

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 30.3.2016, STM108:00/2015, STM109:00/2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksista hallituksen esityksiksi omaishoitolain ja perhehoitolain muuttamiseksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnoksia lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnosten keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi omaishoitajien oikeutta vapaaseen siten, että omaishoitosopimuksen tehneillä omaishoitajilla olisi oikeus pitää vapaata vähintään kaksi vuorokautta kalenterikuukautta kohden. Ympäri vuorokautiseen tai jatkuvaan päivittäiseen hoitoon yhtäjaksoisesti tai vähäisin keskeytyksin sidotuilla hoitajilla oikeus vapaaseen säilyisi vähintään kolmena vuorokautena kalenterikuukautta kohden. Lakiin lisättäisiin myös kunnalle velvollisuus järjestää omaishoitajalle tarvittaessa valmennusta ja täydennyskoulutusta sekä hyvinvointi- ja terveystarkastuksia. Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset omaistaan tai läheistään hoitavan henkilön vapaista sekä kunnan velvollisuudesta järjestää vapaan aikainen tarkoitukseenmukainen sijaishoito.

Perhehoitolain (263/2015) muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan toimeksiantosuhteisten perhehoitajien vähimmäispalkkion nostamista 775 euroon ja lisättäväksi perhehoitajien oikeutta vapaaseen vähintään yhdestä arkipäivästä kahteen vuorokauteen sellaista kalenterikuukautta kohti, jolloin hän on toiminut toimeksiantosopimuksen perusteella vähintään 14 vuorokautta perhehoitajana. Lisäksi perhekodissa hoidettavien enimmäismäärän osalta palattaisiin ennen perhehoitolain voimaantuloa olleeseen tilanteeseen, jolloin perhekodissa hoidettavien henkilöiden enimmäismäärä voisi laissa säädetyin edellytyksin olla enintään seitsemän. Päätoimisille perhehoitajille tulisi tarjota mahdollisuutta hyvinvointi- ja terveystarkastukseen vähintään joka toinen vuosi ja muille perhehoitajille tarvittaessa. Lisäksi täsmennettäisiin oheishuoltajuutta koskevaa sääntelyä.

Esitykset liittyvät pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan, jonka tavoitteena on kehittää kaikenikäisten omaishoitoa ja erityisesti iäkkäiden perhehoitoa. Vuosina 2016-2018 toteutetaan tätä koskeva kärkihanke.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää omaishoidon ja perhehoidon kehittämistä tärkeänä. Hallituksen kärkihanke ja siten myös nyt käsiteltävänä olevat hallituksen esitysluonnokset painottuvat iäkkäiden omais- ja perhehoitoon, jolloin lasten hoitoon liittyvät erityispiirteet jäävät vähemmälle huomiolle. Tätä on pidettävä vakavana puutteena. Lapset ovat merkittävä ryhmä sekä omaishoidossa että perhehoidossa.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan esitysluonnoksia lasten hoidon järjestämisen näkökulmasta.

Lapsivaikutusten arviointi

Kumpikaan käsiteltävistä hallituksen esitysluonnoksista ei sisällä lapsivaikutusten arviointia. Vaikka yleisluontoisesti yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan nähdä myös vaikutuksina lapsiin, niiden arvioinnilla ei voida korvata nimenomaista lapsivaikutusten arviointia. Sekä perhehoidossa että omaishoidon piirissä on paljon eri-ikäisiä ja tarpeiltaan erilaisia lapsia, joiden oikeuksiin ja hyvinvointiin nyt ehdotettavilla muutoksilla on selkeä vaikutus. Vaikutusarvioinnissa on siten huomioitava eri ikäryhmät ja niiden tarpeet, mukaan lukien erityiset tarpeet, jotka syntyvät esimerkiksi lapsen sairaudesta, vammaisuudesta tai muusta erityisestä taustatekijästä, kuten kulttuuri- tai kielitaustasta.

Lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste, kun tehdään lapsiin kohdistuvia päätöksiä. Omaishoidon tulee olla hoidettavan edun mukaista (laki omaishoidon tuesta 1 §) ja esimerkiksi sijaishoidon järjestämisessä omaishoitajan aikana on otettava huomioon hoidettavan etu (4 a § 1 mom). Perhekodin on vastattava perhehoitoon sijoitettavan tarpeita hänen etunsa mukaisesti (perhehoitolaki 5 §). YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lapsen edun arviointi ja määrittäminen on välttämätöntä tilanteessa, jossa lapsi erotetaan vanhemmistaan.¹

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artiklan mukainen lapsen edun huomioonottaminen edellyttää, että aina kun tehdään *"tiettyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin."* On kerrottava, *"mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista"*.² Komitea painottaa, että *"kaikissa käyttöön otettavissa [lapsen oikeuksien sopimuksen] täytäntöönpanotoimenpiteissä tulisi myös noudattaa menettelyä, jolla varmistetaan, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen politiikkojen, lainsäädännön, määräysten, talousarvioiden tai muiden hallintopäätösten vaikutusta lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen."*³

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa "Ratkaisujen Suomi" on todettu, että käyttöön otetaan lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.⁴

Perustelut kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.⁵

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Keskeisiä aihepiiriin liittyviä lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia ovat myös mm.:

- valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä. (18(2) artikla)
- lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Lapselle on tällöin taattava vaihtoehtoinen hoito, joka voi olla sijaisperhehoitoa tai tarvittaessa sijoitus sopivaan lastensuojelulaitokseen. Ratkaisua harkittaessa on asianmukaista huomiota kiinnitettävä jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. (20 artikla)

Arvio hallituksen esitysluonnosten ehdotuksista

Omaishoidon tuesta annettuun lakiin ja sosiaalihuoltolakiin ehdotetut muutokset

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotuksia, joiden mukaan lisätään omaishoitajan oikeutta vapaaseen ja omaishoitajille järjestetään valmennusta ja täydennyskoulutusta sekä hyvinvointi- ja terveystarkastuksia. Sosiaalihuoltolakiin ehdotettu muutos, jolla vahvistetaan niiden henkilöiden oikeus vapaaseen, jotka toimivat käytännössä omaishoitajina ilman, että siitä on tehty omaishoitosopimusta, on tärkeä parannus. Näillä kaikilla ehdotuksilla parannetaan hoitajan jaksamista ja edellytyksiä huolehtia entistä paremmin hoidettavastaan. Tätä on pidettävä hoidettavan lapsen edun mukaisena.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että hoidettavan lapsen sijaishoito, riippumatta siitä turvaudutaanko siihen hoitajan vapaan aikana vai esimerkiksi hoitajan osallistuessa valmennukseen tai täydennyskoulutukseen, on järjestettävä ensisijaisesti lapsen etu huomioon ottaen. Tätä arvioitaessa on selvitettävä lapsen mielipide ja toiveet sijaishoidon järjestämisestä ja otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Sijaishoidon järjestämisessä on tärkeää, että järjestelyt ovat toimivia käytännössä. Lapselle palvelut (tässä sijaishoito) ovat ihmisiä. Lapsen sijaishoidon tulee olla mahdollisimman pysyvää ja saavutettavaa. Sijaishoitajan ja sijaishoitopaikan on tärkeää olla lapselle tuttu ja turvallinen. Sijaishoidon tulisi olla saatavilla tutussa paikassa ja tutun hoitajan toimesta myös yllättävissä ja nopeasti eteen tulevilla tilanteissa. Omaishoidossa olevan lapsen kohdalla tulisi yleensä ensisijaisesti pyrkiä järjestämään sijaishoito lapsen kotona. Eri-tyisesti näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota pienten lasten ja vammaisten tai sairaiden lasten kohdalla.

Perhehoitolakiin ehdotetut muutokset

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa perhehoitolakiin ehdotettavia muutoksia, joilla korotettaisiin hoitopalkkiota, pidennettäisiin hoitajan oikeutta vapaaseen sekä säädetäisiin oikeus hyvinvointi- ja terveystarkastuksiin. Muutosehdotukset parantavat perhehoitajan jaksamista ja edellytyksiä huolehtia entistä paremmin hoidettavastaan. Tätä on pidettävä hoidettavan lapsen edun mukaisena.

On perusteltua, että perhehoitoa kehitetään yhdenmukaisesti omaishoidon kanssa. Edellä omaishoidon osalta mainitut seikat liittyen sijaishoitoon hoitajan vapaan tai muun poissaolon aikana pätevät myös perhehoitoon.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa seuraavasta. Lastensuojelun perhehoidossa perheessä asuu usein sijoitetun lapsen lisäksi perhehoitajan omia lapsia. Perhesijoituksessa on tarkoituksena, että sijoitettu lapsi on osa perhettä. Hoitajan vapaan aikaisessa, laissa tarkoitettussa hoidon tarkoituksenmukaisessa järjestämisessä (13 § 2 mom), on huomioitava tämä tavoite. Jos perhehoitaja esimerkiksi lähtee lomalle omien biologisten lasten kanssa ja sijoitettu lapsi joutuu sijaishoitoon täksi ajaksi, perheeseen kuuluvuuden tunne voi heikentyä. Sijaishoidon järjestämisestä on myös perhehoidossa tärkeää kysyä lapsen mielipidettä ja toiveita sekä otettava ne mahdollisimman hyvin huomioon.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutosta perhekodissa hoidettavien enimmäismäärään (7 §). Muutoksella palattaisiin tilanteeseen, joka vallitsi ennen 1.4.2015 voimaantulleen perhehoitolain säätämistä. Muutoksen myötä käytännössä hoidettavien määrä olisi sama sekä perhekodissa että ammatillisessa perhekodissa, josta säädetään lain 8 §:ssä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei millään tavoin perustella ehdotettavaa muutosta. Lausuntoaineistona oleva tiivistelmä omais- ja perhehoidon lainsäädännön kehittämisen laskelmista (30.3.2016) sisältää vain arvioita omais- ja perhehoitajien määrän kasvusta, mutta ei arvioita hoidettavien määrän muutoksesta.

Ainoa maininta hoidettavien määrään liittyen on yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavassa kohdassa, jossa todetaan, että muutos parantaisi päätoimisten perhehoitajien toimintaedellytyksiä. Arvioita muutoksen vaikutuksesta hoidettaviin ei ole mainittu lainkaan. Hallituksen esitykset on laadittu vahvasti iäkkäiden hoidettavien näkökulmasta, joten voidaan olettaa, että hoidettavien määrää koskevaa säännöstä koskevassa säännöksessä ei ole juurikaan otettu huomioon sen vaikutuksia lastensuojelun toimenpiteenä perhehoitoon sijoitettuihin lapsiin.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että on välttämätöntä arvioida uudelleen hoidettavien määrää koskevaa ehdotusta lasten perhehoidon näkökulmasta. Pelkästään taloudelliset syyt eivät ole riittäviä perustelemaan valittua ratkaisuehdotusta lasten perhehoidon osalta. Lapsia koskevassa päätöksenteossa, mukaan lukien lainsäädäntötoimista päätettäessä, on ratkaisua harkittava ensisijaisesti lapsen etu huomioon ottaen.

Jyväskylässä 20.4.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ CRC/GC/C/14 kohta 58.

² CRC/GC/C/14 kohta 6. c).

³ CRC/GC/C/14 kohta 99.

⁴ Verkossa

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FL_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82, s. 21.

⁵ CRC/GC/C/14 kohta 4, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf