Juha Lavapuro 30.1.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle tässä samassa asiassa kirjallisen lausunnon 23.1.2019. Täydennän ja täsmennän tuolloista lausuntoani seuraavasti.

Tavanomaisen kasvatuksen ja rajoitustoimenpiteiden erottelu sekä lastensuojelulain kehittämistarpeet

Tarkastelin valiokunnalle antamassani lausunnossa ehdotettuun 4 a §:ään. sisältyvää sääntelyä, jossa on pyritty erotettamaan toisistaan yhtäältä lapsen tavanomaiseen kasvatukseen liittyvät seikat ja toisaalta lapsen perusoikeuksiin puuttuvat rajoitukset. Erityisesti tässä suhteessa panin merkille 4 a §:n 2 momentin sääntelyn, jossa 11 luvussa tarkoitetut rajoitukset rajataan nimenomaisesti lapsen tavanomaisessa kasvatuksessa sallittujen toimenpiteiden ulkopuolelle. Totesin kyseisen kiellon olevan nähdäkseni omiaan vähentämään sitä tulkinnanvaraa, joka muuten saattaisi liittyä 4a §:n 1 momentin säännökseen objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettamisen sisältymisestä tavanomaiseen kasvatukseen.

Asiaa edelleen tarkastellessani ja lastensuojelua koskevien eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkastuskertomustenkin perusteella näyttää kuitenkin siltä, ettei ehdotettu sääntely rajoita riittävän selvästi lastensuojelussa tapahtuvaa puuttumista lasten perusoikeuksiin. Vaikka lainsäädännössä ei voidakaan ottaa huomioon kaikkia tulevia tilanteita, nyt omaksuttu sääntelyratkaisu on omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa melkeinpä mitä tahansa ei-rajoitustoimenpiteeksi määriteltyä rajoitusta on mahdollista pitää objektiivisesti hyväksyttävänä ja siten sallittuna. Nähdäkseni sääntelyä tulisi täydentää siten, että siitä selviäisi tarkemmin, mitä objektiivisesti hyväksyttävillä rajoilla tarkoitetaan. Samalla olisi nähdäkseni muutenkin syytä tarkemmin arvioida lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevan sääntelyn kokonaisuutta samoin kuin muita mahdollisuuksia turvata lasten oikeuksien toteutuminen myös lastensuojelulaitoksessa ottaen huomioon myös apulaisoikeusasiamiehen tarkastuskertomuksissa ilmenevät puutteet.

Perustuslain 124 §

Merkittävä osa lastensuojelulaitoksista on yksityisiä. Toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa hieman harhaanjohtavasti (hallituksen esityksen lausumat siitä, etteivät rajoitustoimenpiteet ole yksityisten palveluntarjoajien käytettävissä, viittaavat todennäköisesti yksinomaan kuljetuspalveluihin, vaikka asia ei esityksestä nimenmaisesti ilmenekään) esitetään, lastensuojelulaissa säädetyt rajoitustoimenpiteet ovat

myös niiden käytettävissä. Toistan tältä osin käsitykseni siitä, että perustuslakivaliokunnan tulee tarkoin arvioida, 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. Mielestäni perustuslakivaliokunnan vuoden 2006 kanta (ks. PeVL 5/2006 vp, s. 8-9) siitä, ettei lastensuojelulaissa siirretty muille kuin viranomaisille merkittävää julkiseen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä poikkeaa varsin merkittävästi muiden vastaavien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista (ks. esim. PeVL 35/2013 vp perusopetuslakiin sisätyvien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä).
Lienee mahdollista, että perustuslakivaliokunnan vuoden 2006 omaksuttu joustava tulkinta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun merkittävän julkisen vallan käsitteeseen on ainakin osalta perustunut eräänlaiseen pragmaattiseen selviytymisstrategiaan, jossa olemassa olevan järjestelmän toimintaedellytykset on haluttu turvata perustuslaintulkintaa sopivasti muokkaamalla. Tämän seurauksena vallitsevat käytännöt ovat määrittäneet perustuslain tulkinnan rajoja eikä päinvastoin. On kuitenkin selvää, että perustuslain ja käytäntöjen suhde tulee ymmärtää juuri päinvastoin: Perustuslain tulee asettaa oikeudelliset puitteet perusoikeuksiin puuttuville käytännöille.

Asia on merkityksellinen myös ns. laitosvaltaopin kannalta. Niin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 25/I) kuin perustuslakivaliokunnan käytännössäkin (PeVL 5/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 34/2001 vp, s. 2/I) on irtisanouduttu käsityksestä, jonka mukaan tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Nähdäkseni lastensuojelun – erityisesti lastensuojelulaitosten – ymmärtäminen erityisenä sääntelyn lohkona, jossa hyvin pitkällekään meneviä rajoitustoimenpiteitä ei katsota merkittäväksi julkisen vallan käytöksi näyttäisivät lähenevän laitosvallalle tyypillistä ajatusta siitä, että erityiset perusoikeusrajoitukset voidaan oikeuttaa juuri laitokseen liittyvillä erityisillä perusteilla (ks. myös PeVL 15/2015 vp kehitysvammaisten erityishuollosta).

Helsingissä 29.1.2019

Juha Lavapuro
professori