

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 18.7.2016, OM12/41/2016.

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lastensuojelulain 92 §:n 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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään laajennettavaksi lastensuojelulain valituslupasäätelyä muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupasäätelyn piiriin tulisivat kaikki asiat, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä saa nykyisin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valituslupamenettelyn piirissä olisi siten jatkossa kaikki lastensuojeluasiat, mukaan lukien ne, joissa hallinto-oikeus tekee ensi vaiheen päätöksen sosiaalitoimen viranhaltijan hakemuksesta.

Esityksen tavoitteena on vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja niiden lastensuojeluasioiden ja muiden asioiden ratkaisemiseen, jotka edellyttävät ylimmän tuomioistuimen kannanottoa. Tällä tavoitteellaan lastensuojeluasioiden oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä ja korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittämistä enemmän oikeuskäytäntöä ohjaavaan tuomioistuimen suuntaan. Sekä oikeusprosessien nopeuttaminen että korkeimman hallinto-oikeuden kehittäminen aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi sisältyvät pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan.

Lapsiasiavaltuutetun arvio hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksista

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lastensuojeluasioiden oikeudenkäyntimenettelyjä pyritään kehittämään ja nopeuttamaan. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettelyn laajentaminen on eräs tähän tähtäävistä toimista. Ensisijaisesti olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että lastensuojelussa päätöksentekoa tehostettaisiin sekä laadullisesti että nopeuttamalla prosesseja muun muassa huolehtimalla riittävistä ja ammattitaitoisista resursseista sekä jatkuvasta koulutuksesta käytännön lastensuojelutyössä ja hallinto-oikeuksissa.



Lapsivaikutusten arviointi puuttuu

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan menettelyn laajentamista kaikkiin lastensuojeluasioihin ilman, että kokonaisarviointia erityisesti lasten näkökulmasta olisi tehty. Valituslupamenettelyn laajentamista koskevan ehdotuksen arviointi tulisi tehdä kokonaisuutena muiden lastensuojelun muutoksenhakutarpeen vähenemiseen ja oikeusprosessien nopeutumiseen ja tärkeitävien toimien kanssa. Ilman kattavaa lapsivaikutusten arviointia on vaikea osoittaa, että lakimuutos ottaisi ensisijaisesti huomioon lapsen edun, joka on sekä lastensuojelulain että yleisemmin lapsen oikeuksien johtava, keskeinen periaate.

Lapsen ja perheen näkökulma tulisi huomioida selkeämmin

Hallituksen esitysluonnoksessa valituslupamenettelyn laajentamista perustellaan ensisijaisesti korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Ehdotuksella vapautettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden resurkseja asioihin, jotka edellyttävät ylimmän oikeusasteen ratkaisua. Ehdotus perustuu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että tuomioistuinten käsittelyaikoja lyhennetään muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä, kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisu-tuomioistuimeksi sekä rajaamalla valitusoikeuksia huomioon ottaen perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista tulevat reunaehdot.¹

Esitysluonnoksesta jää käsitys, että sillä tavoitellaan ensisijaisesti korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän vähentämistä. Luonnoksessa mainitut käsittelyaikojen lyhentyminen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutuminen, viranomaisenkäytäntöjen ennakoitavuuden parantuminen ja valitustarpeen vähentyminen ovat toki myönteisiä vaikutuksia lastensuojelun asiakkaan näkökulmasta. Kyseisiä vaikutuksia ei ole kuitenkaan tarkemmin käsitelty. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan näihin tavoitteisiin ei päästä ainoastaan valituslupamenettelyn käyttöönotolla. Jos muut tarvittavat toimenpiteet, esimerkiksi kuntien lastensuojeluresurssien vahvistaminen, jäävät toteuttamatta, valituslupamenettelyn käyttöönoton tavoitteet eivät välttämättä toteudu. Vaarana on lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvan heikkeneminen.

Esitysluonnoksessa todetaan, että huostaanottoasiat ovat lisääntyneet sekä hallinto-oikeuksissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa lastensuojelulain uudistuksen (2008) jälkeen. Tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat siirtyivät tuolloin hallinto-oikeuden päätettäväksi. Hallinto-oikeuden päätös muuttuu erittäin harvoin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Luonnoksen mukaan lastensuojeluasioita koskevissa valituksissa lähtökohtana on yleensä tosiseikkoja koskeva erimielisyys, joka on jo hallinto-oikeudessa laajan ja monipuolisen aineiston perusteella ratkaisu. Asian käsittely täysimittaisessa oikeudenkäynnissä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei yleensä tuo merkittäviä uusia seikkoja asian arvioimiseksi esille.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ongelmana ei tällöin ole se, että osapuolet valittavat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ongelmana on ennemminkin se, että syystä tai toisesta osapuolille jää hallinto-oikeuden käsittelystä ja laajasta ja monipuolisesta aineistosta huolimatta edelleen erimielisyyttä siitä, mitkä ovat asian ratkaisuun vaikuttavia tosiseikkoja. Tähän valituslupamenettelyn laajentaminen ei, ainakaan suoraan ja ainoana toimenpiteenä, tuo ratkaisua.

Erimielisyyksien syntymiseen ehkäisemiseen on kiinnitettävä huomioita jo käytännön lastensuojelutyöstä alkaen. Esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden lausunnoilla ja muilla asiakastyöhön liittyvillä asiakirjoilla on suuri merkitys asioiden käsittelyssä. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut viimeisimmässä vuosikirjassaan, että kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja virkojen, erityisesti sosiaalityöntekijöiden vähäinen määrä, puutteellinen koulutus, huono saatavuus ja suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.² Tämä heijastuu väistämättä muun muassa hallinto-oikeuksien käytettävissä olevaan aineistoon. Sosiaalityöntekijöillä on oltava riittävästi aikaa ja osaamista vaikeidenkin asioiden ja erimielisyyksien

käsittelyyn lapsen ja perheen kanssa. Lasten mielipiteen selvittäminen ja huomioiminen on tärkeää sekä käytännön lastensuojelussa että hallinto-oikeuden käsittelyssä. Hallinto-oikeuksien riittävästä resursoinnista sekä osaamisesta lastensuojeluasioissa ja yleisemmin lapsen oikeuksista on huolehdittava. Ratkaisujen alueelliseen yhdenmukaisuuden parantamiseen on panostettava entistä enemmän. Myös ratkaisujen perusteluihin on kiinnitettävä erityistä huomiota niin sosiaalityöntekijöiden kuin hallinto-oikeuksien päätöksissäkin.

Tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan päätöksen ja lapsen tutkimista koskeva luvan kohdalla hallinto-oikeus on ensivaiheen päätöksen tekijä. Valituslupamenettelyn laajentamista näihin asioihin ei erikseen ole tarkemmin käsitelty hallituksen esitysluonnoksessa. Kyse on merkittävästä yksityiseen ja perhe-elämään puuttumisesta. Lapsen tutkiminen tarkoittaa myös lapsen fyysiseen tai psyykkiseen koskemattomuuteen puuttumista. Oikeus yksityisyyteen ja koskemattomuuteen ovat merkittäviä oikeuksia myös lapselle. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan valituslupamenettelyn ulottaminen asioihin, joissa ei sen käyttöönnoton jälkeen olisi muutoksenhakekeinoa ilman valituslupaa, vaatii erityisesti kokonaisvaltaista lapsivaikutusten arviointia ja huomattavasti yksityiskohtaisempia perusteluita hallituksen esitykseen.

Lapsen perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että kaikessa lapsia koskevassa lainsäädäntövalmistelussa huomioidaan ensisijaisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetut lapsen oikeudet.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.³ Lapsen edun varmistaminen esimerkiksi lainvalmistelussa edellyttää kattavaa lapsivaikutusten arviointia.

YK:n lapsen oikeuksien komitean määrittelemät perustavanlaatuiset yleisperiaatteet on huomioitava aina lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Yleisperiaatteet ovat:

- **lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)**
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Lapsella on ensisijaisesti oikeus elää vanhempiansa kanssa (9 artikla). Lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen (20 artikla).

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa sää-

dettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin. Perustuslaki takaa **lapselle oikeuden tasa-arvoiseen kohteluun yksilönä** ja oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (6 § 2 mom). Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19 § 3 mom).

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa myös, että Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymiin lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskeviin suuntaviivoihin.⁴ Suuntaviivojen perustan muodostavat sen johdanto-osassa mainittuihin välineisiin kirjatut periaatteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tällaisia välineitä ovat erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.

Suuntaviivojen peruseriaatteita ovat lapsen osallistumisoikeus, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen ihmisarvon kunnioittaminen, lapsen suojeleminen syrjinnältä sekä **oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen lapsiin yhtä täysipainoisesti kuin aikuisiinkin**. Oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen edellyttää mm. että lapsella on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi ja hänellä on muutoksenhakuoikeus samalla tavalla kuin aikuisillakin ilman, että niitä rajoitetaan tai ne evätään lapsen edun varjolla. Lapsilla olisi oltava oikeus käyttää asianmukaisia riippumattomia ja tehokkaita valitusmenettelyjä.⁵

Jyväskylässä 30.8.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015 s. 37.

² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, s. 98.

³ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf

⁴ EN:n lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat, verkossa

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b2cf3>

⁵ EN:n lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat, kohta III Peruseriaatteet, E. Oikeusvaltioperiaate (2. ja 3.), s. 19.