Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä 71/2019 vp laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan lastensuojelulakia muutettavaksi siten, että nuorella tarkoitettaisiin 18-24 vuotiasta, ja itsenäistymisvarojen viimesijainen maksupäivä olisi ajankohta, jolloin nuori täyttää 25 vuotta.

Lisäksi ehdotetaan, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Uuden lain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvan varaiseksi myös lastensuojelulain mukaisissa asioissa.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että valitusmenettelyyn siirtyminen ei vaaranna perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta oikeusturvaan ja on perusteltua YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa turvatun lapsen edun kannalta nopeuttaessaan oikeudenkäyntejä. Lakiehdotus voidaan hallituksen mukaan siten säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ehdotuksesta on kuitenkin hallituksen mielestä syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämä kohta lisättiin lausuntokierroksen jälkeen, sillä lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa ei vielä sitä pidetty tarpeellisena. Etenkin Mannerheimin Lastensuojeluliitto oli ollut lausunnossaan (28.8.2019) sitä mieltä, että lakiesityksestä tulee sen huomattavan perus- ja ihmisoikeuskytkennän vuoksi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Samaa mieltä oli esim. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Nuoren ikärajan muuttaminen 20 vuodesta 25 vuoteen

Voimassa olevan lain mukaan lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18-20 vuotiasta. Lainmuutoksen jälkeen nuori on alle 25 vuotias tässä yhteydessä.

Hallituksen esityksessä ei perustella, miksi on päädytty juuri 25 ikävuoteen. Onko sille ole olemassa kehityspsykologisia, sosiaalisia tms. perusteita? Varmaan asialle löytyy perustelut, mutta ne olisi myös hyvä tuoda julki.

Perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa asettaa *ilman hyväksyttävää perustetta* eri asemaan mm. iän perusteella. Laeissa kuitenkin on paljon ikärajoja. Joissakin asioissa 15 vuodella on merkitystä (rikosoikeudellinen vastuu), toisissa 18 vuodella (täysi-ikäisyys, äänioikeus) ja joissakin taas 23 vuodella (terveydenhuoltolaki, 53 §). Viimeksi mainitussa tapauksessa 23 vuotta perusteltiin lastenpsykiatrien kannoilla. ”Erityiskohtelun ulottaminen juuri alle 23-vuotiaisiin nojautuu esityksen perustelujen mukaan sairaanhoitopiirien nuorisopsykiatriasta vastaavien ylilääkärien yksimieliseen suositukseen. Sääntelylle on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Yhtenäisen ikärajan määrittely laissa on sinänsä perusteltua myös sen vuoksi, että psykiatrista hoitoa tarvitsevat nuoret saatetaan tältä osin samaan asemaan asuinpaikasta riippumatta-”

Ikärajat eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne tässäkään sitä ole, vaikka valittua ikärajaa ei ole perusteltu tarkemmin. Hallituksen esityksen s. 11 todetaan, että nykyisen lain mukaan jälkihuolto-oikeus on rajattu tiettyyn ikään eli 21 vuoteen ja ”tämän ei ole katsottu olevan perustuslain vastaista”. Sitä se ei olekaan, kuten ei ehdotettu 25 vuoden ikäkään, mutta olisin odottanut, että valituille ikärajoille olisi esitetty perustelut, miksi niihin on päädytty (PeL 6.2 §:ssä tarkoitettu ”hyväksyttävä peruste”).

Aiemmin perusteluja on edellytetty, joten löytyy tapauksia, joista voidaan ottaa mallia. Esimerkiksi terveydenhuoltolakia koskevassa PeVl:ssa 41/2000 vp todettiin: ”Ehdotettu sääntely asettaa alle 23-vuotiaat mielenterveyspalveluiden saamisen nopeuden osalta parempaan asemaan tätä vanhempiin verrattuna. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella. Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta on sosiaalioikeudellista sääntelyä arvioidessaan pitänyt esimerkiksi etuuksien määräytymistä eri tavoin eri-ikäisille henkilöille perustuslain kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 34/2005 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 4—5). Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei toisaalta estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. esim. PeVL 34/2005 vp, s. 2/I, PeVL 40/2004 vp, s. 2/I).”

Yhdenvertaisuuden kannalta ei tarkasti ottaen ole ongelmallista, että lainmuutos ei vaikuta takautuvasti niihin nuoriin joiden jälkihuolto-oikeus on jo päättynyt lain voimaan tullessa mutta jotka ovat alle 25 vuotiaita. Kuitenkin tosiasiallisen tasa-arvon kannalta voisi olla perusteltua, että jälkihuolto ulotettaisiin kaikkiin alle 25 vuotiaisiin sijaishuoltoon oikeutettuihin, vaikka tuo oikeus olisi päättynyt lainmuutoksen voimaan tullessa.

