



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

1/4

**SOSIAALI-JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTOPYYNTÖ 3.7.2019
STM/1770/2019****Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavan sijaishuollossa olleen nuoren jälkihuollon päätyttyä hänelle maksettavien itsenäistymisvarojen viimesijaiseksi maksupäiväksi ajankohta, jolloin nuori täyttää 25 vuotta. Tämä siksi, että lastensuojelulain muuttamisesta annetulla, 1.1.2020 voimaan tulevalla lailla (542/2019,75 §) on kunnan velvollisuutta jälkihuollon järjestämiseen jatkettu nuoren nykyisen lain mukaisesta 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen. Lisäksi edellä mainitun lain voimaantulosäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kyseistä muutosta ei sovellettaisi lapsiin ja nuoriin, joiden oikeus jälkihuoltoon on päätynyt ennen lain voimaantuloa eli ennen 1.1.2020.

Esityksellä tehtäisiin myös korjaukset lastensuojelulaissa oleviin hallintolainkäyttölain viittauksiin ja muutettaisiin ne viittaussäännöksiksi uuteen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka kumoaa voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Esityksessä ei ehdotettaisi säädettäväksi poikkeusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädettyyn valituslupajärjestelmään. Tämä tarkoittaisi, että kyseisen hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen edellytettäisiin valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaikissa lastensuojelulain 92 §:n tarkoittamissa asioissa.

Valitusoikeuteen tehtävät muutokset

Ehdotettu valituslupajärjestelmään siirtyminen tarkoittaa muun muassa, että valituslupajärjestelmä tulee koskemaan myös hallinto-oikeuden ensiasteena ratkaisemia asioita joita ovat lastensuojelulain 43 §:n 2 momentin mukainen tahdonvastainen huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuoltoon sijoittaminen sekä 28 §:n 1 momentissa tarkoitettu lupa lapsen tutkimiseen. Näitä lastensuojelutoimenpiteitä koskevilla päätöksillä on myös suurimmat vaikutukset asianosaisten elämään, yksityisyyteen ja perheyhteyteen.

Asiassa aikaisemmin annetut lausunnot

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen on 27.7.2016 dnro OKV/36/20/2016 antanut oikeusministeriön 18.7.2016 tekemän pyynnön OM 12/41/2016 johdosta lausunnon lakiesitykseen, jolla lastensuojelulain 92 §:ää esitettiin muutettavaksi samalla tavalla kuin sitä nyt käsiteltävänä olevassa lakiesitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi eli siten, että valituslupasääntelyn piiriin tulisivat kaikki asiat, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä saa nyt voimassa olevan lain mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tuolloista esitysluonnosta valmistelleesta oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan kyseinen, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluva asia ei tuolloin johtanut hallituksen esityksen antamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen lausunnossa todettiin muun muassa, että koska tuomioistuimen ensi asteena tekemiä päätöksiä koskevat valitukset muodostivat esityksen mukaan valtaosan korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyistä valituksista, tulisi valitusoikeuden rajoitus koskemaan valtaosaltaan juuri näitä päätöksiä. Nyt käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen mukaan näin näyttää olevan edelleen asian laita: lastensuojeluasioita tuli vuonna 2018 korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille yhteensä 338, joista 230 asiaa koski huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista

Esitysluonnoksessa on viitattu useisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa on katsottu (PeVL 32/2012 vp), että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Lausunnossaan PeVL 55/2014 vp perustuslakivaliokunta on jopa katsonut, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut myös (PeVL 68/2014 vp), että valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuintasteen antamaan päätökseen on poikkeuksellinen rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2012 vp) katsotaan, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa on keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturva-vaatimuksen valossa mahdollista. Merkitystä tällöin on annettava sille, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet ja voidaanko oikeusturvan saaminen turvata korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuudella valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä.

Tarkastuskäynneillä ilmennyttä

Esitysluonnoksessa on valituslupamenettelyyn siirtymistä perusteltu muun muassa oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämisellä ja katsottu, että hallinto-oikeuksien antama oikeussuoja turvaa lastensuojeluasioiden laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Voin yhtyä tähän näkemykseen sillä edellytyksellä, että hallinto-oikeuksien riittävästä resursseista ja muista toimintaedellytyksistä huolehditaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Apulaisoikeuskansleri on vuosina 2018-2019 tehnyt tarkastuskäyntejä useisiin hallinto-oikeuksiin. Käynneillä saatujen tietojen mukaan hallinto-oikeuksien työskentely on muodostunut aiempaa haasteellisemmaksi käsiteltävien asioiden runsastumisen ja käsiteltäviksi tulleiden uusien asiaryhmien myötä. Samaan aikaan kokenutta henkilökuntaa on merkittävässä määrin eläköitynyt.

Lastensuojelulain 88 §:n mukaan lastensuojelua koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Tarkastuksilla ylituomarit ovat tuoneet esiin, että tämän käsittelyn joutuisuutta koskevan säädöksen noudattamista vaikeuttaa kuitenkin se tosiasia, että hallinto-oikeuksien käsittelemistä asiaryhmistä hyvin useat on lainsäädännössä määritelty kiireellisesti käsiteltäviksi tai ne ovat sellaisia luonteensa puolesta.

Hallinto-oikeus tekee edellä tarkoitettuja asioita eli muun muassa tahdonvastaisia huostaanottoja koskevat päätökset kunnan tekemän hakemuksen perusteella. Esitysluonnoksessa todetaan, että myös näissä asioissa hallinto-oikeuskäsittelyä edeltää lastensuojelutarpeen selvittäminen lastensuojeluviranomaisen toimesta kunnassa. Esitysluonnoksen mukaan hallinto-oikeudella on siten käytettävissään laaja lapsen ja perheen olosuhteita koskeva kirjallinen aineisto myös hakemuksella vireille tulevissa lastensuojeluasioissa.

Tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan muun muassa lastensuojeluasioissa suullisten käsittelyjen järjestäminen hallinto-oikeuksissa on kaksinkertaistunut, mikä on puolestaan pidentänyt käsittelyaikoja. Hallinto-oikeuksien mukaan kunnista tulevat lastensuojeluasioiden asiakirjat ovat usein sangen puutteellisia, mikä hallinto-oikeuksien käsityksen mukaan johtuu kuntien lastensuojeluun kohdistamien voimavarojen riittämättömyydestä. Tämä on omiaan lisäämään lastensuojeluasioiden työläyttä ja pidentämään käsittelyn kestoja. Valituslupajärjestelmään siirtyminen tulisi epäilemättä entisestään lisäämään suullisten käsittelyjen tarvetta hallinto-oikeuksissa. Se tulisi myös merkittävästi lisäämään hallinto-oikeuden tekemän päätöksen merkittävyyttä ja painoarvoa, mikä puolestaan edellyttää sitä, että päätösten tekemiseen on käytävissä kokenutta ja nimenomaisesti näihin asioihin perehtynyttä henkilökuntaa.

Esitysluonnoksessa onkin toteutettavaksi esitetyn toimintamallin vaihtoehtona pohdittu myös vapaan muutoksenhakuoikeuden säilyttämistä vastentahtoisten huostaanottojen ja lapsen tutkimista koskevien lupien osalta sillä perusteella, että näin voitaisiin varmistaa asianosaisten kuulluksi tuleminen.

Esityksen kohdassa 4.1, Vaikutukset viranomaistoimintaan, ei ole mainittu hallinto-oikeuksia lainkaan ja kunnat vain jälkihuoltoon liittyvien muutosten osalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut valituslupajärjestelmään siirtymisen yhtenä edellytyksenä olevan, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa oikeusturvan saatavuuden, riittävyys ja joutuisuuden. Tällöin merkitystä perustuslakivaliokunnan mukaan on nimenomaan korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien ”muutoksenhakujärjestelyjen” takaamalla oikeusturvalla. Valituslupajärjestelmän toteutuessa hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena ratkaisemissa asioissa ei ole olemassa ”muutoksenhakujärjestelyjä”, vaan näissä asioissa toimenpiteet muodostuvat kuntien tekemistä hakemuksista ja hallinto-oikeuden päätöksistä. Oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat siten korostuneena asian ainoassa oikeuskäsittelyssä. Oikeudenkäynnillä hallinto-oikeudessa on myös asian selvittämisen kannalta keskeinen merkitys.

Edellä selostetun perusteella katson, että hallinto-oikeuksien tosiasiallisia mahdollisuuksia riittävän joutuisan ja kattavan oikeusturvan varmistamiseen olisi selvitettävä.

Säätämisyjärjestyksestä

Perustuslain 21 §:n takaama oikeusturva edellyttää, että oikeusturvan riittävyys arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen. Arvioinnissa on otettava huomioon kulloisenkin asiaryhmän laatu ja merkittävyys. Kattavaan valituslupajärjestelmään siirtymisen myötä poistuisi mahdollisuus hakea muutosta kaikkein raskaimpia lastensuojelutoimenpiteitä koskeviin päätöksiin, jotka puuttuvat erittäin syvästi laajan henkilöpiirin useisiin perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2014 vp kehottanut hallitusta selvittämään mahdollisuutta valituslupajärjestelmän ulottamista myös edellä mainittuihin asioihin ja todennut yleisellä tasolla, että perustuslain 21 § ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan aseta tälle esteitä mikäli lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen turvataan muilla oikeusturvajärjestelyillä. Muun muassa tällä perusteella esitysluonnoksessa on katsottu, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Koska muiden käytettävissä olevien oikeusjärjestelyjen riittävyys tulee nyt tosiasiallisesti arvioitavaksi, katson muun ohessa tarkastustoiminnasta saamani tietojen perusteella esityksestä poiketen, että lakiehdotus on edellä esitetyistä perustuslakivaliokunnan periaatteellisista kannanotoista huolimatta tarpeellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Muilta osin minulla ei ole esitysluonnoksesta lausuttavaa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO