Veli-Pekka Viljanen

HE 71/2019 vp LAEIKSI LASTENSUOJELULAIN JA LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA ANNETUN LAIN VOIMAANTULOSÄÄNNÖKSEN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.11.2019

Lastensuojelulain 92 §:n 1 momenttia, joka koskee muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin 1.1.2020 voimaan tulevaan lakiin oikeudenkäynnissä hallintoasioissa (808/2019). Kyseisen lain 107 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos: 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Nykytilanteeseen verrattuna viittaussäännöksen muuttaminen merkitsee sitä, että lastensuojelulaissa mainittuihin hallinto-oikeuden päätöksiin voisi vastaisuudessa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan, kun nykyisin pääosaan mainituista päätöksistä voi hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Kyse on yleisestä hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän muutoksen seurausvaikutuksesta. Laki oikeudenkäynnissä hallintoasioissa muutti valitusluvan asettamisen pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kyseinen laki hyväksyttiin vuoden 2018 valtiopäivillä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2018 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta nimenomaan totesi, että valiokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa ”edelleen kehittäen” valitusluvan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna (PeVL 50/2018 vp, s. 6; perustuslakivaliokunnan viittaamasta tulkintakäytännöstä ks. PeVL 32/2012 vp, PeVL 55/2014 vp, PeVL 35/2016 vp ja PeVL 29/2017 vp).

Lausunnossaan PeVL 50/2018 vp perustuslakivaliokunta siihen, että valituslupasääntelyn tavoitteena oli kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa entistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuillaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen katsottiin mahdollistavan sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä entistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Tällaista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena muutoksenhakuoikeuden kavennukselle. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin valiokunnan mielestä katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu kynnys jossakin määrin korottuu. Valituslupasääntelyn katsottiin myös turvaavan osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata oikeudenkäynnin viivytyksettömyys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PeVL 50/2018 vp, s. 5-6).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta oli perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valitusluvan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkinnyt niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi oli otettava huomioon, että valitusluvan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsi valiokunnan mielestä sitä, että oikeusturvaelementti oli vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. Arvioitaessa muutosta merkitystä oli myös sillä, etteivät jo toteutuneet valituslupajärjestelmän laajennukset näyttäneet muodostuneen ainakaan yleisesti ottaen oikeusturvaa heikentäviksi, vaan ne ovat mahdollistaneet korkeimman hallinto-oikeuden vahvemman ohjaavan roolin näissä asiaryhmissä (PeVL 50/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ollut kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta katsoi valituslupajärjestelmän asettamisen pääsäännöksi perustuslain 21 §:n kannalta ongelmattomaksi (PeVL 50/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta ei mainitussa tärkeässä linjaratkaisussaan viitannut lainkaan siihen mahdollisuuteen, että valituslupajärjestelmän ulkopuolelle tulisi jatkossakin jättää joitakin päätösryhmiä, vaan nähdäkseni valiokunnan kanta on ymmärrettävä yleiseksi valituslupajärjestelmän hallintolainkäytössä hyväksyväksi kannanotoksi. Näin ajatellen kysymys lastensuojelulaissa tarkoitettujen hallinto-oikeuden päätösten saattaminen viittaussäännöksen avulla hallintolainkäytössä yleisesti noudatettavan valituslupajärjestelmän piiriin on lähtökohtaisesti ratkaistu jo säädettäessä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Itse olisin taipuvainen omaksumaan tämän kannan ja pitämään jo tällä perusteella – seuraten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 50/2018 vp omaksuttua kantaa – nyt arvioitavana olevaa säännösehdotusta perustuslain 21 §:n kannalta ongelmattomana.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on kuitenkin viitattu myös perustuslakivaliokunnan nimenomaan lastensuojelulakia koskevaan lausuntoon PeVL 55/2014 vp, jossa valiokunta käsitteli valituslupajärjestelmän ulottamista nimenomaan lastensuojelua koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin (HE, s. 17-18), mutta joka muutoin edustaa vielä tulkinnallisesti siirtymävaihetta suhteessa tuoreempaan valiokunnan lausuntoon PeVL 50/2018 vp. Ensiksi mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi. että valtioneuvoston piirissä olisi syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Valiokunnan tuolloisen kannan mukaan perustuslain 21 §:stä ei valiokunnan mielestä johtunut estettä tällaiselle järjestelylle, ”jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen” (PeVL 55/2014 vp, s. 5).

Lastensuojelulain osalta erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että osassa valitusluvan piiriin tulevissa päätöksissä hallinto-oikeus toimii ensi asteen päätöksentekijänä. Tällaisia olisivat erityisesti lastensuojelulain 43 §:ssä tarkoitetut lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat pää-

tökset. Lain 43 §:n 2 momentin mukaan jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, asian ratkaisee hallinto-oikeus kyseisen lain mukaan määräytyvän viranhaltijan hakemuksesta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Hallinto-oikeudessa asia käsitellään hallintoriita-asian järjestyksessä.

Tahdonvastaisissa huostaanotoissa lapsen edun mukaista on asian ratkaiseminen mahdollisimman joutuisasti. Lastensuojelussa tehtävillä päätöksillä on pääasiassa määräaikainen luonne. Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa koskevan 8 artiklan mukaisena lähtökohtana on sijaishuollon tarkoittaminen määräaikaiseksi ratkaisuksi ja lastensuojeluviranomaisten velvollisuus pyrkiä perheen jälleenyhdistämiseen. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan erimielisyyden jatkuessa tuomioistuimissa perheen jälleenyhdistämisen tavoite vaarantuu. Oikeuskäsittelyn jatkuminen voi johtaa myös lapsen vieraantumiseen perheestään. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat tulisikin voida käsitellä niin joutuisasti, ettei käsittelyaika itsessään vaikuta sijaishuoltoa koskevaan ratkaisuun. Lähtökohtana tulisi olla, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa tulisi mahdollisimman pikaisesti saada lainvoimainen ratkaisu (ks. tarkemmin KHO:n esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä 17.9.2013, diaarin:o H 337/13). Korkeimman hallinto-oikeuden piiristä esitetyn arvion mukaan suoraan valitusoikeuteen perustuva oikeudenkäynti korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lastensuojeluasioissa hidas ja monimutkainen muun muassa mutkikkaisiin perheasetelmiin liittyvien ristikkäisten kuulemisten vuoksi, kun taas lapsen edun mukaista olisi saada perheen tilanteen vakiinnuttava lainvoimainen päätös mahdollisimman pian (ks. oikeusneuvos *Niilo Jääskinen*, Lastensuojelu ja huostaanotot tilastojen valossa, Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2018, s. 27).

Valituslupajärjestelmän käyttöönotto nopeuttaisi lastensuojeluasioiden käsittelyä ja antaisi toisaalta korkeimmalle hallinto-oikeudelle paremmat mahdollisuudet paneutua sen käsiteltäväksi valitusluvan myöntämisen perusteella tuleviin lastensuojeluasioihin ja ohjaamalla näin tehokkaammin myös oikeuskäytäntöä näissä asioissa. Valitusluvan ulottamiselle myös lastensuojeluasioita koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin on siten lapsen etuun ja oikeudenkäynnin joutuisuuteen liittyviä perusoikeusjärjestelmään kiinnittyviä perusteita.

Asianosaisten oikeusturva on hallintotuomioistuinten oman arvion mukaan riittävästi turvattu menettelyssä hallinto-oikeudessa. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevassa asiassa hallinto-

oikeuskäsittelyä edeltää lastensuojelutarpeen selvittäminen lastensuojeluviranomaisten toimesta kunnassa. Hallinto-oikeudella on käytettävissään laaja lapsen ja perheen olosuhteita sisältävä kirjallinen aineisto jo hakemusvaiheessa. Hallinto-oikeudessa asioiden käsittelyyn osallistuu aina lastensuojeluun perehtynyt asiantuntijajäsen. Suulliset käsittelyt ovat säännönmukainen osa huostaanottoa koskevien asioiden käsittelyä, sillä huostaanottoa koskevassa asiassa järjestetään lähtökohtaisesti suullinen käsittely asianosaisen sitä pyytäessä. Hallinto-oikeus toimii muutoinkin noudattaen oikeudenkäyntimenettelyä, joka täyttää perustuslain 21 §:n mukaiset oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Huomionarvoista on, että huostaanottoasioissa annetut ratkaisut eivät saavuta myöskään varsinaista oikeusvoimaa, vaan asianomaisella on aina mahdollisuus hakea huostassapidon lakkauttamista ja näin saada asia uuteen käsittelyyn (ks. esim. KHO:n lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle 30.8.2019, Diaarin:o H 338/19; ja em. KHO:n esitys valtioneuvostolle 17.9.2013). Todettakoon lisäksi, että korkein hallinto-oikeus muuttaa vain erittäin harvoin hallinto-oikeuden päätöstä lastensuojeluasioissa muiden kuin menettelyyn liittyvien virheiden perusteella (ks. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2018, s. 27), mikä osaltaan osoittaa, ettei hallinto-oikeuskäsittelyyn näissä asioissa liity yleisesti ottaen ainakaan merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Edellä esitettyyn nähden katson, että asianosaisten oikeusturva lastensuojelulain mukaisissa muutoksenhakuasioissa on turvattu säännösperusteisesti jo hallinto-oikeuskäsittelyn aikana. Valituslupajärjestelmä ei estä muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaikkakin se rajoittaa pääsyä täysmittaiseen käsittelyyn muutoksenhakuasteessa. Lastensuojeluasioiden muutoksenhakuun hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei nähdäkseni liity sellaisia erityispiirteitä, jotka estäisivät valitusluvan käyttöönoton hallintolainkäytössä omaksutun ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn yleisen ratkaisun mukaisesti. Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitykseni mukaan käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.