

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta tiistai 15.05.2018 klo 12:00 / HE 16/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 16/2018 vp

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 esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset (neuvolat ja lastensuojelu)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Laissa säädettäisiin asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden käyttämiseen liittyvästä neuvonnasta ja ohjauksesta, palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen yhteensovittamisesta, palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista, palveluntuottajille suoritettavista korvauksista, tiedonhallinnasta, valvonnasta sekä valinnanvapausmallin käyttöönotosta.

Hallituksen esityksessä neuvolapalvelut ovat maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla, joten palveluita annetaan liikelaitoksen palveluyksiköissä. Maakunnalla on mahdollisuus tarjota neuvolapalveluiden asialla valinnanvapauden käyttämiseksi asiakasseteliä. Lastensuojelu on hallituksen esityksessä rajattu valinnanvapauden ulkopuolelle. Maakunnan liikelaitos vastaa lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tuottamisesta ja asiakkaalla ei olisi valinnanvapautta näiden palveluiden osalta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetulta lausuntoa hallituksen esityksestä koskien neuvola- ja lastensuojelun palveluita.

Neuvolat

Suomessa äitiys- ja lastenneuvoloiden palveluita käyttävät lähes sataprosenttisesti kaikki lapsiperheet. Neuvolapalvelut ovat keskeinen osa terveyden- ja hyvinvoinnin edistämistä. Niissä on mahdollista havaita jo varhaisessa vaiheessa lasten ja perheiden tuen tarpeet ja siten jo ennaltaehkäisevästi auttaa ja tukea heitä. Ennaltaehkäisevä sosiaali- ja terveydenhuolto on yksi keskeisistä elementeistä sosiaali- ja terveyden-



huollon uudistuksen (jälj. sote-uudistus) tavoitteiden saavuttamiseksi. Siten neuvolapalveluiden valtakunnallisesti yhdenvertainen korkea laatu ja saavutettavuus on erittäin tärkeää taata palveluiden järjestämistä koskevassa lainsäädännössä sekä käytännön toimenpiteillä.

Lapsiasiavaltuutettu on lähettänyt 3.5.2018 päivätyyn kirjeen kansanedustajille koskien asiakassetelin käyttöä neuvolapalveluissa.¹ Lapsiasiavaltuutettu nosti kirjeessä esiin useita, eri asiantuntijatahojen vahvistamia seikkoja², joita on otettava huomioon, kun harkitaan, onko asiakassetelin käyttö perusteltua neuvolatoiminnassa. Huolena on, että palveluiden hajaantuminen yksityiseen ja julkiseen palveluntarjontaan heikentää yhdenvertaisuutta ja vaarantaa palveluiden jatkuvuutta suhteessa sekä maakunnan että kunnan vastuulla oleviin lasten ja lapsiperheiden palveluihin.

Lapsiasiavaltuutettu nosti edellä mainitun asian esiin jo lausunnossaan hallituksen esitysluonnokseen joulukuussa 2017. Lausunnossa huomautettiin, että esitysluonnoksessa neuvolapalveluita on käsitelty varsin vähän, joten sen perusteella asia jää epäselväksi. Tilanne ei tältä osin ole muuttunut eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Lapsivaikutusten arvioinnissa (kohta 4.4.5.) äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden järjestämisestä todetaan, että ne ”kuuluisivat liikelaitoksessa annettaviin palveluihin ja sisältäisivät myös suun terveydenhuollon neuvolapalvelut. Tämä vahvistaisi lasten, nuorten ja perheiden palvelujen integraatiota ja palvelukokonaisuuden toteutumista”. Arvioinnissa ei millään tavoin oteta kantaa siihen, miten mahdollisen asiakassetelin käytön neuvolapalveluissa arvioidaan vaikuttavan palveluiden käyttöön tai tavoitteeksi mainitun palveluintegraation ja palvelukokonaisuuden toteutumiseen. Vaikutusarvioinnissa ei käsitellä asiaa lainkaan lapsen terveyden ja hyvinvoinnin, eli lapsen keskeisten oikeuksien, lapsen edun, toteutumisen kannalta. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä todetaan, että ”on todennäköistä, että maakuntien mahdollisista päätöksistä huolimatta asiakaseteleiden käyttö ko. palveluissa jäisi hyvin pieneksi”. Vaikutusarvioinnin perusteella ei siten muodostu mitään kuvaa siitä, miksi asiakassetelin käyttöön on neuvolapalveluiden osalta päädytty ja miten sillä edistetään lapsen oikeuksien toteutumista jatkossa.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (24 § Asiakassetelipalvelut) neuvolapalveluita on käsitelty yhdessä kappaleessa. Siinä todetaan, että ”neuvolapalveluissa voitaisiin antaa asiakasseteli laajempaan palvelukokonaisuuteen tai yksittäisissä palveluissa” ja että ”asiakassetelin käyttöönotto voisi olla maakunnan harkitsemassa laajuudessa tarkoituksenmukaista, sillä asiakassetelin perusteella henkilön olisi mahdollista hakeutua sellaisen palveluntuottajan palveluihin, joka pystyy vastaamaan asiakkaan yksilökohtaisiin tarpeisiin”. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että ”päätettäessä neuvolapalveluja koskevan asiakassetelin käyttöönotosta maakunnan tulee kiinnittää erityistä huomiota valtakunnallisen rokotusohjelman ja seulonta-asetuksen mukaisten sikiöseulontojen toteutukseen, mikäli nämä palvelut voivat kuulua asiakassetelin piiriin”. Lisäksi siinä luetellaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 15 §:ssä säädetty neuvolapalveluiden sisältö, tarkoituksena ilmeisesti luetella mitä palveluita voidaan asiakassetelin piiriin ottaa. Edelleenkin asiakassetelin käyttöä ei perustella tarkemmin.

Hallituksen esityksen perusteluista jää epäselväksi myös, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan asiakkaan yksilökohtaisilla tarpeilla. Terveydenhuoltolain 15 §:n mukaan äitiys- ja lastenneuvolapalveluita on järjestettävä yksilöllisen tarpeen mukaisesti (erityisesti kohdat 1 ja 2, jotka koskevat raskaana olevalle tai synnyttäneelle naiselle suunnattuja palveluita sekä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistämistä ja seurantaa), joten laki edellyttää, että myös maakunnan omista palveluyksiköissä palveluita tarjotaan siten, että yksilölliset tarpeet pyritään ottamaan huomioon.

Asiakassetelin käyttöä neuvolapalveluissa käsiteltiin, muun muassa lapsiasiavaltuutetun kirjeen pohjalta, kyselytunnilla eduskunnan täysistunnossa 3.5.2018 (SKT 64/2018 vp).³ Käytetyissä puheenvuoroissa ei asiakassetelin käyttöä perusteltu mitenkään, joten tarkennusta siihen, miksi asiakassetelin käytön mahdollisuus olisi tarpeellinen ja lapsen ja perheen edun mukaista ei saatu tuolloinkaan. Päinvastoin, ministerin vastaus-

puheenvuorossa korostettiin, että tiedossa ei ole, että yksikään maakunta suunnittelisi ”vapaaehtoista asiakasseteliä ja valinnan mahdollisuutta neuvoloihin”. Lisäksi viitattiin myös edellä mainittuun hallituksen esityksen arvioon asiakassetelin vähäisestä käytöstä. Perusteluiden puuttuessa ja puheenvuorojen jää käsitys, että asiakassetelin ulottamista neuvolapalveluihin ei ole arvioitu riittävästi ja tarvekin siihen on syytä tai toisesta hyvin olematon.

Lapsiasiavaltuutettu esittää sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle, että se harkitsisi vaikutusarvioinnin ja perusteluiden puuttuessa, rajaavansa mietinnössään asiakassetelin käytön pois neuvolapalveluista. Jos rajausta ei ehdoteta tehtäväksi, lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan olisi välttämätöntä, että ehdotuksesta kuitenkin tehtäisiin tutkittuun tietoon perustuva vaikutusarviointi, jonka perusteella esitettäisiin myös perustelut ehdotukselle.

Lastensuojelu

Hallituksen esityksen mukaan lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu on rajattu valinnanvapauden ulkopuolelle. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan rajausta on perusteltu, koska, kuten lapsivaikutusten arviointia koskevassa kohdassa todetaan, ”lastensuojelun palvelujen rajaaminen liikelaitoksen ja sen palvelupisteen valinnan ulkopuolelle turvaa mahdollisuuksia lapsen edun mukaiseen, pysyvään asiakkuussuhteen muodostumiseen lastensuojelupalveluissa”.

Hallituksen esityksessä rajausta on määritelty koskevan lastensuojelulaissa tarkoitettua lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua (13 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Lisäksi on tarkennettu, että lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan silloin, kun lapsi ja perhe ovat lastensuojelun asiakkaana. Asiakasseteliä koskevan 24 §:n perusteluissa todetaan, että asiakassetelin käyttö sosiaalihuollon ehkäisevissä palveluissa voisi vahvistaa palvelujen oikea-aikaista saatavuutta ja siten tukea painopisteen siirtymistä hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen. Tässä kohdassa viitataan muun muassa lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteisiin, kuten perhetyöhön ja tukihenkilöihin. Lisäksi kohdassa todetaan, että ”lastensuojelun palveluista monet eivät sovellu asiakassetelillä järjestettäväksi niiden julkisen vallan käyttöön liittyvän luonteen vuoksi. Sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna järjestettäessä perhetyö ja tukihenkilöiden tai -perheiden järjestäminen lisäisivät valinnanvapautta ja vaihtoehtoja myös lastensuojelussa oleville perheille”.

Ennalta ehkäisevät lastensuojelun palvelut ja lastensuojelun asiakkaiden avohuollon tukipalvelut ovat samoja palveluita, joista säädetään muun muassa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä.⁴ Hallituksen esitys on lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ristiriitainen tai vähintäänkin tulkinnanvarainen lastensuojelun avohuollon palveluiden valinnanvapauden osalta ja voi aiheuttaa sekaannuksia käytännössä, kun valinnanvapautta ryhdytään käyttämään tai rajaamaan. Tämä johtuu siitä, että esityksen perusteluissa toisessa kohdassa todetaan, edellä kuvatuin tavoin, että lastensuojelun asiakkaille ei ole valinnanvapautta ja toisessa kohdassa todetaan, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut lisäisivät valinnanvapautta ja vaihtoehtoja myös lastensuojelun asiakkaille.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vuonna 2015 tehty sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä tehty muutos, jolla siirrettiin lastensuojelun avohuollon palveluita sosiaalihuoltolain piiriin, on johtanut siihen, että käytännössä on paljon epäselvyyttä siitä, mikä on ennaltaehkäisevän lastensuojelun ja lastensuojelun avohuollon tukitoimien ero. Epäselvyys rajapinnasta ja ennaltaehkäisevien palveluiden tarpeeton yhdistäminen lastensuojeluun voi estää sosiaalihuoltolain uudistuksen sekä sote-uudistuksen tavoitteet vahvistaa ennaltaehkäiseviä ja varhaisen tuen palveluita ja niiden saatavuutta.⁵

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta edellyttää hallituksen esityksen tarkentamista edellä mainittujen lastensuojelun avohuollon ja ennaltaehkäisevien sosiaalihuollon palveluiden osalta. Tässä yhteydessä on kuvattava yksiselitteisesti mitkä palvelut ja missä tilanteissa ovat valinnanvapauden piirissä. Lisäksi olisi edellytettävä kattavan lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä,

jossa otettaisiin kantaa muun muassa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsivaikutusten arvioinnissa on nyt todettu vain, että ”lastensuojelun palvelujen rajaaminen liikelaitoksen ja sen palvelupisteen valinnan ulkopuolelle turvaa mahdollisuuksia lapsen edun mukaiseen, pysyvään asiakkuussuhteen muodostumiseen lastensuojelupalveluissa” ja että ”valinnanvapauden rajoitukset lastensuojelussa eivät estä sitä, etteivät myös lastensuojelun asiakasperheet voisi yksikön toiminnan mahdollistamissa rajoissa vaikuttaa palveluja antavan ammattihenkilön valintaan”. Asiakasetelin käyttöä ei ole mainittu lainkaan tässä kohdin.

Jyväskylässä 14.5.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lapsiasiavaltuutetun kirje kansanedustajille 3.5.2018 (LAPS/32/2018)

<https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00804/c7bc3543-9533-4805-82a4-3252b764aa60.pdf>

² Muun muassa THL:n blogi 3.5.2018 Yhdenvertaisuus neuvolapalvelujen saannissa katoaa asiakasetelin myötä, <https://blogi.thl.fi/yhdenvertaisuus-neuvolapalvelujen-saannissa-katoaa-asiakasetelin-myota/>

³ Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 3.5.2018, kohta 2.3 Suullinen kysymys neuvolapalveluista sote-uudistuksessa (Touko Aalto vihr), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_45+2018+2.3.aspx

⁴⁴ Lastensuojelulain (417/2007) 3 §:n mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä asiakassuunnitelma sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia. Lain 3 a §:n mukaan lastensuojelun lisäksi kunnan tulee järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana. Kolmannen momentin mukaan, kun lapsi on lastensuojelun asiakkaana, ennalta ehkäisevää tukea järjestetään osana avo-, sijais- tai jälkihuoltoa.

⁵ Ks. myös lapsiasiavaltuutetun blogi 15.2.2018 ”Lastensuojeluun reformi”, kirjoittajina lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila ja professori Leo Nyqvist Turun yliopistosta, <http://blogi.lapsiasia.fi/>.