Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: HE 71/2019 vp; asiantuntijakuuleminen 14.11.2019

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

HALLITUKSEN ESITYKSEN KESKEISET EHDOTUKSET

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lastensuojelulakiin ja lastensuojelulain muuttamisesta annettuun lakiin siten, että

- nuorella tarkoitettaisiin 18–24 -vuotiasta, jolloin jälkihuolto ulottuisi siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Tätä sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä 1.1.2020 jälkihuollon piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin.
- itsenäistymisvarojen viimesijainen maksupäivä olisi ajankohta, jolloin nuori täyttää 25 vuotta
- viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Siten valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvanvaraiseksi myös lastensuojelulain mukaisissa asioissa.

Muutokset tulisivat voimaan 1.1.2020 alkaen.

LAPSIASIAVALTUUTETUN KANNANOTOT

Jälkihuolto ja itsenäistymisvarat

Hallituksen esityksessä todetaan, että ne nuoret, joita jälkihuollon ikärajan nosto ei koskisi, saavat edelleen tukea sosiaalitoimesta: sosiaalityöntekijän on kuulunut laatia asiakassuunnitelma myös jälkihuollon päättymisen jälkeiselle ajalle. Kuitenkin lastensuojelulain 76 § 2 momentin mukaan tällainen suunnitelma on harkinnanvarainen (”Jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on *tarvittaessa* laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet.”).

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että jälkihuollon sisältö on säädelty hyvin väljästi ja käytännössä sitä toteutetaan kunnissa vaihtelevasti. On siten hyvin todennäköistä, etteivät kunnat tarjoa nuorelle tukea jälkihuollon jälkeen, kun sitä on paikoin vaikea saada jälkihuollon aikanakin. **Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jälkihuollon ikärajan noston tulisi koskea myös niitä lapsia ja nuoria, joilla alkaa oikeus jälkihuoltoon jo ennen 1.1.2020**.

Laadukkaalla jälkihuollolla voidaan tehokkaasti ehkäistä nuorten aikuisten syrjäytymistä. Tuore tutkimus vuonna 1997 syntyneiden lastensuojelun sijaishuollossa olleiden nuorten aikuisten koulutus- ja työelämäpoluista osoittaa, että myös jälkihuollossa olevilla nuorilla on merkittäviä haasteita. Puolet sijaishuollossa olleista nuorista kohtasi vaikeuksia kiinnittymisessä koulutus- ja työelämään ja etenkin teini-iässä sijoitetuilla, jälkihuoltoa vastaanottavilla nuorilla aikuisilla näitä vaikeuksia oli merkittävissä määrin. Tutkimuksen mukaan jälkihuollossa tulee aiempaa vahvemmin tukea nuorten itsenäistymistä, kouluttautumista ja työllistymistä. Samassa tutkimuksessa todettiin, että peräti joka neljäs sijoitettuna ollut nainen tuli äidiksi ennen 20 ikävuottaan.[1] Jälkihuollossa on siten kiinnitettävä huomiota myös nuorten vanhemmuuteen ja sen tukemiseen. **Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lastensuojelun jälkihuollon kehittämistä jatketaan pikaisesti pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisesti kuluvalla hallituskaudella.**

Itsenäistymisvarojen osalta muutokset tarkoittaisivat, että kunnalla olisi velvollisuus tilittää ne nuorelle viimeistään silloin, kun nuori täyttää 25 vuotta. Käytännössä on ilmennyt, ettei kunnissa aina riittävästi tiedosteta velvollisuutta huomioida nuoren yksilölliset olosuhteet itsenäistymisvarojen tilittämisessä. On selvää, että nuorella todennäköisesti tulee esimerkiksi asumiseen ja opiskeluun liittyviä yksilöllisiä tarpeita ennen 25. ikävuottaan. Toisaalta tietyissä tapauksissa voi olla perusteltua, että nuoren taloudenkäyttöön puututaan tai sitä ohjataan. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi riittävällä ohjauksella varmistaa, että itsenäistymisvarojen maksamisessa kunnat huomioivat nuoren yksilölliset tarpeet. Lapsiasiavaltuutettu suosittaa myös, että **itsenäistymisvaroja koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä tarkastellaan jälkihuollon kehittämisen yhteydessä**.

Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan sopimusvaltion tulee taata, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Tästä ovat poikkeuksena tilanteet, joissa valtion toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti erottamisen olevan lapsen edun mukaista. Kaikille asianosaisille on annettava mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja tuoda siinä julki näkökantansa. (9 (1-2) artikla).

Lapsen oikeuksien sopimus takaa myös lapsille oikeuden osallistua heitä koskevan asian käsittelyyn heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. (12 artikla). Perustuslain mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6 § 3 mom).

[1] Kääriälä, Antti & Haapakorva, Pasi & Pekkarinen, Elina & Sund, Reijo (2019) *From care to education and work? Education and employment trajectories in early adulthood by children in out-of-home care* Child Abuse & Neglect, Available online 31 Oct 2019

Lapsen oikeuksien näkökulmasta on siten varmistuttava siitä, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat päätökset käsitellään oikeudenmukaisessa menettelyssä, johon lapsella on niin halutessaan oikeus osallistua. Nyt käsillä olevat ehdotukset ovat omiaan heikentämään lapsen ja muiden asianosaisten oikeusturvaa siten, että valituslupamenettelyn piiriin tulisivat tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa (LSL 43.2 §) sekä lapsen tutkimista koskevaa lupaa (LSL 28 §) koskevat päätökset, joissa hallinto-oikeus on ensivaiheen päätöksentekijä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä tuodaan esille lähinnä kustannussäästöt. Lapsen huostaanottoon ja sijaishuoltoon liittyvissä asioissa on kysymys niin voimakkaasta puuttumisesta perusoikeuksiin, etteivät taloudelliset seikat voi olla ratkaisujen perusteena. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisestä periaatteesta, jonka mukaan **lainsäädännöllisissä toimissa on asetettava ensisijaiseksi lapsen etu**.

Nykyisin voimassa olevaa lastensuojelulakia säädettäessä käytiin keskustelua siitä, voiko hallinto-oikeus olla alistus- tai valitusviranomaisen sijasta ensi asteen päätöksentekijänä. Asiaa puollettiin muun muassa sen vuoksi, että asianosaisilla (mukaan lukien sosiaaliviranomaisilla) on mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta edellytti, että asioiden joutuisuuden takaamiseksi tulee varmistaa hallintotuomioistuimille riittävät resurssit ja asiantuntemus[2]. Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että tämä keskustelu on syytä muistaa esitetyn muutoksen yhteydessä.

On kuitenkin huomioitava, ettei kyseessä ole korkeimpaan hallinto-oikeuteen suuntautuvan valitusmahdollisuuden täydellinen poistuminen, vaan valitus tulisi luvanvaraiseksi. Valitusluvan myöntämisen edellytykset olisivat:

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

Lapsiasiavaltuutettu esittää huolenaan, että valitusluvan myöntämisen kynnys voi nousta liian korkealle (”muun painavan syyn” tulkinta).

Huostaanotoista päätetään enimmäkseen kuntien sosiaalitoimissa. Vuosittain 75 – 80 % huostaanotoista ja sijaishuoltoon sijoittamisista päätetään niin sanotusti suostumukseen perustuvina ja vain 20 – 25 % päätetään hallinto-oikeuksissa tahdonvastaisina. Vastikään julkaistun tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että huostaanoton purkua hakevat erityisesti ne vanhemmat, jotka eivät hyväksy huostaanoton perusteiden olemassa oloa. Tällöin erimielisyydet ja valitukset ovat jossain määrin kasaantuneita ja pitkittyneitä.[3] On siten huomioitava, että valituslupamenettelyyn siirtyminen on omiaan vaikuttamaan siten, että huostaanoton purkamista koskevien hakemusten ja valitusten määrä lisääntyy, eikä tavoiteltu lapsen oikeus pysyvyyteen kuitenkaan toteudu. Laissa ei ole enimmäismäärää tai -aikaa sille, kuinka usein huostaanoton purkua voidaan hakea, ja sosiaalitoimella on myös velvollisuus arvioida jatkuvasti perheen jälleenyhdistämisen edellytyksiä. On olemassa lapsia, joiden ympärillä hallinto-oikeuskäsittely ”pyörii” jatkuvaa kehää.

[2] PeVL 58/2006 vp
[3] Pösö, Tarja & Toivonen, Virve & Kalliomaa-Puha, Laura (2019). *"Haluaa kotiin äidin luo" – erimielisyydet ja lapsen etu huostaanoton jatkamista koskevissa valituksissa ja hallinto-oikeuden ratkaisuissa.* Oikeus 3/2019 s. 226.

Toisaalta lainvoimainen päätös lapsen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta antaa lastensuojelulle mahdollisuuden alkaa suunnitella pysyvää sijoituspaikkaa ja tukitoimia, kuten esityksessä todetaan. Nykyisin lapsen tilanne on keskeneräinen siihen saakka, kunnes lainvoimainen päätös on saatu. Lapsiasiavaltuutetun toimiston teettämässä selvityksessä vuonna 2010 todettiin, että pysyvyyttä ja turvallisuutta tarkastellaan liian harvoin huostaan otetun lapsen sijoituspaikan, lapsen sosiaalisten suhteiden, tuen ja työntekijäsuhteiden pysyvyyden näkökulmasta. Tällöin lapsen asema sijaishuollossa jää vaille huomiota.[4]

Lapsiasiavaltuutettu pitää jo nyt lastensuojeluasioiden, erityisesti huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevien asioiden käsittelyjen pitkää kestoa lasten oikeusturvan ja hyvinvoinnin kannalta aivan liian pitkinä. Hallinto-oikeudesta riippuen käsittelyajat kestävät 6 – 9 kuukautta. Hakemukset hallinto-oikeuteen tulevat usein tilanteissa, joissa lapsi on jo kiireellisesti sijoitettu LSL 38 §:n nojalla. Pieni lapsi saattaa olla ensin kriisiperheessä. Pysyvää sijoitusratkaisua haetaan tavallisesti vasta hakemuksen käsittelyn yhteydessä tai vasta hakemuksen hyväksymisen jälkeen. Epävarmassa tilanteessa lapsen kiinnittyminen sijaishuoltopaikkaan ja sen ihmisiin häiriintyy, eikä lapsen oikeus pysyviin olosuhteisiin toteudu.

Oikeusturva on puutteellinen myös kiireellistä sijoitusta ja valituskelpoisia rajoituksia koskien, kun ratkaisu valitukseen saadaan yli puolen vuoden kuluttua toimenpiteestä. On myös huomattava, että hallinto-oikeuksissa yleensä vanhemmat käyttävät oikeusavustajaa, mutta lapselle on haettu oikeusavustaja tai edunvalvoja harvoin. Oikeusapua ei välttämättä saa edes neuvotteluihin sosiaalitoimessa, jolloin korostuu nimenomaan tuomioistuinkäsittelyn merkitys oikeusturvan takeena. Lisäksi on tutkimuksia, jotka osoittavat lasten osallisuuden edelleen toteutuvan muullakin tavalla huonosti häntä koskevien lastensuojeluasioiden käsittelyssä tuomioistuimissa.[5]

Jotta lasten oikeusturva toteutuisi, tulee nykyisen järjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan ottaa tarkastelun kohteeksi ja osoittaa riittävät resurssit hallinto-oikeuksille. Suullisten käsittelyiden osuutta tulee lisätä, mikä hallinto-oikeuksien työtä. Mikäli valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu luvanvaraiseksi, on aiempaakin tärkeämpää, että hallinto-oikeus pystyy turvaamaan laadukkaan, lapsiystävällisen ja lapsitahtisen oikeudenkäyntimenettelyn.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tilannetta lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta ristiriitaisena ja vaikeana. Yhtäältä asianosaisilta riisutaan pois jo valmiiksi kaventunut valitusmahdollisuus, mutta toisaalta nopeutetaan asian käsittelyä. Lapsiasiavaltuutettu pitää pitkittyneitä oikeuskäsittelyitä lapsen kehittymisen, hyvinvoinnin ja sosiaalisten suhteiden kannalta ongelmallisena ilmiönä.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, ettei valituskynnys saa nousta liian korkeaksi. Muutoin siirtymistä valituslupajärjestelmään ei voida pitää lapsen oikeuksien mukaisena.

Jyväskylässä 12.11.2019

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies

[4] Puustinen-Korhonen, Aila & Pösö, Tarja (2010) *Toteutuuko lapsen oikeus pysyviin olosuhteisiin*? Puheenvuoro lastensuojelun vaikuttavuudesta. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto ja Suomen Kuntaliitto.
[5] Esim. Pösö ym. 2019