Yhteenvetona totean, että iän perusteella eri asemaan voidaan asettaa vain, jos erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tuo perustelu on mainittava valiokunnan lausunnossa, jotta tulee ilmi, miksi nuoria voidaan asettaa laissa iän perusteella eri asemaan.

Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO:oon) valitusluvan varaiseksi

Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi poikkeusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädettyyn valituslupajärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että valittaminen lastensuojelua koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi uuden hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen aina valituslupaa.

Ratkaisua perustellaan perustuslain 21 §:n (oikeusturva) uudella, perustuslakivaliokunnan vuonna 2012 luomalla tulkinnalla, jonka mukaan valituslupajärjestelmän laajentamiseen ei enää ole syytä suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valiokunta katsoi vuonna 2012 (PeVL 32/2012 vp), että hallinto-oikeudellista muutoksentekojärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, jossa valitusmahdollisuus KHO:hon muodostaa yhden osan.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi jo vuonna 2014 katsonut, että perustuslain 21 §:stä ei johdu estettä valituslupamenettelyn ulottamiselle lastensuojeluasioihin, jos muilla oikeusturvakeinoilla kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheittensä oikeusturva (PeVL 55/2014 vp). Näitä muita oikeusturvakeinoja ovat mm. se, että hallinto-oikeudessa lapsen etu tulee parhaiten tutkituksi, siellä käsittelyyn osallistuu

myös lastensuojeluasioihin perehtynyt asiantuntijajäsen. Siellä järjestetään suullinen käsittely aina, kun lapsen etu sitä vaatii.

Lisäksi hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että lapsi ja huoltaja voivat lastensuojelulain 47.3 §:n mukaan hakea huostassapidon lopettamista ja viranomaisten tulee joka tapauksessa aika ajoin selvittää huostassapidon tarve. Näillä perustellaan oikeusturvan toteutumista kokonaisuutena ilman, että on tarvetta säilyttää valitusmahdollisuus KHO:hon ja voidaan siirtyä valituslupakäytäntöön myös lastensuojeluasioissa. Lisäksi vedotaan siihen, että lapsen etu vaatii asioiden joutuisaa käsittelyä, mikä ei toteudu aina, jos asia voidaan vielä saattaa KHO:oon.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että korkein halllnto-oikeus on jo vuonna 2013 esittänyt, että lastensuojeluasioissa poistettaisiin säännönmukainen valitusmahdollisuus ja se olisi vain KHO:n myöntämän luvan varassa. Samaa mieltä se oli myös nyt käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta ministeriölle antamassaan lausunnossa. Oikeusturva toteutuu sen mielestä parhaiten hallinto-oikeudessa, jossa järjestetään suullinen käsittely aina lapsen edun sitä vaatiessa.

Jos valituslupakäytäntö toteutetaan, hallinto-oikeuksien rooli vahvistuu, ja perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti merkitystä oikeusturvan kannalta on korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien *muutoksenhakujärjestelmien takaamalla oikeusturvalla* (PeVL 32/2012 vp). Lastensuojeluasioissa ei ole kuitenkaan kyse muutoksenhakuasteesta, vaan hallinto-oikeus muodostaa ainoan oikeuskäsittelyn. Tämä tekee tilanteesta erilaisen.

Edellä esitetyn perusteella ja kokonaisuutta arvioitaessa näin perusoikeusherkässä asiassa valituslupakäytännön käyttöön ottoa ei voida rinnastaa muihin PeVL:ssa 32/2012 vp esillä olleisiin tapauksiin, joissa valituslupakäytäntö voitiin ottaa käyttöön (lausunto koski julkisia yritys- ja työvoimapalveluja, joissa kuitenkin jäi jäljelle oikaisumahdollisuus ja muutoksenhaku hallinto-oikeudelta). Em lausunnossa lueteltiin myös tapauksia, joissa valituskieltoa ei voida ottaa käyttöön (mm. jos kyse subjektiivisena oikeutena turvatusta oikeudesta). Mielestäni lastensuojelutapaukset ovat myös ryhmä, jossa oikeusturvaa kokonaisuutena tarkasteltaessa se ei toteudu, kun hallinto-oikeus on päätöksentekovaihe, eikä siitä ole ollenkaan muutoksenhakumahdollisuutta ylemmälle asteelle. Se on vain valitusluvalla mahdollista.

Johtopäätöksenä totean, että lastensuojelulain mukainen päätöksenteko tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa on niin erikoislaatuinen, että sitä ei voida rinnastaa muihin tilanteisiin. Kyse on niin syvästi lapsen ja vanhempien perusoikeuksiin puuttuvasta asiasta, että oikeusturvan tarvekin on erityisen suuri. Oikeusturvaa kokonaisuutena tarkasteltaessa perustuslain 21 §:n vaatimukset eivät toteudu, jos lastensuojeluasioissakin siirrytään valituslupajärjestelmään.

Vaasassa marraskuun 19 päivänä 2019

Liisa Nieminen