

15.3.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Lastensuojelun Keskusliitto pitää asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa tärkeänä lasten ja perheiden palvelujen ja hyvinvoinnin näkökulmasta ja haluaa kunnioittaen esittää 31.1.2017 päiväystä lakiluonnoksesta alla olevat yleiset ja yksityiskohtaiset huomiot.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan esitetyn valinnanvapausmallin riskinä on, että vastoin sote-uudistuksen tavoitteita, palveluketjut hajoavat, palvelujen yhteensovittaminen heikkenee, kustannukset kasvavat ja niiden laatu huononee. Lisäksi toteutuessaan valinnanvapausmalli tulisi sote-uudistuksen tavoitteiden vastaisesti myös nostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksia.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus korostaa lasta oikeuksien haltijana ja aktiivisena toimijana. Samalla sopimus edellyttää, että lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon (3 artikla 2 kohta). Lapsen oikeuksien sopimus myös raamittaa lapsen ja hänen perheensä ja valtion suhdetta: vanhemmilla on ensisijainen vastuu lasten kasvusta ja kehityksestä mutta valtiolla on velvollisuus tukea vanhempia näiden kantaessa vastuutaan (18 artikla). Valinnanvapausmalli uhkaa pirstoa ja hajauttaa lasten ja perheiden palvelut, jolloin riittävän ja asianmukaisen tuen tarjoaminen lapsiperheille käy mahdottomaksi. Riskinä on, että palveluiden jatkuvuus, luottamus viranomaistoimintaan sekä työskentelyn pitkäjänteisyys katoavat. Jos perhe kokonaisuutena ei saa tukea ja apua, ei lapsen edun mukaisia ratkaisuja ja tuloksia voida saavuttaa.

Lausunnon keskeiset ehdotukset

Keskusliiton mielestä valinnanvapausmalliin sisältyvien riskien minimointi edellyttää, että lakiluonnokseen liittyvät ilmeiset ongelmat ratkaistaan huolella ja valinnanvapausmalli toteutetaan harkiten vasta sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Tällöin valinnanvapausmalli voidaan valmistella riittävällä huolellisuudella ja huolehtia siitä, ettei malli ole ristiriidassa sote-uudistuksen tavoitteiden kanssa. Lakiluonnoksen palveluntuottajan valintaa alaikäiselle koskevaan säännökseen tulisi keskusliiton mielestä ehdottomasti liittää lapsen edun ensisijaisuuden vaatimus siten, että lapsen etu on ensisijainen harkintaperuste. Lapsen edun toteutumisen kannalta on olennaista, että laajemmin koko valinnanvapausmallin vaikutukset lapsiin ja

perheisiin analysoidaan huolella. Keskusliitto vaatii, että valinnanvapauslakiluonnoksesta tehdään perusteellinen lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.

Lapsi- ja perhevaikutusten arviointi välttämätöntä lapsen edun selvittämiseksi

Sote- ja maakuntauudistuksen ja valinnanvapauden lisäämisen myötä Suomessa ollaan tekemässä poikkeuksellisen mittavaa julkisen vallan ja hallinnon uudelleenjakoa. Muutokset vaikuttavat merkittävästi lasten, nuorten ja perheiden palveluihin ja lasten oikeuksien toteutumiseen. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, ettei julkisen vallan hajauttaminen millään tavalla vähennä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ratifioineiden valtioiden hallitusten vastuuta täyttää sopimusvaltiolle kuuluvia velvoitteita.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen etu on arvioitava ja otettava ensisijaisesti huomioon lapsia koskevissa päätöksissä. Lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen ja lapsen kokonaisvaltainen kehitys (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14).¹

Lainsäädäntö on valtion keskeisin väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen lasta koskevissa päätöksissä ja toiminnassa. Oikeuksien toteutuminen edellyttää, että kaikki lapsiin vaikuttava lainsäädäntö on sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Erityisen tärkeänä komitea pitää sitä, että kansallinen lainsäädäntö heijastaa sopimuksessa määriteltyjä yleisperiaatteita² (komitean yleiskommentti nro 5, kohdat 18-22).

Lapsivaikutusten arviointi on väline lapsen edun selvittämiseen. Lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet muodostavat perustan lapsivaikutusten arvioinnille. **Keskusliitto vaatii, että valinnanvapauslakiluonnoksesta tehdään perusteellinen lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.**

Yksityiskohtaisista huomioista Lastensuojelun Keskusliitto korostaa erityisesti ammattihenkilön pysyvyyden tärkeyttä ja sitä, että lasten, nuorten ja perheiden tulee saada riittävästi laadukasta ja ymmärrettävää tietoa valintamahdollisuuksista. Lisäksi hallituksen lainvalmistelun menettelytavoista toteamme, että lakiluonnoksen muuttaminen kesken lausuntokierrosta on huonoa hallintoa.

¹ Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti (lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät 2011, kohta 27).

² Lapsen edun ensisijaisuuden lisäksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaavia yleisperiaatteita ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen (12 artikla). Yleisperiaatteet on otettava huomioon kaikissa lapsen oikeuksien sopimuksen määräysten tulkinnassa ja kaikissa lapsia koskevassa päätöksenteossa.

Yleiset huomiot

Valinnanvapausmalli vastaa heikosti asiakkaiden moninasiin palvelutarpeisiin

Lakiluonnoksessa esitetty valinnanvapausmalli tarjoaa hyvin erilaiset mahdollisuudet erityyppisille perheille. Hyvässä asemassa olevien lasten, nuorten ja perheiden kohdalla valinnanvapaus voi luoda lisää mahdollisuuksia valita omaan tilanteeseen parhaiten sopivat palvelut. Malli voi kuitenkin olla hyvin ongelmallinen sellaisille perheille, joilla on moninaisia palvelutarpeita, joihin vastaamiseen tarvitaan palveluja mahdollisesti useilta palveluntuottajilta. Esimerkiksi lastensuojelun asiakkaana olevan perheen jäsenellä voi kullakin olla omat palvelupolut. Valinnanvapauslakiluonnos ei kuitenkaan anna vastauksia siihen, mitä tehdään tilanteissa, joissa nämä polut katkeavat. Ongelmallista valinnanvapausmallissa on myös, että erityisesti vaikeassa elämäntilanteessa ja monialaisia palvelutarpeita omaavilla asiakkailla ei välttämättä ole tosiasiallista kykyä valita itselleen parhaiten sopivia palveluja.

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sote- ja maakuntauudistuksessa ja valinnanvapausmallissa on vahvasti kyse juuri näiden oikeuksien toteutumisesta. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta on muistettava, että sopimusvaltio on kaikissa olosuhteissa vastuussa sopimuksen täysimääräisestä toimeenpanosta. Esitetyn monituottajamallin riskinä on, että vastoin sote-uudistuksen tavoitteita, palveluketjut hajoavat, palvelujen yhteensovittaminen heikkenee ja niiden laatu huononee. Valinnanvapauslakiluonnos perustuu vahvasti yksilön valinnanvapauteen, eikä perheen palvelutarvetta ole mietitty kokonaisuutena. Erityisen ongelmallista tämä on tilanteissa, joissa olisi ehdottoman tärkeää, että lasten ja perheiden palvelut tukisivat toisiaan.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan valinnanvapausmallissa tulee varmistaa heikommassa asemassa olevien lasten ja perheiden palvelujen saanti, kyky valita itselleen sopivimmat palvelut sekä palvelupolkujen saumattomuus.

Neuvonnan ja ohjauksen riittävyys ja laatu tulee varmistaa

Lakiluonnoksen 15 §:n mukaan uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa perustason palveluihin kuuluu sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus. Luonnoksesta ei käy ilmi, miten varmistetaan neuvonnan ja ohjauksen laatu niin, että asiakkaat ohjautuvat mahdollisimman nopeasti tarvitsemaansa palveluun tai hoitoon.

Palvelujen koordinoinnilla ja palveluohjauksella on suuri merkitys toimivien palvelukokonaisuuksien tuottamisessa. Tämän toteuttaminen vaatii huomattavasti enemmän kuin nykyinen palveluohjaus ja neuvonta. Ohjauksessa täytyy ottaa huomioon lapset ja perheet, joilla on erityisiä tarpeita ja mahdollisesti usean eri sote-palvelun yhtäaikainen asiakkuus. Erityisiä tarpeita voi olla myös maahanmuuttajilla tai muutoin kuin puheella kommunikoivilla henkilöillä.

Lastensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan neuvonnan ja ohjauksen tulee olla riittävää ja laadukasta ja sen tulee vastata myös sellaisten lasten ja perheiden tarpeisiin, joilla on erityisiä tarpeita. Keskusliitto painottaa myös sitä, että sosiaalihuollon ohjauksen tulee kyetä myös tosiasiallisesti ohjaamaan niihin palveluihin mitä lapset ja perheet tarvitsevat. Kysymys on tällöin, onko ohjauksen lisäksi tarpeisiin vastaavia palveluja riittävästi saatavilla.

Neuvonnassa ja ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka toimitaan, mikäli lapsi kokee tullessaan huonosti kohdelluksi tai oikeuksiaan loukatun sosiaali- tai terveyspalveluissa. Lasten oikeusturvan kannalta on olennaista, että lapsi tuntee omat oikeutensa ja hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus saattaa oikeuksiensa loukkaukset puolueettoman arvioinnin kohteeksi. Sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon lainsäädäntö ja siihen liittyvät oikeusturvakeinot eivät ole välttämättä selkeitä aikuisillekaan ja lasten kohdalla haasteet korostuvat.

Lasten ja nuorten tulee saada riittävästi tietoa valintamahdollisuuksista ja tarjolla olevista palveluista

Valinnanvapausmallin toimivuuden esteeksi voi muodostua myös palveluja ja palveluntuottajia koskevan tiedon puutteellisuus ja tiedon riittämätön laatu. Lapsille ja nuorille annettava tieto on erityisen keskeisessä asemassa alaikäisen valinnanvapauden toteutumisessa.

Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, että lasten ja nuorten tulee saada riittävästi ja ymmärrettävästi tietoa ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti erilaisista vaihtoehdoista ja niiden valintaan liittyvistä kysymyksistä. Tähän velvoittaa paitsi sisältölainsäädäntö (potilaslaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista) myös hallintolain mukaiset hyvän hallinnon perusteet.

Maakuntien ja kuntien välille on luotava toimivat yhteistyörakenteet

Sote-uudistusta koskevissa lakiluonnoksissa on toistaiseksi jäänyt epäselväksi, miten sote-uudistus ja valinnanvapauslainsäädäntö tukisivat lasten, nuorten ja perheiden palvelujen monialaista suunnittelua ja toteutusta maakunnissa ja kunnissa.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan maakuntien ja kuntien välille on luotava toimivat lapsen edun toteutumista tukevat yhteistyörakenteet. Nykyisellään yhteistyössä eri toimijoiden välillä on puutteita. Yhteistyön haasteisiin tulee vastata uusissa sote-rakenteissa. Uudistuksen jälkeenkin peruspalvelujen tulee olla helposti saavutettavia matalan kynnyksen palveluja, jotka ovat lähellä lapsia ja heidän perheitään. Tämä on erityisen tärkeää niiden lasten tai lapsiryhmien osalta, jotka käyttävät paljon perusterveydenhuollon palveluita tai joiden hoito ja kuntoutuminen vaativat ammattilaisilta hyvää lapsen ja perheen asuinalueen paikallistuntemusta tai tiivistä yhteistyötä kunnan toimijoiden kanssa.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä myös, että perhekeskustoimintamallin koordinaatiovastuu on maakunnan liikelaitoksella, joka vastaa viranomaistehtävistä ja palvelujen yhteensovittamisesta, eikä yksityisillä palveluntuottajilla. Neuvolapalvelujen tulisi Keskusliiton mielestä jäädä valinnanvapauden ulkopuolelle. Jos neuvolapalvelut kuitenkin jäävät valinnanvapauden piiriin, tulisi myös niiden kokonaiskoordinaatiovastuun olla maakuntien liikelaitoksella.

Valinnanvapauslainsäädännön valmistelussa tulisi huomioida paremmin sisällöllinen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö

Esitetyn valinnanvapausmallin yhtenä ongelmana on, että sitä on valmisteltu erillään muusta sote-uudistuksesta. Käsillä olevassa lakiluonnoksessa ei kyetä säännösten tasolla riittävään tarkkuuteen, koska lakiluonnos koskee useita hyvin erilaisia sote-palveluja tarvitsevia asiakasryhmiä. Tästä syystä säännökset eivät turvaa kattavasti erityisiä palveluja (esim. lastensuojelupalveluja) tarvitsevien asiakkaiden asemaa ja oikeuksia. Lakiluonnos jättää paljon tulkinnan varaa ja sisältää epäselvyyksiä, joiden vuoksi sen toimeenpano sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön työssä olisi erittäin hankalaa.

Lastensuojelun Keskusliiton mielestä valinnanvapausmalliin sisältyvien riskien minimointi edellyttäisi sitä, että ensin toteutetaan sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli vasta, kun sote- ja maakuntauudistus on tullut voimaan. Tällöin valinnanvapausmalli voidaan valmistella riittävällä huolellisuudella ja huolehtia siitä, ettei malli ole ristiriidassa sote-uudistuksen tavoitteiden kanssa. Valinnanvapauslainsäädännöstä tulisi myös osana lainvalmistelua tehdä perusteellinen lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.

Riski kokonaiskustannusten kasvusta suuri

Lakiluonnoksen yleisperusteluissa todetaan uudistuksella tavoiteltavan kolmen miljardin euron leikkausta tulevaisuuden sote-palvelujen kokonaiskustannusten nousuun. Lapsi- ja perhepalveluissa säästöjä olisi mahdollista luoda vähentämällä kalliiden korjaavien palvelujen, kuten huostaanottojen, tarvetta ennaltaehkäisevillä ja laadukkailla sekä lasten ja perheiden kokonaistarpeisiin vastaavilla palveluilla. Onnistumisen edellytyksenä olisi myös, että eri palvelut toimivat kokonaisuutena.

Lakiluonnoksessa esitetty valinnanvapausmalli pirstoo kuitenkin palvelut sote-keskuksen, maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien hajanaiseksi ja erittäin vaikeasti koordinoitavaksi kokonaisuudeksi, jossa riskinä on, että palveluketjut hajoavat ja asiakkaita siirretään palvelusta toiseen. Vaarana on, että erityisesti vaikeassa elämäntilanteessa olevat asiakkaat putoavat palvelujen väliin saamatta oikea-aikaista palvelua ja tukea. Tällöin palvelut muuttuvat myös entistä tehottomammiksi ja kalliimmiksi.

Lakiluonnoksen vaikutusarviossa tuodaan esiin kattavasti malliin liittyvät merkittävät taloudelliset riskit. Yhtenä esimerkkinä näistä ovat järjestelmän käynnistämiseen tarvittavat suuret taloudelliset panostukset.

Muun muassa hallituksen lapsi- ja perhepalvelujen kärkihankkeessa on vahvasti tunnistettu tarve lisätä resursseja perheiden varhaiseen tukeen inhimillisten ja taloudellisten kustannusten säästämiseksi. Jos valinnanvapauden myötä kustannuksia valuu esimerkiksi huonosti toimivista markkinoista tai vääristä kannusteista johtuen hukkaan, on suuri riski, että ennaltaehkäisyyn painottamiseen ei riitä rahaa ja lakisääteisten korjaavien palvelujen käyttö entisestään lisääntyy. Toiminnan taloudellinen onnistuminen jätetään liikaa maakuntien osaamisen varaan, joka aiheuttaa huolen myös maantieteellisen eriarvoisuuden lisääntymisestä niin alueellisella kuin paikallisella tasolla.

Lastensuojelun osalta valinnanvapaus tuottaa monia erityiskysymyksiä, jotka on arvioitava huolellisesti valmistelussa

Lastensuojelupalvelujen osalta lakiluonnokseen liittyy monia suuria kysymyksiä ja riskejä. Lakiluonnos jättää epäselväksi, kenen vastuulle varhainen tukeminen jää. Viime vuosina on useita paikallisia hyviä esimerkkejä siitä, miten kattavilla panostuksilla ennaltaehkäiseviin palveluihin on saatu vähennettyä kalliita ja inhimillisesti raskaita huostaanottoja. Suuri kysymys on, kyetäänkö sote-keskuksille luomaan riittävät kannusteet ja hankkimaan niihin osaaminen ennaltaehkäisevien perhepalvelujen järjestämiseen ja perheiden kokonaistilanteiden arviointiin ja kokonaisvaltaiseen tukemiseen.

Valinnanvapausuudistuksen palvelujen integraatioon tuomat haasteet ovat erittäin vakavia lastensuojelussa, jossa toimijoiden saumaton yhteistyö on onnistumisen kannalta välttämätöntä. Myöskin omavalvonnan lisääntyminen herättää lastensuojelupalveluissa suuria huolia, koska viimeaikainen tutkimustieto on osoittanut kattavan valvonnan merkityksen lasten suojelemisessa myös lastensuojelupalvelujen sisällä.

Valinnanvapausmallissa on huomioitava myös, että lastensuojelussa tehdään monenlaisia hallinnollisia päätöksiä ja käytetään erityisen paljon tahdonvastaisia toimenpiteitä verrattuna muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valinnanvapausuudistuksen valmistelussa on huolellisesti arvioitava, miten valinnanvapaus on sovellettavissa erilaisissa lastensuojelun palveluketjun tilanteissa. Lakiluonnoksen perusteella syntyy vaikutelma, että näin ei ole toistaiseksi tehty. Lain yleis- tai yksityiskohtaisista perusteluista ei myöskään ilmene, että valinnanvapaus ei koskisi täysimääräisesti myös lastensuojelua, niin kuin jossain valmistelun vaiheissa on annettu ymmärtää.

Kysymyksiä herää muun muassa siitä:

- Missä vaiheessa ensisijainen vastuu lapsen sosiaalipalveluista siirtyy sote-keskukselta maakunnan liikelaitokselle? Lakiluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että vastuu asiakassuunnitelman laatimisesta on siellä, missä on ensisijainen vastuu asiakkaan palveluista. Sote-keskuksilla muodostuu herkästi suuri kannustin pyrkiä siirtämään kustannukset ja vastuu maakunnalle. Lakiluonnoksen vaikutusarviossa on käsitelty ongelmaa erikoissairaanhoidon osalta, mutta sama ongelma koskee myös lastensuojelua. Uhkana on kasvavat lastensuojelun kustannukset sellaisten asioiden osalta, jotka olisi voitu hoitaa halvemmalla perustasolla.

- Miten varmistetaan, että sote-keskuksilla on riittävä osaaminen vaatimaan lastensuojelulliseen perheen kokonaistilanteen ja palvelutarpeen arviointiin sekä asiakasohjaukseen? Jos vastuu näistä jätetään pelkästään maakuntien liikelaitosten vastuulle, konkretisoituu lakiluonnoksen vaikutusarviossa esitetty riski palvelujärjestelmän polarisoitumisesta hyvin ja huonosti pärjäävien palveluihin. Paljon palveluja tarvitsevien kokonaishuolenpitovastuun siirtäminen suoran valinnan palveluista maakunnan liikelaitoksen vastuulle lisää riskiä muutenkin syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten syrjäytymiseen normaalipalveluissa.
- Lastensuojelun tarve liittyy usein vahvasti vanhempien tuen tarpeeseen. Miten saadaan palvelujen tuottajat sitoutumaan perheiden elämäntilanteiden kokonaisvaltaiseen huomioimiseen? Kuten vaikutusarviossa todetaan, vaikka lasten itsenäinen valintaoikeus palveluntuottajastaan vahvistaa heidän itsemääräämisoikeuttaan, voi perheiden kokonaistilanteen huomioiminen ja mahdollisen tuen tarpeen tunnistaminen olla tällöin hankalaa.
- Miten taataan, että lastensuojelun työntekijöillä on riittävästi aikaa valintaa koskevan tiedon antamiseen lapsille ja perheille? Kuten lain yleisperusteluissa todetaan, valinnanvapautta voi käyttää parhaiten henkilö, joka terveydentilansa ja toimintakykynsä perusteella pystyy itse etsimään tietoa ja jonka voimavarat riittävät tämän tiedon pohjalta omien palvelujen kokonaisuuden pohdintaan ja hallintaan. Lastensuojelun piirissä olevat lapset, nuoret ja perheet ovat monesti hyvin vaikeassa elämäntilanteessa ja siksi tarvitsevat henkilökohtaista ja asiantuntevaa tukea valintojen tekemiseen.

Erytisesti lastensuojelun sijaishuoltopaikan valintaan liittyen lakivalmistelussa pitää huolellisesti arvioida valinnanvapauden soveltuvuutta niihin tilanteisiin. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lastensuojelun sijoituspäätöksiä koskien, että ”Lähtökohtaisesti asiakas voisi valita myös tahdosta riippumattomasti hoitoa ja huoltoa tuottavan maakunnan liikelaitoksen toimipisteen. Erytistason toimipisteitä voisivat olla esimerkiksi sairaalat, lastensuojeluyksiköt ja asumispalveluyksiköt.” Koskeeko valinta samassa määrin perhehoidon kuin laitoshoidon yksikköjä? Koskeeko valinta kaikkia tarjolla olevia yksiköitä vai asiakassuunnitelmassa määriteltyjen erityistarpeiden mukaisia yksiköitä? Mitä, jos asiakas ja lapsen asioista vastaava työntekijä ovat erimielisiä erityistarpeista, esim. sijaishuoltopaikan sijainnista? Onko valintaoikeus yhtäläinen 12 vuotta täyttäneellä lapsella ja huoltajilla (vrt. vastustuksen vaikutus huostaanottopäätösprosessiin)? Entä miten toimitaan, jos he ovat erimielisiä? Tarkoittaako lähtökohtainen vapaus valita yksikkö myös lähtökohtaista vapautta milloin tahansa sijoituksen aikana vaihtaa yksikköä?

Yksityiskohtaiset huomiot

Palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmia (2§) tulee sisällöllisesti täsmentää

Valinnanvapauslakiluonnoksen 2 § 2 kohdan mukaan lakiluonnoksessa tarkoitettaisiin palvelutarpeen arvioinnilla sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 ja 37 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arviointia, että terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua hoidon tarpeen arviointia.

Käsite ”palvelutarpeen arviointi” tulisi nyt uudessa merkityksessä valinnanvapauslakiin, sillä se yhdistää sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin ja terveydenhuoltolain mukaisen hoidon tarpeen arvioinnin. Se, mikä valinnanvapauslakiluonnoksen suhde näihin sisältölakeihin on, jää kuitenkin epäselväksi. Täsmentämistä kaipaa myös se, miten palvelutarpeen arviointi tapahtuu ja kenen vastuulla sen suorittaminen on.

Valinnanvapauslakiluonnoksen 2 § 3 kohdan mukaan erilaisille asiakasta tai potilasta koskeville, yksilöllisille suunnitelmille on määritelty yläkäsitteeksi asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelma tulisi tehdä palvelutarpeen arvioinnin ja selvityksen perusteella.

Asiakassuunnitelman käsite sisältäisi potilaslain 4 a §:ssä tarkoitetun suunnitelman tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Asiakassuunnitelmalla tarkoitettaisiin myös sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaisia palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muita vastaavia suunnitelmia sekä sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa. Myös lastensuojelulain 30 §:n mukainen asiakassuunnitelma sisältyisi tämän lain mukaan määriteltyyn käsitteeseen.

Lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä on näiden kaikkien eri sisältölainsäädäntöihin liittyvien hoito-, kuntoutus- ja asiakassuunnitelmien suhde toisiinsa sekä yläkäsitteeksi määriteltyyn valinnanvapauslakiluonnoksen asiakassuunnitelmaan.

Ammattihenkilön pysyvyyttä (9§) tulee korostaa

Valinnanvapauslakiluonnoksen 9 § 2 momentin mukaan toistuvissa asiakassuhteissa ja saman hoitojakson aikana on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä mahdollisuus saman ammattihenkilön palveluihin.

Potilas on voinut vuodesta 2011 alkaen valita terveydenhuollon yksikössä häntä hoitavan lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön niissä rajoissa kuin terveydenhuollon yksikön tarkoituksenmukainen toiminta sallii valinnan. Terveydenhuoltolain 49 §:n mukaan myös potilaan jatkohoito on toteutettava siten, että hänet ohjataan häntä aiemmin hoitaneen lääkärin tai hammaslääkärin hoitoon aina, kun se hoidon asianmukaisen järjestämisen kannalta on mahdollista.

Ongelmana on ollut, että käytännössä säännöksen mahdollistama valinnanvapaus on marginaalista, koska ”tarkoituksenmukainen toiminta sallii” ja ”hoidon asianmukaisen järjestämisen kannalta” – ilmaisujen tulkinta on ollut laveaa ja organisaatiokeskeistä ja -lähtöistä.

Jos valinnanvapauslakiluonnoksen säännöksen tavoitteena on edistää palvelujen ja hoidon asiakassuhteiden jatkuvuutta, tulisi asia kirjata lakiin ja sen perusteluihin selkeämmin ja velvoittavammin. Lasten ja nuorten kannalta on erityisen valitettavaa, jos sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö vaihtuu useasti. Erityisesti lastensuojelun kokemusasiantuntijat ovat korostaneet lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden pysyvyyden tärkeyttä. Ammattihenkilön pysyvyyden merkitystä palvelun laatuun ja vaikuttavuuteen on painotettu vahvasti myös laajemmin lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

Palveluntuottajan valinta alaikäiselle (10 §) jää luonnoksessa epäselväksi

Lakiluonnoksen lähtökohta on, että valinnan tekee huoltaja tai muu laillinen edustaja. Jos 12 vuotta täyttänyt alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kuitenkin kykenee päättämään hoidostaan ja huolenpidostaan, hän voi tehdä itse palveluntuottajan valinnan.

Lakiluonnoksesta ei käy selväksi, miksi ikäraja on asetettu 12 vuotta. Useaan otteeseen on tuotu esille, että perustelemattomiin ikärajoin lainsäädännössä tulisi suhtautua varauksella. Biologisten ikärajojen asettaminen lainsäädännössä on haaste. Niiden tulee olla johdonmukaisia muun lainsäädännön kanssa sekä perustua tutkittuun ja aiheen kannalta relevanttiin tietoon lapsen kehityksestä ja hyvinvoinnista. Lakiin kirjattu ikäraja tulee myös perustella riittävästi ja johdonmukaisesti lain esitöissä. Jotta on mahdollista arvioida luotettavasti lainsäädännön vaikutukset lapsen ja huoltajien asemaan, tulee myös määritellä konkreettisesti ja selkeästi se alue, jolle lapsen itsemääräämisoikeus ulotetaan

Kyseinen säännösluonnos on ilmeisesti kytketty terveydenhuollon palveluntuottajan valinnan osalta potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki, PotL) mukaiseen alaikäisen potilaan asemaan. Mikäli alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan, häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (PotL 7 § 1 mom). Potilaslain mukaisesti, jos alaikäinen potilas ikänsä ja kehitystasoonsa nähden kykenee päättämään hoidostaan, hänellä on oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen (PotL 9 § 2 mom).

Alaikäisen potilaan itsemääräämisoikeus hoidon suhteen ei ole yleinen vaan tilanne- ja tapauskohtainen. Alaikäinen voi olla myös itsemääräävä osassa hoitoprosessia, jonkin asian suhteen, muttei välttämättä kaikkien toimenpiteiden. Tämä potilaslain lähtökohta tekee erittäin vaikeaksi sen yhdistämisen palveluntuottajan valintaan alaikäisen osalta.

Valinnanvapauslain yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille lähtökohtia alaikäisen kyvykkyyden arvioinnille. Tässä arvioinnissa on kysymys ”informed consent” (tietoon perustuva suostumus) periaatteesta, eikä se varsinaisesti liity hoitopaikan valintaan vaan lääketieteelliseen tutkimukseen ja hoitoon terveydenhuollossa. Lisäksi tämä koskee nimenomaan terveydenhuoltoa eikä sosiaalihoiltoa, jotka tässä valinnanvapauslakiluonnoksen pykälässä on yhdistetty.

Lakiluonnoksen säännös on myös yhdistetty sosiaalihoillon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin, joka on alaikäisen itsemääräämisoikeuden osalta konstruktioiltaan erilainen kuin potilaslaki. Näiden kahden eri lain alaikäisen itsemääräämisoikeuden lähtökohtien yhdistäminen samaan säännökseen vaikeuttaa tulkintaa käytännön toiminnassa.

Lakiluonnoksessa jäävät määrittelemättä myös tilanteet, jossa huoltajat esimerkiksi yhteishuollossa eivät ole yksimielisiä alaikäisen hoitopaikan valinnasta. Kumpi huoltajista tuolloin päättää alaikäisen hoitopaikasta? Tai jos molemmat huoltajat päätyvät erilaiseen ratkaisuun hoitopaikan valinnassa, kumman

valinta ratkaisee? Lakiluonnoksesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, voidaanko alaikäisen hoitopaikkaa vaihtaa vain toisen huoltajan toimesta vai tarvitaanko molempien huoltajien suostumus. Entä miten toimitaan tilanteessa, jossa huoltajat eivät pääse yhteisymmärrykseen? Asia saattaa muodostua ongelmaksi huoltoriitojen yhteydessä.

Sosiaalihuollon asiakaslaki (10 §) edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu. Myös **valinnanvapauslakiluonnoksen säännökseen tulisi ehdottomasti liittää lapsen edun ensisijaisuuden vaatimus siten, että lapsen etu on ensisijainen harkintaperuste.**

Kaiken kaikkiaan alaikäisen oikeudessa valita palveluntuottaja on kysymys lähtökohtaisesti eri asiasta kuin potilaslain mukaisessa alaikäisen oikeudessa päättää hoidostaan. Asiallisesti näitä ei tulisi sekoittaa, vaikka palveluntuottajan valinnassa tuleekin ottaa huomioon myös potilaslain säännökset.

Sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus että laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (lapsenhuoltolaki) vahvistavat ajatusta lapsen tukemisesta ja ohjaamisesta kohti aikuisuutta ja asteittain lisääntyvää itsemääräämisoikeutta ja autonomiaa. Säännöksen lähtökohtana on oltava paitsi lapsen oikeus osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon myös lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Lapsenhuoltolaki velvoittaa huoltajia turvaamaan lapselle tarpeellisen valvonnan ja huolenpidon sekä antamaan tukea kasvuun ja itsenäistymiseen. Valinnanvapauslain säännös ei saisi kohtuuttomasti vaikeuttaa huoltajan velvollisuuksia suoriutua tästä tehtävästään.

Hallintopäätösten asema valinnanvapauslakiluonnoksessa on ongelmallinen

Valinnanvapauslain muutoksenhakusäännökset muistiossa (31.1.2017) todetaan, että lakiluonnoksen muutoksenhakusäännöksiä on tarkoitus tarkentaa ja jatkovalmistella lausuntokierroksen aikana yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Lisäksi on tarkoitus erikseen valmistella substanssilainsäädäntöön (mm. sosiaalihuoltolaki) tarvittavat muutoksenhakuun liittyvät säännökset.

Valinnanvapauslakiluonnoksessa tuodaan useassa kohdassa esille hallintopäätösten asema ja mahdolliset muutokset sääntelyyn niiden osalta. Lakiluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että päätöksenteosta luopuminen ja suoran valinnan palvelun sosiaalihuollon toiminnan tulkitseminen tosiasialliseksi toiminnaksi terveydenhuollon tapaan yhdenmukaistaisi toimintakäytäntöjä terveydenhuollon kanssa ja vähentäisi hallinnollista työtä.

Muutoksenhakusäännöksiä koskevassa muistiossa todetaan, että vielä keskeneräinen kysymys on asiakkaan muutoksenhakumahdollisuus silloin, kun maakunnan liikelaitos rajoittaa asiakkaan valinnanvapautta hoitavan yksikön valinnassa tahdosta riippumattomassa hoidossa tai huollossa.

Valinnanvapauslakiluonnoksen 20 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että jos erityistason palvelu edellyttäisi lähetettä tai päätöstä, tulisi lähetteen tai päätöksen tekijän selvittää asiakkaalle vaihtoehdot toimipisteen valinnassa. Erityistason toimipisteen valinnasta ei tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan kyse olisi tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Hallintopäätösten asema lainvalmistelussa on ongelmallinen koska, jos hallintopäätöstä ei tehdä, niin jäljelle jää kantelu. Sillä ei voida muuttaa tai kumota jo tehtyjä päätöksiä. Lakiluonnoksessa esitetään jatkovalmistelussa pohdittavaksi 15 §:n osalta, että sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentissa säädettyjen, asiakkaan tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvitsemien sosiaalihuollon palvelujen osalta on tarpeen säätää, että sote-keskus voi tehdä näiden osalta myönteiset ja kielteiset hallintopäätökset.

Epäselvää on, miten edellä esitetty suhteutuu maakuntalakiluonnoksen 81 §:ään, jossa säädettäisiin seuraavasti: ”Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syyistä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka.”

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että **valtioiden on tarjottava tehokkaat oikeussuoja- ja korjauskeinot lapsen oikeuksien loukkaamistapauksissa**. Lapsen oikeuksien komitea pitää lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon kannalta tärkeänä, että oikeuksien loukkaustapauksissa lapsilla on joko itse tai oikeudellisen edustajan kautta mahdollisuus saattaa epäilty loukkaus tutkittavaksi sekä saada asiassa päätös.

Komitea toteaa, että **ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja/oikeusturvaa, ei myöskään lasten oikeuksilla ole merkitystä**³. Oikeusturvakeinojen osalta on otettava huomioon, että lapset saattavat olla aikuisia alttiimpia oikeuksiensa loukkaamisen vaikutuksille ja että nämä vaikutukset voivat olla korjaamattomia ja aiheuttaa elinikäistä vahinkoa⁴.

³ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 16, kohta 30.

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 16, kohta 31.