



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VN/7299/2019-VNK-2

9.10.2019

## **Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

**Hallituksen esitysehdotus on selkeästi ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen muutoksia on myös selostettu tiiviisti. Nykytilaa, ehdotettuja muutoksia ja uudistuksen vaikutuksia on kuitenkin selostettu pääosin tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta. Esitysehdotuksessa ei ole riittävästi arvioitu uudistusta ja sen vaikutuksia lastensuojelun kohteena olevien lasten ja nuorten näkökulmasta. Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:**

- i) Ehdotetun valituslupauudistuksen vaikutuksia on arvioitu ensisijaisesti tuomioistuinjärjestelmän näkökulmasta. Vaikutuksia pitää arvioida seikkaperäisemmin etenkin lastensuojelutoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten näkökulmasta ja heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta. Jälkihuoltoa koskevan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida nuorten ja heidän perheidensä näkökulmasta.**
- ii) Hallituksen esitysehdotuksen pääasiallista sisältöä kuvaava jakso on ylimalkaisesti kirjoitettu. Siitä ei käy ilmi, että lastensuojeluasioissa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksen pääasialliseen sisältöön on syytä lisätä tämä keskeinen informaatio.**
- iii) Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on kuvattu lainsäädännöllistä tilannetta. Jaksossa on syytä käsitellä myös, mitä lastensuojeluasioiden käsittely viranomaisissa ja tuomioistuimissa merkitsee lastensuojelutoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten kannalta.**
- iv) Esitysehdotuksessa ei ole lainkaan erillistä tavoitejaksoa ja tavoitteita on kuvattu vain tuomioistuinten näkökulmasta. Esityksessä on syytä arvioida uudistuksen tavoitteita esitettyä seikkaperäisemmin lasten ja nuorten aseman näkökulmasta.**
- v) Esitysehdotuksen eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa jaksoa on syytä täydentää ja syventää. Samalla on syytä esittää ja vertailla menettelytapoja myös muissa maissa.**

**Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.**

## 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysehdotuksessa ehdotetaan, että lastensuojeluasioissa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Toiseksi ehdotetaan itsenäisyysvarojen maksupäivän takarajan siirtämistä 25 vuoteen aikaisemman 21 vuoden sijaan. Kolmanneksi ehdotetaan, että kunnan velvollisuus järjestää jälkihuoltoa 25 vuoteen asti koskisi vain lain voimaantulopäivänä jälkihuollon piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin.

## 2. Arvio hallituksen esitysehdotuksesta ja vaikutusarvioista

### 2.1 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysehdotuksen pääasiallista sisältöä kuvaava jakso on ylimalkaisesti kirjoitettu. Siitä ei käy ilmi, että lastensuojeluasioissa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksen pääasialliseen sisältöön pitää lisätä tieto siitä, että esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän käyttöönottoa lastensuojeluasioissa.

Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on kuvattu lainsäädännöllistä tilannetta. Siinä ei ole käsitelty lastensuojelua, siihen liittyvää päätöksentekoa eikä tuomioistuinkäsittelyitä yhteiskunnallisesta näkökulmasta lasten ja nuorten kannalta. Kun etenkin tahdonvastaisissa huostaanotoissa kyse on syvästä vaikuttamisesta lapsen kasvu- ja elinolosuhteisiin sekä voimakkaasta puuttumisesta perusoikeuksiin, olisi esitysehdotuksessa syytä olla kuvaus siitä, kuinka lastensuojelujärjestelmän päätöksenteko toimii käytännössä.

Esitysehdotuksessa ei ole myöskään selvitetty, miten nuorta koskevan määritelmän muutos mahdollisesti vaikuttaisi lastensuojelulakiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa on syytä käsitellä lasten ja nuorten asemaa lastensuojeluasioissa ja sitä, mitä lastensuojeluasioiden käsittely ja päätöksenteko viranomaisissa sekä hallinto-oikeuksissa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkitsee lasten ja nuorten kannalta.

Esitysehdotuksessa ei ole lainkaan kansainvälistä vertailua, josta saisi kuvaa, minkälainen oikeus-suojajärjestelmä muissa maissa on lastensuojeluasioissa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä olisi syytä kertoa ja analysoida, millainen lastensuojelujärjestelmä ja valitusjärjestelmä muissa vertailukelpoisissa maissa on.

Esitysehdotuksessa ei ole lainkaan erillistä tavoitejaksoa. Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on tuotu esiin, että valituslupasäätelyn tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisullaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Lastensuojelutapauksissa on kuitenkin usein kyse tilanteista, joissa puututaan voimakkaasti henkilön perusoikeuksiin. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa hallinto-oikeus on myös asiassa ensimmäinen päätöksentekijä. Valitusluvan ulottamista tällaisiin asioihin ei voida perustella yksinomaan korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittämällä.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä arvioida uudistuksen tavoitteita lasten ja nuorten aseman, oikeusturvan ja perusoikeuksien näkökulmasta ottaen huomioon koko lastensuojeluun liittyvä päätöksentekoketju.*

Esityksen jaksossa ”muut toteuttamisvaihtoehdot” on kuvattu seikkoja, jotka puoltavat vapaata valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen lastensuojeluasioissa erityisesti tahdonvastaisten huostaanottojen osalta. Esitysehdotuksen mukaan ”valmistelussa on päädytty siihen, että ei ole välttämätöntä säätää poikkeusta valituslupamenettelystä”. Esityksen perusteella syntyy mielikuva, että vapaa valitusoikeus olisi paras vaihtoehto lasten ja nuorten oikeusturvan kannalta etenkin vastentahtoisissa huostaanotoissa, mutta siihen ei ole päädytty, koska se ei ole ”välttämätöntä”.

Eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa valituslupaa on perusteltu muun muassa seuraavasti: ”Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on asianosaisten tai viranomaisten valitusten johdosta varmistaa, että hallinto-oikeus on toiminut huostaanottohakemusta käsitellessään lainmukaisesti ja päätenyt sisällöllisesti lainmukaiseen päätökseen.”

Uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on säädetty valitusluvan myöntämisen perusteet korkeimpaan hallinto-oikeuteen (111 §): Valituslupa on myönnettävä, jos: 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.

Lain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä ei ole siis yleisesti valituslupaa myöntäessään tarkistaa kaikilta osin, että hallinto-oikeus on päätenyt sisällöllisesti oikeaan ratkaisuun, vaan tarkistaa, onko asian käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe tai onko valitusluvan myöntämiseen muu painava syy (jollei kyse ole ennakkopäätöksestä). Pelkkä väärä sisällöllinen ratkaisu itsessään ei ole vielä riittävä peruste valitusluvan myöntämiselle. Näin ollen esitysehdotuksen perustelut vaikuttavat harhaanjohtavilta. Kokonaisuudessaan esitysehdotuksen perustelut eivät vaihtoehtojen arvioinnin osalta vaikuta vakuuttavilta.

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa jaksoa on syytä syventää ja täydentää.*

## **2.2 Taloudelliset vaikutukset**

Esitysehdotuksessa on arvioitu jälkihuollon julkistaloudellisia vaikutuksia euromääräisesti.

*Arviointineuvosto pitää hyvänä, että jälkihuollon julkistaloudellisia vaikutuksia on arvioitu euromääräisesti.*

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ei arvioida aiheutuvan. Valituslupajärjestelmän myötä hallinto-oikeuksien suullisten käsittelyjen arvioidaan lisääntyvän ja aiheuttavan myös kustannuksia. Myös nämä kustannukset on arvioitu euromääräisesti.

Esitysehdotuksessa ei ole käsitelty lainkaan taloudellisia vaikutuksia lasten ja nuorten ja heidän perheidensä näkökulmasta enempää oikeudenkäyntien kuin jälkihuollonkaan osalta. Esityksessä ei ole siis esimerkiksi arvioitu osapuolten näkökulmasta jälkihuoltojärjestelmää ja itsenäistymisrahaa koskevien muutosten vaikutusta lastensuojelun kohteena oleviin lapsiin ja nuoriin.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää suuntaa-antava arvio taloudellisista vaikutuksista lastensuojelun kohteena olevien lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä osalta.*

## 2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysehdotuksessa on arvioitu valituslupajärjestelmän vaikutuksia korkeimman hallinto-oikeuden juttumääriin lukumääräisesti. Lisäksi on arvioitu vaikutuksia korkeimman hallinto-oikeuden asemaan ennakkopäätöstuomioistuimena.

Valituslupajärjestelmän myötä hallinto-oikeuksien merkityksen arvioidaan kasvavan. Myös suullisten käsittelyiden arvioidaan lisääntyvän. Esitysehdotuksessa ei ole kuitenkaan arvioitu sitä, miten valituslupajärjestelmä vaikuttaa mahdollisesti hallinto-oikeuksien juttumääriin. Lastensuojeluasiat eivät saa samalla tavalla oikeusvoimaa kuin tuomioistuinasiat normaalisti, vaan asia voidaan saattaa uudelleen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. On mahdollista, että asioita saatetaan uudelleen hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi, jos valituslupa evätään.

Esityksessä on arvioitu uudistuksen jälkihuollon järjestämisvastuun vaikutuksia kuntien henkilötyövuosiin. Sen sijaan valituslupajärjestelmän vaikutuksia kuntiin ei ole arvioitu muutoin kuin mainitsemalla, että resursseista ja osaamisesta on huolehdittava.

*Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi jälkihuollon osalta, mutta hallituksen esityksessä olisi syytä arvioida myös valituslupajärjestelmän vaikutukset kuntiin ja se, vaikuttaako valituslupajärjestelmä hallinto-oikeuksien juttumääriin.*

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysehdotuksessa valituslupajärjestelmän vaikutuksia asianosaisten oikeusturvaan on arvioitu seuraavasti: " ...asianosainen saa valituslupajärjestelmässäänkin asiansa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Koska valitusluvan myöntämisen perusteina on ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe tai muu painava syy, järjestelmä antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle täysimääräisen mahdollisuuden tutkia hallinto-oikeuden lastensuojeluasiassa tekemän päätöksen laillisuutta sekä menettelylliseltä että sisällölliseltä kannalta. Oikeusturvan keskeinen osa, lainmukaisen lopputuloksen turvaaminen, toteutuu siten valituslupajärjestelmässä."

Esitysehdotuksessa korostetaan, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus tutkia asiaa laajasti. Sen sijaan ei ole kerrottu, ettei sisällöllinen tai menettelyllinen virhe itsessään ole valituslupaperuste, vaan ainoastaan silloin, jos virhe on ilmeinen tai on muutoin painava syy ottaa asia käsiteltäväksi. Näin ollen kuvaus antaa lukijalle harhaanjohtavan kuvan. Jakson perusteella syntyy käsitys, että asianosaisten oikeusturva toteutuu samoin kuin aiemminkin. Jaksossa ei käsitellä lainkaan sitä, miten valituslupajärjestelmän käyttöönotto *vaikuttaa* asianosaisten oikeusturvaan, vaan annetaan ymmärtää, ettei siinä tapahtuisi mitään muutosta.

Esitysehdotuksen mukaan oikeudenkäyntien kesto lyhenisi valituslupajärjestelmän myötä, mikä on positiivista osapuolten kannalta ja etenkin lapsen ja myönteisen perhe-elämän kehityksen kannalta. Esitysehdotuksen mukaan "lapsen kuntoutuksen aloittaminen ja sijaishuoltopaikkaan kiinnittyminen eivät pääse tosiasiallisesti alkamaan, ennen kuin huostaanotto prosessi tuomioistuimessa on päättynyt." Jos lastensuojelujärjestelmässä ei kyetä edes aloittamaan kuntoutusta, kun käytetään säännönmukaisia oikeussuojakeinoja, kyseessä on keskeinen asia koko lastensuojelujärjestelmän kannalta. Tämän näkemyksen mukaan säännönmukaisten oikeussuojakeinojen käyttäminen johtaa siis väistämättä kuntouttamisen toimimattomuuteen. Asiaa tulisi käsitellä perusteellisesti ja pohtia sen merkitystä koko valitusjärjestelmän kannalta. Tulisi siis pohtia siis keinoja, joilla kuntoutus voidaan aloittaa tuomioistuinprosessien etenemisestä riippumatta.

Esitysehdotuksessa ei ole kerrottu, kuinka lasten ja heidän perheidensä perusoikeudet toteutuvat uudistuksen yhteydessä eli millaisia ovat perusoikeusvaikutukset. Esitysehdotuksen vaikutusjaksossa on vain todettu seuraavasti: "Kuntien lastensuojelua, erityisesti tahdonvastaisia huostaanottoja, koskevien päätösten laatuun on kiinnitettävä huomiota ja lastensuojeluasioihin perehtyneen henkilökunnan riittävästä resursseista ja osaamisesta on huolehdittava." Tämän tavoitelausuman ohella tarvitaan realistinen arvio siitä, kuinka uusi valitusjärjestelmä toimisi kokonaisuudessaan lastensuojelujärjestelmässä. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmä on mahdollinen vain, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksiensa toteutuminen (PeVL 55/2014 vp).

Kokonaisuudessaan jaksossa ei ole käsitelty vaikutuksia osapuolten oikeudensaantimahdollisuuksien, koetun oikeudenmukaisuuden eikä perusoikeuksien näkökulmasta. Oikeusturvan arviointi vaikuttaa jossain määrin tarkoitushakuiselta, kun valituslupajärjestelmän käyttöönotolla katsotaan olevan yksinomaan myönteisiä vaikutuksia asianosaisiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksen vaikutukset asianosaisiin ja erityisesti heidän oikeusturvaansa ja perusoikeuksiensa toteutumiseen tulee arvioida aikaisempaa monipuolisemmin ja seikkaperäisemmin.

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti hallituksen esityksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.9.2019. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esitystä antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.

**Helsingissä 9. lokakuuta 2019**

**Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Kaijus Ervasti**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri