EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO

13.10.2026

Viite: EOAK/8121/2026

EOAK/8121/2026 Kuulemispyyntö: HE 182/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

1 YLEISTÄ

Olen antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoni hallituksen esitysluonnoksesta 4.6.2026 (EOAK/3501/2026). Tämä lausunto perustuu mainittuun lausuntoon. Keskityn perustuslakivaliokunnan toimialan kannalta keskeisiin kysymyksiin ja arvioin, miten aiemmin esittämäni huomiot on otettu jatkovalmistelussa huomioon. Lausuntoni ei ole tyhjentävä. Erityisesti tarkastelen ehdotettua lastensuojelulaitosten turvahenkilöstöä koskevaa sääntelyä.

Totean yleisesti, että esitystä on jatkovalmistelussa parannettu useilta osin, ja pidän lastensuojelun painopisteen siirtämistä varhaiseen tukeen hyväksyttävänä tavoitteena. Esitykseen sisältyy kuitenkin näkemykseni mukaan edelleen perustuslain näkökulmasta joitakin haasteita.

2 LASTENSUOJELULAIN KOKONAISUUDISTUKSEN TOTEUTUSTAPA

Aluksi pidän aiheellisena todeta ehdotetun lainsäädännön toteutustavasta seuraavaa.

Nyt ehdotettava uusi lastensuojelulaki toteuttaa lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen toista vaihetta. Esitys kytkeytyy siten tiiviisti eduskunnan jo hyväksymään ja osin myös voimaantulleeseen lastensuojelulain muutokseen (HE 149/2025 vp) sekä parhaillaan eduskunnassa vireillä olevaan sosiaalihuoltolain muutosesitykseen (HE 180/2026 vp). Lastensuojelulain uudistusta täydentävät lisäksi eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys laiksi

vankeuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 120/2026 vp), sekä hallituksen esitysluonnos, joka koskee alle 15-vuotiaiden rikollisesta teosta epäiltyjen säilöönottamista. Jälkimmäistä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2026.

Lastensuojelulain kokonaisuudistus on edellä kuvatuin tavoin päädytty toteuttamaan erillisin, toisiinsa tiiviisti kytkeytyvin osauudistuksin. Lisäksi useita keskeisiä kysymyksiä on siirretty myöhempään valmisteluun (esimerkiksi päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä, turvahenkilöiden ja perhehoidon valvonta sekä edunvalvonnan kokonaisuus ja itsenäistymisvaroihin liittyvä sääntely).

Kuten olen jo aikaisemmin todennut (EOAK/3501/2026), pidän valittua sääntelytapaa erittäin ongelmallisena. Se vaikeuttaa ensinnäkin merkittävästi uudistuksen kokonaiskuvan hahmottamista, ja lausunnonantajien mahdollisuutta arvioida sääntelyä sen merkittävyyden edellyttämällä tavalla kokonaisvaltaisesti. Tämä on erityisen ongelmallista nyt käsillä olevassa uudistuksessa, jossa erityisen haavoittuvassa asemassa olevaan lapsiryhmään kohdistettavien, perus- ja ihmisoikeuksiin voimakkaasti puuttuvien rajoitus- ja voimankäyttövaltuuksien lisääminen on pilkottu useaan eri uudistukseen.

> Esimerkiksi voimankäyttö mahdollistettiin kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa laitoksesta luvatta poistuneiden lasten kiinniotossa ja kuljetuksessa sekä aineiden ja esineiden poisotossa (HE 149/2025 vp). Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan voimankäyttö sallittavaksi henkilöntarkastuksissa, lapsen käytössä olevan tilan eli käytännössä lapsen oman huoneen sekä lapsen hallussa olevan omaisuuden tarkastuksissa sekä luottamuksellisen viestin tai muun lähetyksen tarkastuksissa. Vastaavalla tavalla yhdenpidon rajoittamisen kohderyhmää laajennettiin ensimmäisessä vaiheessa (henkilöt, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään) ja uudelleen nyt toisessa vaiheessa (lapsen sosiaalinen verkosto).

Toiseksi valittu sääntelytapa herättää huolta sääntelyä käytännössä soveltavien lastensuojelun työntekijöiden sekä viime kädessä lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta. Hallituksen esitysten perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksessa ne koostuvat edellä todetuin tavoin useasta eri hallituksen esityksestä ja niihin liittyvistä valiokuntalausunnoista. Lisäksi osa nykyisen lain (LSL 417/2007 vp) pykälistä siirretään asiasisällöltään vastaavan tai miltei vastaavan sisältöisinä uuteen lakiin, ja tältä osin soveltamisohjeet löytyvät aikaisemmista lainvalmisteluasiakirjoista.

Lainsäädännön selkeys on yksi oikeusvaltion keskeisiä edellytyksiä, jota myös Euroopan neuvoston Venetsian komissio on oikeusvaltion tarkistuslistassaan korostanut: lainsäädännön tulee olla mahdollisimman selkeää, jotta sekä viranomaiset että yksityiset ihmiset tietävät, miten sitä sovelletaan (CDL [2019]034). Selkeys ja ennakoitavuus ovat

merkityksellisiä myös vallanjaon näkökulmasta, koska niiden avulla varmistetaan, että toimeenpanovalta käyttää harkintavaltaa vain siellä, missä lainsäätäjä on sen tarkoittanut käytettäväksi.

3 TURVAHENKILÖT LASTENSUOJELULAITOKSISSA (75–79 §)

3.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että lastensuojelulaitoksen henkilöstöön voisi laitoksen hoito- ja kasvatushenkilöstön lisäksi kuulua jatkossa myös turvahenkilöitä, jos se olisi laitokseen sijoitettujen lasten hoidon ja kasvatuksen toteuttamisen turvaamiseksi välttämätöntä. Esityksellä on siten liittymä järjestyksenvalvojia ja vartijoita eli yksityistä turvallisuusalaa koskevaan sääntelyyn.

Turvahenkilön tehtävänä on laitokseen sijoitettuna olevien lasten, laitoksen henkilökunnan ja muiden laitoksessa olevien henkilöiden suojeleminen, laitoksen järjestyksen ylläpito sekä laitoksen omaisuuden suojaaminen (ehdotettu 75 §). Turvahenkilönä toimivalta edellytetään hallituksen esityksen mukaan muun muassa tehtävään soveltuvaan tutkinnon suorittamista (75 § 3 momentin 1 kohta).

Turvahenkilöitä koskevaa sääntelyä on hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa täsmennetty ja säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan ehdottamani mukaisesti nyt myös perustuslain 124 §:ää ja siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (s. 280–288). Kyse on kuitenkin vielä siitä, jääkö esitykseen täsmennyksistä huolimatta edelleen sellaisia perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisia piirteitä, joista voi riippua se, voidaanko turvahenkilön käytössä ehdotetuin toimivaltuuksin arvioida olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, joka voidaan antaa vain viranomaiselle.

3.2 Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n 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.

Kun lakiehdotuksessa esitetään, että lastensuojelulaitokset – riippumatta siis niiden ylläpitäjästä eli siitä, onko kyse viranomaisen itsensä suoraan ylläpitämästä vai ostopalvelua hyvinvointialueelle tarjoavasta yksityisestä laitoksesta – voivat ottaa turvahenkilöstöä palvelussuhteeseen, kyse on siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen myös yksityiselle mahdollistettaisiin lain nojalla.

Pidän ymmärrettävänä tarvetta vahvistaa lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten ja henkilökunnan turvallisuutta ja katson, että tehtävän asettamiselle

on sinänsä hallituksen esityksen perusteluista ilmenevät hyväksyttävät perusteet ja että se voi olla perustuslain 124 §:n edellyttämin tavoin tarkoituksenmukaista.

Asiaa tulee kuitenkin arvioida muidenkin perustuslain 124 §:n edellyttämien edellytysten valossa. Kyse on nyt ennen muuta siitä, merkitseekö esitys merkittävän julkisen vallan käytön antamista yksityisinä palveluntuottajina toimiville lastensuojelulaitoksille. Valtion ja hyvinvointialueiden suoraan ylläpitämien laitosten osalta sääntely ei sen sijaan ole vastaavalla tavalla ongelmallinen. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä perustuslain 124 §:n merkityksessä on vakiintuneesti pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (esim. HE 1/1998 vp, s. 179/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään. Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Samalla valiokunta on painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille, ja että vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden osuuden tulee jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (esim. PeVL 22/2014 vp, s. 2 ja siinä viitatut).

Valiokunta ei ole kuitenkaan poissulkenut edes merkittävän julkisen vallan käytön antamista yksityiselle. Valiokunnan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun kyse on tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolisen apua. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien toimivaltuuksien on oltava siten tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia (PeVL 22/2020 vp, s. 2 ja siinä viitatut).

Valiokunta on antanut ratkaisevaa painoa myös sille, että vartijan tai järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä (PeVL 28/2001 vp, s. 6/I) ja korostanut tällöin, etteivät toimivaltuudet saa kokonaisarvioinnissa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia (PeVL 20/2002 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä turvaorganisaation ja -henkilöiden vastuiden määrittelyä. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävissään virkavastuulla. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty ydinenergialaki esimerkiksi mahdollistaa sen, että turvahenkilöstö voi olla palvelussuhteessa myös luvanhaltijaan eli ydinenergialaitokseen.

Valiokunta ei siten sinänsä tehnyt erikseen eroa siinä, onko turvahenkilöstö palvelussuhteessa luvanhaltijaan vai vartioimisliikkeeseen. Sen sijaan olennaista on nähdäkseni edelleenkin se, että voimakeinojen käyttö on tällöinkin tilapäistä, käyttö on tarkasti rajattu alueellisesti ja tilanteittain ja voimakeinojen käytössä noudatetaan suhteellisuusvaatimusta. Olennaista on myös sitoa voimakeinojen käyttö säädösperusteisesti välttämättömyyteen, puolustettavuuteen ja oikeasuhtaisuuteen (PeVL 22/2020 vp, s. 3).

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan turvahenkilön tehtäviä ja toimivaltuuksia ”ei voitaisi pitää tilapäisenä kuin tilannekohtaisesti” ja toiminnalle ”olisi ominaista jatkuvuus” (s. 285). Turvahenkilö myös toimisi palvelussuhteessa oman harkintansa mukaisesti eikä viranomaisen avustajana. Esityksen mukaan turvahenkilön toimivaltuudet olisivat vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia sekä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökunnan toimivaltuuksia laajemmat, ja ne voisivat kohdistua sekä laitoksen ulkopuolisiin henkilöihin (s. 285–286) että sijaishuoltoon sijoitettuihin, eli erityisen haavoittuvassa asemassa olevaan lapsiryhmään.

Hallituksen esityksessä ei nähdäkseni nimen omaisesti tuoda esiin, onko ehdotetuissa turvallisuushenkilöstön toimivaltuuksissa kyse vain tavallisesta julkisen vallan käyttämisestä vai sellaisesta sinänsä merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, joka kuitenkin mahtuu perustuslakivaliokunnan aiempien tulkintojen rajoihin, vai onko kyse jo sellaisesta näiden rajojen ulkopuolelle menevästä sääntelystä, joka ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden muodosta perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallista vallankäytön muotoa. Säätämisjärjestysperusteluissa ei nähdäkseni nimenomaisesti arvioida ainakaan selkeästi esimerkiksi sitä, miten nyt ehdotetun toiminnan jatkuvuus ja itsenäisyys ovat sovitettavissa yhteen perustuslakivaliokunnan ainakin toistaiseksi edellyttämiin rajauksiin, joihin olen edellä viitannut. Arvioimatta jää niin ikään se, miten turvahenkilön yleinen turvallisuustoimivaltuus (77 §:n 1 mom. 6 kohta) yhdistettynä turvahenkilön voimankäyttöoikeuksiin (78 §) suhteutuu perustuslakivaliokunnan edellytykseen siitä, että toimivaltuuksien tulee olla mahdollisimman lähellä yksityishenkilöiden toimivaltuuksia.

Esityksessä viitataan vertailukohtana opettajille ja rehtoreille sekä lastensuojelulaitoksen hoito- ja kasvatushenkilökunnalle annettuihin voimankäyttövaltuuksiin (s. 285). Vertailu ei mielestäni ole täysin osuva. Hoito- ja kasvatushenkilökunnan voimankäyttövaltuudet liittyvät tarkasti rajattuihin rajoitustoimenpiteisiin, joiden käyttöä sääntelevät lain 12 luvun yleiset edellytykset, kirjaamisvelvoitteet ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Turvahenkilön toimivaltuudet eivät ole sidoksissa rajoitustoimenpiteisiin, ne koskevat myös muita kuin laitokseen sijoitettuja lapsia, ja niiden käyttö on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei voi hakea muutosta (s. 284).

3.3 Turvahenkilön toimivaltuudet

Turvahenkilöiden toimivaltuuksia koskeva 77 § kohdistuu ennen kaikkea laitoksen ulkopuolisiin henkilöihin (1 mom. 1–5 kohdat). Henkilöt jakautuisivat yhtäältä henkilöihin, joilla ei ole asiallista syytä vierailla laitoksessa ja toisaalta henkilöihin, joilla asiallinen syy on. Perustelujen mukaan asiallinen syy voisi liittyä lapsen tapaamiseen tai sovittujen tai lakisääteisten tehtävien hoitamiseen (s. 216). Ottaen huomioon nyt kyseessä olevan sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva luonne asiallisen syyn arviointikriteereitä (77 §:n 1 mom. 1 kohta) tulisi mielestäni täsmentää säännöstasolla – esimerkiksi niin, että ”turvahenkilöllä on 75 §:n 2 momentissa säädetyn tehtävänsä suorittamiseksi oikeus: 1) estää ulkopuolisen henkilön pääsy laitokseen ja sen alueelle, jos henkilöllä ei ole lapsen tapaamiseen tai sovitun tai lakisääteisen tehtävän hoitamiseen liittyvää taikka muuta näihin rinnastettavaa asiallista syytä saapumiselleen”.

Ehdotetun 77 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan myös asiallisesta syystä laitoksen alueelle pyrkivän ulkopuolisen pääsy voidaan estää tietyin säännöksestä ilmenevin perustein, jos on syytä epäillä henkilön olevan päihtynyt jne. tai pitävän hallussaan ihmisen tai omaisuuden vahingoittamiseen soveltuvia esineitä ja vaarantavan laitoksessa taikka sen alueella olevien henkilöiden turvallisuutta, laitoksen järjestystä tai laitoksen omaisuutta. Vastaavasti määrätyin edellytyksin turvahenkilö voi tehdä henkilöntarkastuksen asiallisesta syystä laitokseen saapuvalle tai siellä olevalle ulkopuoliselle henkilölle ja ottaa tältä pois ihmisen tai omaisuuden vahingoittamiseen soveltuvan aineen tai esineen sekä päihtymistarkoitukseen tarkoitetun aineen, jos on syytä epäillä, että näitä aineita tai esineitä käytetään säännöksestä lähemmin ilmenevin tavoin (77 § 1 mom. 4 ja 5 kohta).

> Säädöstasolla henkilöntarkastusoikeus ei siten koske laitokseen sijoitettuja lapsia, vaikka esityksen perusteluista voi ehkä jäädä toisenlainen vaikutelma (ks. s. 282: ”Turvahenkilön tekemällä henkilöntarkastuksella ei kuitenkaan ole liityntää rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja se voi kohdistua **myös** muuhun henkilöön, kuten lapsen läheiseen tai muuhun laitoksen ulkopuoliseen henkilöön, joka voi olla myös alaikäinen). Säännöstä tulee kuitenkin tulkita sanamuotonsa mukaisesti niin, ettei se koske asianomaiseen laitokseen sijoitettua lasta. Ylipäätään katson aiheelliseksi korostaa tässä yhteydessä sen tärkeyttä, että laitoksen kasvatushenkilökunnalle rajoitustoimenpiteenä kuuluvan henkilöntarkastusoikeuden ja turvallisuushenkilöstölle kuuluvan muunlaisen henkilöntarkastusoikeuden välinen ero pysyy selkeänä.

Epäselväksi jää, millä kriteereillä 77 §:n 1 momentin 4- ja 5-kohdissa ehdotettuun henkilönkatsastukseen ylipäätään saa ryhtyä, kun säännöksissä ei säädetä toimenpiteen edellytykseksi esimerkiksi minkäänlaiseen kynnykseen kytkeytyvää epäilyä siitä, että henkilöllä ylipäätään on hallussaan lainkohdissa mainittuja esineitä tai aineita, vaan toimenpiteen oikeutus kytketään suoraan siihen, että on syytä epäillä henkilön käyttävän kyseisiä aineita tai esineitä tietyllä tavalla.

> Laissa ei esitetä laitoksille oikeutta turvatarkastukseen. Yleisellä tasolla totean kuitenkin tässä yhteydessä, että turvatarkastuksessa henkilö ja hänen mukanaan olevat esineet voidaan tarkistaa metallinilmaisemisella tai muulla teknisellä laitteella tai käsin vaatteiden päältä tunnustellen. Turvatarkastuksen tekemisen ei lähtökohtaisesti katsota edellyttävän erityisiä syitä, ja turvatarkastuksen tulokset voivat puolestaan antaa aiheen tarkemmille jatkotoimenpiteille, kuten henkilöntarkastukselle, henkilön pääsyn estämiselle alueelle taikka omaisuuden poisottamiselle sen mukaan kuin asiasta nimenomaisesti säädettäisiin.
>
> Esimerkiksi poliisilain nojalla poliisilaitoksissa ja muissa poliisin toimitiloissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi (poliisilaki 3:1 §). Jos turvatarkastuksen perusteella tai muutoin on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on mukanaan turvallisuudelle tai järjestykselle vaaraa aiheuttava aine tai esine, henkilölle voidaan tehdä henkilöntarkastus. Myös eduskunnan turvatoimista on säädetty vastaavalla tavalla (laki eduskunnan turvatoimista 8 ja 9 §).

Edellä todettuun liittyen huomioni on kiinnittynyt myös siihen, että turvahenkilön toimivaltuuksista säädettäessä on päädytty käyttämään edellä mainituissa yhteyksissä hyvin matalaa syytä epäillä -kynnystä ilman, että sitä on lainkaan perusteltu.

> Syytä epäillä -kynnyksen on vakiintuneesti katsottu ilmaisevan pienintä todennäköisyyden astetta ja esimerkiksi rikosoikeudessa sen kuvataan täyttyvän, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tiettyyn lopputulokseen (ks. esim. HE 113/2001 vp, EOAK 2598/2012, KKO 2024:27). Syytä epäillä -kynnys on käytössä esimerkiksi pakkokeinolain mukaisessa henkilöntarkastuksessa (7:31 §). Astetta korkeampana voidaan pitää perusteltu syy epäillä -kynnystä, joka on käytössä esimerkiksi voimassa olevan lastensuojelulain mukaisessa henkilöntarkastus-nimisessä rajoitustoimenpiteessä (66 §). Vielä hieman korkeampi on mielenterveyslain mukaisessa henkilönkatsastuksessa käytössä oleva todennäköisiä syitä epäillä -kynnys (22 i §), joka edellyttää, että epäilyn puolesta puhuvien seikkojen tulee painaa enemmän kuin sitä vastaan puhuvien seikkojen.

Kun henkilöntarkastuksella puututaan yksilön perusoikeuksiin, sääntelyä tulisi täsmentää. Kysymys on siitä, minkälaisin kriteerein tai kynnyksin arvioidaan sitä, milloin henkilöntarkastus ja siihen liitännäinen omaisuuden poisottaminen voidaan toteuttaa.

Kiinnitän vielä lopuksi huomiota ehdotetun 77 §:n 1 momentin 6-kohtaan, jossa säädetään turvahenkilön yleisestä turvallisuustoimivaltuudesta. Lainkohdan mukaan turvahenkilö ”voi estää väkivaltaisen tai muun konkreettisen teon, joka olosuhteiden perusteella vaarantaa tai uhkaa vaarantaa laitokseen sijoitettuna olevan lapsen, laitoksen henkilökuntaan kuuluvan tai muun laitoksessa tai sen alueella olevan henkilön henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista turvallisuutta”. Yleinen turvallisuustoimivaltuus on ainoa turvahenkilön toimenpide, joka voi kohdistua myös laitokseen sijoitettuihin lapsiin.

Oikeusasiamiehen tarkastushavaintojen perusteella pidän todennäköisenä, että juuri yleisen turvallisuustoimivaltuuden nojalla tehdyt lapsiin kohdistuvat toimenpiteet tulevat olemaan turvahenkilöiden pääasiallinen tehtävä lastensuojelulaitoksissa, ja että niihin liittyy useimmissa tapauksissa hallituksen esityksen 78 §:n mukainen voimankäyttö (turvahenkilön oikeus käyttää tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä estää turvahenkilön toimivaltuuksien käytön).

Ehdotettu yleistä turvallisuustoimivaltuutta koskeva sääntely on näkemykseni mukaan tällä hetkellä usealla tapaa niin yleisluonteinen (”muun konkreettisen teon”, ”olosuhteiden perusteella”, ”uhkaa vaarantaa”) että se yhdessä ehdotetun 78 §:n kanssa mahdollistaa voimankäytön lukuisissa tilanteissa, ja tuo joka tapauksessa voimankäytön uhan osaksi sijoitettujen lasten arkea. Voimankäyttövälineiden käyttö ei olisi sallittua, joten kyse on lähinnä fyysisistä voimakeinoista. Voimakäyttövälineet sen sijaan mahdollistuisivat tilanteissa, joissa paikalle hälytettäisiin lisäksi turvapalvelulain mukainen vartija kyseisen lain mukaisine toimivaltuuksineen. Pitäisin tärkeänä, että mietintövaliokunnan mietinnössä pyrittäisiin jollain tavalla ohjaamaan sitä, millaisia nämä nimenomaan turvahenkilöstön käytettävissä voimakeinot voisivat olla ja mikä on niiden intensiteetti, jollei asiasta katsota perustelluksi säätää laissa nimenomaisesti.

> Lastensuojelulain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa kuvattiin laitoksen kasvatus- ja hoitohenkilökuntaan kuuluvien voimakeinojen käyttöä aineiden ja esineiden poisoton yhteydessä. Kyse voisi olla esimerkiksi lapsen kiinnipitämisestä tai lapsen kädestä otteen ottamisesta. Kiinnipidossa voimankäytön intensiteetin todettiin voivan vaihdella merkittävästi, aina kevyestä hartialta ohjauksesta usean ohjaajan yhtäaikaiseen lapsen kiinnipitoon (HE 149/2025 vp, s. 137).

Pidän tarpeellisena, että säännöstasolla kävisi ilmi vähintään se, että toimenpiteen kohdistuessa lapseen on otettava huomioon lapsen ikä ja kehitystaso.

Lopuksi katson aiheelliseksi todeta, että ehdotettu 77 § muodostuu laajuudessaan verraten vaikeaselkoiseksi ja osin jäsentymättömäksikin kokonaisuudeksi eikä ole omiaan edistämään vaatimusta selkeästä lainsäädännöstä. Sääntelyn merkittävyys huomioon ottaen sen jakaminen useammaksi pykäläksi esimerkiksi toimivaltuuksittain selkeyttäisi sääntelyä ja sen soveltamista.

3.4 Päätösvalta turvahenkilöiden käytöstä ja sääntelyn käyttöala

Aiemmassa lausunnossani (EOAK/3501/2026) esitysluonnoksesta kiinnitin huomiota siihen, ettei siitä käynyt ilmi, mikä taho arvioi turvahenkilöiden käytön välttämättömyyden.

Hallituksen esityksen mukaan asiasta päättäisi palveluntuottaja ja tämä koskisi myös yksityisiä palveluntuottajia (s. 210). Myös turvahenkilön soveltuvasta tutkinnosta, koulutuksen riittävyydestä ja henkilökohtaisesta soveltuvuudesta päättäisi työnantaja (s. 213–214). Käytännössä yksityinen palveluntuottaja voisi siten itse päättää, että sen palveluksessa oleville henkilöille syntyy lakiin perustuvia voimankäyttöoikeuksia ilman turvahenkilöön kohdistuvaa viranomaisen ennakollista harkintaa ja jo toimivissa yksiköissä tämä tapahtuisi pelkän laitoksen ilmoituksen perusteella (s. 211). Esimerkiksi vartijat hyväksyy poliisi. Pidän edelleen epäselvänä, miten tämä rakennelma on yhteensovitettavissa perustuslain 124 §:n kanssa.

Totean vielä, että vaikka ehdotettu turvahenkilöitä koskeva sääntely olisi turvahenkilöiden käytön mahdollistava eikä siihen velvoittava, ehdotetun 75 §:n 1 momentin muotoilu jättää laitoksille varsin väljän harkintavallan (”laitokseen sijoitettujen lasten hoidon ja kasvatuksen toteuttamisen turvaamiseksi välttämätöntä” ja voi johtaa ongelmallisen laajaan turvahenkilöiden käyttöön. Säätämisjärjestysperusteluissa turvahenkilöiden käyttökohteina mainitaan esimerkinomaisesti kuntouttava suljettu laitospalvelu ja muut vaativan tason lastensuojelulaitokset, joissa on toistuvasti jouduttu turvautumaan vartijoihin tai poliisiin (s. 286), mutta säädösteksti ei rajaa käyttöä tällaisiin laitoksiin. Näkemykseni mukaan ehdotettu sääntely olisi sinänsä ongelmattomimmin sovellettavissa, jos se rajattaisiin säädöstasolla selkeästi suljettuun laitoshoitoon ja vaativan tason laitoksiin, joissa turvahenkilöstön tarve todennäköisesti on ilmeisin.

Kun 75 §:n 1 momentin ehdotettu muotoilu yhtäältä sitoo turvahenkilöiden käytön lasten hoidon ja kasvatuksen turvaamiseen, mutta sama pykälä toisaalta kieltää turvahenkilöä toimimasta hoito- ja kasvatustehtävissä, ehdotettu muotoilu voi hämärtää rajaa, jota esityksessä tavoitellaan turvallisuustehtävien sekä hoito- ja kasvatustehtävien välille.

3.5 Valvonta ja koulutus

Perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Esityksen mukaan turvahenkilöitä valvottaisiin osana palveluntuottajan muuta toimintaa (omavalvonta, sijoittajahyvinvointialueen valvonta sekä Lupa- ja valvontaviraston valvonta. Myös oikeusasiamies voi valvoa turvahenkilöiden toimintaa kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan, mutta jälkikäteinen laillisuusvalvonta ei korvaa järjestelmällistä ennakollista ja jatkuvaa valvontaa. Lisäksi valvontaviranomaisen seuraamukset kohdistuisivat työnantajana toimivaan palveluntuottajaan, ja turvahenkilölle voitaisiin antaa vain hallinnollista ohjausta (s. 211–213 ja 284). Ammattihenkilöinä heitä ei ainakaan toistaiseksi valvottaisi, vaan ammattihenkilövalvonta jää jatkovalmisteluun.

Turvahenkilöt ovat esityksen mukaan rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa, mutta tämän vastuun

toteutuminen edellyttää osaltaan myös sitä, että toiminnan valvonta on asianmukaisesti ja mahdollisimman kattavasti järjestetty.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta pidän tätä riittämättömänä. Turvahenkilöillä olisi pysyvät ja laajat, itsenäiseen harkintaan perustuvat voimankäyttöoikeudet myös erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin nähden. Näkemykseni mukaan perustuslain 124 §:n edellyttämästä asianmukaisesta julkisesta valvonnasta on tällöin huolehdittava ennen toimivaltuuksien käyttöönottoa.

Julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa on kiinnitettävä huomiota myös hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen. Tosiasiallisen hallintotoiminnan kyseessä ollen koulutusta koskevilla vaatimuksilla on keskeinen merkitys. Nyt esitetyssä muodossaan turvallisuushenkilöstön koulutustason määrittely näyttää jäävän hyvin pitkälle palveluntarjoajan harkintaan. Minun on vaikea nähdä, että turvahenkilöiden koulutustaso voisi olla ainakaan alhaisempi kuin vartijoiden. Tähän nähden pitäisin perusteltuna täsmentää sääntelyä niin, että säädöstekstistä kävisi ilmi, että edellytyksenä on ainakin turvallisuusalan tutkinto.

4 YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN LAPSEN SOSIAALISEEN VERKOSTOON (91 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lapsen yhteydenpitoa voitaisiin rajoittaa myös lapsen sosiaaliseen verkostoon kuuluviin henkilöihin. Sääntely puuttuu perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan.

Säädöskohtaisten perustelujen mukaan lapseen sosiaaliseen verkostoon kuuluvia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi lapsen sellaiset kaverit ja tuttavat, joita ei voida katsoa lapselle läheisiksi henkilöiksi (s. 229). Hallituksen esityksessä ei edelleenkään käsitellä sitä, mikä on lapsen sosiaalisen verkoston suhde 1.10.2026 voimaan tulleeseen sääntelyyn, jolla lapsen yhteydenpitoa voidaan rajoittaa henkilöihin, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään.

Kun yhteydenpidon rajoittamista sosiaaliseen verkostoon koskevassa päätöksessä ei perustelujen mukaan mainita yksilöityä henkilöä, vaan ne lapsen sosiaalisen verkoston henkilöt, joihin yhteydenpitoa ei ole tarvetta rajoittaa (s. 231), laajentaa ehdotettu sääntely näkemykseni mukaan sitä yksilöimättömien henkilöiden piiriä, johon nähden lapsen yhteydenpitoa voidaan rajoittaa. Yhteydenpidon rajoittamiselle suhteessa lapsen sosiaaliseen verkostoon ei ole asetettu mitään lisäedellytyksiä toisin kuin yksilöimättömille henkilöille, joiden kohdalla edellytetään, että yhteydenpidon rajoittaminen on tarpeen lapsen vakavasti itseään vahingoittavan käyttäytymisen tai lapsen päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi.

Olen lastensuojelulain kokonaisuudistuksen ensimmäisestä vaiheesta perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/6700/2025)

pitänyt yleisesti henkilöiden täydellistä yksilöimättömyyttä ongelmallisena perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuutta ja välttämättömyyttä koskevan edellytyksen vuoksi. Lisäksi olen kiinnittänyt huomiota oikeusturvan puutteisiin, kun päätöksiä ei ole mahdollista saattaa perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla tuomioistuinkontrollin piiriin.

En voi pitää hyväksyttävänä sitä, että yhteydenpidon rajoittamista yksilöimättömiin henkilöihin edelleen laajennetaan hallituksen esityksessä esitetyin tavoin ilman perusteluja ja erityisiä lisäedellytyksiä. Pidän tärkeänä, että sääntelyn tarkkarajaisuudesta huolehditaan. Rajoituksen lapsen sosiaaliseen verkostoon tulee kohdistua päätöksessä yksilöityihin henkilöihin, eikä sitä tule käyttää lapsen sosiaalisten suhteiden yleiseen rajoittamiseen.

5 LAPSEN OIKEUS ERITYISEEN SUOJELUUN JA VÄLTTÄMÄTTÖMÄÄN HUOLENPITOON

5.1 Perustuslain 19 §:n tulkinta säätämisjärjestysperusteluissa

Kiinnitin aiemmassa lausunnossani EOAK/3501/2026) huomiota esitysluonnoksen perusteluista välittyvään vaikutelmaan, jonka mukaan sijaishuoltoon sijoitetun lapsen hoito ja huolenpito ymmärretään erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisena tukitoimena tai palveluna. Tältä osin hallituksen esityksen lähtökohdat perusteluineen ovat säilyneet ennallaan (s. 270–273).

Kun perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista turvan tasoa on vakiintuneesti kuvattu muun muassa sanoilla ”ihmisarvoisen elämän vähimmäistaso” tai ”eksistenssiminimi” (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 69; HE 50/2025 vp, s. 41–43; PeVL 34/2016 vp, s. 5; PeVL 73/2014 vp) ja kun huostaanotetut lapset ovat usein yksi sosiaalihuollon järjestelmämme vahvimman tuen tarpeessa olevista asiakasryhmistä, vierastan perusteluista välittyvää viestiä.

Sijaishuoltoon sijoitettujen lasten oikeus erityiseen suojeluun ei mielestäni voi määräytyä pelkästään tämän vähimmäistason mukaan. Perustuslaki tunnistaa lapset yleisesti erityistä suojelua ja huolenpitoa vaativana ryhmänä (HE 309/1993 vp, s. 45). Lisäksi Suomi on sekä kansainvälisesti (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleiskommentti 14, kohta 54 yleiskommentti 12, kohdat 74 ja 23) että kansallisesti (VN 2021:8, s. 19) sitoutunut erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten suojeluun (yleisemmin julkisen vallan velvollisuudesta turvata erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asema ja oikeudet, ks. esim. HE 252/2006 vp, s. 68 ja 77, HE 266/2010 vp, s. 39 ja HE 185/2010 vp, s. 43). Kuten esityksessä itsessäänkin todetaan, positiiviset turvaamisvelvoitteet korostuvat erityisesti sijaishuollossa olevien lasten kohdalla (s. 31). Pidänkin tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, miten sijaishuoltoon sijoitetun lapsen erityisen suojelun perustuslaillinen taso esityksessä määritellään.

6 TOIMEENPANO JA SEURANTA

Perustuslakivaliokunta on – kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 271) – korostanut valtioneuvoston vastuuta seurata muutosten vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumiseen ja puuttua epäkohtiin viipymättä (s. 271). Tähän nähden esityksen toimeenpanon tukea ja seurantaa koskevat suunnitelmat ovat varsin yleisluonteisia (s. 264–266), vaikka esityksessä itsessäänkin tunnistetaan merkittäviä toimeenpanon riskejä (s. 125–126).

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Virve Toivonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.