

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 54/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle perhehoitolaiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle perhehoitolaiksi (HE 256/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Liisa Holopainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perhehoitolaki. Sillä korvattaisiin voimassa oleva perhehoitajalaki ja eräät sosiaalihuoltolain perhehoitoa koskevat säännökset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

Esityksessä ei ole lainkaan säätämismääräyksiä, eikä esityksen perusteluissa ole muuallakaan käsitelty säätämismääräyksiä taikka perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perhehoitolaki. Perhehoito määritellään lain 3 §:ssä hoidon tai muun osa- tai ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämiseksi perhehoitajan yksityiskodissa tai hoidettavan kotona. Perhehoitoa järjestetään lastensuojelussa sekä vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden palveluissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut esitystä perustuslain 10 §:n turvaaman kotirauhan suojan, 19 §:n 1 momentin turvaaman oikeuden välttämättömään huolenpitoon, 19 §:n 3 momentin turvaamien sosiaalipalveluiden ja 22 §:n mukaisen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lail-

la tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei määritellä tarkemmin tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Ehdotettu laki toteuttaa tätä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömän huolenpidon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä huolenpidon muodoista ja järjestämisestä. Kun hallituksen esityksen mukainen perhehoito koskisi nimenomaan lapsia, vanhuk- sia, vammaisia ja kehitysvammaisia henkilöitä (ks. HE, s. 18), on ehdotetulla sääntelyllä tärkeä yhteys myös huolenpidon turvaamiseen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Valiokunnan käsityksen mukaan nämä näkökohdat merkitsevät sitä, että julkisen vallan tehtävänä on turvata muun muassa se, että perhehoito toteutetaan tiloissa, jotka ovat sen kohderyhmän kannalta asianmukaisia ja turvallisia. Huomionarvoista on myös se, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua.

Jotta perhehoidon tilojen asianmukaisuudesta saadaan varmuus ja asiakkaat saavat lain edellyttämää kohtelua, tulee julkisella vallalla olla edellä todetun turvaamisvelvollisuuden vuoksi mahdollisuus tarkastaa tilat, joissa kotihoitoa harjoitetaan. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 22 §:n 1 momentin mukaan hoidettavan sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että sijoitus perhehoitoon toteutuu lain mukaisesti ja hoidettava saa sijoituksen aikana ne tarvitse-

mansa palvelut ja tukitoimet, jotka järjestetään sen kunnan toimesta, johon henkilö on sijoitettu. Säännöksen mukaan sijoittajakunnan ja sijoituskunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi tarkastaa perhehoitopaikan tässä laissa tarkoitettun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy.

Kun perhehoito tarkoittaa hoidon tai huolenpidon järjestämistä perhehoitajan yksityiskodissa tai hoidettavan kotona, merkitsee ehdotettu tarkastusvaltuus tarkastuksen toimittamista perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan suojan piirissä. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutusta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen.

Esityksen arvioinnissa on kyse kahden perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. Yhtäältä perustuslain 19 §:n säännöksistä voidaan katsoa seuraavan laatuvaatimuksia tiloille, joissa perhehoitoa toteutetaan, mistä puolestaan aiheutuu, että näitä tiloja on välttämätöntä myös voida tarkastaa. Toisaalta perhehoitoa toteutetaan perustuslain 10 §:n suojaamissa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut esillä monenlaisia sääntelyehdotuksia kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä eri perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta on aiemmassa käytännössään muun muassa katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan perhepäivähoidon kaltaista ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp).

Ehdotettu perhehoitolain 10 § koskee perhehoitoon liittyvää toimeksiantosopimusta, jolla sovitaan perhehoidon palvelusta, kun perhehoitoa koskeva sopimus tehdään suoraan kunnan ja perhehoitajan välillä. Ehdotetun 11 §:n mukainen sopimus perhehoidon järjestämisestä tehdään puolestaan silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa perhehoidon palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Valiokunnan mukaan näihin säännöksiin on perusteltua lisätä maininnat siitä, että perhehoitoon käytettäviin tiloihin on mahdollista kohdistaa tarkastuksia. Sinänsä perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu kriittisesti säännösehdoituksiin, jotka perustuvat oletuksiin, että viranomaisella olisi toimivalta tehdä tarkastuksia kotirauhan piirissä pelkästään asianomaisen suostumuksen perusteella ja että tällöin viranomaisen toimivallasta ei olisi enemmälti tarpeen säätää lainkaan (ks. PeVL 37/2005 vp, s. 3). Siinä, että valiokunnan mielestä edellä mainittuihin sopimukseen on asiallista sisällyttää maininnat kotirauhan piiriin kohdistuvista tarkastuksista, ei ole kyse tästä, vaan siitä, että sopimuskumppanit tulevat asianmukaisesti informoiduiksi kyseisestä valtuudesta ja asianmukaisen valvonnan tärkeydestä.

Edellä todetuista näkökohdista huolimatta valiokunta toteaa, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3—4, PeVL

40/2002 vp, s. 2, PeVL 48/2001 vp, s. 2—3, PeVL 46/2001 vp, s. 3).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella ehdotettua 22 §:n 1 momentin toista virkettä on näin ollen muutettava siten, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Laista tulee käydä riittävällä tarkkuudella ilmi myös ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa asunnossa. Valiokunnan käsityksen mukaan kyse on tarkastuksesta sen kontrolloimiseksi, että henkilö saa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin vaatimukset täyttävää hoitoa ja huolenpitoa. Hallituksen esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa, so. lasten, vanhusten ja vammaisten kotihoidossa, tarkastukset ovat valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti välttämättömiä, jotta perhehoidon asiakkaiden perusoikeudet tulevat turvatuiksi. Valiokunta katsoo, että tarkastuksen edellytyksiä koskeva 22 §:n loppu voidaan muotoilla samalla tavalla kuin yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 18 §:n 1 momentin kolmas virke. Sen mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tämänkaltainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 22 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 54/2014 vp — HE 256/2014 vp

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.