



Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

STM:n lausuntopyyntö 15.6.2020, hankenumero VN/8871/2019

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Taustaa

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet lausuntoa luonnoksesta otsikkoasiassa.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin Suomeen muodostettavan 21 sote-maakuntaa, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että sen järjestämisvastuu jäisi kuitenkin edelleen Helsingin kaupungille. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä sote-maakuntaa ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-maakuntayhtymä. Opiskelu- huollon koulukuraattori- ja koulupsykologitehtävät siirtyisivät sote-maakunnille. Sote-maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Valtion mahdollisuutta ohjata sote-maakuntien vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ehdotetaan samalla vahvistettavaksi.

Valmistelussa olevalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisella ja maakuntien perustamisella on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena mm. kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Ehdotuksen mukaiset sote-maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin muualla paitsi Helsingissä 23.1.2022. Ensi vaiheessa sote-maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen sote-maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen sote-maakunnat valmistelevat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi sote-maakunnille vuoden 2023 alusta lukien.

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa myöhemmin eduskunnalle kuitenkin siten, että lainsäädäntömuutokset olisi hyväksytty ennen uudistuksen voimaantuloa. Tästä osuudesta pyydetään lausunnot erikseen.

Adoptiolautakunta lausunnonantajana

Voimassa olevan sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisina kunnallisina sosiaalipalveluina kunnassa on lain 14 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava otolapsineuvonnasta (nyk. adoptioeuvonta). Tarkemmat säännökset adoptioeuvonnan sisällöstä on adoptiolaisissa (22/2012) sekä adoptiosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (202/2012). Adoptiolain mukaan adoptioeuvonnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Adoptiolautakunta on adoptiolain mukaisesti erityinen asiantuntija- lupa- ja valvontaviranomainen adoptioasioissa. Tässä roolissaan adoptiolautakunta tarkastelee adoptioeuvontaa osana adoptiolainsäädännön ja Suomea velvoittavien kansainvälisten adoptiota koskevien sopimusten mukaista adoptiojärjestelmää.

Laadukkaalla adoptioeuvonnalla on keskeinen merkitys adoptoitavan lapsen, adoptionhakijoiden ja adoptiolapsen adoptioon antavan vanhemman näkökulmasta. Adoptioeuvonnan laadulla on suora vaikutus adoptionhakijoiden soveltuvuuden arviointiin, adoptiolautakunnan adoptiolupamenettelyyn, kansainväliseen adoptioyhteistyöhön, adoptoitavan lapsen tarpeisiin vastaamiseen ja adoption jälkeen saatavaan tukeen ja ohjaukseen. Adoptiolain mukaista adoptioeuvontaa annetaan myös biologiselle vanhemmalle, joka aikoo antaa alaikäisen lapsensa adoptiolapseksi sekä lapselle.

Adoptiolautakunta käsitteli asiaa täysistunnon kokouksessa 3.9.2020. Adoptiolautakunta haluaa lausunnossaan tuoda esiin seuraavat asiat, jotka liittyvät adoptioeuvonnan järjestämiseen osana sosiaalipalvelujen kokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu

Esityksessä ehdotetaan Suomeen muodostettavan 21 sote-maakuntaa, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen sen järjestämisvastuu. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista keskeisistä säännöksistä säädettäisiin uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa (järjestämislaki). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa.

Ehdotuksessa sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetun lain 14 §:ssä ehdotetaan, että sote-maakunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös adoptioeuvonnan järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

Ehdotetun sote-maakuntalain 7 §:n mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva sote-maakunta vastaisi ensinnäkin tehtävän ja siihen liittyvien veloitteiden hoitamisesta. Järjestämisvastuussa oleva sote-maakunta vastaa myös asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Tällä

tarkoitetaan esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kuten riittävien sosiaalipalvelujen toteutumista. Järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvitettävä mitä palveluja sote-maakunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Esityksen mukaan sote-maakunnalla olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta kaikissa tilanteissa.

Adoptiolautakunta toteaa, että Suomessa on 310 kuntaa, jotka ovat nyt olleet vastuussa adoptioneuvonnan järjestämisestä alueellaan. Ehdotettu muutos vähentäisi järjestämisvastuuta olevia tahoja merkittävästi.

Adoptiolautakunnan näkemyksen mukaan järjestämisvastuussa olevien määrän väheneminen yli kolmestasadasta pariin kymmeneen voisi helpottaa adoptioneuvonnan laadun ja sisällön vertailua ja niiden yhdenvertaista saatavuutta maanlaajuisesti.

Suomen adoptioneuvontajärjestelmää on tähän asti pidetty kansainvälisessä vertailussa hyvälaatuisena, luonteeltaan valmentavana ja adoptiolasten erityisyyttä huomioivana.

Adoptioneuvonnassa, jota annetaan lapsensa adoptioon antavalle vanhemmalle, tuetaan vanhempaa sekä ennen että jälkeen adoptioratkaisun. Neuvonnan yhteydessä muun muassa varmistetaan vanhemman toiveet yhteydenpidosta lapseen ja varmistetaan, että vanhemmalla on ollut mahdollisuus perinpohjaisesti harkita asiaa ennen suostumuksen antamista adoptioon. Adoptioneuvonta biologiselle vanhemmalle on adoption vahvistamisen edellytyksenä myös perheen sisäisissä adoptioissa. Adoptiolain mukaan adoptioneuvonnasta vastaavan sosiaalityöntekijän on myös pyrittävä selvittämään, miten lapsi suhtautuu adoptioon ja yhteydenpitoon aikaisempiin vanhempiinsa.

Adoptioneuvonnan tason tulee säilyä jatkossakin hyvänä, koska adoptioon tulevat lapset ovat taustojensa ja aikaisempien elämäkokemustensa vuoksi erityistä vanhemmuutta tarvitsevia lapsia ja adoptiossa tehdään lapsen kannalta kauaskantoisia päätöksiä. Laadukas adoptioneuvonta adoptiovanhemmiksi haluaville antaa adoptionhakijoille monipuolista tietoa adoptiolasten erityistarpeista ja antaa hyvät valmiudet sitoutua vanhemmuuteen ja tukea lasta adoptiovanhempana. Ammattitaitoinen adoptioneuvonta tuottaa luotettavia ja monipuolisia arvioita adoptionhakijoista, joita käytetään koko adoptioprosessin ajan päätöksenteon pohjalla. Adoptiovanhempien ymmärrys ja valmiudet vastata adoptiolapsen tarpeisiin, samoin kuin kyky hakea ja ottaa vastaan ammattilaisten tukea, heijastuu lapsen hyvinvointiin. Laadukkaalla adoptioneuvonnalla tuetaan adoptiovanhemmuutta ja ennaltaehkäistään myöhempiä ongelmia.

Adoptioneuvontaa annetaan adoptiolain 25 §:n mukaan myös adoption vahvistamisen jälkeen. Adoptioneuvonta sisältää muun muassa tuen tarpeen arviointityötä sekä ohjausta palvelujen piiriin. Adoption vahvistamisen jälkeisen vahvistamisen jälkeinen adoptioneuvonta toteutuu parhaiten asiakkaalle tutun adoptioneuvojan tukena sekä tiiviinä yhteistyönä muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa.

Palvelujen järjestämistapa

Sote-maakunnalla olisi tehtävissään järjestämisvastuu. Sekä sote-maakuntalaissa että järjestämislaissa tarkennettaisiin järjestämisvastuun kantoa ja ostopalveluja koskevia säännöksiä nykyiseen kuntalakiin nähden.

Esityksen mukaan sote-maakunta voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Jollei asiasta laissa toisin säädetä, sote-maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse tai sopimalla yhteistoiminnasta muiden maakuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sote-maakunta voisi myös hankkia sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Sote-maakunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten tuottaa palvelu itse, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen sote-maakunnan kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen.

Järjestämislaissa säädettäisiin ostopalveluntuottajia koskevista vaatimuksista ja velvollisuuksista, ostopalveluntuottajan alihankinnan edellytyksistä, hallinnon yleislakien soveltamisesta ostopalveluissa sekä ostopalveluntuottajan ja tämän alihankkijan henkilöstöön sekä vuokratyövoimaan kohdistuvasta rikosoikeudellisen virkavastuusta. Sote-maakunnan olisi perusteltava hankintapäätöksensä ottaen huomioon ostopalvelujen hankkimisen edellytykset, varauduttava sopimuksen päättymiseen ja erilaisiin häiriötilanteisiin sekä huolehdittava toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Ehdotuksen johdosta sote-maakunnat joutuisivat käymään läpi kaikki kunnilta siirtyvät sopimukset. Esityksen mukaan sopimuksiin, hankintoihin ja tarvittaessa oman tuotannon lisäämiseen liittyvät toimet voitaisiin aloittaa sote-maakuntien väli aikaisten organisaatioiden toimesta jo voimaanpanolain ehdotuksen mukaisesti noin vuotta ennen uudistuksen voimaantuloa eli kesästä 2021 alkaen. Arvion mukaan ehdotuksen ja edellä kuvatun aikataulun puitteissa sote-maakunnilla on riittävästi aikaa tehdä siirtyvistä sopimuksista huolellinen analyysi, todeta tarvittavat sopimusten mitätöinnit ja palauttaa toiminta joko omaan tuotantoon ja/tai hankkia palveluja uusilla lainmukaisilla hankinnoilla.

Sote-maakunnan järjestämisvastuuseen ja palvelujen hankkimiseen liittyvä sääntely edellyttäisi joillain alueilla osaamisen vahvistamista sote-maakunnissa ja ulkoistettujen palvelutuotannon ainakin osittaista palauttamista omaksi tuotannoksi. Ehdotukset tarkentaisivat ja vahvistaisivat sote-maakun-

nan kyvykkyyttä ja velvollisuutta ohjata ja valvoa ulkoistettua palvelutuotantoa. Sote-maakunta olisi rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaalihuollon asiakasasiakirjoille.

Adoptiolautakunta toteaa, että ehdotus korostaisi ja selkeyttäisi sote-maakuntien järjestämisvastuun roolia. Sote-maakunnan on varmistettava, että adoptioneuvontaan on riittävät voimavarat palvelun järjestämiseen koko sote-maakunnan alueella. Sote-maakunnan järjestäessä adoptioneuvonnan itse, se nivoutuu osaksi muita sosiaali- ja terveysterveystoimia.

Adoptiolain 22 §:n mukaan adoptioneuvontaa saavat antaa kuntien sosiaalihuollon toimielimet sekä adoptiotoimistot, jotka ovat saaneet Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston luvan harjoittaa adoptioneuvontaa. Tällainen lupa on annettu Pelastakaa Lapset ry:lle.

Suomessa adoptioneuvontatyötä on keskittynyt erityisesti Pelastakaa Lapset järjestön aluetoimistoihin, jotka vastaavat n. 70-80 % kaikesta Suomessa annettavasta adoptioneuvonnasta. Tämän lisäksi Helsingin kaupungilla on adoptioneuvontatyöhön erikoistunut yksikkö, joka tuottaa palveluita oman kuntansa asukkaille sekä tällä hetkellä myös Vantaan kaupungille. Adoptiolautakunnan näkemys on, että adoptioneuvontatyön keskittyminen adoptiotoimistoihin erikoistuneisiin yksikköihin on selkeästi suomalaisen adoptiojärjestelmän vahvuus, myös kansainvälisessä vertailussa. Adoptiolautakunta pitää tärkeänä, että adoptioneuvonnan laadun turvaamiseksi myös jatkossa Sote-maakunnilla säilyy mahdollisuus harkita palvelun hankkimista niiltä palveluntuottajilta, joissa erityisosaamista adoptioneuvontatyöhön on Suomessa jo kehittänyt.

Palvelujen maksuttomuus

Voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 14 §:n mukaan adoptioissa kunnan tehtäväksi säädetyt sosiaalipalvelut ovat maksuttomia sosiaalipalveluja.

Esityksessä on säännöksiä sote-maakuntien toiminnan rahoittamisesta. Sote-maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin sote-rahoituslailla. Tätä täydentäisi erillislaeissa olevat säännökset maksuista.

Adoptiolautakunta pitää tärkeänä, että sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle adoptioneuvonta säilyy edelleen maksuttomana sosiaalipalveluna.

Adoptiossa etsitään lapselle perhettä ja on lapsen edun mukaista, että adoptiovanhemmiksi voi adoptioneuvonnan kautta hakeutua riippumatta hakijoiden taloudellisesta tilanteesta. Tätä lähtökohtaa ei saisi vääristää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisella ja maakuntien perustamisella maksujen kautta. Adoptiolautakunta muistuttaa, että adoptiolain mukaista adoptioneuvontaa annetaan myös biologiselle vanhemmalle, joka aikoo antaa alaikäisen lapsensa adoptiolapseksi sekä lapselle. Maksuttomuus turvaa parhaiten myös näiden ryhmien oikeuden adoptioneuvonnan saamiseen.

Henkilöstön määrä ja osaaminen

Esityksen mukaan sote-maakunnalla olisi oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen olisi huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi sote-maakunnalla olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö, hallinnollinen ja muu henkilöstö ja muut tarvittavat toimintaedellytykset sekä riittävä oma palveluntuotanto.

Adoptiolautakunta toteaa, että adoptioneuvonta on erityisosaamista vaativaa sosiaalipalvelua, jonka sisällöstä on säädetty tarkemmin adoptiolaisissa ja adoptiosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Adoptiolain 22 §:n mukaan adoptioneuvonnan antamisesta huolehtivan viranhaltijan tai työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) tarkoitettu sosiaalityöntekijä, jonka on lisäksi oltava perehtynyt adoptioasioihin.

Adoptiolasten ja adoptiovanhemmuuden erityisyyden ymmärtäminen on katsottu olevan keskeinen pätevyysvaatimus, jotta voidaan varmistua siitä, että adoptioneuvonta täyttää laissa sille asetettuja sisältötavoitteita- ja vaatimuksia. Adoptiolautakunta katsoo, että adoption erityisosaamisen varmistaminen kaikessa adoptioneuvontatyössä tulisi olla myös jatkossa adoptioneuvonnan palveluiden järjestämisen keskeisin tavoite.

Adoptioneuvontaan kuuluu myös adoption vahvistamisen jälkeisen adoptioneuvonnan antaminen. Valmius tämän tuen toteutumiseen tulee olla tulevina vuosina hyvä, sillä tämän työn arvioidaan lisääntyvän avoimen adoption yleistyttyä sekä murrosikäisten, nuoruus- ja aikuisikäen ehtineiden adoptoitujen lukumäärän kasvaessa. Adoptoitujen lasten ja nuorten tuen tarpeista ja riskeistä syrjäytymiseen on myös saatu viime vuosina uutta tietoa THL kouluterveyskyselyiden kautta. Adoptioneuvonnan laadun säilyttäminen on tärkeimpiä asioita, joilla ongelmien ennaltaehkäisyyn ja tuen tarpeiden tunnistamiseen vastataan.

Adoptiolautakunnan näkemyksen mukaan adoptioneuvonnalle on turvattava riittävät voimavarat ja ammattitaitoinen henkilöstö riippumatta siitä, millä tavoin sote-kuntayhtymä palvelun järjestää.

Lopuksi

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 21 artiklan mukaan sopimusvaltiot, jotka tunnustavat tai sallivat lapseksiottamisen, taakaavat että kaikessa ensisijainen huomio kiinnitetään lapsen etuun.

AD/149/2020

Adoptiolautakunta toteaa, että adoptioneuvonta varmistaa osaltaan kansainvälisten sopimusten ja adoptiolain tavoitteita päätöksenteossa huomioon otettavasta lapsen edusta. Laadukkaan adoptioneuvonnan myötä voidaan edistää lapselle pysyvän perheen ja tasapainoisen hyvinvoinnin turvaamista sekä vahvistaa kaikkien asianosaisten oikeusturvaa.



Sosiaalineuvos,
adoptiolautakunnan puheenjohtaja

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Irene Pärssinen-Hentula'.

Irene Pärssinen-Hentula

Lakimies,
adoptiolautakunnan sihteeri

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Johanna Huovinen'.

Johanna Huovinen

