Juha Lavapuro 23.1.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Asia: HE 237/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Hallituksen esitys koskee perusoikeuksien kannalta ilmeisen tärkeää sääntelyaluetta. Voimassa oleva lastensuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja valiokunta kiinnitti tuolloin erityistä huomiota tarpeeseen suojata lasten perusoikeuksia. Olennaisena lähtökohtana on, että perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Tämän lisäksi lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) kyseinen perustuslainsäännös korostetaan 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.

Samalla perustuslain esitöissä on toisaalta tuotu esiin myös lasten haavoittuvuuteen liittyviä näkökohtia. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös ilmentää myös lasten asemaa vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä, joka tarvitsee erityistä suojelua ja huolenpitoa. Lastensuojelulailla toteutetaankin osaltaan myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Kyseiseen hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72/I, PeVL 58/2006 vp, PeVM 7/2006 vp, s. 2/I).

Esitys pyrkii monelta osin edistämään lasten perusoikeuksien toteutumista. Tältä osin voidaan viitata varsinkin ehdotuksiin säännöksiksi lapsen oikeudesta tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin (4a §), asiakassuunnitelman täydentämisestä (30 a §), käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista (32 a §), sivistyksellisistä oikeuksista sijaishuollon aikana (52 a §), rajoitusten käytön yleisistä edellytyksistä, (61 a §), yleistä hyvää kohtelua koskevasta suunnitelmasta (61 b §).

Toisaalta lastensuojelulainsäädäntöön sisältyy tyypillisesti sääntelyä, jolla mahdollistetaan puuttumiset lapsen itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen sekä perustuslain 10 ja 15 §:ssä turvattuihin luottamuksellisen viestin salaisuuden ja omaisuuden suojaan.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa on selostettu sekä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yleisiä lähtökohtia että käsitelty niiden merkitystä yksittäisten säännösehdotusten tasolla. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on kiinnitetty huomiota myös perus- ja ihmisoikeuksiin. Tarkastelen kuitenkin seuraavaksi joitakin valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät rajoitustoimenpiteitä koskevaan sääntelyyn.

Rajoitustoimenpiteet

Lapseen kohdistettavista rajoitustoimenpiteistä ehdotetaan säädettäväksi 11 luvussa, mutta niiden kannalta keskeistä sääntelyä sisältyy jo ehdotettuun 4 a §:ään. Hallituksen esityksessä on tähän liittyen omaksuttu nähdäkseni se asianmukainen ratkaisu, että ehdotetussa 4 a §:ssä on selvästi erotettu toisistaan yhtäältä lapsen tavanomaiseen kasvatukseen liittyvät seikat ja toisaalta lapsen perusoikeuksiin puuttuvat rajoitukset. Erityisesti tässä suhteessa on syytä panna merkille ehdotettu 4 a §:n 2 momentti, jossa 11 luvussa tarkoitetut rajoitukset rajataan nimenomaisesti lapsen tavanomaisessa kasvatuksessa sallittujen toimenpiteiden ulkopuolelle. Tämä kielto on nähdäkseni omiaan vähentämään sitä tulkinnanvaraa, joka muuten saattaisi liittyä 4a §:n 1 momentin säännökseen objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettamisen sisältymisestä tavanomaiseen kasvatukseen.

Rajoitustoimenpiteisiinkin liittyvän oikeusturvavaatimuksen kannalta on myös nähdäkseni tärkeää, että ehdotetun 32 a §:n mukaan lapselle ja hänen lailliselle edustajalleen ja huoltajalleen on viipymättä annettava tieto tämän lain mukaisten päätösten ja toimenpiteiden sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoista.

Myös rajoitustoimenpiteiden käytän yleisiä edellytyksiä koskeva 61 a § sisältää nähdäkseni riittävät säännökset toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa noudatettavista yleisistä tulkintaperiaatteista. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään korostanut vastaavien tulkintaperiaatteiden merkitystä varsinkin tilanteissa, joissa voidaan puuttua intensiteetiltään merkittävissäkin määrin perusoikeuksiin.(ks. mm. PeVL 52/2018 vp).

Nyt ehdotettavat rajoitustoimenpiteet vastaavat asiallisesti ottaen voimassaolevassa lastensuojelulaissa olevaa ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä sääntelyä. Kokonaan uutena rajoitustoimenpiteenä edustaa 69 a §:ssä ehdotettu säännös luvatta laitoksesta poistuneen lapsen kuljettamisesta. Ehdotetun 69 a §:n 1 momentin mukaan laitoksen olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin luvattomasti poistuneen lapsen etsimiseksi ja palauttamiseksi laitokseen sekä ilmoitettava lapsen luvattomasta poissaolosta lapsen sijaishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle. Saman pykälän 2 momentin mukaan lapsen kuljettamisen voisi toteuttaa vain laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva lastensuojelulaissa tarkoitetun ammatillisen pätevyyden omaava työntekijä, 13 §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai muu toimivaltainen viranomainen. Lapsen etsintää ja kuljettamista ei voitaisi nimenomaisen säännöksen perusteella toteuttaa ostopalveluna. Lapsen kuljettamisen aikana 2 momentissa tarkoitettu lasta kuljettava henkilö saa kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi pitää lasta lyhytaikaisesti kiinni, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen on

lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi välttämätöntä. Kiinnipitämiseen turvautuneen henkilön on annettava laitoksen johtajalle siitä kirjallinen selvitys. Lapsen terveydentila on tutkittava, jos kiinnipitämisestä aiheutuu lapselle vammoja tai fyysisiä jälkiä tai jos lapsi sitä pyytää.

Nähdäkseni sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista eikä minulla muutenkaan ole huomautettavaa rajoitustoimenpiteitä koskevaan sääntelyyn sinänsä. Tarkastelen kuitenkin vielä niihin liittyvää kysymystä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan yksityisillä palvelujen tuottajilla ei ole oikeutta käyttää voimakeinoja tai lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä. (ks. HE, s. 39 ja 70). Lastensuojelulain perusteella ei kuitenkaan ole aivan selvää, että näin on. Lastensuojelulain 61 §:n perusteella rajoitustoimenpiteitä saadaan käyttää ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa ja 57 §:n mukaan lastensuojelulaitoksia, joissa voidaan järjestää tässä laissa tarkoitettua lapsen sijaishuoltoa sekä 37 §:ssä tarkoitettu sijoitus avohuollon tukitoimena, ovat lastenkodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset. Näyttääkin siltä, että rajoitustoimenpiteet ovat myös yksityisten palveluntarjoajien käytössä ainakin mahdollisesti. Siltä varalta että näin on, totean seuraavan:

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.(HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua. (PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi hyväksyessään järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että säännöksissä tarkoitetut järjestyksenvalvojan valtuudet ovat olleet tapauskohtaisia ja myös ajallises- ti rajallisia (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Arvioidessaan tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on puolestaan antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tällöin siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on (Ks. PeVL 22/2014 vp ja siinä mainitut PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6).

Voimassaolevassa lastensuojelulaissa on säännöksiä rajoitustoimenpiteistä, joiden voi katsoa merkitsevän syvälle käyvää puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Rajoitustoimenpiteiden kohteet ovat vielä lapsia, joita voidaan pitää haavoittuvassa asemassa olevina tai ainakin erityisesti suojaa tarvitsevina. Nämä näkökohdat puoltaisivat sinänsä varsin tiukkaa perustuslain 124 §:n tulkintaa. Perutuslakivaliokunta on kuitenkin – sen jälkeen kun se totesi lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden mahdollistavan varsin voimakkaan puuttumisen yksilön perusoikeuksiin – katsonut, että sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon sääntelyn lastensuojeluun liittyvät erityispiirteet. Lastensuojelun tarkoituksena oli valiokunnan mukaan turvata lapsen oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön sekä tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen tavalla, jossa lapsen etu on ensisijaisesti huomioon otettava periaate. Sijaishuollossa olevaan lapseen tai hänen läheisiinsä kohdistettavissa olevat rajoitustoimenpiteet perustuvat näihin lähtökohtiin samoin kuin esimerkiksi pyrkimykseen huolehtia siitä, ettei lapsi konkreettisissa tilanteissa vaaranna omaa tai toisten henkilöiden henkeä, terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoita omaisuutta. Lakiehdotuksessa säänneltyihin rajoitustoimenpiteisiin saattoi perustuslakivaliokunnan mukaan olla lapsen edun kannalta välttämätöntä turvautua siitä riippumatta, onko lapsi yksityisessä vai julkisessa laitoksessa (PeVL 5/2006 vp, s. 8). Kun lisäksi otettiin huomioon, että päätökset pisimmälle menevistä rajoitustoimenpiteistä oli osoitettu sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen eli viranomaisen tehtäviksi, ei sääntelyssä ollut tällaisessa erityisessä asiayhteydessä valiokunnan mielestä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa mielessä (PeVL 5/2006 vp, s. 8-9).

Perutuslakivaliokunnan vuoden 2006 kanta poikkeaa varsin merkittävästi muiden vastaavien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista (ks. esim. PeVL 35/2013 vp perusopetuslakiin sisätyvien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä). Pidän tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta vielä tarkoin arvioi nyt esitettävien rajoitustoimenpiteiden luonnetta ottaen kantaa siihen, salliiko lastensuojelulaki rajoitustoimenpiteiden käyttämisen myös yksityisten palveluntuottajien ylläpitämissä laitoksissa ja jos näin on, ovatko ne kaikki säädettävät rajoitustoimenpiteet sellaisia, ettei niissä ole kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Esimerkiksi henkilön eristämistä olisi nähdäkseni mahdollista syytä pitää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä tai ainakin tehtävänä, jota koskeva päätös olisi välttämätöntä alistaa viranomaisen arvioitavaksi (PeVL 11/2016 vp).

Juha Lavapuro
professori