

10.6.2025

VN/2821/2024
VN/2821/2024-OM-20

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Lastensuojelulain muuttaminen

1.

Kaavaillon mukaan lain 4 a §:ään lisättäisiin säännöksiä mm. siitä, että lapselle voidaan asettaa rajoja, vaikka lapsi olisi rajoista eri mieltä ja että lapsen tarvitsemien rajojen turvaamiseksi lapsen fyysiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua, jos se on välttämätöntä. Pykälä on lain 1 luvussa, joka on otsikoitu nimikkeellä 'Yleiset säännökset'. Voimassa olevan lain 4 a §:n sääntelyä siitä, että lastensuojelun on turvattava lapsen hyvä hoito ja kasvatusta, lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito sekä lapsen oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin siten kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä säädetään, voidaan pitää sisällöltään yleisenä ja tavoitteellisenä. Pykälän 2 momentissa säädetään voimassa olevassa laissa, että rajoitusten käytön edellytyksistä ja päätöksentekovelvollisuudesta säädetään erikseen 11 luvussa. Lapsen hoito, kasvatusta, valvonta tai huolenpito ei saa sisältää 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on kyseistä 4 a §:n sääntelyä arvioidessaan todennut, että (hallituksen esityksessä (HE 237/2018 vp) olleet) säännöksessä käytetyt ilmaisut ("tavanomainen kasvatusta", "objektiivisesti hyväksyttävien rajojen asettaminen") yhdessä säännöksen monitulkintaisten perustelujen kanssa voivat kuitenkin johtaa myös siihen, että raja rajoitustoimenpiteisiin nähden muuttuu epäselvemmäksi ja että lapsen perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä oikeutetaan tavanomaiseen kasvatukseen vetoamalla (PeVL 64/2018 vp, s. 2-3).

Oikeusministeriön mielestä ilmaisut "lapselle voidaan asettaa rajoja, vaikka lapsi olisi rajoista eri mieltä" ja "lapsen fyysiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua, jos se on välttämätöntä" toistavat edellä mainittua perustuslakivaliokunnan esiin nostamaa ongelmaa siitä, että kyseisiä väljiä ja monitulkintaisia säännöksiä käytettäisiin toimenpiteiden oikeuttamisperusteina. Oikeusministeriön mielestä lakiin ei ole edelleenkään perusteltua sisällyttää perustuslakivaliokunnan jo aiemmin ongelmalliseksi toteaman kaltaista sääntelyä, ottaen huomioon, että perusoikeusrajoituksista olisi säädetty tarkemmin ja täsmällisemmin lain jäljempänä olevissa pykälissä.

2.

Kaavaillussa uudessa 4 b §:ssä säädettäisiin aineiden ja esineiden poisottamisesta kasvatuksellisenä rajaamisena. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota termiin "kasvatuksellinen rajaaminen", jota esitysluonnoksen perusteluissa (s. 139) kuvataan eräänlaisena uutena jäsenyyksenä suhteessa perusoikeuksien rajoittamiseen muualla kuin laitoshoidossa. Oikeusministeriö viittaa edellä 4 a §:stä

todettuun ja toteaa, että ”kasvatuksellinen rajaaminen” -termi ei voi sinänsä olla peruste jotenkin löyhemmin rajoittaa perusoikeuksia, koska perusoikeuksien rajoittamisesta säännöksissä kuitenkin ai-neellisesti on kyse.

Pykälän 1 momentin nojalla lapselta voitaisiin ottaa pois aine tai esine, jota hän ei lain mukaan saisi pitää hallussaan (esim. tupakkatuote), sekä päihtymistarkoitukseen käytettävä muu aine tai esine taikka tällaisen käyttöön erityisesti soveltuva väline. Tällaiset poisottamiset perustuisivat siis nähtävästi konkreettiseen havaintoon siitä, että lapsella on jokin mainitunlainen aine, esine tai väline.

Pykälän 2 momentissa olevan säännöksen mukaan sitä vastoin riittäisi, että perhehoitajalla tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilöllä olisi perusteltu syy epäillä, että lapsi käyttää muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä omaa tai muiden turvallisuutta vaarantaen. Kyse olisi tällöin aineista ja esineistä, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuisivat vaarantamaan lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta, sijaishuoltopaikan yleistä järjestystä tai vahingoittamaan omaisuutta. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei todeta edes esimerkinomaisesti, mitä tällaiset aineet tai esineet voisivat olla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 2 momentin säännös antaisi hyvin väljän harkintavallan sen osalta, mitä voitaisiin lukea aineiksi tai esineiksi, jotka vaarantaisivat lapsen tai muiden turvallisuuden. Momentin sanamuotoa on siten syytä täsmentää, tai jos se ei vaikuta mahdolliselta, säännöksen perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin, mitä momentissa tarkoitettut aineet tai esineet voisivat olla.

Pykälän 3 momentti sääntelisi rahavarojen, maksuvälineiden ja muiden edellä mainittuihin verrattavien välineiden tai hyödykkeiden poisottamista lapselta, jos mainittujen käyttö todennäköisesti vaarantaisi lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta, sijaishuoltopaikan yleistä järjestystä tai vahingoittaisi omaisuutta. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 86) todetaan esimerkkinä lapsen päihteiden käytön tai muun vaarallisen käyttäytymisen katkaiseminen. Perusteluissa ei tarkemmin avata, mitä ”todennäköisyys” säännöksen yhteydessä tarkoittaisi, mutta ilmeisesti sillä voitaisiin viitata siihen, että lapsi olisi jo aiemmin käyttänyt rahavarojaan esimerkiksi päihteiden hankintaan ja sitä kautta vaarantanut säännöksessä mainittuja tai vahingoittanut omaisuutta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämänkin säännöksen osalta harkintavalta jää hyvin väljäksi sen osalta, mitä voidaan pitää ”todennäköisyytenä” siihen, että lapsi käyttäisi rahavarojaan turvallisuutta vaarantavasti tai omaisuutta vahingoittavasti. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua pohtia harkintavallan rajaamista niin, että rahavarojen ym. poisottaminen perustuisi aiempaan näyttöön siitä, että on aiheutunut turvallisuuden vaarantumista tai omaisuuden vahingoittumista. Rahavarojen poisottamista ennakoivasti ilman parempaa perusteltua syytä voi pitää omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena ja jopa kohtuuttomana. Väljä sääntely lisää myös riskiä mahdollisuuteen mielivaltaisesta lain tulkinnasta ja soveltamisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan lapselta olisi otettava pois lapsen hallussa olevat viestinnän mahdollistavat laitteet tai muut välineet, jos lapsi käyttäisi laitetta tai välinettä vaarantaen omaa tai toisten henkilöiden turvallisuutta taikka sijaishuoltopaikan yleistä järjestystä. Oikeusministeriö toteaa, että kyseinen säännös perusteluineen jättää myös hyvin väljästi tulkittavaksi, mitä tai millaista oman tai toisten henkilöiden turvallisuutta taikka sijaishuoltopaikan yleistä järjestystä vaarantava viestintävälineen käyttö olisi. Sääntelyä olisi syytä pyrkiä täsmentämään ja rajaamaan välttämättömään, tai vähintäänkin käytettäväksi ehdotetut ilmaukset ja aiotut käyttötilanteet on perusteluissa kyettävä luonnehtimaan asiankuuluvalla tarkkuudella. Huomioon otettavaa säännöksessä sinänsä on, että välinettä olisi tullut käyttää väärin, jotta olisi peruste sen pois ottamiselle, eikä säännös sisällä ennakollista harkintavaltaa olettamuksien muodossa.

3.

Kaavaillussa uudessa 4 c §:ssä säädettäisiin päätöksenteosta aineen ja esineen poisottamisessa. Poisottoa ei saisi jatkaa pidempään kuin se 4 b §:ssä tarkoitettu syytä ja lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta olisi välttämätöntä. Aineen tai esineen poisottamisesta olisi tehtävä päätös, jos pois-otettua ainetta tai esinettä ei palautettaisi lapselle heti tilanteen rauettua. Kaavailltu sääntely siis lähtisi nähtävästi siitä ajatuksesta, että lapsella ei olisi samanlaista oikeusturvaa saattaa häneen kohdistunut perusoikeusrajoitus lainkäyttöelimen arvioitavaksi, jos aine tai esine olisi palautettu hänelle ”heti tilanteen rauettua”, valituskelpoisen hallintopäätöksen puuttuessa. Esitysluonnoksessa ei todeta, kuinka kauan ”tilanteen raukeaminen” voisi kestää, mikä olisi kuitenkin perusteltua ja välttämätöntäkin jotenkin arvioida esityksessä tarkemmin, jotta perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvatakeet tulisivat asianmukaisemmin huomioiduiksi.

4.

Lain uudessa 49 f §:ssä säädettäisiin ulkopuolisen henkilön turvatarkastuksesta. Pykäläluonnoksesta ei ilmene, kuka olisi oikeutettu suorittamaan turvatarkastuksen. Säännöksen täsmentäminen olisi tältä osin perusteltua, kun säännöksen tulkintaa epäsuorasti kaavaillun 49 g §:n 1 momentin kautta ei voi

pitää toimivallan sääntelyn kannalta asianmukaisena. Pykälän 2 momentin mukaan turvatarkastuksessa voitaisiin tarkastaa myös lastensuojelulaitoksen alueella oleva kulkuneuvo. Ilmeisesti kulkuneuvolla tarkoitetaan yleiskielisesti erilaisia kulkuneuvoja, jolloin sellaiseksi voidaan lukea myös esimerkiksi asuntoauto, jonka asuinkäytössä olevat tilat luetaan kotirauhan piirissä oleviksi pysyväisluonteeseen asumiseen käytettäviksi tiloiksi (PeVL 37/2002 vp, s. 2). Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Ulkopuolisen henkilön turvatarkastuksen osalta vaikuttaisi ylimoitettulta, että tarkastus voitaisiin ulottaa kotirauhan piiriin kuuluvuihin tiloihin. Lisäksi, jos tarkoituksena muutoinkin on, että laitoksessa vieraileva henkilö vierailee valvotusti laitoksen sisätiloissa, on tarkastusoikeus kyseenalaista ulottaa ylipäätään kulkuneuvoihin.

5.

Lain uuden 49 g §:n nojalla turvatarkastuksessa saataisiin ottaa ulkopuoliselta pois aine tai esine, joka olisi kielletty 49 f §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan pois otetut esineet ja aineet olisi luovutettava poliisille tai, jollei siihen olisi lain mukaan estettä, palautettava tarkastetulle henkilölle hänen poistuessaan lastensuojelulaitoksesta. Pykälän säännöskohtaisista perusteluista ei käy selville, miksi ulkopuolisen hallussa olleet aineet tai esineet tulisi luovuttaa poliisille. Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä olisi perusteltua tarkentaa vielä sen osalta, minkä perusteella aineiden tai esineiden poliisille luovuttaminen olisi perusteltua, ja missä määrin sääntelyn sisällöksi riittäisi aineiden tai esineiden palauttaminen ulkopuoliselle henkilölle tämän poistuessa lastensuojelulaitoksesta.

6.

Kaavaillussa uudessa 49 h §:ssä säädettäisiin lastensuojelulaitoksen alueelta poistamisesta. Pykälässä olevan säännöksen mukaan, jos henkilö kieltäytyisi poistumasta, hänet voitaisiin poistaa lastensuojelulaitoksesta tai sen alueelta. Säännöksestä ei ilmene, kuka olisi oikeutettu poistamaan henkilön ja voitaisiinko poistamisessa käyttää voimakeinoja. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä sääntelyn tarkentamista näiltä osin. Huomioitavaa on lisäksi, että pykälän mukainen peruste poistaa henkilö laitoksesta tai sen alueelta liittyisi nimenomaisesti kyseisen henkilön kieltäytymiseen turvatarkastuksesta. Esityksessä olisi hyvä tuoda esiin myös, onko oikeus henkilön poistamiseen säännelty jossain sen kannalta, että hänet tulisi poistaa laitoksesta tai sen alueelta jonkin muun syyn takia.

7.

Lain 62 §:ään kaavaillun uuden 3 momentin mukaan, sen lisäksi mitä pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään, voitaisiin rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhteyttä perhekodin tai laitoksen ulkopuolella oleviin henkilöihin, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä yksilöimään. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 102) viitataan tilanteisiin, joissa kyseinen yhteydenpito liittyisi esimerkiksi päihteiden ostamiseen. Oikeusministeriö toteaa, että kaavailtu säännös on siinä määrin väljä, että se sallisi yhteydenpidon rajoittamisen pelkästään sen perusteella, ettei henkilöiden henkilöllisyyttä kyetä yksilöimään. Säännöstä olisi sen perustelujen valossa perusteltua muuttaa (63 §:stä riippumatta, jossa säädetään rajoittamispäätöksen syyn toteutamisesta) siten, että 62 §:n 3 momentista olisi säännöspäätöksellisesti todettavissa yhteydenpidon rajoittamisen perusteltavuus sen kannalta, että yhteydenpito voisi vahingoittaa lasta (yhteyttä voidaan rajoittaa, jos voidaan osoittaa tai olettaa yhteydenpidon olevan haitallista lapselle).

8.

Kaavaillun uuden 69 b §:n 1 momentin mukaan, jos olisi perusteltua syytä epäillä, että lapsi on asunnossa tai muussa olinpaikassa, laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilöllä ja toimivaltaisella sosiaalihuollon viranhaltijalla olisi lapsen kiinnittämiseksi oikeus päästä asuntoon tai muuhun olinpaikkaan. Oikeusministeriö toteaa, että säännös antaisi huomattavan laajat toimivaltuudet laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilölle ja toimivaltaiselle sosiaalihuollon viranhaltijalle päästä periaatteessa mihin tahansa paikkaan (myös muu lainsäädäntö syrjäyttäen?), myös kotirauhan suojaa nauttivaan asuntoon. Toimivallan käytön perusteeksi kävisi lisäksi ”perusteltu syy epäillä” eli mitään varmuutta lapsen olemisesta esimerkiksi asunnossa ei tarvitsisi olla.

Paitsi että toimivalta päästä ”muuhun olinpaikkaan” olisi jo sinällään laaja ja yleinen, toimivalta päästä kotirauhan piiriin kuuluvaan pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävään tilaan (asuntoon) puuttuisi perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Esitysluonnoksesta ei käy perustelujen puuttuessa ilmi (huomioitavaa on, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa kyseistä toimivaltuutta ei arvioida), millä tavoin 69 b §:n 1 momentin mukaisessa toimivaltuudessa olisi kyse tilanteesta, joka täyttäisi perustuslain 10 §:n 3 momentin edellytykset perusoikeuden rajoittamisesta.

Vaikka pykälän perusteluissa viitataan sosiaalihuoltolain (710/1982) 41 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään sosiaaliviranomaisen oikeudesta päästä asuntoon, oikeusministeriö pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että ehdotettaessa 69 b §:n 1 momentissa olevaa hyvin laajaa ja perustuslain 10 §:ää rajoittavaa toimivaltuutta, on se kyettävä asianmukaisesti perustelemaan perustuslakivaliokunnan asiayhteyteen soveltuva tulkintakäytäntö samalla huomioiden.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jaksossa käydään läpi kaavaillun sääntelyn suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeuskysymyksittäin jakson tarkkuus vaikuttaa vaihtelevan esimerkiksi sen osalta, miten systemaattisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä arvioidaan, ja myös miten kysymyksittäin on viittauksia perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Joidenkin oikeuskysymysten osalta arviointi puuttuu jaksosta.

Esimerkiksi kameravalvontaa eristystilassa arvioivan osuuden (s. 143) voi todeta olevan suppea ja yleinen ilman ainuttakaan viittausta perustuslakivaliokunnan käytäntöön.

Kaavaillun sääntelyn nojalla lapsi voisi joutua suljettuun laitoshoitoon, jolloin useampaa hänen perusoikeuttaan voitaisiin rajoittaa merkittävällä tavalla. Erityistä huolenpidon jaksoa (60 a–c §:t) ja kuntouttavaa suljettua laitospalvelua (71–72 §:t) käsitellään ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, mutta merkillä pantavaa on, ettei jaksossa (s. 128–136) viitata perustuslakivaliokunnan vapaudenmenetystä koskevaan tulkintakäytäntöön, vaikka se on kaavaillun sääntelyn kannalta keskeistä. Oikeusministeriön mielestä perustuslakivaliokunnan käytäntö tulisi ottaa huomioon ja arvioida sitä suhteessa kaavailtuun sääntelyyn (ks. esim. PeVL 64/2024 vp, PeVL 17/2024 vp, PeVL 44/2022 vp, PeVL 40/2020 vp, PeVL 36/2020 vp, PeVL 12/2016 vp). Huomioitavaa myös on, että jaksossa ei arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä kattavammin, kun sekä erityisen huolenpidon että kuntouttavan suljetun laitospalvelun osalta näytään viitattavan vain niiden välttämättömyyteen perusoikeusrajoituksena.

Voimakäyttöoikeuksien (s. 137) osalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön viittaamista olisi perusteltua täydentää tuoreempien lausuntojen osalta (ks. esim. PeVL 22/2020 vp, PeVL 6/2018, PeVL 45/2014 vp).

Jaksossa ei arvioida turvatarkastusta koskevaa sääntelyä (49 f–h §:t), vaikka turvatarkastuksen tekemistä voidaan pitää perustuslain 7 §:n rajoituksena (ks. esim. PeVL 6/2024 vp). Kuten edellä tässä lausunnossa on todettu, jaksosta puuttuu myös arviointi kaavaillun 69 b §:n osalta, jossa säädettäisiin tarkastustoimivallasta, joka voisi ulottua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että edellä mainitut perusoikeusrajoituksia sisältävät säännökset arvioidaan sen kannalta, täyttävätkö ne perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa (s. 146) olevaan lausumaan siitä, että esityksestä olisi suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto sen sisältämien perusoikeuskysymysten takia.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Härkönen

VN/2821/2024-OM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: