SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Annika Parsons

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI LASTENSUOJELULAIN JA LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA ANNETUN LAIN VOIMAANTULOSÄÄNNÖKSEN MUUTTAMISESTA (HE 71/2019 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 10.12.2019

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine - Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 16/2019 vp-HE71/2019 vp)

Yleisiä huomioita

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 16/2019 vp-HE71/2019 vp) valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota tarpeeseen arvioida lastensuojelulain mukaista päätöksentekojärjestelmää huolellisesti ja ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Muutosehdotukset

Lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin viittaus (*Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen*) hallintolainkäyttölakiin muutettaisiin viittaukseksi hallintoprosessilakiin. Lisäksi kuntien välistä vastuunjakoa koskeva valituslupasäännös poistettaisiin. Muilta osin kyseinen 92 § säilyisi ennallaan. Tämä tarkoittaa, että hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen kaikissa lastensuojelulain 92 §:n tarkoittamissa asioissa edellytetään valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta edellyttää, että säännöstä on täsmennettävä valitusluvan myöntämiskynnystä alentamalla siten, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa korostuva oikeusturvan erityinen tarve tulee myös säädösperustaisesti turvatuksi valituslupaharkinnassa tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Sääntely on laadittava siten, että vain ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut ratkaistaan valituslupahakemus hyläten. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä välttämättömänä, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, oikeusturvan saatavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunnan mielestä oikeusturvan korostunut merkitys asiassa edellyttää valitusluvan myöntämättä jättämisen ratkaisemista esimerkiksi nyt säädettyä vahvemmassa kokoonpanossa tai nyt säädetyssä kokoonpanossa yksimielisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä sääntelyä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi lastensuojelulain 92 §:n 2 momentin tarkennustarpeen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentin mukaan hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös vaikuttaisi merkitsevän sitä, että vi-

ranomaisen voi tulkita saavan hakea muutosta ilman valituslupaa. Valituslupasääntely tulisi kuitenkin yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden asiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä tulee selventää (ks. myös PeVL 35/2016 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriö:

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lastensuojelulain 43 §:n 2 momentin mukaisessa tahdonvastaisessa huostaanotossa valitusluvan myöntämättä jättämisen perusteena ” ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut” on ongelmallinen lastensuojelulain näkökulmasta. Huostaanotto on lastensuojelulain 47 §:n nojalla päätettävä, kun huostaanotolle ja sijaishuollolle ei ole tarvetta. Lisäksi kaikessa lastensuojelutyössä, myös tahdonvastaisessa huostaanotossa ja sijaishuollon järjestämisessä, on aina otettava huomioon lapsen etu ja valitut ratkaisut on tehtävä lapsen edun mukaisesti. On vaikea määrittää mikä on sellainen ilmeisen perusteeton hakemus huostaanottoa koskevassa asiassa, että valituslupa voitaisiin sillä perusteella hylätä. ”Ilmeisen perusteeton” edellytys voi johtaa siihen, että kaikki valitusluvat on hyväksyttävä tai kaikki valitusluvat hylätään. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei käy ilmi, millaisia tilanteita ”ilmeisen perusteeton” esimerkiksi kattaisi tai mitä sillä on tavoiteltu. Lisäksi perusteettomuuteen ”kynnykseltään rinnastuva” muutoksenhaku on sitäkin vaikeampi, ellei mahdoton, määrittää.

Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan, jos asialla on ennakkopäätösluonnetta, asia on ilmeisen virheen vuoksi aihetta saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Uusi säännös siitä, milloin lastensuojeluasioissa ei myönnettäisi valituslupaa, on ristiriitainen edellä mainitun säännöksen kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että 1. esityksen 92 §:n 1 momentti, voitaisiin täydentää esimerkiksi niin, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaista ”muu painava syy” tarkennettaisiin lastensuojelulakiin lastensuojelulain 43 §:n 2 momentin mukaisten tahdonvastaisten huostaanottojen ja sijaishuollon osalta. 1. esityksen 92 §:n 2 momentin osalta ei ole ollut tarkoitus poiketa valituslupamenettelyn yleissäännöstä, joten kyseistä momenttia voitaisiin tarkentaa tältä osin.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) 6 §:n 2 momentin 1) kohtaan lisättäisiin perustuslakivaliokunnan edellytyksen mukaisesti säännös siitä, että tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan valitusluvan myöntämättä jättäminen voitaisiin ratkaista kolmen lainoppineen jäsenen yksimielisellä päätöksellä.

⇨ Pykäläehdotukset:

⇨ **Lastensuojelulaki 92 §. *Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen***

Tämän lain 43 §:ssä tarkoitetuista lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa, 47 §:ssä tarkoitetusta huostassapidon lopettamista, 63 §:ssä tarkoitetusta yhteydenpidon rajoittamista, 28 §:ssä tarkoitetusta lupaa lapsen tutkimiseen, 35 §:ssä tarkoitetusta toimeentulon ja asumisen turvaamista, 75 ja 76 §:ssä tarkoitetuista jälkihuoltoa, 81 §:n 5 momentissa tarkoitettua kieltoa sekä 16, 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitetusta kuntien välistä järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. ***Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa tämän lain 43 §:n 2 momentissa tarkoitetusta lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä haettuun valituslupaan, jos valitusluvan myöntäminen on lapsen edun mukaista ja perhe-elämän suojan kannalta perusteltua.***

Hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ***siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään.***

Hallinto-oikeuden antamaan muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, ei kuitenkaan saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden antamasta 83 §:ssä tarkoitetusta väliaikaisesta määräyksestä ei saa hakea erikseen muutosta.

⇨ **Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006)**

6 §

Lainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa.

Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan:

1) valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen, ***lastensuojelulain 43 §:n 2 momentissa tarkoitetussa lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että jäsenet ovat ratkaisusta yksimielisiä;***

.....

Lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain (542/2019) voimaantulosäännöstä esitetään muutettavan siten, että jälkihuollon ikärajan muutosta alettaisiin soveltaa lainmuutoksen voimaantulopäivänä 1.1.2020. Jälkihuollon järjestämisvelvollisuutta koskevaa uutta 75 §:n 3 momenttia ei sovellettaisi takautuvasti niihin lapsiin ja nuoriin, joiden oikeus jälkihuoltoon on päättynyt ennen lain voimaan tuloa.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä voimassa olevan sääntelyn ja ehdotetun sääntelyn kokonaisuus ei sille esitetyt perustelut huomioiden muodostu sisällöltään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi.

Perustuslain 6 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olisi kuitenkin sääntelyratkaisu, joka ei perustuisi näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikäryhmien poissuljentaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä harkita jälkihuolto-oikeuden ajallista laajentamista. Valiokunta painottaa myös hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kuvattujen palvelujen asianmukaista resursointia.

Sosiaali- ja terveysministeriö:

Rajaus ei perustu lapsen tai nuoren ikään vaan tämän jälkihuolto-oikeuteen ja sen voimassaoloon. Esityksen mukaan jälkihuolto-oikeuden laajennus koskee lapsia ja nuoria, joiden jälkihuolto-oikeus on alkanut ennen 1.1.2020, mutta joiden jälkihuolto-oikeus on edelleen voimassa 1.1.12020 sekä lapsia ja nuoria, joiden jälkihuolto-oikeus alkaa vasta 1.1.2020 tai sen jälkeen. Lasten ja nuorten, joiden oikeus jälkihuoltoon on päättynyt ennen jälkihuollon ikärajan nousun voimaan tuloa, subjektiivinen jälkihuolto-oikeus ei esityksen mukaan palautuisi takautuvasti voimaan. Esitys on lainsäädännön valmistelun lähtökohdan mukainen eli muutos ei tule takautuvasti voimaan.

Oikeus jälkihuoltoon on säädetty voimassa olevassa laissa 21 ikävuoteen. Ikärajan nostamista 25 ikävuoteen ei ole lakialoitteessa tai eduskunnan hyväksyessä lakialoitteen perusteltu tai arvioitu yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Voimaantulosäännöksessä ei aseteta erillistä ikärajaa, joka olisi yhdenvertaisuuden vastaista.

Ei ole perusteltua, että 21-24 vuotiaat nuoret, joiden jälkihuolto-oikeus on jo päättynyt ennen 1.1.2020, palaisivat takaisin jälkihuollon piiriin lastensuojelun vastuulle. Tähän ryhmään kuuluu nuoria aikuisia, jotka ovat päässeet elämässään eteenpäin ja ovat aikuisten palveluissa ja heidän palaamisensa takaisin lastensuojelun vastuulle ei ole perusteltua. Näilläkin nuorilla on käytettävissään kaikki kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon turvaan, asumisen tukeen, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät palvelut ja tukijärjestelmät. Heille

on myös täytynyt laatia tarvittaessa jälkihuollon päättyessä lapsen tai nuoren kanssa yhdessä suunnitelma, johon on kuvattu ja koottu jälkihuollon jälkeen lapsen tai nuoren käytettävissä olevat palvelut. Ainoastaan ne nuoret, joiden jälkihuolto-oikeus on päättynyt ennen 1.1.2020 eivät palaa takaisin jälkihuollon piiriin.

Kunta voi jatkossakin tukea lasta ja nuorta itsenäistymisessä, vaikka hänellä ei ole subjektiivista oikeutta jälkihuoltoon.

Mikäli jälkihuolto-oikeuden korotus säädettäisiin tulevan takautuvasti voimaan esimerkiksi niin, että kaikki 18-21 vuotiaat nuoret, jotka ovat olleet jälkihuoltoon oikeutettuja vuosien 2016-2019 aikana, tarkoittaisi tämä kuntien valtionosuuksiin arviolta noin 12 miljoonan euron lisärahoitus. Arvio perustuu siihen, että jälkihuollon ikärajan korotus 4 vuodella aiheuttaa noin 12 miljoonan euron lisäkustannukset.

⇨ Ei muutostarvetta.