

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (HE 237/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Annika Parsons, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Suvianna Hakalehto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia siten, että lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen vahvistettaisiin. Lastensuojelun tulisi tukea lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tavanomaisen kasvatuksen toteutumista. Esityksessä selkeytettäisiin yleisesti hyväksytyyn tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä rajanvetoa. Esityksellä vahvistettaisiin siten myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oikeutta huolenpitoon, rajojen asettamiseen sekä ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun. Lisäksi esityksellä tarkennettaisiin rajoitusten käytölle asetettavia yleisiä edellytyksiä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019 lukuun ottamatta 61 b §:ää, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020.

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2018 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan muun muassa perustuslain 6, 7, 9, 15 ja 22 §:n kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta olisi kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus lastensuojelulain muuttamisesta on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkityksellinen. Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkääntään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle.

Lastensuojelulailla pyritään toteuttamaan näitä lähtökohtia samoin kuin 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.

Ehdotetut säännökset toisaalta mahdollistavat puuttumisen lapsen itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perusoikeussäännösten esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 71/II).

Lakiehdotus on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta.

Yleiset säännökset

Lastensuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §, jossa säädettäisiin lapsen oikeudesta tasa-arvoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin. Säännöksellä pyritään sen perustelujen (s. 48) mukaan selkeyttämään tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä eroa.

Perustuslakivaliokunta pitää säännöksen tavoitetta perusteltuna. Valiokunnan mielestä säännöksessä käytetyt ilmaisut ("tavanomainen kasvatusta", "objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettaminen") yhdessä säännöksen monitulkintaisten perustelujen kanssa voivat kuitenkin johtaa myös

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2018 vp

siihen, että raja rajoitustoimenpiteisiin nähden muuttuu epäselvemmäksi ja että lapsen perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä oikeutetaan tavanomaiseen kasvatukseen vetoamalla.

Perustuslakivaliokunta on samantyyppisessä sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen perusoikeusuudistuksessa omaksuttuun käsitykseen, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöällän perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II). Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (PeVL 15/2015 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 34/2001 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että 4 a §:ää täsmennetään olennaisesti. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisiä edellytyksiä koskeva nykyinen 64 § ehdotetaan kumottavaksi ja rajoitusten käytön yleisistä edellytyksistä säädettäväksi 61 a §:ssä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tämänkaltaisessa sääntelyssä painotetaan tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä rajoitettaessa lapsen oikeuksia käytännön tilanteissa. Tämä merkitsee valiokunnan mukaan muun ohella sitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää rangaistuksina (PeVL 58/2006 vp, s. 3/II, PeVL 5/2006 vp, s. 2/II). Viimeksi mainittu seikka ehdotetaan mainittavaksi erikseen uudessa 61 a §:ssä.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lapsen etu lisättäisiin ehdotettuun 61 a §:ään harkinnassa huomioon otettavaksi seikaksi.

Ehdotetussa 61 a §:ssä mainittujen rajoitustoimenpiteiden kaikkien edellytysten tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan täytyä, jotta rajoitustoimenpidettä voidaan soveltaa. Tätä säännöksessä on sen perustelujen valossa myös tarkoitettu. Valiokunta pitää tarpeellisena, että säännöksen sanamuotoa täsmennetään tämän mukaisesti. Lisäksi valiokunta pitää perusteltuna, että säännöksessä mainittaisiin myös lapsen ikä harkintakriteerinä.

Henkilöntarkastus ja aineiden ja esineiden haltuunotto

Aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaan lastensuojelulain 65 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset oikeudesta ottaa haltuun lapsen hallussa olevat tupakkatuotteet ja nikotiininesteet. Säännös olisi muuten sisällöltään asiallisesti muuttamaton.

Lain 65 §:n 1 momentti koskee muun muassa päihteiden sekä hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantamiseen soveltuvien aineiden ja esineiden haltuunottoa. Lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä todennäköisesti vakavasti haittaavien muiden aineiden ja esineiden haltuunotosta säädetään pykälän 3 momentissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2018 vp

Henkilöntarkastusta koskevaa 66 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että henkilöntarkastus voitaisiin tehdä myös, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään 65 §:n 3 momentissa tarkoitettuja muita aineita tai esineitä, jotka todennäköisesti vakavasti haittaisivat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että lapsen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (ks. PeVL 48/2017 vp, s. 6 ja siinä viitattut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, etteivät 65 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetut aineet ja esineet sekä niiden haltuunoton ja tarkastuksen tavoitteet ole perusoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta yhteismitallisia. Lain 65 §:n 1 momentissa on kysymys aineista ja esineistä, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä tai turvallisuutta tai vahingoittamaan omaisuutta, jos on todennäköistä, että lapsi käyttää aineita tai esineitä tässä momentissa tarkoitettulla tavalla. Pykälän 3 momentissa taas on kyse lapsella olevista lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä todennäköisesti vakavasti haittaavista muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista aineista ja esineistä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tulee harkita, onko henkilöntarkastus ylipäätään tarpeen 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Joka tapauksessa 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilöntarkastuksen edellytyksien on oltava tiukemmat kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Sääntelyn yleiseen järjestykseen liittyvien tavoitteiden ja oikeasuhtaisuuden kannalta tarkastusvaltuus on asianmukaista rajata koskemaan vain lapsen mukana olevia tavaroita, kuten laukuja ja kasseja sekä päällisin puolin vaatteita. Valiokunta korostaa lisäksi tarvetta huomioida tarkastuksissa lapsen yksilöllinen tausta samoin kuin vaatimusta toimia mahdollisimman hienovaraisesti (lastensuojelulain 4 §).

Lapsen kuljettaminen

Lastensuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 69 a § luvatta laitoksesta poistuneen lapsen kuljettamisesta. Asiasta ei toistaiseksi ole sääntelyä, ja lainkohdan perustelujen (s. 57) mukaan kuljettamista koskevat käytännöt ovat vaihtelevia. Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä tarpeellisena, että asiasta säädetään nimenomaisesti.

Ehdotetun 69 a §:n 4 momentin mukaan lasta kuljettava, laissa tarkemmin määritelty henkilö saa kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi pitää lasta lyhytaikaisesti kiinni momentissa mainittujen edellytysten täytyessä. Säännöksessä kiinnipitämisen tarkoitus on rajattu kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseen, mikä perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarkoittaa, ettei kiinnipitämiseen voida turvautua kulkuneuvon ulkopuolella. Sanottu seikka käy ilmi myös säännöksen perusteluista (s. 58). Sääntelyn täsmällisyyden vuoksi rajauksen tulee käydä ilmi sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2018 vp

nöksestä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiin olisi perusteltua lisätä myös säännös kuljettamisen toteuttamisesta turvallisesti ja lapsen yksilöllinen tilanne huomioon ottaen. Lisäksi sääntelyä lapsen kuljettamisesta tulisi täydentää säännöksin lapsen palauttamisen toimeenpanosta tehtävästä päätöksestä.

Muita seikkoja

Lastensuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 32 a §, joka koskee tiedon antamista käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Säännöksellä pyritään vahvistamaan lapsen ja hänen huoltajansa oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunta pitää säännöstä perusteltuna. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen mainita säännöksessä myös oikeusapua koskevista tiedoista (ks. lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 37 artiklan d kohta).

Eristämistä koskevaa lastensuojelulain 70 §:ää ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että eristämisen enimmäisaikaa lyhennetään. Sääntely on tältä osin lapsen perusoikeuksia vahvistavaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 70 §:n ja myös liikkumisvapauden rajoittamista koskevan 69 §:n kannalta erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen 31 artiklan määräyksiin lapsen oikeudesta muun muassa vapaa-aikaan ja leikkimiseen.

Lastensuojelun valvonta

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on käynyt ilmi merkittäviä perusoikeusturvaan liittyviä ongelmia yksityisten lastensuojelulaitosten sijaishuoltoon määrättyihin lapsiin kohdistuvissa rajoitustoimenpiteissä, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 31—32). Ongelmat eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole olleet vähäisiä. Kyse on ollut muun muassa lakiin perustumattomista rajoitustoimenpiteistä, sinänsä hyväksyttävien rajoitustoimenpiteiden toteuttamisen tavasta ja olosuhteista sekä lisäksi yhteydenpidon ja lasten kuulemisen puutteista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että on välttämätöntä varmistaa lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa. Tämä edellyttää käytännössä myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa (ks. lakiehdotuksen 80 §). Valiokunta pitää selvänä, ettei ylimpien laillisuusvalvojen suorittamalla valvonnalla voida korvata toimivaltaiten ensisijaisten valvontaviranomaisten toimintaa (ks. myös PeVM 3/2018 vp, s. 3). Laillisuusvalvonnassa havaittujen merkittävien epäkohtien vuoksi valtioneuvoston tulee tarkoin seurata lastensuojelulain noudattamista ja toimivuutta sekä yksityisten lastensuojelulaitosten toimintaa ja puuttua havaittuihin epäkohtiin myös lainsäädännöllisin keinoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2018 vp

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos valiokunnan sen 4 a ja 69 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Sirpa Paatero sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala