Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.11.2023

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa laskettavaksi 25 vuodesta 23 vuoteen.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioitani voimassa olevan 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.

Alun perin lastensuojelun jälkihuollon ikärajana lastensuojelulaissa (417/2007) oli 21 vuotta. Lastensuojelulaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2006 vp) tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei nimenomaisesti käsitelty kysymystä lastensuojelun jälkihuollosta ja sen ikärajasta.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin käsitellyt kysymystä jälkihuollon ikärajan nostamisesta 25 vuoteen lausunnossaan PeVL 16/2019 vp. Tuolloin valiokunta tarkasteli lähinnä siirtymäjärjestelyjä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lastensuojelulakia koskevista lausunnoista voidaan päätellä, ettei valiokunta ole pitänyt lastensuojelun jälkihuollon ikärajakysymystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Lastensuojelun jälkihuollon ensisijainen valtiosääntöoikeudellinen kiinnekohta on perustuslain 19 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Siltä osin kuin kyse on lapselle eli alle 18-vuotiaalle tarjottavasta lastensuojelun jälkihuollosta, jälkihuolto toteuttaa myös 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös ei esitöidensä mukaan sido sosiaali- ja terveyspalveluja voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla säädetään. Tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät siten säännökset

erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Siten esimerkiksi kysymys, miten pitkälle täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan lastensuojelulain tarkoittamia sosiaalipalveluja, on lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia. Olennaista on, että henkilöille, jotka ovat olleet aikaisemmin lastensuojelun asiakkaita ja tähän liittyen haavoittuvassa asemassa, turvataan heidän tarvitsemansa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut vastaisuudessa muulla tavoin kuin lastensuojelulain tarkoittamana jälkihuoltona.

Jälkihuollon antaminen perustuu lastensuojelulain nojalla tehtyihin hallintopäätöksiin. Osassa näitä päätöksiä vahvistetaan vain oikeus jälkihuoltoon ilman päätöstä siihen kuuluvista jälkihuollon tukitoimista. Tämä saattaa merkitä sitä, että ikärajan laskiessa sellaiset 23-25 -vuotiaat henkilöt, joilla on hallintopäätöksin todettu oikeus jälkihuoltoon, menettävät tämän oikeutensa suoraan lain perusteella. Sen sijaan sellaiset hallintopäätökset, joilla on annettu ennen lain voimaantuloa päätös lastensuojelulain 12 luvun mukaisesta tukitoimesta, pysyvät voimassa ja hyvinvointialueen on järjestettävä nuorelle tukitoimi päätöksen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty nimenomaista kantaa voimassa olevan lain mukaan tehtyjen hallintopäätösten merkityksestä jälkihuollon ikärajan laskemiselle erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta.

Suomessa luottamuksensuojaperiaate on erityisesti hallinto-oikeudellinen periaate, joka on kirjattu yleisessä muodossa hallintolain 6 §:n viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännöksen perusajatuksena on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaistoimien oikeellisuuteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56). Hallinto-oikeudellisena periaatteena luottamuksensuojaperiaate kohdistuu kuitenkin viranomaisiin, eikä se sellaisenaan muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan.

Valtiosääntöoikeudellisena periaatteena luottamuksensuoja ei näyttäydy ehdottomana, lukuun ottamatta perustuslain 8 §:ään kiinnittyvää rikosoikeudellista taannehtivuuskieltoa. Luottamuksensuoja kiinnittyy perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen. Vakiintuneen valtiosääntöoikeudellisen doktriinin mukaan omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteisiin ei ole muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus-

oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on juuri ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa. Valiokunta on arvioinut tällaisenkin omaisuudensuojaan puuttuvan sääntelyn perustuslainmukaisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella luottamuksensuojaperiaatetta ei ole valtiosääntöoikeudellisena periaatteena ymmärretty kuitenkaan niin laajasti, että se yleisesti rajoittaisi puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin. Tällaiselle yleiselle luottamuksensuojaperiaatteelle on myös vaikea löytää riittävää säädöspohjaa perustuslaista. Käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä on lisäksi huomattava, että hallintopäätös oikeudesta lastensuojelun jälkihuoltoon ei vielä sellaisenaan sisällä oikeutta mihinkään konkreettisiin lastensuojelulain tarkoittamiin tukitoimiin. Vasta päätös tällaisista tukitoimista antaa oikeudelle aineellista sisältöä. Niiden osalta on siirtymäsäännöksin varmistettu, ettei ikärajamuutoksella ole jo tehtyihin päätöksiin vaikutusta.

Edellä olevin perustein en pidä ehdotuksia lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskemisesta sekä siihen liittyvistä siirtymäjärjestelyistä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Jälkihuollon ikärajan ehdotettu lasku ei kuitenkaan saa perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta johtaa siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitseva henkilö jää tämän jälkeen kokonaan tällaisten palvelujen ulkopuolelle, vaan julkisella vallalla on henkilön yksilöllisen tarpeen arviointiin perustuen velvollisuus turvata hänelle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut muun palvelujärjestelmän puitteissa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujenkin mukaan muutoksen jälkeen nuorten palvelutarpeeseen tulee vastata koko nuorten monialaisella palvelujärjestelmällä mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sosiaaliturvaetuudet (HE, s. 36). On selvää, että valtioneuvoston piirissä tulee tarkoin seurata ehdotetun muutoksen vaikutuksia ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan muun palvelujärjestelmän kykyä vastata tukea tarvitsevien jälkihuollosta siirtyvien nuorten tarpeisiin (ks. HE, s. 32).