

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: STM068:00/2015 31.1.2017

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö ja tavoite

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

Laissa säädettäisiin asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden käyttämiseen liittyvästä neuvonnasta ja ohjauksesta, palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen yhteensovittamisesta, palvelujen tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista, palveluntuottajille suoritettavista korvauksista, tiedonhallinnasta, valvonnasta sekä valinnanvapausmallin käyttöönotosta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valinnanvapauslain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää 1 §:ssä määriteltyä lain tarkoitusta tärkeänä. Ongelmana kuitenkin on muun muassa, että kokonaisuudessaan on epäselvää, millaisessa toimintaympäristössä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat tulevat valinnanvapauttaan käyttämään. Lain tarkoituksen toteutumisen arviointi on erittäin vaikeaa.

Hallituksen esitysluonnos on osa laajaa kokonaisuutta, joka käsittää sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen (jälj. sote-uudistus) sekä maakunta-uudistuksen sekä niitä koskevat lakiesitykset. Maakunta-uudistuksesta ei ole havaittavissa yksimielisyyttä. Moni asia liittyen sote-palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen on edelleen kesken. Sote-uudistuksesta, mukaan lukien valinnanvapausmalli, on tunnistettu lukuisia kohtia, joista asiantuntijat ovat varsin erimielisiä. Erimielisyys ei näytä vähentyvän, huolimatta siitä,



että valinnanvapausmallia on kehitetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia paremmin vastaavaksi. Selkeää kuvaa kokonaisuudesta tai sen osa-alueista näyttää tässä vaiheessa olevan mahdotonta muodostaa. Selvää on, että siihen liittyy paljon mahdollisuuksia, mutta myös lukuisia riskejä.

Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos on jo edellistä, maaliskuussa 2017 lausuntokierroksella ollutta versiota jonkin verran selkeämpi, mutta edelleen valinnanvapausmalli on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Lakiluonnos sisältää erittäin runsaasti viittauksia toisiin lakeihin sekä pykäläviittauksia lain sisällä edestakaisin. Muun muassa tämä tekee laista hyvin vaikealukuisen. Esitysluonnoksen kattavuuden ja koherenttiuden arvioiminen on lähes mahdotonta.

Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi säädöksen nimikkeen vaihtamista. Säädöksen nimike viittaa asiakkaan valinnanvapauteen, mutta säädös sisältää myös luvut 8-10, jotka sisältävät palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyitä, palvelujen tuottamista ja palveluntuottajien velvollisuuksia sekä palveluntuottajille suoritettavia korvauksia. Nämä säännökset luovat toki edellytyksiä sille, että asiakkaalle on tarjolla palveluita mistä valita, mutta ne eivät koske asiakkaan valinnanvapautta, jota nimike nyt yksinomaisesti kuvaa.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy seuraavassa arvioimaan hallituksen esitysluonnosta lapsen valinnanvapauden näkökulmasta.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnilla on tarkoitus varmistaa, että lainsäädäntöratkaisut ovat lapsen edun mukaisia eli että kaikki lasten oikeudet siten, kun ne on taattu lapsen oikeuksien sopimuksessa, toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.

Hallituksen esitysluonnokseen on sisällytetty lyhyt lapsivaikutusten arviointi. Arviointi on varsin yleisellä tasolla painottuen uudistuksen tavoitteiden kuvaamiseen. Tässä kohdin vaikutusarvioinnissa ei ole esitetty esimerkiksi lukumäärätietoja, lukuun ottamatta toteamusta siitä 52 prosentilla lapsiperheistä oli yksityinen terveysvakuutus vuonna 2014. Vaikutusarvioinnin perusteella ei pysty toteamaan, millaisia vaikutuksia uudistuksella lapsiin tosiasiallisesti tulee olemaan, ja toteutuvatko ja missä määrin asetetut tavoitteet.

Valinnanvapautta koskevat rajoitukset

Esitysluonnoksen mukaan pääsääntöisesti asiakkaalla on oikeus valita palveluntuottaja. Valinnanvapautta rajoitetaan esitysluonnoksessa kuitenkin useammalla tavalla ja eritasoisesti.

Luonnoksen mukaan neuvolapalvelut tuottaa maakunnan liikelaitos, eivätkä ne kuulu suoran valinnan palveluihin. Neuvolaikäiset lapset käyttävät siten lähtökohtaisesti asuinpaikkansa mukaisen maakunnan liikelaitoksen tuottamia neuvolapalveluita sekä suun terveydenhoidon palveluita. Ilmeisesti lapsen huoltaja voi valita liikelaitoksen palveluyksikön tai toisen maakunnan liikelaitoksen ja sen palveluyksikön. Esitysluonnoksen mukaan maakunta voisi päättää asiakassetelin käytöstä neuvolapalveluissa, jolloin perheellä olisi myös valinnanvapaus näissä palveluissa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksessa, erityisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa, neuvolapalveluita on käsitelty varsin vähän. Esitysluonnoksen perusteella neuvolapalveluiden järjestäminen jää epäselväksi. Äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden järjestämisestä on nimenomaisesti arvioitu vain maakunnan liikelaitoksen palveluna (kohdassa 4.4.5 Lapsivaikutukset). Vaikka lapsivaikutusten arvioinnissa todetaan valitun ratkaisun tukevan lasten ja perheiden palveluiden integraatiota ja palvelukokonaisuuden toteuttamista, ei esityksen perusteella neuvolapalveluiden järjestämisestä saa selkeää käsitystä. Arvioinnissa ei myöskään oteta kantaa siihen, miten mahdollinen asiakassetelin käyttö neuvolapalveluissa vaikuttaa tavoit-

teeksi mainitun palveluintegraationa ja palvelukokonaisuuden toteutumiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että neuvolapalveluihin liittyvästä valinnanvapaudesta tehdään selkeä kansallinen ohjeistus, jotta se toteutuisi koko maan tasolla yhdenvertaisin perustein.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan koulu- ja opiskeluterveydenhuollon asiakkaalla ei valinnanvapautta ole, vaan palveluntuottaja valikoituu opiskelupaikan perusteella (13 §). Koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa voitaisiin kuitenkin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden sallimissa rajoissa mahdollistaa ammatinhenkilön valinta tai myöntää asiakkaalle asiakasseteli esimerkiksi koulun suun terveydenhuollossa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna ratkaisuna kouluterveyden- ja opiskeluterveydenhuollon sekä niihin kuuluvan suun terveydenhoidon jättämistä valinnan vapauden ulkopuolelle. Kyse on palveluista, joiden järjestäminen lähellä ja osana lapsen arkiympäristöä on tärkeää. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että koulu-terveyden- ja opiskelijaterveydenhuollon on tehtävä kiinteää yhteistyötä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa, jotta oppilas saa tarvittaessa myös ne palvelut, joita ei kouluterveyden- ja opiskelijaterveydenhuollossa ole saatavilla. Uudistuksessa on erityistä huomiota kiinnitettävä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden saavuuteen.

Oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen palveluyksikkö ei koskisi lastensuojelulaissa tarkoitettua lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua. Lastensuojelun järjestämisestä vastaa maakunnan liikelaitos. Ratkaisu on perusteltu. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain mukaisten lasten ja perheiden palveluiden yhteensovittaminen varmistetaan. Valtaosa lastensuojelullisista avohuollon tukitoimista järjestetään sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina, ilman lastensuojelun asiakkuutta. Ylipäätään sosiaalihuollon palveluiden järjestäminen ja siihen liittyvä valinnanvapaus jää esitysluonnoksessa vielä epäselväksi.

Palvelun tuottajan valinta alaikäiselle

Esitysluonnoksen 11 §:n mukaan lähtökohtana olisi, että lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja tekisi valinnan lapsen puolesta. Viisitoista vuotta täyttänyt voisi tehdä itse palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valinnan. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että nuorella on oikeus vaikuttaa palvelun tuottajan valintaan. Kyse on joko oikeudesta valita itsenäisesti palveluntuottaja tai oikeudesta vaikuttaa siihen, minkä palveluntuottajan huoltajat lapselle valitsee.

Lähtökohtana oleva huoltajan oikeus valita lapsen palveluntuottaja on luonteva ja tukee hyvin ajatusta siitä, että lasten ja perheiden palvelut tulee olla helposti perheen saatavilla ns. yhden luokun periaatteella. Todennäköistä on, että useimmissa tilanteissa perheet tulevat käyttämään samaa palveluntuottajaa. Selvää on, että sijainnilla ja saavutettavuudella tulee olemaan suuri merkitys, mutta valintaan voivat vaikuttaa myös muut tekijät. Huoltajien tulisi kuitenkin tehdä valintapäätös lapsen tarpeet huomioiden, lapsen edun mukaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa jo aiempaankin lakiluonnokseen tekemänsä ehdotuksen, että 11 §:än lisätään vaatimukseksi, että vanhempien tulee tehdä päätös (perheen tai lapsen) palveluntuottajan valinnasta lapsen edun mukaisesti. Lapsen edun mukaisen päätöksen tekeminen edellyttää aina lapsen mielipiteen selvittämistä.

Lakiehdotuksen aiemmassa versiossa ikäraja oli asetettu kahteentoista ikävuoteen ja lisäksi huomioon oli otettava lapsen ikä ja kehitystaso. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yleisesti ottaen viidentoista vuoden ikäraja voi olla perustellumpi, koska kyse on lapselle melko vaikeasta valinnasta, johon tulisi aina liittyä tietoon perustuva eri vaihtoehtojen välinen punninta. Mikään ikäraja ilman vaatimusta siitä, että kykenee tekemään tietoisesti valinnan, ei kuitenkaan ole kovin hyvin perusteltu ratkaisu.

Nyt käsillä olevassa versiossa valinnanvapaus koskee kaikkia viisitoista vuotta täyttäneitä ilman muiden edellytysten harkintaa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa pohditaan iän ja kehitystason merkitystä lapsen mielipiteen selvittämisen yhteydessä. Perusteluissa viitataan sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:än ja potilaslain 7 §:än, joissa tilanteissa on kyse hyvin erilaisesta asiasta kuin mitä valinnanvapauden käyttäminen on.¹ Ilmeisesti viittauksella oikeuskirjallisuudessa käsitelyihin tietoisesta suostumuksen edellytyksiin on tarkoitus myös jollain tavoin perustella valittua ikärajaa. Varsinaisena perusteluna kuitenkin näyttäisi olevan se, että viisitoista vuotta täyttänyt voi käytännössä saada sähköistä asiointia varten tarvittavat tunnistukset.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vapaus valita palvelun tuottaja on hyvin erilaatuinen päätös kuin itsemääräämisoikeuden käyttö terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa. Valinnan tekijän tulee kyetä vertailemaan palveluntuottajien monipuolisesti ja osin myös ennakoimaan tulevaan palvelutarvettaan. Valinnan tekijän tulee esimerkiksi arvioida, mitä vaikutusta on sillä, että hän mahdollisesti käyttää eri palvelun tuottajaa kuin muu perhe. Kyse on, erityisesti lapselle, selkeästi abstraktimmista asioista kuin hoitotoimenpiteen valinta tai osallistuminen asiakassuunnitelman tekemiseen, joista säädetään potilaslaissa ja asiakaslaissa. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia sille, miten ja missä muodossa tieto valinnan tekemistä varten alaikäiselle annetaan. Jotta valinnanvapaus olisi todellinen, tieto on annettava lapselle siten, että lapsi sen ymmärtää. Myös tiedon antamisen kanavat on harkittava tarkkaan.

Esitysluonnoksen 12 §:ssä säädetään palveluntuottajan valinnasta erityistilanteissa, joissa asiakas ei tee tai ei kykene tekemään valintaa itse. Säännös koskee sanamuodon mukaisesti vain täysi-ikäisiä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lakiehdotukseen jää aukko viisitoista vuotta täyttäneiden alaikäisten osalta, koska 11 §:ssä säädetään heille valinnanvapaus ilman, että sitä rajoitettaisiin millään perustein. Säännöksen tulisi lisätä tilanteet, joissa viisitoista vuotta täyttänyt nuori ei kykene itse tekemään päätöstä. Tällöin viittaus tulisi kohdistaa potilaslain 7 § 2 momenttiin. Lisäksi säännösehdotuksessa voitaisiin viitata täysi-ikäisten osalta täsmällisesti potilaslain 6 § 2 momenttiin, koska kyseinen säännös (6 §) sisältää myös tilanteet, joissa täysi-ikäinen on kykenevä itse tekemään päätökset (1 momentti).

Esitysluonnoksessa 11 §:n perusteluissa todetaan, että säännöksessä omaksuttu ikäraja ei vaikuta alaikäisen oikeuteen kieltää tietyin tietyissä tilanteissa tietojensa luovuttaminen huoltajalle. Huomautus sinänsä pitää paikkansa, jos sillä viitataan potilaslain 9 § 2 momentissa tai sosiaalihuollon asiakaslain 11 § 3 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Sen esille tuominen tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole relevantti, jos sitä ei kytketä jollain tavoin siihen, että kyse on valinnan vapauden käyttämisestä koskevan tiedon luovuttamisesta.

Edellä mainittu asia jää esitysluonnoksessa epäselväksi ja sen selkeyttäminen on tarpeen. Tällä hetkellä ylipäätään näyttää monissa tilanteissa menevän asiallisesti sekaisin lakiin perustuvat alaikäisen itsemääräämisoikeuteen liittyvä oikeus kieltää tietojen luovuttaminen ja ammattihenkilön velvollisuus estää tietojen luovuttaminen tilanteissa, joissa se on tarpeen alaikäisen suojelemiseksi sekä sähköisissä asiointipalveluissa käyttöön otetut tai otettavat tekniset ikäraajat, joiden tarkoitus on tukea edellä mainittuja lapsen suojelua koskevia säännöksiä, ei muuttaa niitä.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen 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.

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.²

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko 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 seikkaan 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 toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Hallituksen esitysluonnoksen kannalta keskeisiä ovat myös muu muassa seuraavat artiklat:

- lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista (24 artikla)
- huoltajien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä (18 artikla)
- huoltajien tai muiden lapsesta oikeudellisesti vastuussa olevien henkilöiden vastuu, oikeus ja velvollisuus tarjota lapselle hänen kehittyvien valmiuksiensa mukaisesti asianmukaista ohjausta ja neuvoa tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien käyttämiseksi (5 artikla)
- lapsen oikeus suojeluun ja hoivaan jos vanhemmat tai huoltajat eivät sitä pysty tarjoamaan (9 artikla)

Jyväskylässä 8.12.2017

Tuomas Kurttila
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

¹ Lapsiasiavaltuutettu otti tähän kantaa laajemmin jo edelliseen lakiesitysluonnokseen antamassaan lausunnossa 28.3.2017, verkossa <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/2017-3/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-sosiaali-ja-terveysministeriolle-hallituksen-esitysluonnoksesta-asiakkaan-valinnanvapaudesta-sosiaali-ja-terveydenhuollossa/>

² YK:n lapsen oikeuksien yleiskommentti lapsen edun ensisijaisuudesta CRC/C/GC/14, kohta 4.