



Asia: VN/463/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2022 alusta ja 30 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. (13 b §). Mitä vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

2. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojeluviranomaisen kansainvälisestä toimivallasta (17 §), lastensuojelun järjestämis- ja kustannusvastuusta kansainvälisissä tilanteissa (17 a §) sekä lastensuojelun tarpeen arvioinnista ulkomailla (17 b §). Selkiyttääkö sääntely rajat ylittäviä tilanteita?

-

3. Esityksessä ehdotetaan säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta ja lapsen palvelutarpeen arvioinnista (26 §). Onko ehdotettu sääntely selkeä?

-

4. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tehostetusta avohuollon tukitoimesta (37 b §). Mikä on näkemyksenne sääntelyn selkeydestä suhteessa muihin lastensuojelun avohuollon palveluihin?

-

5. Onko esityksessä ehdotettu 49 a §:n 2 momentin c-kohdan päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelu ja sitä koskeva päätöksenteko (49 b §) sääntelyltään selkeä ja toteutettavissa käytännössä?

-

6. Esityksessä ehdotetaan erityisen huolenpidon palvelun tuottamisen keskittämistä julkisen sektorin toimijoille (60 d §). Muutokseen esitetään pitkää siirtymäaikaan vuoteen 2026 asti. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

-

7. Esityksessä ehdotetaan vähimmäishenkilöstömitoituksia vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin (59 a §). Mitoitukset porrastetaan vuosille 2022–2026, täysimääräisinä mitoitukset tulisivat voimaan vuonna 2026. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

8. Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä kiinnipitämisestä lapsen laitoksesta poistumisen estämiseksi (68 a §). Onko sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

9. Esityksessä ehdotetaan muutettavan luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamista koskevaa nykyistä säännöstä (69 a §) siten, että siinä säädetty kiinniottaminen mahdollistaa poliisille toimivallan lapsen kiinniottamiseksi virka-apuna. Poliisin virka-avun antamisesta säädetään tarkemmin uudessa 69 b §:ssä. Onko ehdotettujen 69 a § ja 69 b § sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

-

10. Esitys sisältää muutoksia työryhmän ehdotuksiin päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson aikana tehtävistä rajoitustoimenpiteistä ja yhteydenpidon erityisestä rajoittamisesta (71 § ja 72 §). Millaisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla näette olevan lapsen päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson toteuttamiseen?

-

11. Vapaamuotoiset huomiot edellä mainittuihin säännöksiin:

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntopyyntönsä jakelussa mainittuja tahoja antamaan lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotukset perustuvat lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän julkaisemaan raporttiin. Lausuntoja pyydetään erityisesti ehdotuksista, joiden osalta muutoksia on keskeisesti tehty. Lisäksi pyydetään lausuntoja uusista ehdotuksista, joihin kuuluvat muun ohessa päätös päihdehoidon vieroitushoidon ja -kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroidusta palvelusta.

Lausuntopyyntönsä jakelusta ilmenee, että lausuntopyyntönsä on kohdistettu erityisesti lastensuojelupalvelua toteuttaville tahoille. Lausuntopyyntönsä on osoitettu myös Tuomioistuinvirastolle, mutta ei korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Ehdotuksessa on käsitelty kattavasti lastensuojelun keskeisiä periaatteita sekä kiinnitetty keskeisesti huomiota lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella ole aihetta lausua ehdotuksesta näiltä osin. Sitä vastoin ehdotukseen sisältyvällä muutoksenhakua koskevalla lastensuojelulain 92 §:n 2 momentilla on välitön vaikutus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muutoksenhakusäännösten systematiikkaan. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä antaa lausuntonsa muutoksenhakusäännöksen osalta.

1 Valituslupajärjestelmä valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa. Poikkeuksista valituslupajärjestelmän ulottuvuuteen tulee säätää erikseen laissa.

Korkein hallinto-oikeus on kuvannut valituslupajärjestelmää perusteellisesti sosiaali- ja terveysministeriölle 30.8.2019 (H 339/19) antamassaan lausunnossa (STM:n lausuntopyyntö STM/1770/2019). Tuossa lausunnossa korkein hallinto-oikeus korosti, että sen on myönnettävä valituslupa, jos jokin seuraavista perusteista täytyy:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä 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.

Valituslupajärjestelmän kattavan voimaantulon jälkeen korkein hallinto-oikeus on julkaissut suoran valituksen perusteella kolme huostaanottoa koskevaa ratkaisua (KHO 2021:44, KHO 27.2.2020/859 ja KHO 21.12.2020/H1071). Samanaikaisesti on julkaistu kaksi päätöstä, joissa valittaminen on edellyttänyt valituslupaa (sijaishuoltopaikan muuttaminen KHO 2021:22 ja valitusoikeus sijaishuoltopaikan muuttamista koskevassa asiassa KHO 2020:49). Nämä osaltaan osoittavat, että valituslupajärjestelmä ei vähennä mahdollisuuksia asiaratkaisujen antamiseen.

Valituslupajärjestelmässä korkeimmalla hallinto-oikeudella on toimivalta antaa määräyksiä päätöksen täytäntöönpanosta sekä antaa muita väliaikaisia määräyksiä vastaavalla tavalla kuin suorissa valituksissa. Esimerkkinä voidaan mainita lapsen tutkimiseen annettavaa lupaa koskeva oikeudenkäynti (lastensuojelulain 92 § 1 momentti 2 kohta) korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa korkein hallinto-oikeus kielsi nopeasti valituslupahakemuksen vireille tulosta hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon. Asiassa suoritettiin kattava kuulemiskierros, valituslupa myönnettiin ja asia tutkittiin. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei asiassa muutettu. Tietosuojasyistä asian yksilöintitietoja ei ole mahdollista tässä yhteydessä ilmoittaa. Tämä esimerkki osoittaa, että valituslupajärjestelmä mahdollistaa asian nopean haltuunoton ja täyden kuulemiskierroksen silloin kun siihen nähdään olevan aihetta.

Korkein hallinto-oikeus korostaa edelleen, että valituslupajärjestelmä ei merkitse valitusoikeuden rajoittamista. Valittaja/valitusluvan hakija voi tuoda korkeimmassa hallinto-oikeudessa esiin kaikki asiaan vaikuttavat argumentit. Esittelijä valmistelee asian perusteellisesti ja asiasta keskustellaan kolmen jäsenen kokoonpanossa. Kolmen jäsenen kokoonpano voi hylätä valituslupahakemuksen tai päättää, että asianosaisten kuuleminen on asiassa tarpeen. Valituslupajärjestelmässä ei kuulla osapuolia rutiininomaisesti vaan vasta, mikäli siihen on aito peruste. Tämä mahdollistaa asioiden joutuisan käsittelyn, mikä osaltaan toteuttaa lapsen oikeusturvaa.

2 Lastensuojelulain mukaisten asioiden valituslupajärjestelmä

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiaryhmittäin suurin osa lastensuojelulakiin sisältyvistä ratkaisuista on sellaisia, että lastensuojelulaissa (92 §) ei ole säädetty poikkeusta laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyyn valituslupajärjestelmään. Lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin tarkoittamissa asioissa valittaminen edellyttää valituslupaa. Näitä asioita ovat muun ohessa huostassapidon lopettaminen ja yhteydenpidon rajoittaminen.

Lastensuojelulain 92 §:n 2 momentin mukaan lain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettua lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa (hallinto-oikeus ratkaisee asian viranhaltijan hakemuksesta). Sitä vastoin lain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa valittaminen edellyttää valituslupaa (viranhaltijan päätöksestä valitetaan hallinto-oikeudelle).

Korkein hallinto-oikeus katsoi lausunnossaan hallituksen esityksestä HE 71/2019 vp, että valituslupajärjestelmä olisi tullut saattaa kattavasti voimaan myös lastensuojelulain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin huostaanottoihin. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan PeVL 16/2019 vp monipuolisesti valituslupajärjestelmän soveltuvuutta huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeviin asioihin. Perustuslakivaliokunta piti perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä välttämättömänä, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, oikeusturvan saatavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Se ei kuitenkaan pitänyt poissuljettuna, että näissäkin asioissa voisi olla valituslupajärjestelmä, mutta se edellytti sääntelyn täydentämistä.

3 Luonnokseen sisältyvät muutoksenhakuäännökset

3.1 Erityisen huolenpidon jakso

Luonnoksesta ilmenee, että lastensuojelulain erityinen huolenpito esitetään muutettavaksi erityisen huolenpidon jaksoksi. Kokonaisuus siirrettäisiin rajoituksia koskevasta luvusta sijaishuoltoa koskevaan lukuun (60 a – 60 e §). Jakson sisältöä esitetään tarkennettavaksi siten, että jakson hoidollinen, huolenpidollinen sekä kuntouttava luonne korostuu ja selkeytyy. Kyse ei olisi rajoitustoimenpiteestä. Jakson aikana olisi mahdollista käyttää rajoituksia, rajoitustoimenpiteitä ja erityisiä rajoitustoimenpiteitä. Näistä tehtäisiin jatkossa erilliset päätökset, mikä vahvistaisi lapsen oikeusturvaa.

Ehdotuksen 60 b §:n mukaan erityisen huolenpidon jaksosta on tehtävä päätös. Päätös voitaisiin tehdä enintään 90 vuorokaudeksi kerrallaan. Luonnoksen 90 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta 60 b §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpitoa koskevassa asiassa.

Korkein hallinto-oikeus on lastensuojelulain oikeussuojajärjestelmän takeiden osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen lastensuojelulaissa tarkoitettussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa (hallinto-oikeuslaki 7 § 1 momentti 1 kohta). Tämä toteutuisi myös nyt esillä olevassa erityisen huolenpidon jaksoa koskevassa muutoksenhaussa.

Ehdotuksen 92 § koskee muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen mukaan lain 60 a §:ssä tarkoitettua erityistä huolenpitoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa.

Luonnoksesta käy ilmi, että erityinen huolenpito ei itsessään ole rajoitustoimenpide, vaikka sen sisällä onkin mahdollista käyttää rajoitustoimenpiteistä. Näistä tehtäisiin erilliset valituskelpoiset päätökset. Erityisen huolenpidon jakso on aina määräaikainen, kerrallaan enintään kolme kuukautta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että luonnoksessa ei ole esitetty mitään perustetta, jonka vuoksi hallinto-oikeuden ehdotuksen 60 b §:n mukaista päätöstä koskevasta päätöksestä tulisi voida valittaa ilman valituslupaa.

3.2 Ehdotuksen 49 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut päätökset

Ehdotuksen 49 a § koskee vaativaa sijaishuoltoa ja pykälän 2 momentin c kohta koskee päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelua. Tällainen palvelu on järjestettävä lapselle, kun lapsen päihteiden käyttö uhkaa vaarantaa hänen henkeään terveyttään tai kehitystään. Ehdotuksen 49 b § koskee päätöstä päihdehoidon ja vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroidusta palvelusta. Ehdotuksessa todetaan, että koska lainkohdan mukaisten palveluiden aikana lapsen perusoikeuksia voidaan 71 §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla rajoittaa, palveluista on annettava päätökset, joista on muutoksenhakuoikeus. Sääntely noudattelisi pääosin sitä, mitä erityisen huolenpidon osalta säädettäisiin. Päätökset tehtäisiin määräajaksi. Päätös integroidusta päihdehoidon vieroitushoidosta voitaisiin tehdä enintään 15 päiväksi kerrallaan. Päätös päihdehoidon kuntoutuksen ja sijaishuollon integroidusta palvelusta voidaan tehdä enintään 30 päiväksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että luonnoksessa ei ole esitetty mitään perustetta, jonka vuoksi hallinto-oikeuden tässä kappaleessa tarkoitetuista päätöksistä tulisi voida valittaa ilman valituslupaa. Se, että näiden määräaikaisten jaksojen sisällä olisi mahdollista tehdä laissa tarkkaan määriteltyjä rajoituspäätöksiä, ei ole peruste sivuuttaa valituslupajärjestelmää. Kysymys on myös sellaisista päätöksistä, joiden kohdalla oikeussuojan joutuisuus on keskeinen laatukriteeri.

4 Tiivistelmä

Ehdotetun muutoksenhakusäännöksen taustasyiden asiaperusteinen arviointi on sikäli hankalaa, että luonnoksessa ei ole esitetty mitään perusteluja poikkeamiselle pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus joutuu toistamaan valituslupajärjestelmästä esittämiään perustietoja. Keskeistä on se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, mikäli yksikin hallintoprosessilaissa säädetyistä valitusluvan myöntämisen perusteista täyttyy. Valitusluvan myöntämisen arviointi on siis oikeusharkintaa ja edellyttää huolellista valmistelua. On selvää, että valituslupajärjestelmässä pystytään löytämään ne asiat, joissa hallinto-oikeuden päätös on syytä kumota. Valitusasioissa kuulemiset, joiden tarvetta ei erikseen harkita ennen istuntokäsittelyä, eivät tuota asiaan osallisille hyötyä, vaan ne pikemminkin viivästyttävät ratkaisua. Oikeudenkäyntiin kuluvalle ajalle on erityinen merkitys toimenpiteiden kohteena oleville lapsille ja nuorille. Valituslupajärjestelmässä tämä aika on huomattavasti lyhyempi kuin käsiteltäessä suoraa valitusta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lastensuojelulaissa ei ylipäätään ole perusteita poiketa siitä pääsäännöstä, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Lain 92 §:n 2 momenttia tulisi korkeimman hallinto-oikeuden aiemmin esittämällä perusteilla muuttaa tähän suuntaan. Tästä lähtökohdasta nyt arvioitavana oleva esitys, jossa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa ulotettaisiin myös eräisiin muihin päätöksiin kuin tahdonvastaiseen huostaanottoon, ei ole perusteltavissa. Esitystä ei ole sanallakaan tältä osin perusteltu. Suoran valituksen piiriin tulevat päätökset koskisivat rajallista aikaa, joka todennäköisesti olisi umpeutunut ennen asian tulemista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Esityksen mukainen muutoksenhakujärjestely osaltaan heikentäisi korkeimman hallinto-oikeuden perustehtävää oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena ilman yksilöiden oikeussuojaa parantavaa vaikutusta.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Anne E. Niemi, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti

Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus