Perustuslakivaliokunnalle

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelunlain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp).

Hallituksen esityksen mukaan lastensuojelulain 92.1 §:n viittaus hallintolainkäyttölakiin (586/1996) muutettaisiin viittaukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019). Tämä merkitsisi muun muassa sitä, että myös mainitussa lastensuojelulain säännöksessä tarkoitettuihin hallinto-oikeuden päätöksiin sovellettaisiin jälkimmäisen lain (hallintoprosessilaki) 107 §:n säännöksiä valitusluvasta, jota valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsäännön mukaan tulee edellyttämään. Näihin kuuluvat muun muassa päätökset lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta, huostassapidon lopettamisesta, yhteydenpidon rajoittamisesta ja luvasta lapsen tutkimiseen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Valitusluvan käyttöön otto lastensuojeluasioissa ei vaaranna tässä säännöksessä turvattua oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn tai sen taustalla olevaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen sijaan ehdotusta on tarkasteltava perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta. Tämä säännös edellyttää, että lailla turvataan ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet”.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on kertynyt varsin runsas perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on arvioitu valitusluvan käyttämistä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käytäntö jakautuu kahteen vaiheeseen. Vedenjakajana on lausunto 32/2012 vp. Ensimmäisessäkään

vaiheessa valiokunta ei pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n tai sitä edeltäneiden hallitusmuodon säännösten vastaisena. Valiokunta piti sitä kuitenkin poikkeuksellisena järjestelynä hallintolainkäytössä ja tähdensi, että sen laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (esim. PeVM 4/1998 vp, PeVL 23/1998 vp, PeVL 19/2002, PeVL 4/2004 ja PeVL 33/2008). Valiokunnan mielestä ”Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa” (esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 37/2005 vp ja PeVL 33/2008 vp). Valiokunta piti lausunnoissaan valituslupajärjestelmää oikeusturvaperusoikeuden rajoituksena ja arvioi hallituksen järjestelmän laajentamista koskevia ehdotuksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks esim. PeVL 33/2008 vp, 35/2009 ja 15/2011 vp).

Valituslupajärjestelmää perustelevana tekijänä valiokunta yleensä viittasi oikeudenkäytön joutuisuuden edistämiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden aseman muuttamista ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan taas saattoi valiokunnan mukaan puoltaa – kuten korkeimman oikeudenkin kohdalla – oikeudenkäytön yhtenäisyys, jota valiokunta piti myös perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisenä seikkana. Kokonaisuudessaan valiokunnan varhaisemmat kannanotot ilmensivät kuitenkin varauksellista suhtautumista korkeimman hallinto-oikeuden kehittämiseen ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Soveltaessaan valituslupajärjestelmän laajentamiseen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä valiokunta kiinnitti suhteellisuusvaatimuksen merkitystä arvioidessaan huomiota kulloinkin kysymyksessä olevien asioiden merkittävyyteen ja laatuun. Valituslupajärjestelmän valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen vaikutti myös se, miten oikeusturva on järjestetty korkeinta hallinto-oikeutta edeltävässä muutoksenhaussa. Niinpä valiokunta totesi lausunnossaan 33/2008 vp, että “valituslupasääntelyllä on … mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä”. Valiokunta katsoi kuitenkin tässäkin lausunnossaan, että ”valituslupajärjestelmä hallintolupa-asioissa on periaatteellisesti merkityksellinen rajoitus yksilöiden oikeusturvaan, koska hallintovalituksissa on vain kaksiportainen oikeusturvajärjestelmä”. Samalla valiokunta totesi, että ”valituslupajärjestelmä on laajentunut ilman ennakkosuunnitelmaa ja kokonaisarviointia”, ja katsoi, että ”valtioneuvoston olisi syytä selvittää, mitkä ovat ne oikeudelliset periaatteet, joiden pohjalta valituslupajärjestelmää vastaisuudessa tulee kehittää”.

Lausunnossaan 32/2012 vp perustuslakivaliokunta esitteli ja perusteli tarkistetun tulkintalinjan, jota valiokunta on sittemmin noudattanut lausuntokäytännön toisessa vaiheessa. Valiokunta kiinnitti tässä lausunnossa erityistä huomiota siihen, että yhä useammassa asiaryhmässä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusmenettely ja että menettelyn asemaa oikeussuojakeinona on vahvistettu myös lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Valiokunnan mielestä oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä. Perustuslakivaliokunta ilmaisi periaatekannanottonsa, johon sisältyy myös avaus korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien periaatteelliseen uudelleen arviointiin, seuraavasti:

> 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.
>
> Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle kehitykselle.

Perustuslakivaliokunnan tarkistettua tulkintalinjaansa se ei enää tarkastellut valituslupaa perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvaperusoikeuden rajoituksena, eikä arvioinut valitusluvan käyttöalan laajentamista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Laajentamiskehitys on huipentunut vuoden 2020 alussa voimaan tulevan hallintoprosessilain 68 §:ssä, jonka mukaan pääsääntönä on, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen

edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa (107 §). Poikkeuksen ja pääsäännön välinen suhde tulee siten muuttumaan päinvastaiseksi.

