

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 36/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuolto-
laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- apulaisprofessori Juha Lavapuro.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaalihuoltolaki. Lain tarkoitus on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2015 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

Kotipalvelua koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo 1 päivästä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu sosiaalihuollon kannalta keskeisten perusoikeuksien näkökulmasta. Perustelujen mukaan ehdotusten tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin sisältämiä perustuslaillisia toimeksiantoja ja viime kädessä turvata perustuslain 19 §:n

1 momentin mukainen subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säätämisperusteluissa on käsitelty myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa, perustuslain 21 §:n sisältämää oikeusturvaa sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiä. Lisäksi säätämisperusteluissa mainitaan perustuslain kunnallista itsehallintoa koskeva 121 § ja asetustenantovaltuuksia koskeva 80 §:n 1 momentti. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa. Hallitus pitää kuitenkin esitykseen sisältyvien perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisten seikkojen vuoksi tarkoituksenmukaisena hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta monin tavoin merkittävä. Kuten esityksen perusteluista kattavasti ilmenee, sosiaalihuoltolakiehdotuksella on erityisen läheinen liityntä perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin.

Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on erityisesti osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain säännöksellä ei määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5—6).

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella pal-

veluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Merkitystä tässä yhteydessä on myös perustuslain 19 §:n 4 momentin säännöksellä, jossa asetetaan julkiselle vallalle velvoite edistää oikeutta asuntoon.

Ehdotettu sääntely on kaiken kaikkiaan lähtökohdiltaan perusoikeuksien ja niihin liittyvän oikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tästä näkökulmasta erityistä huomiota sosiaalihuoltolakiehdotuksen 1 §:ssä ilmaistuun pyrkimykseen edistää sosiaalihuollon asiakaskeskeisyyttä. Lakiehdotuksen keskeinen tarkoitus, joka merkitsee muutosta pitkälti järjestelmäkeskeiseen nykytilaan, toteutuu valiokunnan mielestä varsin hyvin sääntelyssä yleisemminkin (ks. esim. lakiehdotuksen 2, 4 ja 5 § sekä 4 luku). Tämä on omiaan vahvistamaan sosiaalihuoltolainsäädännön yhteyttä perustuslain 19 §:n sisältämien oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Sama koskee myös muita lain keskeisiä tavoitteita, kuten sosiaalihuollon painopisteen siirtämistä korjaavista toimista hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen.

Sosiaalihuoltolakiehdotuksen perusoikeuksien turvaamisen kannalta keskeisessä sosiaalipalveluja koskevassa 3 luvussa lähinnä säädetään kuntiin kohdistuvasta sosiaalihuollon järjestämisvastuun sisällöstä. Sääntely on suurelta osin kuntien toimintaa ohjaavaa, sillä siinä korostuvat muun muassa erilaisten sosiaalipalvelujen sisällön kuvaaminen, tavoitteet sekä palvelujen antamisen yleiset edellytykset. Sen sijaan sosiaalihuoltolakiehdotukseen sisältyy hyvin harvoja konkreettisia kunnan erityiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvia subjektiivisia oikeuksia. Tällaisia näyttävät olevan lähinnä lapsiperheen oikeus saada perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi välttämätön kotipalvelu eräissä tilanteissa (lakiehdotuksen 19 §:n 4 momentti) sekä raskaana olevan henkilön oikeus saada välittömästi riittävät päihteettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut (lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentti). On kuitenkin huomattava, että ainakin osin

tämä selittyy sosiaalipalvelujen luonteella sekä sillä, että sosiaalihuoltolaki on pitkälti sosiaalihuoltoa koskeva yleislaki. Keskeistä on, että lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin perusteella henkilöön sovelletaan parhaiten asiakkaan etua toteuttavia säännöksiä, jos hänellä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen. Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentissa on puolestaan luettelo niistä laeista, joissa säädetään täsmällisemmin tietyistä kunnallisista sosiaalipalveluista.

Sosiaalihuoltolakiehdotus muodostuu perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkitykselliselle lainsäädännölle asetettavan täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta melko väljäksi, mutta tämä on edellä mainittu palvelujen ja sääntelyn luonne huomioon ottaen sinänsä ymmärrettävää. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että sääntelyn täsmällisyydellä on merkitystä myös perustuslain 121 §:n kannalta. Sen 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Sosiaalihuoltolainsäädännön osalta keskeistä tästä näkökulmasta on myös se, että sääntelystä ilmenee mahdollisimman selkeästi, mitkä tehtävät kuuluvat kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden ja mitkä määrärahasidonnaisen kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveystaloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on selvitetty uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia ja niihin liittyviä valtionosuuksia. Uudistuksen kustannusvaikutuksia kunnille on seurattava.

Sosiaalihuollon tarpeen arvioimiseksi tehtävät ilmoitukset

Sosiaalihuoltolakiehdotuksen 35 §:n 1 momentissa säädetään henkilöistä, joiden on ohjattava ilmeisen sosiaalihuollon tarpeessa oleva henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai otettava yhteyttä

kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen tuen tarpeen arviointia varten. Viimeksi mainitussa tapauksessa yhteydenotto edellyttää tuen tarpeessa olevan henkilön suostumusta. Pykälän 2 momentin perusteella ilmoitus on salassapitosäännösten estämättä tehtävä myös, jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii. Ilmoituksen voi 3 momentin nojalla tehdä salassapitosäännösten estämättä myös muu henkilö. Pykälän 2 ja 3 momentin tarkoituksena on varmistaa, että tuen tarpeessa oleva henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse ymmärrä tai osaa sitä pyytää.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityselämän suojan kannalta. Säännökset vastaavat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 25 §:n säännöksiä. Sääntelyllä on painavat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin liittyvät perusteet, ja sääntely täyttää lisäksi myös muut perusoikeusrajoituksia koskevat yleiset edellytykset (vrt. PeVL 36/2012 vp, s. 4/II ja PeVM 7/2006 vp, s. 2/II). Säännökset ilmoitusvelvollisuudesta tai -oikeudesta eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kotipalvelu

