Olli Mäenpää
9.11.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta (HE 56/2023 vp) – Täydentävä lausunto

Jälkihuollon ikärajaa koskeva sääntely

Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyi alkuperäisen lastensuojelulain 75 §:n 3 momentin mukaan viimeistään, kun nuori täytti 21 vuotta. Säännöksen perusteluissa pidettiin todennäköisenä, että joidenkin nuorten kohdalla jälkihuolto olisi tarpeen vielä yli 21-vuotiaana, mutta sen ulottamista kaikkiin alle 25-vuotiaisiin subjektiivisena oikeutena ei pidetty perusteltuna. Jälkihuollon palvelujen jatkamisen sijasta yli 21-vuotias nuori voitaisiin tarvittaessa ohjata käyttämään hänen tilanteeseensa sopivia yleisiä nuorille aikuisille tarkoitettuja palveluja (HE 252/2006 vp, s. 94 ja 187). Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tähän ikärajaa koskevaan sääntelyyn (PeVL 58/2006 vp).

Lastensuojelulain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 237/2018 vp) hyväksymisen yhteydessä edunkunta hyväksyi lakialoitteen (LA 86/2018 vp) perusteella lastensuojelulain muutoksen, jonka mukaan lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nousi 1.1.2020 alkaen 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan arvioinut ikärajan nostamista koskevaa lakiehdotusta (PeVL 64/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta ei siten ole erikseen arvioinut jälkihuollon alkuperäistä 21 vuoden ikärajaa eikä myöskään ikärajan nostamista 25 vuoteen. Nyt hallituksen esityksessä ehdotetaan jälkihuollon 25 vuoden ikäraja alennettavaksi kahdella vuodella niin, että velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyisi viimeistään, kun nuori täyttää 23 vuotta. Ikärajan ehdotettua määrittelyä on paikallaan arvioida etenkin perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta ja myös lapsen edun kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta keskeisenä voidaan ehdotetun ikärajan arvioinnissa pitää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämää syrjintäkieltoa, jonka mukaan ketään ei

saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän tai sukupuolen perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena.

Perustuslain säännös ei kuitenkaan 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). Hallituksen esityksessä on kyse tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta on erityisesti pitänyt perusoikeusherkkänä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (ks. kokoavasti ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle 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, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Perustuslakivaliokunta on korostanut myös sitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Edellä on tarkasteltu ja arvioitu jälkihuollon ikärajan alentamiselle esitettyjä perusteluja, joita voidaan pitää hyväksyttävinä. Ehdotettu ikärajasääntely on kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen, eikä se sille esitetyt perustelut huomioiden muodostu myöskään sisällöltään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi tai mielivaltaiseksi.

Lapsen etu

Erikseen on paikallaan kiinnittää huomiota lapsen edun toteutumiseen myös ikärajoja määriteltäessä. Tältä osin on merkitystä myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen lapsen edun ensisijaisuutta koskevan 3 artiklan sisältämällä sääntelyllä. Perustuslakivaliokunta on lastensuojelulakia arvioidessaan painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 16/2019 vp). Tämä koskee epäilemättä myös ikärajan alentamisen kohteena olevaa nuorten ryhmää, joka perustelujen mukaan muodostaa jälkihuollon palvelujen tarpeen kannalta heterogeenisen ryhmän.

Ehdotuksen potentiaalisesti merkittävät vaikutukset huomioon ottaen voidaan lisäksi pitää perusteltuna, että ikärajan alentamisen vaikutuksia seurataan huolellisesti ja selvitetään tarkasti. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää huomiota alennetun ikärajan yksilöllisiin vaikutuksiin ja niiden aiheuttamiin eroavuuksiin nuorten ja myös eri sukupuolta olevien lastensuojelun asiakkaiden välillä. Erityinen selvitys-

tarve kohdistuu siihen, miten nuoret pystyvät jälkihuollon päättyessä hyödyntämään muita etuuksia ja palveluja, jotka ovat perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin piirissä.

Voimaantulosäännös

1. lakiehdotuksen voimaantulosäännös määrittelee lakiehdotuksen vaikutusta ennen sen voimaantuloa alkaneeseen jälkihuolto-oikeuteen ja tukitoimea koskevaan päätökseen. Voimaantulosäännös on muotoiltu seuraavasti:

> ”Nuoren, jonka oikeus 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa ja joka lain voimaantultua on 23-vuotias tai vanhempi ennen 1. päivää heinäkuuta 2024, jälkihuolto-oikeus päättyy kuitenkin vasta 30 päivänä kesäkuuta 2024. Jos hyvinvointialue on ennen tämän lain voimaantuloa antanut nuorelle päätöksen 12 luvun mukaisesta tukitoimesta, hyvinvointialueen on järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti.”

Voimaantulosäännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan nuoren 75 §:ään perustuva jälkihuolto-oikeus päättyy 30.6.2024, jos tämä jälkihuolto-oikeus on alkanut ennen lainmuutoksen voimaantuloa ja nuori on lain voimaantultua 23-vuotias tai vanhempi ennen 1.7.2024. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyisi siis lakiehdotuksen mukaan puolen vuoden pituiseksi tarkoitetun siirtymäajan jälkeen viimeistään nuoren täyttäessä 23 vuotta, kun voimassa olevan lain mukaan velvollisuus päättyy viimeistään nuoren täyttäessä 25 vuotta. Säännöksellä puututtaisiin ajallisesti rajoittavalla tavalla hyvinvointialueella lain nojalla olevaan jälkihuollon järjestämisvelvollisuuteen. On paikallaan arvioida perusteltujen odotusten suojan merkitystä tällaisen rajoituksen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta sääntelyä, joka puuttuu yksityisoikeudelliseen sopimukseen tai varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin (esim. PeVL 102/2022 vp, s. 10 kohta). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden ja varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti tällaisten suhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa yksityisoikeudellisen sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Voimaantulosäännöksen ensimmäinen virke ei puutu omaisuuden suojaan tai sen turvaamaan yksityisoikeudelliseen sopimukseen tai varallisuusoikeudelliseen oikeussuhteeseen. Sen sijaan säännöksen kohteena on riittävien sosiaalipalvelujen

takaamiseksi hallintopäätöksellä lain nojalla perustettuja julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Lähtökohtaisesti ne jäisivät perinteisen, omaisuuden suojaan tukeutuvan perusteltujen odotusten suojan soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin ilmeistä, että perusteltujen odotusten suojaa ei perusoikeusnäkökulmasta ole perusteltua rajoittaa kohdistumaan pelkästään omaisuuden suojaan ja ainoastaan omaisuuden perustuslainsuojan kannalta keskeisten sopimussuhteiden ja varallisuusoikeudellisten oikeussuhteiden pysyvyyden turvaamiseen.

Vaikka kyseinen suoja on alun perin johdettu perustuslain turvaamasta omaisuudensuojasta, muutkin perusoikeudet ja niihin perustuvat oikeudet ja muunlaiset oikeussuhteet voivat olla valtiosääntöoikeudellisten perusteltujen odotusten suojan kohteena. Myös niitä arvioitaessa voi siis olla kysymys lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista ja niiden suojaamisesta. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt sinänsä mahdollisena arvioida esimerkiksi vammaispalveluja koskevaa sääntelyä perusteltujen odotusten suojan kannalta (PeVL 1/2023 vp, 10. kohta).

Lastensuojelulakiin perustuvan jälkihuollon ja siihen perustuvien julkisoikeudellisten oikeuksien ja oikeussuhteiden tarkoituksena voidaan perusoikeusnäkökulmasta arvioiden katsoa olevan toteuttaa perusoikeutena perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata lain mukaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut samoin kuin Suomen kansainvälisiin sopimuksiin tältä osin perustuvia ihmisoikeusvelvoitteita. Perusoikeuksia turvaavaa perusteltujen odotusten suojaa ja siihen perustuvaa luottamuksensuojaa koskevalla valtiosääntöoikeudellisella arviolla on siten merkitystä myös jälkihuolto-oikeuteen takautuvasti puuttuvan voimaantulosäännöksen arvioinnissa.

Sikäli kuin hyvinvointialue jälkihuollon järjestämisvelvollisuutensa perusteella ja lastensuojelulain 75 §:n nojalla on hallintopäätöksellään perustanut nuorelle oikeuden jälkihuoltoon, voimaantulosäännöksellä puututtaisiin rajoittavasti voimassaolevaan hallintopäätökseen ja sillä perustettuun julkisoikeudelliseen, perusoikeusperustaiseen oikeussuhteeseen. Tällaiseen oikeuteen puuttumista voimaantulosäännöksen ensimmäisen virkkeen määrittelemällä tavalla on paikallaan arvioida perusteltujen odotusten suojaa ja siihen perustuvaa luottamuksensuojaa koskevien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien kannalta.

Perusteltujen odotusten suojan yleisten peruslähtökohtien mukaisesti voimaantulosäännöksen ensimmäistä virkettä arvioitaessa ei voida soveltaa ehdotonta kieltoa puuttua taannehtivasti perusoikeussuojan piiriin kuuluviin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ja oikeussuhteisiin. Niitä ei kuitenkaan voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi tällaisen oikeuden kohteena ja siihen perustuvan oikeussuhteen osapuolena olevan nuoren oikeusasemaa.

Ensimmäisen virkkeen sisältämällä voimaantulosäännöksellä puututtaisiin ajallisesti rajoittavalla tavalla ennen lain voimaantuloa annettuihin tarveharkintaisiin päätöksiin pelkästä jälkihuolto-oikeudesta, jolla ei ole konkretisoitu oikeutta tuki-

toimeen. Ehdotonta kieltoa tällaiselle ajalliselle rajoitukselle ei voida asettaa, mikäli sille on hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, joita on arvioitu edellä. Lisäksi perustelujen mukaan tällaisten konkretisoimattomien päätösten kohteena oleville nuorille olisi lainmuutoksen voimaantultua järjestettävä tarpeenmukaiset palvelut muun etuus- ja palvelujärjestelmän kautta. Voimaantulosäännöksen ensimmäisen virkkeen ei siten voida arvioida kohtuuttomasti heikentävän sen kohteena olevan nuoren oikeusasemaa, joten ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perusteltujen odotusten kannalta.

Voimaantulosäännöksen toisen virkkeen mukaan hyvinvointialueen on edelleen järjestettävä nuorelle tukitoimi ennen lakiehdotuksen voimaantuloa jälkihuollon tukitoimesta antamansa päätöksen mukaisesti. Voimaantulosäännöksellä ei siten puututa rajoittavasti tällaisella hallintopäätöksellä yksilökohtainen tarve huomioon ottaen nuorelle perustettuun julkisoikeudellisen oikeussuhteeseen, joten voimaantulosäännös ei tältä osin vaikuta perusteltujen odotusten suojaan.

Hyvä lainsäädäntötapa

Lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 9/2023 vp, 11. kohta; PeVL 1/2017 vp, s. 4), mitä tavoitetta hiljattain säädetyn ikärajan muuttaminen ei ole omiaan tukemaan. Hyvän lainsäädäntötavan kannalta ei myöskään voida pitää täysin ongelmattomana, että jälkihuollon ikärajaan kohdistuvaa muutosta ehdotetaan varsin pian edellisen muutoslain voimaantulon jälkeen (vrt. myös PeVL 1/2023 vp).