

Asia: STM074:00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi asiakas- ja potilaslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto Asiakas- ja potilaslaki

1 Luku

Yleiset säännökset

Suomen Palomiesliitto SPAL ry antaa lausunnon vain siltä osin kuin lakiesityksessä on käsitelty ensihoitoa. Palomiesliitto ei ota siis mitään kantaa sosiaalihuoltoon koskeviin lainkohtiin eikä muihin kuin ensihoitoa koskeviin terveydenhuollon lakiesityksiin.

Palomiesliiton jäsenistä työskentelee ensihoidossa noin 2 500 henkilöä joko kokoaikaisesti tai osan työajastaan ns. pelastaja/ensihoidaja vakanssilla. Lakiesityksen ensihoitoa koskevilla normeilla on siten merkittävä vaikutus Palomiesliiton jäsenten tehtävien sisältöön.

Lakiesityksen 2 §:n osalta Palomiesliitto toteaa, että terveydenhuoltoon kuuluva ensihoito tulee rajata jäljempänä lausunnossa annetuilla perusteilla lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sikäli kun ensivastetoiminta kuuluu ensihoitoon ja ensivastetoiminnan katsotaan kuuluvan myös terveydenhuollon palveluihin, myös ensivastetoiminta tulee rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle.

2 luku

Asiakkaan ja potilaan oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa

-

3 luku

Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeus

-

4 luku

Asiakkaan ja potilaan päätöksenteon tukeminen

-

5 luku

Asiakkaan ja potilaan hoitotahto

-

6 luku

Palvelujen järjestäjän ja tuottajan yleiset velvollisuudet itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa

-

7 luku

Pitkäaikaisesti alentunut itsemääräämiskyky ja oikeus erityiseen suojeluun

-

8 luku

Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen edellytykset sosiaalipalveluissa

-

9 luku

Rajoitustoimenpiteet sosiaalipalveluissa*

***Pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

-

10 luku

Tahdosta riippumaton huolenpito sosiaalihuollon palveluyksiköissä

-

11 luku

Rikokseen liittyvä tahdosta riippumaton huolenpito

-

12 luku

Rajoitustoimenpiteet tahdosta riippumattoman huolenpidon aikana*

***Pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

-

13 luku

Toimenpiteet rajoitustoimenpiteiden käyttämisen jälkeen sosiaalipalveluissa

-

14 luku

Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen edellytykset terveyden- ja sairaanhoidossa

Ensihoito poikkeaa erinomaisen paljon muista terveydenhuollon palveluista. Ensihoitoa on äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan kiireellisen hoidon antaminen ja tarvittaessa potilaan kuljettaminen hoitoyksikköön. Ensihoidossa hoitotoimet tapahtuvat pääasiallisesti hoitolaitosten ulkopuolella. Ensihoitotehtäviä joudutaan hoitamaan esimerkiksi potilaan kotona, julkisissa tiloissa, kaupunkien ulkoalueilla ja muissa paikoissa, jotka eivät vähäisimmissäkään määrin vastaa sairaala- tai laitososuhteita. Ensihoitotehtäville on leimallista niiden kiireellisyys. Ensihoitaja joutuu usein tekemään itsenäisiä hoidollisia ratkaisuja nopeasti, ilman riittäviä taustatietoja ja vieraassa ympäristössä. Ensihoitajalla ei ole paikan päällä tukena lääkäriä, muuta terveydenhuollon henkilökuntaa tai edes vartijoita turvallisuutensa takaajina. Ensihoitoa tehdään pareittain. Muuta tukea tehtävissä ensihoitajilla ei ole, joskin radio- tai puhelinyhteyden päässä tulisi olla tavoitettavissa päivystävä lääkäri. Lääkärin konsultaatio ei kuitenkaan aina ole mahdollista toimenpiteiden kiireellisyydestä johtuen tai yhteyksien puuttumisen vuoksi. Ensihoitotehtäviä ei siis mitenkään voi verrata muihin terveydenhuollon palveluihin.

