Hallitusneuvos Tiina Muinonen
Hallitusneuvos Maija Iles

VN/18098/2025

Perustuslakivaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) täydentää tällä lausunnolla valiokunnalle aiemmin antamaansa lausuntoa eräiden perustuslakivaliokunnan kuulemisissa erityisesti esille nousseiden asioiden osalta.

Ehdotetun sääntelyn tausta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu sosiaalihuolto, jonka osa lastensuojelu on. Maakunnassa on voimassa maakuntalaki lastensuojelulain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (ÅFS 2008:97), jonka mukaan lastensuojelulakia sovelletaan maakuntalaissa säädetyin poikkeuksin Ahvenanmaan maakunnassa. Maakuntalain mukaan, jos voimassa oleva lastensuojelulaki kumotaan, maakunnassa noudatetaan lastensuojelulakia sen viimeisessä muodossaan. Ahvenanmaan maakunnassa lastensuojelusta huolehtii Kommunal socialtjänst -niminen kuntaliittymä (KST).

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuitenkin kuuluu muun muassa itsehallintolain 27 §:n 24 kohdan mukaan hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen, jollaista on esimerkiksi rajoitusten käyttö sijaishuoltona toteutettavassa lastensuojelussa. Myös kiireellinen sijoitus kodin ulkopuolelle sekä huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen voidaan katsoa kuuluvan tämän alle. Lastensuojelulain (417/2007) säännöksiä on tarkoitus soveltaa näiltä osin suoraan sellaisen maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvan hallintotehtävän suorittamisessa, joka on annettu maakunnan lainsäädännön nojalla maakunnan viranomaiselle. Lastensuojelulain kyseisiä säännöksiä sovelletaan näin siinä maakunnan viranomaisessa, joka maakunnan toimivaltaan kuuluvista palveluista vastaa. Tätä tarkoitusta ilmentää lastensuojelulain 93 a §, jonka 1 momentin mukaan mitä laissa säädetään hyvinvointialueista, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan osalta Ahvenanmaan maakunnan kuntiin, jos kyseessä on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n: 4 kohdassa tarkoitettu suhde ulkovaltoihin, 7 kohdassa tarkoitettu lapsen oikeudellinen asema tai 24 kohdassa tarkoitettu hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 2 momentissa puolestaan todetaan, että mitä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa säädetään lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta ja muusta toimivaltaisesta virkasuhteessa olevasta henkilöstä, sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan kunnan vastaavaan virkasuhteessa olevaan henkilöön. Voimassa olevan lain 93 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeV 18/22) ja se on siirretty sisällöllisesti sellaisenaan ehdotetun lain 4 §:ään.

Ahvenanmaan valtionviraston valvontatehtävä

Ehdotetun lastensuojelulain 70 §:ssä esitetään voimassa olevan lastensuojelulain 79 §:ää vastaavasti säädettäväksi lasten sijaishuollon valvonnasta Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin, kun on kyse itsehallintolain 27 §:n 24 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta hallinnollisesta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen. Voimassa olevan lastensuojelulain 79 §:n ja ehdotetun 70 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto (AVV) valvoo sijoituspaikan toimintaa siltä osin, kun on kyse itsehallintolain 27 §:n 24 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta hallinnollisesta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen. Mainittu valvontatehtävä säädettiin valtion aluehallinnon uudistamisen (HE 13/2025 vp) yhteydessä AVV:lle, jolle tehtävä katsottiin aiemmin aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009; kumottu L:lla 27.6.2025/530) 16 §:n mukaisesti kuuluvan. Mainitun lainkohdan mukaan virasto hoiti sellaisia saman lain 4 §:ssä tarkoitettuja aluehallintoviraston tehtäviä, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Valtion aluehallinnon

uudistamisen valmistelun aikaan tarkoitus oli, että tehtävä siirrettäisiin sopimusasetuksella sille maakunnan viranomaiselle, joka vastaa muutoin lastensuojelun valvonnasta maakunnassa. Tehtävän siirtämiselle aiemmin suunnitelulla tavalla ei ole sittemmin katsottu olevan edellytyksiä. Käytännön haasteeksi tehtävän siirtämiselle on osoittautunut se, ettei valtion aluehallinnon uudistamisen jälkeen AVV:lle ole säädetty yleisiä valvonnan toimivaltuuksia. Ennen 1.1.2026 sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisina toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) mukaan sekä aluehallintovirastot että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Valtion aluehallinnon uudistamisen myötä laissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimii ainoastaan Lupa- ja valvontavirasto (LVV).

Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja AVV ovat tuoneet esille, että Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole sille voimassa olevan lastensuojelulain 79 §:ssä ja ehdotetun uuden lain 70 §:ssä säädetyn tehtävien hoitamiseksi tarvittavaa osaamista tai resursseja. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita onkin valtion aluehallinnon uudistuksen voimaantulon jälkeen siirretty maakunnassa LVV:lle. STM katsoo, että lastensuojelun sijaishuollon valvontatehtävä maakunnassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin tulisi hallituksen esityksessä HE 182/2026 vp ehdotetusta poiketen säätää LVV:lle. Tämä mahdollistaisi sen, että tehtävä voitaisiin sopimusasetuksella siirtää maakunnan hallitukselle.

Sopimusasetukset

Itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Sen sijaan sopimusasetuksella ei STM:n näkemyksen mukaan voi siirtää hyvinvointialueelle kuuluvia tehtäviä (ks. Itsehallintolakityöryhmän 2025 mietintö, OM mietintöjä ja lausuntoja 2026: 27, s. 205).

Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa 5.11.2026 nousi esiin kysymys siitä, voitaisiinko valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien valtakunnan lainsäädännössä hyvinvointialueille säädettyjen tehtävien antamiseen Ahvenanmaan kunnille sekä kyseisissä tehtävissä toimivaltaisiin viranomaisiin liittyviä kysymyksiä ratkaista sillä, että tehtävä säädettäisiin jonkin valtakunnan viranomaisen tehtäväksi, jonka jälkeen se voitaisiin siirtää sopimusasetuksella siirtää maakunnan viranomaisille.

STM on pitänyt aiemmin laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen (PL 22 §) kannalta ongelmallisena, että valtakunnan hallintovaltaan kuuluvien tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää toimivaltaa määrittäisi yksipuolisesti irtisanottavissa oleva sopimusasetus, joka asettaisi toimivallan selkeyden, aukottomuuden ja pysyvyyden sekä tehtävien toimeenpantavuuden epävarmaan tilaan. Ministeriön näkemyksen mukaan on lisäksi otettava huomioon, että nyt kyseessä olevissa tehtävissä on käytännössä kyse sellaisista lastensuojelun (ja muutoinkin sosiaalihuollon) toimintaan kiinteästi integroiduista tehtävistä, joita voi olla käytännössä hyvin haastavaa erottaa muusta toiminnasta siten, että niitä voisi sellaisenaan hoitaa jokin muu viranomainen kuin se, joka muutoin vastaa lastensuojelusta. Lastensuojelulain 11 luvun mukaisten rajoitusten käyttöön liittyy esimerkiksi velvollisuus jatkuvasti arvioida rajoituksen välttämättömyyttä.

Asian ratkaiseminen sopimusasetuksella edellyttäisi, että tehtävä tulisi ensin säätää jonkin valtion viranomaisen tehtäväksi. Tällaisen viranomaisen tulisi myös käytännössä varautua ja pystyä hoitamaan tehtävää Ahvenanmaalla sillä aikaa, kun sopimusasetuksesta neuvotellaan ja myös, jos tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ei päästäisi yhteisymmärrykseen tai mahdollinen sopimusasetus irtisanottaisiin. Käytännön tasolla voisi olla haastavaa tunnistaa sellaista valtion viranomaista, jolla olisi riittävä osaaminen hoitaa kyseessä olevia lastensuojelulain mukaisia tehtäviä kuten kiireelliseen sijoitukseen tai huostaanottoon- ja sijaishuoltoon sijoittamiseen liittyviä tehtäviä taikka viranomaistehtäviin, jotka liittyvät luvatta sijaishuoltopaikastaan poissaolevan lapsen etsintään ja palauttamiseen Ahvenanmaan maakunnassa.

STM tuo esiin, että ongelmia liittyisi myös valtakunnan lainsäädäntövallassa olevien muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamiseen, kuten mielenterveyslain (1116/1990) mukaisiin tehtäviin. Kysymys sopimusasetuksien käytöstä ratkaisuna Ahvenanmaan maakunnassa toimivaltaisia viranomaisia koskevaan puutteelliseen sääntelyyn on siten laajempi itsehallintolain tulkintaan liittyvä kysymys.

Kuulemisessa 5.11.2026 nousi myös esiin kysymys lastensuojelulakiin ehdotetusta 4 §:n 2 momentista ja sen suhteesta itsehallintolain 18 §:n 2 kohtaan, jonka mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan virkamiehiä, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangaistuksen määräämistä maakunnan virkamiehille. STM pitää tärkeänä, että arvioitaessa kyseisen ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta huolehditaan kuitenkin siitä, ettei säännöksen mahdollinen poistaminen johda tulkintaan, jonka mukaan maakunnan kuntien viranhaltijoilla ei olisi enää toimivaltaa hoitaa lastensuojelulain mukaisia, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä.