Asia: HE 182/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi lastensuojelulaki. Nykyinen lastensuojelulaki kumottaisiin. Lisäksi esitetään muutettaviksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, oppilas- ja opiskelijahuoltolakia, terveydenhuoltolakia sekä lakia lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä. Esitys sisältää myös teknisluonteisia muutoksia useisiin muihin lakeihin.

Lastensuojelun asiakkuus

Ehdotetulla sääntelyllä nostettaisiin lastensuojelun asiakkuuden alkamisen kynnystä ja palveluissa siirrettäisiin painopistettä lastensuojelulaista sosiaalihuoltolaissa säädettyihin palveluihin, joiden saamisen edellytyksenä ei olisi lastensuojelun asiakkuus. Huostaanoton kynnystä muutettaisiin ja läheisverkostosijoituksen ensisijaisuutta korostettaisiin.

Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle. Lastensuojelulailla pyritään toteuttamaan näitä lähtökohtia samoin kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää turvata riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perusoikeussäännösten esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 71/II).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus

(esim. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44-45 ja PeVL 54/2014 vp. s- 2/). Säännökseen sisältyvän lakivarauksen mukaisesti julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden sisältö määrittyy tätä velvollisuutta täsmentävän lainsäädännön perusteella (PeVL 15/2018 vp, s. 29, PeVL 15/2020 vp). Perustuslaki ilmaisee kuitenkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Velvollisuuteen varmistaa riittävien palvelujen saatavuus sisältyy vaatimus palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s, 32/II, PeVL 26/2017 vp s. 32-33) sekä maan eri osissa asuvien yhdenvertaisesta kohtelusta ja tosiasiallisista mahdollisuuksista saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 36-41 ja 44-45, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että säännös ei sitonut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Lainsäätäjällä on siten perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottu liikkuma-ala muovata palvelujärjestelmän sisältöä sekä palvelujen järjestämisen ja toteuttamisen tapoja (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69 ja PeVL 12/2023 vp).

Lastensuojelun asiakkuuden alkamisen kynnyksen korottamista ja palvelujen painopisteen muuttamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on, että lapsen tuen tarpeisiin vastattaisiin varaisemmalla tuella ja kevyemmillä palveluilla, jotta tarvetta lastensuojelun asiakkuudelle ja raskaammille palveluille ei syntyisi. Uudistus liittyy myös sosiaalihuoltolakiin tehtäviin muutoksiin, mm. sosiaalihuoltolaissa säädettävään uuteen lapsiperheiden tuki -nimiseen palveluun, jolla on tarkoitus vastata lasten ja lapsiperheiden tuen tarpeisiin.

Katson, että sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapintaan ja huostaanoton edellytyksiin esitetyt muutokset ovat lainsäätäjän harkinta-alaan kuuluvia palvelujen järjestämisen tavan muutoksia eikä sääntely ole siten ongelmallista perustuslain 19 §: 1 ja 3 momenttien valossa (ks. esim. PeVL 12/2023 vp). Selvää sinällään on, että muutokset eivät vaikuta yksilölle perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteella subjektiivisena oikeutena kuuluvaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon taikka perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti kuuluvaan oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, jotka tulee turvata jatkossakin palvelujärjestelmän ratkaisuista riippumatta. Pidän ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti ongelmattomana myös lapsen oikeuksien yleissopimuksesta seuraavien vaatimusten, kuten lapsen edun ensisijaisuuden (LOS 3 art.) valossa. Pidän toisaalta välttämättömänä, että muutosten vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumiseen ja etenkin oikeuteen saada välttämätöntä huolenpitoa ja riittäviä sosiaalipalveluja seurataan systemaattisesti ja mahdollisiin ongelmiin reagoidaan oikea-aikaisesti sen varmistamiseksi, että palvelujärjestelmään tehtävät muutokset eivät tosiasiassa johda palveluihin pääsyn heikkenemiseen.

Turvahenkilöt

Lastensuojelulakiin lisättäisiin säännökset lastensuojelulaitoksissa työskentelevistä turvahenkilöistä ja turvahenkilöiden tehtävistä, toimivaltuuksista sekä oikeudesta voimankäyttöön.

Perustuslain 124 §:n 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. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Viime kädessä toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä. (esim. PeVL 24/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtääviä palveluja saatetaan valiokunnan mukaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Valiokunta on toisaalta painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi järjestyksenvalvojien ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I). Merkitystä on annettu sille, että yksityisten toimijoiden toimivaltuudet ovat olleet tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I) tai että ne ovat olleet 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 (PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6).

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I ja HE 1/1998 vp, s. 179/II). Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Ehdotuksen mukaan turvahenkilöllä olisi muun muassa oikeus estää henkilön pääsy laitokseen ja sen alueelle sekä oikeus poistaa henkilö sieltä. Toimivaltuus mahdollistaisi puuttumisen PL 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen. Lisäksi turvahenkilöiden toimivaltuuksilla olisi yhteys PL 7 §:n 1 momentissa turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Oikeus tehdä henkilöntarkastus, säädettyjen edellytysten täyttyessä voimakeinoja käyttäen, on niin ikään merkityksellinen henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Henkilöntarkastukseen liittyvä aineen, esineen tai välineen poisotto merkitsisi lisäksi puuttumista PL 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Turvahenkilöiden toimivaltuuksia on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Nähdäkseni turvahenkilöitä koskeva sääntely vastaa pääosin perustuslain 124 §:stä seuraavia julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevia vaatimuksia. Turvahenkilöiden tehtäviä ja toimivaltuuksia koskeva sääntely vastaa pitkälti eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lainsäädäntöä. Sääntelyratkaisua voidaan pitää hallituksen esityksestä ilmenevin perustein tarkoituksenmukaisena muun muassa lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten turvallisuuden varmistamiseksi. Sääntelyyn sisältyy takeita, joilla pyritään varmistamaan, että ratkaisu ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tältä osin merkitystä on esimerkiksi tapahtumailmoitusta sekä turvahenkilöiden toiminnan valvontaa koskevalla sääntelyllä.

Lastensuojelulaitoksissa työskentelevien turvahenkilöiden asemaan liittyy kuitenkin eräitä erityispiirteitä verrattuna muuhun yksityiseen turvallisuusalaan. Turvahenkilöt työskentelisivät palvelussuhteessa laitospalvelutuottajaan ja he olisivat läsnä lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten arjessa pysyväisluonteisesti. Kun otetaan turvahenkilöiden julkisen vallan käyttöön liittyvien toimivaltuuksien laajuus ja toimintaympäristön erityisyys ja haastavuus, pidän perustuslain 124 §:n sääntelyn valossa ongelmallisena sitä, miten väljästi turvahenkilöiden koulutusta koskeva vaatimus on muotoiltu

lakiehdotuksen 75 §:n 3 momentin 1 kohdassa. Katson, että sääntelyä olisi syytä täsmentää tältä osin esimerkiksi sisällyttämällä säännökseen esimerkkiluettelo tehtävään soveltuvasta koulutuksesta.

Turvahenkilöille säädetyt toimivaltuudet mahdollistaisivat puuttumisen yksilöiden perusoikeuksiin. Nähdäkseni turvahenkilöiden toimivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttöön on määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja suhteellisuusperiaatteesta seuraavat vaatimukset riittävästi huomioiden, eikä minulla ole sääntelystä huomautettavaa tältä osin.

Muita huomioita

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan edellä kuvattujen muutosten lisäksi muutosta, jonka mukaan lapsen tutkimiseen ei enää jatkossa haettaisi lupaa hallinto-oikeudelta, vaan asia ratkaistaisiin viranomaisessa. Pidän sääntelyratkaisua ongelmattomana perustuslain 21 §:stä seuraavien oikeusturvaa koskevien valossa valossa. Lisäksi hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan voimankäyttöä henkilöntarkastuksen sekä omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastamisen yhteydessä koskevia muutoksia ja yhteydenpidon rajoitusta lapsen sosiaaliseen verkostoon kuuluviin henkilöihin koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on vastikään arvioinut näihin rinnastuvia sääntelyratkaisuja eikä sillä ole ollut niistä huomautettavaa (PeVL 56/2026 vp).

Helsingissä 13.10.2026

Eeva Nykänen
Professori