Janne Salminen 8.11.2023

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lastensuojelulakia ja varhaiskasvatuslakia.

2. Esityksen mukaan lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa laskettaisiin kahdella vuodella. Samalla muutettaisiin nuoren määritelmää ja itsenäistymisvarojen viimeistä maksupäivää. Varhaiskasvatuslakia täsmennettäisiin lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden ja säädettäisiin myös kuntien välisestä kustannustenjaosta tähän liittyen. Myös lastensuojelulakia täsmennettäisiin asiaan liittyen. Lastensuojelulakiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia muutoksia.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska asiaan liittyy muun muassa yhdenvertaisuusnäkökohtia.

Kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani voimassaolevan lain mukaan tehtyjen hallintopäätösten merkityksestä jälkihuollon ikärajan laskemiselle erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta. Valiokunta pyytää arvioimaan myös sen merkitystä, että valiokunnan myötävaikutuksella on säädetty aiemmin 21 vuoden ikärajasta.

Arviointia

5. Olen tarkastellut käsillä olevaa esitystä vain ennakolta asetettuun kysymykseen vastaamiseksi ja vain sen edellyttämissä rajoissa enkä siten ole pyrkinytkään ehdotuksen kattavaan perustuslakiarvioon.

6. Nyt voimassa olevan 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. Jälkihuollon järjestäminen on hyvinvointialueen velvollisuus. Lastensuojelun jälkihuolto on si-

jaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottavaa kokonaisvaltaista tukea lapselle tai nuorelle. Sen tarkoituksena on tukea lapsen kotiutumista sijaishuollosta tai auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän alkuun. 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 kotiuttamistilanteessa. Jälkihuollon järjestämisvelvollisuus päättyy viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi on ollut kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy kuitenkin viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta.

7. Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyisi viimeistään, kun nuori täyttää 23. Uusi ikäraja tulisi voimaan 1.1.2024, mutta siirtymäsäännöksen myötä oikeus jälkihuoltoon päättyisi 30.6.2024. Tällä tavalla on tarkoitus varmistaa jälkihuolto-oikeuden piirissä jo olevien asianmukainen siirtymä muiden palveluiden ja etuuksien piiriin, kun jälkihuolto päättyy. Jälkihuollon asiakassuunnitelma päivitettäisiin. Lisäksi siirtymäsääntelyn mukaan ennen lain voimaantuloa annettujen päätösten mukaiset jälkihuollon tukitoimet hyvinvointialue olisi velvollinen järjestämään, vaikka päätös ulottuisi pidemmälle kuin ehdotettu siirtymäaika.

8. Hallituksen esityksessä on esitelty erilaisia harkinnassa olleita siirtymäsäännösmalleja (s. 19-20). Siinä on arvioitu, että nyt ehdotettu malli mahdollistaisi nuorten suunnitelmallisen siirtymän muihin palveluihin ja etuuksiin. Sääntely ottaisi huomioon myös jo annetut hallintopäätökset siten, että hyvinvointialue olisi velvollinen edelleen järjestämään ne lastensuojelulain 12 luvussa säädetyt, yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin perustuvat jälkihuollon tukitoimet, joista päätös nuorelle on annettu ennen lain voimaantuloa, vaikka päätös ulottuisi siirtymäaikaa pidemmälle. Samalla on huomautettu, että tällainen siirtymäsääntely ei koskisi pelkästä jälkihuolto-oikeudesta annettuja päätöksiä, ja myös, että hyvinvointialueilla ei ole yhdenmukaista käytäntöä päätösten antamisesta, mikä vaikeuttaa asian sääntelyä niin, että nuoria kohdeltaisiin samalla tavalla. Lisäksi perusteluissa on todettu, että ”ennen lain voimaantuloa mahdollisesti annettua päätöstä, joka koskee vain jälkihuolto-oikeutta ilman, että siinä on myönnetty mitään varsinaista tukitoimea, ei ole erikseen huomioitu siirtymäsäänte-lyssä. Näiden päätösten huomioiminen yhdenvertaisella tavalla ja aiheutuvien kustannusten arvioiminen on hankalaa, koska käytännöt hyvinvointialueilla tällaisten päätösten osalta vaihtelevat. Tällaisen pelkkää jälkihuolto-oikeutta koskevan päätöksen sitovuus jää viime kädessä muutoksenhaun ratkaistavaksi.” (s. 27) Perusteluista käy ilmi myös, että yhtenä keskeisenä seikkana erilaisia siirtymää koskevien säännösten hahmottelulle on ollut erilaisten vaihtoehtojen kustannusvaikutukset.

9. Voimaantulosäännöksen 2 momenttiin sisällytetty, aikaisempia jälkihuoltoa koskevia päätöksiä koskeva säännös kuuluu nyt ehdotuksessa näin

> 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 päätök-

sen 12 luvun mukaisesta tukitoimesta, hyvinvointialueen on järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti.

10. Tämän uuden lain voimaantuloa koskevan ja olemassa olevia hallintopäätösten oikeusvaikutuksiin liittyvän säännöksen valossa, ymmärrän, että arvioitavanani oleva nimenomainen kysymys liittyy niihin tilanteisiin, joissa ihmisellä on sellainen päätös jälkihuoltooikeudesta, jossa ei kuitenkaan ole myönnetty yhtään varsinaista tukitoimea. Osin asetelma johtuu siitä, että hyvinvointialueilla on tässä suhteessa ollut hyvin vaihtelevia käytäntöjä.

11. Oikeusjärjestys tunnistaa ja myös perustuslaillisessa tulkinnassa on annettu merkitystä seikoille, jotka ovat jäsennettävissä sellaisen luottamuksensuojan kautta, joka kohdistuu lainsäätäjään. Yleisesti lainsäädäntöön ja myös sen muutoksiin voidaan kohdistaa jonkinlainen yleinen ennakoitavuusvaikutus, jonka merkitys valtiosääntöoikeudellisessa harkinnassa vaihtelee. Sen ilmentymiä ovat muun muassa erilaiset taannehtivuuskiellot ja myös valtiosääntöoikeudelliset perusteltujen odotusten kunnioittamista tarkoittavat periaatteet. Tavallaan sen tiukin sovellutus on rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate. Lisäksi esimerkiksi taannehtivaan verolainsäädäntöön suhtaudutaan pidättyvästi. Se liittyy erityisesti omaisuudensuojanäkökohtaan. Muutenkin monissa erilaisissa omaisuudensuojaan ja myös elinkeinovapauteen liittyvissä varallisuusoikeudellisissa sääntelytilanteissa on elementtejä, jotka liittyvät luottamukselle annettavaan suojaan suhteessa lainsäätäjän toimiin. Esimerkiksi omaisuudensuojaan liittyvässä käytännössä voidaan nähdä sopimussuhteisiin taannehtivasti puuttuvien lakien välttämisen periaatteesta (Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet 2001, s. 230 alkaen) Osana omaisuudensuojan tehokkuutta perusteltujen odotusten suojan ja siten myös luottamuksensuojana myös erilaisten sosiaalisten ja muiden etuuksien ja niihin kohdistuvien odotusten suojalle on annettu merkitystä valtiosääntöoikeudessa. Tällöin yksilöiden luottamusta tulee kunnioittaa sitä vahvemmin mitä perustellummasta ja konkreettisemmasta yksilön varallisuusarvoisesta oikeudesta tai odotuksesta kulloinkin on kysymys. Niin ikään esimerkiksi tukien takaisinperintään liittyvässä sääntelytilanteissa perustuslakivaliokunnan käytännössä näkyy piirre, jossa odotuksia suojataan (ks. PeVL 41/2006 vp). (Ks. kokonaisjäsentelyä Mikael Koillinen, Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena 2012, s. 281 alkaen.)

12. Voimaantulosäännöksen osana nyt ehdotettu säännös olemassa olevien jälkihuoltotilanteiden kohtelusta jälkihuolto-oikeuden ikärajan laskuun liittyvässä siirtymätilanteessa on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti mahdollinen. Perustelut myös tunnistavat sen tilanteen, että jälkihuolto-oikeudesta voi olla vaihtelevia päätöksiä hallinnossa, joiden merkitys tulee viimekädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi. Tilanteessa, jossa ei kuitenkaan ole ollut päätöstä konkreettisestä jälkihuolto-oikeuteen sisältyvästä tukitoimesta, mielestäni yksityiselle ei olisi pitänyt syntyä sellaista käsitystä siitä, miten hänen oikeuksiinsa kuuluva asia tullaan ratkaisemaan, jota olisi erityisesti suojattava. Tällöin päätöksessä lienee lähinnä toistettu informatiivisesti päätöksentekoajankohtana vallinneen oikeuden sisältö siitä, että tietyissä olosuhteissa ihmisellä on oikeus jälkihuoltoon. Ymmärrän hallituksen esityksen perusteluista niin, että mitään jälkihuoltoon kuuluvaa etuutta ei ole tällaisessa tilanteessa vielä myönnetty. Mikään tukitoimi ei ilmeisesti ole tällaisessa tilanteessa ilmeisesti vielä realisoitunut. Periaatteessa kysymys on siitä, että epämäärisen ja vasta pitkän ajan päästä mahdollisesti realisoituvan odotuksen suoja ei liene kovin tehokas. Tällöin yksilöiden odotuksista ei johtune merkittäviä rajoituksia lainsäätäjän toimivallalle tehdä (tarpeellisiksi arvioituja) lainsäädäntöön. Koska hallinnossa voi, kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, kuitenkin olla tehty monenlaisia päätöksiä jälkihuolto-oikeuteen liittyen, periaatteessa asia voi tulla tuomioistuimen harkittavaksi ja yksityinen voi sitä kautta saada suojaa (myös odotuksilleen).

13. Hankalampi seikka arvioitavaksi on kuitenkin se, että osittain ilmeisesti käsillä oleva tilanne on nimenomaan seurausta siitä, että viranomaisissa käytännöt vaihtelevat. Tämä puolestaan asettaa ihmiset erilaiseen asemaan eri alueilla ilman voimassa olevaankin lakiin palautuvaa syytä, jolle nyt säätämistilanteessa tulisi nimenomaista merkitystä. On vaikea hahmottaa, mikä olisi hyväksyttävä syy tällaiselle erilaiselle kohtelulle. Yhdenvertaisuus, mielivallan kielto ja myös luottamuksen suojaaminen myös suhteessa lainsäätäjään liittyvät läheisesti toisiinsa. Yksilöiden kannalta olisi keskeistä, että heidän asiakassuunnitelmansa päivitettäisiin lainsäädännön muuttuessa. Samalla on toki huomattava, että jälkihuolto-oikeuden kaventuessa, henkilöllä on käytössään muu sosiaalihuolto.

14. Vaikka pidän ehdotettua voimaantulosäännöstä mahdollisena, pidän perusteltuna sitä, että perustuslakivaliokunta osoittaa kuitenkin mietintövaliokunnan arvioitavaksi sen, olisiko mahdollista vielä laajemmin säännöksessä pyrkiä ottamaan huomioon/aktivoimaan ne päätökset, joissa jälkihuolto-oikeudelle ei ole määrätty mitään konkreettista tukitoimeen viittaavaa sisältöä ja pyrkiä varmistumaan jotenkin säädösperustaisesti siitä, että nyt jälkihuolto-oikeuden piirissä olevien ihmisten asiakassuunnitelmat muutostilanteessa päivitettäisiin.

15. Siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä pyytänyt vielä nimenomaisesti arvioimaan myös sen merkitystä, että valiokunnan myötävaikutuksella on säädetty aiemmin 21 vuoden ikärajasta. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2006 vp (HE 252/2006 vp liittyen), joka koskee lainsäädäntöä, johon jälkihuoltoa koskeva sääntely sisältyy, ei nimenomaisesti käsitellä jälkihuoltoa koskevaa kysymystä. Siten siitä ei mielestäni voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä käsillä olevan sääntelyehdotuksen arvioimiseksi nyt kysymyksessä olevan asian osalta. tämän tilanteen arvioimiseksi. Sen sijaan PeVL 16/2019 vp (HE 71/2019 vp liittyen) tarkastellaan jälkihuoltoa koskevaan ikärajaan jo tehdyn muutoksen voimaantulosäännöstä ja sen muokkausta. Siinä on argumentaatiota, joka on mielestäni hyödynnettävissä siinä yhteydessä, kun arvioidaan nyt ehdotetun voimaantulosäännöksen merkitystä perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuuden kannalta.