

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa (HE 56/2023 vp).

Keskityn lausunnossani arvioimaan ehdotettua lastensuojelulain muutosta, joka koskee jälkihuollon ikärajaa (1. lakiehdotus 75 § 3 mom.). Lastensuojelulaki vahvistaa siinä tarkoitettulle lapselle ja nuorelle subjektiivisen oikeuden jälkihuoltoon (75 § 1 mom.). Jälkihuollolla tarkoitetaan sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen lapselle tai nuorelle tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea, jonka tarkoitus on tukea lapsen kotiutumista sijaishuollosta tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle (perustelut s. 5, 28, 33). Jälkihuoltona järjestetään lastensuojelulakiin perustuvia avohuollon tukitoimia, kuten taloudellista tukea lapsen tai nuoren koulunkäyntiin ja ammatin ja asunnon hankintaan sekä erilaisia kuntouttavia hoito- ja terapiapalveluja (75 § 1 mom.).

Nykyisen lastensuojelulain 75 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi on ollut kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana, ja viimeistään nuoren täyttäessä 25 vuotta. Ikäraja oli aikaisemmin 21 vuotta, mutta se nostettiin 25 vuoteen 1.1.2020 voimaan tulleella lainmuutoksella (542/2019) (perustelut s. 5). Nyt hallitus ehdottaa ikärajan laskemista 23 vuoteen (75 § 3 mom.). Muutos tulisi voimaan 1.1.2024 (s. 1). Siihen liittyisi puolen vuoden siirtymäaika niin, että oikeus jälkihuoltoon päättyisi kaikilta 23 vuotta täyttäneiltä 1.7.2024 (siirtymäsäännös; perustelut s. 14, 18).

Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata ”lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan säännöksen perustelujen mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp s. 71/II). Koska juuri edellytysten luominen yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimimiselle on jälkihuollon keskeinen tarkoitus ja sisältö, ehdotettua heikennystä – joka tapahtuisi tuen saantiehtoja tiukentamalla – voidaan arvioida perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen kohdistuvana rajoituksena. Heikennystä kompensoivia toimenpiteitä ei ehdoteta. Merkitystä tässä suhteessa on myös *perustuslain 22 §:llä*, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (*TSS-sopimus*) 2 artiklalla ja sen sisältämällä niin sanotulla maksimaalisuuslausekkeella. Myös *perustuslain 6 §* (yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto) ja YK:n *lapsen oikeuksien yleissopimus* sisältävät merkityksellisiä säännöksiä ja määräyksiä lakiehdotuksen kannalta (ks. myös säätämisyjärjestysperustelut s. 28 ss.).

Jälkihuollon ikärajan laskua perustellaan esityksessä hallitusohjelmalla ja valtiontalouden säästöohjelmalla (s. 12). Toimenpiteelle on kohdennettu hallitusohjelmassa 12 miljoonan euron valtiontaloudellinen säästö vuodelle 2024 ja 24 miljoonan euron säästö vuodesta 2025 lukien, ilmeisesti vuosittain (s. 4, 14, 28).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamien etuuksien tasoa mitoitettaessa on mahdollista ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (esim. *PeVL 12/2015 vp s. 3*). Valtiontalouden säästöavoite taloudellisen laskusuhdanteen aikana oli hyväksyttävä peruste puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaarantanut perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (*PeVL 32/2014 vp s. 2* ja siinä viitattu lausunto). Perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsevät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisijärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi ongelmallista perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Valiokunta korosti samassa yhteydessä niin sanottujen perustuslaillisten toimeksiantojen merkitystä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja niiden huomioon ottamista myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (*PeVL 32/2014 vp s. 2* ja siinä viitattu lausunto ja mietintö).

Ehdotuksella tavoiteltu säästö on melko vaatimaton, minkä lisäksi siihen liittyy perustelujen mukaan huomattavaa epävarmuutta. Osa lastensuojelusta säästyvistä kustannuksista siirtyisi uudistuksen seurauksena muiden sosiaalipalvelujen, esimerkiksi aikuissosiaalityön, kustannuksiksi (s. 14–15, 21, 22). Epäselväksi jää siten se, missä määrin ehdotettu sääntely edistäisi sille asetettua tavoitetta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) arvioi 23- ja 24-vuotiaita jälkihuollon asiakkaita olevan vuoden 2024 alussa noin 3000. Arvioon on perustelujen mukaan syytä suhtautua suurin varauksin aineiston rajallisuuden vuoksi (s. 9). Jälkihuollon asiakasmäärän THL arvioi painottuvan 20–21-vuotiaisiin asiakkaisiin ja jälkihuollon tarpeen laskevan iän myötä (s. 14, 31). Olennainen oikeasuhtaisuusarvioinnin samoin kuin yhdenvertaisuuden kannalta on nähdäkseni kuitenkin se perusteluissa esitetty arvio, jonka mukaan ikärajan lasku heikentäisi todennäköisesti eniten kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ja paljon erilaista tukea tarvitsevien yli 23-vuotiaiden nuorten tilannetta, ellei muu palvelujärjestelmä kykenisi tehostamaan toimintaansa ja vahvistamaan poikkihallinnollista yhteistyötä (s. 17, 18, myös s. 21, 31). Riskinä on erityisesti vahvaa ja/tai paljon tukea tarvitsevien nuorten eriarvoisuuden lisääntyminen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen heikentyminen (s. 33).

Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan uutta vammaispalvelulakia koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon *PeVL 79/2022 vp* (s. 31). Kun kysymys oli erityisen haavoittuvassa asemassa olevista vammaisista henkilöistä (hengityslaitetta käyttävät), ehdotus heidän erityisasemansa lakkauttamisesta olisi lausunnon mukaan merkinnyt puuttumista perustuslain 19 §:n 3 momentissa näille henkilöille turvattuihin oikeuksiin oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisella tavalla. Edes lakiin ehdotetut verrattain pitkät siirtymäajat ja mahdollisuus muihin tukimuotoihin eivät muuttaneet tätä arviota. Jotta laki voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärestyksessä, kyseisten henkilöiden asema tukijärjestelmän muutoksissa oli turvattava hallituksen ehdottamaa paremmin (*PeVL 79/2022 vp*, kappaleet 19–24).

Kynnys erityisen haavoittuvassa asemassa olevien perusoikeuksiin kajoamiseen on siten korkea. Jotta puuttuminen olisi oikeasuhtaista, tavoitteen tulee olla hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kannalta ja valitun keinon painavan yhteiskunnallisen intressin vaatima sekä välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikka kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia ja nuoria ei voida asemansa puolesta rinnastaa hengityslaitetta käyttäviin henkilöihin, kyse on nytkin vaikeassa asemassa olevista ja/tai erityistä tukea tarvitsevista henkilöistä. Siihen nähden ehdotus täyttää arvioni mukaan vain vaikein, jos lainkaan, oikeasuhtaisuusvaatimuksen, kun otetaan huomioon myös sille asetettu varsin maltillinen valtiontalouden säästötavoite, jonka toteutumiseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Päätelmää tukee se, ettei muita vaihtoehtoja säästötavoitteen saavuttamiseksi ole ehditty aikataulun kiireellisyyden vuoksi arvioida (s. 4–5, 19), samoin kuin se, että ikärajan muutos on tarkoitettu pysyväksi (s. 31). Lisäksi vireillä olevat muutokset toimeentulotuesta annettuun lakiin ja yleisestä asumistuesta annettuun lakiin saattavat perustelujen mukaan heikentää toteutuessaan jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten toimeentuloa (s. 19). Lisäperusteluna on mahdollista viitata Lapsen oikeuksien komitean Suomelle esittämiin suosituksiin tarjota perheestään erillään eläville lapsille sijaishuollon jälkeisiä ”yksilöllisiä jatkopolkuja”, joiden tarkoitus on tarjota lapsille ”sosiaalista, koulutuksellista ja muuta asianmukaista tukea, jotta he sopeutuisivat onnistuneesti uudelleen perheeseen ja yhteiskuntaan”¹.

¹ Lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista, kohta 27. alakohta f. Hyväksytty komitean istunnossa 8.–26.5.2023. Epävirallii-

Toisen suuntaisena näkökohtana perusteluissa tuodaan esiin yhdessä nuoren kanssa tarvittaessa laadittava jälkihuollon suunnitelma (lastensuojelulaki 76 § 2 mom.), jolla on mahdollista varmistaa, ettei itsenäistyvä nuori jää ilman tukea jälkihuollon päättyessä (s. 6). Sosiaalihuoltolain 8 §:ssä säädetään puolestaan erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamisesta ja edistämisestä (perustelut s. 18, 31). Siirtyminen lyhyessä ajassa jälkihuollosta yleisten sosiaalipalvelujen piiriin tarkoittaisi toisaalta siirtymistä subjektiivisena oikeutena vahvisteluista palveluista määrärahasidonnaisten palvelujen piiriin, mikä merkitsisi heikennystä tai ainakin epävarmuutta palvelujen saamisessa (s. 21, 31). Lausuntopalautteen perusteella kaikki hyvinvointialueet eivät pysty tällä hetkellä tarjoamaan nuorille yhtä vahvaa tukea sosiaalihuoltolain tarkoittamassa aikuissosiaalityössä kuin lastensuojelulain mukaisessa jälkihuollossa (s. 32).

Siirtymäsäännökset

Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan oikeus jälkihuoltoon päättyisi kuitenkin vasta 30.6.2024 eli puoli vuotta myöhemmin silloin, kun nuoren oikeus jälkihuoltoon on alkanut ennen lain voimaan tuloa ja – jos ymmärrän ehdotuksen oikein – nuori on muutoksen voimaan tullessa 23- tai 24-vuotias. Erikseen säädettäisiin tilanteesta, jossa hyvinvointialue on ennen muutoksen voimaan tuloa antanut nuorelle päätöksen jälkihuoltona tarjottavasta tukitoimesta. Tukitoimi olisi tällöin järjestettävä päätöksen mukaisesti siinäkin tapauksessa, että järjestämisvelvollisuus jatkuisi vielä 30.6.2024 jälkeen. Lastensuojelulain 77 §:ssä tarkoitetut itsenäistymisvarat olisi maksettava nuorelle viimeistään 30.6.2024 tai kun päätöksen mukainen tukitoimi päättyy (1. lakiehdotus siirtymäsäännös).

Perustelujen mukaan puolen vuoden siirtymäaika mahdollistaisi nuorten suunnitelmallisen siirtymisen muihin palveluihin ja etuuksiin. Sääntely ottaisi huomioon jo annetut hallintopäätökset niin, että hyvinvointialue olisi velvollinen edelleen järjestämään ne yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin perustuvat jälkihuollon tukitoimet, joista päätös on annettu ennen lain voimaantuloa, vaikka päätös ulottuisi siirtymäaikaa pidemmälle. Perusteluissa arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja siirtymäjärjestelyiksi ja todetaan esitetyn vaihtoehdon suojaavan jo syntyneitä oikeuksia ja toteuttavan hallitusohjelman mukaisen säästötavoitteen parhaiten esillä olleista vaihtoehdoista (s. 20, 23). Hyvinvointialueet ovat toisaalta pitäneet esitettyä siirtymäaikaa lyhyenä ja ehdottaneet esimerkiksi vuoden siirtymäaikaa, jotta ne ehtivät siirtää useiden satojen nuorten asiakkuudet työikäisten palveluihin ja kehittää muita sosiaalihuollon palveluja nuorten tarpeiden mukaisesti (s. 23).

On huomattava, että velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen 23 vuotta täyttäneelle nuorelle päättyisi viimeistään 30.6.2024 silloinkin, kun nuori on saanut päätöksen oikeudestaan pidemmälle ulottuvaan jälkihuoltoon, jos päätös ei yksilöi jälkihuoltoon

nen suomennos. Ulkoministeriö. https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189. Ks. myös hallituksen esityksen perustelut s. 8.

kuuluvia tukitoimia. Tällaiset päätökset siis mitätöityisivät siirtymäajan päättyessä. Ehdotusta perustellaan sillä, ettei hyvinvointialueilla ole yhdenmukaista käytäntöä päätösten antamisesta, joten on vaikea säätää nuoria yhdenvertaisesti kohtelevaa siirtymäsäännöstä (s. 20). Päätöksiä ”pelkästä” jälkihuolto-oikeudesta on voitu antaa 18 vuotta täyttäneelle nuorelle voimassa olevan säännöksen mukaiseen 25 vuoden ikään saakka (s. 23, 32).

Perustuslakivaliokunta totesi tuoreessa, vammaispalvelulain voimaantuloon siirtämistä koskevassa lausunnossa, että eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu toimivalta arvioida lainsäädännön sisältöä ja muuttaa lakia ennen sen voimaantuloakin perustuslain mukaisessa lainsäätämismenettelyssä. Tällaisessa tilanteessa kyse ei ollut valiokunnan mielestä sellaisista lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista, joita pitäisi ehdottomasti suojata. Valiokunta korosti kuitenkin samalla sitä, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen, ja kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota hyvään lainsäädäntötapaan (*PeVL 1/2023 vp* kappalet 10 ja 12 sekä niissä mainittu *PeVL 1/2017 vp*).

Arvioitava ehdotus poikkeaa perustuslakivaliokunnan mainituissa lausunnoissa esillä olleista tilanteista. Muutettavaksi ehdotettu säännös jälkihuollon 25 vuoden ikäraja on ollut voimassa vuoden 2020 alusta lähtien eli lähes neljä vuotta. Sen laskeminen 23 ikävuoteen 1.1.2024 alkaen koskisi erityisesti niitä 23- ja 24-vuotiaita nuoria, joille voimassa oleva laki perustaa oikeuden jälkihuoltoon mutta jotka muutoksen johdosta menettäisivät tämän oikeuden. Heidän asemaansa turvaisi jossain määrin ehdotettu siirtymäjärjestely. Vain puolen pituisena se mahdollistaisi kuitenkin sen, että oikeus jälkihuoltoon lakkaisi aikaisemmin kuin se lakkaisi voimassa olevan lain mukaan. Vähäisemmässä määrin muutos koskisi sellaisia 23 vuotta nuorempia henkilöitä, joiden oikeus jälkihuoltoon päättyisi muutoksen johdosta heidän täyttäessään 23 vuotta, kun se nykyisten säännösten mukaan jatkuisi 25 ikävuoteen saakka. Heitä siirtymäsäännös ei koskisi.

Pulmallisimpana pidän ehdotusta jättää suojaamatta niiden nuorten oikeuksia, jotka ovat saaneet viranomaisen päätöksen oikeudestaan jälkihuoltoon. Riippumatta siitä, mille ajanjaksolle päätös on annettu, oikeus jälkihuoltoon päättyisi heidän kohdallaan viimeistään 30.6.2024. Kysymys on nähdäkseni taannehtivasta puuttumisesta lainvoimaisella hallintopäätöksellä yksityiselle vahvistettuihin oikeuksiin ja samalla *perustuslain 15 §:n* mukaista suojaa nauttiviin, lainsäädäntöön perustuviin perusteluihin odotuksiin.

Ehdotettua siirtymäjärjestelyä perustellaan hyvinvointialueiden erilaisilla käytännöillä jälkihuolto-oikeutta koskevien päätösten antamisessa, minkä vuoksi näiden päätösten huomioon ottaminen siirtymäsääntelyssä yhdenvertaisella tavalla olisi ollut vaikeaa (s. 32). Ehdotettua paremmin lainsäädäntöön perustuvia perusteltuja odotuksia turvaisi mielestäni kuitenkin vaihtoehto, jonka mukaan uutta ikärajaa ei sovellettaisi nuoriin, joille oikeus jälkihuoltoon on ehtinyt syntyä voimassa olevan sääntelyn nojalla (s. 19). Jos ymmärrän oikein, kyse olisi nuorista, jotka ehtivät täyttää 23 (tai 24) vuotta ennen lain voimaan tuloa. Sille seikalle, ettei tämä vaihtoehto toisi säästöjä moneen

vuoteen eikä siksi toteuttaisi hallitusohjelman mukaisia säästötavoitteita (s. 19), ei voida antaa mielestäni ratkaisevaa merkitystä tässä yhteydessä.

Tampereella 26. lokakuuta 2023

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)