Lapsiperheellä on sosiaalihuoltolakiehdotuksen 19 §:n 4 momentin perusteella oikeus saada perheen huolenpitotehtävän turvaamiseksi välttämätön kotipalvelu, jos lapsen hyvinvoinnin turvaaminen ei ole mahdollista pykälän 2 momentissa mainittujen syiden eli alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella. Kysymys on sekä lain sanamuodon että esityksen perustelujen (s. 86 ja 113) perusteella subjektiivisesta oikeudesta.

Ehdotettu sääntely on sinänsä perustuslain 19 §:n ja erityisesti sen 3 momentissa säädetyn tukemisveloitteen näkökulmasta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin

huomiota esityksen perusteluihin (s. 86), joiden mukaan "palvelua annettaisiin silloin, kun henkilö ei itse voi vaikuttaa avun tarpeeseen eli syy ei lähtökohtaisesti olisi itse aiheutettu". Edelleen perusteluissa (s. 113) katsotaan, että "[k]otipalvelun saaminen ei ole säännöksessä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä, jos vanhemmat eivät suoriudu huolenpitotehtävästä omien kyseiseen tilanteeseen liittyvien valintojensa seurauksena eli vanhemmilla on aina ensisijainen vastuu lapsen huolenpidosta". Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mitä itse aiheutetuilla syillä tai vanhempien omilla valinnoilla tarkoitetaan. Tällaisiksi voitaisiin ilmeisesti tulkita esimerkiksi vanhemman vapausrangaistus, alkoholismi tai vaikkapa vanhempien erilleen muuttaminen. Valiokunta torjuu sen perustelulausemasta mahdollisesti johdettavan käsityksen, että tämäntyyppiset syyt voisivat automaattisesti johtaa kotipalvelun epäämiseen. Sääntelyssä on ensisijaisesti kysymys lapsen hyvinvoinnin turvaamisesta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 6 §:n 3 momentin valossa edellä mainitun kaltaiset syyt eivät valiokunnan mielestä voi vaikuttaa huolenpitotehtävän turvaamiseksi välttämättömän kotipalvelun antamisen edellytysten tai kotipalvelun välttämättömyyden arviointiin, vaikka vanhempien ensisijaista vastuuta lapsen huolenpidosta korostetaankin.

Muutoksenhaku

Sosiaalipalvelujen järjestämisestä koskevaan lakiehdotuksen 45 ja 46 §:ssä tarkoitettuun päätökseen voidaan sosiaalihuoltolakiehdotuksen 50 §:n perusteella vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa 51 §:n mukaan valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa puolestaan 53 §:n nojalla hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotettu sääntely merkitsee valituslupajärjestelmän ulottamista kaikkiin lakiehdotuksessa tarkoitettuihin hallinto-oikeuden päätöksiin.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, että hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta perustuslain 21 §:n kannalta tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on annettu myös sille, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden (ks. PeVL 34/2012 vp, s. 4, PeVL 33/2012 vp, s. 4—5 ja PeVL 32/2012 vp, s. 2—4).

Valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut päätökset ovat valiokunnan mielestä laadultaan sellaisia, että niiden kohdalla voidaan oikeusturvan takeiden kannalta pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Valituslupajärjestelmää puoltaa myös oikaisuvaatimusmenettelyn käyttäminen ensimmäisenä muutoksenhaun vaiheena kaikissa niissä asioissa, joista voidaan valittaa edelleen hallinto-oikeuteen. Ehdotettu muutoksenhakusääntely on perustuslain 21 §:n kannalta asianmukaista.

Muita seikkoja

Lastensuojelulain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2006 vp, s. 6/I) säädettyä 38 §:n 1 momenttia ehdotetaan 2. lakiehdotuksessa muutettavaksi. Voimassa olevan 38 §:n 1 momentin mukaan lapsi voidaan sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshoitoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito, jos lapsi on lain 40 §:ssä mainitus-

ta syystä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Ehdotetussa 38 §:n 1 momentissa sääntelyä on tarkoitus täsmentää määrittelemällä tarkemmin kiireellisen sijoituksen edellytykset. Ehdotuksen perusteella kiireellinen sijoitus voitaisiin lain 40 §:ssä mainittujen huostaanoton kriteerien täyttymisen ohella tehdä silloin, jos kiireellinen sijoitus ja sijaishuolto ovat tarpeen sen vuoksi, että sijoituksen aikana olisi käytettävä eräitä lastensuojelulain 11 luvun mukaisia rajoitustoimenpiteitä.

Kiireellisen sijoituksen edellytysten kiinnittäminen laitoshuollon rajoitustoimenpiteiden tule-

vaan tarpeeseen ei ole onnistunut sääntelyratkaisu. Laitoshuollon rajoitustoimenpiteiden tavoitteena on pyrkiä turvaamaan sijaishuollon aikana huostaanoton tarkoituksen toteutumisen ja samalla lapsen itsensä tai toisen henkilön suojaaminen. Niiden käyttämisen mahdollinen tuleva tarve ei valiokunnan mielestä voi muodostaa edellytystä lapsen kiireelliselle sijoitukselle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.