Veli-Pekka Viljanen

HE 237/2018 vp LAIKSI LASTENSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 30.1.2019

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi joitakin muutoksia lastensuojelulakiin. Ehdotetuista muutoksista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti ehdotetut muutokset lastensuojelulain 11 luvun rajoituksia sijaishuollossa koskeviin säännöksiin. Lastensuojelulain nykyiset sijaishuollossa sovellettavat rajoitukset on säädetty nykyisen perustuslain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp). Tämän vuoksi rajoitun tässä yhteydessä tarkastelemaan ehdotuksia niiltä osin kuin ne sisältävät valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä muutoksia nykytilaan.

Osittain ehdotetut muutokset merkitsevät parannusta nykytilaan täsmentäessään rajoitusten käytön edellytyksiä nykysääntelyyn verrattuna (61 a §) tai kaventaessaan voimassa olevan lain mukaista perusoikeusrajoitusta (ks. erityisesti eristämistä koskeva 70 §, jossa lyhennettäisiin eristämisaikaa).

Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin joitakin uusia rajoitustoimivaltuuksia tai aikaisempien rajoitusten laajennuksia.

Kokonaan uusi rajoitussäännös koskisi luvatta laitoksesta poistuneen lapsen kuljettamista (69 §). Jos lapsi on poistunut luvattomasti laitoksesta tai ei palaa laitokseen ennalta sovitusti luvallisen poistumisen jälkeen, laitoksen on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lapsen etsimiseksi ja palauttamiseksi laitokseen. Laitoksen ja lapsen sijaishuollosta vastuussa olevan viranomaisen tulee yhteistyössä sopia lapsen kuljettamisesta takaisin laitokseen. Pykälä sisältää tarkemmat säännökset lapsen kuljettamiseen oikeutetuista, oikeudesta tehdä lapselle henkilöntarkastus kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi sekä aineiden ja esineiden haltuunotosta kuljetuksen ajaksi. Lisäksi pykälässä oikeutettaisiin lapsen lyhytaikainen kiinnipito, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen olisi lapsen tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden

välittömän vaarantumisen vuoksi välttämätöntä. Ehdotetussa säännöksessä on varsin täsmällisesti määritelty lapsen kuljettamisessa käytettävissä olevat toimivaltuudet, niiden käyttämisen edellytykset ja se, kenellä on oikeus toimivaltuuksien käyttämiseen. Toimivaltuuksien käyttö on rajattu asianmukaisesti tilanteisiin, jossa ne ovat välttämättömiä turvallisuuden varmistamiseksi. Kiinnipito-oikeuden käyttö on mahdollista vain äärimmäisissä tilanteissa. Katson, että ehdotus, joka sinänsä rajoittaa perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta, täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja on siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Lakiehdotuksen 65 §:n 4 momenttiin otettaisiin uusi säännös, jonka mukaan jos lapsella on hallussaan tuotteita, joita alle 18-vuotias ei tupakkalain mukaan saa pitää hallussaan, voidaan ne ottaa laitoksen haltuun. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on muun muassa suojella lapsen terveyttä ja kehitystä (HE, s. 69). Kun kyse on lisäksi tuotteista, joita lapsella ei lain mukaan ole oikeus pitää hallussaan, voidaan toimivaltuutta pitää perusteltuna. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on merkityksellistä, että säännös ei oikeuttaisi henkilöntarkastusta tai henkilönkatsastusta tupakkatuotteiden löytämiseksi eikä myöskään omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastamista vastaavassa tarkoituksessa. Pidän ehdotettua säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Henkilöntarkastus sekä omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastus ulotettaisiin koskemaan myös lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä todennäköisesti vakavasti haittaavat aineet ja esineet (66 § 1 mom., 67 § 1 mom.). Tällaiset esineet ja aineet voidaan ottaa laitoksen haltuun jo nykyisin (65 § 3 mom.). Tältä osin sääntelyä ei ehdoteta asiallisesti muutettavaksi. Ehdotuksen taustalla on hyväksyttäviä lastensuojelullisia perusteita. Lisäksi edellytyksenä on, että aineet ja esineet haittaisivat ”todennäköisesti vakavasti” sijaishuollon järjestämistä. Arvioni mukaan ehdotukset täyttävät perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset.

Lastensuojelulain 11 luvun säännöksiä rajoitustoimivallasta sovelletaan lain 61 §:n nojalla (jota ei ehdoteta nyt muutettavaksi) myös yksityisissä lastensuojelulaitoksissa. Sääntelyä on tämän vuoksi arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan sen mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, 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 viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt rajoitustoimivaltuuksien suhdetta perustuslain 124 §:ään perusteellisesti lausunnossaan PeVL 5/2006 vp, s. 8-9. Valiokunnan mukaan lastensuojelun alalla on tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että lapsen sijaishuolto voidaan järjestää kodinomaisissa tai lasten tavanomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa ja siten myös esimerkiksi perhehoitona tai laitoshoitona muun kuin viranomaisen ylläpitämässä laitoksessa. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa yleensä huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Lisäksi tällaisia tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Säännöksissä rajoitustoimenpiteistä oli perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys julkisen vallan käyttöä sisältävistä toimivaltuuksista, jotka sinänsä mahdollistavat varsin voimakkaan puuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Rajoitusvaltuuksien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on valiokunnan mielestä otettava huomioon sääntelyn lastensuojeluun liittyvät erityispiirteet. Lastensuojelun tarkoituksena on 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. Rajoitustoimenpiteisiin voi olla lapsen edun kannalta välttämätöntä turvautua siitä riippumatta, onko lapsi yksityisessä vai julkisessa laitoksessa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätökset pisimmälle menevistä rajoitustoimenpiteistä oli osoitettu viranomaisen tehtäviksi, ei sääntelyssä ollut tällaisessa erityisessä asiayhteydessä valiokunnan mielestä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa mielessä. Lakiehdotuksessa oli perustuslakivaliokunnan tuolloisen käsityksen mukaan kokonaisuutena arvioiden otettu asianmukaisesti huomioon perustuslain 124 §:n säännös perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksista (PeVL 5/2006 vp, s. 8).

Kun kyseessä on perustuslakivaliokunnan nimenomainen, uuden perustuslain voimassaoloaikana antama tulkintakannanotto, on perusteltua ottaa se lähtökohdaksi myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen arvioinnissa. Tähän liittyy myös se tosiasiallinen seikka, että Suomessa laitoksissa tapahtuva sijaishuolto on perinteisesti rakentunut merkittävässä määrin yksityisten

lastensuojelulaitosten varaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan elokuussa 2018 yksityisiä sijaishuoltoa tarjoavia yksiköitä oli yhteensä 431 palvelujen tuottajaa ja 613 toimintayksikköä (HE, s. 17).

Kun otetaan arviointipohjaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 5/2006 vp omaksuttu periaatekanta sijaishuollon rajoitusvaltuuksien suhteesta perustuslain 124 §:ään, eivät ehdotetut rajoitustoimivaltuuksien laajennukset ole käsitykseni mukaan merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä ottaa esille se seikka, että erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen valvontakäytännössä on paljastunut merkittäviä perusoikeusturvaan liittyviä ongelmia yksityisten lastensuojelulaitosten sijaishuoltoon määrättyihin lapsiin kohdistuvissa rajoitustoimenpiteissä (ks. HE, s. 31-32). Ongelmia ei voida pitää vähäisinä, vaan kyse on ollut merkittävistä väärinkäytöksistä ja toimivallan ylityksistä sekä lakiin perustumattomista rajoitustoimenpiteistä (ks. esim. tarkastuskertomus eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksesta Nuoret Ystävät –palvelut Oy:n koulukoti Pohjolakotiin 17.-18.4.2018; EOAK 1353/2018).

Vaikka en pidä itse rajoitustoimivaltuuksien antamista yksityiselle lastensuojelulaitokselle perustuslain 124 §:n vastaisena sillä perusteella, että kyse olisi viranomaisille kuuluvasta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, nykytilanne ei ole selvästikään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. On syytä huomata, että kyseinen perustuslain säännös edellyttää, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Nykytilannetta ei voitane pitää tätä vaatimusta täyttävänä. Pidän tärkeänä, että perustuslakivaliokunta kiinnittäisi tässä yhteydessä valtioneuvoston huomiota välttämättömyyteen varmistaa lasten perusoikeuksien toteutuminen myös yksityisissä lastensuojelulaitoksissa. Tämä edellyttää käytännössä näiden laitosten toiminnan riittävää valvontaa (vrt. lakiehdotuksen 80 §). Laillisuusvalvonnassa havaittujen merkittävien epäkohtien vuoksi myös asianomaisen ministeriön tulisi tarkoin seurata lastensuojelulain noudattamista ja toimivuutta, yksityisten lastensuojelulaitosten toimintaa ja tarvittaessa ryhtyä myös lainsäädännöllisiin korjaustoimenpiteisiin.