

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (HE 225/2004 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvalio-kuntaan samalla määrännyt, että perustuslakiva-liokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaa-li- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paurio, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on parantaa lasten ja lastensuojelun työntekijöiden oikeusturvaa saattamalla lasten oikeuksiin puuttumisen mahdollistava sääntely vastamaan perustuslain perusoikeussäännöksistä ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä johtuvia vaatimuksia. Esityksellä pyritään myös parantamaan laitoshuollossa eri puolilla maata olevien lasten yhdenvertaista kohtelua. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella lasten ja heidän läheistensä välisen yhteydenpidon rajoittamisesta, päihdyttävien ja vaarallisten aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta, henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta, omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta, kiinnipitä-

misestä ja poistumiskiellosta samoin kuin eristämistä ja erityisestä huolenpidosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen varsin laajoissa säätämisarjestyks-perusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan useiden perusoikeuksien kannalta. Sääntelyn eräänlaisena lähtökohtana pidetään perustuslain 19 §:n säännöksiä jokaisen oikeudesta välttämättömään huolenpitoon sekä julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Arvioinnissa kiinnitetään huomioita perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen va-

pauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapau-teen sekä perustuslain 10 ja 15 §:n säännöksiin yksityiselämän ja omaisuuden suojasta. Säätelyä tarkastellaan myös oikeusturvaa ja perusoikeuksien turvaamista koskevien perustuslain 21 ja 22 §:n säännösten kannalta. Säätelyä arvioidaan erikseen vielä perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisen hallintotehtävän antamises-

ta muulle kuin viranomaiselle. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus kuitenkin sisältää useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, on hallitus pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä tarkoituksenmukaisena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on täydentää ja täsmentää lastensuojelulain säännöksiä yhtäältä sijaishuollossa olevan lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidon rajoittamisesta sekä toisaalta laitoshuollossa olevan lapsen perusoikeuksiin kohdistettavista erinäisistä rajoitustoimenpiteistä. Lakitasoisen säätelyn täydentämis- ja täsmentämisspyrkimys on sopusoinnussa perusoikeusuudistuksessa omaksutun sen käsityksen kanssa, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytäperusteella (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 voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (PeVL 34/2001 vp, s. 2/I).

Säätelyn lastensuojeluun tähtäävät tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Viime kädessä kysymys on lapsen oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lastensuojelulainsäädäntö toteuttaa jokaiselle perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon samoin kuin julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säätely toisaalta mahdollistaa puuttumisen lapsen itsemää-

räämis-oikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapau-teen samoin kuin perustuslain 10 ja 15 §:ssä turvattuihin yksityiselämän, luottamuksellisen viestin salaisuuden ja omaisuuden suojaan. Säätelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan.

Lakiehdotuksen 30 a §:ssä ovat säännökset laitoshuollossa olevaan lapseen kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä. Lapseen saa pykälän mukaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin huostaanoton tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka kussakin rajoitussäännöksessä erikseen mainitun edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Säännöksessä painotetaan aivan oikein tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä rajoitettaessa lapsen oikeuksia käytännön tilanteissa. Tämä merkitsee — kuten esityksestä ilmenee — muun ohella sitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää rangaistuksina.

Yhteydenpidon rajoittaminen

Ehdotus. Lain 25 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta rajoittaa sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin läheisiinsä. Rajoitus voi 2 momentin perusteella koskea lapsen oikeutta tavata läheisiään ja pitää heihin yhteyttä puhelinta tai muuta yhteydenpitolaitetta käyttämällä. Momentti sisältää säännökset myös yhteydenpitolaitteiden ottamisesta toimintayksikön haltuun ja laitteiden käytön rajoittamisesta samoin kuin lapsen lähettämän tai hänelle osoitetun luottamuksellisen viestin lukemisesta ja pidättämisestä sekä muun lähetyksen tarkastamisesta ja pidättämisestä. Lisäksi tieto lapsen olinpaikasta voidaan 3 momentin nojalla olla ilmaisekseen lapsen vanhemmille tai huoltajille. Säännökset yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekemisestä ovat 25 a §:ssä.

Säntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään ja siihen sisältyvään perhe-elämän suojaan (HE 309/1993 vp, s. 53/I) samoin kuin perustuslain 10 §:n 2 momentissa suojattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Säntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 ja 15 §:ssä turvattujen sananvapauden ja omaisuuden suojan kannalta.

Säntelyperusteiden hyväksyttävyyys. Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentista ilmenevät säntelyn perusteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät. Kysymys on osin lastensuojelullisista tarkoituksista (1 kohta) ja pyrkimyksestä suojella sijaishuollossa olevan lapsen henkeä, terveyttä, kehitystä ja turvallisuutta (2 kohta) sekä osin tarpeesta suojella muiden henkilöiden henkilökohtaista turvallisuutta (3 kohta). Lapsen oman tahdon kunnioittamiseen liittyvä rajoitusperuste (4 kohta) kiinnittyy perustuslain 6 §:n 3 momentin säännökseen lapsen oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvan säntelyn tulee täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Lailla voidaan momentin mukaan säätää välttämättömistä

rajoituksista viestin salaisuuteen muun ohella vapaudenmenetyksen aikana. Vaikka sijaishuolto ei sellaisenaan merkitsekään lapsen vapauden menetystä, voidaan viestin salaisuutta puheena olevan perusoikeussäännöksen esitöiden mukaan rajoittaa sinä aikana, jona lapsi on huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Ehdotetulle säntelylle on siten tältäkin osin hyväksyttävä peruste.

Säntelyn tarkkarajaisuus. Lakiehdotuksen 25 § on jossain määrin hankalasti avautuva kokonaisuus. Rajoitusedellytyksiä ja -tapoja koskevien säännösten erottaminen ehdotetulla tavalla vaikeuttaa säntelyn ymmärrettävyyttä. Pykälän kirjoitusasu ei sekään ole kaikilta osiltaan onnistunut. Esimerkiksi lapsen oikeutta tavata läheisiään voidaan pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan rajoittaa "1 momentissa tarkoitettusta syystä", vaikka tarkoitus lienee viitata muihinkin 1 momentissa oleviin edellytyksiin kuin rajoituksen syyhyn. Pykälän 2 momentissa käytetyn kirjoitustavan vuoksi näyttää lisäksi siltä, etteivät 1 momentin mukaiset rajoitusedellytykset koskisi lainkaan muita rajoitustapoja kuin lapsen oikeutta tavata läheisiään ja että muut rajoitukset olisi mahdollista ulottaa muihinkin henkilöihin kuin lapsen vanhempiin ja läheisiin. Valiokunta pitää säntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvien vaatimusten vuoksi tärkeänä, että 25 § tarkistetaan sanonnaltaan paremmin vastaamaan esityksen tarkoitusta.

Säntelyn oikeasuhtaisuus. Perustuslakivaliokunta on aiemmin vastaavanlaisissa säntelyyhteyksissä korostanut tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa lain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä (PeVL 34/2001 vp, s. 2—3, PeVL 20/2005 vp, s. 5—6). Esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan perustuslain kannalta rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Jos rajoituksen tarkoitus on saavutetta-

vissa pidättämällä viesti, ei viestin lukemista voida pitää välttämättömänä eikä siihen siten perustuslain mukaan saa ryhtyä (PeVL 34/2001 vp, s. 5). Vastaavasti esimerkiksi lapsen ja tämän vanhempien tapaamisen epäminen kokonaan voi perustuslain näkökulmasta tulla kysymykseen vain, jos rajoituksen tarkoitusta ei ole mahdollista saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä, kuten päätöksellä tapaamisajasta ja -paikasta. Valiokunta huomauttaa, että yhteydenpidon rajoittaminen merkitsee puuttumista paitsi lapsen myös hänen vanhempiansa tai muiden läheistensä perusoikeuksiin.

Vaatus rajoitustoimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta ei käy riittävällä tarkkuudella pykälästä ilmi. Toimenpiteen välttämättömyydestä on kyllä maininta 25 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa, mutta nämä maininnat eivät näyttäisi pykälän rakenteen ja kirjoitustavan vuoksi olevan sovellettavissa kaikkiin 2 momentissa tarkoitettuihin rajoitustoimenpiteisiin. Puutteen vakavuutta lisää, etteivät lakiehdotuksen 30 a §:n säännökset rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisistä edellytyksistä koske yhteydenpidon rajoittamista 25 ja 25 a §:n nojalla. Näistä syistä sääntelyä tulee valiokunnan mielestä täydentää vaatimuksella suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta niin, että 25 §:n mukaisia rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain siinä määrin kuin kussakin tapauksessa on laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä.

Päätös yhteydenpidon rajoittamisesta voidaan 25 a §:n 1 momentin pääsäännön perusteella tehdä määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Erityisen painavasta syystä päätös voidaan kuitenkin tehdä kolmeksi vuodeksi, jos on todennäköisiä syitä epäillä momentissa tarkoitettua uhkaa vakavaksi tai pitkäaikaiseksi.

Kolme vuotta on etenkin lapsen ikävuosiin suhteutettuna varsin pitkä aika. Mahdollisuus rajoittaa lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpitoa — ja viime kädessä estää se kokonaan — näin pitkäksi ajaksi ilman velvollisuutta arvioida rajoituksen edellytyksiä uudelleen sisältää valiokunnan mielestä tavanomaista suuremman riskin rajoituksen oikeasuhtaisuuteen kohdistuvien vaatimusten sivuuttamisesta. Lakiehdotus-

ta on siksi tärkeää tarkistaa niin, että päätös yhteydenpidon rajoittamisesta on kaikissa tapauksissa voimassa enintään vuoden kerrallaan.

Päätös lapsen olinpaikan salaamisesta on 25 §:n 3 momentin perusteella määräaikainen. Lakiehdotusta on tältä osin täydennettävä maininnalla, kuinka pitkäksi määräajaksi kerrallaan päätös voidaan tehdä.

Huoltosuunnitelma. Päätös yhteydenpidon rajoittamisesta voidaan 25 §:n 1 momentin mukaan tehdä, jollei yhteydenpidosta ole voitu sopia esimerkiksi tapauskohtaista huoltosuunnitelmaa laadittaessa. Huoltosuunnitelmasta säädetään nykyisin lastensuojeluasetuksessa, mikä ei ole valiokunnan mielestä asianmukaista, kun otetaan huomioon suunnitelman asiallinen merkitys lapsen ja hänen perheensä oikeuksien toteutumisen kannalta. Valiokunta pitää siksi tärkeänä, että ainakin säännökset suunnitelman keskeisestä sisällöstä ja asianosaisten osallistumisesta sen laadintaan annetaan lailla (ks. vankeuslain 4 luvun 6 ja 7 § sekä PeVL 20/2005 vp, s. 4).

Omaisuuuden haltuun ottaminen

Laitoksen haltuun on 31 §:n 1 momentin nojalla otettava lapsella olevat päihdyttämis- tai vahingoittamistarkoitukseen soveltuvat aineet ja esineet.

Lapsen omistusoikeutta rajoittavalle sääntelylle on lapsen itsensä ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet. Säännökset ovat riittävän tarkkarajaisia. Niiden soveltamista rajataan maininnoilla päihteiden käyttöön "erityisesti soveltuvista välineistä" ja henkilön vahingoittamiseen "tarkoitetuista" aineista ja esineistä. Säännöksen muotoiluun "ominaisuuksiensa puolesta soveltuva" aine tai esine tosin liittyy tiettyä väljyyttä. Tältä osin rajoitustoimenpiteen edellytyksenä kuitenkin momentin mukaan on, että lapsi todennäköisesti käyttää ainetta tai esinettä vaarantamis- tai vahingoittamistarkoituksessa. Edellytys nostaa toimenpidekynnystä ja rajaa toimivallan käyttöä valiokunnan mielestä riittävästi. Kun lisäksi otetaan huomioon

30 a §:stä ilmenevät yleiset vaatimukset rajoitustoimenpiteen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, ei sääntely näiltä osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Lakia on kuitenkin täydennettävä säännöksellä laitoksen haltuun otetun sellaisen omaisuuden palauttamisesta omistajalle, jonka palauttamisesta tai hävittämisestä ei ole annettu säännöksiä muualla lainsäädännössä (ks. mielenterveyslain 22 g §:n 1 mom.).

Laitoksen haltuun voidaan 31 §:n 3 momentin nojalla ottaa lisäksi muut kuin 1 momentissa tarkoitetut aineet ja esineet, jotka todennäköisesti haittaavat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä.

Säännös on huomattavan väljä ja sellaisena tuo sääntelyn piiriin hyvin monenlaisia esineitä — sellaisiakin, joilla ei ole merkitystä laitoksessa olevien terveyden tai turvallisuuden taikka siellä olevan omaisuuden suojaamisen kannalta. Esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkeinä muiden ohella matkapuhelin, moottoriajoneuvo ja erilaiset soittimet. Sääntelyllä suojattavana intressinä näyttäisi olevan lasten sijaishuollon järjestämiseen yleisesti liittyvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Näin yleinen intressi lisää sääntelyn väljyyttä etenkin, kun rajoituksen toimeenpanemiseksi on ehdotetun sanamuodon perusteella riittävää, että aineiden tai esineiden hallussapidosta aiheutuu todennäköisesti — vaikka vain vähäistä — haittaa sijaishuollon järjestämiselle. Väljä sääntely ei ole omiaan torjumaan mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti (PeVL 11/2005 vp, s. 8/I, PeVL 46/2005 vp, s. 3/I). Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on 31 §:n 3 momenttia täsmennettävä esimerkiksi sitomalla aineiden ja esineiden haltuun ottaminen perusteltuun epäilyyn vakavan haitan aiheuttamisesta laitoksen yleiselle järjestykselle taikka sijaishuollossa olevien lasten hoidon tai kasvatuksen järjestämiselle.

Henkilöntarkastus ja -katsastus

Lakiehdotuksen 31 a §:n säännökset henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n

1 momentissa turvattujen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan kannalta. Tarkastuksen edellytyksenä on perusteltu syy epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Henkilönkatsastus taas voidaan toimittaa, jos on perusteltua syytä epäillä lapsen käyttäneen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päihdyttäviä aineita. Kun otetaan huomioon valiokunnan aiempi käytäntö (PeVL 34/2001 vp, s. 4/II, PeVL 20/2005 vp, s. 6/II) ja lakiehdotuksen 31 §:n 1 momentista edellä esitetty arvio, ei sääntely muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Lapsen käytössä olevien tilojen ja hänelle osoitettujen lähetysten tarkastus

Lain 31 b §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lapsen käytössä olevien tilojen ja hänen hallussaan olevan omaisuuden tarkastamisesta. Valiokunta ei ole aiemmin pitänyt rangaistuslaitoksen selliä perustuslain 10 §:ssä turvattun kotirauhan piiriin kuuluvana tilana (PeVL 12/1998 vp, s. 5/II). Laitoshuollossa olevan lapsen käytössä olevat tilat eivät valiokunnan mielestä nekään nauti kotirauhan suojaa. Tällaisiin tiloihin kohdistuvat tarkastusvaltuudet ovat sen sijaan merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan kannalta. Tarkastusvaltuuksien käyttö on ehdotuksessa sidottu 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin aineisiin ja esineisiin sekä perusteltuun syyhyn epäillä lapsella olevan hallussaan tällaisia aineita tai esineitä. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 31 b §:n säännökset lapselle osoitetun lähetyksen tarkastamisesta eivät ole ongelmallisia perustuslain 10 §:n kannalta, kun otetaan huomioon, että välttämättömyyden rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perusoikeussäännöksen esitöiden mukaan säätää muun ohella sinä aikana, jona henkilö on huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Lähetyksen sisällön saa 31 b §:n 2 momentin perusteella tarkastaa luottamuksellista viestiä lukematta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen,

ettei myöskään pykälän 4 momentissa tarkoitettuun toimielimeen kuuluvilla ole momentin sanamuodon mukaan oikeutta lukea viestin sisältöä.

Kiinnipitäminen

Laitoksen johtaja tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva voi 31 c §:n 1 momentin nojalla pitää kiinni lapsesta tämän rauhoittamiseksi, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita. Edellytyksenä lisäksi on, että kiinnipitäminen on välttämätöntä lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi.

Valtuuden käyttäminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Näihin oikeuksiin ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Valtuuden käyttö on säännöksessä sidottu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja verraten tiukkoihin edellytyksiin. Kysymys on lyhytaikaisesta toimenpiteestä, jonka on ehdotuksen mukaan oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinkin. Säännös sisältää myös oikeasuhtaisuuden kannalta tärkeän vaatimuksen kiinnipitämisen lopettamisesta heti, kun toimenpide ei enää ole välttämätön. Sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 70/2002 vp, s. 4). Valiokunta kuitenkin tähdentää suhteellisuusperiaatteen suurta merkitystä tarvittavan voiman käyttöä kulloisessakin tapauksessa mitoitettaessa.

Kiinnipitämiseen turvautuneen henkilön on 31 c §:n viimeisen virkkeen mukaan laadittava toimenpiteestä kirjallinen selvitys laitoksen johtajalle. Koska myös laitoksen johtaja voi käyttää kiinnipitämisvaltuutta, on eri osapuolten oikeusturvan kannalta valiokunnan mielestä tärkeää, että myös hänen on tällaisessa tapauksessa laadittava kirjallinen selvitys esimerkiksi asian-

omaisen laitoksen muulle johdolle tai sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle. Tästä on syytä lisätä lakiin maininta.

Poistumiskielto

Lapselle voidaan 32 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkemmin mainituilla edellytyksillä asettaa kielto poistua laitoksen alueelta, laitoksesta tai tietyn asuinyksikön tiloista, jos rajoitus on lapsen huollon kannalta välttämätön ja lapsen edun mukainen. Kieltoa ei saa ilman uutta päätöstä asettaa seitsemää vuorokautta pidemmäksi ajaksi. Yhtäjaksoisesti poistumiskielto voi kestää enintään 30 vuorokautta.

Sääntelyssä on kysymys mahdollisuudesta rajoittaa perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta, mutta ainakin pitkään jatkuva poistumiskielto merkitsee myös perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I).

Poistumiskiellon määräämisen edellytyksistä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja painaviin perusteisiin tukeutuvat säännökset 32 §:n 1 momentissa. Edellytykset liittyvät päihteiden käyttöön, rikollisuuteen ja muuhun näihin verrattavaan lapsen terveyttä tai kehitystä vakavasti vaarantavaan käyttäytymiseen. Kielto voi olla säännöksestä ilmenevällä tavalla vain määräaikainen, eikä kieltoa saa määrätä laajempaan eikä pidemmäksi ajaksi kuin lapsen hoito ja kasvatusta välttämättä edellyttävät. Ehdotus sisältää vielä säännöksen kiellon peruuttamisesta heti, kun se ei enää ole pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämätön. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Eristäminen

Lapsi voidaan 32 a §:n nojalla eristää laitoksen muista lapsista enintään 48 tunniksi. Eristäminen ei kuitenkaan saa ilman uutta päätöstä jatkua 24 tuntia kauempaa. Toimenpide merkitsee perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä ja on siten varsin voimakas puuttuminen lapsen perusoikeuksiin.

Ehdotus sisältää sääntelyn hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaiset säännökset eristämisen edellytyksistä. Laissa ehdotetaan lisäksi säädetäväksi lapsen huolenpidosta ja hoidosta eristämisen aikana samoin kuin lääkärintarkastuksesta eristämisen jatkamisesta päätettäessä. Valiokunta korostaa sitä, että säännöksessä tarkoitettu "jatkuva huolenpito" voi joissakin tapauksissa — esimerkiksi lapsen itsetuhoisen käyttäytymisen vuoksi — edellyttää hoitohenkilöstön olevan jatkuvassa näkö- ja kuulo-yhteydessä eristettyyn lapseen (ks. mielenterveyslain 22 f §:n 2 mom.). Näin ymmärrettynä sääntely ei valiokunnan aiempi käytäntö huomioon ottaen muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 34/2001 vp, s. 3—4). Lapsen oikeusturvan ja toimenpiteen käytön valvonnan näkökulmasta valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä lakiehdotuksen täydentämistä maininnalla, jonka mukaan eristämisestä on kussakin tapauksessa ilmoitettava viipymättä esimerkiksi sosiaalihoitolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle.

Erityinen huolenpito

Lapselle voidaan 32 b—32 d §:n perusteella järjestää erityistä huolenpitoa enintään 30 vuorokauden ajan. Erityisen painavasta syystä huolenpitoa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella. Lasta voidaan toimenpiteen ajan estää poistumasta huolenpitoa varten järjestetyistä tiloista. Tämäkin sääntely mahdollistaa perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämisen.

Erityisessä huolenpidossa on kysymys moniammatillisesta hoidon ja huolenpidon järjestämisestä. Edellytyksenä on, että huolenpito on lapsen erittäin tärkeän yksityisen edun kannalta välttämätöntä vakavan päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi taikka lapsen henkeä, terveyttä tai kehitystä muutoin vakavasti vaarantavan käyttäytymisen takia. Ehdotus sisältää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat täsmälliset ja toimenpiteen oikeasuhtaisuutta korostavat sekä lapsen oikeuksien huomioon ottamisen kannalta kaiken kaikkiaan asianmukaiset säännökset.

Ehdotus ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen.

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 35 a §:n 1 momentissa lueteltuihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla. Luettelossa ei ole mainittu päätöstä 31 a §:ssä tarkoitettun henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen toimittamisesta tai 31 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tilojen, omaisuuden ja lähetyksen tarkastamisesta eikä päätöstä 31 c §:n mukaisesta kiinnipitämisestä.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin pykälän 2 momentin mukaan sisältyvä oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei — sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp, s. 74/II) — estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeuteen hakea muutosta, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.

Muutoksenhakuoikeuden sääntely ehdotetulla tavalla on lähtökohdiltaan hyväksyttävää. Luettelossa mainitsematta jätetyt toimenpiteet ovat yleensä luonteeltaan sellaisia, että ne on pantava viivytyksettä täytäntöön ja että niitä edeltänyttä oikeustilaa ei voida enää muutoksenhakuteitse palauttaa (PeVL 34/2001 vp, s. 5/II). Siksi on tärkeää, että lapsen oikeusturvasta on näitä toimenpiteitä silmällä pitäen huolehdittu muilla keinoilla, kuten säännöksillä henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen toimittamismenettelystä (31 a §), toimenpiteiden kirjaamisesta (32 e §) ja kirjallisen selvityksen antamisesta (31 c §).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 35 a § ei sisällä nimenomaista valituskieltoa. Muutoksenhausta on sen sijaan pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Viime kädessä hallintolainkäyttölain ja perus-

tuslain 21 §:n perusteella näin ollen määräytyy, onko 35 a §:n 1 momentin luettelossa mainitsemattomassa asiassa tehtyä päätöstä jossakin — tosin hyvin poikkeuksellisessa — tapauksessa pidettävä valituskelpoisena. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Päätökseen yhteydenpidon rajoittamisesta ei 12 vuotta nuoremman lapsen vanhemmalla tai huoltajalla näyttäisi 35 a §:n 2 momentin sanamuodon mukaan olevan oikeutta hakea muutosta. Tarkoitus kuitenkin lienee säätää 12 vuotta täyttäneen lapsen oikeudesta hakea muutosta vanhempansa ja huoltajansa ohella. Säännöksen sanamuotoa on aiheellista tarkistaa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lastensuojelulain 6 luvun säännöksiä rajoitustoimivallasta sovelletaan 23 a §:n nojalla 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.

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 laitoshoidon 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 (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Lisäksi tällaisia tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Lakiehdotuksen säännöksissä rajoitustoimenpiteistä on kysymys julkisen vallan käyttöä si-

sältävistä toimivaltuuksista, jotka sinänsä mahdollistavat varsin voimakkaan puuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Laitoksen johtaja tai laitoksen henkilökuntaan kuuluva voi päättää enintään 30 vuorokautta kestävästä yhteydenpidon rajoituksesta (25 a §:n 2 mom.), aineiden tai esineiden haltuunotosta (31 §:n 2 ja 3 mom.), henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta (31 a §:n 1 ja 2 mom.), lapsen tilojen, omaisuuden ja läheysten tarkastamisesta (31 b §:n 3 mom.), kiinnipitämisestä (31 c §), enintään seitsemän vuorokautta kestävästä poistumiskiellosta (32 §:n 3 mom.) sekä eristämisestä (32 a §:n 2 mom.).

Ehdotuksen 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. Lakiehdotuksessa säänneltyihin 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 on ehdotuksessa osoitettu sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen eli viranomaisen tehtäviksi, ei sääntelyssä ole tällaisessa erityisessä asiayhteydessä valiokunnan mielestä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa mielessä.

Lakiehdotuksessa on kokonaisuutena arvioiden otettu asianmukaisesti huomioon perustuslain 124 §:n säännös perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Sääntely ei muodostu tarkkuuden tai täsmällisyyden taikka oikeusturvan näkökulmasta ongelmalliseksi,

etenkään jos valiokunnan edellä tässä lausunnossa esitetyt muutkin kuin lakiehdotuksen sääntämistäjärjestykseen vaikuttavat huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Yksityisen laitoksen henkilöstö on 23 a §:n perusteella rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Lakiehdotuksessa on säännös muutoksenhausta laitoksessa tehtyyn päätökseen rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä, minkä lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä muista oikeusturvan kannalta tärkeistä seikoista, kuten toimenpiteiden kirjaamisesta.

Oikeusturvaan liittyvänä järjestelynä on huomattava, että lääninhallituksen tulee 32 f §:n perusteella seurata lastensuojelulaitoksen toimintaa sekä erityisesti valvoa lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Valiokunta korostaa lääninhallituksen asemaa perusoikeuksiin vahvasti puuttuvan sääntelyn valvon-

nassa. Oikeusturvanäkökohtien jatkuvan huomioimisen ja valvonnan asianmukaisuuden kannalta on valiokunnan mielestä perusteltua täydentää lakiehdotusta säännöksellä lastensuojelulaitosten velvollisuudesta tehdä rajoitustoimenpiteiden käytöstä säännönmukaisesti selkoa sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle ja sitä kautta lääninhallitukselle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 31 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.