OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

21.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA (HE 237/2018 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 237/2018 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset seikat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia (417/2007) siten, että vahvistettaisiin lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen. Ehdotus on valmisteltu alun perin osana laajempaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevaa lainsäädäntöhanketta, josta ehdotus lastensuojelulain muuttamisesta kuitenkin irrotettiin omaksi hallituksen esityksekseen. Lausuntokierroksella olleeseen lakiluonnokseen nähden erityisen huolenpidon ja vaativimpien lastensuojelutilanteiden sekä rajapinnan tarkastelu terveydenhuollon palveluihin on jätetty nyt käsiteltävänä olevan esityksen ulkopuolelle.

Lakiehdotuksessa on kyse sellaisista lapsen oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tulee säätää lailla. Lisäksi esitykseen sisältyy sääntelyä julkisen vallan käyttämisestä, mistä tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti säätää lailla. Myös esityksen sisältämät perusoikeusrajoitukset edellyttävät lailla säätämistä.

Ehdotus lastensuojelulain muuttamisesta on perusoikeuksien näkökulmasta kaksijakoinen: yhtäältä lakiehdotus turvaa perusoikeuksien ja lasten oikeuksien toteutumista ja toisaalta se sisältää perusoikeusrajoituksia. Perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien toteutumista turvaavia säännöksiä ovat esimerkiksi lastensuojelun suunnitelmaluontoisiin asiakirjoihin (30 ja 30 a §, 52 a §:n 1 momentti sekä 61 b §), lapsen kokonaistilanteen arviointiin (74 a §) ja kuulemiseen (80 §) sekä oikeussuojakeinoista tiedonantamiseen (32 a §) liittyvät ehdotukset. Mainitut säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja 19

§:n 3 momentin säädettyjen lasten oikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain 16 §:ään kytkeytyviä sivistyksellisiä oikeuksia vahvistettaisiin puolestaan ottamalla lastensuojelulakiin uusi säännös (52 a §) lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen sijaishuollon aikana. Ehdotetun sääntelyn lastensuojeluun ja lasten oikeuksien toteutumiseen tähtäävät tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä.

Lastensuojelulaissa on jo nykyisellään lasten oikeuksia turvaavien ja edistävien säännösten ohella useita perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä lasten perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä: tällaisia ovat muun ohella säännökset lapsen yhteydenpidon rajoittamisesta, aineiden ja esineiden haltuunotosta, henkilötarkastuksesta ja henkilönkatsastuksesta, omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta ja lähetysten luovuttamatta jättämisestä, kiinnipitämisestä, liikkumisvapauden rajoittamisesta sekä eristämisestä (ks. PeVL 30/2009 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 5/2006 vp). Ehdotuksessa on monelta osin kyse sellaisesta näiden säännösten sanamuotojen ja pykälä- ja momenttijaotusten muutoksista sekä muista teknisluonteisista korjauksista (esimerkiksi 66 § henkilöntarkastus, 66 a § henkilönkatsastus, 67 § omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen ja lähetysten luovuttamatta jättäminen sekä 69 § liikkumisvapauden rajoittaminen), joista ei ole huomautettavaa.

Esitykseen sisältyy myös uusia perusoikeusrajoituksia (65 §:n 4 momentti ja 69 a §). Esitys on tältä osin sopusoinnussa sen perusoikeusuudistuksessa omaksutun sen käsityksen kanssa, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49). Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (PeVL 34/2001 vp, s. 2, ks. PeVL 5/2006 vp, s. 2).

Esitetyn kaltaisessa sääntely-yhteydessä on varmistuttava siitä, että laki on yhtäältä mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perusoikeuksien edistämisvelvoitteen kanssa ja toisaalta täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeussuojan näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painottuvat erityisesti sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen kytkeytyvät näkökohdat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perusoikeusherkässä lainsäädännössä korostetaan nimenomaisin säännöksin myös vaatimuksia lakiin perustuvan toimenpiteen tarkoitussidonnaisuudesta (ks. esim. PeVL 9/2007 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 21/2006 vp, PeVL 20/2005 vp). Erityistä merkitystä on annettava lisäksi toimivaltuuksien sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä sääntelyn muulle asianmukaisuudelle.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on käyty läpi yleisellä tasolla lakiehdotuksen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä. Tältä osin puuttumaan jää perustuslain 6 §:n 3 momentin tarkastelu. Tarkastelua ei ole myöskään kytketty asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Mukana on lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kohdistuvaa yleisluontoista ja tarpeettoman laajana pidettävää selostusta.

Esityksessä tehdään kuitenkin myös varsinaista perustuslainmukaisuuden arviointia jaksossa 3.2. Tältä osin perustelematta jää tosin muun ohella se, miten ehdotus täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Myös ehdotetun sääntelyn liityntöjen tarkastelu ihmisoikeussopimusten määräyksiin lapsen itsemääräämisoikeudesta ja lapsen edun merkityksestä jää vähäiseksi.

Rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset ja muut rajaukset

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta erityisen merkittävänä voidaan pitää lastensuojelulakiin kirjattavaksi ehdotettavaa uutta säännöstä sijaishuollossa mahdollisten lapseen kohdistuvien rajoitusten käytön yleisistä edellytyksistä (61 a §). Aiempi säännös (64 §) rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisistä edellytyksistä kumottaisiin. Uusi säännös sisältäisi useita perusoikeuksien rajoitusdoktriiniin liittyviä osatekijöitä. Ehdotetussa säännöksessä painotetaan aivan oikein rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkoitussidonnaisuuden, välttämättömyyden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä rajoitettaessa lapsen oikeuksia käytännöntilanteissa.

Lisäksi säännöksestä yleisistä edellytyksistä ilmenee muun ohella se, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää rangaistuksina ja että niiden käyttö on lopettava heti, kun rajoittaminen ei ole enää välttämätöntä (ks. PeVL 58/2006 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 2). Säännös merkitsisi useita muitakin rajoitustoimenpiteiden käyttöä asianmukaisesti rajoittavia seikkoja, kuten vaatimuksen lapsen perustarpeista huolehtimisesta ja kiellon lapsen alistamisesta, kurittamisesta ja muusta loukkaavasta kohtelusta.

Mainittu säännös olisi monilta osin rajoitusten käyttöä aiemmasta tiukentava, eikä siitä sellaisena ole huomautettavaa. Säännöksessä mainittujen seikkojen ohella rajoitusten käytössä olisi kuitenkin syytä ottaa vielä huomioon lapsen ikä, ja tästä olisi asianmukaista ottaa maininta 61 a §:n 2 momenttiin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä tiukennuksia ja täsmennyksiä myös rajoitustoimenpiteitä koskeviin lastensuojelulain säännöksiin: Ehdotetun 66 a §:n 2 momentin mukaan jatkossa päätöksen henkilönkatsastuksesta voisi tehdä vain laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä henkilö, joka kuuluu laitoksen hoito- tai kasvatushenkilökuntaan (eikä

sen sijaan enää näiden ohella muu tehtävään soveltuvan ammatillisen tutkinnon omaava henkilö). Eristämistä koskevaan säännökseen (70 §) puolestaan lisättäisiin täsmennyksiä vastuusta eristetyn lapsen turvallisuudesta huolehtimisesta. Lisäksi eristyksen aikarajoja lyhennettäisiin merkittävästi nykyisestä.

Esitykseen sisältyy myös eräitä muita rajoitustoimenpiteiden käyttöä rajaavia uusia säännöksiä. Tällaisia liittyy suunnitelmien laatimiseen (30 a ja 61 b §), henkilöstön määrästä, osaamisesta ja perehdytyksestä huolehtimiseen (60 §:n 3 momentti), rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen (74 §) ja jälkikäteisarviointiin (74 a §). Mainitunlaisena rajaavana säännöksenä voidaan pitää myös ehdotettua 4 a §:ää siitä, että lapsen tavanomainen kasvatus ei saa sisältää 11 luvussa säädettyjä rajoituksia sijaishuollossa. Mainittu rajaava sääntely on asianmukaista ja sillä on merkitystä myös arvioitaessa ehdotettavien uusien perusoikeusrajoitusten perustuslainmukaisuutta.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden haltuunotto

Lastensuojelulain 65 §:ään aineiden ja esineiden haltuunotosta ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti mahdollisuudesta ottaa laitoshoidossa olevalta lapselta pois tupakka- ja nikotiinituotteita. Ehdotettu lisäys olisi merkityksellinen perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan kannalta.

Uusi momentti vastaa sääntelytavaltaan soveltuvin osin saman pykälän 1–2 momentissa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä (PeVL 5/2006 vp, s. 4–5). Erotuksena on kuitenkin ennen kaikkea se, että tupakka- ja nikotiinituotteiden poisottaminen olisi harkinnanvaraista. Harkintavallan sisältöä on avattu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Harkintavallan alasta ja tarkoituksesta olisi syytä ottaa asianmukaiset maininnat myös lakitekstiin ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin ohella sen, että ehdotettu säännös on ristiriidassa tupakkalain 118 §:n kanssa.

Muilta osin haltuunotosta ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon sääntelyn hyväksyttävät ja painavat perusteet lapsen suojaamisessa, säännöksen tarkkarajaisuus sekä siihen 61 a §:stä kohdistuvat yleiset edellytykset rajoitustoimenpiteen tarkoitussidonnaisuudesta, välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Lapsen palauttaminen laitokseen

Ehdotukseen sisältyy lisäksi uusi säännös laitoksesta luvatta poistuneen tai sinne palaamatta jääneen lapsen palauttamisesta laitokseen (69 a §). Säännöksen mukaan laitoksen olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin

luvattomasti poistuneen lapsen etsimiseksi ja palauttamiseksi laitokseen. Lapsen kuljettamisen voisi toteuttaa vain laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva lastensuojelulaissa tarkoitetun ammatillisen pätevyyden omaava työntekijä, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai muu toimivaltainen viranomainen. Lapsen kuljetusta takaisin laitokseen ei voitaisi ulkoistaa esimerkiksi yksityiselle yritykselle. Lapsen kuljettamisen toteuttava henkilö voisi tehdä lapselle henkilöntarkastuksen ja suorittaa eräiden haitallisten aineiden ja esineiden haltuunoton lapselta sekä pitää lasta lyhytaikaisesti kiinni kuljetuksen aikana. Lakiin sisältyisi säännökset mainittujen toimivaltuuksien käytön sisällöstä, edellytyksistä, tavasta ja tarkoituksesta.

Ehdotetussa 69 a §:ssä olisi kyse uudenlaisesta sääntelystä ja merkittävistä toimivaltuuksista laitoshuoltoa koskevassa voimassa olevassa lainsäädännössä. Käytännössä säännöksen tarkoittamia palauttamisia on tehty jo nykyisinkin säädöspohjan puuttumisesta huolimatta ja jopa yksityisiä palveluntuottajia käyttäen. Näin ollen on sinällään asianmukaista ja välttämätöntä, että tällaisesta perusoikeuksiin puuttuvasta julkisen vallan käytöstä ehdotetaan nyt lain tasoista sääntelyä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.

Mainittu säännös on kuvattu esityksen pääasiallisessa sisällössä lapsen oikeutta huolenpitoon ja turvaan vahvistavana. Säännöksellä on kuitenkin merkitystä myös lapsen perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Säätämisjärjestysperusteluissa kuvatuin tavoin tällä säännöksellä olisi vaikutusta ennen muuta perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 9 §:ssä taattuun liikkumisvapauteen. Laajasti ottaen kyse on yksilön itsemääräämisoikeudesta, joka kiinnittyy perustuslain 7 §:n säännösten ohella 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 24/2010 vp, s. 3, PeVL 17/2006 vp, s. 2–3, PeVL 59/2002 vp, s. 3, HE 309/1993 vp, s. 53). Esityksessä ei ole tehty asianmukaista arviota ehdotetun säännöksen merkitsemistä perusoikeusrajoituksista, mukaan lukien suhteesta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Ehdotetussa 69 a §:ssä kuljettamisen aikaiset toimivaltuudet henkilöntarkastukseen, esineiden ja aineiden haltuunottoon sekä kiinnipitämiseen kytkettäisiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin voimassaoleviin lastensuojelulain mainittuja toimivaltuuksia koskeviin säännöksiin tai ne olisivat niitä vastaavia. Aiemmasta sääntelystä poiketen kiinnipitäminen kuljettamisen aikana voisi kuitenkin olla vain lyhytaikaista. Ehdotetusta 69 a §:n 4 momentista jää kuitenkin epäselväksi, mitä mainitulla lyhytaikaisuudella tarkoitettaisiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa kiinnipitämisen rajoittaminen kytketään muihin kuin ajallisiin seikkoihin.

Lakiehdotuksen 69 a §:ää voidaan pitää lapsen etsimistä ja kuljettamista tarkoittavilta osiltaan pääasiassa riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kuitenkin 1 momentissa jää tarkemmin määrittelemättä, kuka tai mikä taho voisi ryhtyä taikka ketkä taikka mitkä tahot voisivat ryhtyä mainitun laitoksen nimissä toimenpiteisiin lapsen etsimiseksi.

Lapsen palauttamisesta ehdotetulla sääntelyllä on hyväksyttävät ja painavat lapsen välttämättömään huolenpitoon ja muuhun suojaamiseen kytkettävissä olevat perusteet. Lisäksi rajoitusten käytön yleisiä edellytyksiä koskeva 61 a § on merkityksellinen säännöksen perustuslainmukaisuuden kannalta. Kuitenkin avoimeksi jää se, tuleeko ehdotetun sääntelyn nojalla riittävästi huomioon otetuksi muun ohella se, mikä merkitys lapsen iällä saattaa olla tarkoitettujen toimivaltuuksien käytön kannalta. Esityksessä ei ole arvioitu säännösehdotusta eri soveltamistilanteiden näkökulmasta muun muassa lapsen ikään kytkeytyen. Lapsen ikään liittyvien seikkojen merkityksellisyys ei nouse esille myöskään 61 a §:ssä ja sen perusteluista. Ehdotetun 69 a §:n arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös eduskunnan oikeusasiamiehen viimeaikaiset kannanotot lastensuojelussa sallituista rajoitustoimenpiteistä ja sijaishuollon puutteista (ks. esimerkiksi dnro 3673–3687/2018 ja 185/2018).

Perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön tapauskohtaisesti sallituista rajoitustoimenpiteistä määrätyissä erityishoitoa tai -huoltoa toteuttavissa laitoksissa ei näyttäisi sisältyvän suoraan nyt käsillä olevaa lapsen palauttamistoimivaltuutta koskevaa arviota (ks. esim. PeVL 58/2006 vp, PeVL 34/2001 vp). Kyse olisi siten valtiosääntöoikeudellisesti varsin poikkeuksellisesta säännöksestä, jonka kaikkinaisesta perustuslainmukaisuudesta on vielä syytä varmistua.

Siirtymäsäännös voimaantulosta

Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti 61 b § yleisestä hyvää kohtelua koskevasta suunnitelmasta tulisi voimaan 1.1.2020, kun puolestaan muu ehdotettu sääntely, mukaan lukien esitetyt perusoikeusrajoitukset, on tarkoitettu tulemaan voimaan jo tätä aiemmin (1.4.2019). Lakiehdotuksen 61 b §:n mukaisesti lastensuojelulaitoksessa tulisi laatia yleinen hyvää kohtelua koskeva suunnitelma, jonka tulisi sisältää muun ohella tiedot siitä, miten lastensuojelulaissa tarkoitetut rajoitukset toteutetaan, missä tilanteissa niitä voidaan käyttää ja mitkä ovat yleiset toimintatavat rajoitusten käytön jälkeen.

Järjestelyä, jossa perusoikeuksia suojaavista ja toteuttavista menettelytavoista voitaisiin tehdä mainitulla tavalla selkoa vasta sen jälkeen, kun perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet olisivat jo olleet mahdollisia, ei voida pitää asianmukaisena. Perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräisen toteutumisen varmistamisen kannalta olisi syytä luopua ehdotetusta voimaantulon porrastamisesta.

Siirtymäsäännös muutoksenhausta

Muutoksenhakua koskevassa siirtymäsäännöksessä säädettäisiin yleiseen tapaan, että muutoksenhaussa ennen kyseessä olevan lain voimaantuloa annettuun hallintopäätökseen sovelletaan aiempia eli kyseisen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lakiehdotukseen ei sisälly ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamisesta lastensuojeluasioissa. Perustuslakivaliokunta on hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskeneessa lausunnossaan todennut, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat (PeVL 55/2014 vp). Saman lakihankkeen yhteydessä lakivaliokunta lausui, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä tulisi laajentaa lasten huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeviin asioihin sekä näihin liittyviin muihin lastensuojeluasioihin (LaVM 26/2014 vp).

Oikeusministeriö pitää tärkeänä valituslupasääntelyn laajentamista lastensuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa. Valituslupamenettely muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on nykyisin laajasti käytössä ja edelleen laajenemassa uusiin asiaryhmiin. Eduskunnassa vireillä olevassa uudessa hallintolainkäytön yleislaissa olisi pääsääntönä valituslupamenettely muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HE 29/2018 vp, PeVL 50/2018 vp). Tällä hetkellä näyttää siltä, että laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa voisi tulla voimaan aikaisintaan syksyllä 2019, todennäköisimmin kuitenkin vuoden 2020 alusta. Uuden yleislain siirtymäsäännöksen mukaan viittaus hallintolainkäyttölakiin (586/1996) tarkoittaisi uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. Tällöin lastensuojelulain 92 §:n säännös muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään tarkoittaisi uuden yleislain tultua sitä, että pääsääntönä olisi valituslupamenettely. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin syytä sisällyttää kattava valituslupasääntely nyt käsiteltävänä olevaan lastensuojelulain muutokseen. Myös lastensuojelulain 84 §:n viittaukset hallintolainkäyttölain 37 §:n 2 momenttiin sekä hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ään edellyttävät yhteensovittamista uuden yleislain kanssa.