Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.11.2019 KELLO 9.30
HE 71/19 vp laiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan lastensuojelulakiin muutoksia, joiden mukaan laissa pidetäään nuorena 18-24 vuotiaita ja laissa tarkoitetut itsenäistymisvarat on annettava nuorelle viimeistään hänen täyttäessään 25 vuotta. Nämä muutokset ja esitykseen sisältyvät voimaantulojärjestelyt eivät nähdäkseni vaadi perustuslainmukaisuuskysymyksen kannalta enempää tarkastelua. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on kiinnitetty huomiota erityisesti oikeusturvaa, lähinnä muutoksenhakuoikeutta, koskeviin ehdotuksiin sekä lyhyesti myös siihen, asetetaanko ehdotuksissa nuoria yhdenvertaisuusnormin kannalta ongelmallisella tavalla erilaiseen asemaan iän perusteella. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioon ottaen en pidä tehtyjä ehdotuksia ongelmallisina yhdenvertaisuusnormin kannalta. Viitatuista syistä pidän aiheellisena tarkastella seuraavassa vain eräitä muutoksenhakuoikeutta koskevia kohtia esityksessä.

Muutoksenhakuoikeudenkin osalta on tässä nähdäkseni kysymys – valiokunnan verraten tuoreen käytännönkin valossa – vain hyvin rajatusta ongelmasta. Lastensuojelulain 82 ja 89 §:ien viittaussäännöksiin ehdotettujen muutosten mukaan on asian käsittelyyn hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallnto-oikeudessa ja muutoksenhakuoikeuteen lähtökohtaisesti sovellettava, mitä vastikään säädetyssä ja 1.1.2020 voimaantulevassa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Tämän ns. hallintoprosessilain 107 §:ssä olevan yleissäännön mukaan voidaan, jollei laissa ole erikseen toisin säädetty, hallinto-oikeuden päätöksiin - myös niihin, jotka hallinto-oikeus tekee ensimmäisenä viranomaisasteena - hakea muutosta korkeimmasta hallinto-

oikeudesta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeudellinen järjestely siis muuttuu nykyisin voimassa olevasta sikäli, että nykyisessä hallintolainkäyttölaissa, johon em. 82 ja 89 §:ssä nyt viitataan, on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsääntönä (9 ja 13 §), jonka soveltamisalaa sitten on kyllä merkittävästi rajoitettu eri laeissa olevilla, valituslupaa edellyttävillä säännöksillä. Perustuslakivaliokunnan tarkastelun kannalta tässä ei ole kyse hallinto-oikeuden päätöksiä koskevasta valitusoikeudesta yleensä. Lähinnä on kyse vain siitä, voidaanko oikeusturvaa koskevan PL 21 §:n soveltamisessa pitää asianmukaisena , että sellaiseen hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista (lastensuojelulain 43 §) tai lupaa lapsen tutkimiseen (lain 28 §) ja jonka hallinto-oikeus tekee, lapsen huoltajan (tai lapsen) vastustettua, ensimmäisenä instanssina, voidaan hakea valittamalla muutosta vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Asiallisesti on siis kyse siitä, minkälaiseksi PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen merkitys nähdään näissä hyvin rajatuissa kysymyksissä muutoksenhakuoikeudesta.

- - - - - - -

Oikeusturva on yksi perusoikeuksista. Oikeusturvaa koskevan PL 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Momentin mukaan tällaiset takeet ”turvataan lailla”. Kuten perusoikeusuudistukseen johtaneen esityksen perusteluissa aikanaan todettiin, säännös ei estäisi säätämästä ”vähäisiä poikkeuksia”, kunhan poikkeukset eivät ”yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”(HE 309/93 vp, s.74; perustuslakivaliokunta ei mietinnössään pevm 25/94 vp tarkastellut tätä momenttia).

Minkälaista suojaa lainsäätäjän toteuttamia rajoituksia vastaan muutoksenhakuoikeuden on konkreettisesti katsottu nauttivan, on ymmärrettävästi jäänyt paljolti riippumaan perustuslakivaliokunnan omaksumista tulkinnoista. Valiokunnan aikaisempaa suhtautumista muutoksenhakuluvan tyyppisiin järjestelyihin voidaan luonnehtia varaukselliseksi, mutta linjan voidaan katsoa merkitsevästi muuttuneen eräissä vuoden 2012 kannanotoissa. Julkista työvoima- ja yrityspalvelusta koskevasta esityksestä syksyllä 2012 antamassaan lausunnossa valiokunta ensin kuvaili valituslupajärjestelyjä koskenutta aikaisempaa käytäntöään ja totesi sitten tarpeelliseksi ”tarkistaa aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta”. Valiokunta viittasi hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen

kehitykseen ja hallinto-oikeuksien aseman ja asiantuntemuksen vahvistumiseen ja jatkoi sitten (pevl 32/12 vp, s.3-4):

> ”Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on 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.”

Hyvin samanlinjaista valituslupajärjestelyjen tarkastelua sisältyi myös samoihin aikoihin annettuun lausuntoon pevl 33/12 vp, joka koski esitystä markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.

Vuoden 2014 valtiopäivillä valiokunta otti kantaa valituslupamenettelyn käyttämismahdollisuuteen myös erityisesti lasten huostaanottoa koskevissa asioissa. Lausunto koski eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta annettua esitystä, joka lausunnon mukaan koski hallintomenettelylain ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain lisäksi yli 170 muuta lakia. Valiokunta totesi lausunnossa mm.(pevl 55/14 vp, s. 4-5):

> ”Valituslupaa ei hallituksen esityksessä ehdoteta lasten huostaanottoa koskeviin asioihin eikä muihin hallintoriita-asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Valiokunnalla ei sinänsä ole huomauttamista tähän pääsääntöön, jota ilmentää myös ehdotettu hallintolainkäyttölain 13 §:n 5 momentti. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät lisäksi tyypillisesti varsin tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin.”

Valiokunta ei kuitenkaan tyytynyt vain arvioimaan tehtyjä ehdotuksia, vaan jatkoi:

> ” Toisaalta valiokunta toteaa, 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. 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 hallintooikeuden 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. ….”

Kuluvan vuoden tammikuussa valiokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski hallinnollista lainkäyttöä koskevien säännösten yleistä uudistamista, ts. nykyisen hallintolainkäyttölain korvaamista uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja tähän liittyviä viittaussäännösten muutoksia yli 50 laissa. Ehdotetun ns. hallintoprosessilain 107 §:ssä asetettiin pääsääntö, jonka mukaan hallinto-oikeuden hallinnollisessa lainkäyttöasiassa antamaan päätökseen sai hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan. Valituslupa oli ehdotuksen 111 §:n mukaan myönnettävä samoissa tilanteissa kuin vielä voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan eli jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Perustuslakivaliokunta totesi tästä valituslupamenettelyn asettamisesta pääsäännöksi mm. (pevl 50/18 vp, s. 6):

> ”Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valitusluvan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on 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 merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. Hallituksen esityksen arvion mukaan ehdotetun lain voimaantultua valituslupa myönnettäisiin

> arviolta 500—600 asiassa vuosittain eli noin 15 prosentissa valituslupa-asioista. Arvioitaessa ehdotettua muutosta merkitystä on myös sillä, etteivät jo toteutuneet valituslupajärjestelmän laajennukset näytä muodostuneen ainakaan yleisesti ottaen oikeusturvaa heikentäviksi, vaan ne ovat mahdollistaneet korkeimman hallinto-oikeuden vahvemman ohjaavan roolin näissä asiaryhmissä.
> Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen valitusluvan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna.”

Valituslupamenettelyn käyttämisen edellytyksiä koskevana valiokunnan kannanottona on tähän vielä syytä lainata lausuntoa, jonka valiokunta viime viikolla antoi esityksestä laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista ja eräiden lakien muuttamisesta. Kannanotossa oli kysymys eräiden sanktioluontoisten taloudellisten seuraamusten määräämiseen liittyvästä muutoksenhakuoikeudesta. Valiokunta totesi asiasta lausuntonsa lopuksi (pevl 12/19 vp, s.11):

> ”Ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on siten ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (esim. PeVL 49/2016 vp). Kun otetaan huomioon lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus, muutoksenhaku sen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa. Tällaisten muutosten tekeminen 3. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Edellä viitatut perustuslakivaliokunnan kannanotot antavat jonkinlaista kuvaa siitä, minkälaisin linjauksin valiokunta on tällä vuosikymmenellä tulkinnut PL 21 §:n 2

momentin säännöstä muutoksenhakuoikeudesta yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Kannanotot – vahvimmin ehkä lausunto pevl 55/14 vp - osoittavat valiokunnan antamaa hyväksyntää (tai ehkä jopa suositusta) valituslupamenettelyn laajalle käytölle korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapahtuvassa muutoksenhaussa. Tässä hyväksymisessä näyttää kuitenkin olleen lähinnä kysymys valituslupajärjestelmän hyväksyttävyydestä yleensä - siitä , että järjestelmän käytölle on

hyväksyttävät perusteet, että se nopeuttaa menettelyjä, että se antaa ylimmälle tuomioistuimelle enemmän mahdollisuuksia keskittyä roolinsa kannalta merkittäviin asioihin ja että se merkitsee parempaa ”hyötysuhdetta” kun valitukset eivät valtaosassa ratkaisuja johda hallinto-oikeuden päätösten muuttamiseen. Kysymys on ollut, niinkuin lausunnon pevl 50/18 vp lainatun kohdan lopussa todetaan, valituslupamenettelyn pääsäännöksi asettamisen hyväksymisestä. Valiokunta ei nähdäkseni missään esitä – eikä oikeastaan voisikaan esittää - että tällainen pääsääntönä oleva menettely riittää kaikissa tapauksissa antamaan PL 21, 2 §:ssä tarkoitetun oikeuturvan. Se, että oikeusturvan toteuttaminen joissain tapauksissa vaatii valiokunnan mielestä suoraa valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tulee selvästi esille edellä lausunnosta pevl 12/19 vp lainatussa kannanotossa.

Kysymys on tässä siten viime kädessä siitä, liittyykö edellä tarkoitettuihin hallinto-oikeuden ensimmäisenä instanssina tekemiin huostaanottoa tai sihen lii ttyvää sijaishuoltoa tai lupaa lapsen tutkimiseen koskeviin päätöksiin tai voiko niihin liittyä sellaisia oikeusturvatarpeita, jotka eivät tule PL 21 §:n säännöksen kannalta riittävällä tavalla huomioon otetuiksi valituslupamenettelyssä. Kysymys vaatii kahden osatekijän arviointia. Yhtäältä on kyse siitä, liittyykö ko. asioita koskevaan päätöksentekoon niin merkittäviä oikeusturvaintressejä että yleensä riittävinä pidetyt menettelytavat eivät ehkä riitä niitä turvaamaan. Toisaalta on kyse siitä, kuinka hyvin ja kattavasti korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettely tosiasiassa riittää huolehtimaan oikeusturvan asianmukaisesta toteutumisesta myös tilanteissa, joissa oikeusturvan saamisella on yksilölle hyvin suuri merkitys.

Mitä tulee huostaanottoa koskevan päätöksen ja myös muiden edellä tarkoitettujen päätösten merkitykseen yksilön oikeusturvan kannalta lähtisin ilman muuta siitä, että kyseeessä ovat yksilöiden kannalta hyvin merkittävät ratkaisut, joissa myös oikeusturvan toteutumisen merkitys voi olla huomattava. Yksilölle kuuluvan oikeusturvan kannalta ko. päätökset ovat nähdäkseni ainakin yhtä merkittäviä kuin valiokunnan em. lausunnossa pevl 12/19 vp tarkoitetut sanktioluontoisia maksuseuraamuksia koskevat päätökset. Jos tuon lausunnon linjaa seurataan, ei myöskään nyt puheena olevien päätösten kohdalla voida valituslupajärjestelyä pitää oikeusturvaa koskevan perusoikeuden kannalta riittävänä.

Kuinka hyvin valituslupahakemusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

kuitenkin riittää kaikissa tilanteissa turvaamaan yksilön PL 21 §:n mukaisen perusoikeuden toteutumisen? Positiivisen vastauksen perusteeksi ei minusta riitä se, että korkeimmassa hallinto-olikeudessa epäilemättä tehdään asioiden käsittelyssä korkestasoista työtä eikä liioin se, että valitusluvan myöntämiseen velvoittavat lain mukaan muunkinlaiset perusteet kuin oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen. Jos tavoitteena on yksilön suojaa nauttivien oikeusturvatarpeiden huomioon ottaminen kaikissa tapauksissa, valituslupamenettelyyn sisältyy liikaa harkinnanvaraisuutta, rakentamista sille, että voidaan toimia tietyllä tavalla (Pikemminkin kysymyksiä kuin luottamusta voi herättää esim. seuraava toteamus hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, s. 18 : ”Lapsen ja perheen oikeusturvan varmistamiseksi, erityisesti huostaanottoa ja lapsen tutkimista koskevien päätösten osalta valitusluvan myöntämisen kynnys ”muu painava syy”-perusteella tulisi säilyttää matalana.”) Perustuslakivaliokunta ei edellä lainatuissa kannanotoissaan myöskään näytä missään lähteneen siitä, että valituslupajärjestely riittää perustuslaissa taatun oikeusturvan toteuttamiseen kaikissa tapauksissa. (Ks. esim. edellä lausunnoista pevl 32/12 vp ja pevl 55/14 vp lainattujen kohtien loppua ja lausunnosta pevl 50/18 vp lainatun kohdan lopun toteamusta valitusluvan asettamisesta pääsäännöksi.)

Edellä esitettyyn viitaten katson, että PL 21 §:n perusoikeusnormin vaatimuksia ei asianmukaisesti vastaa järjestely, jossa edellä tarkoitettuun sisällöllisesti rajattuun ryhmään hallinto-oikeuden päätöksiä saisi hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Perusoikeussäännöksen kannalta olisi perusteltua, että ko. päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Minusta valiokunta voisi - myös tämän vuosikymmenen tulkintakäytäntönsä huomioon ottaen - edellyttää tällaisen muutoksenhakuoikeuden turvaamista myös säätämisjärjestyskysymyksenä.

Jos valiokunta hyväksyy järjestelyn, jossa muutoksenhakumahdollisuus edellä tarkoitetuista päätöksistä on valituslupamenettelyn mukainen, esityksen lakiehdotukset voidaan hyväksyä tältä osin . Jos valiokunta päätyy siihen, että ko. päätöksistä tulee olla oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei asiasta säätämisen suhteen noudatettava menettely ole yhtä selvä. Lastensuojelulakiin ehdotettujen viittausten uuteen hallintoprosessilakiin poistaminen ei asiaa ”hoida” jo senkään vuoksi, että ko. uuden lain 127 §:n mukaan lainsäädännnössä olevat viittaukset kumoutuvaan hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat hallintoprosessilain voimaan tultua viittausta sen

säännöksiin. Esityksen käsittelyssä voidaan kuitenkin ehdottaa uutta säännöstä muutoksenhakuoikeudesta ko. tilanteissa.