

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 01.06.2016 klo 09:30 / HE 86/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perhehoitolain muuttamisesta (HE 86/2016 vp)

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 esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perhehoitolakia. Esityksen mukaan toimeksiantosuhteisten perhehoitajien vähimmäispalkkiota nostettaisiin ja perhehoitajien oikeutta vapaaseen lisättäisiin. Lisäksi perhehoitajien hoidettavien enimmäismäärä voisi laissa säädetyin edellytyksin olla enintään kuusi. 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 kärkihankkeessa nro 4 *kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa*.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että perhehoitoa kehitetään vastaamaan entistä paremmin erilaisten hoidettavien henkilöryhmien tarpeita. Käsiteltävä hallituksen esitys on osa valmistelukokonaisuutta, jossa on keskitytty iäkkäiden perhehoitoon valmistelun liittyessä hallituksen kärkihankkeeseen nro 4.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei mainita millään tavoin hallitusohjelman kärkihanketta nro 3 *Lapsi- ja perhepalveluiden kehittämisohjelma*. Kärkihankkeen nro 3 tavoitteena ovat muun muassa nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät palvelut. Lasten perhehoito on eräs keskeinen tähän kokonaisuuteen kuuluva palvelu. Edellä mainittuja kärkihankkeita tulisi siten edistää kiinteässä yhteistyössä, jonka tulisi näkyä myös lainvalmistelussa.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, perhehoitoa järjestetään eniten lastensuojelussa ja iäkkäiden perhehoito on nykyisellään marginaalista. Vuonna 2014 perhehoitajien tai ammattilaisperhehoitajien oli sijoitettuna n. 9 000 lasta¹. Iäkkäitä henkilöitä perhehoitajissa oli vain n. 200. Vaikka iäkkäiden perhehoito



toon tavoitellaan selkeää kasvua, tavoite on vain alle 1 500 hoidettavaa vuoteen 2020 mennessä. Ikäihmisten perhehoidon lisääminen ei vaikuta lasten perhehoidon tarvetta vähentävästi. Lasten osuus perhehoidossa tulee todennäköisesti tulevaisuudessakin olemaan suurin. Lainsäädännössä on siten huomioitava eri ikäryhmät ja erilaisten hoidettavien ryhmien erityispiirteet, eikä lainsäädännön muutosesityksiä tule valmistella vain yhden ryhmän näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan hallituksen esitystä lasten perhehoidon järjestämisen näkökulmasta.

Lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esitys ei sisällä lapsivaikutusten arviointia, ei edes osana kappaletta 3.3. *Yhteiskunnalliset vaikutukset*. Vaikka yleisellä tasolla yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan nähdä myös vaikutuksina lapsiin, yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnilla ei voi korvata nimenomaista lapsivaikutusten arviointia. Perhehoidossa 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.

Vaatus lapsivaikutusten arvioinnista perustuu YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista. Yleissopimuksessa edellytetään, että lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste lapsiin kohdistuvia päätöksiä tehtäessä (3(1) artikla). Tämä koskee myös lainsäädäntöelimien toimia.

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 Lisäksi komitean mukaan *"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

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsivaikutusten arvioinnin puuttuminen hallituksen esityksestä on vakava puute. Sen puuttuminen on myös ristiriidassa pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman "Ratkaisujen Suomi" kanssa, jossa on todettu, että käyttöön otetaan lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.⁴

Arvio hallituksen esitysluonnosten ehdotuksista

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

7 § Perhekodissa hoidettavien määrä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että perhekodissa voitaisiin hoitaa samanaikaisesti enintään kuutta henkilöä, jos siitä vastaisi vähintään kaksi perhekodissa asuvaa, laissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä (uusi 7 § 2 mom). Hoidettavien enimmäismäärä säilyisi muussa tapauksessa neljänä (jatkossa 7 §

1 mom) ja tähän enimmäismäärään lasketaan mukaan samassa taloudessa asuvat alle kouluikäiset lapset ja muut erityistä hoitoa tai huolenpitoa vaativat henkilöt.

Hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta perustellaan ainoastaan yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavassa kohdassa, jossa todetaan, että muutos parantaisi päätoimisten perhehoitajien toimintaedellytyksiä. Arvioita muutoksen vaikutuksesta hoidettaviin ei ole mainittu. Hallituksen esitys on laadittu vahvasti iäkkäiden hoidettavien näkökulmasta ja lapsivaikutusten arviointi puuttuu, joten voidaan olettaa, että hoidettavien määrää koskevaa säännöstä koskevassa säännöksessä ei ole juurikaan otettu huomioon sen vaikutuksia lastensuojelun toimenpiteenä perhekotiin sijoitettuihin lapsiin.

Perhehoitolain säätämisen yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 48/2014 vp) muun muassa, että *”perheessä hoidettavien lasten enimmäismäärän rajaus on tehty lapsen edun näkökulmasta--- Sijoitettavat lapset tulevat hyvin erilaisista taustoista, ja heillä on usein takanaan traumaattisia kokemuksia, jotka lisäävät hoidon vaativuutta. Kun lastensuojelussa on pyrkimys avohuollon tukitoimin vähentää lasten huostaanottoja, merkitsee se sitä, että sijoitettavat lapset ovat entistä vaikeahoitaisempia. Lapsen etua puoltaa vahvasti se, että hän voi saada riittävästi aikuisten aikaa ja huolenpitoa...”*. Valiokunta totesi lisäksi, että *”[l]asten osalta on kuitenkin pidetty tärkeänä lapsen edun toteutumiseksi, että perhehoitossa voidaan lähtökohtaisesti hoitaa enintään neljää lasta tai nuorta”*.

Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan tilanne ei ole muuttunut mitenkään perhehoitolain säätämisen jälkeen. On myös huomattava, että perhehoitolain 9 § mahdollistaa edelleenkin poikkeamisen 7 §:ssä säädetystä enimmäismäärästä, kun kyse on täysi-ikäisistä hoidettavista. Kyseistä pykälää voitaisiin siten soveltaa ikäihmisten perhehoidon yhteydessä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että 7 §:ään ehdotettu hoidettavien enimmäismäärän nosto kuuteen eroaa vain yhdellä hoidettavalla ammatillisessa perhekodissa hoidettavien enimmäismäärästä. Ammatillista perhekotia koskevaa sääntelyä ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettavaksi, joten lapsiasiavaltuutettu viittaa tältäkin osin edellä mainittuun valiokunnan mietintöön. Mietinnössä todetaan, että *”[m]ikäli muutoin hoidetaan useampaa kuin neljää lasta, kyseeseen tulisi ammatillinen perhehoito, joka turvaisi tämän isomman lapsimäärän hoitoon vahvemman ammatillisen osaamisen ja olisi vahvemmin valvottua.”*

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lastensuojelussa perhekodissa annettava hoito säilyy lapsen edun mukaisena ja mahdollisimman kodinomaisena hoitomuotona. Muutosehdotus hämärtää perhekodin ja ammatillisen perhekodin välistä eroa ilman, että sitä juurikaan perustellaan. Myöskään esimerkiksi perhekodin valvontaa ei ehdoteta muutoksia.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perhekodissa hoidettavien määrää koskevaa ehdotusta olisi harkittava uudelleen lasten perhehoidon näkökulmasta. Hoidettavien enimmäismäärää ei tulisi kasvattaa. Pelkästään taloudelliset syyt ja perhehoitajien toimintaedellytysten parantaminen eivät ole riittäviä perustelemaan valittua ratkaisuehdotusta lasten perhehoidon osalta. Jos kuitenkin edelleen halutaan pitää kiinni enimmäismäärän nostamisesta kuuteen henkilöön esitetyllä tavalla, enimmäismäärään olisi laskettava mukaan samassa taloudessa kaikki alle 18-vuotiaat, tai vähintäänkin kaikki alle 16-vuotiaat.

Hallituksen esityksessä 7 § 2 momentissa tai sen perusteluissa ei ole nimenomaista mainintaa enimmäismäärään laskettavista, samassa taloudessa asuvista henkilöistä. Epäselväksi siten jää, onko tarkoituksena ollut, että 1 momentissa mainittu enimmäismäärää koskeva rajoitus koskisi myös 2 momenttia. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa pykälää tarkennettavaksi siten, että enimmäismäärään 7 § 2 momentin tilanteessa tulisi laskettavaksi *”samassa taloudessa asuvat alle 18-vuotiaat lapset ja muut erityistä hoitoa tai huolenpitoa vaativat henkilöt mukaan luettuina”*.

Voimassa olevassa 7 §:ssä rajausta on tehty alle kouluikäisiin lapsiin, kun hoidettavien enimmäismäärä on neljä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tältäkin osin olisi perusteltua harkita rajauksen nostamista

edellä esitetyllä tavalla. Myös kouluikäiset lapset tarvitsevat vielä runsaasti aikuisen hoivaa ja tukea. Tämä korostuu usein tilanteissa, joissa perheessä asuvista lapsista osa tai kaikki tarvitsee vaativaa hoitoa.

13 § Oikeus vapaaseen

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että perhehoitajien jaksamisesta pidetään huolta muun muassa säätämällä oikeudesta vapaaseen. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa tässä yhteydessä kuitenkin seuraavasta.

Lastensuojelun perhehoidossa perheessä asuu usein sijoitetun lapsen/lasten lisäksi perhehoitajan omia biologisia 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 esimerkiksi perhehoitaja lähtee lomalle omien biologisten lasten kanssa ja sijoitettu lapsi joutuu sijaishoitoon täksi ajaksi, perheeseen kuuluvuuden tunne voi heikentyä. Sijaishoidon järjestämisestä on perhekodissa toteutettavassa hoidossa tärkeää kysyä lapsen mielipidettä ja toiveita sekä otettava ne mahdollisimman hyvin huomioon.

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. 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 Komitea on todennut, että lapsen edun arviointi ja määrittäminen on välttämätöntä tilanteissa, jossa lapsi erotetaan vanhemmistaan.⁶ Yleissopimuksen 20 artiklan mukaan lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on 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.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artikkelit 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)

Jyväskylässä 31.5.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lastensuojelu 2014, tilastoraportti 25/2015, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, s.7, verkossa http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129537/Tr25_15.pdf?sequence=4.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen edusta, CRC/GC/C/14 kohta 6. c), verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf.

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.

⁶ CRC/GC/C/14 kohta 58.