Olli Mäenpää
27.11.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp)

Valituksen luvanvaraisuus lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa

Lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lain 43 §:ssä tarkoitetuista lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevaan hallinto-oikeuden päätöksestä saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään eli vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Voimassa olevan lain mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä näissä asioissa saa hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Ehdotettua valituksen luvanvaraistamista on paikallaan arvioida lähinnä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan edellytysten ja tehokkuuden kannalta.

Arvioinnin yleisiä lähtökohtia

Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Kattavassa valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta periaatteellisesti ja eri asiaryhmien yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä valitusluvan asettamista pääsäännöksi voidaan pitää perustuslain 21 §:n estämättä mahdollisena ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta korosti muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti sitä, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (PeVL 50/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta oli jo aikaisemmin lausunnossaan PeVL 55/2014 vp arvioinut valitusluvan mahdollisuutta asioissa, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Valiokunta katsoi, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Valiokunta on myös katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Toisaalta valiokunta on myöhemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnollisena rangaistusseuraamuksena määrättävä seuraamusmaksu ei lakiehdotuksen mukaan ollut seuraamuksena määrältään vähäinen ja että seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiä sitä koskevan säännöksen soveltamistilanteessa ei myöskään voitu pitää oikeudellisesti erityisen yksinkertaisina. Nämä seikat eivät valiokunnan arvion mukaan puoltaneet ankaraa seuraamusmaksua koskevaan markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvan valituksen luvanvaraisuutta (PeVL 49/2016 vp, s. 4; Ks. myös PeVL 12/2019 vp, s. 11).

Tältä osin perustuslakivaliokunnan arvioon vaikuttaa olennaisesti myös se seuraamusmaksun erityispiirre, että se on luonteeltaan hallinnollinen rangaistusseuraamus, joka asiallisesti voidaan rinnastaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tämän vuoksi seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä on soveltuvin osin otettava huomioon se, että jokaisella rikoksesta tuomitulla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa, joskin muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan tehdä poikkeuksia lain määräämien vähäisten rikosten kohdalla. Jos seuraamusmaksua ei voida pitää lisäpöytäkirjan tarkoittamalla tavalla vähäisenä, lisäpöytäkirjan voidaan katsoa edellyttävän oikeutta valittaa ilman valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on vast'ikään (PeVL 11/2019 vp) pitänyt mahdollisena ulottaa valituksen luvanvaraisuus myös hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta tekemiin päätöksiin. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että valitusluvan myöntäminen ei kunnallisvalitusta koskevissa asioissa ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan sen on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valitusluvan myöntämisperusteista on käsillä. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalituksiin vähentäisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen myötä nopeammin. Lisäksi muutos parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja.

Valituksen luvanvaraisuus huostaanottoa koskevissa asioissa

Arvioidessaan lausunnossa PeVL 55/2014 vp (s. 4-5) valituksen luvanvaraisuutta lapsen huostaanottoa koskevissa asioissa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät tyypillisesti varsin tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin. Toisaalta valiokunta totesi, 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä oli syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Perustuslain 21 §:stä ei valiokunnan arvion mukaan johdu estettä tällaiselle sääntelylle, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän asianmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että asian käsittelyssä sovellettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä. Sovellettavan oikeudenkäyntimenettelyn erityispiirteet eivät käsiteltävän asian luonne huomioon ottaen saa heikentää asianosaisen puolustautumisoikeuksia ja oikeusturvaa (PeVL 12/2019, s. 10).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2014 vp esitetty kannanotto huomioon ottaen tehdyn selvityksen perusteella laajentaa valituslupajärjestelmä huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskeviin asioihin. Koska tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät varsin tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin, ehdotusta on paikallaan arvioida varsinkin lapsen oikeusturvan erityisvaatimusten kannalta. Esityksessä ehdotettu valituslupajärjestelmä ei käsiteltävän huostaanottoasian erityispiirteet huomioon ottaen saa heikentää lapsen puolustautumisoikeuksia ja oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkastella etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet (PeVL 32/2012 vp).

Muodollisesti arvioiden yksityisen oikeusturvan saatavuutta vahvistaa oikeus saattaa häntä koskeva päätös useamman muutoksenhakuasteen arvioitavaksi. Yksinomaan tältä kannalta arvioituna lapsen oikeusturvaa parantaisi rajoittamaton oikeus valittaa huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevissa asioissa hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuasteiden määrään perustuvaa arviota voidaan kuitenkin pitää oikeusturvan merkitystä yksinkertaistavana, ja sitä on täydennettävä arviolla siitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät menettelyt lastensuojeluasian erityispiirteet huomioon ottaen vaadittavat oikeusturvatakeet.

Tältä osin lähtökohtana arviossa on se, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeva päätös tehdään lastensuojelulain ja hallintolain mukaisessa viranomaismenettelyssä. Päätöksen valmistelussa lastensuojeluun perehtyneen työntekijän tukena tulee olla käytettävissä oikeudellista asiantuntemusta ja muuta lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavaa asiantuntemusta. Asiaan osallisia on kuultava. Ennen päätöksen tekoa viranomaisen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Viranomaisen päätöksenteossa noudatettavan menettelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 21 §:ssä

edellytetyt asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon vaatimukset. Se turvaa myös lapsen puolustautumisoikeudet.

Jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, viranomaisen on saatettava asia hakemuksella hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hakemukseen on liitettävä lastensuojelulain 44 §:n edellyttämä laaja selvitys huostaanoton perusteista.

Huostaanottoa koskeva päätös tehdään hallinto-oikeudessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa hallintoprosessissa. Hallintoprosessilaki määrittelee muun muassa oikeuden tulla kuulluksi ja oikeuden suulliseen käsittelyyn sekä oikeuden saada perusteltu päätös. Koska kysymys on lapsen ja perheen perusoikeuksiin puuttuvasta päätöksenteosta, lastensuojeluviranomaisella on hallinto-oikeudessa selvitysvastuu siitä, että huostaanoton ja sijaishuollon oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Hallinto-oikeuden on lisäksi hallintoprosessilain 37 §:n mukaan hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu vaativat. Hallinto-oikeuden käsittelyssä otetaan siten lakisääteisesti huomioon huostaanottoasioissa korostunut lapsen oikeusturvan tarve ja oikeudenkäyntimenettely turvaa myös lapsen puolustautumisoikeudet.

Lisäksi lapsen oikeusturvan kannalta voi kaksiasteista oikeudenkäyntimenettelyä toimivampi ja siten tehokkaampi oikeusturvan tae olla se Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen korostama menettelyllinen vaatimus, että lastensuojeluviranomainen tutkii perheen tilanteen riittävän usein uudelleen sen selvittämiseksi, ovatko perheen olosuhteet parantuneet ja onko edellytyksiä huostassapidon lopettamiselle ja perheen jälleenyhdistämiselle (ks. erityisesti N.P. v. Moldova, EIT 2015, § 68; R. v. Finland, EIT 2006, § 89-90; K.A. v. Finland, EIT 2003, § 142-144; K. & T. v. Finland EIT 2001, § 155 ja 179).

Lastensuojelulain 47 §:n mukainen arviointimenettely edellyttää, että lastensuojeluviranomainen arvioi huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Tällainen säännönmukaisesti toteutettava huostassapidon edellytysten uudelleenarviointi turvaa erityisesti lapsen edun ja oikeusturvan ajantasaista ja jatkuvaa huomioon ottamista. Sen sijaan yksittäiseen huostaanottopäätökseen kohdistuva jälkikäteinen valitusmenettely ei mahdollista tällaista uudelleenarviointia.

Arvioitaessa ilman valituslupaa mahdollisen valituksen lisäarvoa lapsen oikeusturvan kannalta, on niin ikään merkitystä sillä, että hallinto-oikeudessa esitettyjen tosiasiaselvitysten esittäminen ja käsittely toistamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei välttämättä olennaisesti vahvista lapsen oikeusturvaa, mutta voi sen sijaan tarpeettomasti pitkittää huostaanottoasian käsittelyä. Jos hallinto-oikeuden huostaanottopäätöksen tekohetkellä vallinneet olosuhteet ovat selvästi muuttuneet, korkeimman hallinto-oikeuden on palautettava asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mikä voi pitkittää prosessia.

Varsinkin huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa on sellaisia lapsen etuun liittyviä asiasisältöisiä ja menettelyllisiä erityispiirteitä, jotka muun muassa puoltavat asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeutta (PeVL 68/2014 vp). Yleensä on lapsen edun mukaista, että huostaanottoasioissa oikeusprosessi saadaan päätökseen joutuisasti, jotta lapsen kiinnittyminen sijaishuoltoon ja tarjottavaan tukeen voi alkaa (HE, s. 19) tai huostaanottopäätös kumotaan.

Oikeusturvan saatavuuden kannalta on olennainen merkitys myös sillä, että valituksen luvanvaraisuus ei merkitse valituskieltoa, sillä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos käsillä on jokin valitusluvan myöntämisen perusteista. Ne ovat ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe tai muu painava syy. Koska huostaanotto puuttuu varsin voimakkaasti lapsen ja hänen perheensä oikeuksiin, on ennakoitavissa, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi näissä asioissa valitusluvan myös muun painavan syyn perusteella lapsen oikeusturvan sitä edellyttäessä.

Yhteenveto

Perustuslain 21 §:n 1 momentin turvaama oikeus asianmukaiseen menettelyyn viranomaisessa ja tuomioistuimessa edellyttää, että myös lastensuojeluasian käsittelyssä otetaan monipuolisesti huomioon asian erityispiirteet. Se, että valituksen luvanvaraisuus hallinto-oikeuden päätöksistä on yleinen pääsääntö, ei ilman muuta edellytä, että valittamisen luvanvaraisuus kohdistetaan myös hallinto-oikeuden huostaanottoasiassa antamaan päätökseen. Hallinto-oikeuden huostaanottopäätökseen kohdistuvan valituksen luvanvaraisuus ei toisaalta automaattisesti heikennä lapsen oikeusturvaa ja puolustautumisoikeuksia. Lapsen oikeusturvaa ja lapsen edun turvaamista huostaanottoasioissa noudatettavassa menettelyssä onkin arvioitava eritellysti huostaanoton voimakkaiden oikeusvaikutusten ja huostaanottomenettelyn erityispiirteiden kannalta.

Lapsen edun ja oikeusturvan kannalta keskeisinä erityispiirteinä huostaanottomenettelyssä voidaan pitää ainakin seuraavia:

- Huostaanottoasioissa on lapsen etuun liittyviä asiasisältöisiä ja menettelyllisiä erityispiirteitä, jotka puoltavat asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeutta.

- Korkeimman hallinto-oikeuden mahdollista käsittelyä edeltävät menettelyt sisältävät lastensuojeluasian erityispiirteet huomioon ottaen vaadittavat oikeusturvatakeet, kun erityisesti otetaan huomioon seuraavat näkökohdat:
    - Huostaanottoa koskeva päätös tehdään hallintolaissa ja lastensuojelulaissa säädettyjen menettelyvaatimusten mukaisessa, monialaista asiantuntemusta yhdistävässä viranomaismenettelyssä, jonka voidaan katsoa täyttävän perustuslain 21 §:ssä edellytetyt

asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon vaatimukset ja turvaavan lapsen puolustautumisoikeudet.
    - Yli 12-vuotiaalla lapsella tai tämän huoltajalla on oikeus vastustaa huostaanottoa, jolloin asia siirtyy hallinto-oikeuden käsiteltäväksi hallintoprosessilain mukaisessa oikeudenkäynnissä.
    - Hallinto-oikeus ottaa oikeudenkäynnissä lakisääteisesti ja viran puolesta huomioon huostaanoton kohteena olevan lapsen korostuneen oikeusturvan tarpeen, lastensuojeluviranomaisella on selvitysvastuu ja oikeudenkäyntimenettely turvaa muutenkin lapsen puolustautumisoikeudet.
    - Lastensuojeluviranomaisen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämällä tavalla tutkittava huostaanoton kestäessä perheen tilanne riittävän usein uudelleen sen selvittämiseksi, ovatko perheen olosuhteet parantuneet ja onko edellytyksiä huostassapidon lopettamiselle ja perheen jälleenyhdistämiselle.

- Hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuvan valituksen luvanvaraisuus ei merkitse valituskieltoa, sillä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos käsillä on jokin valitusluvan myöntämisen perusteista. Niihin kuuluu myös muu painava syy, jolla on huostaanottoasioissa korostunut merkitys huostaanoton erityispiirteet ja lapsen oikeusturvan tarve huomioon ottaen.

Kun otetaan huomioon etenkin edellä tarkastellut huostaanottomenettelyn eri menettelyvaiheet, erityispiirteet ja lapsen oikeusturvan erityisvaatimukset sekä korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus myöntää valituslupa lupaedellytyksen täyttyessä, ehdotettua valittamisen luvanvaraisuutta huostaanottoa koskevissa asioissa ei ole kokonaisuutena arvioiden perusteita pitää perustuslain 21 §:ään sisältyvien oikeusturvavaatimusten tai lapsen edun vastaisena.

Jos luvanvaraisuus kohdistetaan lakiehdotuksen mukaisesti hallinto-oikeuden päätökseen lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa, on perusteltua huolellisesti seurata tämän muutoksen vaikutuksia lapsen oikeusturvan toteutumiseen. Lisäksi on olemassa ilmeinen tarve arvioida lastensuojelulain päätöksentekojärjestelmää kokonaisuudessaan.

Viranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentti pysyisi lakiehdotuksen mukaan ennallaan. Säännöksen mukaan hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Näin väljästi muotoiltu viranomaisen valitusoikeus ei vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä viranomaisen valitusoikeudelle asetettuja vaatimuksia. Viranomaisen valitusoikeuden tulisi myös lakiehdotuksen tavoitteena olevan sääntelyn yhtenäisyyden mukaisesti määräytyä hallintoprosessilain 109 §:n mukaisesti.

Viranomaisen valitusoikeutta määrittelevä lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentti on lisäksi muotoiltu niin, että viranomainen ei välttämättä tarvitsisi valituslupaa valittaakseen hallinto-oikeuden päätöksestä. Mikäli valitus hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa, valituslupasääntelyn tulisi kuitenkin paitsi oikeussystemaattisista syistä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyvä osapuolten prosessuaaliseen asemaan kohdistuva tasapuolisuuden vaatimus (equality of arms) huomioon ottaen koskea myös viranomaisen valitusoikeutta. Tämä edellyttäisi erityissäännöstä tai asianmukaista viittaussäännöstä hallintoprosessilakiin.