

22.8.2019

EOAK/3772/2019

Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö STM 1770/2019

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Luonnoksen mukainen esitys sisältää kaksi asiakokonaisuutta: lapsen ja nuoren oikeudesta jälkihuoltoon ja itsenäistymisvaroihin sekä valituslupamenettelyn laajentamisesta lastensuojeluasioiden osalta.

*Jälkihuoltoa koskevan 25 vuoden ikärajan voimaantulo*

Eduskunta muutti kuluvana vuonna lastensuojelulain 75 §:ää niin, että velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen jatkuu säännöksen muutetun sanamuodon mukaan korkeintaan siihen asti, kun nuori täyttää 25 vuotta. Muuttamista koskeva laki 542/2019 tulee voimaan 1.1.2020. Eduskunnan säätämä säännös tulee siten voimaan seuraavan sisältöisenä:

*Kunnan velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viiden vuoden kulutta siitä, kun lapsi on ollut 1 momentissa tarkoitetun kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viimeksi lastensuojelun asiakkaana. Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy viimeistään, kun nuori täyttää 25 vuotta.*

Jälkihuoltoa koskevalle uudistukselle ei kuitenkaan säädetty samassa yhteydessä erillistä voimaantulosäännöstä. Ministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta voimaantulosäännökseksi, jonka mukaan muutettua säännöstä ei sovellettaisi nuoriin, joiden *oikeus jälkihuoltoon on päättynyt ennen 1.1.2020*.

Voimassa olevan lastensuojelulain 75 §:n mukaan nuori, jolla on oikeus jälkihuoltoon, mutta jonka osalta jälkihuolto on päätynyt esimerkiksi nuoren oman kieltäytymisen tai haluttomuuden vuoksi, on oikeutettu hakemaan jälkihuoltoa uudelleen, jos lainkohdan mukaan määräytyvää viiden vuoden määräaikaa on jäljellä eikä nuori ole vielä täyttänyt 21 vuoden ikää (HE 252/2006 vp. s. 186-187). Uusi säännös ja ehdotettu voimaantulosäännös merkitsisivät siten sitä, että esimerkiksi ne nuoret, joiden osalta jälkihuolto on parhaillaan keskeytettynä nuoren omasta syystä, mutta joilla 1.1.2020 olisi nyt voimassaolevan lain mukaan vielä oikeus jälkihuoltoon, tulevat osallisiksi jälkihuollon pidentämisestä 25 ikävuoteen asti. Heidän oikeutensa jälkihuoltoon siis jatkuisi 1.1.2020 jälkeen siihen asti, kun he täyttävät 25 vuotta.

Nähdäkseni ehdotetun voimaantulosäännöksen soveltamisalaan eivät kuuluisi kaikki alle 25-vuotiaat nuoret. Ehdotettu säännös kohtelisi eri tavoin niitä alle 25-vuotiaita nuoria, joiden oikeus jälkihuoltoon olisi ennen lain voimaantuloa 1.1.2010 päätynyt sen vuoksi, että he ovat täyttäneet 21 vuotta verrattuna niihin nuoriin, joiden osalta jälkihuolto ei ole tuolloin päätynyt tai se on päätynyt sellaisesta syystä, jonka vuoksi heillä katsotaan olevan voimaantulohetkellä olevan oikeus jälkihuoltoon.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun ohessa iän perusteella. Lainsäädännössä erilaiset ikärajat eivät sinänsä ole harvinaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ikärajojen asettamista ei olekaan pidetty ongelmallisena, kunhan ikärajalle on ollut jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Syyn on tullut olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp, 6 s., siinä mainittu PeVL 46/2002 vp s. 6, PeVM 8/2010 vp s. 3 sekä PeVL 17/1996 s. 1-2).

Nähdäkseni lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että ehdotetussa voimaantulosäännöksessä kohdellaan nuoria, jotka eivät ole täyttäneet 25-vuotta eri tavoin, jättämällä osa heistä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

### *Itsenäistymisvarojen maksamisajankohta*

Luonnoksessa ehdotetaan myös itsenäistymisvaroja koskevan 77 §:n muuttamista edellä mainittua 75 §:ää vastaavalla tavalla niin, että itsenäistymisvarat tulisi maksaa viimeistään nuoren täyttäessä 25 vuotta.

Tältä osin en voi aivan varauksetta yhtyä ministeriön ehdotukseen.

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi voimassaolevan lastensuojelulain 77 §:n mukaan käyttää melko laajaa harkintavaltaa sen

suhteen, koska se maksaa nuorelle tälle kuuluvat itsenäistymisvarat. Lain mukaan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää itsenäistymisvarojen maksamisen ajankohdasta. Harkintavaltaa on laissa ohjattu säätämällä siitä, että varat tulisi lähtökohtaisesti maksaa itsenäistymässä olevalla nuorelle jälkihuollon päättyessä taikka itsenäistymisen tukemiseen tai turvaamiseen liittyvästä erityisestä syystä viimeistään nuoren 21 vuotta.

Lakiluonnoksen mukainen ehdotus merkitsisi nähdäkseni kunnan harkintavallan pidentämistä ajallisesti neljällä vuodella nykyisestä.

Tuon tässä yhteydessä esille kesäkuussa antamani ratkaisun EOAK/695/2018, jonka saatoin myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Ratkaisu koski nuoren jälkihuollon itsenäistymisvarojen keräyttämistä ja niiden määräytymistä harkinnanvaraisesti sekä itsenäistymisvarojen käyttöä. Asian yhteydessä tein havaintoja jälkihuollon osalta lastensuojelulain tulkintakäytännöistä, jotka nähdäkseni eivät ole sopusoinnussa nykyisen lain ja sen perustelujen kanssa tai lapsen - myöhemmin nuoren - edun kanssa.

Mahdollisuus käyttää itsenäistymisvarojen maksamisajankohdan suhteen nykyistä enemmän harkintavaltaa voisi mielestäni olla ongelmallista esimerkiksi, jos nuori haluaisi muuttaa työn tai muun perustellun syyn vuoksi omaan asuntoon ja tarvitsisi varoja oman talouden perustamiseen, mutta nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastustaisi suunnitelmaa, koska pitäisi esimerkiksi opiskelua nuoren kannalta parempana vaihtoehtona tai koska haluaisi nuoren etsivän itselleen toisenlaisen asunnon. Itsenäistymisvarojen maksamisajankohtaan liittyvän harkintavallan lisääminen voisi tällaisessa tapauksessa pitkittää tai vaikeuttaa nuoren itsenäistymistä merkittävästi.

Mikäli lastensuojeluviranomaisen harkintavaltaa itsenäistymisvarojen maksamisen osalta kuitenkin halutaan lisätä ajallisesti, tulisi aiotun muutoksen vaikutuksia mielestäni arvioida vielä erityisesti lapsen tai nuoren oikeusturvan toteutumisen kannalta. Oikeusturvan parantaminen olisi ehkä mahdollista toteuttaa säätämällä tarkemmin itsenäistymisvarojen maksamisen edellytyksistä ja/ tai mahdollisuudesta saada asiasta muutoksenhakukelpoinen päätös.

Mielestäni olisi kuitenkin syytä arvioida koko itsenäistymisvaroja koskevan säännöksen (77 §) uudistamista ministeriön laatimaa luonnosta perusteellisemmin.

Liitän lausuntooni ministeriölle jo aiemmin toimittamani anonymisoidun päätökseni (EOAK/695/2018) ja siihen liittyvän saatekirjeen. Viitataan tarkempien perustelujen osalta siihen.

## Valituslupamenettelyn laajentaminen lastensuojeluasioissa

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää myös ehdotuksen valituslupamenettelyn laajentamisesta lastensuojeluasioissa. Ehdotus liittyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 808/2019 (*hallintoprosessilain*) voimaantuloon 1.1.2020. Osa muutosehdotuksista on luonteeltaan lähinnä teknisiä, enkä tässä yhteydessä puutu niihin.

Asiallinen ja periaatteellinen luonnoksen sisältämä muutosehdotus liittyy muutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen lastensuojeluasioissa. Ehdotuksen mukaan lastensuojelulain 92 §:ssä mainitut muutoksenhakuasiat korkeimpaan hallinto-oikeuteen eivät enää millään osin muodostaisi poikkeusta uudessa hallintoprosessilaissa pääsäännöksi omaksutusta valituslupamenettelystä, vaan valituslupaa tulisi hakea kaikissa 92 §:ssä mainituissa muutoksenhakuasioissa.

Muutos on merkittävä erityisesti huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä (43 §) koskevien asioiden osalta, sillä tahdonvastaisesta huostaanotosta päätetään ensi vaiheessa vasta hallinto-oikeudessa. Sama koskee tosin myös lastensuojelulain 28 §:ssä tarkoitettua lupaa lapsen tutkimiseen vastoin huoltajan tahtoa. Mainittu lupa annetaan kuitenkin vain määrääjäksi, mikä vähentää prosessin periaatteellista merkitystä. Muiden 92 §:ssä mainittujen lastensuojeluasioiden osalta hallinto-oikeus toimii muutoksenhakuasteena, kun varsinaisen pohjapäätöksen on tehnyt kunnan viranhaltija tai viranomainen. Toistaiseksi tehtäviltä huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevilta päätöksiltä putoaisi kuitenkin pois ainoa varsinainen muutoksenhakuaste.

Huostaanotto merkitsee puuttumista huoltajan oikeuksiin ja lähes poikkeuksetta lapsen ja vanhemman erottamista toisistaan. Kysymys on puuttumisesta perus- ja ihmisoikeuksien suojattuun perhe-elämään (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art. ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9 art.). Oikeusturvanäkökohdilla on tästä syystä käsitykseni mukaan korostettu merkitys juuri huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksenteossa.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta on erityisesti lausunnossaan 55/2014 vp ottanut kantaa huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian käsittelyyn tavalla, joka on merkityksellinen lakiluonnoksen arvioinnissa. Valiokunta totesi siinä, että valtioneuvoston on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää lastensuojeluasioihin mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Valiokunta katsoi edelleen, ettei perustuslain 21 §:stä johdu estettä mainitun kaltaiselle sääntelylle, jos *muilla oikeusturvajärjestelyillä* kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen (s. 5).

Valiokunnan tarkoittamina muina oikeusturvajärjestelyinä tulee näkemykseni mukaan ottaa huomioon erityisesti huoltajan ja lapsen mahdollisuudet hakea huostassapidon lopettamista (47 §:n 3 mom.) tai viranomaisen mahdollisuus tehdä uusi huostaanottoa koskeva hakemus hallinto-oikeudelle.

Muiden oikeusturvajärjestelyjen osalta tuon lisäksi esiin seuraavan. Käsitökseni mukaan julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukainen velvollisuus turvata erityisesti lapsen oikeus osallistua häntä koskeviin lastensuojeluprosesseihin (perustuslain 6 §:n 3 mom. ja lapsen oikeuksien sopimuksen 12 art.). Lapsen osallistumisoikeuksien toteutumiseen yleensäkin tulee mielestäni edelleen kiinnittää huomiota ja samalla kehittää menettelytapoja tukemaan entistä paremmin lapsen osallistumista muun ohessa häntä itseään koskeviin lastensuojeluprosesseihin. Mielestäni nykyisen lastensuojelulain 4 luvun sekä 6 luvun säännökset antavat kuitenkin sellaisenaankin hyvän pohjan tällaiselle kehitystyölle. Lasten osallistumisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kehitystarpeet eivät mielestäni siten muodosta sellaista näkökohtaa, joka edellyttäisi suoraa valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lasten osallistumisoikeuksien toteutumisen painopiste on muutoinkin nähdäkseni ennemminkin paikallisessa sosiaalityössä ja sijaishuollossa sekä hallinto-oikeudessa.

Ministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi on jo viitattu siihen, että valituslupamenettely lyhentäisi prosessien kestoja, mikä sinänsä on myönteistä erityisesti lasten kannalta. Menettely antaisi myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden keskittyä nykyistä paremmin niihin lastensuojeluasioihin, jotka edellyttävät ylimmän hallintotuomioistuimen ohjaavaa tai korjaavaa kannanottoa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Kirsti Kurki-Suonio