OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Virpi Korhonen

20.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muun ohella, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019; hallintoprosessilaki). Oikeusministeriö on arvioinut esitystä siltä osin, kuin siinä ehdotetaan lastensuojelulakia tarkistetavaksi muuttuvien muutoksenhakua koskevien hallintoprosessinlain säännösten näkökulmasta.

Mainitun uuden hallintoprosessilain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvanvaraiseksi. Esityksessä ei ehdoteta poikettavasti tästä hallintoprosessinlain mukaisesta pääsäännöstä, joten valituslupamenettely koskisi jatkossa myös lastensuojelulain mukaisia asioita. Yleislaissa olevasta pääsäännöstä voidaan poiketa vain erityisestä, painavasta syystä. Tällöin poikkeuksista on säädettävä erikseen. Hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä oikeusministeriö on todennut, että lastensuojeluasiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan ja valituslupasäännöksen soveltuvuus lastensuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa selvitetään erikseen.

Tahdonvastaisesta huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuollosta päättää ensi vaiheessa viranhaltijan hakemuksesta hallinto-oikeus. Hallinto-oikeus toimii ensiasteen päätöksentekijänä myös lapsen tutkimista lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi koske-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

vassa asiassa. Muissa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevissa asioissa ensivaiheen päätökset tehdään kunnassa viranhaltijatasolla. Hallituksen esityksen mukaan valituslupaan liittyvän poikkeuksen säätämistä on harkittu erityisesti tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoa sekä lapsen tutkimista koskevissa asioissa.

Uuden hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen valitusluvan asettamista pääsäännöksi voitiin perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna (PeVL 50/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan 55/2014 vp. valituslupajärjestelmää lastensuojeluasioiden näkökulmasta. Tuolloin perustuslakivaliokunta on todennut että, tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät varsin tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin. Toisaalta huostaanottoa koskevissa asioissa on valiokunnan mukaan sellaisia etenkin lapsen etuun liittyviä seikkoja, jotka puoltavat vahvasti asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä oli syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Perustuslain 21 §:stä ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle sääntelylle, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen (PeVL 55/2014 vp).

Hallituksen esityksessä on kuvattu päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmää lastensuojeluasioissa ja arvioitu säädettäväksi ehdotettua asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Esityksen mukaan valmistelussa on päädytty siihen, että lastensuojelun syvimmälle perusoikeuksiin kajoavat toimenpiteet, kuten tahdonvastainen huostaanotto ja sijaishuollon järjestäminen, sekä niihin liittyvät päätösprosessit ja muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena tarkastellen turvaavat oikeusturvan saatavuuden, riittävyyden sekä asian joutuisan käsittelyn eikä valituslupamenettelyyn siirtyminen vaaranna perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta oikeusturvaan.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että vaikka tahdonvastaista huostaanottoa koskeva asia tulee hallinto-oikeudessa ensivaiheessa ratkaistavaksi, myös näissä asioissa käsittelyä edeltää lastensuojeluviranomaisen tekemä lastensuojelutarpeen arviointi. Huostaanottopäätös perustuu aina yksilölliseen harkintaan siitä, mikä ratkaisu toteuttaa parhaiten

kyseisen lapsen etua. Lapsella on lastensuojelulain 5 ja 20 §:n nojalla oikeus esittää mielipiteensä häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja hänen mielipiteisiinsä ja toivomuksiinsa on kiinnitettävä huomiota. 12 vuotta täyttäneelle lapselle on aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain mukaisesti häntä koskevassa lastensuojeluasiassa.

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valitusluvan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otettava huomioon, että valitusluvan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä (PeVL 50/2018 vp).

Asiassa voidaan kiinnittää huomioita myös siihen, että hallinto-oikeuden käsittelyssä asianosaisten käytössä on kaikki menettelylliset oikeussuojatakeet, kuten oikeus suulliseen käsittelyyn. Hallinto-oikeudella on velvollisuus asian selvittämiseen lapsen edun huomion ottavalla tavalla. Hallinto-oikeudessa asian ratkaisemiseen osallistuu myös lastensuojeluasioihin perehtynyt asiantuntijajäsen.

Merkityksellisenä voidaan pitää myös sitä, että huostaanotto on voimassa toistaiseksi ja tavoite perheen jälleenyhdistämisestä tulee huomioida koko lapsen sijaishuollon keston ajan. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytyksiä ja vanhempien tukemista perheen jälleenyhdistämisen mahdollistamiseksi lapsen asiakassuunnitelman tarkastamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Huostaanotto on purettava heti, mikäli sille ei enää ole tarvetta.

Joutuisa oikeuskäsittely edistää tosiasiallisen oikeusturvan toteutumista ja lapsen tilanteen vakauttamista. Esityksen mukaan valituslupamenettely lyhentäisi lastensuojelua koskevien oikeudenkäyntien kestoa erityisesti niiden asioiden osalta, joissa korkein hallinto-oikeus ei myöntäisi valituslupaa ja edistäisi siten käsittelyn joutuisuutta, joka on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Joutuisuusvaatimus ilmentää osaltaan lastensuojeluasioissa sovellettavaa lapsen edun periaatetta, joka sisältyy myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Esityksen mukaan erityisesti huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa on lapsen edun mukaista, että oikeusprosessi saadaan päätökseen joutuisasti, jotta lapsen kiinnittyminen sijaishuoltoon ja tarjottavaan tukeen voi alkaa.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 55/2014 vp korkeimman hallinto-oikeuden 17.9.2013 valtioneuvostolle tekemään esitykseen lastensuojelulain muutoksenhakusäännöksen muuttamiseksi. Esitys koskee niin huostaanottoasioita kuin niitäkin lastensuojeluasioita, joissa asiat on ratkaistu ensi asteena hallintopäätöksin. Korkein hallinto-oikeus katsoi esityksessään lisäksi, että asian uudelleen käsittely samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei näissä tuo uutta asian arvioimiseksi, eikä korkein hallinto-oikeus valtaosassa ratkaisuja muuta hallinto-oikeuden päätöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lastensuojelulain mukaiset päätökset ovat laadultaan sellaisia, että niiden osalta oikeusturvan takeiden kannalta on riittävää päästä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella.