# Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 56/2023 vp eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta

## Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 56/2023 vp eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa, että:

1) lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa laskettaisiin kahdella vuodella 25 vuodesta 23 vuoteen
2) muutettaisiin lastensuojelulain nuoren määritelmää
3) muutettaisiin itsenäistymisvarojen viimeistä maksupäivää
4) täsmennettäisiin lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta, kun lapsen varhaiskasvatus järjestetään muualla kuin lapsen kotikunnassa
5) säädettäisiin kuntien välisestä kustannustenjaosta edellisessä kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan ensimmäisessä kohdassa mainittua muutosehdotusta, sillä toisen ja kolmannen kohdan mukaiset muutosehdotukset ovat sen johdannaisia. Sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta ja kuntien välistä kustannusjakoa koskevat ehdotukset eivät puolestaan vaikuta olevan valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja.

## Sosiaalietuuksien heikentäminen ja PL 19 §

### *Jälkihuollon palvelut ja etuudet kiinnittyvät myös perustuslain 19.1 §:ssä turvattuun oikeuteen*

Hallituksen esityksessä lastensuojelun jälkihuoltoon oikeutettujen nuoren henkilöllisen soveltamisalan rajaamista on tarkasteltu perustuslain 19.3 §:n mukaisen perusoikeuden – riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut – rajoittamisena. Tarkastelun lähtökohta on oikea, mutta se jää vajaaksi. Osa jälkihuoltona annettavista etuuksista ja palveluista turvaa nimittäin *myös* perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tällaisia etuuksia ja palveluita ovat lastensuojelulain 35 §:n mukaiset, subjektiivisiksi oikeuksiksi säädetyt toimeentulon ja asumisen turvaaminen.[1] Jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten henkilöllisen soveltamisalan rajaamista on siten tarkasteltava myös (mahdollisena) heikennyksenä perustuslain 19.1 §:n mukaiseen oikeuteen.

Pelkkä jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten ikärajan laskeminen kahdella vuodella ei vielä *itsessään* välttämättä merkitse perusoikeuden rajoittamista. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tai perustuslaista ei ole johdettavissa mitään täsmällistä ikärajaa sille, minkä ikäisten nuorten tulisi kuulua jälkihuollon piiriin. Huomionarvoista on myös se, että jälkihuoltoon oikeutettujen nuorten ikärajaa on vasta

[1] Ks. HE 309/1993 vp, s. 69, jolla todetaan, että ”[n]ykyisistä tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät *lasten*, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. [kurs. T.K.]” Ks. myös HE 252/2006 vp, s. 88, jolla todetaan, että ”[lastensuojelul]akiin ehdotetaan edelleen otettavaksi toimeentulon ja asumisen turvaamista koskeva säännös, jossa mainitut oikeudet olisivat luonteeltaan subjektiivisia oikeuksia. Lapsen ja perheen riittämättömään toimeentuloon tai puutteelliseen asumiseen liittyvät seikat tulisi siten korjata ensisijaisesti ennen muihin lastensuojelutoimenpiteisiin ryhtymistä. Lisäksi riittävä taloudellinen tuki ja asuminen olisi järjestettävä jälkihuoltoon oikeutetulle lapselle tai nuorelle, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää.”

hiljattain nostettu 21 vuodesta 25 vuoteen.[2] Se, milloin nuorten tulisi siirtyä nuorille tarkoitetuista palveluista yleisten, aikuisille tarkoitettujen palvelujen piiriin, ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Keskeistä hallituksen esityksessä ehdotetun rajauksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa sen sijaan on, heikentääkö lainmuutosehdotus – ja missä määrin – lastensuojelun asiakkaina ja sijoitettuina olleiden 23–24-vuotiaiden oikeutta *välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon* (PL 19.1 §) tai *riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin* (PL 19.3 §).

***Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyys***

Perusoikeusrajoituksille tulee olla *hyväksyttävä syy*. Hallituksen esityksessä (s. 14–15 ja 31) perusteeksi jälkihuolto-oikeuden henkilöllisen soveltamisalan kaventamiselle on mainittu julkisen talouden heikko tila. Ikärajan laskulla tavoitellaan 12 M€:n säästöä vuonna 2024 ja 24 M€:n vuosittaista säästöä vuodesta 2025 alkaen. Näiden säästötavoitteiden saavuttamiseen sisältyy kuitenkin suurta epävarmuutta, kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 14). Epävarmuus johtuu ennen kaikkea siitä, että jälkihuollon tarpeessa olevat 23–24-vuotiaat nuoret siirtyisivät vastaavien, yleisinä palveluina järjestettävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toimeentuloetuuksien – toimeentulotuki, asumistuki, jne. – käyttäjiksi. Näistä yleisistä palveluista aiheutuvat kustannukset eivät luultavasti olisi merkittävästi alempia kuin jälkihuollon palveluiden ja etuuksien kustannukset. Tämän vuoksi on erittäin epätodennäköistä, että tavoiteltuja kustannussäästöjä saavutetaan. On todennäköistä, ettei säästöjä syntyisi laisinkaan, vaan sen sijaan kustannukset ainoastaan siirtyisivät toisaalle.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi perustoimeentuloturvaetuuksien nuoriin kohdistettujen saamisehtojen tiukennusten osalta katsonut, että tiukennuksilla tulee olla selkeä yhteys niille asetettuihin tavoitteisiin ja että ”pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen ei muodosta tällaista hyväksyttävää perustetta” tiukennuksille.[3] Nyt tarkasteltavana oleva ikään perustuva jälkihuollon henkilöllisen soveltamisalan rajoittaminen ei ole suoraan rinnastettavissa perustoimeentuloturvaetuuksien saamisedellytyksiin tehtyihin tiukennuksiin, mutta silti tietynlaista analogiaa voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä hakea. Pelkästään säästötarkoituksessa tehty muutos, jonka tavoitteiden toteutuminen on epävarmaa ja joka käytännössä heikentää tietyn ikäisten nuorten asemaa, ei nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä peruste perusoikeusrajoitukselle.

***Heikennyksen luonne ja kumulatiivinen vaikutus***

Kuten hallituksen esityksessä (s. 30) tuodaan esille, sosiaaliturvaa koskevaan perusoikeuteen kiinnittyviin sosiaalietuuksiin tehtävät heikennykset eivät perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella saa merkitä *olennaista heikennystä* turvan tasoon. Tämän näkökohdan arvioiminen on vaikeaa nyt tarkasteltavan lainmuutosehdotuksen osalta. Se, merkitseekö jälkihuolto-oikeutta koskevan ikärajan laskeminen kahdella olennaista heikennystä 23–24-vuotiaiden sijoitettuna olleiden nuorten oikeuksiin, riippuu ennen kaikkea siitä, miten heidän toimeentulonsa ja huolenpitonsa tulisivat turvatuiksi yleisen palvelujärjestelmän kautta. *Yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuuden periaate* voisi sinänsä puoltaa 23–24-nuorten siirtämistä yleisten palveluiden piiriin, mutta tämä vaatisi tuekseen vahvaa näyttöä siitä, että kyseisen ikäryhmän nuorten sijaishuollon jälkeinen avun- ja palvelutarve olisi selkeästi vähäisempää kuin 18–22-vuotiaiden nuorten. Kuten hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, ”tietoa

[2] Lakimuutos 12.4.2019/542, joka tuli voimaan 1.1.2020.
[3] PeVL 35/2012 vp, s. 3.

23–24-vuotiaiden lastensuojelun jälkihuollossa olevien nuorten saamasta toimeentulotuesta tai asumistuesta ei ole saatavilla.”

Hallituksen esityksessä lausutun valossa ikärajan alentaminen näyttäisi merkitsevän 23–24-vuotiaiden sijoitettuna olleiden nuorten osalta heikennystä. Hallituksen esityksessä (s. 18) nimittäin todetaan, että ”[o]n mahdollista, ettei työikäisten palveluissa kyetä heti tarjoamaan yhtä vahvaa tukea esimerkiksi jälkihuollon asumispalveluja käyttäville nuorille aikuisille.” Hallituksen esityksessä (s. 31) todetaan lisäksi, että ”[o]sa jälkihuoltonuorista kuitenkin tarvitsee paljon tukea monimuotoisten ongelmiensa vuoksi. Tämän ryhmän eriarvoistuminen saattaa lisääntyä ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus jäädä toteutumatta, mikäli muu palvelujärjestelmä ei kykene heitä riittävän vahvasti tukemaan.” Hallituksen esityksessä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että ikärajan alentamisella todennäköisesti heikennetäisiin monien varsin haavoittuvassa asemassa olevien nuorten asemaa.

Lisäksi huomiota tulee kiinnittää ikärajan laskun ja suunnitteilla olevien muiden heikennysten *kumulatiiviseen vaikutukseen*. Hallituksen esityksessä (s. 33) todetaan, että ”[j]älkihuollosta siirtyvien nuorten asemaan saattaa vaikuttaa myös hallitusohjelman mukaiset, sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelussa olevat muutokset sosiaaliturvaan, ennen muuta toimeentuloturvaan liittyen. Esitykset näiltä osin ovat kuitenkin vielä valmistelussa eikä niiden vaikutuksia ole tässä yhteydessä mahdollista tehdä. Perustuslakivaliokunta on perusoikeuksien tasoon liittyen katsonut, että ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2).” Sosiaali- ja terveysministeriön sittemmin tuottaman vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin mukaan ”[i]käryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat vaikutukset kohdistuvat 18–24-vuotiaisiin.”[4] Jälkihuolto-oikeuden ikärajan lasku yhdistettynä opintotuen ja asumistuen leikkauksiin voi muodostua sijoitettuina olleiden ja korostetun avun sekä palveluiden tarpeessa olevien nuorten kannalta kohtuuttomaksi.

## Yhdenvertaisuus

Kun sosiaalietuuksien saamisedellytykseksi ehdotetaan tiettyä ikärajaa tai kyseistä ikärajaa ehdotetaan muutettavaksi, tulee ehdotusta pohtia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen valossa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain ”[y]hdenvertaisuussäännös 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 velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. […] Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.”[5]

Nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen perusteella lastensuojelussa sijoitettuina olleet nuoret ovat jaettavissa kolmeen eri ikäryhmään: 18–22-vuotiaat, 23–24-vuotiaat ja 25 vuotta täyttäneet. Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltuna kyse on siitä, kumpaan ryhmään 23–24-vuotiaat nuoret rinnastuvat – 18–22-vuotiaisiin vai 25 vuotta täyttäneisiin. Jos jälkihuollon *tosiasiallisen tarpeen* heikkeneminen asettuu 25 ikävuoteen, 23–24-vuotiaat rinnastuvat nuorempiin. Jos 23–24-vuotiaiden jälkihuollon tarve on puolestaan selkeästi vähäisempää kuin nuoremmilla, he rinnastuvat vanhempiin ikäryhmiin ja näin heidän palvelutarpeisiinsa olisi mahdollista vastata yleisillä (aikuisten) palveluilla ja

[4] Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.
[5] PeVL 16/2019 vp, s. 9–10.

etuuksilla. Kuten olen edellä jo todennut, hallituksen esitys ei tarjoa eväitä arvioida sitä, poikkeavatko 23–24-vuotiaat sijoitettuina olleet nuoret jälkihuollon palvelutarpeen osalta nuoremmista ikäryhmistä. Tämän vuoksi on mahdotonta ottaa kantaa ehdotetun sääntelyn syrjivyyteen. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että hallituksen esityksessä *ei ole esitetty näyttöä* siitä, että 23–24-vuotiaiden jälkihuollon tarve olisi selkeästi vähäisempää kuin heitä nuoremmilla. Tämä puoltaisi ikärajan pitämistä ennallaan.

## Valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate

Tarkastelen lopuksi omana kysymyksenään lainmuutosehdotukseen sisältyvää siirtymäsäännöstä. Jälkihuolto-oikeuden ikärajan laskemisen vaikutuksia pehmennettäisiin säätämällä kuuden kuukauden siirtymäajasta. Siirtymäsäännöksen mukaan 23 vuotta täyttäneen nuoren, jonka oikeus lastensuojelulain 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon olisi alkanut ennen ehdotetun lainmuutoksen voimaantuloa, jälkihuolto-oikeus päättyisi vasta 30 päivänä kesäkuuta 2024 eli puoli vuotta lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Tämä antaisi aikaa muun muassa asiakassuunnitelmien muuttamiseen. Ehdotuksen voidaan tältä osin katsoa olevan yleisemmän valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukainen.[6]

Lisäksi jos 23–34-vuotias nuori olisi jo ennen lainmuutoksen voimaantuloa saanut päätöksen jälkihuollon palvelusta tai tukitoimesta, se järjestettäisiin päätöksen mukaisesti. Tämä olisi puolestaan yleisen hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukaista.

## Johtopäätökset

Lastensuojelun jälkihuolto-oikeuden ikärajan laskemiseen kahdella vuodella liittyy paljon epävarmuutta: **1)** tavoiteltujen säästöjen saavuttaminen on varsin epätodennäköistä, **2)** 23–24-vuotiaiden asema todennäköisesti heikkenisi, sillä he siirtyisivät yleisten palveluiden piiriin, **3)** ikärajan laskemisen sekä opintotuen ja asumistuen leikkausten kumulatiiviset vaikutukset kohdistuisivat raskaimmin 23–24-vuotiaisiin, eikä **4)** hallituksen esityksessä ole esitetty näyttöä siitä, että sijoitettuina olleiden 23–24-vuotiaiden nuorten jälkihuollon tarve olisi vähäisempi kuin vastaavassa asemassa olevien 18–22-vuotiaiden.

Hallituksen esityksessä ehdotettu lainmuutos on siten useasta syystä perustuslain 19.1, 19.3 ja 6 §:n näkökulmasta erittäin ongelmallinen. Lainmuutosta, joka heikentää haavoittuvassa asemassa olevan väestöryhmän oikeutta palveluihin ja jolla ei todennäköisesti saavuteta sille asetettuja tavoitteita, ei tulisi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Valmisteluun liittyvien huomattavien epävarmuuksien vuoksi lainmuutosehdotus tulisi vähintäänkin palauttaa uuteen valmisteluun.

Oñatissa 25.10.2023



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori

[6] Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, s. 2.