

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista. Lausuntonaan sosiaali- ja terveysministeriö esittää seuraavaa.

Alatyöryhmä 2: Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot

Seuraava sosiaali- ja terveysministeriön kommentti liittyy alustavien toimenpide-ehdotusten otsikkoon ”Tuomioistuin tehokas ja varteenotettava riidanratkaisupalvelujen tarjoaja ja asianosaiselle kokemus oikeudenmukaisuudesta” (s. 26) ja erityisesti kohtaan ”Merkittävät perheoikeudelliset kysymykset tulevat nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin asianmukaisesti ratkaistuksi.” Tällä kommentilla on yhteys myös toimenpide-ehdotukseen 40 ”Selvitetään, tulisiko riitaprosessin menettelytapoja eriyttää nykyistä enemmän” ja alakohtaan ”Jatketaan pienriitamenettelyn kehittämistä.”

STM kannattaa perheoikeudellisten kysymyksiin liittyvien ratkaisumenettelyjen nopeuttamista ja kehittämistä. Elatusavun vahvistamismenettelyä on tarpeen kehittää nopeammaksi, sujuvammaksi ja perheiden näkökulmasta vähemmän kuormittavaksi. Toimenpide-ehdotuksissa tulee kiinnittää huomiota sen järjestelmän kehittämiseen kokonaisuutena, jossa elatusapuista sovitaan ja elatusapuja vahvistetaan. Lapsen elatuksesta annettua lakia (704/197) sekä oikeusministeriön julkaisemaa ohjetta elatusavun suuruuden arvioimiseksi (Oikeusministeriön julkaisu 2007:2) on päivitettävä lapsen edun ja riittävän elatuksen sekä lasten ja perheiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi hyvinvointialueilla ja tuomioistuimissa. Selkeä, ennakoitava ja ymmärrettävä elatusavusta sopimisen ja vahvistamisen sekä vahvistetun elatusavun muuttamisen prosessi vähentää lapsen elatukseen liittyvien riita-asioiden käsittelyä tuomioistuimissa.

Elatusavusta sopimisen ja vahvistamisen järjestelmään liittyvät haasteet näkyvät muun muassa lapsiperheiden toimeentulotuen tarpeessa. Tuoreen tutkimuksen mukaan vuonna 2022 aikana perustoimeentulotukea 1–12 kuukauden ajalta saaneista yhden huoltajan perheistä 24 prosenttia oli sellaisia, jotka eivät olleet saaneet elatusapua tai elatustukea lainkaan. Lyhyen aikaa toimeentulotukea saaneista perheistä muita suurempi osa ei ollut saanut elatusapua tai elatustukea toimeentulotukikuukausilta. Tämä voi johtua siitä, että elatusavun määrää ei ole ehditty vahvistaa lastenvalvojalla tai tuomioistuimissa, jolloin myöskään elatustukea ei ole mahdollista saada.

Jo vahvistetun elatusavun muuttamismenettelyä on samoin tärkeä kehittää ja keventää. Sen jälkeen, kun elatusapu on kerran vahvistettu tuomioistuimissa, vanhempien elatuskyvyssä ja lapsen elatuksen tarpeessa saattaa tapahtua muutoksia. Esimerkiksi työtön vanhempi on saattanut työllistyä tai työssä käyvä vanhempi on saattanut jäädä työttömäksi. Elatusavun määrän muuttaminen voi kuitenkin jäädä tekemättä mm. tuomioistuinmenettelyn raskauden, pitkäkestoisuuden tai kustannusriskin vuoksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Elatustuen toimeenpanossa on havaittu tilanteita, joissa elatussopimus tai tuomioistuimen ratkaisu mahdollistaa elatustuen saamisen, vaikka tulorekisteritietojen perusteella on perusteltua olettaa, että elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky ei ole puutteellinen. Niin ikään esiintyy tilanteita, joissa elatusvelvollisen elatuskyky on elatussopimuksen tai -tuomion tekohetkellä todettu puutteelliseksi, mutta se on myöhemmin parantunut siinä määrin merkittävästi ja pysyvästi, että hän voisi suorittaa lapselle elatusapua itse, eikä täyttä tai osittaista elatustukea olisi tarpeen maksaa. Tasoltaan todellisuutta vastaamattomat elatusavut tuottavat perusteettomia etuusmenoja (elatuslaki, joissain tapauksissa toimeentulotuki) sekä hallinnollista työtä ja -kustannuksia (mm. Kelan perintätoimet, ulosotto, toistuvat elatusavun maksuvapautuspäätökset). Todellisuutta vastaamattomat elatusavut saattavat myös syventää lapsiperheiden pienituloisuutta.

Hyvinvointialueilla elatusapuasopimukset vahvistetaan lähtökohtaisesti määräaikaisiksi, jos vanhempien elatuskyvyssä on odotettavissa muutoksia tai elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on selvityksen perusteella todettu puutteelliseksi ja elatusapu on vahvistettu tästä syystä elatustuen täyttä määrää pienemmäksi (ml. nk. nollasopimukset). Nykyinen lainsäädäntö ei anna takeita elatusavun vahvistamisen periaatteiden yhtäläisyydestä tuomioistuimissa ja hyvinvointialueilla. Eriävät käytännöt tuomioistuinten ja hyvinvointialueiden välillä asettavat lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä instanssissa elatusavun määrä vahvistetaan.

Seuraava kommentti liittyy toimenpide-ehdotusten kohtaan 57: ”Arvioidaan tarpeet muuttaa elatustukilakia (STM) tarpeettomien tuomioistuinprosessien vähentämiseksi. ”Toimenpide-ehdotus nro 57 on kirjattu yleisellä tasolla eikä tarjoa mahdollisuutta lausua ehdotuksen sisällöstä tarkemmin. Koska kyse on STM:n hallinnonalan sääntelystä, tulee ministeriön osallistua ehdotuksesta käytyyn keskusteluun ja ehdotuksen jatkovalmisteluun. Tavoite tarpeettomien tuomioistuinprosessien vähentämisestä on kannatettava.

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen, ja tämän oikeuden tulisi toteutua ensisijaisesti vanhemman elatusvastuun kautta. Elatustukilain (850/2008) mukainen elatuslaki puolestaan täydentää lapsen elatuksen suoja tilanteissa, joissa lapsi ei saa lapsen elatuksesta annetun lain tarkoittamaa tarpeellista elatusta vanhemmaltaan.

STM on asettanut elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevalle työryhmän toimikaudelle 1.9.2024–20.6.2025. Työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotuksia elatustukijärjestelmän uudistamiseksi sekä valmistella luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilakiin sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista. Ehdotusten tulee vastata pääministeri Petteri Orpon hallituksen 25.4.2024 julkaiseman julkisen talouden suunnitelman kirjaukseen ja säästötavoitteeseen sekä vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on tunnustettu useita elatustukilakiin liittyviä kehitystarpeita. STM pitää kuitenkin puutteena sitä, että lausuttavana olevissa toimenpide-ehdotuksissa ei ole mainintaa lapsen elatuksesta annetun lain ja oikeusministeriön antaman elatusavun suuruuden arvioimisesta annetun ohjeen kehittämistarpeista sekä näiden uudistamiseen liittyvästä potentiaalista vastata toimenpide-ehdotuksessa 57 mainittuun tavoitteeseen vähentää tarpeettomia tuomioistuinprosesseja.

Lapsen elatuksesta annettu laki ja elatustukilaki muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on turvata lapsen oikeus riittävään elatukseen erilaisissa tilanteissa. Elatustukilain muutostarpeet kytkeytyvät siis keskeisellä tavalla lapsen elatuksesta annettuun lakiin ja sen muutostarpeisiin. STM näkeekin, että näitä muutostarpeita tulisi tarkastella samanaikaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tiiviissä yhteistyössä. Oikeuslaitostyöryhmän toimenpide-ehdotuksen 57 jatkovalmistelu tulee kytkeä osaksi tätä kokonaisuutta.

Tavoite, että merkittävät perheoikeudelliset kysymykset tulevat nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin asianmukaisesti ratkaistuksi on olennainen myös sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta. Tekstissä kuvataan, että perheoikeudellisen asian käsittelyssä hyödynnetään asian vaatimassa laajuudessa moniammatillista asiantuntemusta. Viranomaisen välisen yhteistyön kehittäminen on kannatettava asia. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta tulee huomioida kuitenkin se, mitkä ovat hyvinvointialueiden mahdollisuudet vastata moniammatillisen asiantuntijuuden tarpeisiin. Esimerkiksi toimenpiteessä nro 50 kuvataan, että kiristetään asiantuntija-avustajien ammattitaitokriteereitä (psykologi) ja mahdollistetaan asiantuntija-avustajien käyttö riittävän valtion taloudellisin resurssein. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että taloudellisten resurssien lisäksi kyse on ammattilaisten saatavuudesta ja riittävydestä. Näin ollen työn kehittämisessä tulee ottaa huomioon koko se työkenttä, johon ao. ammattilaisia tarvitaan hyvinvointialueilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo huomioitavaksi myös ns. vaativiin erotilanteisiin liittyvän kansallisen lapsistrategian toimenpiteen nro 12. Toimenpiteen mukaisesti laadittava selvitys valmistuu vuoden 2024 lopussa. Kyseessä on kokoava selvitys lapsen huoltoon, tapaamisiin ja elatukseen liittyvän sopimisen sekä päätöksenteon järjestelmän toimivuudesta. Selvityksen tulisi tuottaa konkreettisia ehdotuksia, joiden avulla asiaan liittyviä hallitusohjelman kirjauksia päästään tarkemmin toteuttamaan ja se julkaistaan sosiaali- ja terveysministeriön toimesta alkuvuodesta 2025.

Alatyöryhmä 3: Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuimet

Toimenpide-ehdotuksen nro 69 osalta sosiaali- ja terveysministeriö näkee tarpeellisena, että toimeentulotuen takaisinperinnässä nykyistä hallinto-oikeuksiin nojautuvaa menettelyä uudelleenarvioitaisiin. Asiaan liittyy myös pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan Kellalla tulisi olla mahdollisuus itsenäiseen takaisinperintään, kuten muissakin etuuksissa.

Toimenpide-ehdotuksen nro 69 mukaan selvitetään myös, onko mielenterveyslain mukaisten päätösten alistamisesta mahdollista luopua oikeusturvan vaatimukset samalla säilyttäen. Mielenterveyslaissa (1116/1990) säädetään päätösten alistamisesta muun ohella silloin, kun tahdosta riippumattonta hoitoa jatketaan ja kun tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätään alaikäinen. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kysymys on potilaan oikeusturvasta tilanteessa, jossa hänet on määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta. Henkilön määräämistä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta on pidettävä vakavana puuttumisena yksilön vapauteen. Päätös alistetaan heti hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, kun taas muutoksenhaku vaatii yleensä ainakin jonkin verran aikaa. Kun päätös on alistettu, hallinto-oikeus voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota tässä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamiin velvoitteisiin ja viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen KHO:2022:93, jossa todetaan muun ohella, että: ”EIS 5 artiklan 4 kappale edellyttää oikeutta saada vapaudenriiston laillisuus tutkituksi viipymättä ja asettaa vaatimuksia muun ohella tuomioistuinnestettelyn kestolle. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että artiklan rikkomista voi merkitä myös tilanne, jossa henkilö on joutunut odottamaan joitakin päiviä ennen kuin on voinut ylipäänsä saada vapaudenriistoa koskevan asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi (esimerkiksi tuomio L.M. v. Slovenia 12.6.2014, kohta 154 ja siinä viitatu muut tuomiot).” Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten varmistamiseksi ja roolin selkeyttämiseksi psykiatrien päätöksentekoa ei tulisi lisätä johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden haasteista sekä virkapsykiatrivajeesta.

Lastensuojelulain (417/2007) yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin lapsen ja vanhempien oikeusturvan parantaminen lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa. Kumotun lastensuojelulain aikaista päätöksentekojärjestelmää pidettiin vanhentuneena ja lapsen ja perheen oikeusturvan kannalta ongelmallisena, sillä huostaanottoasioissa ensi asteen päätöksentekijänä toimi sosiaalihuollosta vastaava toimielin, joka oli luonteeltaan luottamuselin, eikä sen kokoonpanoon kuulunut välttämättä yhtään lastensuojelun tai juridiikan asiantuntijaa. Lisäksi toimielimellä oli samanaikaisesti mahdollisuus päättää sosiaalihuollon resursseista, mikä entisestään alleviivasi oikeusturvaan liittyviä ongelmia.

Voimassa olevaa lastensuojelulakia säädettäessä päätöksentekojärjestelmää uudistettiin siten, että ensivaiheen päätöksenteko ohjattiin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sijasta viranhaltijatasolle ja tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa hallintotuomioistuimiin. Muutoksen seurauksena lastensuojelulakiin lisättiin uusia päätöksentekotahoa ja oikeudenkäyntiä koskevia säännöksiä sekä täsmennettiin säännöksiä, jotka koskivat asioiden valmistelua ja muutoksenhakua.

Hallinto-oikeuksien asemaa ensiasteen päätöksentekijänä ja suoraa valitusoikeutta korkeimpaan oikeuteen tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa on edellytetty arvioitavan uudelleen viimeksi lastensuojelulain muutosten yhteydessä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019; HOL) säätämisen yhteydessä. Eduskunta liitti vastaukseensa lausuman (EV 80/2019 vp). Hallituksen esityksessä (HE 71/2019 vp) tuolloin ehdotettiin, että valitus hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi myös tahdonvastaisessa huostaanottoasiassa edellytettävä valituslupaa HOL pääsäännön mukaisesti. Hallituksen esitystä ei hyväksytty eduskunnassa alkuperäisessä muodossaan, vaan huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat päätökset rajattiin valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Syynä tähän oli perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 16/2019 vp), jossa kat-

sottiin, että lain käsittely tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellytti muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuun valituslupajärjestelmän laajentamiseen. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnon ehdotusta erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvatakeiden, mutta myös lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lausunnossaan tarkemmin esittämin perustein perustuslakivaliokunta piti valituslupajärjestelmään siirtymistä myös tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa mahdollisena edellyttäen, että valitusluvan myöntämiskynnystä alennettiin säädösperustaisesti ja siten, että vain ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut ratkaistaisiin valituslupahakemus hyläten. Perustuslakivaliokunnan ehdottama muutos valitusluvan myöntämiskynnyksen alentamisesta ei kuitenkaan tullut voimaan, sillä sosiaali- ja terveysvaliokunta piti muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta perustellumpana, että valitusluvan myöntämiskynnyksen alentaminen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa arvioidaan erillisessä prosessissa ja eduskunnalle annetaan tarvittaessa asiasta hallituksen esitys (StVM 18/2019 vp).

Oikeuslaitostyöryhmä esittää (toimenpide-ehdotus 66), että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän käyttöalaa tulee edelleen laajentaa. Valittaminen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä tulisi koskea vain yksittäisiä poikkeuksia (esimerkiksi valtioneuvoston istunnon päätökset). Lainsäädännön muuttaminen tältä osin on tarpeen ainakin tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa. Työryhmä on nostanut esiin myös tavoitteen, että hallinto-oikeudet kehittyisivät nykyistä selkeämmin muutoksenhakutuomioistuimiksi. Työryhmän mukaan on arvioitava, mitä asioita hallinto-oikeuksien tulee ratkaista ja missä asioissa oikeusturvaodotuksiin ja asiakkaiden tarpeisiin voidaan tehokkaammin vastata muussa menettelyssä. Työryhmä esittää, että ensi asteen päätöksenteko lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa siirretään hallinto-oikeuksista hallintoviranomaisille, esimerkiksi hyvinvointialueen yhteyteen perustettavalle moniammatilliselle toimielimelle (työryhmän toimenpide-ehdotus 69.) Esityksen tueksi työryhmä viittaa eduskunnan vastaukseen EV 309/2006 vp hallituksen esitykseen HE 252/2006 vp, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lapsen huostaanottoa koskevan päätöksenteon toimivuutta ja että hallitus tarvittaessa ja mahdollisimman ripeästi valmistelee ehdotuksen sellaisen lastensuojelua tehostavan päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta, jonka mukaisesti päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekee moniammatillinen toimielin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on paraikaa käynnissä lastensuojelulainsäädännön uudistaminen pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on, että luonnos hallituksen esityksestä tulisi lausunnon loppukeväästä 2025 ja hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syksyllä 2025. Hallituksen esitykseen sisältyvät lait tulisivat voimaan vuoden 2026 alusta.

Oikeuslaitostyöryhmän ehdottamat muutokset eivät sinällään ole uusia, mutta edellyttävät toteutessaan laaja-alaista selvitys- ja valmistelutyötä, jota ei ole mahdollista toteuttaa käynnissä olevan lastensuojelulain uudistamisen aikataulussa. Asiasta ei myöskään ole nimenomaista hallitusohjelmakirjausta eikä lastensuojelulainsäädännön uudistamiselle tältä osin ole osoitettu rahoitusta. Lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä tullaan, jo eduskunnan lausumienkin johdosta, tekemään arvio nykyisestä päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmästä, mutta oikeuslaitostyöryhmän ehdottamiin säädösmuutoksiin ei ole mahdollista tässä ajassa ryhtyä. Valmistelutyö nykyisen päätöksenteon ja muutoksenhaun kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi on mahdollista käynnistää nykyisen valmistelun päätyttyä, mikäli näin päätetään.

Digitalisaatiokehityksen hyödyntämiseen liittyvän tavoitteen mukaan digitalisaation kehittyminen, sähköiset työmenetelmät ja sähköisen asioinnin lisääntyminen otetaan huomioon prosessisääntelyssä ja oikeudenkäynnissä nykyistä paremmin. Tavoitteen mukaan oikeudenhoito on sujuvaa ja hyödyntää digitalisaation mahdollisuudet. Toimenpide-ehdotuksiin kirjatun 83. tavoitteen mukaan kartoitetaan lainsäädännössä olevat digitalisaatiota haittaavat rakenteet. Lisäksi lainsäädäntöä kehitetään säätämällä, missä tilanteissa ns. etäistunto on mahdollinen. Toimenpide-ehdotuksen mukaisena tavoitteena olisi, että toimeentuloturva-asioissa on asian osapuolille selkeä ja johdonmukainen muutoksenhakujärjestelmä. Vakuutus-oikeuden voimavarat kohdentuisivat tarkoituksenmukaisesti ja lainkäyttö olisi sujuvaa. Vakuutus-oikeuden toiminta olisi paremmin tunnettua, kuten myös sen etuuslaitoksista riippumaton asema muutoksenhakutuomioistuimena. Tavoitteisiin kuuluu myös kirjaus, jonka mukaan selvitetään toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen mahdollisuudet.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaa, liikenne- ja potilasvahinkolautakuntaa ja tapaturma-

asioiden korvauslautakuntaa koskevan lainsäädännön valmistelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että muutoksenhakujärjestelmää ja lainsäädäntöä kehitettäessä otetaan huomioon muutoksenhakulautakunnat ja niitä koskevat organisaatiolait, jotta merkittäviä eroavaisuuksia ei syntyisi.

Osastopäällikkö, kansliapäällikön sijaisena Kari Hakari

Hallitussihteeri

Katariina Pursimo

Liitteet
Jakelu

Tiedoksi

VN/34680/2022-STM-68

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: