Olli Mäenpää
22.10.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 182/2026 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani esitykseen sisältyvän sääntelyn suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Käytettävissäni ovat olleet esityksestä annetut Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto (8.10.2026) ja Ahvenanmaan valtionviraston lausunto (8.10.2026).

Sääntelyn suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin

Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (PeVL 18/2022 vp, kappale 4). Arvioitaessa hallituksen esityksen suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolakiin on otettava huomioon etenkin itsehallintolain sisältämä sääntely lainsäädäntövallan ja hallintovallan jakautumisesta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä.

Lainsäädäntövallan jakautuminen

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan sosiaalihuolto ja siten lastensuojelu kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan toistaiseksi maakuntalakia lastensuojelulain soveltamisesta (ÅFS 2008:97). Sen mukaan valtakunnan lastensuojelulakia sovelletaan maakuntalaissa säädetyin poikkeuksin.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan puolestaan kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n mukaan tässä sääntely-yhteydessä merkityksellisellä tavalla lähinnä asiat, jotka koskevat suhteita ulkovaltoihin (4 kohta), lapsen oikeudellista asemaa (7 kohta) ja hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen (24 kohta). Etenkin rajoitustoimenpiteiden käyttö lastensuojelussa merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen, ja se kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Rajoitustoimenpiteitä ja etenkin hallinnollista puuttumista lapsen henkilökohtaiseen vapauteen koskeva sääntely sisältyisi ehdotetun lain 12 lukuun. Se on saanut sisältönsä jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 56/2025 vp) säädetyllä lailla 534/2026, joka tuli voimaan 1.10.2026. Esityksessä on näiltä osin otettu Ahvenanmaan itsehallintolain edellyttämällä tavalla huomioon lainsäädäntövallan jakautuminen valtakunnan ja maakunnan välillä.

Hallinnollisen toimivallan jakautuminen

Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välinen toimivallanjako hallintoasioissa (hallintovalta) vastaa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövallan jakoa. Toimivallanjakoa koskeva sääntely perustuu itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan pääsääntöön, jonka mukaan hallintovalta seuraa lainsäädäntövaltaa (HE 73/1990 vp, s. 82). Tämän lähtökohdan mukaisesti itsehallintolain 30 §:ssä säädetään, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Maakunnan toimivaltaa hallintoasioissa määrittelevän itsehallintolain 23 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset puolestaan huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Maakunnalle kuuluu siten hallintovalta asioissa, joista maakuntapäivät voi säätää lailla (HE 73/1990 vp, s. 74).

Hallintovallan jakautumista koskevat peruslähtökohdat koskevat toimivallan jakoa maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä. Ne eivät siten ole esteenä sille, että valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvan lainsäädännön hallinnollinen toimeenpano säädetään eduskunnan säätämällä lailla niistä riippumattomien julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden, kuten esimerkiksi kuntien tai hyvinvointialueiden tehtäväksi, mikäli niillä on edellytykset kyseisten hallintotehtävien hoitamiseen. Sen sijaan maakunnan viranomaisille tällaista toimivaltaa ei voida säätää tavallisella lailla, koska niillä voi olla toimivalta hoitaa toimeenpanotehtäviä valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa vain, jos siitä säädetään itsehallintolaissa tai itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetussa sopimusasetuksessa.

Hallintovallan jakoa koskevan itsehallintolain sääntelyn mukaisesti ehdotetun lastensuojelulain hallinnollinen soveltaminen kuuluu lähtökohtaisesti ja pääosin maakunnan viranomaisten toimivaltaan. Tämä vastaa asianmukaisesti hallintovallan jakautumista koskevaa itsehallintolain peruslähtökohtaa, koska lastensuojelu kuuluu lähtökohtaisesti itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaiseen sosiaalihuoltoon, jota koskeva lainsäädäntövalta on maakunnalla. Käytännössä lastensuojelulain hallinnollinen toimeenpano Ahvenanmaan maakunnassa on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvalla maakuntalailla järjestetty niin, että hallinto kuuluu kuntayhtymälle (Kommunernas socialtjänst k.f.).

Siltä osin kuin on kysymys valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista säännöksistä ja niiden hallinnollisesta toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa, peruslähtökohdat säädettäisiin erikseen kootusti lastensuojelulakiehdotuksen 4 §:ssä. Säännös vastaa muotoilultaan voimassaolevan lastensuojelulain 93 a §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2022 vp). Perustuslakivaliokunta viittasi tuolloin lausunnossaan Ahvenanmaan valtuuskunnan arvioon, jonka mukaan itsehallintolaista ei johdu estettä sille, että sellaiset valtakunnan toimivaltaan kuuluvat tehtävät, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille, pysyvät Ahvenanmaan maakunnassa kuntien tehtävinä, vaikka ne muualla Suomessa siirretään sellaisille viranomaisille (hyvinvointialu-

eille), joita Ahvenanmaalla ei ole. Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä lisäksi perustuslain kunnallista itsehallintoa ja kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta ja katsoi, että katsoi, että sääntelylle ei niiden kannalta ollut estettä (kappale 8).

Ehdotetun 4 §:n säännöksen sisältämänä lähtökohtana on, että kunnat Ahvenanmaan maakunnassa edelleen hoitavat sellaisia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan lainsäädännön toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä, jotka 1.1.2023 alkaen kuuluvat muualla Suomessa hyvinvointialueille. Tällaisten tehtävien toimeenpanoon maakunnan kunnissa sovellettaisiin suoraan hyvinvointialueita koskevia lastensuojelulain säännöksiä. Lastensuojelulain toimeenpanossa tällaisia kunnille kuuluvia tehtäviä ovat erityisesti hallinnollista puuttumista lapsen henkilökohtaiseen vapauteen edellyttävät toimet, ja niihin sovellettaisiin siten lastensuojelulain säännöksiä.

Itsehallintolain 27 §:n 24 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen. Itsehallintolain 30 § edellyttää, että valtakunnan viranomaiset huolehtivat hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Tällaisia hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen sisältäviä toimeenpanotehtäviä ei siten voida tavallisella lailla säätää itsehallintoviranomaisten eli maakunnan viranomaisten tehtäväksi. Esityksessä ei ehdoteta tällaisia tehtäviä maakunnan viranomaisille.

Sen sijaan itsehallintolaista ei johdu estettä sille, että valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa hallinnollista toimivaltaa lastensuojelulain toimeenpanossa määritellään edelleen ehdotetulla tavalla Ahvenanmaan maakunnassa toimiville kunnille. Näin ollen on edelleen mahdollista itsehallintolain puitteissa ehdotetulla tavalla säätää eduskuntalailla Ahvenanmaan maakunnassa toimivien kuntien tehtäväksi hallinnollista puuttumista lapsen henkilökohtaiseen vapauteen sisältäviä toimeenpanotehtäviä. Koska kysymys on tältä osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan lain toimeenpanosta, lastensuojelulain säännökset lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä kunnan viranhaltijasta ja muusta toimivaltaisesta kuntaan virkasuhteessa olevasta henkilöstä voidaan myös säätää sovellettavaksi puututtaessa lapsen henkilökohtaiseen vapauteen lain toimeenpanossa.

Maakunnan kuntien tehtävien lakiperustaisen määrittelyn kannalta voidaan viitata myös korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessään KKO 2026:22 esittämään samansisältöiseen arvioon. Sen mukaan lainsäädäntövallan kuuluessa itsehallintolain mukaan valtakunnalle, sen toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä ei voida valtakunnan lailla säätää Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten tehtäväksi. Ahvenanmaan maakunnassa toimivat kunnat voivat sen sijaan edelleen hoitaa myös sellaisia hallintotehtäviä, joita koskeva lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnalle: ”Ifall behörigheten enligt självstyrelselagen hör till riket, kan den inte påföras landskapsmyndigheter genom rikslagstiftning. Kommunerna på Åland kan däremot fortsättningsvis sköta även uppgifter som utgör riksbehörighet.” (kappale 18).

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat kuntien hallintoa. Ahvenanmaan kunnille lastensuojelulain mukaan kuuluvat hallintotehtävät voidaan siten kuntien hallinnollista yhteistoimintaa koskevan maakunnan lainsäädäntövallan perusteella siirtää esimerkiksi kuntayhtymän toimivaltaan kuuluviksi.

Toimivaltasääntelyn selkeys

Lastensuojelulaissa säädettäväksi ehdotetut toimivaltuudet, jotka mahdollistavat hallinnollisen puuttumisen lapsen henkilökohtaiseen vapauteen ovat luonteensa ja merkittävien perusoikeusvaikutustensa vuoksi omiaan korostamaan myös vaatimusta toimivaltaisia viranomaisia koskevan sääntelyn selkeydestä (ks. vastaavasti PeVL 72/2022 vp, kappale 6). Siksi on aiheellista kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään kantaan, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta nyt ehdotettavaa lainsäädännöllistä järjestelyä asianmukaisempaa olisi säätää tarpeelliset muutokset itsehallintolakiin.

Tällaisten muutosten yhteydessä tulee lisäksi huolehtia sääntelyn kattavuudesta niin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeitä eikä sääntelyyn jää aukkoja (PeVL 18/2022 vp kappale 9). Perustuslakivaliokunta on sittemmin toistanut pitävänsä hyvin tärkeänä itsehallintolain muuttamista tältä osin (PeVL 57/2026 vp, kappale 11).

Valvontatoimivalta

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien lastensuojelulain säännösten hallinnollista toimeenpanoa koskeva valvonta kuuluisi lakiehdotuksen 70 ja 71 §:n mukaan edelleen Ahvenanmaan valtionvirastolle. Tältä osin valvontatehtävien määrittely ehdotetulla tavalla valtion viranomaiselle kuuluu itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan perusteella eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan valtionvirasto on hoitanut lastensuojelulain toimeenpanoon kohdistuvia valvontatehtäviä yleisenä hallintoviranomaisena, vaikka se ei ole varsinainen sosiaalihuollon asiantuntijavirasto. Sen sijaan nykyään Lupa- ja valvontavirasto on sote-valvontalain 4 §:n 9 kohdan mukaan sosiaalihuollon palvelujen valvonnasta vastaava viranomainen. Lupa- ja valvontaviraston perustamisen tarkoituksena oli koota yhteen valtakunnalliseen valvovaan viranomaiseen myös lastensuojeluun kohdistuvien palvelujen valvonta sekä samalla yhdenmukaistaa ohjausta ja valvontaa sekä valvonta- ja tulkintakäytäntöjä (HE 13/2025 vp, s. 197). Kyseisellä virastolla voidaan arvioida olevan lastensuojelulaissa säädettyjen palvelujen valvonnan asianmukaisen toteuttamisen edellyttämät asiantuntemus ja resurssit.

Tältä kannalta on paikallaan kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on korostanut lastensuojeluun kohdistuvan ensi asteen viranomaisvalvonnan asianmukaista järjestämistä ja tällaisen valvonnan riittäviä resursseja (PeVM 2/2019 vp, PeVM 3/2018 vp). Näillä valvontaan kohdistuvilla vaatimuksilla

on korostunut merkitys, kun valvonnan kohteena on hallinnollinen puuttuminen lapsen henkilökohtaiseen vapauteen. Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi mahdollisesti säädettävän valvonnan voidaan olettaa täyttävän asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan tärkeänä pitämät edellytykset ja turvaavan samalla erityisen haavoittuvassa asemassa olevan lapsen perusoikeuksia perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Lastensuojelulakiehdotuksen valmistelu

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnossa viitataan vuoropuhelun vähäisyyteen lainvalmistelun aikana sekä taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia maakunnassa koskevan arvion puuttumiseen. Tässä suhteessa merkityksellisellä tavalla perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön asianmukaiseen valmisteluun. Valiokunta on lisäksi korostanut Ahvenanmaata koskevien säännösten valmistelua yhdessä maakunnan kanssa ja tulkintakysymysten ratkaisemista mahdollisuuksien mukaan jo lainvalmisteluvaiheessa sekä valtakunnan ja maakunnan välistä oikea-aikaista keskustelua muutoksista johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Valiokunta ei myöskään ole pitänyt asianmukaisena, että Ahvenanmaata koskevia lakiteknisiä kysymyksiä käsitellään vasta lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn aikana (PeVL 22/2018 vp, kappale 13).