

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Annika Parsons, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Hoikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 21 §:ssä oikeusturvasta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta olisi hallituksen mukaan kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaissa olevat viittaukset hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (jäljempänä myös hallintoprosessilaki). Esityksessä ei ehdotettaisi säädettäväksi poikkeusta hallintoprosessilaisissa säädettyyn valituslupajärjestelmään. Tämä tarkoittaa, että valittaminen lastensuojelua koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi uuden hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen aina valituslupaa.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä on myös, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä siten, että kunnan velvollisuutta järjestää jälkihuoltoa siihen saakka, kunnes jälkihuoltoon oikeutettu nuori täyttää 25 vuotta, sovellettaisiin vain lain voimaantulopäivänä jälkihuollon piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin.

Valitushuvan tarve lastensuojeluasioissa

Lakiehdotus on muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä oikeusturvasta säädetyn kannalta. 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. Lisäksi 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viran-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

omaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

Hallintolainkäytön oikeussuojatakeita koskee myös perustuslain 21 §:n 2 momentti. Momenttiin sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa luetellaan sen perustelujen mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi (HE 309/1993 vp, s. 74).

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Vaikka lainsäätäjällä on 21 §:n 2 momentin sisältämän lakivarauksen rajoissa valtiosääntöoikeudellista harkintavaltaa säännellä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita (ks. PeVL 59/2014 vp, s. 3/II), valiokunnan mukaan esimerkiksi kuulemista koskevassa lainkäytön sääntelyssä on säilytettävä perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen kuulemisesta (PeVL 15/2006 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 3/II). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatuksen oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on valiokunnan mukaan ollut selvää myös, että valitusoikeuden sääntelyä, erityisesti valitus- ja muutoksenhakukieltoja, mutta myös muita valitusoikeuden rajoituksia koskee sama lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta tarkisti aikaisempaa pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmään hallintolainkäytössä lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Valiokunta korosti, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti huomiota mm. alueellisten hallinto-oikeuksien aseman vahvistumiseen sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Valiokunta toteasi myös, että yhä suurempi osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuului ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa (PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen enää ollut 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 varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee 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 täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryh-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

mässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston piirissä tuli ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellytti valiokunnan mukaan 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 johtunut estettä tällaiselle kehitykselle (PeVL 32/2012 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä (ks. esim. PeVL 55/2014 vp, s. 3–5). Valiokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys 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 (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa ratkaisussaan pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä mahdollisuutta valittaa markkinaoikeuden ensi asteesta määräämästä rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Merkitystä arviossa oli ehdotetun seuraamusmaksun ankaruudella (PeVL 12/2019 vp, s. 10).

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 29/2017 vp, s. 3). Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon myös, 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 täytyessä 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 hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä (PeVL 50/2018 vp, ks. myös PeVL 11/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain arvioimisen yhteydessä, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Pääsääntöisessä valituslupajärjestelmässä ei valiokunnan mukaan ole kyse uudentyypisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittämisen valituslupan asettamista pääsäännöksi voidaan valiokunnan mukaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaksi ehdotetun lain tarkoitusta varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (PeVL 50/2018 vp).

Ehdotus lastensuojelulain muuttamisesta on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkittävä (ks. myös PeVL 58/2006 vp, s. 2). Perusoikeudet kuuluvat myös lapsille. Lisäksi perustuslaissa on erityissäännöksiä lasten perusoikeuksista. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Lapsen edun tulee siten olla hallituksen esityksen säätämisperusteluissakin korostetuina tavoin keskeinen arviointiperuste kaikissa lasta koskevissa lastensuojelutoimenpiteissä. Lapsen etu on arvioitava aina tapauskohtaisesti ja yksilöllisesti. Lapsen etua tulee arvioida jatkuvasti eri tilanteissa, sekä lapsen asuessa kotona että ollessa sijoitettuna kodin ulkopuolelle.

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. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Toisaalta erityisesti huostaanotto voidaan kuitenkin lain mukaan toimeenpanna vain hyvin painavista syistä, jotka perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta kiinnittyvät ennen muuta lasten erityissuojelun tarpeeseen samoin kuin perustuslain 7 ja 19 §:n säännöksiin oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä välttämättömään huolenpitoon (PeVL 58/2006 vp, s. 3/II).

Lapsen oikeuksia turvaavan sääntelyn on hyväksyttävyyden lisäksi täytettävä myös muut perusoikeusrajoituksia koskevat yleiset edellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 58/2006 vp, s. 3/II). Rajoitusedellytyksiin sisältyy myös vaatimus siitä, että perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

(PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Rajoitukset eivät säädöstasollakaan saa mennä pidemmälle kuin lasten suojelemiseksi on perusteltua, ja toisaalta mitä vakavammasta lapsen oikeuksien vaarantumisesta on kysymys, sitä pidemmälle menevät toimenpiteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta sallittuja (ks. myös PeVL 58/2006 vp, s. 3/II, PeVM 7/2006 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisesti silloin, kun muutoksenhakijana on huostaanotettu ja sijaishuoltoon sijoitettu lapsi, muutoksenhakua koskevan oikeuden toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota (ks. myös KHO 2019:127).

Arvioidessaan aiempaa ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät tyypillisesti varsin tuntuvaan puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin. Valituslupaa ei tuolloin ehdotettu lasten huostaanottoa koskeviin asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista tähän pääsääntöön. 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 (PeVL 55/2014 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 (PeVL 55/2014 vp, s. 4—5).

Nyt arvioitavassa sääntelykokonaisuudessa kysymys ei kaikilta osin ole jatkomuutoksenhausta, vaan valituksesta ensi asteen päätökseen. Huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuollosta päättää ensi vaiheessa viranhaltijan hakemuksesta hallinto-oikeus, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on sinänsä selvää, että oikeusturvan saatavuutta vahvistaa oikeus saattaa päätös useamman muutoksenhakuasteen arvioitavaksi. Tältä kannalta arvioituna lapsen oikeusturvaa parantaisi valitusluvalla rajoittamaton oikeus valittaa huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevissa asioissa hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valiokunnan mukaan merkitystä oikeusturvajärjestelyjen arviossa on kuitenkin myös sillä, että huostaanottoa koskeva päätös tehdään hallinto-oikeudessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa hallintoprosessissa. Hallinto-oikeuden on otettava oikeudenkäynnissä viran puolesta huomioon huostaanoton kohteena olevan lapsen korostuneen oikeusturvan tarve.

Perustuslakivaliokunnan mielestä varsinkin huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa on sellaisia hallituksen esityksessäkkin viitattuja lapsen etuun liittyviä asiasisältöisiä ja menettelyllisiä erityispiirteitä, jotka sinänsä puoltavat asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeutta (ks. myös PeVL 68/2014 vp). Keskeistä oikeusturvan saatavuuden kannalta on kuitenkin, että valituksen luvanvaraisuus ei merkitse valituskieltoa. Valiokunta painottaa, että korkeimman hallinto-oikeuden on lain mukaan myönnettävä valituslupa, jos käsillä on jokin valitusluvan myöntämisen perusteista. Vailla merkitystä ei ole se, että

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

lastensuojeluviranomaisen on tutkittava huostaanoton kestäessä perheen tilanne riittävän usein uudelleen sen selvittämiseksi, ovatko perheen olosuhteet parantuneet ja onko edellytyksiä huostassapidon lopettamiselle ja perheen jälleenyhdistämiselle, eivätkä huostaanottopäätökset saa asian uudelleen käsittelyä estävää oikeusvoimaa.

Valitusluvan myöntämisen perusteena voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan olla ennakkopäätösperusteen ja asian käsittelyssä tapahtuneelta virheeltä ilmeisyyttä edellyttävän virheperusteen lisäksi myös muu painava syy valitusluvan myöntämiseen. Tällainen painava syy voi mainitun lain esitöiden mukaan olla muun muassa asian erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan kannalta (ks. HE 29/2018 vp, s. 183). Valiokunnan mielestä on selvää, että huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevilla asioilla on edellä sanotun mukaisesti lähtökohtaisesti tällainen merkitys lapselle ja hänen perheelleen. Valiokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 92 §:n sääntelyä on kuitenkin täsmennettävä valitusluvan myöntämiskynnystä alentamalla siten, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa korostuva oikeusturvan erityinen tarve tulee myös säädösperustaisesti turvatuksi valituslupaharkinnassa tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Sääntely on laadittava siten, että vain ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut ratkaistaan valituslupahakemus hyläten. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupajärjestelmän nyt ehdotetun kaltaista laajentamista perustuslain 21 §:n kannalta mahdollisena vain, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen (PeVL 55/2014 vp, s. 4–5). Valiokunta on arvioidessaan hovioikeuskäsittelyyn liittyvän oikeudenkäymiskaaren 25 a luvussa säädetyn jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista aikaisempaa merkityksellisempiin asioihin pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä sitä, että jatkokäsittelyluvan myöntämättä jättäminen edellyttää ratkaisukokoonpanoon kuuluvien kaikkien kolmen tuomarin yksimielisyyttä (PeVL 59/2014 vp, s. 5/I). Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus on lainkäyttöasioissa päätösvaltainen viisijäsenisenä. Säännöksen 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus on kuitenkin päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä välttämättömänä, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, oikeusturvan saatavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunnan mielestä oikeusturvan korostunut merkitys asiassa edellyttää valitusluvan myöntämättä jättämisen ratkaisemista esimerkiksi nyt säädettyä vahvemmassa kokoonpanossa tai nyt säädettyssä kokoonpanossa yksimielisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täydennettävä sääntelyä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa kuitenkin edelleen, että se ei nykyisen lastensuojelulain säätämisen yhteydessä katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille. Valiokunnan mukaan kysymys on luonteeltaan sellaisista asioista, joista ensi vaiheessa päättää yleensä hallintoviranomainen (PeVL 58/

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

2006 vp, s. 5/II, ks. myös PeVL 55/2014 vp). Valiokunnan mielestä myös nyt arvioitava kokonaisuus puoltaa ensi asteen päätöksenteon kokonaisvaltaista uudelleenarviointia. Valiokunta painottaa, että nyt arvioitavan esityksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat kiinnittyvät erityisesti päätöksentekojärjestelmään, jossa hallinto-oikeudelle säädetyistä ensi asteen päätöksentekovallasta seuraa tarve arvioida korkeimman hallinto-oikeuden antaman oikeusturvan saavutettavuutta toisin kuin säännönmukaisessa jatkomuutoksenhakuun liittyvässä valituslupajärjestelmässä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota tarpeeseen arvioida lastensuojelulain mukaista päätöksentekojärjestelmää huolellisesti ja ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valituslupajärjestelmän toimivuutta on seurattava erityisesti nyt käsillä olevassa asiaryhmässä. Valiokunta pitää asianmukaista seurantaa tärkeänä ja painottaa mahdollisesti havaittavien ongelmien korjaamisen viivytyksettömyyden merkitystä.

Viranomaisen valitusoikeus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentin mukaan hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös vaikuttaisi merkitsevän sitä, että viranomaisen voi tulkita saavan hakea muutosta ilman valituslupaa. Valituslupasääntely tulisi kuitenkin yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden asiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä tulee selventää (ks. myös PeVL 35/2016 vp).

Voimaantulosäännös

Jälkihuollon ikäraja nousee 1.1.2020 voimaan tulevalla lastensuojelulain muutoksella 25 ikävuoteen. Lastensuojelulain 75 §:n mukaan jälkihuoltoa on järjestettävä sijaishuollon päättymisen jälkeen sekä avohuollon tukitoimena tapahtuneen sijoituksen jälkeen, jos sijoitus on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään puoli vuotta ja kohdistunut lapseen yksin. Jälkihuoltoa voidaan järjestää myös sellaiselle nuorelle, jota ei ole aiemmin sijoitettu kodin ulkopuolelle tai jonka sijoitus ei ole kestänyt puolta vuotta. Näin voidaan tukea nuorta itsenäistymisessä, vaikka ehdotonta jälkihuoltovelvollisuutta ei olisikaan.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa esitetään lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamista siten, että lapseen ja nuoreen, jonka oikeus 75 §:ssä tarkoitettuun jälkihuoltoon on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lasten ja nuorten, joiden oikeus jälkihuoltoon on päättynyt ennen jälkihuollon ikärajan nousun voimaan tuloa 1.1.2020, subjektiivinen jälkihuolto-oikeus ei siten esityksen mukaan palautuisi takautuvasti voimaan.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä on kyse kuitenkin tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta on erityisesti pitänyt perusoikeusherkkänä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (valiokunnan käytännöstä ikärajojen asettamisessa kokoavasti ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5/I—6/II).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut eläketuen maksamista koskevaa sääntelyä ja kiinnittänyt tuolloin yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, että lakiehdotus ei koskenut kaikkia sen voimassaolon aikana 60 vuotta täyttäneitä ja viisi vuotta lähes yhtäjaksoisesti työttömänä olleita henkilöitä, vaan eläketuen edellyttämä 60 vuoden ikä on tullut täyttää ennen 1 päivää syyskuuta 2016. Perustuslakivaliokunnan mielestä kertaluonteinen sääntely ei sille esitetyt perustelut huomioiden muodostanut perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallista kokonaisuutta. Perustuslain 6 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olisi kuitenkin ollut sääntelyratkaisu, joka ei olisi perustunut näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikärajasääntelyyn (PeVL 57/2016 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 19—20) viitataan siihen, että jälkihuollon ulkopuolelle jäävillä on käytettävissään kaikki yleiset kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon, toimeentulon turvaan, asumisen tukeen, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät palvelut ja tukijärjestelmät. Heille on myös täytyntä laatia tarvittaessa jälkihuollon päättyessä lapsen tai nuoren

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

kanssa yhdessä suunnitelma, johon on kuvattu ja koottu jälkihuollon jälkeen lapsen tai nuoren käytettävissä olevat palvelut. Perusteluissa katsotaan, että 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 elämäänsään eteenpäin.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä voimassa olevan sääntelyn ja ehdotetun sääntelyn kokonaisuus ei sille esitetyt perustelut huomioiden muodostu sisällöltään oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi.

Perustuslain 6 §:n kanssa paremmin sopusoinnussa olisi kuitenkin sääntelyratkaisu, joka ei perustuisi näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikäryhmien poissuljentaan. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä harkita jälkihuolto-oikeuden ajallista laajentamista. Valiokunta painottaa myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuvattujen palvelujen asianmukaista resursointia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan valitusluvan myöntämisedellytyksistä ja myöntämismenettelystä tekemät huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2019 vp

Helsingissä 5.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäin sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen