

ASIA: LAUSUNTO KOSKIEN JULKISEN HYVINVOINTIPALVELUN ASIAKKAAN ASEMASTA TEHTYÄ SELVITYSTÄ (JULKAISU 2009:4)

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton näkemyksen mukaan oikeustieteen tohtori Mia Hoffrénin tekemä kuluttajaoikeudellinen selvitys julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asemasta on mielenkiintoinen ja tärkeä. Siinä tunnistetaan pääsääntöisesti hyvin sosiaali- ja terveyspalveluiden erityinen, perusoikeuksia toteuttava luonne ja julkisen vallan vastuu niiden toteutumisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa tämä tarkoittaa ennen kaikkea kuntien järjestämisvastuuta. Asiakkaan ja potilaat oikeudet ja asema on määritelty omissa laissaan. Lisäksi sosiaalihuoltolaki ja muu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö määrittää tilannetta.

Hoffrénin selvitys pitää sisällään kattavan lainsäädännöllisen taustaselvityksen ja arviot järjestelmän kehittämistarpeista. Hoffrén esittää useita eri menettelyvaihtoehtoja nykyisten ongelmakohtien ratkaisemiseksi, joiden väliltä on hänen mukaansa haasteellista löytää toimivin vaihtoehto.

Hoffrénin selvityksen jatkotoimia pohdittaessa STKL pitää välttämättömänä kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin:

1. Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu ja sen tuomat velvoitteet eivät poistu palveluja muilta tuottajilta ostettaessa

Selvityksessä todetaan useissa kohdin, että kuntien järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja sen tuomat velvoitteet eivät poistu, vaikka kunta ostaisi palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiakkaan ja potilaan oikeuksia ja asemaa säätelevä lainsäädäntö velvoittaa myös silloin. Kyseessä ei ole palvelun käyttäjän ja yksityisen palvelun tuottajan välinen sopimus kuluttajasuojalain mielessä, vaan palvelun järjestämisvastuussa olevan kunnan ja palveluntuottajan välinen sopimus. Palvelumaksuja sääntelee oma lainsäädäntönsä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja vaikka palvelun käyttäjien maksusuudet ovat viime vuosien aikana kasvaneet ja ovat Euroopan korkeimpia, palvelunkäyttäjä ei maksa saamastaan palvelusta palvelun todellista hintaa, vaan siitä vastaa kunta. Yksityisen palveluntuottajan tuottamalta palvelulta edellytetään samaa laatua kuin julkisen itse tuottamalta palvelulta. Yksityiset palveluntuottajat sosiaali- ja terveydenhuollossa ovat joko ilmoitusvelvollisia kunnalle, jossa ne palvelua tuottavat tai ympärivuorokautista palvelua tuottaessaan luvanvaraisia. Valvira valvontaviranomaisena on keskeinen toimija ja sille tulee STKL:n näkemyksen mukaan turvata riittävät resurssit tehtävänsä hoitamiseen palveluiden käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi. Edellä oleva tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulee olla ensisijaisesti se lainsäädäntö, jolla turvataan asiakkaan ja potilaan asema ja oikeudet.

2. Selvityksessä esiin nostettuihin pulmiin haettava ratkaisut sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjä uudistettaessa

Selvityksessä nostetaan esille joitakin ongelmia, joihin nykyisestä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä ei saada riittävän selkeää vastausta. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä ollaan parhailaan uudistamassa ja se antaa mahdollisuuden alan oman lainsäädännön sisällä hakea niihin ratkaisut, jotka ottavat asianmukaisesti huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen luonteen ja sen, että näiden palveluiden käyttäjä on ensisijaisesti hoidon, hoivan tai palvelun tarpeessa oleva ihminen, jonka perusoikeuksien toteuttamisesta on kysymys, ei kuluttaja. Monissa tilanteissa on kyse ihmisistä, jotka eivät itse pysty omista perusoikeuksistaan huolehtimaan, valitsemaan ja tekemään itseään koskevia päätöksiä ilman tukea.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulee siis olla ensisijainen tapa, jolla näiden palveluiden käyttäjien asema ja oikeudet turvataan. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistamisen yhteydessä arvioidaan, että on joitakin tilanteita, joissa kuluttajasuojalaki voisi tuoda palveluiden käyttäjien kannalta paremman suojan, niissä tilanteissa tulee tehdä eri lainsäädäntöä sovittavia toimia.

3. Uudistettu palvelusetelilainsäädäntö ja kuluttajan suoja

Selvityksessä nostetaan useaan otteeseen uudistettu palvelusetelilainsäädäntö. Siitä todetaan myös se, että vaikka kuluttajalainsäädäntö tulee tärkeäksi, siihen sisältyy pulmia. Kuluttaja ei hanki palvelua sen tuottajalta täysin itsenäisesti, vaan julkisyhteisö maksaa merkittävän osan palvelun hinnasta ja osallistuu palveluntuottajan valintaan siten, että palveluseteliä voidaan käyttää vain sen hyväksymän tuottajan tuottaman palvelun ostamiseen. Uudessa palvelusetelilaissa lähdetään aikaisemmasta laista poiketen siitä, että asiakkaan ja palvelun tuottajan välistä sopimussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset. Koska näin on, STKL pitää tärkeänä, että jatkotyössä otetaan huomioon keskusliiton jo palvelusetelilainsäädännön uudistamisen yhteydessä esiin tuomia näkökohtia, joista keskeisimmät on todettu alla.

Palveluseteli voi tarjota myönteisiä mahdollisuuksia ja asiakkaiden valinnanvapaus voi olla sellainen. Palvelusetelin laajentaminen ei kuitenkaan ole pulmaton asia suomalaisen hyvinvointimallin kannalta. Jatkossa pitää ottaa huomioon uudistuksen sosiaali- ja terveyspoliittiset vaikutukset ja vaikutus asiakkaiden aseman ja oikeusturvan kannalta. Monien tutkimusten, viimeksi STKL:n tuoreen Kansalaisbarometrin tulosten mukaan, suurin osa suomalaisista pitää julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita tärkeinä yleensä ja myös oman hyvinvointinsa kannalta. Näin on ihmisten tulo- ja elämäntilanteesta riippumatta. Niiden merkitys myös kasvaa hyvinvointivajeiden kasvaessa. Niitä ei haluta myöskään markkinaistaa, vaikka eri tahoilla nähdään tärkeä rooli palveluiden tuottamisessa. Poliitiikan valtaviiran ja ihmisten arvostamien asioiden välinen jännite näkyy jo suomalaisten epäluottamuksena politiikkaan: suomalaisista 40 prosenttia kokee epäluottamusta valtakunnalliseen politiikkaan ja kolmannes kunnalliseen politiikkaan. Julkisella vallalla tulee säilyä vastuu ja välittäjän rooli asiakkaan ja palveluiden tuottajan välillä, jos palvelu rahoitetaan julkisin varoin.

STKL muistuttaa, että asiakkaan valinnan vapauden lisääminen ei aina tarkoita todellista valinnan mahdollisuutta. Palvelusetelin käyttöalan laajentamisella on oletettu olevan erittäin suuri merkitys asiakkaiden valinnan vapauden lisääntymisen ja asiakkaan oman vastuunottamisen kannalta. Näin voi parhaimmillaan olla. Valinnan vapaus ei kuitenkaan ole aina todellinen vaihtoehto joko johtuen tarjolla olevien vaihtoehtojen puutteeseen tai asiakkaan voimavaroihin ja osaamiseen liittyvistä syistä. STKL on korostanut, että palveluseteli ei sovi kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Keskusliiton mielestä tätä määrittelytyötä on tehtävä vielä nykyistä selkeämmin. Rajaukseksi ei riitä tahdonvaraiset toimenpiteet ja palvelu, joka sisältää viranomaistehtäviä. Palvelusetelin käyttö edellyttää, että asiakkaalla on valmiuksia ja voimavaroja valintojen tekemiseen ja palvelujen vertailuun. Suurella osalla asiakkaita ei ole tällaisia kykyjä ja voimavaroja toimia palvelusetelimarkkinoilla. On epäinhimillistä vaatia vaikeassa elämäntilanteessa olevalta asiakkaalta voimia perehtyä monimutkaiseen palvelujärjestelmään, jotta hän voi saada tarvitse-

mansa palvelun. Osa asiakkaista ei pysty yksin tuomaan palvelutarpeitaan edes esille. On pulmallista, että kuntien rooli jää vain palvelutarjoajien hyväksymisen, rekisteröinnin ja laadun arvioinnin varaan. Palvelusetelin käyttö edellyttää myös, että palvelun hinta ja laatu on määritelty ja palvelut on tuotteistettava. Kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut eivät ole tuotteistettavissa ja tuotteistamista ei tule tehdä silloin kun palvelukokonaisuuden eheys siitä kärsii. Liian laajasti sovellettuna palvelusetelijärjestelmä heikentää ihmisten oikeudenmukaista ja yhdenvertaista kohtelua. Palvelusetelisiä ei saa tulla väline, jolla kunnat voivat unohtaa vaikeissa elämäntilanteissa elävien ihmisten tarpeisiin vastaamisen.

Kunnalla on vastuu palveluiden järjestämisestä jatkossakin ja kunnan tulee aina varmistaa, että palveluseteli on kyseisen asiakkaan kohdalla toimiva ja asiakkaan kykyä vastaava vaihtoehto. Palvelusetelin käytön tulee perustua asiakkaan palvelutarpeesta tehtyyn huolelliseen arviointiin ja palvelu- tai hoitosuunnitelmaan. Asiakkaalla tulee aina halutessaan olla mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelistä ja valita kunnan itse tuottama palvelu. Palvelusetelissä lähtökohtana on, että kunta päättää sen, minkä palvelun hankkimiseen palveluseteliä voidaan käyttää ja myös sen, mikä palvelusetelin arvo on eli mihin määrään asti hankittua palvelua voidaan setelillä korvata. Nyt tilanne jää asiakkaan kannalta liian avoimeksi. Asiakkaalle jää omavastuuosuutta, joka tarkoittaa sitä osuutta palvelun kokonaiskustannuksista, josta asiakas vastaa itse ja jota kunnan palveluseteli ei kata. Se, mikä on kohtuullista jää liian epäselväksi. Jotta palveluseteli olisi todellinen vaihtoehto, sen arvoa tulisi tarkistaa säännöllisesti kustannuskehitystä vastaavasti. Asiakkaan omavastuuta ei pidä irrottaa sosiaali- ja terveydenhuollon maksukatosta. Keskusliitto korostaa sitä, että palveluiden hinta ei saa muodostua niiden käytön esteeksi. Samaa on aikaisemmin korostanut jo perustuslakivaliokunta, etteivät perittävät maksut saa siirtää palveluita tarvitsijoiden ulottumattomiin.

4. Tiedonsaantia sosiaali- ja terveyspalveluista tulee kehittää

Eräs merkittävimpiä asiakkaan asemaan vaikuttavista tekijöistä nykyisin on neuvonnan ja ohjauksen puute, vaikka sosiaalihuollon lainsäädäntö ja myös muu lainsäädäntö siihen selkeästi velvoittaa. Tämä ongelma on noussut esiin useaan kertaan mm. STKL:n tutkimuksissa, mm. Sosiaalibarometrissä 2008 todetaan, että tiedonpuute palveluista on yksi tekijä, joka aiheuttaa ihmisten jäämistä palveluiden ulkopuolelle. Asianmukaisella neuvonnalla olisi merkitystä, paitsi asiakkaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös asiakastyön resurssien oikeaan kohdentumisen kannalta. Kysymys on monelta osin ennalta ehkäisevästä työstä, josta hyötyvät sekä asiakas, palvelun tuottaja että maksaja.

Toimivan neuvonnan järjestämisen suurimpia ongelmia ovat STKL:n arvion mukaan riittämättömät resurssit sekä työnjaolliset kysymykset. Neuvontatyön tulisi olla osa palvelujärjestelmän normaalia toimintaa ja sitä tulee resursoida riittävästi. Sosiaali- ja potilasasiamiehet ovat luontevia neuvonnan saamisen paikkoja ja niiden toiminta vaatii lisää resursseja ja osittain myös osaamisen vahvistamista.

STKL:n arvion mukaan selvityksen esitys neuvontajärjestelmän kehittämistarpeista on erittäin tärkeä siitäkin huolimatta, että neuvonnan ja ohjauksen tulee olla elimellinen osa palvelujärjestelmän työtä. Neuvontajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia tulee selvittää ja arvioida myös yhteispalvelun mahdollisuuksia toimia tässä merkittävänä välineenä tulevaisuudessa.

5. Vahingonkorvausvastuissa selkiyttämistarpeita

Vahingonkorvausvastuuta koskevissa säännöksissä on STKL:n näkemyksen mukaan selkiinnytämistarpeita. Nykytilanteessa asiakkaan on hyvin vaikeaa saada selville, onko hänellä mahdollisuutta saada vahingonkorvausta tai hyvitystä tapahtuneesta vahingosta mahdollisissa ongelmatapauksissa ja mistä. Epäselvyys tuo ongelmia niin asiakkaille kuin palvelun tarjoajille.

Erityisen ongelmallinen tilanne on sosiaali- ja terveyspalveluiden kohdalla, joissa kyse on useimpien perustarpeiden tyydyttämisestä. Usein palvelun kohteena oleva ihminen on myös heikossa

yhteiskunnallisessa asemassa ja vähin voimavaroin varustettu, joten hänen mahdollisuutensa valvoa omaa etuaan ovat huonot. Kansalaisten tulee olla palveluihin nähden tasavertaisessa asemassa, olipa niiden tuottaja sitten julkinen tai yksityinen toimija, etenkin jos ne kustannetaan verovaroin ja niitä täydentävin asiakasmaksuosuuksin.

Korvausvastuun ulottaminen vahvemmin julkisyhteisöihin saattaisi ohjata myös huolehtimaan palvelujen laadusta ja ongelmatilanteiden ehkäisemisestä tulevaisuudessa. Vahingonkorvaussäädösten kirjaamisen paikaksi STKL kannattaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja sen konkreettinen paikka tulee arvioida näitä lainsäädäntöjä uudistettaessa.

Helsingissä 27. marraskuuta 2009

Riitta Särkelä
toiminnanjohtaja
Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry