Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi 8.11.2019 lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp). Esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Pyydettävän lausunnon asiakokonaisuus

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

Esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019). Mainitun uuden lain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvanvaraiseksi myös lastensuojelulain mukaisissa asioissa. Poikkeuksista tähän tulee säätää erikseen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä siten, että kunnan velvollisuutta järjestää jälkihuoltoa siihen saakka, kunnes jälkihuoltoon oikeutettu nuori täyttää 25 vuotta, sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä jälkihuollon piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Keskityn lausunnossani arvioimaan valituslupajärjestelmän laajentamista lastensuojelulain piiriin kuuluviin asioihin.

2 Valituslupajärjestelmä hallintolainkäyttöasioissa

Valituslupajärjestelmän laajentaminen yhä useampaan asiaryhmään hallintolainkäyttöasioissa on verrattain tuore uudistus. Perustuslakivaliokunta lähti pitkään siitä ajatuksesta, että hallintolainkäyttöasioissa valituksen luvanvaraistaminen on erittäin poikkeuksellista, johon täytyy suhtautua pidättäytyvästi ja poikkeuksiin olla painavat perusteet (ks. esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 48/2010 vp, PeVL 35/2009 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 23/1998 vp). Perusteena yleiselle valitusoikeudelle hallintolainkäyttöasioissa on pidetty hallintotoiminnan laillisuuden arvioinnin tärkeyttä, sillä hallintotoiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä yksityisiä henkilöitä kohtaan. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvaa oikeutta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle (ks. esim. PeVL 19/2002 vp s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupajärjestelmää hallintolupa-asioissa periaatteellisesti merkityksellisenä rajoituksena yksilöiden oikeusturvaan, koska hallintovalituksissa on vain kaksiportainen oikeusturvajärjestelmä (ks. esim. PeVL 33/2008 vp s. 4). Kuitenkin suhtautuminen valituslupajärjestelmään hallintoasioissa on perustuslakivaliokunnan uudemmassa tulkintakäytännössä muuttunut. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa tulkintakäytännössään pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sinänsä mahdollisena valituslupajärjestelmän laajentamista (PeVL 32/2012 vp). Valituslupasääntelyn

mahdollisuutta harkittaessa on korostettu korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien muutoksenhakukeinojen riittävyyden arviointia oikeusturvan kannalta (ks. esim. PeVL 35/2009 vp s. 3, PeVL 33/2008 vp s. 2). Suhteellisuusperiaatteen kannalta valituslupajärjestelmää arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa asioiden merkittävyyteen ja laatuun (ks. esim. PeVL 15/2011 vp s. 5, PeVL 57/2010 vp s. 4, PeVL 35/2009 vp s. 3). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupajärjestelmää luotaessa keskeisenä, että valituslupajärjestelmästä huolimatta muutoksenhakujärjestelmä hallintolainkäyttöasioissa kokonaisuutena noudattaa perustuslain 21 §:n vaatimuksia oikeusturvan saatavuudesta ja riittävyydestä (PeVL 32/2012 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että korkein hallinto-oikeus noudattaa kaikissa asiaryhmissä yhtenäistä ja johdonmukaista arviota perustellun oikeussuojan tarpeesta (PeVL 32/2012 vp s. 4). Eduskunta hyväksyi 19.2.2019 lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka kumosi voimassa olleen hallintolainkäyttölain. Uuden lain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttui luvanvaraiseksi. Poikkeuksista tähän tulee säätää erikseen laissa.

Muuttaessaan linjaansa yleisestä valitusoikeudesta valituslupajärjestelmän hyväksymiseen hallintolainkäyttöasioissa, perustuslakivaliokunta on korostanut, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa vain yhden osan. Valiokunta kiinnitti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä oli käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona oli vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. (PeVL 32/2012 vp s. 3) On kuitenkin muistettava, että oikaisuvaatimus ei ole varsinainen muutoksenhakukeino ja se ei täytä perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Valituksen luvanvaraisuus käytännössä rajoittaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä valitusoikeutta: valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen myönnetään vain, jos joku kolmesta laissa säädetystä kriteeristä täyttyy (prejudikaatti- eli ennakkopäätösperuste; ilmeinen virhe; muu painava syy). Perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää 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 tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseissä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet (PeVL 50/2018 vp s. 5). Valiokunta on todennut, etteivät asian laatu ja merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 55/2014 vp s. 4, PeVL 29/2017 vp. s. 3). On kuitenkin huomautettava, että ko. asiakokonaisuudet, joista valiokunta lausui näin, koski hallintoasioiden muutoksenhakua (PeVL 55/2014 vp) ja eräitä ympäristöä koskevia muutoksenhakuasioita (PeVL 29/2017 vp). Nyt kuitenkin kyseessä oleva valitusoikeuden rajoittaminen koskee täysin erilaista asiaryhmää. Lastensuojeluasioissa - varsinkin juuri tahdonvastaisessa huostaanotossa ja sijaishuoltoon määräämisessä sekä lapsen tutkimista koskevissa asioissa - puututaan varsin voimakkaasti lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksiin (yksityiselämän ja perhe-elämän suoja; henkilökohtainen kos-

kemattomuus). Tämän vuoksi erityisesti niissä hallintoasioissa, joissa on kyse perusoikeusherkästä asiaryhmästä, tulisi tarkasti arvioida mahdollisuutta tehdä poikkeus valituksen luvanvaraisuudesta ja säätää yleisestä valitusoikeudesta erikseen.

3 Valituksen luvanvaraisuuden valtiosääntöoikeudellinen arviointi ko. lakiesityksessä

Ehdotuksen mukaan valituslupasäännös koskisi kaikkia lastensuojelulain 92 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita. Tämä tarkoittaisi, että valituslupa vaadittaisiin myös hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena antamista tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamista koskevista päätöksistä sekä lapsen tutkimista koskevissa asioissa.

Lakiesityksen valmistelussa (HE 71/2019 vp s. 8–9) on pohdittu yleisen valitusoikeuden säilyttämistä tahdonvastaisten huostaanottojen, siihen liittyvän sijaishuoltoon sijoittamista koskevien päätösten sekä lasten tutkimista koskevien lupien osalta. Näiden asioiden kohdalla on perustellusti korostunut oikeusturvan tarve. Tahdonvastainen huostaanotto merkitsee voimakasta puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa säänneltyyn yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Käytännössä huostaanotto tarkoittaa lapsen fyysistä erottamista biologisista vanhemmistaan, minkä lisäksi merkittävä osa huoltajan oikeuksista siirtyy huostaanoton jälkeen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Myös lapsen tutkimusta koskeva lupa-asia merkitsee voimakasta julkisen vallan puuttumista lapsen ja vanhemman yksityisyyden ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Esityksessä ei kuitenkaan päädytty säätämään poikkeusta valituksen luvanvaraisuudesta tahdonvastaisen huostaanoton, siihen liittyvän sijaishuoltoon sijoittamisen koskevien päätösten ja lasten tutkimista koskevien lupien osalta.

Tällä hetkellä lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin luettelemissa asioissa on yleinen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaihdos yleisestä valitusoikeudesta valituksen luvanvaraisuuteen lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin mukaisissa lastensuojeluasioissa on valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmallinen. Muutos on merkittävä ennen kaikkea tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvän sijaishuoltoon sijoittamista koskevien päätösten kannalta, sillä näistä asioista päätetään ensivaiheessa vasta hallintotuomioistuimessa (lastensuojelulain 43 §). Sama koskee myös lastensuojelulain 28 §:ssä tarkoitettua lupaa lapsen tutkimiseen vastoin huoltajan tahtoa. Muiden lastensuojelulain 92 §:n 1 momentissa mainittujen lastensuojeluasioiden osalta hallintotuomioistuin toimii muutoksenhakuasteena, kun varsinaisen pohjapäätöksen on tehnyt kunnan viranhaltija tai viranomainen. Valtiosääntöoikeudellisesti on erittäin ongelmallista, että sekä toistaiseksi tehtäviltä huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevilta päätöksiltä että lapsen tutkimista vastoin huoltajan tahtoa koskevilta päätöksiltä putoaisi pois ainoa varsinainen muutoksenhakuaste.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6(1) artikla turvaa jokaisen oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. EIS 6(1) artikla sisältää oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn (*access to court*). EIS 6(1) artiklan on tulkittu sisältävän oikeuden saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta asiasta (EIT *Golder* v. *Yhdistynyt kuningaskunta*, 21.2.1975). Ko. lastensuojeluasioissa (tahdonvastainen huostaanotto ja siihen liittyvät sijaishuoltoon sijoittamista koskevat päätökset sekä lupa lapsen tutkimiseen) hallinto-oikeus toimii poikkeuksellisesti ensiasteen päätöksentekoinstanssina. Jotta EIS 6(1) artiklan turvaama oikeus tuomioistuinkäsittelyyn toteutuu, täytyy hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa säätää erikseen. Vastaavalla tavalla myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus

saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Koska ensiasteen päätöksentekijä ko. lastensuojeluasioissa on hallinto-oikeus, tästä seuraa, että perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi täytyy turvata säätämällä yleisestä muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen erikseen. Valituslupajärjestelmä ei nimittäin aukottomasti varmista, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ja EIS 6(1) artiklan sisältämä oikeus tuomioistuinkäsittelyyn toteutuu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin turvaama jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on jokaisen perusoikeus, jota voidaan periaatteessa rajoittaa lailla, mutta tällöin tulee ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet. Oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn rajoittaminen edellyttää siten riittävän painavia, oikeasuhteisia ja hyväksyttäviä perusteita. Oikeusturvan saatavuuden ydinalueelle ulottuvat valitusoikeuden rajoitukset eivät kuitenkaan ole mahdollisia. Oikeuskirjallisuudessa oikeusturvan ydinalueelle on sijoitettu hallintoviranomaisen päätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus tai vastaava oikeus saattaa hallintoviranomaisen päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Tahdonvastaista huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista sekä lapsen tutkimista vastoin vanhempien suostumusta koskevissa asioissa hallintotuomioistuin ratkaisee asian ensimmäisenä asteena viranhaltijan hakemuksesta. Erityisen korostunut oikeusturvan tarve liittyy juuri lastensuojeluasioihin, mikä lähtökohtaisesti edellyttää muutoksenhakuoikeutta (Olli Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus* 2007, s. 164). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että EIS 6(1) artiklan ytimeen (*the very essence of the right*) kohdistuvat rajoitukset eivät ole sallittuja (ks. esim. EIT *Dunayev* v. *Venäjä*, 24.5.2007, kohta 34). EIS 6(1) artiklan ytimenä on pidetty nimenomaan oikeutta tuomioistuinmenettelyyn (*the right of access to a court*). Siis sitä, että henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös voidaan saattaa edes yhden kerran tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.

Huostaanotto merkitsee poikkeuksetta aina puuttumista yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, huoltajan oikeuksiin sekä lapsen ja vanhemman erottamista toisistaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jatkuvasti korostanut oikeussuojan merkitystä ja julkisen vallan toimien kontrollointia, kun lapsi erotetaan vanhemmistaan (ks. esim. EIT *Mohamed Hasan* v. *Norja* 26.4.2018, kohta 142: *Moreover, it must be borne in mind that the decisions taken by the courts in the field of child welfare are often irreversible. This is accordingly a domain in which there is an even greater call than usual for protection against arbitrary interferences*). Myös aivan viimeaikainen suuren jaoston ratkaisu (EIT *Strand Lobben ym*. v. *Norja* 10.9.2019) korostaa tuomioistuinkontrollin tarvetta, kun lapsi erotetaan vanhemmistaan vastoin heidän tahtoaan (ks. kohta 207: *An important international consensus exists to the effect that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child*). Lisäksi EIT on velvoittanut sopimusvaltioita takaamaan käytännölliset ja tehokkaat oikeussuojakeinot asioissa, jotka koskevat lapsen etua (EIT *Strand Lobben ym.* v. *Norja* 10.9.2019, kohta 207: *In addition, it is incumbent on the Contracting States to put in place practical and effective procedural safeguards for the protection of the best interests of the child and to ensure their implementation*). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa täten siis käytännöllisiä ja tehokkaita oikeusturvanäkökohtia nimenomaan lastensuojeluun liittyvissä asioissa. Tätä taustaa vasten keskeinen kysymys on, voidaanko käytännöllisenä ja tehokkaana oikeusturvakeinona pitää sitä, että kaikista vahvimmin perusoikeuksiin puuttuvissa lastensuojeluasioissa (kuten tahdonvastaisessa

huostaanotossa) muutoksenhaku on olemassa ainoastaan luvanvaraisena ja jos lupaa ei myönnetä, muutoksenhakua ei ole käytettävissä.

Lisäksi myös perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti ottanut kantaa (PeVL 55/2014 vp s. 5) huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian käsittelyyn. Valiokunta totesi, että valtioneuvoston on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää lastensuojeluasioihin mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Valiokunta katsoi, ettei perustuslain 21 §:stä periaatteessa johdu estettä mainitun kaltaiselle sääntelylle, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 68/2014 vp s. 3), että valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan päätökseen on poikkeuksellinen rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet.

4 Lopuksi

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on siis kyse ennen kaikkea siitä, onko perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta asianmukaista, että oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätökseen, jonka ensiasteen päätöksentekijänä on poikkeuksellisesti hallintotuomioistuin ko. lastensuojeluasioissa, voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Arvioinnissa huomio on kiinnitettävä myös niihin perusteisiin, jotka asetetaan valitusluvan myöntämiselle. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n säännökset korkeimman hallinto-oikeuden myöntämästä valitusluvasta asettavat luvan myöntämiselle lähtökohtaisesti verrattain korkean kynnyksen (prejudikaatti tai ilmeinen virhe). Kolmantena oleva peruste ’muu painava syy’ on myös valitusluvan myöntämisen perusteena, mikä mahdollistaa myös päätöksenteon oikeellisuuteen liittyvien seikkojen erityisen huomioon ottamisen. Tätä keskeistä kysymystä arvioitaessa valitusluvan myöntämisen perusteet eivät kuitenkaan ole ainoa asia, joka täytyy ottaa huomioon.

Hallituksen esityksessä korostetaan perustuslain 21 §:ään keskeisesti kuuluvaa asian viivytyksetöntä käsittelyä. Perustuslain 21 §:n oikeusturvaan kuuluu keskeisesti muutakin kuin asian joutuisa käsittely. Oikeusturvaan kuuluu keskeisesti oikeus tuomioistuinkäsittelyyn ja muutoksenhakuoikeus ensiasteen päätöksenteosta. Sekä perustuslaki että kansainväliset ihmisoikeussopimukset (erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus) tunnustavat oikeuden saattaa ensiasteessa annetun asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan päätös riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimenä on pidetty nimenomaan sitä, että henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös on mahdollista saattaa edes yhden kerran riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Vaikka valituslupajärjestelmä on hallintolainkäyttöasioissa korvannut yleisen valitusoikeuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on silti ensiarvoisen tärkeää muistaa, että valituslupajärjestelmään siirtymisessä haluttiin pitää kiinni mahdollisuudesta säilyttää yleinen valitusoikeus, kunhan siitä säädetään erikseen laissa. Tällöin huomio on kiinnitettävä asian laatuun ja merkittävyyteen.

Kun perustuslain 21 §:n 1 momentin turvaamaa oikeutta saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi rajoitetaan valituksen luvanvaraisuudella, huomiota on kiinnitettävä kahteen seikkaan. Ensiksi on arvioitava asian merkittävyyttä ja laatua. Lastensuojeluasioissa puututaan keskeisiin lapsen ja vanhemman oikeuksiin liittyen yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan ja nämä lastensuojelulliset toimenpiteet ovat usein varsin pitkäkestoisia ja jopa lopullisia. Erityisesti huomio on kiinnitettävä siihen seikkaan, että kyse on lapsesta, jonka perus- ja ihmisoikeuksiin puututaan kiistatta mitä voimakkaimmalla tavalla. Tahdonvastainen huostaanotto erottaa lapsen vanhemmistaan, mikä tarkoittaa voimakasta puuttumista sekä lapsen henkilökohtaiseen vapauteen sekä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Lupa lapsen lääketieteelliseen tutkimiseen ilman vanhemman tahtoa puuttuu lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus asettaa alaikäiset erityiseen oikeudelliseen asemaan, sillä lasten riski joutua oikeudenloukkauksen kohteeksi on tavanomaista suurempi muun muassa heidän kehitystasonsa, valmiuksiensa ja rajoitetun oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi. Sopimuksen tarkoituksena on, että lapsen erityisasema otetaan systemaattisesti huomioon kansallisessa lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallintotoiminnassa. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esille, että harkinnanvaraisissa ja syvästi arvosidonnaisissa lastensuojeluasioissa sääntelyn väljyys sallii tavanomaista helpommin päätöksentekijän oman arvomaailman vaikutuksen päätöksentekoon (Virve-Maria Toivonen, *Lapsen oikeudet ja oikeusturva: lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa* 2017, s. 245). Oikeuskirjallisuudessa on myös korostettu, että lastensuojeluasioissa vallitsee jännite toisaalta avun ja tuen ja toisaalta kontrollin ja pakkokeinojen välillä. Tämä asettaakin lastensuojeluasioille korostuneet oikeusturvavaatimukset (Suvianna Hakalehto, *Lapsioikeuden perusteet* 2018, s. 384). Tätä taustaa vasten on ensiarvoisen tärkeää, että lapsia koskettavissa erittäin perusoikeusherkissä sekä harkinnanvaraisissa ja vahvasti arvosidonnaisissa lastensuojeluasioissa turvataan yleinen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Toiseksi huomio on kiinnitettävä siihen, että tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä sekä lapsen tutkimista koskeva päätös tehdään hallintotuomioistuimessa ensiasteen päätöksenteossa. Toisin sanoen, näissä kolmessa asiaryhmässä hallinto-oikeus ratkaisee asian ensimmäisen kerran kunnallisen viranhaltijan hakemuksesta, kun taas muissa lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin mainittujen lastensuojeluasioiden osalta hallintotuomioistuin toimii muutoksenhakuasteena, kun varsinaisen pohjapäätöksen on tehnyt kunnan viranhaltija tai viranomainen. Jos korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa hallinto-oikeuden ensiasteen päätökseen, ei asianosaisilla ole mitään muutoksenhakuastetta käytettävissään. Valituksen luvanvaraisuus tarkoittaa sitä, että lupa myönnetään vain, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Valituslupajärjestelmä tarkoittaa siis toisin sanoen sitä, että kaikille ei myönnetä valituslupaa, vain ainoastaan niissä tapauksissa, kun valituskynnys ylittyy. Tästä seuraa, että kun henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös annetaan, hänellä ei välttämättä ole lainkaan mahdollisuutta saattaa asiaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällainen rajoitus kohdistuu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden ydinalueelle. Tämän vuoksi ehdotettu valituslupajärjestelmän laajentaminen lastensuojelulain ko. kolmelle alueelle (tahdonvastaista huostaanottoa, sijaishuoltoon määräämistä sekä lapsen tutkimista koskevat päätökset, joissa hallintotuomioistuin toimii ensiasteen päätöksentekijänä), rajoittaa jokaisen oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn ja koska rajoitus kohdistuu ko. oikeuden ydinalueelle, on ehdotus sekä perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 68/2014 vp s. 3), että valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan päätökseen on poikkeuksellinen rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät

ja erityiset perusteet. Perustuslakivaliokunta on näitä kriteerejä soveltaessaan huomioinut erityisesti, että jos päätös on pelkästään menettelyllinen, valituksen luvanvaraisuus ensiasteen tuomioistuimen päätökseen on mahdollista (PeVL 68/2014 vp s. 4). Nyt käsiteltävänä olevat lastensuojeluun liittyvät asiaryhmät ovat aineellisoikeudellisia ratkaisuja esimerkiksi siitä, otetaanko lapsi tahdonvastaisesti huostaan vaiko ei. Kyse ei siis ole menettelystä, vaan puhtaasti aineellisoikeudellisesta päätöksestä. Lakiehdotuksessa ei tuoda lainkaan esille tai arvioida perustuslakivaliokunnan asettamaa vaatimusta siitä, kun hallintotuomioistuin toimii ensimmäisen asteen päätöksentekijänä valituksen luvanvaraisuus on aina poikkeuksellinen rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet. Tällaisia perusteita lakiehdotuksesta ei löydy.

Ottaen huomioon lastensuojeluasioiden laadun ja merkittävyyden sekä sen, että tietyissä lastensuojeluasioissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste, ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä näissä hallintolainkäyttöasioissa ei kokonaisuutena noudata perustuslain 21 §:n vaatimuksia oikeusturvan saatavuudesta ja riittävyydestä eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimusta oikeusturvakeinojen käytännöllisyydestä ja tehokkuudesta lastensuojeluasioissa. Tämän vuoksi lastensuojelulain 92 §:ssä tulee säätää poikkeus valituksen luvanvaraisuudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun kyse on lasten huostaanottoa, sijaishuoltoon määräämisestä sekä lapsen tutkimista koskevasta päätöksestä. Tulkintani mukaan yleisestä valitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen säätäminen näissä erittäin perusoikeusherkissä lastensuojeluasioissa on edellytys sille, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kuopiossa 18.11.2019

OTT Maija Dahlberg