Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 182/2026 vp eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi kokonaan uusi lastensuojelulaki. Verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn ehdotuksesta nousee esille ainakin viisi suurempaa uudistusteemaa. Käsittelen uudistusehdotuksia ja niiden perustuslainmukaisuutta yksi kerrallaan.

Painopisteen siirtäminen lastensuojelulain mukaisista palveluista sosiaalihuoltolain mukaisiin yleisiin palveluihin

Tämä painopisteen muutos tarkoittaisi ainakin neljää toisiinsa liittyvä muutosta:

- Voimassa olevan nykyisen lastensuojelulain mukaisista avohuollon tukitoimista tehostettu perhetyö sekä kotiin vietävä tai ryhmämuotoinen perhekuntoutus yhdistettäisiin nykyisiin sosiaalihuoltolain mukaisiin perhetyöhön sekä kasvatus- ja perheneuvonnan palveluihin. Yhdistämisen seurauksena *sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin uudesta lapsiperheiden tuki -nimisestä palvelusta, jota voidaan myöntää myös lastensuojelun asiakkuudessa olevalle lapselle*. Uuteen lastensuojelulakiin jäisivät nykyisistä avohuollon tukitoimista voimassa olevan lastensuojelulain 35 §:ää vastaava säännös toimeentulon ja asumisen turvaamisesta. Jos lapsen arvioidaan täyttävän lastensuojelun asiakkuuden kriteerit, silloin hän olisi myös lastensuojelun asiakkaana.

- *Jälkihuollossa olevat, myös alaikäiset, olisivat jatkossa sosiaalihuollon asiakkuudessa*. Jos jälkihuollossa olevan lapsen arvioidaan täyttävän lastensuojelun asiakkuuden kriteerit, silloin hän olisi myös lastensuojelun asiakkaana.

- Osana painopisteen siirtämistä lastensuojelulaista sosiaalihuoltolakiin hallituksen esityksessä ehdotetaan myös *yhdistettäväksi nykyiset ilmoituskäytännöt ja vireilletulo siten, että jatkossa kaikki asiakkuudet käynnistyisivät sosiaalihuoltolain mukaisina asiakkuuksina*. Lastensuojelulain 5 luvun säännöksiä lastensuojeluilmoituksesta, yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi sekä säännöstä ennakollisesta lastensuojeluilmoituksesta ei enää sisällytettäisi uuteen lastensuojelulakiin, vaan niistä säädettäisiin sosiaalihuoltolaissa.

- *Lastensuojelun asiakkuuden kynnystä nostettaisiin lähemmäs nykyistä huostaanottokriteeriä*. Tavoitteena on siirtää palvelujärjestelmän painopistettä viimesijaisesta lastensuojelusta varhaisempaan tukeen. Lastensuojelun asiakkuutta ei jatkossa tulisi käynnistää, jos lapsen ja hänen perheensä tuen tarpeisiin voidaan vastata varhaisemman vaiheen tuella ja palveluilla. Lastensuojelun asiakkuus alkaisi jatkossa, kun hyvinvointialueen toimivaltainen sosiaalityöntekijä toteaisi, että lapsen kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka lapsi vaarantaa käyttäytymisellään terveyttään tai kehitystään ja lapsen erityinen suojelun tarve edellyttää tämän lain mukaisia toimenpiteitä.

Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 71/II) todettiin, että perustuslain 19.3 §:n säännös oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ”ei sitoisi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttäisi riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Perustuslakivaliokunta on vahvistanut tämän kannan useita kertoja lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta on siten lähtökohtaisesti sama, vastataanko lasten ja lapsiperheiden tuen tarpeisiin sosiaalihuoltolain vai lastensuojelulain mukaisin palveluin – olennaista on, että tiettyyn tuen tarpeeseen on tarjolla jokin palvelu. Lastensuojelun painopisteen siirtäminen yleisiin sosiaalihuollon palveluihin on linjassa vakiintuneen, *yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuuden periaatteen* kanssa. Yleisten sosiaali- ja terveyspalvelujen ensisijaisuus olisi kirjattu uuteen lastensuojelulain 3.1 §:ään.

Huomionarvoista on niin ikään se, että lastensuojelulain 36 §:ssä nykyisin säädetyt avohuollon tukitoimet (ml. tehostettu perhetyö ja perhekuntoutus), joita järjestetään myös osana jälkihuoltoa, *eivät ole subjektiivisin oikeuksin turvattuja palveluja*. Ehdotus ei siten myöskään merkitsisi nykyisen palvelujärjestelmän heikennystä. Lapsiperheiden tukea olisi mahdollista myöntää myös lastensuojelun asiakkuudessa olevalle lapselle.

Sosiaalihuoltolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2026 vp, s. 306) on esitetty hyväksyttävät perustelut ilmoituksia koskevan sääntelyn siirtämiselle lastensuojelulaista sosiaalihuoltolakiin. Perustelujen mukaan sosiaalihuoltolain uudet 35 a § ja 35 b § vastaisivat sisällöltään pitkälti voimassa olevan lastensuojelulain 25 ja 25 c §:ää. Sääntelyn siirtämisellä lastensuojelulaista sosiaalihuoltolakiin selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin lapsia koskevien ilmoitusten kokonaisuutta sekä vahvistettaisiin varhaisen tuen ensisijaisuutta. Ilmoitukset ohjautuisivat nykyistä systemaattisemmin tuen tarpeen arviointiin jo sosiaalihuollon yleislain puitteissa. Tämä puolestaan tukisi oikea-aikaisempaa avun tarjoamista ja vähentäisi tarpeetonta siirtymistä lastensuojelun asiakkuuteen.

Edellä mainittujen muutosten seurauksena lastensuojelun asiakkuuden kynnys nousisi. Tarkoituksena on, että lastensuojelun asiakkuus alkaisi lähtökohtaisesti vasta silloin, kun huostaanotto vaikuttaisi olevan perusteltu keino puuttua lapsen tai perheen ongelmiin. Lastensuojelun asiakkuuden alkamisen kynnystä nostettiin edellisen kerran voimassa olevan sosiaalihuoltolain säätämisen yhteydessä. Nyt ehdotettu muutos on tavallaan

jatkumoa tuolle lainmuutokselle. Tuolloin tuli voimaan lainmuutos (30.12.2014/1302), jonka myötä lastensuojelutarpeen selvittäminen ei enää käynnistänyt lastensuojelunasiakkuutta (ks. HE 164/2014 vp, s. 147). Lainmuutos säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vaikka valiokunta ei ottanutkaan nimenomaisesti kantaa asiakkuuden syntymisen kynnykseen nostoon (PeVL 36/2014 vp). Minulla ei ole ehdotuksesta tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa.

Lupa lapsen tutkimiseen

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa luvasta lapsen tutkimiseksi päättäisi hallinto-oikeuden sijasta lastensuojelulain 24 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelusta. Luvan myöntämisen edellytyksiä ja luvan kestoa (määräaikainen) koskeva sääntely ei muuttuisi. Lasta olisi edelleen kuultava tai hänen mielipiteensä selvitettävä ennen luvan myöntämistä. Perustuslakivaliokunta katsoi lastensuojelulakia säädettäessä (PeVL 58/2006 vp, s. 8/I–II), että sääntelylle oli ”perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät lastensuojeluun tukeutuvat painavat perusteet.”

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymys on, heikkenisikö lapsen tai perheen oikeusturva muutoksen myötä. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Ehdotuksen mukaan viranhaltijan tekemä päätös lapsen tutkimiseksi olisi valituskelpoinen päätös, ja lapsella sekä tämän huoltajalla, vanhemmalla jne. olisi oikeus valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen (122.1 ja 123.1 §). Säädettäväksi ehdotetun 26.3 §:n mukaan viranhaltijalla olisi toimivalta päättää, että luvan mukainen tutkimus saadaan tehdä muutoksenhausta huolimatta. Säädettäväksi ehdotetun 124.3 §:n mukaan hallintotuomioistuin voisi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanona tai määrätä sen keskeytettäväksi, kun muutosta on haettu. Näillä perusteilla voidaan katsoa, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Yhteydenpidon rajoittamista koskevan henkilöpiirin laajennus

Yhteydenpidon rajoitusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lapsen yhteydenpitoa olisi jatkossa mahdollista rajoittaa myös lapsen sosiaaliseen verkostoon kuuluviin henkilöihin. Voimassa olevan lastensuojelulain yhteydenpidon rajoittamista koskevaa 62 §:ää muutettiin (16.6.2026/523) hiljattain siten, että lapsen yhteydenpitoa voidaan rajoittaa suhteessa perhekodin tai laitoksen ulkopuolella oleviin henkilöihin, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään. Lainmuutos säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vaikka valiokunta ei lausunutkaan nimenomaisesti juuri tästä muutoksesta (PeVL 56/2025 vp).

Katson, että yhteydenpidon rajoittamisen laajentaminen koskemaan ”lapsen sosiaaliseen verkostoon kuuluvia” ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Jo nyt rajoittaminen on mahdollista vanhempiin tai muihin läheisiin nähden. Kun rajoitetaan lapsen yhteydenpitoa suhteessa vanhempiin ja muihin läheisiin, on lähtökohtaisesti otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräys, joka turvaa yksilöiden perhe-elämän suojaa. Nyt ehdotettu sääntely mahdollistaisi yhteydenpidon rajoittamisen käyttämisen myös suhteessa lapsen ”sosiaaliseen verkostoon” eli kavereihin ja tuttaviin (HE, s. 229). Rajoittamismahdollisuus laajentuisi tahoihin, jotka eivät ole ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittamaa perhettä. Kun perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty lastensuojelulaki myöhempine lisäyksineen jo nyt mahdollistaa yhteydenpidon rajoittamisen suhteessa lapselle kaikkein läheisempiin, ei rajoittamismahdollisuuden laajentamista ystäviin ja tuttaviin voida pitää ongelmallisena, koska rajoittamisen edellytykset, kesto ja oikeusturvatakeet pysyisivät samoina.

Voimakeinojen käyttö henkilöntarkastuksen sekä omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastamisen yhteydessä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaitoksen hoito- ja kasvatushenkilökunnalle sallittaisiin voimakeinojen käyttö lapseen kohdistuvan henkilöntarkastuksen sekä lapsen käytössä olevien tilan, hänen hallussaan olevan omaisuuden sekä lapselle osoitetun luottamuksellisen viestin tai muun lähetyksen tarkastamisen toteuttamiseksi. Voimakeinojen käytöstä rajoitustoimenpiteiden yhteydessä säädetään jo voimassa olevan lastensuojelulain 65 §:ssä (aineiden ja esineiden poisottaminen lastensuojelulaitoksessa), 68 §:ssä (kiinnipitäminen), 69 b §:ssä (lapsen kiinniotto) ja 69 c §:ssä kiinniotetun lapsen kuljettaminen. Näiden pykälien sisältämät säännökset voimakeinojen käytöstä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vaikka valiokunta ei lausunutkaan nimenomaisesti juuri voimankäyttösäännösten perustuslainmukaisuudesta (PeVL 56/2025 vp) muuta kuin kiinnipitämisen osalta (PeVL 5/2006 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta katsoi jo nykyisistä rajoitustoimenpiteistä ensi kertaa säädettäessä kiinnipitämisen osalta, että voimankäytölle oli hyväksyttävät perustelut ja että sääntely oli oikeasuhtaista (PeVL 5/2006 vp, s. 6/I). Näkemykseni mukaan myös ehdotettu sääntely (uuden LSL:n 94.2 ja 96.3 §) täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Voimakeinojen käytölle on hyväksyttävä syy: tarkastusten tekeminen kävisi mahdottomaksi, jos lapsi voisi vastarinnallaan estää niiden tekemisen. Toisekseen voimakeinojen käyttämisen olisi aina oltava välttämätöntä ja oikeasuhtaista: niiden tulee olla ”puolustettavina lapsen ikä ja käyttäytyminen sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen”. Myös oikeusturvanäkökohdat on otettu huomioon, sillä tarkastukset tulee tehdä pääsääntöisesti laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvan toisen henkilön läsnä ollessa. Koska tarkastukset ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, niistä ei voi valittaa. Käytetyt

rajoitustoimenpiteet tulee kuitenkin kirjata (109 §). Lisäksi laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökunta toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina.

Voimakeinoja on epäilemättä käytetty jo vakiintuneesti tarkastuksia tehtäessä, mutta niiden käytön oikeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta lienee arvioitu yksinomaan rikoslain 4:6:n säännöksen valossa. Mielestäni on hyvä, että voimakeinojen käytöstä otetaan omat tarkentavat säännöksensä uuteen lastensuojelulakiin.

Turvahenkilön palkkaaminen

Esityksessä mahdollistettaisiin lastensuojelun laitospalvelun tuottajalle työsuhteisen/yksityisen turvahenkilön palkkaaminen osaksi lastensuojelulaitoksen pysyvää henkilökuntaa. Turvahenkilön keskeinen tehtävä olisi sijoitettujen lasten, laitoksen henkilökunnan ja muiden laitoksessa olevien henkilöiden suojeleminen, laitoksen järjestyksen ylläpito sekä laitoksen omaisuuden suojaaminen. Ehdotus on relevantti perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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 viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on nykyisistä laitoshuollon rajoitustoimenpiteistä ensi kertaa säädettäessä lausunut (PeVL 5/2006 vp, s. 8), että pohdittaessa julkisen vallan käyttöä sisältävien toimivaltuuksien antamisesta yksityisille (laitosten henkilökunta) ”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.”

Hallituksen esityksen mukaan ”tällä hetkellä laitoksissa on turvauduttu vaihtuviin yksityisiin vartijapalveluihin” (s. 121) ja ehdotus ”voi vähentää yksityisten vartiointipalveluihin keskittyvien yritysten käyttöä” (s. 100). Kun turvahenkilöt olisivat osa laitoksen henkilöstöä ja näin sekä lapsille että hoito- ja kasvatushenkilöstölle tuttuja henkilöitä toisin kuin vaihtuvat vartijat nykytilanteessa, henkilökuntaan kuuluvien turvahenkilöiden käytöllä olisi mahdollista ehkäistä esimerkiksi väkivaltatilanteiden eskaloitumista ja voimankäyttötilanteiden syntymistä (s. 121). Nämä lastensuojeluun liittyvät erityispiirteet puoltavat mahdollisuutta palkata lastensuojelulaitosten omaan henkilökuntaan kuuluvia turvahenkilöitä. *Julkisen hallintotehtävän antaminen turvahenkilöille olisi siten perustuslain 124.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaista*.

Käsitykseni mukaan turvahenkilöiden toimivaltuudet (ulkopuolisen henkilön pääsyn estäminen laitokseen ja poistaminen laitoksesta, henkilötarkastuksen tekeminen sekä vaarallisten esineiden ja aineiden poisottaminen) vastaisisivat yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) mukaisia vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tiettyjä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta (PeVL 22/2014 vp) on katsonut, että yksityisten vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksissa ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Huomionarvoista on, että toisin kuin vartijoilla tai järjestyksenvalvojilla, turvahenkilöillä ei olisi erityistä toimivaltuutta ottaa henkilöä kiinni eikä käyttää voimankäyttövälineitä. *Näillä perusteilla katson, ettei turvahenkilön toimivaltuuksiin kuuluisi tehtäviä, joissa olisi kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä*.

Katson myös, että yksityisten turvahenkilöiden palkkaamisen salliminen osaksi laitoksen henkilökuntaa *ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Turvahenkilöiltä edellytettäisiin tiettyä koulutusta ja käytännön kokemusta, he toimisivat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina, heidän rikostaustansa tulisi selvittää, heidät perehdytettäisiin tehtäviinsä (75 §), turvahenkilöiden tehtävissä noudatettavista periaatteista (toimien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä lapsen iän ja kehitystason huomioon ottaminen) säädettäisiin lastensuojelulaissa (76 §), turvahenkilöiden toimivaltuudet olisi määritelty riittävän tarkasti eikä heillä olisi oikeutta käyttää 12 luvussa säädettyjä laitoshuollon rajoitustoimenpiteitä (77–78 §), ja turvehenkilöiden tulisi laatia jokaisesta yksittäisestä tapahtumasta tapahtumailmoitus (79 §).

Johtopäätökset

Yllä mainituin perustein katson, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 8.10.2026



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori