

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 6.9.2018, STM0103:00/2018

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto selvityshenkilöiden raportista erityishuoltopiirien asemasta sote-uudistuksessa

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 ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi raporttia lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Selvityshenkilöiden toimeksianto¹

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun on tarkoitus siirtyä perustettaville maakunnille 1.1.2021. Samalla maakunnille siirtyisivät erityishuoltopiirien kuntayhtymien varat ja velat sekä osana niitä myös kaikki kiinteistöt ja toimitilat.

Yhtenä lähtökohtana sote-uudistuksessa on ollut kehitysvammapalvelujen integroiminen muihin maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin. Vammaispalvelut olisivat osa maakunnan järjestämiä palveluja, jotka se voisi tuottaa laissa säädetyillä tavoilla. Joitain palveluja ja tehtäviä voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle. Vammaislainsäädännön uudistuksessa säädettäisiin tarpeenmukaisten sosiaalihuollon palvelujen turvaamisesta kaikille vammaisryhmille.

Selvityshenkilöiden tehtävänä on muun muassa selvittää, miten vammaisten henkilöiden palvelut on tarkoituksenmukaista organisoida osana palvelutuotantoa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Raportti on laadittu tilanteessa, jossa valmisteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus on vielä kesken. Näitä uudistuksia koskevia laajoja ja periaatteellisia lainsäädäntömuutoksia ei ole vielä hyväksytty eduskunnassa. Tarvittavat rakenteelliset uudistukset ja muutokset ovat vielä yhtäläillä kesken tai aloittamatta. Vastaavasti uudistukseen kiinteästi liittyvät lakimuutosehdotukset muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan asemasta ja oikeuksista ja vammaislainsäädännön uudistamisesta ovat kesken. On vielä hyvin epävarmaa, missä muodossa ja laajuudessa uudistus tulee toteutumaan.

Lainsäädäntö- ja rakenteellisten uudistusten keskeneräisyys, lopulliseen muotoon ja sisältöön sekä ylipäättään uudistusten toteutumiseen ja etenemiseen liittyvä suuri epätietoisuus ja epävarmuus tekevät selvi-



tysmiesten raportin arvioinnin vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi. Samat syyt lienee olleet syynä siihen, että raportin ehdotukset ovat jääneet melko yleiselle tasolle, mikä osaltaan vaikeuttaa raportin arviointia.

Raportissa käsitellään YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26-27/2017, jälj. vammaissopimus), joka sisältää myös erityisesti vammaisia lapsia koskevat artiklat. Selkeänä puutteena on, että raportissa ei mainita YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta lainkaan. Lapsen oikeuksien sopimus on erityinen lapsia koskeva ihmisoikeussopimus, joka takaa siinä määritellyt oikeudet kaikille lapsille yhdenvertaisesti. Lapsen oikeuksien yleissopimus, kuten vammaissopimuskin on saatettu voimaan laintasoisesti. Sen lisäksi, että lapsen oikeuksien sopimus sisältää erityisen vammaisia lapsia koskevan 23 artiklan, sopimuksen takaamat muutkin oikeudet kuuluvat yhtälailla vammaisille lapsille. Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet kokonaisuudessaan on otettava huomioon lapsille vammaissopimuksessa vahvistettujen oikeuksien rinnalla. YK:n lapsen oikeuksien komitea on myös painottanut, että lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano vammaisten lasten osalta ei saa jäädä ainoastaan 23 artiklan ja syrjimättömyyttä koskevan 2 artiklan varaan.²

Lapsivaikutusten arviointi puuttuu

Lapsiasiavaltuutettu pitää puutteena sitä, että raporttiin ei ole sisällytetty lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arviointi on keino varmistaa, että lapsein kohdistuva päätöksenteko ja muut toimet parhaalla mahdollisella tavalla varmistavat lasten oikeuksien toteutumisen eli lapsen edun ensisijaisuuden. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.³

Nyt lausuttavana olevassa raportissa käsitellään monia vammaisia lapsia koskevia palveluita ja niiden uudelleenjärjestämistä. Vammaiset lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, joiden oikeuksien täysimääräinen toteutuminen on varmistettava yhdenvertaisesti muiden lasten oikeuksien toteutumisen kanssa. Lapsivaikutusten arviointi on eräs keino, jolla voidaan varmistaa, että kehitysehdotukset vastaavat tähän vaatimukseen.

Lapsivaikutusten arvioinnin tärkeys korostuu, kun arvioinnin kohteena on lapsiryhmä, joka on monessa tilanteessa erityistarpeinen ja heterogeeninen. Käytännössä siten vaikutusarvioinniksi ei riitä, että ehdotuksia tarkastellaan yleisesti lasten oikeuksien kannalta, vaan sitä on tehtävä erilaisten lapsiryhmien näkökulmasta, ottaen huomioon vamman laatu ja aste sekä sen merkitys lapsen hyvinvointiin, koulutukseen, asumiseen, osallistumiseen, vapaa-aikaan jne. Lapsivaikutusten arvioinnin avulla on tärkeää tunnistaa myös muun muassa ne tilanteet ja seikat, jotka voisivat johtaa vammaisen lapsen moniperustaiseen syrjintään.⁴ Riski joutua moniperustaisen syrjinnän kohteeksi kasvaa jo pelkästään lapsen iän ja vammaisuuden perusteella.

Raportin ehdotuksista

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä raportissa todettua lähtökohtaa, että vammaisten lasten palvelut tulee toteuttaa lähipalveluina ja osana yleispalveluita. Vammaisten lasten osallistuminen yhdessä muiden lasten kanssa muun muassa varhaiskasvatukseen ja opetukseen on varmistettava riittävillä tukitoimilla sekä lapsen ja perheen mielipidettä kuullen ja kuunnellen. Vaativan erityistason palveluiden tuominen myös mahdollisimman lähelle lasta ja perhettä tulee varmistaa.

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy raportissa esitettyyn käsitykseen siitä, että vaativat erityispalvelut ja -osaaminen tulee ymmärtää pääosin rakenteeksi, joka tukee ja auttaa lähipalveluita palvelutehtävässään (esim. s. 86). Osaamis- ja resurssikeskukset tulevat olemaan tässä keskeisessä roolissa. Vaativaa erityistason palvelua ja

osaamista tarvitsee vain pieni osa vammaisista lapsista. Siksi on ensisijaisesti kuitenkin huolehdittava siitä, että lapsille tärkeissä lähipalveluissa parannetaan palveluiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta.

Lähipalveluissa on varmistettava riittävä perusosaaminen vammaisten lasten palveluiden toteuttamiseksi. Syrjivät käytänteet ja asenteet sekä ennakkoluulot johtuvat usein tietämättömyydestä ja osaamattomuudesta. Sen vuoksi on tärkeää panostaa henkilöstön kouluttamiseen, mutta myös avoimeen viestintään ja tiedottamiseen sekä vammaisten lasten ja heidän perheidensä että yhteisön kaikkien jäsenten suuntaan. Tietoa ja osaamista on parannettava sekä vammaisuudesta ja vammaisten lasten tarvitsemista ja käyttämisestä palveluista että myös (vammaisten) lasten oikeuksista ja oikeusturvasta.

Raportin tehtävänä on ollut tuottaa ehdotuksia, miten vammaisten tarvitsemat palvelut varmistetaan maakunta- ja sote-uudistuksessa. Kuten edellä todettiin, tämän arviointi on hyvin haasteellista, kun lopullisia rakenteita ja palveluiden sisältöä ja muotoa eikä myöskään lainsäädäntöä ole vielä olemassa. Palveluiden turvaamisen tärkeys on itseäänselvyys, josta seuraa vaatimus riittävistä ja osaavista resursseista. Niiden varmistaminen on ensiarvoisen tärkeää riippumatta siitä, missä muodossa ja kenen järjestämänä vammaisten lasten palvelut tullaan jatkossa järjestämään. Kuten suunnitelmassa on, osan lasten jokapäiväisen arkielämän kannalta tärkeiden palveluiden järjestämisen siirtyessä maakuntien vastuulle ja osan jäädessä kuntien vastuulle, on erityistä huomiota kiinnitettävä näiden kahden tason palveluiden saumattomalle yhteistyölle. Vammaiset lapset tarvitsevat usein monia eritasoisia palveluita, jotka muodostavat palveluiden verkon, jossa jokaisella yksittäisellä palvelulla on merkitystä verkon muiden palveluiden toteutumiselle. Raportti käsittelee vain ohuesti kilpailuttamiseen ja hankintatoimintaan liittyviä haasteita erityisryhmien ja hallinnon eri tasojen yhteensovittamisen näkökulmasta.

Raportissa on käsitelty lyhyesti sote-uudistukseen liittyvää valinnanvapautta. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että valinnanvapauden tulee kuulua myös vammaisille lapsille, mutta korostaa samalla, että valinnanvapaus tulee toteuttaa siten, että se ei vaaranna vammaisten lasten ja heidän perheidensä palveluiden laatua ja toteutumista täysimääräisesti. Lapsiasiavaltuutettu korosti sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa kesällä 2018, että valinnanvapautta koskevassa päätöksenteossa on aina otettava huomioon lapsen etu.⁵ Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että raportissa ei valinnanvapautta ole käsitelty tarkemmin vammaisten lasten näkökulmasta eikä se siten sisällä minkäänlaisia ehdotuksia, miten valinnanvapautta voitaisiin toteuttaa tai hyödyntää tulevaisuudessa vammaisten lasten palveluissa.

Jyväskylässä 1.10.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹Erityishuoltopiirit poistuvat, työ ja palvelu jatkuu. Selvityshenkilöraportti erityishuoltopiirien asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Luonnos 6.9.2018.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 vammaisten lasten oikeuksista, kohta 5. Ks <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>

³ YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta.

⁴ Ks. esim. yleiskommentti nro 9, kohta 8.

⁵ Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa/ikäraja koskien alaikäisen oikeutta valita palveluntuottaja 2.7.2018, LAPS/52/2016