Hallintoprosessilakia koskevassa lausunnossaan 50/2018 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voidaan pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden kavennukselle. Valiokunnan mukaan Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voidaan katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla kynnys tutkia yksittäisiä valituksia korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohoaakin jonkin verran. Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esityksen tavoin huomiota myös oikeudenkäytön joutuisuuteen ja totesi pitäneensä tärkeänä, että myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä).

Valiokunta antoi arviossaan merkitystä myös sille, että valituslupajärjestelmä ei rajoita muutoksenhakuoikeutta samalla tavalla valituskiellot. Valiokunnan mukaan merkitystä on niin ikään sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuutena on myöntää valituslupa sen ehtojen täyttyessä. Lisäksi valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Näin oikeusturvanäkökohdat on valiokunnan mukaan otettu huomioon hallintoprosessilaissa säännellyssä valituslupajärjestelmässä.

Sen jälkeen kun valiokunta oli muuttanut valituslupajärjestelmää koskevaa tulkintalinjaansa, se myös katsoi, että asian laatu tai merkittävyys eivät 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 ja 29/2017 vp). Valiokunta tarkasteli lausunnossaan 55/2014 vp erikseen lasten huostaanottoa koskevia asioita, jotka hallitus oli vielä ehdottanut jätettäviksi valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Valiokunta totesi, että sillä ei sinänsä

ollut huomauttamista tähän pääsääntöön, ja viittasi siihen, että päätöksillä tahdonvastaisesta huostaanotosta puuttuvat varsin tuntuvasti lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin.

Toisaalta valiokunta totesi, että lapsen etu puoltaa vahvasti asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien päätösten lainvoimaisiksi tulemisen nopeuttamista. Valiokunta viittasi korkeimman hallinto-oikeuden 17.9.2013 valtioneuvostolle tekemään esitykseen lastensuojelulain muutoksenhakusäännöksen muuttamiseksi. Valiokunta katsoi, että valtioneuvoston piirissä oli syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Valiokunnan mielestä perustuslain 21 § ei estä tällaista sääntelyä, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen.

Nyt tarkasteltavana olevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennainen kysymys onkin, voidaanko katsoa, että muut oikeusturvajärjestelyt riittävät takaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutumisen sellaisissa perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvissa asiaryhmissä kuin lapsen huostaanotto ja sijaishuolto, huostassapidon lopettaminen, yhteydenpidon rajoittaminen ja lapsen tutkiminen. Tällöin on hallituksen esityksen tavoin annettava merkitystä niille hallintoprosessilain mukaisen valituslupajärjestelmän oikeusturvaa vahvistaville piirteille, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan 50/2018 vp: korkeimman hallinto-oikeudelle velvollisuudelle myöntää valituslupa luvan ehtojen täyttyessä ja luvan myöntämisen muille kuin ennakkopäätösperusteille. Valtiosääntöoikeudelliseen arvioon vaikuttaa niin ikään se hallituksen nyt käsiteltävässä esityksessä ja jo korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle vuonna 2013 tekemässä esityksessä todettu seikka, että lapsen etu vaatii erityisesti huostaanottoa koskevissa asioissa joutuisaa käsittelyä ja päätöksen pikaista lainvoimaiseksi tuloa.

Toisaalta on myös otettava huomioon, että hallinto-oikeus on ensi asteen päätöksentekijä ja että muutoksenhakua ei edellä oikaisumenettely, jonka kehittämisen merkitystä valiokunta on lausuntokäytännössään vuoden 2012 käänteen jälkeen painottanut. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ”huostaanottoasioissa oikeusturva toteutuu ensisijaisesti hallinto-oikeuden menettelyssä”. Hallitus ei kuitenkaan ehdota oikeusturvan takaavia erityissäännöksiä, vaan noudatettavina ovat hallintoprosessilain yleissäännökset. Nämä eivät esimerkiksi takaa ehdotonta oikeutta suulliseen käsittelyyn (ks. lain 67 §). Lastensuojelulain 20.2 §:n mukaan 12 vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Säännös ei kuitenkaan koske menettelyä hallinto-oikeudessa. Nähdäkseni olisikin vielä selvitettävä, tulisiko lastensuojeluasioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa, kuten oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja 12

vuotta täyttäneiden lasten kuulemisesta, antaa erityissäännöksiä, jotka varmistaisivat oikeusturvan toteutumisen hallinto-oikeuden menettelyssä siten, että valituslupa voidaan ilman valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ottaa käyttöön myös lastensuojelulain 92.1 §:n tarkoittamissa asioissa.[1]

Helsingissä 2.11.2019

Kaarlo Tuori

[1] Valiokunta voisi kuulla lisäasiantuntijana OTT Hannele Tulosta, joka väitöskirjassaan Lapsi, perhe ja tuomioistuin (2015) on tarkastellun lapsen prosessuaalista asemaa huolto- ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä.