



Presidentti Kari Kuusiniemi

10.12.2019

H 682/19

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

LAUSUNTO LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISTA KOSKEVAN HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 71/2019 vp) JOHDOSTA ANNETUSTA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNNOSTA PeVL 16/2019 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon keskeiset kannanotot valituslupajärjestelmän osalta

Perustuslakivaliokunnan kannanotot liittyvät ehdotettuun lastensuojelulain 92 §:n muutokseen. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan siinä mainituissa asioissa annettuihin hallinto-oikeuden päätöksiin, kuten päätökseen tahdonvastaisesta huostaanotosta, saisi hakea valittamalla muutosta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tämä tarkoittaisi sitä, että valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on säätämisyjärjestyskysymyksenä edellyttänyt, että mainitun pykälän sääntelyä on täsmennettävä ”valituslupan myöntämiskynnystä alentamalla siten, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeissa asioissa korostuva oikeusturvan erityinen tarve tulee myös säädöspäätöksellä turvatuksi valituslupaharkinnassa tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Sääntely on laadittava niin, että vain ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut ratkaistaan valituslupahakemus hyläten.”

Edelleen valiokunta on vastaavista syistä edellyttänyt ”valituslupan myöntämättä jättämisen ratkaisemista esimerkiksi nyt säädettyä vahvemmassa kokoonpanossa tai nyt säädettyssä kokoonpanossa yksimielisesti.”

Vielä valiokunta on todennut lakiehdotuksen 92 §:n 2 momentin vaikuttavan ”merkitsevän sitä, että viranomaisen voi tulkita saavan hakea muutosta ilman valituslupaa” ja katsonut, että sääntelyä tulee selvittää siten, että valituslupavaatimus koskee myös viranomaista.

Korkein hallinto-oikeus esittää otsikkoasiasta lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

Valituslupan myöntämiskynnyksen alentaminen

Nykyisin voimassa olevan ja tulevan hallintoprosessilainsäädännön mukaan korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus myöntää valituslupa, 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 ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valituslupan myöntämiseen on muu painava syy.

Nämä edellytykset ovat sovellettavina lähtökohtaisesti kaikissa niissä tilanteissa, joissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Tällä on tärkeä systemaattinen arvo. Eräissä tapauksissa valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on arvioitu välttämättömäksi rajoittaa tätä yleistä pääsääntöä tiukemmin. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n 3 momentin mukaan ”lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi” ja ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin mukaan ”valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy”.

Toistaiseksi ei ole annettu säännöksiä, joissa yleisiä valituslupan myöntämisedellytyksiä olisi väljennetty. Lisäksi valituslupan myöntämisen yleiset perusteet on kirjoitettu positiiviseen muotoon edellytyksiksi, joista yhdenkin täyttyminen johtaa valituslupan myöntämiseen. Perustuslakivaliokunnan muotoilema kriteeri puolestaan ilmaisisi negaation: lupa olisi myönnettävä, jollei valituslupahakemus olisi ilmeisen perusteeton tai siihen rinnastuva.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esimerkinomaisesti mainittu kriteeri ”ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut” on korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sellaisenaan lainsäädäntöön siirrettynä valituslupajärjestelmästä säätämisen yhteydessä sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti ongelmallinen etenkin, jos ”ilmeisen perusteeton” -kriteerin sisältö ymmärretään siten kuin oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on tavanomaista. Ilmaisua ”ilmeisen perusteeton” käytetään useissa kohdin lainsäädännössä. Esimerkiksi 1.1.2020 voimaan tulevassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa käsitettä käytetään muun ohella 44 §:ssä (asianosaisen kuuleminen), 57 §:ssä (suullinen käsittely) ja 95 §:ssä (oikeudenkäyntikulujen korvaaminen). Kynnys katsoa jokin vaatimus mainittujen säännösten nojalla ilmeisen perusteettomaksi on huomattavan korkea. Tällaisen säännöksen soveltamisen kannalta on myös tarpeen pohtia, minkälaisen viestin yhtäältä muutoksenhakijalle (yleensä vanhempi tai lapsi itse) ja toisaalta lastensuojeluviranomaiselle tämän pohtiessa samaa lasta koskevan hakemuksen johdosta huostaanoton lopettamista antaisi korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jossa valituslupahakemus katsottaisiin ilmeisen perusteettomaksi. Myös avustajanpalkkion kannalta muutoksenhaun tulkitseminen ilmeisen perusteettomaksi aiheuttaisi ongelmia (oikeusapulain 17 §:n 4 momentti, selvästi perusteeton).

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon perustelut kokonaisuutena sekä valituslupajärjestelmän tarkoitus, vaikuttaakin siltä, että muutoksenhaun ”ilmeisellä perusteettomuudella” ei lausunnossa tarkoiteta vastaavanlaista poikkeuksellisuutta kuin esimerkiksi hallintoprosessilain 44 §:ssä. Korkein hallinto-oikeus kunnioittaen, perustuslakivaliokunnan ilmaisema säätämisyjärjestysponsi huomioon ottaen, esittää harkittavaksi, voitaisiinko valituslupan myöntämiskynnystä perustuslakivaliokunnan vaatimuksen mukaisesti alentaa ilmaisemalla tuo kynnys positiivisena kriteerinä, joka ei leimaisi muutoksenhakua selvästi perusteettomaksi ja joka olisi myös lainsäädäntösystemaattisesti perusteltu. Tällainen peruste voisi esimerkiksi olla, ”jos valituslupan

myöntämiseen on lapsen edun tai perhe-elämän suojan kannalta syytä”. Tämä kriteeri ilmaisisi korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ajatuksen siitä, että jos valituslupahakemuksen perusteella näyttäisi etenkin perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta mahdolliselta, että hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta olisi syytä muuttaa, asiassa olisi edettävä kuulemismenettelyyn ja jos sen jälkeen arvio olisi sama, olisi myönnettävä valituslupa ja annettava asiassa asiaratkaisu.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpano

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus on, pykälän 1 momentissa säädetystä viiden tuomarin kokoonpanosta poiketen päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen.

Käytännössä kolmen tuomarin kokoonpanossa esiteltävissä asioissa päätetään siitä, lähdetäänkö asiassa kuulemismenettelyyn vai hylätäänkö valituslupahakemus. Äänestäminen tässä vaiheessa siitä, lähdetäänkö välitoimille vai hylätäänkö valituslupahakemus, on äärimmäisen poikkeuksellista. Vaikka valituslupahakemus voidaan käsitellä kolmen tuomarin kokoonpanossa, ei ole harvinaista, että ennakkoon kiperäksi arvioitu asia tuodaan viiden tuomarin kokoonpanoon tai laitetaan suoraan välitoimille, joiden jälkeen se säännön mukaan esitellään ratkaistavaksi viiden jäsenen kokoonpanossa. Tuolloinkin lopputuloksena saattaa kuulemiskierroksella saatu selvitys huomioon ottaen olla valituslupahakemuksen hylkääminen.

Näistä lähtökohdista korkein hallinto-oikeus ei pidä ongelmallisena perustuslakivaliokunnan vaatimusta, jonka mukaan valituslupahakemus voitaisiin kolmen tuomarin kokoonpanossa hylätä vain yksimielisellä päätöksellä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskevat säännökset tulisi järjestelmän havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi kattavasti sisällyttää korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin. Tällöin voitaisiin esimerkiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdan loppuun lisätä seuraava: ”, lastensuojelulain 43 §:ssä tarkoitettussa lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että jäsenet ovat ratkaisusta yksimielisiä.”

Viranomaista koskeva valituslupavaatimus

Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että lastensuojelulain 92 §:n 2 momentissa tarkoitetaan säättää viranomaisen valitusoikeudesta. Valituslupan tarpeesta säädetään pykälän 1 momentissa, ja tuo vaatimus koskee ja sen ehdottomasti tulee koskea myös viranomaista.

Säännös viranomaisen valitusoikeudesta on sinänsä perusteltu. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentti koskee ensi asteen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Säännös ei sovellu tahdonvastaisiin huostaanottoasioihin, koska viranomainen ei ole tehnyt asiassa päätöstä vaan hakemuksen. Toisaalta mainitun lain 7 §:n 1 momentin säännöksen mukaan viranomaisella on valitusoikeus sen valvottavana olevan yleisen edun turvaamiseksi.

Säännös viranomaisen valitusoikeudesta on kirjoitettu vakiintuneeseen tapaan, eikä korkein hallinto-oikeus pidä tarpeellisena sen selkeyttämistä.