

Asia: VN/463/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2022 alusta ja 30 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. (13 b §). Mitä vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

2. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojeluviranomaisen kansainvälisestä toimivallasta (17 §), lastensuojelun järjestämis- ja kustannusvastuusta kansainvälisissä tilanteissa (17 a §) sekä lastensuojelun tarpeen arvioinnista ulkomailla (17 b §). Selkiyttääkö sääntely rajat ylittäviä tilanteita?

-

3. Esityksessä ehdotetaan säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta ja lapsen palvelutarpeen arvioinnista (26 §). Onko ehdotettu sääntely selkeä?

-

4. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tehostetusta avohuollon tukitoimesta (37 b §). Mikä on näkemyksenne sääntelyn selkeydestä suhteessa muihin lastensuojelun avohuollon palveluihin?

-

5. Onko esityksessä ehdotettu 49 a §:n 2 momentin c-kohdan päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelu ja sitä koskeva päätöksenteko (49 b §) sääntelyltään selkeä ja toteutettavissa käytännössä?

-

6. Esityksessä ehdotetaan erityisen huolenpidon palvelun tuottamisen keskittämistä julkisen sektorin toimijoille (60 d §). Muutokseen esitetään pitkää siirtymäaika vuoteen 2026 asti. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

-

7. Esityksessä ehdotetaan vähimmäishenkilöstömitoituksia vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin (59 a §). Mitoitukset porrastetaan vuosille 2022–2026, täysimääräisinä mitoitus tulisivat voimaan vuonna 2026. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

8. Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä kiinnipitämisestä lapsen laitoksesta poistumisen estämiseksi (68 a §). Onko sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?

-

9. Esityksessä ehdotetaan muutettavan luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamista koskevaa nykyistä säännöstä (69 a §) siten, että siinä säädetty kiinniottaminen mahdollistaa poliisille toimivallan lapsen kiinniottamiseksi virka-apuna. Poliisin virka-avun antamisesta säädetään tarkemmin uudessa 69 b §:ssä. Onko ehdotettujen 69 a § ja 69 b § sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?

-

10. Esitys sisältää muutoksia työryhmän ehdotuksiin päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson aikana tehtävistä rajoitustoimenpiteistä ja yhteydenpidon erityisestä rajoittamisesta (71 § ja 72 §). Millaisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla näette olevan lapsen päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson toteuttamiseen?

Poliisihallituksen lausunto

Lausunnon rajaus

Esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset koskevat poliisitoimintaa ainoastaan niiltä osin, kun lastensuojelulakiin ollaan ehdottamassa tarkennuksia poliisin antamaan virka-apuun. Muilta osin esitysluonnos sisältää keskeisesti sosiaalihuollon viranomaisia sekä lastensuojelun yksityistä sektoria koskevaa sääntelyä. Poliisihallitus lausuu tämän vuoksi poliisin virka-apua koskevasta sääntelystä sekä eräitä yleisiä huomioita esitysluonnoksesta.

Poliisin virka-apu lastensuojeluasioissa

Nykytila

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkennuksia poliisin virka-apusääntelyyn. Virka-avun nykytilaa on kuvattu esitysluonnoksen kohdassa 2.1.12, jossa on pintapuolisesti kuvattu sosiaalihuollon viranomaiselle annettavan tarpeellisen virka-avun asiallista soveltamisalaa. Lastensuojeluasioissa poliisin virka-apu lastensuojeluviranomaiselle perustuu keskeisesti a) sosiaalihuollon asiakkaan

asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 22 §:ään, b) vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 41 §:ään sekä c) poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 ja 3 momentteihin.

Lastensuojeluviranomaiselle annettavasta virka-apusta ei ole asiallisesti säädetty muuta kuin se, että viranomaisella on oikeus saada tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:n 1 momentti ei tarkemmin määrittele mihin virka-apua on oikeus saada, joten siksi virka-avun asiallinen laajuus — varsinkin julkisen vallan käyttöä sisältävien toimenpiteiden osalta — määräytyy poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen perusteella. Virka-avun antaminen on näin ollen sidottu siihen, estetäänkö lastensuojeluviranomaista suorittamasta virkatehtäväänsä tai onko estämistä perusteltua odottaa.

Nykytilan toiminnalliset haasteet liittyvät keskeisesti siihen, että lastensuojeluviranomaiset sekä lastensuojelukentän yksityiset toimijat odottavat saavansa poliisilta mitä tahansa toimenpiteitä virka-apuna. Käytännössä virka-apua voidaan kuitenkin antaa vain silloin, kun lastensuojeluviranomaista tai lastensuojelulaitoksen työntekijää estetään suorittamasta virkatehtävää tai julkisen vallan käyttöä sisältävän toimen.

Ehdotettavat muutokset

Lastensuojelulakiin ehdotettavat virka-apua koskevat muutokset täydentäisivät sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:n virka-apusäännöstä. Lastensuojelulain 69 a §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan poliisi olisi velvollinen antamaan sille tehdyn virka-apupyynnön johdosta toimivaltaisen sosiaalihuollon viranhaltijan tai lasta etsivän laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvan työntekijän pyynnöstä virka-apua lapsen kiinniottamiseksi sekä avustamaan lapsen kuljetuksessa siten kuin 69 b §:ssä säädetään.

Varsinainen virka-apusäännös olisi uusi 69 b §, jossa säädettäisiin poliisin velvollisuudesta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle tarpeellista virka-apua sijaishuollossa olevan luvatta lastensuojelulaitoksestaan poistuneen lapsen löytämiseksi ja kiinniottamiseksi. Tämän lisäksi poliisi olisi velvollinen virka-apuna avustamaan lapsen kuljetuksessa sosiaalihuollon viranomaisen osoittamaan väliaikaiseen lastensuojelulaitokseen, jos kuljettamisessa tarvitaan poliisin virka-apua kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Sääntely on yleisiltä perusteiltaan asianmukaista ja täydentää ne toiminnalliset puutteet, joita nykytilaan tällä hetkellä kuuluu ja jossa sekä poliisi että lastensuojelu ovat joutuneet haastaviin lainsoveltamistilanteisiin. Sääntely ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että poliisin virka-avusta tulee automaattinen osa lastensuojeluviranomaisten ja lastensuojelulaitosten toimintaa. Virka-avun tulee aina olla toissijaista ja myös eräiltä osin viimesijaista lastensuojelun toimenpiteisiin nähden. Tästä syystä Poliisihallitus haluaa korostaa sääntelyssä seuraavia seikkoja, jotka ovat virka-aputoiminnan kannalta olennaisia:

- Virka-aputoiminnan toissijaisuus

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti korostettu lastensuojelulaitoksen ensisijaista velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin tilanteessa, jossa lapsi on poistunut luvatta lastensuojelulaitoksesta tai jättänyt palaamatta sinne. Jos lastensuojelulaitos ei selviäisi tehtävistään yksin, olisi lastensuojeluviranomaisella velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin.

Tämä korostaa erinomaisesti sitä, että poliisin virka-apu tulisi kysymykseen vasta niissä tilanteissa, joissa lastensuojelulaitos tai lastensuojeluviranomainen ei saisi hoidettua heille kuuluvia tehtäviään ilman, että tehtävään tarvittaisiin poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Sääntely ei Poliisihallituksen käsityksen mukaan voi johtaa siihen, että se olisi kategorista aina, kun lapsi poistuu luvatta tai jättää palaamatta.

- Kiinniottaminen ja kiinnipitäminen

Esitysluonnoksen perusteluista saa sellaisen käsityksen, että lastensuojelulain 69 a §:n 1 momentissa tehty lapsen palauttamisen määrittely sekä siihen sisältyvä kiinniotto-oikeus on tehty vain ja ainoastaan siksi, että poliisilta voidaan pyytää virka-apua ja poliisilla olisi oikeus virka-aputoimena ottaa aktiivisesti tai passiivisesti palauttamista vastusteleva lapsi kiinni. Säännös ei toisin sanoen mahdollista lastensuojelutyöntekijälle tai lastensuojeluviranomaiselle oikeutta konkreettiseen kiinniottamiseen, joka sisältäisi kiinnipitämistä tai muita fyysiseen koskemattomuuteen ja vapauteen kohdistuvia perusoikeusrajoituksia. Tämä on todettu säännöksen 2 momentissa erikseen siten, että sosiaalihuollon viranomaisella tai laitoksen työntekijällä ei ole oikeutta voimakeinojen käyttöön lapsen kiinniottamiseksi.

Poliisihallitus toteaa, että kiinniotto-oikeus jää primääritoimivaltuutena puutteelliseksi, jos sitä ei täydennetä kiinnipitämistä koskevalla sekundääritoimivaltuudella. Poliisin voimakeinojen käyttö rakentuu vastaavanlaiselle sääntelylle ja poliisin oikeus voimakeinojen käyttöön on nimenomaisesti primääritoimivaltuuksia (esimerkiksi poliisilain 2 luvun 1—11 §:n toimivaltuudet) täydentävää sääntelyä. Poliisi voi voimakeinojen käytöllä laittaa primääritoimivaltuudet täytäntöön silloin, kun poliisin ohjeet, neuvot, kehotukset ja käskyt eivät enää tehoa.

Poliisihallitus esittää, että lastensuojelutyöntekijän ja lastensuojeluviranomaisen kiinniotto-oikeutta täydennetään tarkkarajaisella ja täsmällisellä kiinnipitämisoikeudella, jotta passiivista tai aktiivista vastarintaa tekevä lapsi voidaan palauttaa takaisin lastensuojelulaitokseen. Kiinnipitämisoikeus koski esimerkiksi tilanteita, joissa lapsi pitää saattaa tai kuljettaa kulkuneuvoon, jolla palauttaminen tehtäisiin. Muussa tapauksessa kiinnipito-oikeuden puute johtaisi siihen, että poliisin

virka-avusta tulee automaatio kaikissa niissä palauttamistilanteissa, joissa lapsi tekee vastarintaa eikä tämä voi olla valmisteltavan lakimuutoksen tarkoitus.

Oikeusjärjestyksessä on erinomaisia esimerkkejä perustuslain mukaisista voimankäyttösäännöksistä, joissa voimankäyttöoikeus on annettu muulle kuin viranomaiselle. Myös lastensuojelulaissa on jo nykyisellään toteutettu kiinnipitämisoikeuksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämän vuoksi olisi erittäin perusteltua täydentää lapsen palauttamista koskevaa toimivaltuutta myös kiinnipito-oikeudella, jotta lapsen palauttaminen voidaan tosiasiaassa myös laittaa täytäntöön. Tällöin poliisin virka-apu jäisi niihin tilanteisiin, joissa poliisin toimivaltuudet olisivat tarpeellisia.

- Kompetenssi pyytää virka-apua

Sosiaalihuollon ja lastensuojelun virka-avussa on lähtökohtana se, että virka-apua voi pyytää sosiaalihuollon viranomainen. Tämä on selkeintä myös poliisilain osalta, koska virka-avun perussäännökset ovat nimenomaisesti poliisilain 9 luvun 1 §:ssä. Siellä virka-avun antamisen edellytykset on jaettu viranomaisen ja yksityisen välillä.

Lastensuojelulakiin ehdotettavaan 69 a §:ään ollaan ehdottamassa myös sitä, että virka-apua voisi pyytää lasta etsivän laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva työntekijä, joka ei ole viranomainen, mutta käyttäisi kuitenkin lastensuojelulain 11 luvun mukaisesti julkista valtaa, kun kyse on rajoitustoimista. Sääntely on kuitenkin epäselvää, koska lastensuojelulain 69 a §:n 2 momentissa viitataan virka-avun osalta 69 b §:ään, jossa virka-avun pyytäjäksi on määritelty sosiaalihuollon viranomainen.

Lasta etsivän laitoksen työntekijä ei näin ollen voisi pyytää virka-apua poliisilta, koska tästä ei ole nimenomaisesti säädetty. Myöskään siitä ei ole säädetty, kanavoituuko tällainen virka-apupyynnö viranomaisen pyynnöksi poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti vai tuleeko pyyntöä tulkita saman säännöksen 2 momentin mukaan. Sääntely johtaisi siihen, että laitoksen työntekijän pyyntö tutkittaisiin yksityisen tekemänä pyyntönä ja virka-apua ei annettaisi, koska virka-avun antamiselle ei olisi edellytyksiä poliisilain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan. Siksi olisi selkeintä määritellä oikeus pyytää virka-apua sosiaalihuollon viranomaiselle, kuten tälläkin hetkellä.

Poliisihallitus pitää erinomaisena, että lastensuojelulain 69 b §:n 2 momentissa säädettäisiin kuljettamisen avustamisesta sosiaalihuollon viranomaisen osoittamaan väliaikaiseen lastensuojelulaitokseen. Sääntely mahdollistaisi sen, ettei virka-apua antavia poliisipartioita sidottaisi pitkäaikaisiin virka-aputehtäviin, vaan kuljetuksen avustaminen voidaan tehdä sen kunnan sisällä, jossa luvatta poistunut lapsi tavataan ja saadaan kiinni.

Poliisille aiheutuvat kustannukset

Nykytila

Poliisihallitus on arvioinut lastensuojelun ja sosiaalihuollon virka-apujen lukumääriä liittyen poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2021 annetun sisäministeriön asetuksen (1117/2020) 6 §:n 1 momentin 7 kohdan muuttamiseen. Arviot perustuivat poliisiin uuden operatiivisen virka-apuohjeen (POL-2020-42250, 12.9.2020) jälkeen saatuihin tarkempiin tietoihin poliisin antamasta virka-avusta lastensuojeluviranomaiselle ja sosiaalihuollon viranomaiselle. Poliisihallituksen arvion mukaan sosiaalihuollon viranomaisille (mukaan lukien lastensuojeluviranomainen) annettavan virka-avun kokonaismäärä on vuosittain noin 5 200 asiaa edellä mainitun operatiivisen virka-apuohjeen ja käytänteiden vakiintumisen vaikutukset huomioiden.

Arvioitu virka-aputehtävien kokonaismäärä tarkoittaa poliisitoiminnassa sitä, että siitä aiheutuu poliisille noin 16 henkilötyövuoden eli 1,1 miljoonan euron pysyvä taloudellinen vaikutus pelkästään henkilöstön osalta. Taloudellisen vaikutuksen arviointi perustuu siihen, että yhtä virka-apuasiasia käsittelee yleisjohtaja, yleisjohtajan esikunta (yksi tai kaksi johto- ja tilannekeskuspäivystäjää), poliisilaitoksen taloushallinto sekä vähintään kahden poliisimiehen poliisipartio. Laskelma on tehty käyttäen pohjana sitä, että yhdeltä poliisipartiolta kuluu tyyppillisesti yksi (1) tunti virka-aputehtävän hoitamiseen ja muihin virka-apuun liittyviin toimenpiteisiin käytetään toimenpidekohtaisesti puoli tuntia tai tunti käsittäen asian selvittämisen, päätöksen tekemisen, päätöksen tiedoksiannon, sekalaisilmoituksen laadinnan, asiakirjojen arkistoinnin sekä mahdollisen laskutuksen. Virka-apua pyytävät sosiaalihuollon viranomaiset maksaisivat poliisille suoritemaksuja 5 200 virkatehtävän hoitamisesta 850 000 euroa vuodessa, kun sosiaalihuollon virka-apu on toistaiseksi poliisin maksullinen suorite.

Esitysluonnoksen vaikutukset

Valmistelussa oleva lastensuojelulain muutos lisäisi virka-aputehtävien määrää vuosittain noin 2 500 tehtävällä, mikä tarkoittaisi noin kahdeksan (8) henkilötyövuoden lisästarvetta ja 600 000 euron kustannusten lisäystä. Uusien asioiden aiheuttama pysyvä taloudellinen vaikutus olisi noin kahdeksan (8) henkilötyövuotta ja 600 000 euroa.

Kuljetustehtävien lisääntyminen edellyttäisi myös poliisin ajoneuvokapasiteetin lisäystä ja arvion mukaan kahden poliisiajoneuvon hankintaa jokaiselle poliisilaitokselle. Tästä aiheutuisi aluksi 2 miljoonan euron kertaluonteinen lisäkustannus poliisille (22 poliisiajoneuvoa á 90 000 euroa) sekä siihen liittyvä pysyvä lisäkustannus, kun ajoneuvokalustoa tulee uusia käyttöiän tultua täyteen. Poliisiajoneuvon keskimääräinen käyttöikä on neljä vuotta, mikä tarkoittaa joko a)

nelivuotiskausittain tulevaa pysyvää kahden miljoonan euron ajoneuvokustannusta tai b) vuosittaista pysyvää 500 000 euron ajoneuvokustannusta, jos ja kun ajoneuvokalustoa joudutaan vuosittain uusimaan.

Nyt valmisteilla olevan esityksen taloudelliset vaikutukset olisivat poliisille kahdeksan henkilötyövuotta (8 htv á 71 000 euroa) eli 600 000 euroa. Tämän lisäksi vaikutuksia tulisi kertaluonteisesti hankittavasta ajoneuvokalustosta, josta tulisi aluksi 2 miljoonan euron kertaluonteinen kustannus ja sen jälkeen joko nelivuotiskausittainen 2 miljoonan euron kustannus tai jokavuotinen 500 000 euron kustannus.

11. Vapaamuotoiset huomiot edellä mainittuihin säännöksiin:

Muut huomiot

Poliisin operatiivisen virka-apuohjeen viittaus

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on sivulla 86 viitattu virheellisesti nyt jo kumottuun Poliisihallituksen ohjeeseen. Virhe on alaviitteessä 97. Poliisihallitus on kumonnut poliisin virka-avusta lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi annetun Poliisihallituksen ohjeen (POL-2019-59098, 20.6.2020) poliisin operatiivisesta virka-aputoiminnasta annetulla Poliisihallituksen ohjeella (POL-2020-42250, 12.9.2020).

Poliisin operatiivista virka-aputoimintaa koskeva ohje on tullut voimaan 1.10.2020. Sen liite 2 koskee poliisin virka-apua lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten tavoittamiseksi. Liite on asiallisesti samansisältöinen kuin aiemmin voimassa ollut samanniminen ohje.

Voimakeinojen käytön liioittelua koskevat viittaukset

Esitysluonnoksessa on lastensuojelulakia koskevissa ehdotuksissa — nimenomaisesti ehdotettavat 68 ja 69 a §:t — viitattu rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momenttiin ja saman luvun 7 §:ään. Viittauksessa on käytetty muotoa ”voimakeinojen liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä”. Oikeampi muoto olisi voimakeinojen käytön liioittelu, koska rikoslain 6 luvun 4 §:ssä säädetään nimenomaan voimakeinojen käytöstä ja näin ollen kyse on voimakeinojen käytön liioittelusta, jos voimakeinojen käytössä on ylitetty se, mikä on tarpeellista ja puolustettavaa. Tämä sama terminologinen valinta on omaksuttu myös oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Boucht, Johan. Poliisin voimakeinojen käyttö. Tampere 2020, s. 132).

Hallintopäätöksen lakkauttaminen ja lieventäminen

Esitysluonnoksessa on lastensuojelulakia koskevissa ehdotuksissa käytetty hallintopäätöksen kumoamisen synonyymiä päätöksen lakkauttamista. Lisäksi esityksessä on käytetty päätöksen muuttamisesta lievemäksi synonyymiä lieventäminen.

Poliisihallitus pitäisi selkeämpänä, että lakkauttamisen sijaan säännöksissä säädettäisiin päätöksen kumoamisesta. Esimerkiksi lastensuojelulakiin ehdotettavassa 63 §:n 3 momentissa on säädetty vastaavan sosiaalityöntekijän oikeudesta lakkauttaa yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös, jos rajoittamistoimenpiteelle ei ole enää perustetta. Kyse on tällöin asiallisesti siitä, että vastaava sosiaalityöntekijä kumoaa voimassa olevan päätöksen.

Vastaavasti päätöksen lieventäminen tarkoittaa voimassa olevan päätöksen muuttamista. Näin olisi selkeämpää säätää siitä, että esimerkiksi edellä mainitussa tilanteessa vastaavalla sosiaalityöntekijällä on oikeus muuttaa voimassa olevaa päätöstä lievemäksi.

Arvelin Konsta
Poliisihallitus - Poliisitoimintayksikkö/valvonta- ja hälytystoiminnan
vastuualue