

Lausunto

19.2.2021

VN/10164/2019
VN/10164/2019-OM-109

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Oikeusministeriön lausunto työryhmän esityksestä luonnokseksi hallituksen esitykseksi eduskunnalle lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Työryhmän esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lastensuojelulakia ja erityisesti sen rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä sekä säädettäväksi uusi laki valtion lastensuojelulaitoksista, joka korvaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä annetun lain. Esityksen tavoitteena on parantaa sijaishuollossa olevien lasten ja henkilöstön oikeusturvaa.

Laillisuusvalvonnassa on viime vuosien aikana käsitelty useita sijaishuoltoon liittyviä epäkohtia, joista osassa on kyse merkittävistä lasten perusoikeuksien loukkauksista. Lisäksi lasten tekemien lastensuojelua koskevien kanteluiden määrä on yli kymmenkertaistunut vain muutamassa vuodessa, ja ne ovat useimmiten koskeneet rajoitustoimia ja epäasiallista kohtelua.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 2/2019 vp oikeusasiamiehen kertomusta käsitellessään todennut, että "lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa edellyttää käytännössä myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa. Valiokunta korostaa myös lastensuojelussa työskentelevien koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen merkitystä." Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on käsiteltävänä omana asiana Lastensuojelupalvelujen valvonta (O 73/2020 vp). Tarkastusvaliokunta on tuoreessa lausunnossaan todennut, että lastensuojelun valvonnassa on merkittäviä puutteita, jotka ovat olleet tiedossa jo vuosia, mutta korjaavat toimet puuttuvat edelleen. (TrVL 1/2021 vp)

Työryhmän uudistustyö näyttäytyy erittäin tarpeellisena lapsien perusoikeuksien vahvistamiseksi sijaishuollossa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan keskittynyt erityisesti 1. lakiehdotukseen (lastensuojelulaki) ja sen perusoikeuksien rajoittamista sijaishuollon aikana koskeviin muutosehdotuksiin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Perusoikeuksien rajoittaminen sijaishuollon aikana (11 luku)**Yleisiä lähtökohtia**

Lastensuojelulain sijaishuoltoa koskeva sääntely on perusoikeuksien kannalta erityisen tärkeää sääntelyaluetta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt jo aiemmin lastensuojelulain säätämisen yhteydessä erityistä huomiota lasten perusoikeuksien suojaamiseen ja näiden haavoittuvan aseman huomioimiseen (PeVL 5/2006 vp). Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, minkä lisäksi lapset omaavat lähtökohtaisesti yhtäläiset perusoikeudet aikuisväestöön nähden.

Esitysluonnos on perusoikeuksien kannalta merkityksellinen toisaalta perusoikeusrajoitusten suhteen ja toisaalta näitä koskevan toimivaltasääntelyn suhteen. Luonnoksen

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

säättämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6, 7, 9, 10, 15, 19 ja 124 §:n kannalta. Lakiehdotus on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta.

Perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Toisena merkittävänä kysymyksenä on rajoitustoimivallan organisointi: perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Useissa rajoitustoimenpiteissä on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, jolloin tulee arvioitavaksi se, täyttääkö sääntely myös PL 124 §:n asettamat reunaehdot. Sijaishuoltoa voi voimassaolevan lainsäädännön mukaan antaa myös yksityiset toimijat.

Lastensuojelulaisissa on jo nykyisellään lasten oikeuksia turvaavien ja edistävien säännösten ohella useita perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä lasten perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä, kuten säännökset lapsen yhteydenpidon rajoittamisesta, aineiden ja esineiden haltuunotosta, henkilötarkastuksesta ja henkilönkatsastuksesta, kiinnipitämisestä, liikkumisvapauden rajoittamisesta sekä eristämisestä (ks. PeVL 64/2018 vp, PeVL 30/2009 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 5/2006 vp). Luonnoksessa ehdotetaan lähinnä voimassaolevien rajoitustoimenpiteiden täsmentämistä sekä muutamia laajennuksia.

Perusoikeusuudistuksessa on omaksuttu se käsitys, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49). 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, ks. PeVL 5/2006 vp, s. 2). Lausunnossa PeVL 64/2018 vp perustuslakivaliokunta painotti, että raja rajoitustoimenpiteisiin nähden muuttuu epäselvemmäksi ja että lapsen perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä oikeutetaan tavanomaiseen kasvatukseen vetoamalla. Tästä näkökulmasta on perusteltua korostaa, että rajoitustoimenpiteissä ei ole kyse kasvatukseen tai rangaistukseen liittyvästä toimenpiteestä. Lastensuojelulain 61 a §:ssä säädetään sijaishuollossa lapseen kohdistuvien rajoitusten käytön yleisistä edellytyksistä, ja se on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Sijaishuollon rajoitustoimenpiteistä säädettäessä on varmistuttava siitä, että laki on yhtäältä mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perusoikeuksien edistämisveloitteen kanssa ja toisaalta täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeussuojan näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painottuvat erityisesti sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen kytkeytyvät näkökohdat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perusoikeusherkässä lainsäädännössä korostetaan nimenomaisin säännöksin myös vaatimuksia lakiin perustuvan toimenpiteen tarkoitussidonnaisuudesta (ks. esim. PeVL 9/2007 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 21/2006 vp, PeVL 20/2005 vp). Erityistä merkitystä on annettava lisäksi toimivaltuuksien sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä sääntelyn muulle asianmukaisuudelle.

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. 2/1). Perustuslakivaliokunta on todennut, että lapseen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (ks. PeVL 48/2017 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on käyty läpi yleisellä tasolla lakiehdotuksen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä. Tarkastelu on hyvin laaja eikä se kytkeydy nimenomaisesti ehdotettuihin muutoksiin. Mukana on lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kohdistuvaa yleisluontoista ja tarpeettoman laajana pidettävää selostusta, joka on kenties kopioitu aiemmasta lastensuojelulain hallituksen esityksestä. Säättämisyjärjestysperusteluissa viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö ei myöskään kaikilta osin vaikuta ajantasaiselta.

Säättämisyjärjestysperusteluissa käsitellään laajasti jo voimassa olevia säännöksiä, minkä vuoksi luonnoksen perusteella on vaikea hahmottaa, miltä osin on kyse tässä esitysluonnoksessa olevista muutosehdotuksista ja näiden perustuslaillisesta arvioinnista. Perusteluissa ei ole selkeästi arvioitu perusoikeuksien kannalta, miltä osin on kyse uusista perusoikeuksien rajoituksista ja täyttävätkö ne tällöin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Myös arviointi PL 124 §:n osalta kaippaa tarkennusta.

PL 124 § ja merkittävä julkisen vallan käyttö sekä virkavastuu

Tarkastelun tärkeydestä

Perustuslakivaliokunnan kehittyvä lausuntokäytäntö, laillisuusvalvonnassa havaitut perusoikeusloukkaukset sekä nimenomaan lasten oikeuksien toteutuminen ja edistäminen puoltavat voimassaolevan sääntelyn tarkastelua myös PL 124 §:n kannalta.

Luonnoksen perusteluissa on viitattu prof. Lavapuron perustuslakivaliokunnalle vuonna 2018 lastensuojelulain käsittelyn yhteydessä antamaan asiantuntijalausuntoon, jossa tämä kiinnitti huomiota siihen, että lastensuojelulaissa oli säännöksiä yksilön perusoikeuksiin syvälle käyvistä rajoitustoimenpiteistä, joiden kohteena olivat vielä lapset, joita voidaan pitää haavoittuvassa asemassa olevina tai ainakin erityisesti suojaa tarvitsevinä. Lausunnossa katsotaan, että nämä näkökohdat puoltaisivat sinänsä varsin tiukkaa PL 124 §:n tulkintaa. Prof. Lavapuro totesi, että perustuslakivaliokunnan kanta vuonna 2006 lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä (PeVL 5/2006 vp) poikkeaa varsin merkittävästi muiden vastaavien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista (ks. esim. PeVL 35/2013 vp perusopetuslakiin sisältyvien rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä tai PeVL 11/2016 vp).

Työryhmä on luonnoksessa täysin aiheellisesti kiinnittänyt huomiota kyseiseen lausuntoon ja pyrkinyt tekemään muutoksia, jotta lainsäädäntö olisi paremmin sopusoinnussa PL 124 §:n kanssa. Lausunnossa edempänä käsitellään kutakin rajoitustoimenpidettä tästä näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena lastensuojelulain rajoitustoimenpiteiden valtiosääntöoikeudellista arviointia kokonaisuudessaan sekä sääntelyn saattamista paremmin vastaamaan muuta rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

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.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 22/2020 vp).

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. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut mahdollisuutta antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä yksityisille toimijoille useaan eri otteeseen (ks. esimerkiksi PeVL 22/2020 vp, PeVL 11/2016 vp ja vanhemmista esim. 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).

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).

Perustuslakivaliokunta korosti edellä viitatussa lausunnossaan, että yksityisen toimijan toimivaltuudet eivät saa muodostua kokonaisuudessaan erityisen olennaiseksi vallankäytöksi. Lastensuojelulain nojalla sijaishuollossa yksityinen toimija voi tällä hetkellä tehdä esimerkiksi seuraavia rajoituspäätöksiä: liikkumisvapauden rajoitus, eristäminen, henkilöntarkastus, kiinnipitäminen ja aineiden ja esineiden haltuunotto. Luonnoksen perusteluihin on tarpeen lisätä jakso, jossa kokonaisuutena arvioidaan yksityisen toimijan toimivaltuuksia PL 124 §:n merkittävän julkisen vallan siirtoa koskevan kiellon kannalta.

Virkavastuu

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ei saa vaarantaa oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon toteutumista. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten

noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 61 §:n 3 momentiksi: ”Tämän luvun nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, maakuntaan, kuntaan tai kuntayhtymään. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.” Luonnoksen perusteluista ei käy ilmi, minkä säännöksen nojalla julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö on lastensuojelulain tarkoittamissa tapauksissa annettu yksityiselle toimijalle. Tämä on mahdollista PL 124 §:n mukaan lailla tai lain nojalla. Tuossa yhteydessä tulisi säätää asianmukaisesti myös virkavastuuta. Ehdotetun virkavastuusäännöksen paikka jää siten epäselväksi. Perusteluiden mukaan uudella säännöksellä selkeytettäisiin rikosoikeudellista virkavastuuta muiden kuin virkasuhteisten osalta. Itse ongelma sekä mainittu suhde delegointisäännökseen jää tässä epäselväksi suppeiden perusteluiden vuoksi.

Julkisen hallintotehtävän käsite

Lastensuojelulain uuteen 26 a §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lastensuojelun palvelutarpeen arviointia ei voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällä korostetaan sitä, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu on PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä ja siinä käytetään pääsääntöisesti julkista valtaa, jota voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla. Edelleen perusteluissa todetaan, että palvelutarpeen arviointi liittyy kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, kuten laillisuusvalvojatkin ovat katsoneet ja perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp s. 37). Perusteluissa todetaan edelleen: ”Esitetyllä sääntelyllä selkeytetään nykytilaa niiltä osin, kun yksityisiltä palveluntuottajilta on ostettu palveluja, joita tosiasiallisesti voidaan tehdä vain virkavastuulla. Tästä syystä on perusteltua, että lastensuojelulakiin lisätään julkista valtaa, julkista hallintotehtävää ja virkavastuuta korostava ja niiden sisältöä tarkentava säännös.”

Oikeusministeriö korostaa, että PL 124 § mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla. Mikäli näin ei ole säädetty, ei julkista hallintotehtävää saa antaa yksityisille toimijoille.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöissä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön on jäänyt suurelta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Perustuslakivaliokunnalle on osoitettu aktiivisen tulkitsijan rooli tämän laajan joukon hallinnollisiksi luonnehdittavien tehtävien sisällöllisessä täsmentämisessä.

Julkinen hallintotehtävä on siten tietyn abstraktiotason sisältävä perustuslaillinen käsite, jolle ei tule antaa sisältöä tavallisen lain säännösten kautta. Esimerkiksi hallintolain ja kielilain soveltamisalaa määrittää julkisen hallintotehtävän käsite, joka palautuu PL 124 §:ään. Keskeistä on hahmottaa, että julkisen hallintotehtävän sisältö kiinnittyy PL 124 §:n käsitteistöön ja tulkintaan, ei muuhun lainsäädäntöön. Perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän käsitettä ei siten tulisi määritellä tavallisen lain kautta.

Henkilöstön riittävyys ja osaaminen 61 c §

Perustuslain 124 § ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla

Ehdotettu 61 c § olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin lastensuojelulaitosten henkilökunnalta vaadittavasta osaamisesta ja koulutuksesta. Varsinaisesti pykälän sanamuoto edellyttää riittävää perehdytystä, ei riittävää koulutusta. Pykälän 2 momentin mukaan laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvilla henkilöillä, joilla on tämän lain mukaan oikeus osallistua rajoitustoimenpiteiden toteuttamiseen tai oikeus tehdä ratkaisu tai päätös rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä, on järjestettävä riittävä perehdytys rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä rajoitustoimenpiteiden turvallisista ja ihmisarvoa kunnioittavista toteuttamistavoista.

Esimerkiksi kiinnipidon osalta perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 54/2001 vp, PeVL 28/2001 vp ja PeVL 70/2002 vp), että kiinnipidettävän henkilön henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta on tärkeää, että voimakeinoja saavat käyttää vain niiden käyttämiseen koulutetut henkilöt, jotka kiinnittävät huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä.

Ehdotettu 2 momentin vaatimus riittävästä perehdytyksestä vaikuttaa melko suppealta ottaen huomioon rajoitustoimenpiteiden luonne ja näihin liittyvä esitysluonnoksessakin kuvattu erityisosaamisen tarve. Keskeistä on se, että henkilöt ovat saaneet rajoittamistoimenpiteisiin riittävän koulutuksen. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, mitä tällaisella riittävällä perehdytyksellä tai koulutuksella tarkoitetaan. Ennakollisen oikeusturvan takaamiseksi koulutuksella ja pätevällä henkilökunnalla on aivan ensisijainen rooli ja se on edellytyksenä julkisen hallintotohtävän siirtämiselle viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PL 124 §).

Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin palveluntuottajalle velvollisuus antaa täydennyskoulutusta palveluiden tai hoidon toteuttamiseen osallistuville henkilölle ja ohjeistusta. Säännöstä ei ole juuri perusteltu. Säännös vaikuttaa sellaisenaan melko tehottomalta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, tulisiko toimijoiden asiantuntemuksen turvaamiseksi säätää pikemminkin, että palveluntuottajan on varmistettava asianmukaisesta ja riittävästä koulutuksesta sekä osaamisesta ja ylläpidettävä sitä järjestämällä täydennyskoulutusta. (vrt. PeVL 27/2014 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Lisäksi esitettyjen rajoitustoimenpiteiden lapsen perusoikeuksiin kajoava luonne huomioon ottaen on tärkeää, että oikeus rajoitustoimivaltuuksien käyttöön pääsääntöisesti osoitetaan vain asianmukaisen koulutuksen saaneille henkilöille.” Oikeusministeriö korostaa, että rajoitustoimenpiteiden luonne, perusoikeuksien toteutuminen ja PL 124 § edellyttävät, että rajoitustoimivaltuuksia käyttävät ainoastaan tähän pätevät henkilöt.

Jotta sijaishuollon rajoitustoimia olisi mahdollista valvoa ja sosiaalityöntekijöillä olisi mahdollista tarkastella tehtyjä rajoitustoimia ja –päätöksiä, on resurssihin kiinnitettävä huomiota siten, että myös nämä luonnoksessa ehdotettavat tehtävät ovat asianmukaisesti hoidettavissa. Laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden valvontaan sosiaalitoimessa (kuten myös TrVL 1/2021 vp).

Liikkumisvapauden rajoittaminen (69 §)

Voimassa oleva 69 § :n mukaan liikkumisvapauden rajoittamisesta saa päättää enintään seitsemän vuorokauden ajaksi laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Tätä pidemmästä rajoittamisesta päättää lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Pykälä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2006 vp ja 64/2018 vp). Säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu säännöksen merkityksellisyys perustuslain 9 §:n 1 momentin, 7 §:n 1 momentin ja 10 §:n 1 momentin kanssa. Säännös on myös merkityksellinen PL 124 §:n suhteen, sillä pykälä mahdollistaa, että yksityinen toimija päättää lapsen liikkumisvapauden rajoituksesta.

Pykälää muutettaisiin säätämällä siitä, että laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö voi päättää kiireellisessä tapauksessa enintään seitsemän vuorokautta kestävästä liikkumisvapauden rajoittamisesta. Päätös olisi toimitettava välittömästi lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, joka voi muuttaa päätöstä lieventämällä sitä tai lakkauttaa päätöksen. Sosiaalityöntekijä voisi jatkaa liikkumisvapauden rajoitusta nykyisen 30 päivän jälkeen vielä yhteensä 60 vuorokautta erityisistä syistä päihdehoidon ja -kuntoutuksen varmistamiseksi tai muun erityisen painavan syyn perusteella, jos se on lapsen hengen, terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Lisäksi soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lastensuojelulain 61 a §:ään, joka sisältää rajoitustoimenpiteiden yleiset edellytykset, mm. mahdollisimman lievien keinojen käytön

Liikkumisvapauden rajoittaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö liikkumisvapauden rajoittamisen osalta on valiokunnan vuonna 2006 antaman lausunnon jälkeen kehittynyt. Esitysluonnoksessakin on viitattu tartuntatautilain karanteenisäätelyyn, joka mahdollistaa karanteenista päättämisen muulle kuin virkasuhteiselle lääkärille, jos se on välttämätöntä, ja päätös on saatettava niin pian kuin olosuhteet sallivat, toimivaltaisen virkasuhteisen lääkärin vahvistetuksi. Perustuslakivaliokunta korosti tartuntatautilakia koskevassa lausunnossaan muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi tehdä vain sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömät ensi vaiheen toimenpiteet, minkä jälkeen päätöksentekoon on kytkettävä välittömästi virkasuhteinen lääkäri. Valiokunta lisäksi laittoi painoarvoa tartuntatautien torjunnan luonteelle. Tartuntatautien torjuntatoimenpiteiden on välttämätöntä olla oikea-aikaisia tartuntojen leviämisen estämiseksi, minkä vuoksi on tarve tehdä kiireellisiä päätöksiä. (PeVL 11/2016 vp).

Esitysluonnoksessa yksityisen toimijan toimivalta liikkumisvapauden rajoittamisesta päättämisestä sidottaisiin kiireellisiin tapauksiin. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi se, mitä tällä tarkoitetaan. Onko sääntelyllä tarkoitettu hakea vastaavaa konstruktiota kuin tartuntatautilaissa, että yksityisen toimijan päätöksentekotoimivalta on sidottu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa viranhaltijan päätöstä ei voi odottaa? Ehdotusta ja sen perusteluja on näiltä osin selkeytettävä, mikäli sillä haetaan sitä, että viranhaltijan päätös on ensisijainen, mutta poikkeuksellisissa tilanteissa yksityinen toimija voi tehdä ikään kuin välittömiä ensi vaiheen toimenpiteitä. Jos sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa yksityisten toimijoiden tekemä kiireellinen väliaikaistoimenpide, on myös ehdotettua seitsemän päivän enimmäiskesto arvioitava uudelleen. Perusteluissa viitataan esimerkiksi tilanteeseen, jossa virkasuhteinen sosiaalityöntekijä ei ole viikonloppuna tavoitettavissa. Seitsemän päivän enimmäiskesto vaikuttaa epäsuhtaiselta tässä kontekstissa.

Tällainen yksityisen toimijan tekemä päätös tulisi ehdotuksen mukaan välittömästi toimittaa lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, joka voisi muuttaa päätöstä lieventämällä sitä tai lakkauttamalla päätöksen. Voimassaolevan sääntelyn tarkentaminen näiltä osin on kannatettavaa ja edistää säännöksen ja toiminnan perustuslainmukaisuutta.

Säännöksestä käy ilmi viranhaltijan toimivalta (voi muuttaa tai lakkauttaa rajoituksen), mutta siinä ei kuitenkaan säädettäisi minkäänlaista velvollisuutta viranhaltijalle tarkastella ja arvioida tai vahvistaa kiireellisessä tilanteessa yksityisen toimijan tekemää päätöstä (vrt. PeVL 11/2016 vp). Säännös siten mahdollistaa ehdotetussa muotoilussaan sen, että rajoitus jatkuu viranhaltijan passiivisuuden vuoksi eikä se velvoita sosiaalityöntekijää arvioimaan kiireellistä, poikkeustilanteessa tehtyä rajoitustoimenpidettä tai vahvistamaan tämän (vrt. PeVL 11/2016 vp ja tartuntatautilain 70 §). Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, haetaanko tässä jonkinlaista vahvistusmenettelyä. Sääntelyn täsmentäminen näiltä osin on välttämätöntä sääntelyn tarkoituksen, tehokkuuden sekä PL 124 §:n vuoksi. Vastaava huomio koskee 63 ja 65 §:ää.

Yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös (63 §)

Lastensuojelulain 63 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kiireellisessä tapauksessa enintään 7 vuorokautta kestävästä 62 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu yhteydenpidon rajoittamisesta voi päättää lastensuojelulaitoksen johtaja tai hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö, mikäli rajoittaminen on välttämätöntä lapsen suojelemiseksi. Toimivalta johtajan määräämän henkilön osalta olisi ilmeisesti uusi. Tätä ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa perusteltu laisinkaan. Kyse on merkittävästä päätöksestä.

Päätös olisi toimitettava välittömästi tiedoksi lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, jonka olisi mahdollista muuttaa rajoittamistoimenpidettä sitä lieventämällä tai lakkauttaa. Ks. näiltä osin 69 §:n kohdalla esitetty.

Aineiden ja esineiden haltuunotto (65 §) ja henkilöntarkastus (66 §)

Lastensuojelulain 65 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan laitoksen haltuun saataisiin ottaa nykyisten ”lapsella olevat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä todennäköisesti vakavasti haittaavat muut kuin 1 momentissa tarkoitettut aineet ja esineet” lisäksi myös ”rahavarat, maksuvälineet ja muut näihin verrattavat välineet ja hyödykkeet.” Säännös vaikuttaa liian epätäsmälliseltä ja avoimelta mahdollistaessaan muiden näihin verrattavien välineiden ja hyödykkeiden haltuun ottamisen. Lisäksi perusteluissa on todettu, että tällaisessa tilanteessa olisi kuitenkin varmistettava, että lapsi voisi käyttää varojaan esimerkiksi valvotusti. Tällainen vähentää säännöksen ongelmallisuutta perustuslain 15 §:n kannalta sekä lisää sen oikeasuhtaisuutta, mutta perusteluissa oleva tulkintaohje olisi nostettava lain tasolle.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 64/2018 vp) katsoi voimassaolevan 65 §:n 3 momentin (ehdotuksen 2 mom.) osalta, että on harkittava, onko henkilöntarkastus ylipäätään tarpeen 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, ja että joka tapauksessa edellytysten on oltava tiukemmat kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Henkilöntarkastuksen edellytykset 66 §:n 1 momentin mukaan ovat samat 65 §:n 1 ja 2 momentin osalta. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto sekä 1 ja 2 momentissa olevien tavaroiden erilainen luonne ja että 1 momentti ei sisällä harkintavaltaa (on otettava haltuun), tulee 66 §:n 1 momentin oikeasuhtaisuutta tarkastella esityksen jatkovalmistelussa ottaen lisäksi huomioon edellä 65 §:n 2 momentin epätäsmällisyydestä todettu. Sääntely ei 66 §:n 1 momentin ja 65 §:n 2 momentin osalta kaikkienensa vaikuta esitysluonnoksen perusteella oikeasuhtaiselta tai täyttävän tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta.

Päätöksen haltuunotosta voi voimassaolevan sääntelyn mukaan tehdä myös yksityinen toimija (laitoksen johtaja tai (”hänen määräämänsä” vaikuttaa puuttuvan) laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö, jonka tulee välittömästi toimittaa päätös

sosiaalityöntekijälle, joka voi lakkauttaa haltuunottopäätöksen tai lieventää sitä. Ks. näiltä osin 69 §:n kohdalla todettu.

Voimassaolevaa henkilöntarkastusta koskevaa säännöstä muutettaisiin lisäämällä mahdollisuus tarkastaa lapsen ja hänen mukanaan olevat tavarat teknistä metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä tällaisella muulla teknisellä laitteella tarkoitetaan ja minkä vuoksi tämä on sisällytetty ehdotettuun säännökseen. Perusteluja on näiltä osin täydennettävä. Jos kyse olisi esimerkiksi henkilöskannerista, tulee ehdotettua sääntelyä arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin (ks. henkilöskannerista PeVL 8/2010 vp ja esim. EOAK 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08).

Kiinnipitäminen 68 §

Kiinnipitämistä koskevaa 68 §:ää ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että kiinnipidon olisi aina oltava lyhytaikainen toimenpide. Lisäksi 4 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan sosiaalityöntekijän olisi arvioitava ja tehtävä suunnitelma yhdessä lapsen ja sijaishuoltoapaikan sekä mahdollisuuksien mukaan vanhempien kanssa, millä tavoin kiinnipidot olisivat vältettävissä lapsen edun huomioivalla tavalla, jos kiinnipitoon on jouduttu turvautumaan toistuvasti. Ehdotettua sääntelyä on pidettävä lapsen oikeuksia edistävänä. Lisäksi sääntelyn voidaan arvioida lisäävän myös sijaishuoltoapaikan toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Koska kiinnipito on tosiasiallista hallintotoimintaa, on ennakkolliseen oikeusturvaan kiinnitettävä erityistä huomioita, kun jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ei ole.

Voimassaolevasta 68 §:stä ehdotetaan poistettavaksi seuraava säännös: ”Kiinnipitäminen on oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinkin.” Tämä korvattaisiin välttämättömyysvaatimuksella. Perusteluiden mukaan kiinnipidon ei voida katsoa olevan hoidollista tai huollollista, vaan sen tarkoituksena on rauhoittaa lapsi ja estää vakavamman vahingon sattuminen. Ehdotettu muutos on kannatettava ja yhtenevä perustuslakivaliokunnan (PeVL 64/2018 vp) lausunnon kanssa.

Esitysluonnoksesta puuttuvat rinnakkaistekstit ja sen lisäksi perusteluissa ei ole useissa kohdin huomioitu kaikkia ehdotettuja muutoksia. Esimerkiksi toimivaltaiseksi tahoksi suorittamaan kiinnipitämistä lisättäisiin laitoksen terveydenhuollon ammattihenkilö, mutta perusteluja ehdotetulle muutokselle ei ole esitetty.

Luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttaminen (69 a §)

Luonnoksessa 69 a §:n 4 momenttia täydennettäisiin niin, että pykälässä säädetty lasta kuljettava henkilö saisi tehdä lapselle 66 §:ssä säädettyin edellytyksin ja tavoin henkilöntarkastuksen kuljetukseen käytettävän auton lisäksi myös erityisestä syystä auton välittömässä läheisyydessä kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi. Perusteluiden mukaan ”henkilöntarkastuksen tällainen tekeminen edellyttää vahvoja perusteita siitä, että lapsen oma tai häntä kuljettavien henkilöiden turvallisuus tai terveys todennäköisesti on vaarassa ilman henkilöntarkastuksen tekemistä ja että henkilöntarkastusta ei näistä syistä johtuen voida tehdä autossa.” Jos tämä tyhjentävästi määrittelee pykälässä mainitun ”erityisen syyn”, tulisi jatkovalmistelussa harkita sääntelyn täsmentämistä tämän maininnan ottamisella pykälään.

Edellä esitetty perustelu huomioiden vaikuttaa erikoiselta, että ko. katsastus on mahdollista tehdä 66 §:n nojalla tehdä lapsen, jos epäillään, että lapsella on rahavaroja. Lisäksi 69 a §:n 4 momentti ei mahdollista 65 §:n 2 momentin mukaisten esineiden poisottamista kuljettamisen ajaksi, joten on epäsuhtaista, että näiden esineiden tarkastamiseksi voidaan tehdä henkilöntarkastus (ks. myös edellä 65 §:n 2 momentissa todettu). Sääntely ei vaikuta henkilöntarkastuksen osalta kaikkienensa oikeasuhtaiselta ja välttämättömältä 61 a §:nkin edellyttämällä tavalla.

Teknisenä huomiona 69 a §:n 4 momentin viittaus 65 §:n 2 momenttiin vaikuttaa olevan väärä ja sen tulisi kohdistua 3 momenttiin.

Eristäminen (70 §)

Lastensuojelulain eristämistä koskeva 70 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2018 vp ja PeVL 5/2006 vp). Eristämisen enimmäiskestoja ehdotetaan lyhennettäväksi voimassaolevan lain 12 tunnista enintään neljään tuntiin ja sidottavaksi kiireellisiin tilanteisiin. Ehdotusta voidaan pitää lapsen perusoikeuksia vahvistavana. Kuitenkin perusteluiden valossa jää epäselväksi, mitä eristämisen lisäedellytys ”kiireellisessä tilanteessa” merkitsee. Tätä ei ole perusteluissa avattu. Luonnoksessa ehdotetaan myös 69 §:ään vastaavaa uutta kiireellisyys-edellytystä, joka kuitenkin ilmeisesti kiinnittyy siihen, että kiiretilanteessa ei ole mahdollista odottaa

virkasuhteisen henkilön tekemää päätöstä (ks. kommentit 69 §:n osalta). Edelleen jää epäselväksi, onko eristäminen aina jollakin tavalla kiireelliseen tilanteeseen liittyvä rajoitustoimenpide.

Kuten kiinnipidon osalta, kyse eristämisenä on tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä eikä eristämiseen voi hakea muutosta. Tämän vuoksi ennakkollisen oikeusturvan merkitys on erityisen suuri. Lapsen eristämisestä on 73 §:n mukaan ilmoitettava viipymättä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja rajoitustoimenpiteet on kirjattava 74 §:n mukaisesti. Perusoikeuksien asianmukaisen toteutumisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että sosiaalityöntekijällä on velvollisuus tarkastella ja seurata tälle toimitettuja ilmoituksia ja että rajoitustoimenpiteiden käyttöä sijaishuoltoa antavissa paikoissa tosiasiallisesti tehokkaasti valvotaan ja seurataan.

Erityiset rajoitukset päihdehoidon ja –kuntoutuksen aikana (71 §)

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi erikseen erityisistä rajoituksista päihdehoidon ja –kuntoutuksen aikana. Ilmeisesti pykälässä olevat toimivallat ovat uusia. Tämä ei käy luonnoksesta yksiselitteisesti ilmi, mikä on välttämätöntä jatkovalmistelussa korjata. Lisäksi säännöksen systemaattinen käsittely perusoikeuksien kannalta puuttuu vielä luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista (s. 166-167).

Pykälässä mainituista erityisistä rajoitustoimenpiteistä päättäisi ilmeisesti aina viranhaltija. Tämä on täsmennettävä esityksessä ja mikäli näin ei ole, on sääntelyä arvioitava PL 124 §:n kannalta.

Lain 71 §:n 1 momentissa säädettäisiin erityisten rajoitustoimenpiteiden edellytyksistä. Säännöksestä tulisi ilmetä selkeästi, mitä nämä erityiset rajoitustoimenpiteet ovat ja että näidenkin kohdalla on 61 a §:ssä säädetty rajoitusten käytön yleiset edellytykset täytyttävä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vielä 62 ja 63 §:iin lisäksi toimivalta rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhtyettä laitoksen ulkopuolelle oleviin henkilöihin, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään. Mainittu 63 § edellyttää, että päätöksessä on mainittava henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu. Ehdotettu säännös sellaisenaan vaikuttaa melko avoimelta ja epätasälliselta. Yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä on 63 §:n mukaan yksilöitävä rajoituksen ulottuvuus (taho, johon ei voi olla yhteydessä). Ehdotetun säännöksen soveltaminen jää epäselväksi.

Lisäksi 71 §:n 4 momentissa säädettäisiin uutena rajoituksena kehoon kohdistuvasta ulkoisesta tarkastamisesta. 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 lapseen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (PeVL 64/2018 vp ja ks. PeVL 48/2017 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Erityisen huolenpidon jaksosta päättäminen (60 b §)

Erityisen huolenpidon jaksosta on tehtävä 60 b §:n 1 mukaan päätös, jonka tulee olla määräaikainen. Se voidaan tehdä enintään 90 vuorokaudeksi kerrallaan, jota voidaan erittäin painavista syistä jatkaa enintään 90 vuorokaudella. Ensimmäisen enintään 90 vuorokauden jakson osalta laissa ei kuitenkaan ole kriteerejä sen pituudelle eikä harkintaa rajaavia säännöksiä (vrt. 2 momentti). Säännöstä huolenpidon jakson kestosta on täsmennettävä. Lain 60 e §:ssä säädettäisiin sitä, että jakso on lopetettava välittömästi, jos se on osoittautunut tehottomaksi sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tai kun sen tarvetta ei enää ole. Perusoikeuksien kannalta on välttämätöntä, että jakson pituuden rajaava säännös olisi 60 b §:n 1 momentin alkuperäisen päätöksen kohdalla.

Oikeusturva ja valvonta

Sijaishuollon osalta ennakkolliset oikeusturvakeinot sekä toiminnan valvonta ovat erityisen korostuneet. Lapsen tai nuoren tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi saattaa olla heikko. Erityisesti tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä, jota merkittävä osa rajoitustoimenpiteistä on tosiasiallista julkisen vallan käyttöä ja henkilön perusoikeuksiin merkittäväällä tavalla puuttuvaa (kiinnipitäminen, eristys) on ennakkollinen oikeusturva ja tehokas valvonta sekä henkilöstön koulutus tehtävään erityisen keskeisessä asemassa. Tämä korostuu entisestään tilanteissa, joissa julkista valtaa sekä myös merkittävää julkista valtaa käyttää yksityinen toimija PL 124 §:n nojalla.

Useiden rajoitustoimenpiteiden kohdalla säädetään tai ehdotetaan säädettäväksi, että laitoksen johtajan tai tämän määräämän laitoksen on ilmoitettava toimenpiteestä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. Joidenkin rajoitustoimenpiteiden kohdalla kyse on vain velvollisuudesta ilmoittaa ja toisten kohdalla sosiaalityöntekijälle on säädetty toimivalta muuttaa yksityisen toimijan tekemää rajoituspäätöstä. Lastensuojelulaki tai nyt siihen ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan vaikuta velvoittavan sosiaalityöntekijää tarkastelemaan hänelle tehtyjä ilmoituksia tai hänelle tiedoksi toimitettuja rajoituspäätöksiä. Sääntelyn tehokkuuden ja tavoitteen kannalta sääntelyn täsmentäminen näiltä osin vaikuttaa välttämättömältä.

Rajoitustoimenpiteiden valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta säännöstä asiakkaiden enimmäismäärästä voidaan pitää perusteltuna.

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (PeVL 21/2009 vp). Perustuslain 17 § 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Saamelaisien oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotuksella ei lähtökohtaisesti olisi merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen kansalliskielten osalta, koska sillä ei muutettaisi palvelujen käyttäjien oikeutta saada palveluja omalla äidinkielellään. Saman otsikon alla todetaan kuitenkin myöhemmin, että ruotsinkielisiä sijaishuoltopalveluja ei pystytä aina järjestämään ja siten turvaamaan lapsen oikeutta saada palveluja äidinkielellään. Muita kieliä kuin kansalliskieliä ei esityksessä juuri ole huomioitu. Maahanmuuttajataustaiset lapset mainitaan vaikutusten arvioinnissa, mutta esityksessä ei mainita esim. viittoma-, romani- tai saamenkielisiä lapsia.

Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 (Hallituksen julkaisusarja 8/2017, jäljempänä Kielikertomus) on nostettu esille lapsen kielen merkitys lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Kielikertomuksessa käy ilmi, että tietoa ruotsinkielisistä lastensuojelun asiakkaista ja ruotsinkielisistä lastensuojelun palveluista ja palveluketjuista on vähän, mikä hankaloittaa palvelujen suunnittelemista. Lastensuojelun työntekijät kuvailevat ruotsinkielistä palveluverkkoa vaikeasti hahmotettavaksi. Kielikertomus sisältää keskeisen huomion, jonka mukaan ruotsinkielisestä lastensuojelusta sekä ruotsinkielisistä lastensuojelun asiakkaista tulisi tuottaa tietoa, jotta kielelliset ja kulttuuriset oikeudet turvaavaa palveluverkkoa voitaisiin kehittää. Vastaava koskee muitakin vähemmistökieliryhmiä Suomessa. Kielikertomuksessa mainitaan erityisesti haasteet viittomakielisten huostaan otettujen lasten kielellisten oikeuksien turvaamisessa (kommunikointi lapsen kanssa hänen omalla kielellään, kuten lapsen näkemyksen kuuleminen häntä koskevissa asioissa) ja jatkuva tarve venäjänkielisille suunnattuun omakieliseen tiedottamiseen lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä (Kielikertomus 2017, s. 100-101).

Ottaen huomioon yllä mainitut ongelmat kielellisten oikeuksien toteutumisessa lastensuojelussa, oikeusministeriö pitää esityksen sisältämää käsittelyä kielellisistä oikeuksista puutteellisena. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä tulisi selkeämmin nostaa esiin kielelliset oikeudet ja että ehdotetut muutokset tulisivat olla sellaisia, että niillä vahvistetaan lastensuojelupalveluiden kielellistä saavutettavuutta. Asiakkaan mahdollisuus ymmärtää ja tulla ymmärretyksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutilanteissa on osa palvelun laatua ja keskeistä muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on myös edellytys asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Tämän vuoksi sekä lain että sen esitöiden tulisi sisältää riittävät säännökset ja tiedot asiakkaan kielellisten oikeuksien huomioonottamisesta.

Muutamia muita säännöskohtaisia huomioita

Asiakassuunnitelma (30 §) ja Hoito- ja kasvatussuunnitelma (30 a §)

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle tehtävään asiakassuunnitelmaan, sekä erilliseen hoito- ja kasvatussuunnitelmaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lapsen kieli tulisi huomioida asiakassuunnitelmaa sekä hoito- ja kasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Oikeusministeriö viittaa aiemmin lausunnossa mainittuihin haasteisiin kielellisten oikeuksien huomioonottamisessa lastensuojelussa ja katsoo, että lisäämällä huomautus lapsen kielestä 30 ja 30 a §:iin tai niiden perusteluihin auttaisi vahvistamaan lastenhuollon asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista.

Sijaishuoltopaikan valinta (50 §)

Esityksessä lastensuojelulain 50 §:ää ehdotetaan tarkennettavan. Perusteluissa todetaan, että tarkentamisella on tarkoitus lisätä avoimuutta siitä, millä perusteilla sosiaalityöntekijä tekee kokonaisvaltaisen arvion liittyen sijaishuoltopaikan valintaan. Pykälän 1 momentin uudessa muotoilussa sijaishuoltopaikan valinnassa tulee 4 §:n mukaisesti arvioida lapsen etu sekä kiinnittää erityistä huomiota momentissa lueteltuihin seikkoihin. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota mm. siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapsen kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. Voimassa olevan 50 §:n säännös, jonka mukaan sijaishuoltopaikan valinnassa tulisi lisäksi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta poistettaisiin.

Oikeusministeriö katsoo, että koska lapsen huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuolto ovat perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä, kielelliset, ja sitä kautta erityisesti lapsen kulttuuriset oikeudet ovat tärkeitä huomioida eri toimenpiteitä ja niiden täytäntöönpanoa arvioidessa. Oikeusministeriö viittaa tältä osin paitsi perustuslain 17 § 2 momentin vaatimukseen kieliryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta kansalliskielten osalta, myös YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen 20. artiklaan (SopS 59-60/1991), jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, vaihtoehtoisen hoidon kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Artiklassa todetaan, että harkittaessa ratkaisua vaihtoehtoisesta hoidosta on asianmukaista kiinnittää huomiota jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. Ottaen huomioon edellä mainitut perus- ja kansainvälisoikeudelliset veloitteet sekä aiemmin lausunnossa esiin nostetut haasteet ruotsinkielisten sijaishuoltopalvelujen osalta, oikeusministeriö katsoo, että pykälän viittausta lapsen kielellisen ja kulttuuriseen taustaan ei tule poistaa.

Oikeusministeriö viittaa tältä osin myös kielikertomukseen, jonka laadinnan yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, ovatko lastensuojelulain 4 ja 50 §:n säännökset lapsen kielellisen taustan huomioonottamiseksi riittävän velvoittavia (Kielikertomus 2017, s. 100). Oikeusministeriö katsoo, että poistamalla viittaus lapsen kielelliseen, kulttuuriseen sekä uskonnolliseen taustaan ei edistetä lastensuojelun asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista, etenkin kun kyseinen 50 § sisältää perustelujen mukaan ne seikat, jotka sosiaalityöntekijä tulee ottaa huomioon, kun hän tekee arvion sijaishuoltopaikan valinnasta. Mikäli lapsen kieltä ei huomioida sijaishuoltopaikan valinnassa, vaarana on, että lapsen yhteydenpito hänen biologiseen perheeseen ja muihin läheisiin henkilöihin vaikeutuu ja jopa katkeaa. Kielikertomuksen laadinnan yhteydessä lastensuojelun asiantuntijat ovat nostaneet esiin tapauksia joissa ruotsinkielisen lapsen kieli on huostaanoton seurauksena muuttunut suomeksi ja hän on menettänyt yhteyden sekä ruotsinkielisiin sukulaisiin että kulttuuriinsa (Kielikertomus 2017, s. 100-101). Kielellinen tausta tulee huomioida myös muunkielisten lasten osalta.

Mainitusta 50 §:stä ehdotetaan poistettavaksi myös kirjaus siitä, että sijaishuoltopaikan valinnassa tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellisen ja kulttuurisen taustan lisäksi tämän uskonnollinen tausta. Ottaen huomioon perustuslaissa jokaiselle turvattu uskonnon vapaus, ei säännöksen poistamiselle ja tällaiselle perusoikeuksien mahdolliselle rajoittamiselle vaikutusta ole tällä yhteydessä perusteita eikä tällaisia ole luonnoksessa esitetty.

Lisäksi 50 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota lapsen varhaiskasvatukseen, perusopetuksen ja muun opetuksen toteutumiseen. Säännöksessä tulisi huomioida koko oppivelvollisuuden alainen koulutus sekä korostaa sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaamista (vrt. 52 a §).

Ehdotetun 59 a §:n 3 momentin tarkoitus jää epäselväksi. Kun 1 ja 2 momenttia muutetaan, ei säännös vaikuta enää täysin istuvan pykälän kokonaisuuteen ja siihen, että 1 ja 2 momenteissa jo suhteutetaan henkilöstön määrä lasten tai nuorten lukumäärään.

Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 15 §:n 1 momenttiin säännös, jonka mukaan lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen oppimisvaikeuksien tai vammaisuuden selvittämiseen liittyvä tutkimus ja palvelut sekä mielenterveys- ja päihdepalvelut olisi järjestettävä viivytyksettä. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, minkä vuoksi oikeus saada tiettyjä palveluita on rajattu vain näihin tiettyihin, eikä esimerkiksi muiden kuin mielenterveyteen liittyvien sairauksien hoitoon. Pykälän 2 momentissa mainitaan kodin ulkopuolelle oikeutetun lapsen oikeus saada välttämättömät terveydenhuollon palvelut viivytyksettä.

Lastensuojelulain 31 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lapsen asiakirjoihin on kirjattava, miksi lapsi tai tietty hänen huolenpidosta vastaava henkilö ei ole osallistunut neuvotteluihin. Perusteluiden mukaan Säännöksen tarkoituksena on velvoittaa lapsen ja hänen

läheistensä mukaan ottaminen, jos erityistä perustetta pois jättämiselle ei ole. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten ko. kirjauksen edellyttäminen vastaa perusteluissa säännökselle asetettua tavoitetta.

2. lakiehdotus: laki valtion lastensuojelulaitoksista

Neuvottelukunta (4 §)

Valtion lastensuojelulaitosten ja vankilan perheosaston yhteisestä neuvottelukunnasta säädettäisiin 4 §:ssä. Perusteluissa todetaan, että neuvottelukunta olisi neuvoo-antava, eikä jäsenillä olisi virkavastuuta toimestaan. Ehdotettua säännöstä on arvioitava suhteessa perustuslain 119 §:n 1 momenttiin nimenomaan tehtävien ja sääntelyn kannalta.

Esitysluonnosta koskevia teknisiä huomioita

Pelkästään 1. lakiehdotus lastensuojelulain muuttamisesta on pituudeltaan liki 30 sivua sisältäen kymmeniä pykälää. Esitysluonnokseen ei kuitenkaan ole liitetty rinnakkaistekstejä tai muutokset osoittavia muotoiluja. Myöskään säännöskohtaisista perusteluista ei selkeästi ilmene, miltä osin kyse on muutoksista ja miltä osin pikemminkin voimassaolevan lainsäädännön soveltamisohjauksesta.

Rinnakkaistekstien puutetta on perusteltu sillä, että kyse ei ole esitysluonnoksesta, vaan työryhmän esityksestä. Vaikka kyse on työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eikä lopullisesta hallituksen esityksestä, helpottaisivat asianmukaiset rinnakkaistekstit huomattavasti esitysluonnoksen kommentointia, kun muutettavaksi ehdotettuja säännöksiä on runsaasti. Ehdotettujen muutosten hahmottaminen ja arviointi rinnakkaistekstien puuttuessa on todella työlästä ja haastavaa, minkä vuoksi oikeusministeriö on tarkastellut luonnosta vain lausunnossa mainituilta osin.

Lausuntopalvelussa olevat kysymykset koskevat ennen kaikkea ehdotetun sääntelyn käytännön soveltamista, jossa oikeusministeriöllä ei ole operatiivista tai valvontaan liittyvää roolia. Koska oikeusministeriön huomiot koskevat ennen kaikkea esityksen valtiosääntöoikeudellisia ja perusoikeuksiin kiinnittyviä kysymyksiä, lausunto on laadittu irrallaan esitetyistä kysymyksistä.

Lausuntopalvelussa olevaan lausuntopyyntöön on lisäksi kirjattu lausuntojen määräajan jälkeen: "Vain määräaikaan mennessä saapuneet lausunnot otetaan huomioon." Tällainen kirjaus vaikuttaa hyvin ehdottomalta ottaen huomioon valmisteluun liittyvä avoimuus, aiheen yleinen merkittävyys yhteiskunnassa ja se, että esitysluonnoksesta järjestettäneen toinen lausuntokierros.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö