Tuomas Ojanen

3.12.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Mainitun uuden lain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi valitusluvanvaraiseksi myös lastensuojelulain mukaisissa asioissa.

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.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on verraten seikkaperäisesti tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta ehdotusta siitä, että valittaminen lastensuojelua koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi uuden hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen aina valituslupaa.

Nähdäkseni säätämisjärjestysjaksossa otsikon ”Oikeusturva” alla esitetty tuo pitkälti esiin asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeiset lähtökohdat. Pidän kuitenkin esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevän ohella tarpeellisena erikseen painottaa seuraavia seikkoja, jotka osittain ovat toisiinsa nähden jännitteisiä sikäli, että osa niistä puhuu käsillä olevan ehdotuksen puolesta, osa taas sitä vastaan.

(i) Ensisijaista ja viime kädessä keskeisintä on arvioida ehdotusta lapsen edun toteutumisen kannalta valituslupajärjestelmään ja yleisemmin muutoksenhakujärjestelmään sisältyvien yleisten oikeusturvanäkökohtien sijasta, institutionaalisista ja prosessuaalista näkökohdista puhumattakaan. Olennaisinta on näin ollen muun muassa se, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet nimenomaan lapsen edun näkökulmasta arvioiden (Ks. myös PeVL 32/2012 vp ja siellä yleisemmin valituslupajärjestelmästä oikeusturvan kannalta todettu).

(ii) Lastensuojeluasioiden päätöksenteossa on keskeistä oikeudellisen (juridisen) asiantuntemuksen ohella lastensuojeluasioiden erityisasiantuntemus etenkin juuri siltä osin kuin kysymys sen arvioinnista, mitä lapsen etu kulloisessakin

lastensuojeluasiassa edellyttää. Tätä myös osoittaa, että hallinto-oikeudessa asian ratkaisemiseen osallistuu lastensuojeluasioihin perehtynyt asiantuntijajäsen sen ohella, että lapsen edun toteutumista turvaavat sellaiset menettelylliset takeet kuin oikeus suulliseen käsittelyyn sekä hallinto-oikeuden velvollisuus asian selvittämiseen lapsen edun huomion ottavalla tavalla. Edellä todetusta taas muun muassa seuraa, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa yleensä arvioinnin keskiössä on juuri oikeusturvan menettelyllisten takeiden täyttymisen arviointi tosiseikka- ja näyttökysymysten sijasta.

(iii) Ylipäätään on kohdassa ii esitettyyn nähden syytä painottaa, että huostaanoton valmistelun aloittaminen ja hakemuksen tekemistä hallinto-oikeuteen on edeltänyt lastensuojeluviranomaisen arviointi siitä, että laissa säädetyt huostaanoton perusteet ovat olemassa ja kulloinenkin ratkaisu on nimenomaan kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Usein huostaanottoa edeltää monivuotinen lastensuojeluprosessi lopputuloksella, että hallinto-oikeudella on yleensä käytettävissään laaja ja seikkaperäinen lapsen ja perheen olosuhteita koskeva kirjallinen aineisto. Tämän aineiston perusteella taas voidaan arvioida, pitävätkö lastensuojelutoimen perusteena olevat tosiseikat paikkansa ja tehdä lapsen edun mukainen perusteltu ratkaisu lastensuojelutoimien tarpeesta.

(iv) Hallinto-oikeuden keskeinen asema käsillä olevien lastensuojeluasioiden ensiasteen päätöksentekijänä edellyttää hallinto-oikeuksilta riittäviä resursseja. Muussa tapauksessa voi vaarantua asioiden joutuisa ja samalla moniammatilliseen asiantuntemukseen perustuva sekä varsinkin lapsen edun vaatimukset täyttävä käsittely etenkin tilanteessa, jossa muutoksenhakua korkeimmalle hallinto-oikeudelle rajoittaisi valituslupajärjestelmä. Jos ehdotettu muutos toteutetaan, kysymys hallinto-oikeuksien riittävistä resursseista tulee entistä keskeisemmäksi, koska ensiasteen päätöksenteon merkitys entisestään korostuu.

(v) Hallinto-oikeudet eivät tuomioistuintyyppisinä eliminä välttämättä edes ole ”paras” ensiasteen päätöksentekoaste nyt käsillä olevan kaltaisissa asioissa. Perustuslakivaliokunta totesikin lastensuojelulakia säädettäessä, että ”… on perustuslain 21 §:stä johtuvien oikeusturvavaatimusten näkökulmasta mahdollista säätää toimivalta tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa ehdotetulla tavalla tuomioistuimille, vaikka perustuslaki ei tätä suorastaan edellytäkään. Kysymys on luonteeltaan kuitenkin sellaisista asioista, joista ensi vaiheessa päättää yleensä hallintoviranomainen. Nykyisen lastensuojelulain sääntely viranomaisen päätöksen alistamisesta tuomioistuimelle täyttää sekin perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset.” (PeVL 58/2006 vp).

> Todettakoon, että vielä vuonna 2006 korkein hallinto-oikeus oli lausunnossaan 12.9.2006 sosiaali- ja terveysministeriölle erittäin kriittinen ehdotukseen siitä, että ensiasteen päätöksentekijänä olisi tuomioistuin: ”…Tuomioistuin joutuisi ensiasteena pohtimaan avohuollon riittävyyttä, ottamaan kantaa asiakassuunnitelmiin, läheisverkostoon, sijaishuoltopaikkaan, yhteydenpitokysymyksiin ja suunnitelmiin terveydentilan kehityksestä. *Tähän tuomioistuimella ei ole edellytyksiä, vaikka osoitettaisiinkin huomattavia lisäresursseja… Periaatteellisempi ongelma liittyy siihen, että korkein hallinto-oikeus jäisi järjestelmässä ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Sitä ei voida pitää toimivana ratkaisuna suullisten käsittelyjen ja oikeusturvan takeiden kannalta.* Ensi asteen hallintopäätösten säätäminen hallinto-oikeuksien tehtäväksi ei ole myöskään

> sopusoinnussa perustuslaissa säädettyjen valtioelinten perustehtävien kanssa.” (*kursivointi* alkuperäinen).

(vi) Lapsen edun kannalta on erityisen tärkeää huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa päätöksenteon joutuisuus ja lainvoimaisen päätöksen aikaansaaminen, jotta lapsen kiinnittyminen sijaishuoltoon ja tarjottavaan tukeen voi alkaa. Samalla on otettava valituslupamenettelyn arvioinnissa mahdollisuus aina laittaa vireille hakemus huostaanoton keskeyttämisestä.

(vii) Perustuslakivaliokunnan mukaan muutoksenhaku markkinaoikeuden *seuraamusmaksuasiassa* tekemään ratkaisuun on ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on katsonut, että poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, ks. myös PeVL 49/2016 vp). Valiokunnan mukaan muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus. - Voidaan kysyä, miksi vastaava ei koskisi lapsen kannalta niinkin poikkeuksellisen tärkeitä asioita kuin päätökset huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, etenkin kun lapsen 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 (ks. esim. PeVL 58/2006 vp).

Arvio muutoksenhakua koskevasta 92 §:stä

Nähdäkseni on esitettävissä painavia näkökohtia sekä sen puolesta että sitä vastaan, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa aina valituslupaa.

Ehdotuksen toteuttaminen korostaisi entisestään tarvetta turvata hallinto-oikeuksien riittävät resurssit. Keskeiseen kysymykseen siitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet nimenomaan lapsen edun näkökulmasta arvioiden, ei ole nähdäkseni annettavissa selvää ja yksiselitteistä vastausta. On myös mahdotonta tässä vaiheessa arvioida valituslupajärjestelmän toimivuutta sekä varsinkin sitä, että se ei vaaranna asianosaisten oikeusturvaa ja varsinkaan lapsen edun toteutumista, etenkin kun uusi hallintoprosessilaki on vasta tulossa voimaan ja sen toimivuus yleisemminkin jää vielä nähtäväksi.

Näistä näkökohdista huolimatta päädyn kuitenkin kokonaisarviossa esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään viitaten kantaan, jonka mukaan ehdotukselle olla säätämästä poikkeusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädettyyn valituslupajärjestelmään käsillä olevissa lastensuojeluasioissa, ei ole suoranaista perustuslain 21 §:stä johtuvaa estettä. Kokonaisarviooni on muun ohella vaikuttanut keskeisesti, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2014 vp jo todettiin, 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.” Lisäksi valiokunta jo tuolloin katsoi, että ”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. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että se ei nykyisen lastensuojelulain säätämisen yhteydessä katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille (PeVL 58/2006 vp, s. 5/II). ” (PeVL 55/2014 vp).

Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2018 vp) säädetty laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi ilman käsillä olevaa lakiehdotustakin ulottanut valituslupajärjestelmän lastensuojeluasioihin, koska uusi laki kumoaa vielä tällä hetkellä voimassa olevan ja lastensuojelulain 92 §:n 1 momentissa viitatun hallintolainkäyttölain vuoden 2020 alusta alkaen.

Kuten totesin, asian valtiosääntöoikeudellinen arviointiasetelma ei ole mitenkään selvä ja yksiselitteinen. Jos perustuslakivaliokunta päätyy hyväksymään hallituksen ehdotuksen, pidän tarpeellisena ottaa valiokunnan lausuntoon seuraavia lausumia:

- Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa tarvetta huolehtia hallinto-oikeuksien riittävistä resursseista.
- Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 50/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa muun muassa todennut valituslupajärjestelmästä, että valitusluvan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden *on myönnettävä* valituslupa ja että valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä taas painotetaan säätämisjärjestysjaksossa, että lapsen ja perheen oikeusturvan varmistamiseksi, erityisesti huostaanottoa ja lapsen tutkimista koskevien päätösten osalta valitusluvan myöntämisen kynnys ”muu painava syy” -perusteella tulisi säilyttää matalana. – Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin painokkaasti korostettava tätä seikkaa lain soveltamisen ohjaamiseksi. Lisäksi olisi välttämätöntä lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi harkita mahdollisuuksia turvata *säännösperusteisesti* valitusluvan myöntämisen kynnyksen säilyttäminen matalana kirjoittamalla se jollain tapaa ”ulos” esimerkiksi lakiehdotuksen 92 §:ssä.
- Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa tarvetta seurata valituslupamenettelyn vaikutuksia erityisesti lapsen edun toteutumisen kannalta

sekä tarvetta viipymättä puuttua havaittuihin epäkohtiin niiden mahdollisimman pikaiseksi korjaamiseksi.

Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeus ei välttämättä ylipäätään ole ”paras” ensiasteen päätöksentekoaste käsillä olevissa asioissa syistä, joita tuotiin esiin jo edellä siteeratussa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa 12.9.2006. Olisikin tarve arvioida kokonaan uudestaan perusteistaan alkaen lastensuojeluasioiden muutoksenhakujärjestelmä, mistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi myös syytä huomauttaa.

Jälkihuollon järjestämisvelvollisuutta koskeva voimaantulosäännös

2. lakiehdotuksella muutettaisiin lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä siten, että kunnan velvollisuutta järjestää jälkihuoltoa siihen saakka, kunnes jälkihuoltoon oikeutettu nuori täyttää 25 vuotta, *ei* sovellettaisi lapsiin ja nuoriin, joiden oikeus jälkihuoltoon on päättynyt ennen 1.1.2020. Jo aiemmin on muutettu lastensuojelulakia niin, että lapsen sijaishuollon jälkeen järjestettävän jälkihuollon ikäraja nousee nykyisestä 21 vuodesta 25 vuoteen vuoden 2020 alussa (laki 542/2019). Voimassa olevan lastensuojelulain 75 §:ssä ei myöskään suljeta pois mahdollisuutta nuoren hakea uudelleen jälkihuoltoa, kunhan vain nuori ei ole täyttänyt 21 vuotta.

