

28.4.2004

2423/2/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihtööri Aila Linnakangas**

**VIIVÄSTYS LASTEN HUOSTAANOTTO- JA SIJAISHUOLTOASIAN  
KÄSITTELYSSÄ HALLINTO-OIKEUDESSA**

KANTELU

1  
ASIA

A pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 10.3.2002 osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan B:n lasten huostaanotto- ja sijaishuoltoasian käsittelyn viipymistä Kouvolan hallinto-oikeudessa. A kertoi olleensa 21.9.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä äidin nimeämänä todistajana, mutta päätöstä asiassa ei ollut vielä tehty. A toimitti myöhemmin B:n valtakirjan asiassa.

- - -

3  
RATKAISU

Pidän tämän huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian kokonaiskäsittelyaikaa, joka oli puolitoista vuotta, liian pitkänä. Kiinnitän Kouvolan hallinto-oikeuden huomiota vastaisen varalle kiireellisesti käsiteltäviksi määrättyjen lastensuojeluasioiden käsittelyyn laissa sanotulla tavalla ja näiden asioiden käsittelyn tehokkaaseen seurantaan.

3.1  
Asian käsittelyn vaiheet hallinto-oikeudessa

Diaarilehden ja asiakirjojen mukaan B:n ja C:n valitus Orimattilan sosiaalilautakunnan 5.4.2001 tekemistä lasten huostaanotto- ja sijaishuoltopäätöksistä saapui hallinto-oikeuteen 10.4.2001 ja Orimattilan sosiaalilautakunnan samaa asiaa koskeva alistus 27.4.2001. Hallinto-oikeudesta asia lähetettiin 19.4.2001 Orimattilan sosiaalilautakuntaan lausuntoa varten. Sieltä asia palasi hallinto-oikeuteen 11.5.2001. Tähän lausuntoon valittajien asiamies antoi hallinto-oikeuteen 23.5.2001 saapuneen vastaselityksen. Hallinto-oikeus pyysi 31.7.2001 Orimattilan sosiaalilautakuntaa antamaan valittajien vastaselityksen johdosta lausuntonsa. Sosiaalilautakunnan lausunto saapui hallinto-oikeuteen 13.8.2001. Hallinto-oikeus päätti välipäätöksellään 21.8.2001 järjestää suullisen käsittelyn. Se pidettiin 21.9.2001. Välipäätöksellä 5.10.2001 hallinto-oikeus päätti todistelukustannusten korvaamisesta A:lle. Sosiaalilautakunta pyysi hallinto-oikeuteen 17.10.2001 saapuneessa

lausunnossaan suullisen käsittelyn jatkamista lautakunnan nimeämien todistajien kuulemiseksi. Valittajien asiamiehelle varattiin 31.10.2001 tilaisuus antaa sosiaalilautakunnan lausunnon johdosta vastaselitys. Vastaselitys saapui 14.11.2001. Sosiaalilautakunta toimitti hallinto-oikeuteen 20.12.2001 lisäselvityksenä lääkärinlausunnon.

Orimattilan sosiaalilautakunta ilmoitti hallinto-oikeuteen 9.9.2002 saapuneella kirjeellään, että lapset oli perhesijoituksen jälkeen kotiutettu 27.6.2002 äitinsä luokse ja että sosiaalilautakunnalla ei ollut tarvetta suulliseen käsittelyyn. Valittajien asiamiehelle varattiin kirjeen johdosta tilaisuus lausua mielipiteensä 24.10.2002 mennessä. Asiamies peruutti valituksen hallinto-oikeuteen 19.11.2002 saapuneella kirjeellään. Asia esiteltiin istunnossa 19.11.2002. Päätös asiassa annettiin 29.11.2002.

### 3.2

#### Selvitykset

##### *Ylituomarin lausunto ja selvitys*

Ylituomarin lausunnon mukaan hän tuli tietoiseksi A:n ja B:n asiasta ja sen kiirehtimisestä sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen lausuntopyyntö saapui 17.10.2002 hallinto-oikeuteen. Samana päivänä hän oli kehottanut puheenjohtajaa huolehtimaan siitä, että asian tulee olla esitelty ja ratkaistu ennen kuin hallinto-oikeuden selvitys lähetetään oikeusasiamiehelle.

Lausunnon mukaan hallinto-oikeuden juttumäärät ovat lisääntyneet. Asioita on saapunut hallinto-oikeuteen huomattavasti enemmän, esimerkiksi vuosiin 1997 ja 1998 verrattuna, kuin 1.11.1999 voimaan tulleen hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin. Vuonna 2000 hallinto-oikeuteen saapui 1349 asiaa (joista sosiaaliasioita 490). Asioita ratkaistiin 1052. Vuonna 2001 saapui 1477 asiaa (joista sosiaaliasioita 516) ja asioita ratkaistiin 1099. Ajalla 1.1.–28.11.2002 saapui 1507 asiaa (joista sosiaaliasioita 490) ja asioita ratkaistiin 1189. Vireillä 28.11.2002 oli kaikkiaan 1507 asiaa, joista sosiaaliasioita 385. Hallinto-oikeuden asioista suurin ryhmä ovat sosiaaliasiat (sosiaali- ja terveydenhuolto), joita on vireillä olevista asioista noin 25 prosenttia. Sosiaaliasioiden tilanne veroasioiden ohella on lausunnon mukaan kaikkein vaikein. Sosiaaliasioissa se koskee myös lasten huostaanottoasioita.

Asiat ratkaistaan pääosin vireilletulojärjestyksessä, ellei niitä ole laissa tai hallinto-oikeuden työjärjestyksessä määrätty kiireellisinä käsiteltäväksi. Vireillä olevista vanhimmista asioista tulostetaan kuukausittain rästilista, jonka mukaan esittelijät valmistelevat asioita. Kysymyksessä oleva A:n ja B:n asia ei ollut lokakuun 2002 muiden asioiden (veroasioissa oma rästilista) 30 vanhimman asian rästilistalla. Kouvolan hallinto-oikeudessa oli 28.11.2002 ratkaisematta vielä yksi vuonna 1999 saapunut asia, 20 vuonna 2000 saapunutta asiaa ja 325 vuonna 2001 saapunutta asiaa. Ylituomarin mukaan keskimääräinen käsittelyaika sosiaaliasioissa oli 8,9 kuukautta. Lasten huostaanottoasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli noin 11 kuukautta.

Sosiaaliasioiden ruuhkautumiseen oli kiinnitetty viime vuosina huomiota ja

esittelijöiden ja notaarien määrää oli lisätty. Hallinto-oikeus tarvitsisi lausunnon mukaan kuitenkin lisää ainakin kaksi tai kolme hallinto-oikeustuomarin ja/tai hallinto-oikeussihteerin virkaa tai virkasuhdetta, jotta asioiden ruuhkautuminen pystyttäisiin estämään tai ruuhkaa purkamaan. Tuomareita ja esittelijöitä oli ollut virkavapaina äitiyslomien, hoitovapaiden ja myös jatko-opintojen vuoksi. Hallinto-oikeuden muutto heinäkuussa 2002 uusiin toimitiloihin oli myös vaikuttanut käsittelyaikoihin pidentävästi. Ylituomarin mukaan kaikki edellä kerrottu oli vaikuttanut omalta osaltaan käsittelyn pitkittymiseen myös kantelussa tarkoitettussa asiassa. Ylituomarin mukaan kyseisessä asiassa valittajat olivat myös omalla menettelyllään vaikeuttaneet asiansa joutuisampaa käsittelyä.

Hallintopäällikön 23.4.2004 antaman lisäselvityksen mukaan 30 vanhimman asian rästilistä tulostetaan kuukausittain erikseen veroasioista ja erikseen muista asioista, joita ovat kunnallisasiat, rakennus- ja ympäristöasiat, sosiaaliasiat, ulkomaalaisasiat sekä muut asiat. Kuukausittaisessa seurannassa on näin ollen 60 vanhinta asiaa. Yli vuoden vireillä olleita asioita seurataan vuoden aikana usean kerran laadittavilla esittelijäkohtaisilla rästilistoilla, joita tulostetaan ylituomarille kaikkien esittelijöiden osalta ja toisen jaoston puheenjohtajalle hänen jaostonsa esittelijöiden osalta. Kiireelliseksi luokiteltujen asioiden seurantaa ei ole varsinaisesti varmistettu. Notaarit tuovat kiireelliset asiat heti esivalmistelun jälkeen esittelijälle, jolla on ensisijainen vastuu asian eteenpäin viemisestä. Jaoston puheenjohtaja vastaa käsittelyn etenemisestä oman jaostonsa asioiden osalta ja kaikkien asioiden osalta käsittelyn etenemisestä vastaa viime kädessä ylituomari. Kuukausittain laadittavalla esiteltyjen asioiden listalla valvotaan lisäksi jälkitöiden sujumista.

#### *Puheenjohtajana toimineen hallinto-oikeustuomarin selvitys*

Hallinto-oikeustuomarin selvityksen mukaan hallinto-oikeuden koko ajan kasvaneet asiämäärät sekä henkilöstö ja esittelijöiden vaihtuminen huomioon ottaen ei asioita voida käsitellä nopeammin vaarantamatta päätösten laatutasoa, johon kuuluu huolellinen valmistelu ja päätösten huolellinen perustelevuus. Hänen mukaansa nämä seikat vaikuttivat myös kantelun kohteena olevan asian käsittelyyn. Asia oli ollut tavallista hankalampi ja siihen oli prosessin aikana tullut uusia asiaa mutkistavia piirteitä. Tämä oli osaltaan siirtänyt asian ratkaisemista.

Tarkastavana jäsenenä toiminut ma. hallinto-oikeustuomari ja kolmantena jäsenenä toiminut hallinto-oikeustuomari ilmoittivat yhtyvän nsä puheenjohtajana toimineen hallinto-oikeustuomarin selvitykseen.

#### *Esittelijänä toimineen hallinto-oikeussihteerin selvitys*

Hallinto-oikeussihteerin selvityksen mukaan puheena oleva asia oli ensin toisen hallinto-oikeussihteerin valmisteltavana. Tämän jäätyä vuorotteluvapaalle 1.11.2001 kesken jääneet asiat jaettiin muille esittelijöille. Asian esittelijäksi tullut hallinto-oikeussihtööri ei ollut mukana asiassa aikaisemmin toimitetussa suullisessa käsittelyssä. Orimattilan sosiaalilautakunta halusi vielä kuulla kahta todistajaa, joita ei ollut ehditty kuulla ensimmäisessä suullisessa käsittelyssä. Tämän vuoksi tarkoitus oli jatkaa suullista käsittelyä. Asiassa ilmeni sittemmin, että lapset oli palautettu heidän äidilleen ja että lautakunta ei enää halunnut kuulla

mainittuja todistajia. Valittajilta pyydettiin lausunto tämän vuoksi. Hallinto-oikeussihteerin selvityksen mukaan valittajien asiamies ilmoitti hänelle puhelimitse, että valitukset tullaan perumaan. Peruutuskirje kuitenkin viipyi sen vuoksi, ettei asiamies saanut yhteyttä päämiehiinsä.

### 3.3

#### Arvio

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asian käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Huostaanotto merkitsee puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioidessaan sitä, onko lasten huostaanotolla rikottu oikeutta perhe-elämän suojaan, kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, onko vanhemmilla ollut käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää tuomioistuin käsittelyn tapahtuvan kohtuullisessa ajassa. Perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alustus- ja muutoksenhakuasiat on lastensuojelulain 39 §:n mukaan käsiteltävä kiireellisinä.

Asian käsittely kesti Kouvolan hallinto-oikeudessa yli puolitoista vuotta. Pidän tätä kyseessä olevan, lain mukaan kiireellisesti käsiteltävän asian kokonaiskäsittelyaikaa hallinto-oikeudessa liian pitkänä.

Kouvolan hallinto-oikeudesta annettujen selvitysten mukaan sosiaali asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli marraskuussa 2002 lastensuojeluasioissa noin 11 kuukautta. Tämän asian käsittely kesti siis keskimääräistä pidempään. Yleisinä syinä käsittelyn viipymiselle hallinto-oikeuden selvityksissä todettiin vireille tulleiden juttujen lisääntynyt määrä, virkojen vähäisyys, henkilökunnan virkavapaudet ja myös muutto uusiin toimitiloihin. Erityisesti kantelun kohteena olevassa asiassa todettiin viipymisen syyksi asian vaikeus, esittelijän vaihtuminen kesken käsittelyn sekä myös valittajien oma menettely.

Selvityksissä todettu valittajien omasta menettelystä aiheutunut käsittelyn viivästyminen ei mielestäni ollut olennaista, koska tästä syystä viivästyistä aiheutui nähdäkseni vain noin kolme viikkoa käsittelyn viime vaiheessa lokamarraskuussa 2002. Sen sijaan käsittelyajan pituuteen ovat nähdäkseni vaikuttaneet selvityksissä todettu yleinen juttujen ruuhkautuminen sekä nimenomaan tässä asiassa esittelijän vaihtuminen kesken käsittelyn. Tämän vuoksi minulla ei ole aihetta epäillä ratkaisun viipymisen johtuneen varsinaisesti kenenkään ratkaisuun osallistuneen yksittäisen viranhaltijan laiminlyönnistä tai tahallisuudesta viivyttelystä.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että diaarilehden ja asiakirjojen mukaan asian käsittely ei edistynyt lainkaan valittajien 14.11.2001 saapuneen vastaselityksen ja elokuun 2002 välisenä aikana, vaikka sosiaalilautakunta oli jo lokakuussa 2001 pyytänyt uutta suullista käsittelyä todistajien kuulemiseksi.

Hallinto-oikeuslain (1999/430) 4 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari. Mainitun lain 24 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä määrätään tarkemmin hallinto-

oikeuden työjärjestyksessä. Kouvolan hallinto-oikeuden työjärjestyksen (voimassa 15.12.1999 lukien) 9 §:n mukaan jaoston puheenjohtajan tehtävänä on ohjata ja valvoa jaostonsa töiden kulkua. Mielestäni jaoston puheenjohtajan, joka oli toiminut puheenjohtajana myös tässä asiassa syyskuussa 2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä, olisi tullut tapahtunutta tehokkaammin valvoa asian käsittelyn etenemistä suullisen käsittelyn jälkeen.

Hallinto-oikeuden työjärjestyksen 17 §:n mukaan esittelijän on joutuisasti otettava valmisteltavaksi ja huolellisesti valmisteltava asia ja laadittava ehdotus päätökseksi. Myös hallinto-oikeussihteerin olisi mielestäni tullut, asian siirryttyä hänen valmisteltavakseen 5.11.2001, jatkaa asian valmistelua joutuisammin.

Ylituomarin selvityksen mukaan hallinto-oikeudessa tulostetaan kuukausittain veroasioiden lisäksi muiden asioiden 30 vanhimman jutun rästilista, jossa tämä asia ei ollut. Rästilistaa ei selvityksen mukaan erikseen tulosteta kiireellisesti käsiteltävistä asioista.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on selvittänyt hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja erityisesti lastensuojelu-, ulkomaalais- ja toimeentulotukiasioissa. Apulaisoikeuskansleri Jonkka totesi tätä koskevassa päätöksessään 12.12.2003 (dnro 14/50/03), että jutun haltuunotto riittävän aikaisessa vaiheessa ja aktiivinen, tuomarivetoinen valmistelu/prosessinjohto voisivat ilmeisimmin vaikuttaa käsittelyn tehostumiseen ja tätä kautta myös käsittelyn lyhenemiseen. Edelleen Jonkka totesi, että niissä hallinto-oikeuksissa (mm. Kouvolan hallinto-oikeudessa), joissa kiireellisille jutuille ei ollut asetettu tavoiteaikoja, myös keskimääräiset käsittelyajat olivat useissa asiaryhmissä pisimmät. Jonkan mukaan asioiden seuraamista vain ns. rästilistoilla, joihin valikoituvat kaikkein vanhimmat jutut, ei voitane sellaisenaan pitää riittävän tehokkaana menetelmänä lain mukaan tai luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltävien asioiden seurannassa. Voin omasta puolestani yhtyä apulaisoikeuskansleri Jonkan edellä esittämiin näkökohtiin.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan entisen jaoston puheenjohtajan, entisen hallinto-oikeustuomarin tietoon edellä (kohdassa 3.3) esittämäni käsityksen jaoston puheenjohtajan velvollisuudesta valvoa kiireellisesti käsiteltävien asioiden joutuisaa käsittelyä ja valvonnan puutteellisuudesta tässä asiassa.

Saatan hallinto-oikeussihteerin edellä (kohdassa 3.3) esittämäni käsityksen asian käsittelyn viipymisestä tässä asiassa. Samalla kiinnitän hänen huomiotaan vastaisen varalle kiireellisesti käsiteltävien asioiden joutuisaan valmisteluun.

Kiinnitän Kouvolan hallinto-oikeuden huomiota vastaisen varalle kiireellisesti käsiteltäviksi määrättyjen asioiden käsittelyn seurantaan. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni tiedoksi ylituomarille. Korostan samalla lastensuojeluasioiden joutuisan käsittelyn merkitystä asianosaisten oikeusturvalle.