**Hallituksen esitys HE 56/2023 vp eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta (HE 56/2023 vp).

Arvioitavana olevan esityksen keskeisenä sisältönä on lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskeminen kahdella vuodella 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Samalla muutettaisiin lakiin sisältyvää nuoren määritelmää ja itsenäistymisvarojen viimeistä maksupäivää. Varhaiskasvatuslakia täsmennettäisiin lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden osalta tilanteessa, jossa lapsen varhaiskasvatus järjestetään muualla kuin lapsen kotikunnassa. Varhaiskasvatuslaissa säädettäisiin kuntien välisestä kustannustenjaosta tällaisessa tilanteessa ja lastensuojelulakia täsmennettäisiin vastaavasti. Lastensuojelulakiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia muutoksia, joilla korjattaisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen voimaantulon myötä lastensuojelulakiin jääneet virheet. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Keskityn lausunnossani arvioimaan lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskemista.

*Jälkihuollon sisältö*

Lastensuojelulain (417/2007, LSL) 75.1 §:n mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä lapselle tai nuorelle sijaishuollon päätymisen jälkeen jälkihuolto. Lisäksi jälkihuolto on järjestettävä avohuollon tukitoimena tapahtuneen sijoituksen päättymisen jälkeen, jos sijoitus on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään puoli vuotta ja kohdistunut lapseen yksin. Näissä tilanteissa lapsella tai nuorella on subjektiivinen oikeus jälkihuoltoon. Hyvinvointialue voi harkintansa mukaan järjestää jälkihuoltoa myös muille lastensuojelun asiakkaana olleille nuorille.

LSL:n 30.5 §:n mukaan jälkihuollossa olevalle lapselle tehdään jälkihuollon toteuttamisesta asiakassuunnitelma. Suunnitelma ei sido hyvinvointialuetta eikä perusta yksilölle oikeuksia, vaan jälkihuollon toteuttamista ja siihen kuuluvia palveluja tai tukitoimia koskevat hallintopäätökset tehdään erikseen. Jälkihuoltona kyseeseen voivat tulla mitkä tahansa lapsen tai nuoren jälkihuoltotarpeeseen vastaavat sosiaali- tai terveydenhuollon palvelut. Jos olennaisena esteenä jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle on toimeentulon riittämättömyys, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen, on hyvinvointialueen järjestettävä hänelle viivytyksettä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto (LSL 76 a §). On huomattava, että LSL:n 76 a §:ssä tarkoitettua taloudellista tukea ei oteta toimeentulotukilain 11 §:n mukaan huomioon tulona toimeentulotukea myönnettäessä, eli se ei vähennä toimeentulotuen määrää.

Hyvinvointialueen velvollisuus lastensuojelun jälkihuollon järjestämiseen päättyy viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta (LSL 75.3 §). Jälkihuollon ikärajaa korotettiin 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen kansanedustajan lakialoitteeseen (LA 86/2018 vp) sisältyneen asiaa koskeneen lakiehdotuksen perusteella, kun eduskunta hyväksyi lastensuojelulain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 237/2018 vp). Muutos tuli voimaan 1.1.2020. Nyt ikärajaa ehdotetaan siis laskettavan 23 ikävuoteen.

Jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet (LSL 76.2 §). Jälkihuollon päättymisen jälkeen henkilön tarvitsemat palvelut järjestetään osana hyvinvointialueen yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Näihin palveluihin ei pääsääntöisesti synny subjektiivista oikeutta. Jos henkilöllä on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja esimerkiksi psyykkisen sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai usean yhtäaikaisen tuen tarpeen vuoksi, pidetään häntä erityistä tukea tarvitsevana henkilönä (sosiaalihuoltolaki 3 §, SHL), mistä seuraa esimerkiksi se, että henkilön omatyöntekijällä on velvollisuus tavata häntä riittävän usein henkilökohtaisesti (SHL 42 §). Tällöinkään henkilölle ei kuitenkaan synny subjektiivista oikeutta palveluihin. Yleisten palvelujen asiakkaana olevan henkilön asema eroaa näin ollen merkittävästi jälkihuollon asiakkaan asemasta.

*Jälkihuolto osana riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja*

Lastensuojelun jälkihuolto kuuluu perustuslain (PL) 19.3 §:n kattamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lainkohdan mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää oikeuksien aineellista turvaamista (HE 309/1993 vp) ja siihen liittyy vaatimus, että oikeuksien tasoa ei lähtökohtaisesti heikennetä. Lastensuojelun jälkihuollolla toteutetaan osaltaan näitä perustuslaillisia toimeksiantoja.

PL 19.3 §:n riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan palvelujen saatavuuden. Säännös ei määrittele palvelujen järjestämistapaa eikä sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä olemassa olevaan lainsäädäntöön (ks. HE 309/ 1993 vp, s. 71/I-II, ks. myös esim. PeVL 11/1995 vp, PeVL 20/2004 vp, PeVL 25/2012 vp, PeVL 32/2014 vp, PeVL 17/2021 vp, kappale 70, PeVL 26/2017 vp, s. 32, PeVL 79/2023 vp, kappale 22). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sekä oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana perustuslain esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä, että PL 19 §:n 3 momentin alaan kuuluvia tukimuotoja suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp). PL 19.3 § on kirjoitettu julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden muotoon. Tämänkaltaisten toimintavelvoitteiden kohdalla olennaista on arvioida, onko julkinen valta tehnyt tarpeeksi oikeuden turvaamiseksi ja käänteisesti, onko oikeuden suojan tasoa sallittua heikentää.

PL 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös perustaa subjektiivisen oikeuden siinä tarkoitettuun tukeen. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla.

Säännöksen perustelujen mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Vaikka oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu subjektiivisena oikeutena perustuslain tasolla, edellyttää sen toteuttaminen alemman asteista lainsäädäntöä. Oikeutta toteutetaan esimerkiksi LSL:n 76 a §:n säännöksellä, jossa velvoitetaan hyvinvointialue järjestämään viipymättä riittävä taloudellinen tuki ja korjaamaan asumisoloihin liittyvät puutteet, jos riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle.

Jälkihuolto kiinnittyy myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, erityisesti YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus), joka sisältää määräyksiä oikeudesta sosiaali- ja terveyspalveluihin ja toimeentulon turvaan. TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Toteuttamisvelvoitteen kääntöpuolena on heikennyskielto. TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n TSS-komitea on listannut kriteerejä, joiden nojalla sopimusvaltioiden taloudellisten syiden vuoksi tekemiä heikennyksiä oikeuksien suojan tasoon tulee arvioida. Huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa valtion yleinen kehitystaso ja valtion taloudellinen tilanne kokonaisuutena arvioiden, heikennyksen vakavuus ja se, onko pohdittu vaihtoehtoisia säästötoimia.[1] Komitea on vielä täsmentänyt heikennyskiellon kriteerejä koskien oikeutta sosiaaliturvaan[2] ja oikeutta terveyteen[3] ja muun muassa korostanut, että sopimusvaltion on suojeltava haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä myös vaikeina aikoina, kuten taantuman aikana.

Heikennyskiellosta siis seuraa, että perusoikeuksien heikentäminen on sallittua vain rajoitetusti ja hyväksyttävin perustein. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut heikennyskiellon ulottuvuutta ja vaikutuksia lähinnä PL 19.2 §:n ja vain harvemmin PL 19.3 §:n yhteydessä. Lainsäätäjän toimivaltaa heikentää sosiaalisten perusoikeuksien suojaa on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Perusoikeuteen voidaan yleensä säätää tavallisella lailla rajoituksia myös silloin, kun mahdollisuudesta ei ole erikseen säädetty perusoikeussäännöksessä. Rajoituksista tulee säätää lailla ja niiden tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä eivätkä rajoitukset saa ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Rajoitusperusteiden on oltava hyväksyttäviä ja rajoitusten on noudatettava suhteellisuusperiaatetta siten, että niiden on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja lisäksi on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. (PeVM 25/1994 vp, s. 5.) Lainsäädännölliset muutokset eivät saa merkitä olennaista puuttumista perusoikeussäännöksellä suojattuun etuuspiiriin (HE 309/1993 vp s. 71, PeVL 25/2102 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp, PeVL 25/2012 vp) ja säästötavoite voi olla hyväksyttävä peruste heikennykselle.

[1] Committee on Economic, Social and Cultural Rights. An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant. Statement. 21 September 2007. E/C.12/2007/1.
[2] Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19: The right to social security (art. 9), 4 February 2008, E/C.12/GC/19.
[3] Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12).

*Asian arviointi*

Jälkihuollon ikärajan laskeminen 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen merkitsee heikennystä säännöksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden perusoikeuksien suojaan. Erityisen olennaista tästä näkökulmasta on se, että oikeus jälkihuoltoon on turvattu subjektiivisena oikeutena, mutta yleisissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ei subjektiivisia oikeuksia ole tunnustettu muutoin kuin poikkeuksellisesti (esim. päihdeäitien palvelut). Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulee näin ollen arvioitavaksi se, täyttyvätkö esitetyn sääntelyn kohdalla perusoikeuksien heikentämisen edellytykset.

Jälkihuollon ikärajan alentamista perustellaan esityksessä taloudellisilla syillä. Toimenpide toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista sekä valtiontalouden säästöohjelmaa (HE s. 12). Perustuslakivaliokunnan käytännön perustella on selvää, että valtiontalouden säästötavoite voi sinällään olla hyväksyttävä peruste sosiaaliturvan heikennyksille. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko ehdotetulla sääntelyllä lainkaan mahdollista saavuttaa sille asetettuja säästötavoitteita. Ehdotus perustuu puutteellisiin tietoihin ja arvioihin jälkihuollon järjestämisestä, asiakasmääristä, kustannuksista ja kustannusten jakautumisesta eri ikäryhmien välillä. Epäselväksi jää myös se, miten uudistus vaikuttaisi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon yleisten palvelujen kustannuskehitykseen. Säästö toteutettaisiin teknisesti leikkaamalla hyvinvointialueiden rahoitusta. Ihmisten palvelutarpeet eivät kuitenkaan poistu sillä, että heiltä poistetaan oikeus jälkihuoltoon, vaan niihin tulee vastata muilla palveluilla. Kuten esityksessä todetaan, jälkihuollon ulkopuolelle siirtyvät nuoret siirtyvät hyvinvointialueiden yleisten palvelujen käyttäjiksi, mistä luonnollisesti aiheutuu kustannuksia. Vaarana on, että kustannukset voivat entisestään kasvaa, jos siirtymä palveluista toiseen ei toteudu saumattomasti ja katkeamatta. Nyt arvioitavan esityksen kohdalla jää siis epäselväksi, minkä suuruisia säästöjä sillä tosiasiassa voidaan saavuttaa vai voidaanko säästöjä saavuttaa lainkaan – ja voidaanko heikennyksen perustetta siten pitää hyväksyttävänä.

PL 19.3 §:ssä ei määritellä palvelujen järjestämistapaa, mikä jättää lainsäätäjälle laajalti harkintavaltaa kehittää ja muokata palvelujärjestelmää. Palveluja tulee kuitenkin olla saatavilla riittävästi ja niiden tulee olla sisällöltään ja laadultaan sellaisia, että ne tosiasiassa vastaavat ihmisten palvelutarpeisiin ja luovat edellytykset yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimimiselle. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että PL 19.3 §:n vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä perusoikeuden suojaan ilman kompensoivia toimenpiteitä (PeVL 25/2012 vp). Arvioidessaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista koskenutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta ei nähnyt rajoitukselle estettä, sillä päätöksenteossa tuli yksittäistapauksessa aina ottaa huomioon lapsen etu ja sen niin vaatiessa järjestää päivähoito kokopäiväisenä (PeVL 12/2015 vp). Vammaispalvelulain uudistusta käsitellessään perustuslakivaliokunta toisaalta linjasi, että hengityslaitetta käyttävien henkilöiden erityisaseman lakkauttaminen olisi merkinnyt erityisen haavoittuvassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen oikeuksien oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista heikentämistä, eivätkä pitkät siirtymäajat ja mahdollisuus saada muunlaista tukea muuttaneet arviointia (PeVL 79/2022 vp).

Nyt arvioitavana olevalla sääntelyllä 23-24 vuotiaat nuoret suljettaisiin jälkihuollon ulkopuolelle, mutta he siirtyisivät hyvinvointialueen yleisten sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin, joihin heillä ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta toisin kuin jälkihuoltona toteutettaviin palveluihin. Muutoksen jälkeenkin jälkihuollon yläikäraja olisi korkeampi kuin ennen vuonna 2020 voimaan tullutta lainsäädäntömuutosta. 23-vuoden ikäraja ei ole sosiaali- ja terveyspalveluissa tavaton. Hoitoon pääsyä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa koskevassa terveydenhuoltolain 53 §:ssä on omaksuttu 23-vuoden ikäraja siten, että hoidon tarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä kaikille alle 23-vuotiaille pääsääntöisesti kolmen kuukauden kuluessa hoidon tarpeen toteamisesta. Kolmen kuukauden hoitotakuun soveltamista täysi-ikäisiin mutta alle 23-vuotiaisiin nuoriin pidettiin perusteltuna sen vuoksi,

että vielä tässä iässä monet nuoret ovat useisiin elämäntilanteen muutoksiin liittyen psyykkisessä kehityksessään edelleen herkässä vaiheessa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 41/2010 vp). Mainitussa sääntely-yhteydessä oli kuitenkin kyse ikärajan nostamisesta ja laissa säädetyn ikärajan arvioimisesta yhdenvertaisuusperusoikeuden näkökulmasta, eli tilanne erosi nyt arvioitavana olevasta sääntely-yhteydestä, jossa on kyse perusoikeuden heikennyksestä.

Kuten nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä todetaan, yleiset palvelut voivat olla riittäviä osalle niihin siirtyvistä jälkihuoltonuorista. Näiden nuorten kohdalla yleisillä palveluilla voitaisiin siis mahdollisesti kompensoida jälkihuollon päättymisiän alentamisen aiheuttamaa heikennystä siten, että heillä olisi jatkossakin mahdollisuus toimia saamiensa palvelujen tuella yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole kaikkien nuorten kohdalla. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestyksessä tuodaan esiin (HE s. 32), osalla jälkihuoltonuorista on niin monitahoisia palvelutarpeita, ettei niihin pystytä tarjoamaan yleisissä palveluissa yhtä vahvaa tukea kuin jälkihuollossa. Esityksessä todetaan, että palvelujärjestelmää tulisi kehittää siten, että tällaisiin tarpeisiin kyettäisiin vastaamaan myös yleisillä palveluilla ja toimintaan tulisi kohdistaa sen edellyttämät taloudelliset resurssit. Esityksessä kuitenkin myönnetään tämän olevan haasteellista, sillä jälkihuollon ikärajan laskun myötä hyvinvointialueiden rahoitusta leikataan. Katsonkin, että etenkin monitahoisia palvelutarpeita omaavien ja siten varsin haavoittuvassa asemassa olevien nuorten kohdalla heikennys on ongelmallinen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Sääntelyratkaisun ongelmallisuutta lisää vielä se, että kuten hallituksen esityksessä on todettu (HE s. 33), hallitusohjelmassa esitetyt ja parhaillaan valmisteltavana olevat toimeentulotuen ja asumistuen leikkaukset voivat heikentää jälkihuollon ulkopuolelle suljettavien nuorien tilannetta, sillä mahdollisuus saada jälkihuollon poistamista kompensoivaa tukea näistä järjestelmistä kapenee. Perustuslakivaliokunta on perusoikeuksien tasoon liittyen todennut, että ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (PeVL 32/2914 vp).

Lopuksi vielä totean, että pidän esityksen säätämisjärjestysperustelujen olennaisena puutteena sitä, että ehdotettua muutosta, jolla on liittymä myös PL 19.1 §:ssä subjektiivisena oikeutena tunnustettuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ei lainkaan arvioida tämän säännöksen valossa.

Helsingissä 26.10.2023

Eeva Nykänen