Juha Lavapuro 20.11.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 71/2019 vp eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen etenkin perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (hallintoprosessilaki). Hallintoprosessilain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvanvaraiseksi myös lastensuojelulain mukaisissa asioissa. Voimassa oleva lastensuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 58/2006 vp).

Riittävillä oikeusturvatakeilla on lastensuojelulainsäädännössä erityinen merkitys. Lapset ovat ihmisryhmänä tavallista haavoittuvampia (ks. PeVL 56/2017 vp) osan lapsista ollessa erityisen haavoittuvassa asemassa (ks. PeVL 17/2018 vp). Lastensuojelulainsäädäntö on muutoinkin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkityksellinen. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sen lisäksi, että säännös korostaa lapsen roolia aktiivisena toimijana ja perusoikeuksien subjektina, se muodostaa muun ohella perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle. (HE 309/1993 vp, s. 45/I) Lastensuojelu-

lailla pyritään toteuttamaan myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Toisaalta lastensuojelulainsäädäntöä mahdollistaa puuttumisen lapsen itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lapsen etuun liittyvät näkökohdat puoltavat asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista. Oikeusturvan toteutumisesta on tällaisessa asiayhteydessä huolehdittava huolellisesti mutta myös tavalla, joka varmistaa asioiden riittävän joutuisan käsittelyn.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen ydinmerkitys on siinä, että valittaminen lastensuojelua koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi uuden hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen aina valituslupaa.

Ehdotus ei nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Pääsääntöinen valituslupaperustaisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on hallintoprosessilakia säädettäessä omaksuttu ratkaisu, joka säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 50/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloisessa lausunnossaan, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Perustuslakivaliokunta myös korosti, että valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. (Ks. linjan tarkistusta merkinnyt PeVL 32/2012 vp).

Se, että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt hallintoprosessilaissa säädetyn pääsääntöisen valituslupamenettelyn, ei tarkoita, ettei perustuslain 21 §:n tulisi joissakin tilanteissa katsoa edellyttävän poikkeamista kyseisestä menettelystä. Perustuslakivaliokunta on päinvastoin katsonut, että valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on valiokunnan mukaan tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Nyt ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa kysymys on siten erityisesti siitä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen

laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden erityisesti lastensuojelulain soveltamisalalla.

Perustuslakivaliokunta on itseasiassa jo ottanut vähintäänkin välillisesti kantaa tähän kysymykseen. Hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta koskevassa lausunnossa PeVL 55/2014 vp valiokunta arvioi ehdotusta, jonka perusteella valituslupaa ei ehdotettu lasten huostaanottoa koskeviin asioihin eikä muihin hallintoriita-asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sillä sinänsä ollut huomauttamista omaksuttuun ratkaisuun. Toisaalta valiokunta kuitenkin samalla viittasi siihen, että huostaanottoa koskevissa asioissa on myös sellaisia etenkin lapsen etuun liittyviä seikkoja, jotka puoltavat vahvasti asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista. Valiokunnan lausuntoa on syytä lainata *tässä in extenso:*

> ”Perustuslakivaliokunta viittaa tältä osin 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 katsoo 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. Tapauskohtaista tarvetta saada asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi turvaisivat hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin säännökset.
>
> Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on 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. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että se ei nykyisen lastensuojelulain säätämisen yhteydessä katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille (PeVL 58/2006 vp, s. 5/II).”

Nähdäkseni niin hallintoprosessilaki kuin lastensuojelulaki sisältävät lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutumisen kannalta riittävät oikeusturvatakeet, vaikka valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtäisiin luvanvaraiseksi. Hallintoprosessilaki sisältää varsinaisen prejudikaattiperusteen ohella kaksi muuta valituslupaperustetta. Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteen ohella myös ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella, mikä mahdollistaa yksilöllisestä oikeusturvasta huolehtimisen myös silloin, kun asialla ei ole oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta välitöntä merkitystä. Myös menettely hallinto-oikeudessa on järjestetty oikeusturvan kannalta asianmukaisesti. Hallinto-oikeudessa asian ratkaisemiseen osallistuu myös nimenomaan lastensuojeluasioihin perehtynyt asiantuntijajäsen, millä turvataan lapsen edun mukainen ratkaisu. Lisäksi asianosaisilla olisi käytettävissään kaikki hallintoprosessi-

laissa säädetyt menettelylliset oikeussuojatakeet, kun lastensuojeluasia on hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Keskeisiä takeita ovat oikeus suulliseen käsittelyyn sekä hallinto-oikeuden velvollisuus asian selvittämiseen lapsen edun huomion ottavalla tavalla.

Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan tässä kohtaa myös siihen, että lastensuojelulain 5 ja 20 §:ien mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi asianosaiset voivat aina hakea huostassapidon lopettamista kunnan sosiaalitoimelta ja tarvittaessa valittaa kunnassa tehdystä päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Katson hallituksen esityksen tavoin, että edellä mainitut seikat huomioiden valituslupajärjestelmä ei vaaranna lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa eikä valituslupaa koskeva sääntely niin ollen estä asian käsittelemistä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavaxpuro
professori