



LAPS/50/2022, 11.1.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista sekä varhaiskasvatuslain 53 §:n muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 12.01.2023 klo 10.00 / HE 300/2022 vp / Lausuntopyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista ja muutettavaksi sosiaaliasiamiestä koskevia varhaiskasvatuslain säännöksiä. Nykyisten asiamiesnimikkeiden sijaan otettaisiin käyttöön sukupuolineutraalit nimikkeet potilasasiavastaava ja sosiaaliasiavastaava.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan järjestämisestä sekä potilasasiavastaavan ja sosiaaliasiavastaavan riippumattomuudesta, kelpoisuudesta ja tehtävistä. Lisäksi laissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnassa.

Lain tavoitteena on edistää potilaan sekä sosiaalihuollon ja varhaiskasvatuksen asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista parantamalla potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toimintaedellytyksiä ja riippumattomuutta sekä toiminnan laatua.



Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa potilasasiavastaavia ja sosiaaliasiavastaavia koskevien säännösten keräämistä samaan lakiin ja säännösten yhdenmukaistamista.
- Toimijoiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen on kannatettavaa, mutta samalla on varmistettava, että toimijoilla säilyy kosketus käytännön sote-työhön ja sen vaatimuksiin.
- Potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien palvelut on järjestettävä siten, että ne ovat käytännössä myös lasten käytettävissä. Potilasasiavastaavilla ja sosiaaliasiavastaavilla on oltava tarvittava osaaminen lapsen oikeuksista ja oikeusturvakeinoista sekä lasten kanssa toimimisesta.
- Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi on jäänyt puutteelliseksi, eikä valittua sääntelytapaa (asian lyhyt toteaminen yksityiskohtaisissa perusteluissa) voida sen nojalla katsoa riittäväksi toimeksi lapsen oikeuksien edistämiseksi tässä yhteydessä.
- Potilasasiavastaavia ja sosiaaliasiavastaavia tilastointia on kehitettävä siten, että se tuottaa tarvittavat tiedot erikseen myös alaikäisten asiakkaiden ja potilaiden yhteydenotoista ja niiden perusteella tehdyistä toimista.
- Lapsiasiavaltuutettu pyytää sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaa harkitsemaan, tulisiko potilasasiavastaavan, sosiaaliasiavastaavan ja vastuuhenkilön tehtäviä koskevaa 8 §:ää täydentää siten, että lapsia koskevat vaatimukset – osaaminen lapsen oikeuksista ja oikeusturvakeinoista, lasten neuvonta ja avustaminen sekä heille tiedottaminen ikätason mukaisesti - otetaan huomioon nimenomaisesti myös säännösten tasolla.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta velvoittaisi mietinnössään valtioneuvostoa ryhtymään pikaisesti selvittämään, miten matalan kynnyksen tiedottaminen ja neuvonta opetustoimeen liittyvissä oikeusturvakysymyksissä toteutettaisiin parhaiten lapsen oikeuksia edistävällä tavalla, ja selvityksen perusteella myös käynnistämään kyseisen palvelun toteuttaminen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa potilasasiavastaavia ja sosiaaliasiavastaavia koskevien säännösten keräämistä samaan lakiin ja säännösten yhdenmukaistamista ehdotetulla tavalla, kuitenkin seuraavin huomautuksin.

Potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan laatu ja riippumattomuus

Lapsiasiavaltuutettu pitää lähtökohtaisesti hallituksen esityksessä määritellyjä tavoitteita hyvinä. On tärkeää, että ehdotetussa sääntelyssä korostetaan potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Toiminnan keskittämällä hyvinvointialueille voidaan yhdenmukaistaa toimintaa ja parantaa sen saatavuutta ja laatua. Kelpoisuusvaatimuksista säätämällä pyritään osaltaan vahvistamaan toiminnan laatua. Hallituksen esityksessä esitetyin keinoin voidaan siis todennäköisesti edistää potilaiden ja asiakkaiden oikeusturvaa ja oikeuksien toteutumista, jotka osaltaan vahvistavat kansalaisten luottamusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään. Siten ne voivat lisätä myös yleistä hyvinvointia.

Lapsiasiavaltuutettu korosti jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa¹, että toiminnan järjestämisestä erillään muusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvistä tehtävistä seuraa, että potilas- ja sosiaalivastaavien osaamiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomioita. Hallituksen esityksessä tätä pyritään varmistamaan säätämällä toimijoiden kelpoisuudesta (6 § - tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä tehtäväalan tuntemus) sekä säätämällä toiminnan kehittämisestä sekä täydennyskoulutuksesta (2 § 6 momentti). Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että jatkossa huolehditaan myös siitä, että näiden toimijoiden kosketus käytännön työhön sekä hyvinvointialueilla että kuntien tuottamissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa säilyy, vaikka toimijat eivät enää työskentelisikään varsinaisissa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtävissä. Toimijoiden ymmärrys ja tietämys käytännön työstä, muun muassa työprosesseista, työn vaatimuksista ja ongelmakohdista, on ensiarvoisen tärkeää, jotta he osaisivat ohjata ja neuvoa potilaita ja asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi tarvitaan kiinteää ja aktiivista yhteistyötä hyvinvointialueiden ja kuntien välillä.



Toimijoiden sijoittaminen erilleen muusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvistä tehtävistä saattaa viedä heidät entistä etäämmälle potilaista ja asiakkaista. Tämä korostuu lasten kohdalla, joille voi nykyiselläänkin olla haasteellista ymmärtää kyseisten toimijoiden roolia ja/tai osata pyytää toimijoilta neuvoja ja apua. YK:n lapsen oikeuksien komitea painottaa, että LOS-sopimusvaltioiden on muun muassa ryhdyttävä ”toimenpiteisiin kaikkien esteiden poistamiseksi oikeussuojakeinojen käytöltä, jos lasten oikeutta terveyteen on loukattu”.² Potilasasiavastaavalla on tässä tehtävässä tärkeä rooli, kuten myös sosiaaliasiavastaavalla oman toimialansa osalta. Tämä on korostunut erityisesti lastensuojeluasioissa. Näihin ja muihin lastensuojelun valvonnan ongelmiin ovat niin lapsiasiavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies³ kuin oikeuskansleri⁴ kiinnittäneet huomiota.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastavien palvelut järjestetään siten, että ne ovat käytännössä myös lasten käytettävissä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että potilas- ja sosiaalivastaavien toiminnassa on huolehdittava siitä, että lapset otetaan huomioon ikätasonsa edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan (kohta 4.2.4.2), että nykyinen lainsäädäntö tunnistaa heikosti potilas- ja sosiaaliasiamiesten roolin lapsen oikeuksien ja oikeusturvan edistäjänä ja turvaajana, vaikka he ovat keskeisiä toimijoita lasten ja nuorten oikeusturvaan liittyvissä asioissa kyseisillä toimialoilla. Vaikutusarvioinnin mukaan esityksessä painotetaan sitä, että lapset ja nuoret on otettava huomioon ikätasonsa mukaisesti, joka sinänsä on myönteistä. Painotus on kuitenkin hallituksen esityksessä todettu ainoastaan esimerkein 8 §:n perusteluissa. Samoin 6 §:n perusteluissa todetaan, että ”[p]otilasasiavastaavilla ja sosiaaliasiavastaavilla tulisi olla tarvittava osaaminen esimerkiksi lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksista ja oikeusturvakeinoista”.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että jatkossa on varmistettava, että potilasasiavastavilla ja sosiaaliasiavastavilla on tarvittava osaaminen lapsen oikeuksista ja oikeusturvakeinoista sekä lasten kanssa toimimisesta. Lisäksi heillä tulee olla käsitys niistä ongelmista ja haasteista, joita lapset yleisesti kohtaavat sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa. Potilas- ja sosiaaliasiavastavilla tulee olla myös ymmärrys eri ikäisten lasten kyvyistä ja mahdollisuuksista nostaa esiin heidän kohtaamiaan haasteita potilaana tai sosiaalihuollon asiakkaana sekä kyvyistä ja mahdollisuuksista viedä omaa asiaansa eteenpäin itsenäisesti tai yhdessä huoltajiensa kanssa.



Toiminnasta on tiedotettava lapsille sopivalla ja saavutettavalla tavalla, jotta toimijoiden palvelut ovat tosiasiallisesti ja helposti lasten saavutettavissa. Toiminnan kehittämisessä on otettava säännönmukaisesti huomioon myös lasten ja nuorten mielipiteet. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lasten näkemyksiä "tulee selvittää kaikista terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvistä näkökulmista, kuten mitä palveluja tarvitaan, miten ja missä niitä on paras tarjota, mikä estää palveluihin pääsyä tai niiden käyttöä, millaisia ovat palvelujen laatu ja terveysalan ammattilaisten asenteet, kuinka lasten valmiuksia tulisi vahvistaa siten, että he voisivat ottaa yhä suuremman vastuun omasta terveydestään ja kehityksestään".⁵

Lapsiasiavaltuutettu pyytää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa harkitsemaan, tulisiko potilasasiavastaavan, sosiaaliasiavastaavan ja vastuuhenkilön tehtäviä koskevaa 8 §:ää täydentää siten, että edellä mainitut vaatimukset – osaaminen lapsen oikeuksista ja oikeusturvakeinoista, lasten neuvonta ja avustaminen sekä heille tiedottaminen ikätason mukaisesti – otetaan huomioon nimenomaisesti myös säännösten mukaisesti. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan vastaavan kaltainen tarve on myös, iästä riippumatta, vammaisten henkilöiden ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla, joten harkittavaksi tulisi säännöksen ulottaminen koskemaan myös heitä.

Sosiaaliasiavastaavan toiminta varhaiskasvatuksessa

Hyvinvointialueiden potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminta on järjestettävä jatkossa myös muun muassa kuntien tuottamissa sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä kuntien ja yksityisten järjestämissä ja tuottamissa varhaiskasvatuksen palveluissa (2 §). Tämä tarkoittaa, että varsinaista muutosta nykytilaan ei tältä osin ole tulossa, mutta muutoksen tarvetta ei hallituksen esityksessä ole tarkemmin arvioitu tai muutenkaan käsitelty.

Varhaiskasvatus on ollut vuodesta 2013 alkaen osa opetustoimea. Sosiaaliasiamiesten tehtäviin on kuulunut myös varhaiskasvatusta koskevat asiat. Nykytilaa on perusteltu sillä, että sivistystoimessa ei ole muuta vastaavaa viranomaistahoa, joka hoitaisi sosiaaliasiamiehelle kuuluvien tehtävien tapaisia tehtäviä (s. 7). Hallituksen esityksen mukaan "[h]yvinvointialueiden potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien hoitaessa kuntien palvelujen osalta potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien tehtävät, saavutetaan myös synergiaetuja ja toiminnan yhtenäisyyttä ja potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien riippumattomuus on paremmin turvattavissa" (s. 38). Tavoite voidaan hyvinkin saavuttaa, mutta se edellyttää kiinteää ja aktiivista yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueiden toimijoiden välillä.



Vaikka varhaiskasvatuksessa esiin nousevat oikeusturvaan liittyvät ongelmat ja kysymykset voivat olla edelleen osin samoja kuin sosiaalihuollossa esiin nousevat asiat, on huomattava, että varhaiskasvatus on nykyisellään entistä selkeämmin pedagogista toimintaa, jolloin myös käsiteltävät ongelmatilanteet ovat enemmän samankaltaisia koulu- ja opiskeluympäristöissä esiintyvien tilanteiden kanssa. Opetustoimen oikeusturvakysymysten sääntely ja sitä myötä myös niiden käsittely käytännössä on puutteellista. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa tulee vuosittain ilmi, että kuntien opetustoimen hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oikeussuojaongelmia aiheuttavia puutteita.⁶ Kouluun liittyvät kysymykset ovat olleet vuodesta toiseen lapsiasiavaltuutetulle tulevissa kansalaisyhteydenotoissa kolmen suurimman asiaryhmän joukossa.⁷ Kansalaisyhteydenotoista käy ilmi, että vanhemmat ja lapset eivät tiedä, miten koulussa ilmenneissä ongelmatilanteissa tulisi toimia ja keneen olla yhteydessä. He tarvitsevat myös lisää tietoa oppilaan oikeuksista ja asemasta.

Vuonna 2021 valmistuneessa peruskoulujen valvontaa koskeneessa tutkimuksessa todettiin, että apua on vaikea saada, jos esiin nousevat ongelmat eivät ratkea kunnan sisällä.⁸ Tutkimuksen ratkaisuehdotuksissa painotettiin erilaisten valvontatoimien ohella muun muassa valtakunnallisesti järjestettyä, matalan kynnyksen tiedottamista ja neuvontaa oikeusturvakysymyksistä ja valvontaprosesseista, selkeää ja täsmällistä sääntelyä sekä tarvetta hankkia tietoa epäkohdista myös lapsilta itseltään.⁹ Oikeusturvakysymyksiä opetustoimessa on pidettävä merkittävänä ongelmana ja niiden sääntelyä sekä käsittelyä olisi syytä pikimmiten kehittää kokonaisuutena, varhaiskasvatuksesta alkaen ja toisen asteen koulutukseen ulottuen.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta velvoittaisi mietinnössään valtioneuvostoa ryhtymään pikaisesti selvittämään, miten edellä mainitussa tutkimuksessa ehdotettu matalan kynnyksen tiedottaminen ja neuvonta opetustoimeen liittyvissä oikeusturvakysymyksissä toteutettaisiin parhaiten lapsen oikeuksia edistävällä tavalla, ja selvityksen perusteella myös käynnistämään kyseisen palvelun toteuttaminen.

Lapsivaikutusten arviointi puutteellista

Hallituksen esityksessä todetaan, että sillä on jossain määrin havaittavia lapsivaikutuksia (kohta 4.2.4.2). Kohdassa myös todetaan, että nykylain säädäntö tunnistaa heikosti potilas- ja sosiaaliasiamiesten roolin lapsen oikeuksien ja oikeusturvan edistäjänä ja turvaajana. Lisäksi hallituksen esityksellä mainitaan olevan vaikutuksia etenkin heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin sekä heidän perheisiinsä. Ratkaisuksi kerrotaan, että hallituksen esityk-



sessä painotetaan, että lapset ja nuoret on otettava huomioon ikätasonsa mukaisesti. Kuten edellä todettiin, esityksessä kyseinen maininta on ainoastaan kirjoitettu 8 §:n perusteluihin esimerkkinä.

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi jää ohueksi, eikä siinä arvioida millään tavoin sitä, miten hallituksen esitys parantaisi/muuttaisi lasten oikeuksien toteutumista jatkossa: esimerkiksi missä määrin tai millä tavoin paremmin lapset voisivat hyödyntää potilasasiavastaavien tai sosiaaliasiavastaavien palveluita tai toisaalta, säilyykö nykytilanne ennallaan vai huononeeko tilanne jollain tavoin.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esityksen lapsivaikutusarviointi on jäänyt puutteelliseksi, eikä valittua sääntelytapaa (asian lyhyt toteaminen yksityiskohtaisissa perusteluissa) voida sen nojalla katsoa riittäväksi toimeksi lapsen oikeuksien edistämiseksi tässä yhteydessä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää tässä kohdin vielä huomiota siihen, että kohdassa 4.2.1.2 (s. 16) todetaan, että "[p]otilas- ja sosiaaliasiavastaaville tehtävien yhteydenottojen määrää ei tiedetä valtakunnallisesti, koska raportointi- ja tilastointitavoissa on suurta vaihtelua". Hallituksen esityksessä on siten jouduttu suhteuttamaan eri lähteistä saatuja yhteydenottomääriä koko Suomea koskeviksi luvuiksi, kun on arvioitu esimerkiksi tarvittavia resursseja hyvinvointialueille. Tässä yhteydessä ei yhteydenottoja ole eritelty siten, että tiedossa olisi kuinka usein alle 18-vuotiaat ovat olleet itse tai huoltajansa välityksellä yhteydessä sosiaaliasiamieheen ja potilasasiamieheen. On varsin mahdollista, että tällaisia tilastotietoja ei ole saatavilla edes paikallisesti.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että jatkossa toiminnan tilastointia kehitetään siten, että se tuottaa tarvittavat tiedot erikseen myös alaikäisten asiakkaiden ja potilaiden yhteydenotoista ja niiden perusteella tehdyistä toimista.

Jyväskylässä 11.1.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies



-
- ¹ Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle 8.7.2022, verkossa <https://lapsiasia.fi/-/laps-lausunto-stm-potilas-ja-sosiaaliasiavastaavat>
- ² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 lapsen oikeudesta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (CRC/C/GC/15), kohta 120.
- ³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_8+2021.pdf
- ⁴ Puumalainen, Mikko (2020). Laillisuusvalvontakäynnit kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019, s. 30–34.
https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/oikeuskanslerin_kertomus_2019.pdf/2ca8f42b-f9cd-daec-7ae5-9d82d7e1d712/oikeuskanslerin_kertomus_2019.pdf?t=1637062177256
- ⁵ CRC/C/GC/15, kohta 19.
- ⁶ Ks. esim. EOA:n tiedote 5.10.2020 Kuntien päätöksenteossa oppilaan oikeusturvaa vaarantavia puutteita, jossa viittaukset apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin 4230/2019 ja 2220/2020, verkossa <https://www.oikeusasiamies.fi/-/kuntien-paatoksenteossa-oppilaan-oikeusturvaa-vaarantavia-puutteita>
- ⁷ Kansalaisyhteydenotoista tilastot ja tiiviit yhteenvedot sisältyvät lapsiasiavaltuutetun vuosikertomuksiin. Vuosikertomukset verkossa <https://lapsiasia.fi/vuosikertomukset>
- ⁸ Mäntylä, N. & Karjalainen, V. & Refors Legge, M. & Pernaa, H-K. (2021). Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? KAKS – kunnallisanalan kehittämissäätiö. Verkossa <https://kaks.fi/julkaisut/pukki-kaalimaan-vartijana-kuka-valvoo-peruskouluja/>, s. 53-55.
- ⁹ Ibid., s. 115-117.