



15.12.2017

VVTDno-2017-734

YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntöne 3.11.2017

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua pyydettyssä asiassa.

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen keskiössä tulisi olla palvelua käyttävät asiakkaat, asiakkaiden eheät palvelupolut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio. Sen lisäksi, että keskivertoasiakkaalle luodaan mahdollisuuksia tehdä valintoja ja saada laadukkaita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, on varmistettava, että haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden ja potilaiden asema turvataan. Uudistuksessa on pidettävä huolta, että paljon palveluita tarvitsevien, monisairaiden, ikääntyneiden, eri tavoin vammaisten henkilöiden, kielivähemmistöihin tai muihin vähemmistöihin kuuluvien asiakkaiden mahdollisuudet valita palveluntarjoaja toteutuu, mutta ennen kaikkea on turvattava heille laadukas ja eheä sosiaali- ja terveydenhuolto- palveluiden kokonaisuus.

Terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista tukee se, että on olemassa yksi selkeä taho, jolla on vastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta. Luonnosesityksen monituottajamalli ei ole yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan omiaan tukemaan tätä ajatusta. On varsin epäselvää, miten maakunta pystyisi käytännössä pitämään huolta siitä kaikesta, mitä sen vastuulle on esitysluonnoksessa kaavailtu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valinnanvapauslakia yksilön kannalta keskeisenä lakina ja pitää näin ollen tärkeänä, että kyseinen laki kirjoitetaisiin helposti ymmärrettävään muotoon. Valitettavasti esitysluonnos lain sisäisine ja ulkoisine pykäläviittauksineen vaikuttaa varsin hankalalta. Ymmärrettävä laki on tärkeää niin maakunnan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kannalta, mutta myös valintoja tekevien asiakkaiden kannalta. Ymmärrettävyyden vaatimus korostuu, kun on kysymys syrjinnälle alttiina olevista asiakkaista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon
palvelut laitoshoidon aikana
(13 § ja 14 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei laitoshoidossa olevan henkilön oikeutta valita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottaja voida kokonaan sulkea pois laitoshoidon ajalta. On syytä tarkastella, onko ajateltu keino (eli poissulkeminen) yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamalla tavalla kokonaisuudessaan asianmukainen ja tarpeellinen esimerkiksi pitkäkestoisesti laitoshoidossa olevan henkilön kannalta. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan:

Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Sosiaali- ja terveystieteiden
ja suunhoidon yksikön erikoistuminen
ja lisäpalvelut (19 §)

Esitysluonnoksen 19 §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ja suunhoidon yksikössä voidaan erikoistua tuottamaan 18 §:ssä tarkoitettuja palveluja erityisesti tietyille asiakasryhmälle tai tietyille asiakasryhmille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että asianomaisen säännösehdotuksen tarpeellisuutta tulisi arvioida yhdenvertaisuuslain ja perustuslain vaatimuksia vasten. Vähintään tulisi määrittellä, mitä tässä kohdin tarkoitetaan asiakasryhmillä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatiota): "Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti olisi kiellettyä, jollei sitä voitaisi jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna". Edellä todettu ei poista luonnollisestikaan sitä mahdollisuutta, että sosiaali- ja terveystieteiden erikoistuisi esimerkiksi ostopalvelun kautta, joihinkin tiettyihin sosiaali- tai terveydenhuollon palveluihin ja tulisi tätä kautta hankkineeksi erityistietämystä tietyistä asiakasryhmistä.

Asiakassetelipalvelut (24 §)

Esitysluonnoksen asiakaseteleitä koskeva 24 § on vaikeaselkoinen ja tulokinnanvarainen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että vaikeaselkoinen laki saattaa johtaa ylimääräisiin hallinnollisiin kustannuksiin. Säästötavoite huomioon ottaen sosiaali- ja terveystalouteen suunnatun rahoituksen tulisi kohdentua parhaimmalla mahdollisella tavalla suoraan perustuslain 19 §:n palveluiden turvaamiseen.

Henkilökohtainen budjetin hallinnointi (31 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa henkilökohtaista budjettia, mutta näkee uuteen palveluun voivan liittyä myös riskejä. Valtuutettu katsoo, että asiakkaalle tulee säätää ehdoton oikeus irtisanoa henkilökohtainen budjetti ja maakunnan liikelaitokselle velvollisuus viivytyksettä järjestää asiakkaan palvelut muulla tavoin. Senkaltaista tilannetta ei saa syntyä, että asiakas jätettäisiin budjetin varaan, vaikka hän ei sen avulla pystyisikään hankkimaan tarvittavia tai laadukkaita palveluita.

Suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset (39 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yksityisiltä palveluntarjoajilta on vaadittava laintasoisesti esitysluonnoksessa esitettyjen seikkojen lisäksi ainakin seuraavia tekijöitä, jotta ne voitaisiin hyväksyä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin:

1. Palveluntarjoajien tilojen, välineiden sekä sähköisten palveluiden on oltava esteettömiä ja saavutettavia vammaisille ja ikääntyneille asiakkaille. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että tilojen ja sähköisten palveluiden esteettömyyskartoitukset on tehtävä siihen pätevoityneiden henkilöiden toimesta, ja puutteet korjattava ennen palveluntuottajien hyväksymistä¹.

¹Ks. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean yleiskommentti nro 2 (2014), k. 13: Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään, että ”jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla”. On tärkeää, että esteettömyyttä ja saavutettavuutta tarkastellaan kaikessa monimutkaisuudessaan niin fyysisen ympäristön, kuljetuksen, tiedotuksen ja viestinnän kuin palvelujenkin osalta. Keskiössä eivät enää ole rakennusten, liikenneinfrastruktuurin, ajoneuvojen, tiedon ja viestinnän sekä palvelujen omistajien oikeushenkilöllisyys ja julkinen tai yksityinen luonne. Jos tavarat, tuotteet ja palvelut ovat yleisölle avoimia tai tarjolla, niiden on oltava kaikkien saavutettavissa riippumatta siitä, onko niiden omistaja ja/tai tarjoaja viranomainen vai yksityinen yritys. Vammaisilla henkilöillä tulisi olla yhdenvertainen pääsy kaikkiin yleisölle avoimiin tai yleisölle tarjolla oleviin tavaroihin, tuotteisiin ja palveluihin niin, että varmistetaan niiden tehokas ja yhdenvertainen saavutettavuus ja kunnioitetaan vammaisten henkilöiden ihmisarvoa. Tämä lähestymistapa perustuu syrjinnän kieltoon: pääsyn epääminen tulisi katsoa syrjinnäksi riippumatta siitä, onko siihen syyllistynyt toimija julkinen vai yksityinen.

2. Palveluntarjoajilla on oltava valmius järjestää kansalliskieltä käyttävälle asiakkaalle tulkkausta, mikäli palvelua järjestetään yksikielisessä kunnassa, jonka kieli on eri kuin asiakkaan kieli. Lisäksi palveluntarjoajan tulee tarjota maakunnan kielestä riippumatta myös viittomakielen tulkkausta sekä tulkkausta asiakaan käyttämän kommunikaatiomenetelmän osalta ja turvata saamen kieltä käyttävien henkilöiden oikeudet saamen kielilaisissa tarkoitettulla tavalla. On tärkeää ymmärtää, että yksityisen palveluntarjoajan tuottaessa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja palveluja kohdistuu yksityiseen palveluntarjoajaan viranomaisia koskevan hallintolainsäädännön lisäksi kaikki ne vaatimukset, jotka ovat johdettavissa Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

3. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuslain 5 §:n viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tulee ulottaa koskemaan yksityisiä toimijoita niiden järjestäessä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin kuuluvia palveluita riippumatta palveluntarjoajan koosta (vrt. yhdenvertaisuuslaki 5.2 §). Olisi kestävä ajatus, että jatkossa osa SOTE-keskuksista olisi yhdenvertaisuuden edistämisen ja suunnitteluvälitehtävien ulkopuolella. Ylipäätään on varmistettava, että julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen toimija ottaa huomioon toimintansa yhdenvertaisuusvaikutukset eri asiakasryhmien osalta ja edistää toiminnassaan yhdenvertaisuutta.

Suoran valinnan palvelujen kieli (40.2 §)

Esitysluonnoksen mukaan maakunta voisi hakemuksesta myöntää yksityiselle suoran valinnan palveluntuottajalle poikkeusluvan velvollisuudesta tuottaa kaksikielisessä kunnassa palveluja molemmilla kansalliskielillä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pidä ehdotusta hyväksyttävänä tai mahdollisena perustuslain, kielilain eikä yhdenvertaisuuslain kannalta. Valtuutettu painottaa, että valinnanvapauden tulee kohdistua yhtäläisesti niin suomen- kuin ruotsinkielisiin asiakkaisiin.

Edelleen yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että asiakkaalla tulee olla oikeus kaksikielisessä kunnassa käyttää omaa kansalliskieltään suoran valinnan palveluiden lisäksi yhtä hyvin asiakassetelin kuin henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavissa niissä palveluissa, joissa on kysymys perustuslain 19 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Valinnanvapauden tiedonhallintopalvelut (77 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että sähköisten palveluiden on oltava kaikkien käytettävissä. Näin ollen esitysluonnoksen 77 §:ssä tarkoitettujen tiedonhallintopalveluiden saavutettavuus on varmistettava vammaisten ja ikääntyneiden asiakkaiden kannalta. Vrt. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu (dnro 152/2016, 20.4.2017), jossa lautakunta katsoi kaupungin matkapalvelukeskuksen syrjineen hakijaa välillisesti hänen näkövammansa perusteella, kun sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain

mukaisten kuljetusten käyttäjille tarkoitettu ohje ei ollut luettavissa matkapalvelukeskuksen internet-sivuilta ruudunlukuohjelmalla.

Vaikutusarviointi
3.11.2017

Valinnanvapauslainsäädännön lähtökohtana tulisi olla asiakas ja hänen mahdollisuutensa saada parasta mahdollista palvelua. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy vaikutusarviointiosio, jossa käsitellään vain vähäisissä määrin sitä, mitä vaikutuksia lakiehdotuksella tulisi olemaan ominaisuuksiensa vuoksi haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille. Silloinkin kun tätä arviointia on tehty, ei ole syvällisesti pureuduttu analysoimaan, mihin monituottajamalli voi johtaa asiakkaan ja hänen hoitopolkunsu kannalta.

Vaikutusarvioinnin mukaan (s. 29): ”Eri väestöryhmien välisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ratkaisevia ovat yksityisten palveluntuottajien hyväksymisehdot, palveluntuottajille maksettavien korvausten periaatteet sekä asiakkaiden listautumista koskevat käytännöt. Näillä tavoin maakunta voi varmistaa, että palveluntuottajille ei synny kannustinta pyrkiä valikoimaan asiakkaitaan ja että palveluntuottajien välille ei siten synny epätarkoituksenmukaisia asiakasrakenteiden eroja. Näistä mahdollisuuksista on säännökset lakiesityksessä, mutta niiden käytännön vaikutus riippuu maakuntien käytännön päätöksistä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää edellä mainitun viittauksen sisältöä huolestuttavana ja katsoo, että jatkovalmistelussa on ratkaistava se, miten eri väestöryhmien yhdenvertaisuus turvataan laintasoisesti.

Suhde perustuslakiin ja
sääntämisyjärjestys
3.11.2017

Perustuslakia ja sääntämisyjärjestystä koskevassa osassa todetaan seuraavaa (s. 4):

”Arvioitaessa ehdotettua sääntelykokonaisuutta yhdenvertaisuuden kannalta, on olennaista se, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa tunnustettuja oikeuksia turvaavia ja 3 momentissa tarkoitettuja palveluja tulee olla saatavilla yhdenvertaisesti eri henkilöille ja henkilöryhmille maan ja maakuntien eri osissa ja että ketään ei tässä suhteessa aseteta perusteettomasti erilaiseen asemaan. Kuten yllä on jo tarkasteltu, esitykseen sisältyvässä mallissa maakunnan oma palveluntuotanto muodostaa sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelurakenteen perustan, jolla maakunta viime kädessä varmistaa, että eri ryhmien tarvitsemia palveluja on saatavilla maakunnan eri osissa perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämällä tavalla”.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, ettei yhdenvertaisuuden toteutumisesta esitetynkaltaisessa monituottajamallissa voida jättää maakunnan palveluiden varaan. Mallissahan on kysymys juuri siitä, että merkittävä osa

julkisista sosiaali- ja terveystalvuluista on jatkossa tosiasiasa tarkoitus saada muilta toimijoilta kuin maakunnalta. Maakunnille ollaan toisin sanoen asettamassa suuria vaatimuksia toteuttaa haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelut, kun samalla sen on kyettävä organisoimaan, rahoittamaan ja valvomaan yksityisten toimintaa.

Perustuslakia ja säätämijärjestystä koskevan osion osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää kiinnittämään huomioita myös palvelujen rahoitusta koskevaan lukuun, jonka mukaan (s. 14–15):

”Ehdotettu valinnanvapauslaki ei sisällä säännöksiä maakunnan mahdollisuudesta saada lisärahoitusta, jos suoran valinnan palvelujen tuottaminen osoittautuu olennaisesti kalliimmaksi alueilla, joilla vallitsee markkinapuute tai jotka muutoin ovat markkinoiden kannalta epätoivottuja. Tilanne saattaa muodostua maakunnan rahoituksen osalta epätasapainoiseksi myös, jos sopimusehtojen sekä rahoitusratkaisujen kannusteet eivät toimi oikein ja maakunnan liikelaitoksen vastuulle jää suhteellisesti selkeästi enemmän monia palveluja tarvitsevia kalliita kustannuksia aiheuttavia potilaita.

Lähtökohtaisesti maakunnan on katettava tarvittava lisärahoitus valtiolta saamastaan kokonaisrahoituksesta. Siten markkinatilanteista johtuvat erot tai kannustinmekanismien toimimattomuus saattavat asettaa maakunnat keskenään erilaiseen asemaan suhteessa niiden saamaan rahoitukseen. Eduskunnassa käsittelyssä olevan rahoituslain mukaisen valtion rahoituksen perustana ei oteta huomioon markkinatilanteesta tai muista valinnanvapausjärjestelmästä johtuvia tekijöitä. Maakunnat joutuvat siten rahoittamaan suhteellisesti suuremman osuuden suoran valinnan palvelutuotannosta ainakin ensivaiheessa liikelaitoksen rahoituksen kustannuksella. Lisärahoitusta ne voivat saada valtiolta, jos järjestämislain 30 §:n tarkoittamassa vuosittaisessa arviointimenettelyssä voidaan osoittaa rahoituslain 7 tai 8 §:n mukaisten edellytysten olevan olemassa. Valtiolla on kyseisten säännösten mukaan harkintavaltaa.

Jos edellä kuvattu lisäkustannuksia ei saada katettua toiminnan tehostamisella, tarvitaan maakunnille lisärahoitusta, jotta PL 19 §:n tarkoittamat palvelut saadaan turvattua”.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää kiinnittämään erityistä huomiota edellä viitattuun osioon ja arvioimaan, täyttyykö perustuslain 124 §:n vaatimus tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa edellä kuvattuun riskiin, että maakunta ei saisi lisärahoitusta niihin palveluihin, joilla sen tulisi viime kädessä turvata asiakkaiden yhdenvertaisuus.

Lopuksi todettakoon, ettei perustuslakia ja säätämijärjestystä koskevassa osioissa tehtyä kokonaisarvioita uudistuksen vaikutuksista ja valtiosääntöoikeudellisten edellytysten täyttymisestä voida esitysluonnoksessa tehdyin tavoin pätevästi tehdä nojautumalla esitysluonnoksen vaikutusarviointiin,

koska vaikutusarvioinnissa ei ole syvällisesti analysoitu sitä, mitä vaikutuksia ehdotetulla mallilla tulisi olemaan eri asiakkaille.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu



Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja



Pamela Sarasmo