

Pentti Arajärvi
4.7.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 16/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kuulemisen teemaksi on ilmoitettu vastine 18.6.2018, erityisesti asiakassuunnitelma, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti niihin esitettyjen muutosten osalta. Keskityn asian laajuuden ja käytettävissä olleen ajan johdosta pyydettyihin teemoihin, joskin koskettelen jonkin verran muitakin asioita. Arvioin tässä yhteydessä esitysten valtiosääntöoikeudellisia seikkoja vain poikkeuksellisesti, kun valiokunnan mietintö on aikanaan menossa lausunnolle perustuslakivaliokuntaan.

Yleistä

Hallituksen esitykset merkitsevät nykyisten terveyskeskusten pirstomista. Lääkäriin vastaanotto ja hammashuolto hajotetaan jo rakenteellisesti, kotisairaanhoidon siirretään asiakasseteleillä toteutettavaksi, ehkäisevä terveydenhuolto (neuvolat, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä työterveys) ovat omissa yksiköissään ja esim. fysiatria ja muut terapiapalvelut saattavat olla alihankintana. Ne voivat olla myös palvelusetelien piirissä. Ehdotus hajottaa myös moniin terveyskeskuksiin nykyisin jo integroidut sosiaalihuollon toimenpiteet. Tästä syystä on tarpeen korostaa kaikkia niitä tekijöitä ja toimenpiteitä, joilla palveluja voidaan koota ja integroida keskenään.

Vähimmillään sosiaali- ja terveyskeskus on yksikkö, jonka tehtäviin kuuluu vain palvelutarpeen arviointi ja sosiaalipalvelujen varmistettu ohjaus ja neuvonta. Henkilökunnan vähimmäismäärä on 30 tuntia käytettävissä oleva lääkäri ja sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan vaatima henkilökunta. Tällainen järjestely pirstoo henkilön saamat palvelut täysin (valinnanvapauslain 39 ja 54 §).

Mielestäni olisi tarkoituksenmukaista sallia muillekin julkisen vallan toimijoille kuin maakunnalle (ja valtiolle) mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja omistamiensa yhtiöitten kautta kattavan palvelutuotannon ja riittävien taloudellisten voimavarojen turvaamiseksi. Asian toteuttaminen edellyttää järjestämislain 22 §:ssä olevan kiellon kumoamista. Kuntien yhtiöiden palvelut vertautuvat muihin yksityisiin palveluihin ja niitä

voidaan kohdella samalla tavalla. Kuntien itsensä tuottamiin palveluihin ei sen sijaan ole perusteita, kun samaa julkista tehtävää ei tule tuottaa kahden eri julkisen vallan toimijan työnä. Kunnan asukkaiden hyvinvointi on kuntalain 1 §:n mukaan kunnan tehtävä ja sen yleisen toimialan laaja määrittely. Esitys tukee tätä kunnan tehtävää mukaan lukien terveyttä edistävän toiminnan vahvistaminen.

Sosiaali- ja terveyskeskukset

Sosiaali- ja terveyskeskuksia koskevaan 18 §:ään STM ehdottaa lisättäväksi ne terveydenhuollon erikoisalat, joiden palveluja vähintään kahdella alalla keskuksessa on tarjottava. Esitys tarkentanee säännöstä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla. Se luo myös edellytyksiä terveydenhuollon sisäiselle integraatiolle.

Säännöksen soveltamisen näkökohtia luetellaan pykälän 5 momentissa. Huomiotta on jäänyt, että mainitussa momentissa luetellut näkökohdat saattavat sekä puoltaa tietyn erikoisalan tarjoamista sote-keskuksessa ja suunhoidon yksikössä että muodostaa esteen erikoisalan tarjoamiselle. Saattaa olla, että mainittujen näkökohtien perusteella ei yhtäkään erikoisalaan pidä siirtää.

Samantapainen vaikutus on kiellolla siirtää tehtäviä, jos asiakas- tai potilasturvallisuus vaarantuu. Jos merkittävä osa jonkin erikoisalan työvoimasta on sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden palveluksessa, saattaa häiriötilanteiden ja päivystyksen toimeenpano vaarantua. Tähän maakunta voi tietysti vaikuttaa päätöstä tehdessään, ja se edellyttää maakunnan riittävää toimivaltaa. Siirron toteuttaminen on perusoikeusherkkä kysymys julkiselle vallalle kuuluvan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen välttämättömän huolenpidon velvoitteen vuoksi.

Integraation kannalta erittäin merkittävä ja yhdenvertaisuuden kannalta tilannetta parantava muutos esitykseen olisi sosiaalipalvelujen antaminen ainakin osittain sote-keskusten aina tuotettavaksi tehtäväksi. Varsinkin toimintakyvyltään heikot yksilöt hyötyisivät tästä. Sosiaalipalvelujen antaminen sote-keskuksille edellyttää julkisen vallan käytön sallimista samaan tapaan kuin niillä jo on terveyspalvelujen osalta. Hallituksen esityksen 16/2018 perusteluissa (s. 335) todetaan sosiaalipalveluissa tehtävän runsaasti päätöksiä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja puuttumista perusoikeuksiin. Näitä tilanteita ei erityisesti eritellä. Näin ei tehdä myöskään terveyspalvelujen suhteen, mutta niiden erittely todetaan lainsäädännön keinoin mahdolltomaksi (s. 335). Molemmissa on pohjimmiltaan kyse hoidon ja huollon tarpeen arvioinnista, osittain perusoikeustilanteesta. Asiassa tulisi edetä integraation vahvistamiseksi, ja valiokunta voisi ottaa kantaa asiaan mietinnössään.

Asiakassetelit

Asiakassetelien asema selkenee STM:n ehdottamilla säännösten muutoksilla. Asiakassetelijärjestelmän perusongelma, palvelujen pirstoutuminen, jää kuitenkin ennalleen. Lisäksi järjestelmä byrokratisoituu tosin oikeusturvan vahvistumisen vuoksi.

Asiakassetelijärjestelmän edellyttämän itsemääräämisen vaikean kysymyksen muodostavat henkilöt, joilla ei ole kykyä vastata ja valvoa oikeuksiinsa pääsemisestä. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa lapset, muistisairaat, mielenterveysongelmaiset ja ainakin osa päihteiden väärinkäyttäjistä. Näille henkilöille annettavaa ohjausta helpottamaan on säädetty paitsi ohjausta ja neuvontaa myös palvelujen tuottajien yhteistoimintavelvoitteita.

Yksilön oikeus saada palveluja ei voi olla riippuvainen hänen toimintakyvystään, vaan toimintakyvyn vajauksen johdosta julkiselle vallalle syntyy erityisen vahva velvollisuus ohjata henkilö palvelujen piiriin. Asiakassetelin tarjoamista koskeva maakunnan velvoite sopii huonosti näihin sosiaalipalveluja paljon käyttäviin ryhmiin ja jotka eivät välttämättä ole henkilökohtaisen budjetoinnin piirissä.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin kaltaista voimakasta ohjausta asiakassetelien käyttämiseen ei voida pitää perusteltuna muissakaan suhteissa. Kyse on tasapainosta julkisen vallan vastuun, yksilön toimintakyvyn ja palvelujen tuottamisen tavan välillä. Yksilöiden, varsinkin avuttomimpien, asema palvelutuotannon kokonaisuudessa ei ole valinnanvapauden kannalta tasapainossa.

Asiakassetelien tarjoamista koskeva valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 1 momentti olisi tarkoituksenmukaista muuttaa suurin piirtein saman pykälän 4 momenttia vastaavaksi (oikeastaan kirjoittaa pykälä uudestaan). Tällöin maakunta voi kaikkien palvelujen osalta erikseen arvioida maakunnan kannalta tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen.

STM ehdottaa 24 §:n 6 momenttiin lisäystä, jonka mukaan asiakassetelin arvo ei voi ylittää maakunnan oman tuotannon kustannuksia. Asiakassetelistä aiheutuu kuitenkin maakunnalle muitakin kustannuksia kuin itse setelin kustannus. Setelin myöntäminen aiheuttaa esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin ja hallintokustannuksia. Kustannusten hillitsemiseksi säännös voitaisiin kirjoittaa muotoon "[a]siakassetelin aiheuttamat kustannuksen eivät saa kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia". Tällöin vertailu suoritettaisiin todellisten kustannusten välillä.

Henkilökohtainen budjetti

Henkilökohtaista budjettia koskevat muutosesitykset selkeyttävät sääntelyä.

Henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittelyssä olisi perusteltua ottaa käyttöön samanlainen säännös kuin olen ehdottanut asiakasseteliin niin, että vertailtavaksi tulisivat henkilökohtaisen budjetin maakunnan liikelaitokselle aiheuttamat kustannukset eikä vain budjetin suuruus (30 §).

Henkilökohtaisen budjetin kohdalla korostuu erityisesti se aiemmin toteamani seikka, että toimintakyvyltään tai -oikeuksiltaan rajoittuneen henkilön oikeuksiinsa pääseminen ei voi olla riippuvainen hänen omasta toiminnastaan.

Asiakassuunnitelma

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 15/2018 vp, että asiakassuunnitelmien sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy ilmi, miltä osin suunnitelma on palvelun tuottajaa sitova ja luo asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia.

Ehdotetut valinnanvapauslain 5 §:n muutokset selkeyttävät sääntelyä. Muutos merkitsee kuitenkin samalla palvelujen integraation mahdollisuuksien ja velvoittavuuden pysyttämistä nykyisellä tasolla. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten on toivottavaa, että käytetään hyväksi siihen sisältyvää mahdollisuutta määritellä palvelukohtaisesti sitovuus, jolloin myös asiakkaan tai potilaan oikeudet vahvistuvat.

Valinnanvapauslain uusi 90 §

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto myöntää maakunnalle hakemuksesta luvan suoran valinnan palvelujen aikaistamiseen. Säännös on sanamuotonsa puolesta varsin ehdoton, mitä vielä korostaa saman pykälän 3 momentin säännös, jonka mukaan päätös luvan myöntämisestä on tehtävä viivytyksettä sen jälkeen, kun ministeriölle on toimitettu kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Päätös näyttää olevan sidottua sisällöltään ja ajankohdaltaan tietojen saapumiseen.

Päätöksen ehtoihin liittyy kuitenkin arvionvaraisia seikkoja, selvimpinä 1 momentin 1 kohdan toiminnan vakaus ja 2 momentin potilas- ja asiakasturvallisuuden vaarantumisen kielto. Pykälässä säädetty valtioneuvoston päätös on parempi ilmaista muodossa voi myöntää (kuten on uuden 91 §:n toiminnan lykkäytymisen yhteydessä ehdotettu) ja ilmaus viivytyksettä olisi korjattavissa esimerkiksi perustuslain 21 §:n käyttämään ilmaisuun ”ilman aiheetonta viivytystä”. Tällöin edellytetään ripeää toimintaa, mutta pelkkä tietojen saaminen ei vielä pakota päätöksen tekoon, vaan antaa selkeästi mahdollisuuden harkinta-aikaan hyväksyttävästä syystä.