kuntien itsehallintoon, sillä se ei muuttaisi kuntien varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitteita. Kunnat ovat tosiasiaassa jo nykyisin järjestäneet varhaiskasvatusta lastensuojelulain mukaisesti sijoitetuille lapsille nykyisen varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin nojalla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

(Muutokset merkitty kursivilla):

1

1. Laki lastensuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan...

6 § Lapsi ja nuori

Tässä laissa pidetään lapsena alle 18-vuotiasta ja nuorena 18–22-vuotiasta.

16 § Lastensuojelun järjestämisestä vastuussa oleva hyvinvointialue

Hyvinvointialueet voivat sopia lastensuojelun järjestämisestä toisin kuin tässä pykälässä säädetään, jos se on lapsen edun mukaista.

16 b § Sijoitushyvinvointialueen järjestämisvastuu

Hyvinvointialueen, jossa lapsi tai nuori on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa (sijoitushyvinvointialue), on järjestettävä yhteistyössä 16 §:n 1 momentin tai 17 §:n mukaan vastuussa olevan hyvinvointialueen (sijoittajahyvinvointialue) sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunnan kanssa lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet. Järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoitushyvinvointialue ~~sekä lapsen tai nuoren sijoituspaikan sijaintikunta ja jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren asuinkunta~~ on oikeutettu perimään sijoittajahyvinvointialueelta.

Sijoitushyvinvointialueen velvollisuudesta järjestää 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren tarvitsemat terveydenhuollon palvelut sekä terveydenhuollon palveluista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädetään terveydenhuoltolain (1326/2010) 69 §:ssä. Lapsen ~~tai nuoren~~ sijoituspaikan sijaintikunnan ja jälkihuollossa olevan lapsen ~~tai nuoren~~ asuinkunnan velvollisuudesta järjestää avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen esi- ja perusopetus säädetään perusopetuslaissa ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 38 §:ssä. *Avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018).*

35 § Toimeentulon ja asumisen turvaaminen

Kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen

ja perheen kuntoutumiselle, hyvinvointialueen on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä *yhteistyössä kunnan kanssa* korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

75 § Lapsen ja nuoren oikeus jälkihuoltoon

Hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi on ollut 1 momentissa tarkoitetun kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viimeistään, kun nuori täyttää 23 vuotta.

76 a § Asumisen ja toimeentulon turvaaminen jälkihuollossa

Kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle, hyvinvointialueen on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä *yhteistyössä kunnan kanssa* korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

77 § Itsenäistymisvarat

Hyvinvointialueella on oikeus päättää itsenäistymisvarojen maksamisen ajankohdasta. Lähtökohtaisesti itsenäistymisvarat on annettava lapselle tai itsenäistymässä olevalle nuorelle jälkihuollon päättyessä taikka lapsen tai nuoren itsenäistymisen tukemiseen tai turvaamiseen liittyvästä erityisestä syystä viimeistään hänen täyttäessään 23 vuotta.

81 § Yksityisesti sijoitettujen lasten valvonta

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä sijoituksen jatkumiselle ja 3 momentin mukaisten tukitoimien tarvetta on tarpeen mukaan seurattava. *Hyvinvointialueen on pidettävä rekisteriä sen alueelle yksityisesti sijoitetuista lapsista.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

Nuoren, jonka oikeus 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa ja, joka lain voimaantulua on 23 -vuotias tai vanhempi ennen 1.7.2024, jälkihuolto-oikeus päättyy kuitenkin vasta 30.6.2024.

2

Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 6 §:n 1 momentti ja 61 §, sekä lisätään 60 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

6 §

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. *Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettun avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus on lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalla ja jälkihuollossa olevan lapsen osalta asuinkunnalla.*

60 §

Rahoitus ja avustukset

Lastensuojelulain 16 b §:n 1 momentissa tarkoitettun avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitetun taikka jälkihuollossa olevan lapsen kotikunta on velvollinen maksamaan varhaiskasvatusta järjestävälle lapsen sijoituspaikan sijaintikunnalle ja jälkihuollossa olevan lapsen asuinkunnalle lapsen varhaiskasvatuksesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen, josta on vähennetty perheeltä saatu varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukainen asiakasmaksu.

61 §

Asiakasmaksut

Lasten varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia ~~(1503/2016)~~.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
