



30.8.2019

Diaarinumero
H 339/19

Sosiaali- ja terveysministeriölle

STM:n lausuntopyyntö 4.7.2019, STM/1770/2019

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA JA LAIKSI LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA ANNETUN LAIN VOIMAANTULOSÄÄNNÖKSEN MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee lausunnossaan esitysluonnosta niiltä osin kuin se koskee lastensuojelulakiin tehtäviä tarkistuksia uuden oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä myös hallintoprosessilaki) johdosta.

Uuden hallintoprosessilain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa. Poikkeuksista valituslupajärjestelmän ulottuvuuteen tulee säätää erikseen laissa. Korkein hallinto-oikeus keskittyy tarkastelemaan valituslupasääntelyn kattavuutta lastensuojelulain mukaisissa asioissa, erityisesti huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeissa asioissa.

1 Yleistä valituslupajärjestelmästä korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettavaa valituslupajärjestelmää ja sen perusteita on kuvattu kattavasti korkeimman hallinto-oikeuden 3.9.2018 juhlatäysistunnossa hyväksytyssä julkilausumassa. Julkilausumassa on todettu, että valituslupajärjestelmä ei sellaisenaan rajoita muutoksenhakijan oikeutta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Lisäksi on todettu, että hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi valituslupan myöntämisperusteiden tulee olla jatkossakin ennakkopäätösperustetta laaja-alaisemmat. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/Xzv7H9gH/Julkilausuma_juhlataysistunto_SU.pdf

Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos jokin seuraavista perusteista täytyy:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Myös valituslupajärjestelmässä korkeimmalla hallinto-oikeudella on toimivalta antaa määräyksiä päätöksen täytäntöönpanosta sekä antaa muita väliaikaisia määräyksiä.

Julkilausemassaan korkein hallinto-oikeus on tuonut esiin, että hallinto-oikeuden päätös on ensimmäinen ratkaisu lapsen huostaanottoa koskevissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus on korostanut, että tämä ei ole peruste jättää soveltamatta valituslupajärjestelmää, mutta se puoltaa ennakkopäätösperustetta laajempien valituslupaperusteiden aktiivista käyttämistä.

Julkilausemassa on selostettu valituslupa-asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tässä yhteydessä on otettu esiin se mahdollisuus, että ilman asiamiestä toimiva yksityinen asianosainen ei kykene itse täsmällisesti ilmaisemaan valitusluvan myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä. Tällöin tuomioistuINVALVONTAAN kuuluu jo valitusluvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa aktiivinen ihmis- ja perusoikeuksien turvaaminen.

Mikäli valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, käsittelyn lopputulos on lyhyt valituslupahakemuksen hylkäävä päätös. Julkilausemassa todetaan, että tällaisten päätösten osuus vaihtelee huomattavasti asiaryhmittäin.

2 Lastensuojelulain mukaisiin asioihin kattava valituslupajärjestelmä

Esitysluonnoksen mukaan lastensuojelulakiin (92 §) *ei säädettäisi poikkeusta laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyyn valituslupajärjestelmään*. Tämä tarkoittaa, että kaikissa lastensuojelulain 92 §:n tarkoittamissa asioissa valittaminen edellyttää valituslupaa. Näitä asioita ovat muun ohessa lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen sekä huostassapidon lakkaaminen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksessa on käyty kattavasti läpi valituslupajärjestelmää sekä lapsen edun toteutumisen että oikeusturvatakeiden riittävyyden kannalta ja päädytty perusteltuun ratkaisuun.

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että valituslupajärjestelmä saatetaan kattavasti voimaan koskemaan kaikkia niitä lastensuojeluasioita, joissa voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2.1 Valituslupajärjestelmän tarkastelua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten osalta korkein hallinto-oikeus viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 55/2014 vp), jonka mukaan perustuslain 21 §:stä ei johdu estettä valituslupasääntelyn ulottamiselle lastensuojeluasioihin, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä oikeusturva. Myöskään Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät estä valituslupajärjestelmän ulottamista kaikkiin lastensuojelulain mukaisiin asioihin, mukaan lukien huostaanotto. Keskeistä on tarkastella oikeusturvajärjestelmän kokonaisuutta lasten ja heidän perheidensä kannalta.

Huostaanottoasioissa oikeusturva toteutuu ensisijaisesti hallinto-oikeuden menettelyssä. Lastensuojeluviranomaisen on oikeudenkäynnissä osoitettava, että huostaanoton edellytykset täyttyvät. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on asianosaisten tai viranomaisen valituksen johdosta varmistaa, että hallinto-oikeus on toiminut huostaanottohakemusta käsitellessään lainmukaisesti ja päätenyt sisällöllisesti lainmukaiseen päätökseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön esitysluonnoksessa on pohdittu mahdollisuutta säätää lastensuojelulaissa poikkeus laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyyn valituslupajärjestelmään. Vaihtoehtoinen arviointi koskee huostaanottoja ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevia asioita sekä tuomioistuimen lupaa lapsen tutkimiseen. Näissä molemmissa viranomainen tekee esityksen hallinto-oikeudelle eikä hallinto-oikeus siis toimi muutoksenhakuasteena.

Esitysluonnoksessa on todettu, että säätämällä poikkeus yleiseen valituslupajärjestelmään säilytettäisiin lastensuojeluasian asianosaisella mahdollisuus saada valitusasiansa käsitellyksi aina täysimittaisessa oikeudenkäynnissä. Esitysluonnoksen mukaan tämä vahvistaisi asianosaisen oikeusturvaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että luonnoksessa esitetty käsitys oikeusturvan vahvistumisesta perustuu kapeaan ja osin virheelliseen käsitykseen valituslupajärjestelmästä.

Esitysluonnoksessa todetaan oikein, että valituslupasääntely ei vaikuta asianosaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Lisäksi todetaan, että korkein hallinto-oikeus ottaisi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ohella huomioon myös asiaan osallisten oikeussuojan tarpeen yksittäisissä tapauksissa.

Esitysluonnoksessa viitataan uutta hallintoprosessilakia koskevaan hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan valituslupa myönnettäisiin arviolta noin 15 prosentissa valituslupa-asioita. Esitysluonnoksessa tämä arvio on siirretty lastensuojeluasioihin ja päädytty siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden käsitteleminen lastensuojeluasioiden määrä vähentyisi noin 300 valituksella vuodessa. Pöätelmä on virheellinen, sillä valituslupajärjestelmä ei vaikuta asioiden määrään. *Mahdollisuus saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi säilyy ennallaan.* Kysymys on tuomioistuimen menettelystä asian käsittelyssä. Keskeinen kysymys on, onko tuomioistuin velvollinen suorittamaan täysimittaisen kuulemiskierroksen kaikissa viireille tuleissa huostaanottoasioissa. Tämä on nykyisessä järjestelmässä pääsääntö.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että valituslupasääntely vaikuttaa siihen, ”missä laajuudessa valitus tutkitaan”. Tältä osin on painavasti huomautettava, että valituslupajärjestelmäsäkin valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden perustelut arvioidaan perusteellisesti. Vaikutus on ennen muuta siinä, kuuleeko korkein hallinto-oikeus viranomaista vaatimusten johdosta uudelleen verrattuna siihen, mitä viranomainen oli asiasta hallinto-oikeudessa esittänyt. Lisäksi valittajalle toimitettavaan päätökseen ei kirjoiteta esiin vaatimuksen perusteluja, mikäli valituslupaa ei myönnetä.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin analysoitu, millä tavoin asianosaisten oikeusturva olisi vahvempi, jos valittaminen ei edellytä valituslupaa. Koska valituslupan myöntämisen perusteina on ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe tai muu painava syy, järjestelmä antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle täysimääräisen mahdollisuuden puuttua hallinto-oikeuden ratkaisuihin sekä niissä tapauksissa, joissa huostaanottoon olisi päädytty virheellisesti että niissä, joissa huostaanottohakemus olisi virheellisesti hylätty. Oikeusturvan keskeinen osa – lainmukaisen lopputuloksen turvaaminen – pystytään toteuttamaan valituslupajärjestelmässä.

Valituslupajärjestelmä ei poista asianosaisten oikeutta hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Se ei rajoita korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuutta tutkia hallinto-oikeuden päätöksen laillisuutta sekä menettelylliseltä että sisällölliseltä kannalta. Valituslupa tulee myönnettäväksi aina, kun siihen on oikeudellinen tarve.

Oikeusturvaan perusoikeutena sisältyy myös oikeus saada asiansa käsiteltyä joutuisasti. Valituslupajärjestelmässä asiat, joissa huostaanotto on hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen ja päätöstä vastaan valituslupahakemuksessa esitettyjen seikkojen valossa selvästi lastensuojelulain edellytysten mukainen, saadaan ratkaistua ripeästi. Käänteisesti tämä koskee myös niitä tilanteita, joissa hallinto-oikeus on hylännyt huostaanottohakemuksen ja viranomainen hakee päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kattava valituslupajärjestelmä mahdollistaa sen, että myös ne asiat, joissa on pohdittavaa, saadaan ratkaistua nykyistä joutuisammin.

Kun tarkastellaan asianosaisten oikeusturvaa, on huomattava, että asianosaisia saattaa olla useita. Heillä voi olla täysin erisuuntaiset käsitykset huostaanoton välttämättömyydestä. Ei esimerkiksi ole lainkaan poikkeuksellista, että lapsi itse ja toinen vanhemmista puoltavat huostaanottoa toisen vanhemman vastustaessa sitä.

Huostaanottoasioissa käsittelyn joutuisuus on olennaista ja asiat on laissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Oikeudenkäynninkin ajanakin on menossa lastensuojelutyö, jossa voidaan päästä sekä lapsen että hänen läheistensä kannalta tehokkaimmin eteenpäin sen jälkeen, kun oikeudenkäynti on päättynyt eli asiassa on annettu lainvoimainen päätös. Oikeusprosessin jatkuva vireilläolo voi olla henkisesti erittäin raskasta, erityisesti sellaiselle asianosaiselle, joka ei ole myötävaikuttanut asian pitkittymiseen.

2.2 Valituslupajärjestelmän tarkastelua koetun oikeudenmukaisuuden kannalta

Esitysluonnoksen vaihtoehtoisessa pohdinnassa on arvioitu valituslupajärjestelmää osallisuuden näkökulmasta. Tämä on kiistatta tärkeä näkökulma, joka liittyy osaltaan koettuun oikeudenmukaisuuteen.

Luonnoksessa todetaan, että asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus ei yleensä kuule asianosaisia tai hanki viranomaisen lausuntoa. Tämä ei kuitenkaan ole yleistettävissä kaikkiin asiaryhmiin. Joissakin asiaryhmissä on vakiintunut oikeuskäytäntö ja asian tosiseikat käyvät riidattomasti ilmi kirjallisesta aineistosta. Esimerkkinä tällaisesta asiaryhmästä voi mainita kansalaisuusasiat. Tämänäyttypisen asiaryhmän käytännöistä ei voi vetää sellaista johtopäätöstä, että huostaanottoasioissakaan ei hankittaisi viranomaiselta lausuntoa. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa, joissa on voimassa valituslupajärjestelmä, pyydetään useinkin viranomaisen lausunto asian lisäselvittämiseksi. Lausunnon ja sen johdosta hankitun vastaselityksen jälkeen voidaan päätyä hylkäämään valituslupahakemus tai myöntämään valituslupa ja ratkaisemaan asia sen jälkeen aineellisoikeudellisesti.

Lastensuojeluasioissa on keskeistä tarkastella, mitä muutoksenhakija esittää perusteluinaan hallinto-oikeuden päätöstä vastaan. Tämän perusteella tuomioistuin arvioi, onko asiassa tullut esille seikkoja, jotka vaativat viranomaisen kuulemista huostaanoton perusteista. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevissa valituksissa on suhteellisen usein kysymys siitä, että muutoksenhakijat katsovat kodin olosuhteiden parantuneen verrattuna hallinto-oikeuden tekemään arvioon. Aikajänne on kuitenkin tässä vaiheessa vain muutamia kuukausia. Lisäksi on todettava, että olosuhteiden muutokset tulee koko ajan ottaa huomioon hallinnon tasolla ja arvioida, onko huostaanotto lopetettava.

Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu valituslupajärjestelmän toimivuutta niissä tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on hylännyt huostaanottohakemuksen. Tällöin viranomainen voi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Valituslupajärjestelmä mahdollistaisi näissäkin tilanteissa sen, että viivytyksettä tarkastellaan, aiheuttaako valituslupahakemus lisäselvittelyn tarpeen vai voidaanko valituslupahakemus hylätä. Tämä olisi asianosaisten kannalta myönteistä.

Huostaanottoasioissa asianosaisilla on oikeus saada suullinen käsittely hallinto-oikeudessa. Tämä toteuttaa parhaiten osallisuuden vaatimuksia. Mikäli asiassa on tarve uuteen suulliseen käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa, voidaan valituslupajärjestelmässä havaita tällainen tarve nopeasti ja järjestää suullinen käsittely viivytyksettä.

Kun arvioidaan osallisuutta ja koettua oikeudenmukaisuutta, asiaa on tarkasteltava myös niiden asianosaisten näkökulmasta, jotka pitävät huostaanottoa perusteltuna. Perhesuhteet ovat monimuotoisia ja kysymyksessä voi olla lapsen tai lasten etävanhempi tai etävanhemmat tai nuori itse. He ovat saattaneet ilmaista näkemyksensä jo useampaan otteeseen huostaanottohakemuksen valmisteluvaiheessa ja vielä hakemuksen vireilletulon jälkeen suullisesti tai kirjallisesti hallinto-oikeudessa. Heidän näkökulmastaan oikeusriidan saattaminen nopeasti päätökseen on usein parempi vaihtoehto kuin se, että heitä kuullaan uudelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Esitysluonnoksen vaihtoehtoisessa punninnassa on todettu, että ”säilyttämällä vapaa muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen vastentahtoisien huostaanottojen ja lapsen tutkimista koskevien lupien osalta varmistettaisiin, että asianosaiset tulisivat kuulluksi aina lastensuojelua koskevassa valitusasiassa”. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaikki osalliset ovat voineet ilmaista kantansa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ei voida suoraviivaisesti todeta, että käsittelyn pitkittyminen ja kuulemiskierrokset vahvistaisivat koettua oikeudenmukaisuutta. Lapsen tutkimista koskevissa luvissa oikeudenkäynnin tarpeeton pitkittyminen voi jopa johtaa tilanteisiin, jotka ovat selvästi vastoin lapsen etua. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:176 on ollut kysymys siitä, että lupaa on tarvittu sen selvittämiseksi, millaisten lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa lapsi on.

Valituslupajärjestelmä mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus voi nykyistä yksilöllisemmin arvioida, milloin viranomaisen lausunnon hankkiminen on perusteltua asian selvittämiseksi.

Erityisen painokkaasti on todettava, että aina kun viranomaisen lausunnon hankkiminen ja siitä seuraava asianosaisten kuulemiskierros vaikuttavat valituslupahakemuksen perusteella tarpeellisilta, tällaiseen menettelyyn ryhdytään.

3 Tiivistelmä

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lastensuojelulain muutoksenhakusäännöksiin ei tule tehdä valituslupajärjestelmän suhteen poikkeusta missään asiaryhmässä. Suomen perustuslaki tai Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät edellytä tällaista poikkeusta. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan asian uudelleen käsittely samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuin hallinto-oikeudessa ei tuo uutta asian arvioimiseksi niistä syistä, jotka korkein hallinto-oikeus on esittänyt jo 17.9.2013 tekemässään esityksessä valtioneuvostolle valituslupajärjestelmän ulottamisesta myös huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeviin asioihin.

Hallinto-oikeusvaihe, jossa toimitetaan suullinen käsittely ja asia ratkaistaan kokoonpanossa, jossa on mukana myös asiantuntijajäsen, turvaa lastensuojeluasioiden laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet niin kattavasti, että muutoksenhakuun voidaan poikkeuksetta soveltaa valituslupamenettelyä. Valituslupamenettely lyhentää oikeudenkäyntien kokonaiskestoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esitysluonnoksessa käsitellään joissain kohdin perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista liian oikeudenkäyntikeskeisesti. Hallinto-oikeus tekee ratkaisun huostaanotosta niiden tietojen perusteella, jotka tuolloin ovat kässillä. Oikeudenkäynnin rinnalla lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on lastensuojelulain 47 §:n 2 momentin mukaisesti arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytyksiä.

Korkein hallinto-oikeus painottaa, että valituslupajärjestelmä ei sisällä mitään sellaista piirrettä, joka heikentäisi oikeusturvan toteutumista tai lapsen edun turvaamista. Esitysluonnoksessa esitetty ratkaisu, jonka mukaan lastensuojelulakiin ei säädettäisi poikkeusta laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyyn valituslupajärjestelmään, on perusteltu.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Anne E. Niemi ja Petri Helander. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.8.2019.

Presidentti



Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö



Emil Waris