Lakiesityksen 14 luvun 95-99 §:t säätelevät rajoitustoimenpiteiden käyttämisen edellytyksiä. Lakiesityksen yleisperusteluissa on todettu seuraavasti:

"Rajoitustoimenpiteitä saisi käyttää ainoastaan viimeisenä keinona sellaisissa tilanteissa, joissa muita tehokkaita keinoja suojella asiakkaan tai potilaan taikka muun henkilön perusoikeuksia ei ole käytettävissä." Yleisperusteluissa on todettu edelleen:

"Rajoitustoimenpiteitä saataisiin käyttää vain siinä määrin kuin laissa tarkemmin yksilöityjen perusoikeuksien turvaaminen välttämättä vaatii eikä käytettävissä olisi muita lievempiä keinoja tai muut keinot olisivat riittämättömiä. Rajoitustoimenpiteiden olisi oltava tarkoitukseensa sopivia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos asiakkaaseen tai potilaaseen kohdistetaan useampia rajoitustoimenpiteitä samanaikaisesti tai peräkkäin, on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden yhteisvaikutukseen."

Yleisperusteluissa annettujen yleisten määräysten noudattaminen on ensihoidossa jokseenkin mahdotonta. Perusteluissa edellytettyä kokonaisharkintaa on käytännössä mahdoton toteuttaa vajavaisten lähtötietojen ja kiireellisyyden johdosta.

Lakiesityksen 100 §:ssä on säädetty ne rajoitustoimenpiteet, joita ensihoidossa voitaisiin käyttää. Ensihoidon rajoitustoimenpiteitä ovat esimerkiksi potilaan kiinnittäminen, aineiden tai esineiden

haltuunotto, henkilötarkastus, henkilökatsastus, välttämätön terveydenhuollon ja lääkityksen antaminen ilman potilaan lupaa jne. Yhteistä rajoitustoimenpiteille on se, että niillä oikeutetaan puuttumaan yksilön perusoikeuksiin. Osa rajoitustoimenpiteiden kohteina olevista perusoikeuksista on perinteisesti ja jopa yleimaailmallisesti katsottu yksilön oikeuksien kannalta varsin vahvoiksi, kuten yksilön oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Jos perustuslaissa taattuihin yksilön perusoikeuksiin puututaan, tulee tällaisessa lainsäädännössä noudattaa tarkasti perustuslain määräyksiä. Esimerkiksi tehtäviä, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa, voidaan säätää vain viranomaisten tehtäviksi. Nyt rajoittamistoimenpiteitä eli suomeksi oikeutta voimakeinojen käyttöön sekä oikeutta rajoittaa yksilön perustuslaissa taattuja perusoikeuksia, ollaan säätämässä ilmeisen nopeasti ja puutteellisesti valmistellulla lainsäädännöllä ilman sen kummenpaa peruslainmukaisuuden pohdintaa.

Ensihoitotehtäviä hoitavat pääsääntöisesti muut kuin virkamiehet tai viranhaltijat. Ensihoitaja ei välttämättä ole edes julkisen sektorin eli kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa, vaan hän voi työskennellä yksityisellä ja siis avoimilla markkinoilla toimivassa yrityksessä.

Rajoittamistoimenpiteiden salliminen myös vapaassa markkinataloudessa toimivien yritysten työntekijöille on vähintään kyseenalaista.

15 luku

Rajoitustoimenpiteet terveyden- ja sairaanhoidossa*

***Rajoitustoimenpiteitä koskeviin lukuihin (9, 12, 15, 17, 19 ja 21) pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

Lausunnonpyytäjä on esittänyt lukua 15 koskien kysymyksen:

"104-121 §:ssä (sikäli kuin ne koskevat ensihoitoa) tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä?"

Palomiesliiton vastaus:

"Esitettyjen rajoitustoimenpiteiden käyttäminen ensihoidossa vältetään jättämällä ensihoito lain soveltamisalan ulkopuolelle."

Nykyainsäädännössä ensihoitotehtävän ja ensihoitajan turvaaminen tapahtuu yleisten oikeuttamisperusteiden nojalla eli hätävarjelulla tai pakkotilalla. Jos tilanne on sellainen, että voimakeinojen käyttöä tarvitaan, kutsutaan poliisi virka-apuna ensihoitotehtävään.

Nykytila ensihoidossa ei suinkaan ole hyvä. Ensihoitajat kohtaavat tehtävissään yhä useammin asiakkaiden tai ulkopuolisten taholta väkivaltaa tai sen uhkaa. Myös poliisia tarvitaan tehtävissä virka-apuna entistä useammin. Voidaan perustellusti sanoa, että ensihoitajien työturvallisuus on viime aikoina merkittävästi vähentynyt.

Asiaa ei kuitenkaan missään tapauksessa voi tai saa korjata antamalla tai oikeammin määräämällä ensihoitajille "poliisivaltuuksia". Tällainen tie johtaa nykyisen työturvallisuuden edelleen lisääntyvään heikkenemiseen. Jos ensihoitajalla on lain säätämä oikeus rajoitustoimenpiteisiin (esim. kiinnipitäminen, esineen haltuunotto-oikeus), poliisi antaisi entistä harvemmin virka-apua ensihoitotehtäville. Poliisin kannalta tämä olisi jopa ymmärrettävää, sillä jos kerran ensihoitajilla on oikeus rajoitustoimenpiteisiin, mihin poliisia enää ensihoitotehtävällä tarvitaan.

Rajoitustoimenpiteet tulisi pystyä suorittamaan niin, että niistä ei aiheudu potilaalle kipua. Ensihoidossa tämä on käytännössä mahdotonta. Jos ja kun aggressiivisesti ja jopa väkivaltaisesti käyttäytyvä potilas ei rajoitustoimenpiteisiin suostu, niiden toteuttaminen edellyttää välttämättä voimakeinoja ja tällöin myös fyysisyyttä, josta aina aiheutuu enemmän tai vähemmän kipua.

Kun voimakeinoja siis tarvitaan, syntyy seuraava ongelma: missä menee raja sallitun ja ei-sallitun voimakeinojen käytössä. Milloin suhteellisuusperiaate on ylitetty ja miten ensihoitaja voi sen mahdollisesti väkivaltaiseksi muodostuneessa ensihoitajan ja potilaan välisessä konfliktissa mitenkään itse objektiivisesti arvioida? Oletettavaa on, että oikeusprosessit tulisivat lisääntymään ao. tilanteiden osalta huomattavasti. Erityisesti, kun huomioidaan jäljempänä lakiesityksessä ensihoitajillekin säädetty virkavastuu. Esimerkiksi syyte virantoimitusvelvollisuuden rikkomisesta voidaan nostaa ja usein myös nostetaan viranomaistoiminnan julkisuusnäkökohtiin vedoten varsin helposti, jos syytteen tueksi on edes vähäistä näyttöä tai epäilyä syyksilukemisesta. Lisäksi on oletettavaa, että rajoitustoimenpiteiden myötä myös rikosprosessien määrä ensihoidossa tulee lisääntymään, onpa vastaajana sitten ensihoitaja, asiakas tai joku ulkopuolinen henkilö. Kaiken kaikkiaan on selvää, että ensihoitajien oikeusturva tulee lakiesityksen myötä heikkenemään merkittävästi.

Ensihoitajaparilla ei aina ole fyysisiä edellytyksiä rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Jos poliisi ei saavu mukaan tehtävälle, tehtävä saattaa jäädä suorittamatta.

Jos rajoitustoimenpiteet ensihoidossa lakiesityksen mukaisina säädetään, tulee ensihoitajia kouluttaa voimankäyttöön lähes poliisien tapaan. Tämä luonnollisesti lisää ensihoidon kustannuksia.

Lisäksi, jos lakiesitys hyväksytään, lienee väistämätöntä, että ensihoitoyksiköt tulee varustaa turvavarustein. Tätä on uhkakuva, jota tulisi kaikin käytettävissä olevin keinoin välttää viimeiseen saakka. Mahdollisia turvavarusteita saattavat olla esimerkiksi käsiraudat, pippurikummut ja jopa etälamauttimet. Ensihoito on tähän asti yhdessä tuumin pyrkinyt hoitamaan pelastustehtäviään ilman näitä välineitä. Jos jatkossa joudutaan toimimaan toisin, tulee ensihoitoa ja ensihoitajia kohtaan kohdistettu väkivalta ja sen uhkaa epäilemättä lisääntymään. Tämä edelleen vähentää ensihoitajien työturvallisuutta eikä mahdollisten turvavälineiden kanto-oikeus myöskään lisää ensihoidon yhteiskunnallista arvostusta.

Palomiesliitto katsoo, että ehdotetut rajoitustoimenpiteet ensihoidossa vähentävät paitsi ensihoitajien myös asiakkaiden turvallisuutta ja oikeusturvaa. Ensihoidon osalta on aina muistettava, että ensihoitotehtävän suorittaa ensihoitopari yksin ilman lakiesityksen 26 luvussa mainittuja vartioita tai järjestyksenvalvoja. Ensihoito on suhteutettava muuhun terveydenhuoltoon nähden ja tällöin on hyväksyttävä ensihoidon erityisluonne terveydenhuollon palvelukentässä. Sekä, mikä ehkä sopii ja toimii laitosmaailmassa, ei välttämättä istu ensihoitoon.

16 luku

Hoitoon määrääminen päihteiden käytön vuoksi henkilön vastustuksesta huolimatta

-

17 luku

Rajoitustoimenpiteet päihteiden käytön vuoksi hoitoon määrätyn hoidossa*

***Pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

-

18 luku

Psykiatrinen hoito tahdosta riippumatta

-

19 luku

Potilaan perusoikeuksien rajoittaminen tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon aikana*

***Pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

-

20 luku

Oikeuspsykiatrinen tutkimus ja hoito tahdosta riippumatta

-

21 luku

Rajoitustoimenpiteet oikeuspsykiatrisen hoidon ja veloitteisen avohoidon aikana*

***Pyydämme lisäksi näkemystänne seuraaviin kysymyksiin:**

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi näissä tilanteissa:

X §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpiteen käyttäminen voitaisiin välttää esimerkiksi näillä toimenpiteillä:

-

22 luku

Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon kansainvälinen toimeenpano

-

23 luku

Toimenpiteet rajoitustoimenpiteiden käyttämisen jälkeen terveyden- ja sairaanhoidossa

-

24 luku

Oikeus päästä henkilön asuntoon tai muuhun olinpaikkaan sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeen selvittämiseksi

-

25 luku

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomiasten oikeus saada virka-apua ja kuljetusten toteuttaminen

-

26 luku

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollossa

-

27 luku

Salassapito, vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

-

28 luku

Eettinen neuvottelukunta ja asiamiehet

-

29 luku

Muistutus ja kantelu

-

30 luku

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

-

31 luku

Erinäiset säädökset

Lain 241 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi: "Tämän lain nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään."

Ensihoidon osalta on katsottu, että ensihoitotehtävissä ei käytetä julkista valtaa. Nyt lausunnon kohteena olevan lakiesityksen mukaisesti lienee tarkoituksena säätää, että milloin ensihoitaja käyttää ensihoitotehtävänsä aikana lain 100 §:ssä mainittuja rajoitustoimenpiteitä, hän tällöin käyttää 241 §:n mukaisesti myös julkista valtaa. Lakiesitys jättää epäselväksi sen, käytetäänkö ensihoitotehtävässä julkista valtaa koko tehtävän ajan vai vain rajoitustoimenpiteitä suoritettaessa.

Rikoslain 16 luvun 1 §:ssä säädetään virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Henkilö, joka käyttää tai uhkaa käyttää väkivaltaa pakottaakseen virkamiehen tekemään tai jättämään tekemättä julkisen vallan käyttöä sisältävän virkatoimen, on tuomittava virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta vankeuteen. Rikoslain lainkohdan osalta keskeistä on se, että virkamies (tai viranhaltija) käyttää virkatoimessaan julkista valtaa. Jos näin ei ole, henkilö ei syyllisty virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen vaan esimerkiksi pahoinpitelyyn, joka on rangaistusseuraamukseltaan pääsääntöisesti selvästi vähemmän moitittava teko. Kuten todettu, Suomen oikeusjärjestelmässä katsotaan, että ensihoitotehtävissä ei nykylainsäädännön nojalla käytetä milloinkaan julkista valtaa.

Lakiesityksen mukaan ensihoidossa käytetään ainakin rajoitustoimenpiteiden aikana julkista valtaa. Jos esimerkiksi palomies hoitaa viranhaltijana ensihoitotehtävää ja käyttää siinä edellä lausutun mukaisesti julkista valtaa, häntä kohtaan väkivaltaisesti käyttäytyvä henkilö voinee syyllistyä virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen. Absurdiksi tilanne muuttuu, jos koko ensihoitotehtävää ei katsota julkisen vallan käytöksi. Jos näin ei tehdä, väkivaltaisesti käyttäytyneen henkilön rangaistusseuraamuksen ankaruus ja siis teon yleinen moitittavuus on täysin sattumanvarainen sen suhteen, missä ensihoitotehtävän vaiheessa hän käyttää ensihoitajaa kohtaan väkivaltaa tai sen uhkaa. Työsopimussuhteisten ensihoitajien osalta ongelma on täysin vastaava huomioiden, mitä rikoslain 16 luvun 20 §:n 5 momentissa on säädetty.

Perustuslaki lähtee siitä, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Edellinen on pääsääntö ja siitä voidaan poiketa vain rajoitetusti. Poikkeuksista on säädettävä lailla ja tällöin tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulee säätää riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Palomiesliitto katsoo, että lakiesityksessä ei ole tältä osin noudatettu perustuslain vaatimuksia. Rajoitustoimenpiteiden sisällöstä, käytöstä, laajuudesta, kestosta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ei ole säädetty riittävän yksityiskohtaisesti. Yksittäiseltä

ensihoitajalta ei voida vaatia itsenäistä päätöksentekoa rajoitustoimenpiteiden käytön osalta, mikäli niiden käytön oikeutusta ei säädellä huomattavasti nyt esitettyä tarkemmin. Ensihoidon osalta on vielä huomioitava, että ensihoitotehtävien aikana on harvoin mahdollista konsultoida tai keskustella rajoitustoimenpiteistä ja niiden käytöstä virkavastuulla toimivan lääkärin kanssa.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa perustuslain mukaan vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei perustuslain mukaan saa antaa muille kuin viranomaisille. Edellisestä seuraa, että ensihoidon rajoitustoimenpiteet ja niiden toteuttamisen edellyttämä voimakeinojen käyttö tarkoittavat merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tällaisia tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaisille.

Palomiesliitto katsoo, että lakiesitys nyt esitettyssä muodossa on perustuslain vastainen. Joka tapauksessa esitys on vietävä perustuslakivaliokunnan käsittelyyn.

**Asiakas- ja potilaslakiin ehdotettavat muutokset on esitetty tulevan avoimaan vuonna 2020. Olisiko näkemyksenne mukaan tarpeellista, että muutos kokonaisuudessaan tai sen osa tulisi voimaan toisena ajankohtana (esimerkiksi vuonna 2019 tai 2021)?
Voitte perustella valitsemanne vastausvaihtoehdon kohdalla.**

Osan laista olisi hyvä tulla voimaan toisena ajankohtana.

Laki lastensuojelulain muuttamisesta

Pyydämme antamaan vastaukset ilmoittaen sen pykälän numeron, jota kommentti koskee.

X-x § ovat hyvät ehdotetussa muodossa.

Muutosehdotus pykälään x:

Muutosehdotus pykälän x perusteluihin:

-

Lastensuojelulakiin ehdotettavat muutokset on esitetty tulevan avoimaan vuonna 2019.

Olisiko näkemyksenne mukaan tarpeellista, että muutos kokonaisuudessaan tai sen osa tulisi voimaan toisena ajankohtana (esimerkiksi vuonna 2020 tai 2021)?

Voitte perustella valitsemanne vastausvaihtoehdon kohdalla.

-

Jaakkola Pasi
Suomen Palomiesliitto SPAL ry