Jälkihuollon ikärajan nostamisesta 25 vuoteen on sinällään vain hyvää sanottavana; se toivottavasti torjuu tai ainakin ehkäisee nuorten syrjäytymistä.

Ymmärtääkseni 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksestä syntyisi kuitenkin asetelma, joka ei kohtele samalla tavoin kaikkia alle 25-vuotiaita nuoria, koska ehdotettu voimaantulosäännös rajaa sen ulkopuolelle kaikki sellaiset alle 25-vuotiaat nuoret, joiden oikeus ennen lain voimaantuloa 1.1.2020 olisi päättynyt sen vuoksi, että he ovat jo täyttäneet 21 vuotta.

Nähdäkseni asiaa on siten arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta, kuten esityksen säätämisjärjestysjaksossakin tehdään.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

2. lakiehdotus merkitsee erottelua iän perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on edelleen korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun

keinon oikeasuhtaisuuteen sekä siihen, että hyväksyttävä syy on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 55/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 2. lakiehdotusta on perusteltu kokonaisuudessaan seuraavasti:

> ”Esitys on lainsäädännön valmistelun lähtökohdan mukainen eli muutos ei tule takautuvasti voimaan. Näillä lapsilla ja nuorilla on käytettävissään kaikki yleiset kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon turvaan, asumisen tukeen, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät palvelut ja tukijärjestelmät. Heille on myös täytynyt laatia tarvittaessa jälkihuollon päättyessä lapsen tai nuoren kanssa yhdessä suunnitelma, johon on kuvattu ja koottu jälkihuollon jälkeen lapsen tai nuoren käytettävissä olevat palvelut. Kunta voi jatkossakin tukea lasta ja nuorta itsenäistymisessä, vaikka hänellä ei ole subjektiivista oikeutta jälkihuoltoon. Säätäminen jälkihuolto-oikeuden takautuvasta palautumisesta ei ole perusteltua. Takautuva säätäminen tarkoittaisi, että kaikki alaikäiset lapset 24 vuotiaisiin nuoriin saakka, joiden jälkihuolto-oikeus on jo päättynyt, palaisivat takaisin jälkihuollon piiriin lastensuojelun vastuulle. Tähän ryhmään kuuluu myös yli viisi vuotta ilman lastensuojelun asiakkuutta olleita lapsia ja nuoria, jotka ovat päässeet elämässään eteenpäin.”

Vastapainoksi on kuitenkin todettava, että ehdotettu säännös merkitsee lähtökohtaisesti kiellettyä erottelua iän perusteella perustuslain 6 §:n kannalta ja että jälkihuoltotoimenpiteet ehkäisevät paremmin nuorten syrjäytymistä sekä ovat ylipäätään nimenomaan nuorille laadittuja ja suunnattuja verrattuna kunnan yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ym. Oikeudessa jälkihuoltoon on myös kysymys nuorten subjektiivisesta oikeudesta. Lisäksi on selvää, että perustuslain kannalta olisi täysin ongelmatonta, jos jälkihuollon ikärajaa sovellettaisiin kaikkiin alle 25 -vuotiaisiin nuoriin ilman nyt ehdotettua rajausta.

Edellä todettu huomioiden päädyn kantaan, jonka mukaan hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta 2. lakiehdotuksen merkitsemälle erottelulle alle 25-vuotiaiden välillä, etenkin kun otan huomioon, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat.

Näin ollen 2. lakiehdotus olisi syytä poistaa, jotta esitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (tai vaihtoehtoisesti esittää ehdotukselle hyväksyttävät perusteet perustuslain 6 §:2 momentin tarkoittamalla tavalla).

Helsingissä 3. päivänä joulukuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki