

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta (HE 56/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Susanna Hoikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää
- professori Eeva Nykänen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia ja varhaiskasvatuslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa lastensuojelulain 75 §:n 3 momenttia, jossa säädetään lastensuojelun jälkihuollon päättymisestä. Jälkihuollon ikärajaa lasketaan ehdotuksen mukaan kahdella vuodella. Hyvinvointialueen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy näin viimeistään, kun nuori täyttää 23. Uuden ikärajan ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024, mutta siirtymäsäännöksen mukaan oikeus jälkihuoltoon päättyy vasta 30.6.2024. Tällä pyritään perustelujen mukaan varmistamaan jälkihuolto-oikeuden piirissä jo olevien suunnitelmallinen siirtymä tarpeenmukaisten muiden palveluiden ja etuuksien piiriin jälkihuollon päättyessä. Lisäksi siirtymäsääntelyssä huomioidaan ennen lain voimaantuloa annetut päätökset jälkihuollon tukitoimista.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Tämä on tarkastelun lähtökohtana myös hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyä osin tarkastellaan säätämijärjestysperusteluissa tarpeettomasti perustuslain 19 §:n 2 momentin ja sen rajoittamisen kannalta.

Ikärajan laskeminen

(3) Lastensuojelun jälkihuolto on perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu palvelu. Se on lastensuojelulaissa turvattu subjektiivisena oikeutena.

(4) Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvetjen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveystalvetjen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

(5) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalvetluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

(6) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2023 vp

Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69).

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä kysymys siitä, missä määrin täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan nimenomaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia, kunhan palvelut ovat riittäviä. Olennaista perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimusten kannalta 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 jälkihuollona. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitäessään mahdollisena jälkihuollon ikärajan korottamisen ulottamista koskemaan vain niitä, jotka ovat jälkihuollon piirissä lain voimaan tullessa, antanut merkitystä myös sille, että yleiset palvelut ja tukijärjestelmät olivat jälkihuollon ulkopuolelle jäävien käytettävissä (PeVL 16/2019 vp, s. 9–10). Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt arvioitavassa sääntelyssä keskeistä on, että ehdotuksen mukaan jälkihuollon ulkopuolelle jäävät nuoret ovat jälkihuollon päättyessä edelleen muiden perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen etuuksien ja palveluiden piirissä. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esitykseen sisälly kovinkaan täsmällistä arviota siitä, miten muu palvelujärjestelmä käytännössä kykenee vastaamaan erityisesti paljon ja vaativaa tukea tarvitsevien jälkihuollosta siirtyvien nuorten tarpeisiin, jos jälkihuollon ikärajaa alennetaan. Esityksen perustelujen (s. 32) mukaan nuorten palvelutarpeeseen tulee muutoksen jälkeen kuitenkin vastata koko nuorten monialaisella palvelujärjestelmällä mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sosiaaliturvaetudet. Esityksessä (s. 32) toisaalta todetaan, että ehdotusta koskevan lausuntopalautteen mukaan aikuissosiaalityössä ei nyt kaikilla hyvinvointialueilla pystytä tarjoamaan nuorille yhtä vahvaa tukea kuin jälkihuollossa. Perustuslakivaliokunta korostaa, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata jälkihuollon ikärajan alentamisen vaikutuksia sekä palvelujärjestelmän kykyä ja resursseja vastata sen kohteena olevien nuorten yksilöllisiin tarpeisiin.

Siirtymäsäännös

(9) Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä nuorelle lain 12 luvun mukainen tukitoimi päätöksen mukaisesti, jos hyvinvointialue on ennen lain voimaantuloa antanut nuorelle päätöksen tällaisesta tukitoimesta. Säännöksellä pyritään suojaamaan voimassa olevan lain nojalla syntyneitä oikeuksia. Jälkihuolto-oikeus on lastensuojelulain mukaan subjektiivinen oikeus, jonka tarkempi sisältö määräytyy yksittäisessä hallintopäätöksessä yksilöllisen palvelutarpeen mukaan. Ehdotettu siirtymäsääntely mahdollistaa esityksen (s. 27) mukaan etenkin jälkihuollon palveluissa paraikaa ja lähellä 23 ja 24 ikävuotta olevien nuorten suunnitelmallisen saattamisen tarpeenmukaisten muiden palvelujen ja etuuksien piiriin. Siirtymäsääntelyssä ei ole huomioitu ennen lain voimaantuloa annettuja päätöksiä pelkästä jälkihuolto-oikeudesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2023 vp

(10) Hallintolain 6 §:n viimeiseen virkkeen 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 viranomaisiin. Periaate ei sellaisenaan muodosta ehdotonta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi tukien takaisinperintään liittyvissä sääntelytilanteissa on kiinnitetty huomiota odotuksien suojaamiseen (ks. PeVL 41/2006 vp, s. 3). Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvien seikkojen ei kuitenkaan ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin (ks. esim. PeVL 59/2018 vp, PeVL 25/2013 vp). Perustuslakivaliokunta ei pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena. Valiokunta kuitenkin painottaa lastensuojelulain 76 §:n 2 momentissa tarkoitettua suunnitelman laatimisen merkitystä erityisesti nyt käsillä olevassa muutostilanteessa.

(11) Siirtymäsäännös koskee sanamuotonsa mukaisesti hyvinvointialueen tekemiä päätöksiä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen soveltamisen kannalta edelleen merkityksellisiä päätöksiä on kuitenkin tehty myös kunnissa, ennen hyvinvointialueuudistusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että siirtymäsäännös ulottuu myös kuntien tekemiin päätöksiin.

(12) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin hyvän lainsäädäntötavan kannalta huomiota siihen, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 9/2023 vp, kappale 11; PeVL 1/2017 vp, s. 4). Hyvän lainsäädäntötavan kannalta ei voida pitää täysin ongelmattomana, että jälkihuollon ikärajaan kohdistuvaa muutosta ehdotetaan varsin pian edellisen muutoslain voimaantulon jälkeen (ks. myös PeVL 1/2023 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2023 vp

Helsingissä 10.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala