

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 6.7.2018, STM074:00/2018

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi asiakas- ja potilaslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

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 keskeiset tavoitteet ja sisältö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi asiakas- ja potilaslaki. Laki sisältäisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan osallistumiseen, kohteluun, itsemääräämisoikeuteen ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki korvaisi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä terveydenhuollon potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain. Lakiin lisättäisiin uusia itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia vahvistavia säännöksiä.

Uuden lainsäädännön tarkoituksena olisi vahvistaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta ja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Jos rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseksi, toimenpide tulisi mitoittaa oikein ja valita aina lievin tilanteessa mahdollinen keino. Lisäksi pyritään turvaamaan kaikille perustuslain mukainen välttämätön hoito ja huolenpito sekä parannetaan asiakkaiden ja potilaiden sekä henkilöstön oikeusturvaa. Uuteen lakiin sisältyisivät myös säännökset asiakkaan tai potilaan päätöksenteon tukemisesta, hoitotahdon tekemisestä sekä oikeudesta erityiseen suojeluun palvelutarpeen arvioinnin, päätöksenteon ja yksilöllisen suunnitelman avulla.

Uuteen lakiin sisältyisi myös kehitysvammalain rajoittamista koskeva sääntely sekä tahdosta riippumatonta psykiatriasta hoitoa ja päihteidenkäyttäjän hoitoa koskevat säännökset. Oikeuspsykiatriseen tahdosta riippumattomaan hoitoon lisättäisiin mahdollisuus käyttää velvoitteista avohoitoa. Lastensuojelun rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin edelleen lastensuojelulaissa.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelu on kestänyt pitkään ja uudistuksen sisältö ja laajuus on muuttunut vuosien varrella. Lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on pääpaino asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtäviä rajoitustoimenpiteitä koskevassa sääntelyssä. Vaikutelmana on, että valmistelussa on keskitytty vahvasti täysikäisiä koskevaan sääntelyyn, ehkä vielä painottuen erityisesti muistisairaisiin vanhuksiin. Alaikäisiä koskevia säännöksiä on käsitelty valmistelun aikana järjestetyissä tilaisuuksissa varsin vähän ja keskittyen lastensuojeluun.

Uuteen lakiin ehdotetaan lisäksi yhdistettäväksi myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki) annettujen lakien sisältämä muu sääntely. Näiden säädösten yhdistäminen itsemääräämisoikeutta koskevaan uuteen lakiin tuli ajankohtaiseksi vasta melko loppuvaiheessa pitkään kestänyttä säädösvalmistelua. Tämä ratkaisu edellyttää, että kokonaisuutta on käsiteltävä myös sosiaalihuollon asiakkaana ja terveydenhuollon potilaana olevan lapsen kannalta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnos sisältää monia hyviä ratkaisuja. Muun muassa rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämiseen ja sääntelyyn liittyvät tavoitteet ovat kannatettavia. Hallituksen esitysluonnos vaikuttaa kuitenkin olevan vielä hyvin keskeneräinen. Nykyisenmallisena ”mammutilakina”, johon ehdotetaan 242 säännöstä, kokonaisuus on myös hankalasti hahmotettava. Yksittäiset säännökset koskevat vaihtelevasti sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa tai molempia. Esitysluonnoksessa ei kaikilta osin tule selväksi se, että sosiaalihuolto ja terveydenhuolto ovat monilta lähtökohdiltaan ja periaatteiltaan varsin erilaista toimintaa. Kaikista säännöksistä tai luvuista ei ilmene se, koskevatko ne kaikkia potilaita ja/tai asiakkaita iästä riippumatta vai rajataanko joltain osin lapsiin soveltaminen pois. Esitysluonnos sisältää vielä myös virheellisiä pykäläviittauksia ja muita epäloogisuuksia.

Esitysluonnoksen keskeneräisyys näkyy erityisesti siinä, miten potilaslain ja asiakaslain säännösten yhdistämistä uuteen lakiin on käsitelty. Sekä perusteluissa että säännösehdoituksissa korostuu nimenomaan itsemääräämisoikeus, joka on vain osa potilaan/asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Tämä korostus johtuu mahdollisesti siitä, että aiemmassa vaiheessa oli kyse itsemääräämisoikeuslain valmistelusta ja vasta myöhemmässä vaiheessa siihen on yhdistetty nykyisten potilaslain ja asiakaslain sääntely. Jos uuteen lakiin halutaan yhdistää potilaan ja asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevien yleislakien sääntely kokonaisuudessaan, perusnäkökulmana tulisi olla nimenomaan näiden säädösten laajempi näkökulma yksilön asemaan ja oikeuksiin. Sen tulisi näkyä niin säännöstasolla kuin myös perusteluissa.

Toinen selkeä ongelma on se, miten puutteellisesti esitysluonnoksessa ehdotettavia säännöksiä on perusteltu tai ylipäätään käsitelty lapsen ja lapsen oikeuksien kannalta. Vaikka esitysluonnoksessa on viitattu lapsen oikeuksien yleissopimukseen, ei luonnoksesta käy ilmi, miten yleissopimuksessa vahvistettuja lapsen oikeuksia on pyritty ottamaan huomioon yksittäisissä säännöksissä tai lakiehdotusten vaikutusten arvioinnissa. Ehdotettava laki on merkittävä säädös potilaan ja asiakkaan terveyttä ja hyvinvointia koskevan oikeuden ja oikeusturvan kannalta. Nämä oikeudet ja oikeusturva on varmistettava yhdenvertaisesti myös lapsille, joten esitysluonnoksesta on selkeästi käytävä ilmi, miten ehdotettavaa säädöstä on tarkoitettu sovellettavan lasten kohdalla.

Olisi myös toivottavaa, että sinänsä nykyisellään ilmeisesti varsin hyvin täytäntöön pantaviksi koettujen asiakaslain ja potilaslain kumoamista perusteltaisiin tarkemmin. Nyt kohdassa 3.2. perusteluina esitetään sosiaali- ja terveydenhuollon integraation edistäminen ja näkökulmana on erityisesti itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteet. Varsinaista pohdintaa siitä, miten asiakaslain ja potilaslain säännösten tuominen

uuteen lakiin, osin ennallaan eli erillisinä joko sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa koskevinä säännöksinä, ja osin yhdistettynä molempia koskevien säännösten muodossa, edistää integraatiota ja säilyttää tai jopa parantaa asiakkaan ja potilaan asemaa ja oikeuksia, ei esitysluonnoksessa ole esitetty.

Luonnoksessa on perusteltu melko laajastikin joitakin potilaslaista ja asiakaslaista siirrettyjä säännöksiä, mutta on myös kohtia, joissa on vain tyydytty toteamaan, että säännös vastaa aiempaa lakia. Näin siitä huolimatta, että selkeät perustelut olisivat välttämättömiä esimerkiksi siksi, että säännöstä ehdotetaan jollain tavoin muutettavaksi samalla, kun se siirretään uuteen lakiin. Esitysluonnoksesta jää siten vaikutelma, että erityisesti potilaslain ja asiakaslain yhdistämistä uuteen lakiin ei ole riittävän huolellisesti valmisteltu. Sen perusteella ei voida varmistua siitä, että näiden potilaan/asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisten säädösten heille takaama asema ja oikeusturva säilyvät edes nykyisellä tasollaan. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan näin merkittävällä ja laajakantoisella uudistuksella tuota tasoa kokonaisuudessaan tulisi ennemminkin korottaa.

Lainvalmistelussa tulisi siten lausuntokierroksen jälkeen tehdä kokonaisuudessaan huolellinen läpikäynti, jossa lausuntopalaute otetaan huomioon, tarkistetaan säännösten ja perusteluiden selkeys sekä virheettömyys, viittaukset muihin säädöksiin ja kyseisen säännöksen sisällä ja muut yksityiskohdat. Yksilön asemaan ja oikeuksiin vaikuttavat säännökset on perusteltava selkeästi ja kattavasti. Kumottavista säädöksistä, asiakaslaista ja potilaslaista, siirtyvien säännösten perustelut olisi tärkeää kirjoittaa kokonaisuudessaan käsillä olevaan uutta lakia koskevaan hallituksen esitykseen, jotta täytäntöönpanossa vältyttäisiin tarpeettomilta tulkintaongelmilta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yksityiskohtainen kommentointi tällä lausuntoaikataululla ei näin laajan ja ilmeisesti lausuntokierroksen aikanakin jo "eläneen" esitysluonnoksen vuoksi ole mahdollista. Esitämme siten lausunrossamme vain joitain keskeisiä huomioita. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa varataan mahdollisuus lausua valituista sääntelyratkaisuksista, joita nyt lausuttavana oleva luonnos ei vielä sisällä tai siltä osin kuin se oleellisesti muuttuu. Kyse on merkittävästä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan asemaan ja oikeuksiin vaikuttavasta sääntelystä, joten eduskunnan hyväksyttäväksi menevän hallituksen esityksen tulisi olla selkeä, virheetön ja loppuun asti harkittu kokonaisuus.

Vaikutukset lasten asemaan (kohta 4.6.)

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.6. todetaan, että asiakas- ja potilaslain säännökset vahvistavat alaikäisen asiakkaan tai potilaan itsemääräämisoikeutta ja edistävät lapsen oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämän jälkeen on kuvattu perustuslain 6 § 3 momentin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan sisältöä ja tulkintaa. Lisäksi todetaan, että rajoitustoimenpidettä toteutettaessa on otettava huomioon lapsen etu.

Lapsivaikutusten arvioinnin tehtävänä on varmistaa, että sääntely turvaa kaikilta osin lapsen edun eli lapsen oikeuksien toteutumisen mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä tutkituun tietoon perustuen ja vaihtoehtoja punniten.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.6. ei valitettavasti ole esitetty minkäänlaista lapsivaikutusten arviointia, mitä on pidettävä vakavana puutteena.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot asiakas- ja potilaslakia koskevaan osuuteen

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoitusta kuvataan säännöksessä seitsemällä eri kohdalla. Sinänsä tarkoitusta kuvaavat kohdat ovat kannatettavia, mutta niiden järjestys on nyt jossain määrin epälooginen. Vaikka järjestyksellä ei olekaan tarkoitus määrätä jotain kohtaa toista tärkeämmäksi, olisi lain selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi hyvä, jos järjestys mietittäisiin uudelleen ja erityisesti siitä näkökulmasta, että kyse on asiakkaan ja potilaan asemaa ja oikeuksia koskevasta yleislaista, ei vain itsemääräämisoikeutta koskevasta laista.

3 § Määritelmät

Säännöksen kohdassa 3 määritellään, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta. Jäljempänä muissa säännöksissä käytetään kuitenkin termiä "lapsi" lisäksi myös termiä "alaikäinen", "alaikäinen asiakas" ja "alaikäinen potilas". Oletettavasti näissä kaikissa tilanteissa puhutaan alle 18-vuotiaista lapsista, joten terminologian käyttö olisi järkevää yhdenmukaistaa määritelmän mukaiseksi.

2 luku Asiakkaan ja potilaan oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa

5 § Asiakkaan ja potilaan etu ja 6 § Lapsen etu

Lapsen edun määrittelyssä on tulkittava sekä 5 §:ä että 6 §:ä. Säännöksissä olevat listat muodostavat sinänsä kattavan kokonaisuuden lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Sosiaalihuolto ja terveydenhuolto ovat monilta osin erilaista toimintaa, joten niissä korostuvat osin samat ja osin eri asiat, joita lapsen edun arvioinnissa on painotettava. Eroavaisuuksia ja eri yhteyksissä painotettavia seikkoja ei ole käsitelty lainkaan perusteluissa. Perusteluissa ei ole myöskään tuotu esiin millään tavoin terveydenhuollon (erityis)piirteitä.

Lapsen etu tulee määritellä jokaisen lapsen kohdalla tilanne- ja tapauskohtaisesti. Jotta lainsäädännöllä voitaisiin edistää lapsen edun määrittelyä ja parantaa sen laatua, tulisi sääntelyn perusteluineen olla selkeää ja täytöntöönpanoa ohjaavaa ja siinä tulisi ottaa huomioon muun muassa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintaympäristöjen ja -tapojen erot.

14 § Potilaan laillisen edustajan ja läheisten tiedonsaantioikeus

Säännöksen toisessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi lapsen oikeudesta kieltää tietojensa antaminen lailliselle edustajalleen silloin, kun hän on kykenevä päättämään omasta terveyden- ja sairaudenhoidostaan. Säännös vastaa nykyisen potilaslain 9 § 3 momenttia mutta sen lisäksi siihen on liitetty lisäedellytys "jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista". Lisäedellytys vastaa ehdotettavaa 12 § 2 momenttia (joka on samansisältöinen kuin nykyisen asiakaslain 11 § 3 momentti).

Esitysluonnoksessa 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.17) todetaan, että pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevaa potilaslain 9 §:ä. Tämä on virheellinen tulkinta, sillä voimassa olevan lain mukaan itsemääräysoikeudella lapsella on oikeus kieltää tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalle ilman lisäehtoja. Ehdotettua lisäedellytystä ei ole perusteluissa käsitelty lainkaan, joka on merkittävä puute. Esitysluonnos ei siten anna minkäänlaista tukea sille, miten lapsen edun arviointia tulisi tässä kohdin tehdä. Tässä kohdin olisi myös kiinnitettävä huomiota sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toiminnan eroihin, erityisesti mahdollisuuksiin erilaisin keinoin, tarvittaessa myös yhteistyössä, turvata lapsen etu loukkaamatta lapsen itsemääräämisoikeutta.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on ongelmallista, että alaikäisen oikeus kieltään tietojen luovuttaminen huoltajalleen (14 § 2 mom) on luvussa 2 ja alaikäisen itsemääräämisoikeutta koskeva 19 § on luvussa 3. Nämä kaksi säännöstä liittyvät oleelliselta osin toisiinsa ja vielä siten, että 19 §:n mukainen itsemääräämisoikeus on edellytys 14 §:n mukaiselle kiello-oikeudelle. Ongelmallista on siten sekä säännösten järjestys että niiden sijoittaminen eri lukuihin.

Lisäksi 14 §:n perusteluissa viitataan säännöksen 3 momenttiin, jota esitysluonnokseen ei ole lainkaan kirjoitettu. Samoin perusteluissa viitataan mitä ilmeisimmin virheellisesti ehdotettavan lain 7 § 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Kyseinen 7 § 2 momentti koskee asiakkaan tai potilaan oikeutta käyttää suomen tai ruotsin kieltä.

3 luku Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeus

Ehdotettava 19 § vastaa voimassa olevaa potilaslain 7 §:ä. Alaikäinen voi itse päättää hoidostaan, jos terveydenhuollon ammattihenkilö on todennut lapsen olevan siihen riittävän kypsä. Muussa tapauksessa lasta on hoidettava yhteisymmärryksessä huoltajan kanssa.

Voimassa oleva potilaslaki ei anna kaikissa tilanteissa vastausta siihen, voiko hoidosta päättää vain toinen vanhempi tai tulisiko huoltajien päättää hoidosta yhdessä. Säännöstä (19 §) ei esitysluonnoksessa ole korjattu tältä osin. Eduskunnan oikeusasiamies on ainakin kahdessa rokotuksia koskevassa ratkaisussaan (EOA 17.6.2011 dnro 4640/4/09 ja EOA 11.6.2015 dnro 5924/2/13) todennut, että potilaslaista ei löydy ratkaisua tilanteeseen, jossa lapsen huoltajien näkemykset lapsen hoidosta eroavat toisistaan ja todennut sen puutteeksi, joka tulisi korjata. Vuoden 2015 ratkaisussa todetaan, että asia on saatettu sosiaali- ja terveysministeriön tietoon vuonna 2011. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kyseinen puute lainsäädännössä on korjattava nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen.

Esitysluonnokseen on lisätty säännös (20 §) joka koskee lapsen oikeutta kasvuun, kehitykseen ja hyvinvointiin. Säännös sisällöltään on sinänsä hyvä, mutta sisällyttäminen 3 lukuun tai ylipäätään tällaisenaan asiakas- ja potilaslakiin jää perusteluiltaan osin epäselväksi. Säännös edellyttää huoltajien mielipiteen huomioimista, mutta esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten tämä velvollisuus sovitetaan yhteen 19 §:ssä säädetyn lapsen itsemääräämisoikeuden kanssa.

4 luku Asiakkaan ja potilaan päätöksenteon tukeminen

Esitysluonnoksen mukaan tuettu päätöksenteko koskee ilmeisesti vain täysi-ikäisiä asiakkaita ja potilaita. Kyseisen luvun eri säännöksissä on osassa mainittu nimenomaisesti sen koskevan täysi-ikäisiä ja osassa määrittelyä ei ole. Toisaalta esimerkiksi 21 § 4 momentissa viitataan lapsen etua koskevaan 6 §:än, vaikkakin momentti alkaa määrittelyllä ”täysi-ikäisen”.

Edellä todetun vuoksi kyseiseen lukuun on vaikea ottaa tarkemmin kantaa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo kuitenkin, että tuettu päätöksenteko olisi tärkeää varmistaa myös lapselle, joka iän ja kehitystason perusteella olisi vastaavasti kuin täysi-ikäinen kykenevä tuetusti tekemään päätöksiä. Kategorinen lasten sulkeminen tuetun päätöksenteon ulkopuolelle ei näyttäisi olevan perusteltua. Jos tällaiset perustelut vaikutusarviointeineen kyetään esittämään, tulisi ne sisällyttää esitysluonnokseen.

5 luku Asiakkaan ja potilaan hoitotahto

Myös 5 luvun osalta on epäselvää, koskeeko se myös lapsia osin tai kokonaan. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hoitotahto ja hoitotoiveet, jotka esitysluonnoksessa on laitettu samaan 25 §:ään ovat luonteeltaan hyvin erilaiset. Hoitotoiveet voivat olla myös hyvin erilaisia sosiaalihuollossa ja terveydenhuol-

lossa. Vaikka sitovan hoitotahdon elämän kestoon liittyen onkin ehkä perusteltua rajata koskemaan vain täysi-ikäisiä, hoitotoiveiden osalta näin ei tulisi olla.

6 luku Palvelujen järjestäjien ja tuottajien yleiset velvollisuudet itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi

Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely ja perustelut on kirjoitettu lähes kokonaan täysi-ikäisen asiakkaan ja potilaan näkökulmasta ja hyvin välttämään muotoon. Lasten asema jää siten hyvin yleiselle tasolle eikä sääntely ohjaa esimerkiksi miten rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettuja vaatimuksia tulisi tulkita käytännössä lasten kohdalla.

7 luku Pitkäaikaisesti alentunut itsemääräämiskyky ja oikeus erityiseen suojeluun

Luvun 7 ensimmäisen säännöksen mukaan se koskee täysi-ikäisiä. Muissa säännöksissä määrittelyä ei ilmeisesti ole. Tämänkin luvun osalta jää siten epäselväksi koskeeko se alaikäisiä joiltain osin.

8 luku Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen edellytykset sosiaalipalveluissa ja 9 luku rajoitustoimenpiteet sosiaalihuollossa

Esitysluonnos sisältää useita rajoitustoimenpiteitä, joita voidaan käyttää sosiaalihuollossa. On tärkeää, että rajoitustoimenpiteet on säädelty erittäin tarkalla tasolla, jotta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa riittävästi myös silloin, kun rajoitustoimenpiteitä joudutaan käyttämään.

Esitysluonnos on tältäkin osin hyvin aikuiskeskeinen, joten siitä on vaikea saada selkeää kuvaa, miten kyseiset rajoitustoimenpiteet mahdollisesti koskevat lapsia. Lisäksi olisi tärkeää, että asiakas- ja potilaslaissa olevat lapsia koskevat rajoitussäännökset ja lastensuojelulaissa oleva rajoitussäännökset olisivat yhdenmukaisia, kun kyse on samasta rajoitustoimenpiteestä. Esitysluonnoksessa ainakin kiinnipitämistä koskeva säännös ei kaikilta osin tätä vaatimusta täytä, kun asiakas- ja potilaslaissa ei edellytetä lapsen terveydentilan tutkimista, jos kiinnipitämisestä on aiheutunut jälkiä tai vammoja tai jos lapsi sitä pyytää. Myös viittaus rikoslakiin kiinnipitämisen liioittelun osalta on vain lastensuojelulaissa. Jos on tarvetta säätää eri tavoin, on se perusteltava selkeästi.

14 luku Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen edellytykset terveyden- ja sairaanhoidossa

Kyseisen luvun säännökset, kuten myös 15 luvun, on kirjoitettu aikuislähtöisesti. Ainoastaan 96 §:ssä on käsitelty lapsen asemaa. Perustelut on tosin kirjoitettu 97 §:n alle (s. 62), joka on ilmeisimmin virheellinen kohta. Esitysluonnoksessa ei käy ilmi, onko rajoitustoimenpiteitä arvioitu ja määritelty lapsipotilaiden näkökulmasta, joten myös luonnoksen kommentointi lapsen oikeuksien kannalta on vaikeaa. Esitysluonnosta tulisi siten tarkentaa.

Eräitä muita huomiota asiakas- ja potilaslakiin

Esitysluonnoksen 127 §:ssä ehdotetaan, että omasta tahdostaan päihdehoitoon tullut tai päättymässä olevassa tahdonvastaisessa hoidossa ollut voisi antaa suostumuksensa siihen, että hoitoa ei lopeteta välittömästi, vaikka hän ilmoittaisi halunsa poistua hoitopaikasta. Tällaista suostumuksenannon mahdollisuutta ehdotettiin selvitettäväksi päihdeongelmaisten raskaana olevien hoitoa pohtineen työryhmän raportissa (STM 2009:4) vuonna 2009. Esitysluonnoksessa ei asiaa käsitellä millään tavoin tästä näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että esitystä tarkennettaisiin tältä osin. Nimenomaisesti asiasta säätämällä tai vähintäänkin asian toteaminen yleisemmällä tasolla kirjoitetun säännöksen perusteluissa voisi edistää suostumuksen käyttöä, ja siten ainakin joltain osin parantaa syntyvän lapsen mahdollisuuksia välttää äidin päihteiden käytön haitoilta ja vammautumiselta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että sosiaaliasiamiehiä ja potilasasiamiehiä koskevassa sääntelyssä ja perusteluissa todettaisiin, että näiden tehtävänä on palvella myös lapsia ja varmistaa lapsen oikeusturvan toteutumista. Se edellyttää muun muassa, että palveluita on riittävästi tarjolla lapsille saavutettavasti ja että asiamiehillä on riittävästi osaamista lasten auttamiseksi ja tukemiseksi. Tähän liittyy kiinteästi myös se, että käytettävissä olevat oikeusturvakeinot, joista tässä laissa säädetään (29 luku Muistutus ja kantelu), tulee olla myös tosiasiallisesti lasten käytettävissä.

Lapsiasiavaltuutetun kommentit lastensuojelulakia koskeviin ehdotuksiin

Esitysluonnoksessa lastensuojelun rajoitustoimenpiteet on jätetty lastensuojelulakiin. Useat lastensuojelun asiantuntijat ovat nähneet tämän ratkaisun perustelluksi ja tärkeäksi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ratkaisu on hyvä, mutta se edellyttää, että asiakas- ja potilaslain ja lastensuojelulain muutosehdotusten yhteensopivuus ja ristiriidattomuus vielä varmistetaan kaikilta osin. Lainsäädännön soveltajien kannalta selkeää ja ristiriidaton sääntely on välttämättömyys. Lastensuojelu on osa sosiaalihuoltoa ja kiinteässä yhteydessä terveydenhuoltoon, joten käytännössä ei tulisi ilmetä sellaisia epäselvyyksiä, jotka vaarantavat lapsen oikeudet ja oikeusturvan toteutumisen.

Esitysluonnoksessa käytetään esimerkiksi termejä ”rajoitus” ja ”rajoitustoimenpide”. Näiden ero tai samaa tarkoitavuus ei kaikilta osin käy luonnoksesta ilmi. Termien käyttöä laajemminkin olisi siten tarkistettava, jotta epäselvyyksiltä vältyttäisiin käytännössä.

On ongelmallista, että esitysluonnokseen ei sisälly edellä todetusti lapsivaikutusten arviointia, eikä sitä ole esitetty myöskään lastensuojelulaki koskevassa osuudessa. Lastensuojelulakiin ehdotetaan muutoksia koskien perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä, joten ilman kattavaa arviointia on vaikea saada käsitystä, millaisia vaikutuksia suhteessa nykytilanteeseen niillä on tarkoitettu olevan käytännön lastensuojeluun.

Eduskunnan oikeusasiamiehen viime aikoina julkaisemien lastensuojelulaitosten tarkastusraporttien valossa näyttää, että rajoitustoimenpiteiden käyttö ei ole ollut kaikilta osin lainmukaista eikä henkilökunta laitoksissa tiedä tai osaa käyttää niitä lain edellyttämällä tavalla. Esitysluonnoksen tulisi osaltaan vastata tähän tarpeeseen. Se edellyttää muun muassa selkeää, yksiselitteistä ja riittävän yksityiskohtaista sääntelyä perusteluineen.

7 § Lapsen oikeus kasvuun ja kehitykseen

Perusteluiden mukaan säännöksen tarkoituksena on selkeyttää tavanomaisen kasvatuksen ja rajoitusten (tai rajoitustoimenpiteiden) eroja. Sinänsä säännöksen tarve on ymmärrettävää, mutta perusteluiden selkeyttäminen on tarpeen, jotta tulkinta olisi yksiselitteistä ja käytännössäkin selkeyttäisi kasvatuksen ja rajoittamisen rajanvetoa, kuten on tarkoitus.

30 § ja 30 a § Asiakassuunnitelma ja sen täydentäminen

Asiakassuunnitelma liiteasiakirjoineen on keskeinen sosiaalihuollon asiakirja, jonka tulisi olla mahdollisimman ajantasainen. Nyt sen tarkistamista koskevia aikarajoja on määritelty sekä 30 §:än että 30 a §:än. Sääntely ei ole yhdenmukaista ja voi aiheuttaa siten väärinymmärryksiä. Esitysluonnosta tulisi siten tarkentaa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että asiakassuunnitelmaan liittyvän hoito- ja kasvatussuunnitelman tekemistä ei tule rajoittaa vain niihin tilanteisiin, jolloin lapseen kohdistetaan tai oletetaan kohdistettavan rajoituksia. Lapsen hyvä kohtelu, joka on kirjattu tämä suunnitelman tavoitteeksi, on turvattava kaikille sijaishuollossa oleville lapsille. Jos suunnitelman teko kiinnitetään rajoitustoimenpiteisiin, jää hoitotoiveiden ja muun muassa lapsille mieluisten asioiden, harrastusten ym. asioiden kirjaaminen tekemättä monien sijaishuollon lasten osalta. Tällä ratkaisulla ei edistetä lapsen edun mukaista lastensuojelua.

Eräitä muita huomioita lastensuojelulakiin

Rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset sisältävät monia hyvinä tarkennuksia. Säännöksistä on pyritty tekemään yksityiskohtaisia ja tarkkoja, mikä on hyvä tavoite. Toisaalta niiden arviointi esitysluonnoksen perusteella on haasteellista juuri monien yksityiskohtien vuoksi, erityisesti siksi, että esitysluonnokseen sisältyviä säännöksiä tulee tulkita kokonaisuutena suhteessa lastensuojelulain muihin säännöksiin ja ehdotettavaan asiakas- ja potilaslakiin.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että erityistä huolenpitoa koskevat säännökset edellyttävät tarkentamista jatkovalmistelussa. Perusteluissa olisi tärkeää esimerkiksi selventää, mitä 71 §:n kohdalla pitää sisällään se, että ”säännös vastaa voimassaolevaa käytäntöä”.

Esitysluonnoksen 73 § koskee terveyden- ja sairaanhoitoon liittyviä rajoituksia sijaishuollossa. Osin säännös on viittaussäännös asiakas- ja potilaslakiin ja osin sen mukaan voitaisiin tehdä lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä terveyden- ja sairaanhoidon aikana. Säännöksen sisältö jää epäselväksi eikä se vastaa kovin hyvin otsikkoa. Vaikka ilmeisesti tarkoitus on selkeyttää käytännössä esiin tulleita ongelmatilanteita siitä, kuka päättää rajoitustoimenpiteistä, esitysluonnos ei todennäköisesti ole vielä riittävän selkeä, jotta epäselvyyksiltä vältyttäisiin. Lastensuojelun ja terveydenhuollon lähtökohdat lapsen edun arvioinnille, johon muun muassa sisältyy sen arviointi, kehen lapsi saa pitää yhteyttä, voivat olla hyvin erilaiset.

Jyväskylässä 7.9.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies