

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveystoimikunta keskiviikko 08.06.2016 klo 09:30 / HE 85/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle omaishoidon tuesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 85/2016 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 laajennettavaksi omaishoitajien oikeutta vapaaseen siten, että 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 koulutusta sekä hyvinvointi- ja terveystarastuksia.

Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset omaistaan tai läheistään hoitavan henkilön vapaista sekä kunnan velvollisuudesta järjestää vapaan aikainen tarkoituksenmukainen sijaishoito.

Hallituksen esityksen tavoitteena on kehittää kaikenikäisten omaishoitoa ja erityisesti iäkkäiden perhehoitoa. Esitykset liittyvät pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan, jonka kärkihankkeessa nro 4 *kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa* vuosina 2016-2018. Kalliimman laitoshoidon korvaamisella omaishoidolla ja perhehoidolla tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että omaishoitoa kehitetään vastaamaan entistä paremmin erilaisten hoidettavien henkilöryhmien tarpeita. Käsiteltävä hallituksen esitys on osa valmistelukokonaisuutta, jossa on keskitytty iäkkäiden omaishoitoon 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. Hallituksen esityksessä ei lasten omaishoitoa nimenomaisesti mainita lainkaan. Omaishoito on erityistarpeisten lasten hoitomuoto, jonka tueksi tarvitaan kärkihankkeen nro 3 alle kuuluvia palveluita. Edellä mainittuja kärkihankkeita tulisi siten edistää kiinteässä yhteistyössä, jonka tulisi näkyä myös lainvalmistelussa.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan hallituksen esitystä lasten omaishoidon 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. Omaishoidossa on 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 lapsen sairaudesta, vammaisuudesta tai muusta erityisestä taustatekijästä, kuten kulttuuri- tai kielitaustasta.

Vaatus lapsivaikutusten arvioinnista perustuu YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista. Yleissopimuksessa edellytetään, että lapsen etu otetaan huomioon ensisijaisena harkintaperusteena 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 perusteella sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista"*.¹ 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."*²

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.³

Arvio hallituksen esitysluonnosten ehdotuksista

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 hoidettavasta. Tätä on pidettävä hoidettavan lapsen edun mukaisena.

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

Vapaan aikaisen hoidon järjestämisessä on tärkeää, että järjestelyt ovat toimivia käytännössä. Lapselle palvelut ovat ihmisiä. Lapsen hoidon tulee olla mahdollisimman pysyvää ja helposti saavutettavaa. Vaatimus korostuu erityistarpeisen lapsen kohdalla.

Omaishoidossa olevan lapsen omaishoitajan vapaan aikaisen 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 tulevissa tilanteissa. Omaishoidossa olevan lapsen kohdalla tulisi yleensä ensisijaisesti pyrkiä järjestämään sijaishoito lapsen kotona tai perhehoidossa.

Perustelut kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen 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.⁴ Komitea on todennut, että lapsen edun arviointi ja määrittäminen on välttämätöntä tilanteessa, jossa lapsi erotetaan vanhemmistaan.⁵

Yleissopimuksen 18 artiklan mukaan ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on vanhemmillä tai muilla laillisilla huoltajilla. Valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä. Valtion on myös tuettava työssäkäyviä vanhempia siten, että heillä on oikeus hyödyntää lastenhoitopalveluita tai -laitoksia. 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 (20 artikla). Ratkaisua harkittaessa on asianmukaista huomiota kiinnitettävä jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi ja aina huomioonotettaviksi 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 seikkaa 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 toimitielimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Jyväskylässä 6.6.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ 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.

² CRC/GC/C/14 kohta 99.

³ Verkossa

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

⁴ CRC/GC/C/14 kohta 4.

⁵ CRC/GC/C/14 kohta 58.