

Lakialoite 4

Vehkaoja ym.: Ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloite liittyy hallituksen esitykseen n:o 216/1991 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteyteen perustettaisiin riippumaton palveluasiamiehen virka. Palveluasiamiehen tehtävänä olisi aloitein, neuvoin, ohjein ja valvonnan keinoin edistää ihmisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista, sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja kunnan palvelujärjestelmän toimivuutta. Palveluasiamies voisi päätöksenteon ollessa vireillä kunnassa tai myöhemmässäkin vaiheessa puuttua asioiden kulkuun sosiaalisia oikeuksia ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa kysymyksissä yksilön tai henkilöryhmän tekemästä aloitteesta, palveluasiamiehen tarkastuskäyntien pe-

rusteella tai muutoin palveluasiamiehen omasta aloitteesta. Valtioneuvosto nimittäisi palveluasiamiehen virkaansa viideksi vuodeksi kerrallaan. Palveluasiamiehen tehtävänä olisi saattaa havaitsemansa, toimialaansa kuuluvat merkittävät kunnan palvelujärjestelmän puutteellisuuksiin liittyvät kysymykset vireille perusturvalautakunnassa.

Lakialoitteessa ehdotetaan myös palvelujen käyttäjien edustuksen lisäämistä perusturvalautakunnassa. Palvelujen käyttäjiä edustavien tulisi edustaa lähinnä sellaisia asiakas- tai potilasjärjestöjä, jotka eivät merkittävässä määrin itse tuota julkisin varoin tuettuja sosiaali- ja terveyspalveluja.

YLEISPERUSTELUT

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvoitteesta päätetään useassa eri laissa. Pääsääntöisesti nämä lait ovat puitelakeja, joilla ei yksityiskohtaisesti säännellä, miten palveluja tulisi järjestää. Kuitenkin esimerkiksi päivähoidon, toimeentulotuen ja vaikeavammaisten osalta meillä on lainsäädännöllä luotu myös ns. subjektiivisia oikeuksia.

Valtakunnallisissa suunnitelmissa on näihin saakka asetettu yhteisiä tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollolle kuntien noudatettaviksi. On myös annettu velvoittavia määräyksiä. Käytäntö on osoittanut, että alueittaisia eroja on tällä menettelytavalla saatu kavennetuksi, kun taas kunnittaiset erot eivät ole kaventuneet samassa määrin. Kunnat ja kuntainliitot ovat voineet tähänkin saakka siis toteuttaa puitelakeja paremmin tai huonommin. Palvelutason kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta on harvoin arvioitu.

Vaikka puutteita on havaittu, valtion taholta ei kuitenkaan ole ryhdytty sanktiotoimenpiteisiin.

Puitelakien johdosta harkintavalta niistä palveluista, joita asiakas saa — niin määrästä kuin laadusta — kuuluu kunnalle. Asiakkaalla ei aina ole oikeutta valittaa siitä, saako hän palveluja vai ei, tai miten paljon hän palveluja saa. Kunnittaiset vaihtelut palvelujen yleisessä saatavuudessa ovat suuret, samoin myös palveluvalikoima. Tämän johdosta kunnittainen vertailu palvelujen hyvyydestä tai riittävydestä on vaikeaa.

Subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen osalta asiakkaiden palvelujen saantia on helpompi arvioida. Tällä kohtaa ongelmaksi on tähän mennessä muodostunut se, kuuluuko asiakas niiden henkilöiden joukkoon, joita subjektiivinen oikeus koskee. Tämä on ongelmallisen tullut esiin vaikeavammaismääritelmän kohdalla. Päivähoidon kohdalla esillä on ollut kysymys

siitä, olisiko lapsen vanhemmilla subjektiivinen oikeus valita myös päivähoidon antamisen laatu — perhepäivähoito tai päiväkotihoito.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiasta koskeva päätöksenteko on useimmiten delegoitu viranhaltijalle. Palvelujen ulkopuolelle jättämisestä voi pyytää muutosta kunnan ao. lautakunnalta. Käytännössä ja varsinkin pienissä kunnissa saattaa olla niin, ettei lautakunta jälkikäteen puutu viranhaltijan tekemiin päätöksiin, koska tästä aiheutuisi helposti luottamuspuula.

Kunnalliset lautakunnat ovat luoneet valtion normien sijalle paikallisia normeja helpottamaan viranhaltijan työskentelyä. Samalla on kuitenkin tapahtunut se, että työ on kaavamaisistunut eivätkä asiakkaiden yksilökohtaiset elämäntilanteet välttämättä tule riittävästi huomioiduksi päätöksenteossa. Viranhaltijat joutuvat tasapainottelemaan yksilökohtaisen harkinnan ja asiakkaiden välisen tai asiakasryhmien välisen tasa-arvo vaatimuksen välillä. Näyttää siltä, että tasa-arvotavoite painaa yksilöllistä harkintaa enemmän.

Ilmeisen virheellisissäkin päätöksissä oikaisumenettely (esim. virkamiehen itseoikaisu) on osoittautunut harvinaiseksi. Myöskään lautakunnat eivät ole halunneet puuttua tai eivät ole kyenneet puuttumaan havaittuihin virheisiin.

Lääninoikeuteen tulevista valitusasioista, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vain pieni osa johtaa valituksen tehneen asiakkaan kannalta positiiviseen lopputulokseen. Nykyinen valitusmenettely keskittyy juridisiin muotoseikkoihin, mutta ei ota juurikaan kantaa kunnan käyttämään harkintaan asiassa. Valituskäsittely myös kestää yleensä pitkään, joten asiakkaan oikeusturva ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

Lisäksi on esiintynyt tapauksia, joissa lääninoikeuden päätöksellä ei ole ollut vaikutusta kunnan myöhempään toimintaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita velvollisuus tehdä päätökset kirjallisesti ja antaa niistä muutoksenhakuosoitus.

Hallituksen esityksen toteutuessa kuntien toimintavapaus entisestään korostuu ja poistuisi se vähäkin kuntien toimintaa ohjaava tehtävä, mitä lääninhallitukset ovat tähän mennessä harjoittaneet. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, palvelujen käyttäjien oikeusturvasta ja palvelujen saantimahdollisuuksista kannetaan huolta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi perusturvalautakunta, jotta peruspalvelujen tasavertainen saatavuus eri puolilla maata voitaisiin turvata uuden sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän tullessa voimaan.

Asiakkaan kannalta olisi äärimmäisen tärkeätä, että hallinnossa esiintyvät räikeimmät epäkohdat voitaisiin torjua mahdollisimman nopeasti ja ilman mutkikasta valitusmenettelyä. Asiakas ei onnistu tässä tehtävässä helposti yksin. Perusturvalautakunta yksin ja esitettyssä kokoonpanossa ei ole vastaus tähän tarpeeseen.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan, että perustetaan palveluasiamiehen virka ja että hallituksen esityksessä ehdotetun perusturvalautakunnan tehtävänä olisi käsitellä myös palveluasiamiehen esille ottamia kysymyksiä, jotka liittyvät hänen havaitsemiinsa merkittäviin puutteellisuuksiin kunnan palvelujärjestelmässä, ja vielä, että palvelujen käyttäjien edustusta perusturvalautakunnassa lisätään.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

35 §. Perusturvalautakunta

Hallituksen esityksessä n:o 216/1991 vp esitetään perustettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva perusturvalautakunta, joka voisi yksittäistapauksissa selvittää, onko kunta järjestänyt peruspalvelut siinä laajuudessa ja sen laatusuhteissa kuin ne on yleensä muualla maassa järjestetty.

Koska perusturvalautakunnassa vireille tulevien asioiden aloitteentekijänä voisi hallituksen esityksen mukaan olla vain sosiaali- ja terveys-

ministeriö, on todennäköistä, että kysymykset yksittäisen asiakkaan oikeuksista eivät tule perusturvalautakunnassa käsiteltyyn.

Perusturvalautakunnan työskentelyn byrokraattisuudesta johtuen sen tekemät päätökset tulisivat myös epäkohtien ilmenemiseen nähden varsin myöhään.

Käsillä olevan laman aikana on tullut hyvin esiin, että niin kunnan kuin valtion hallinto löytävät toisensa säästäväisyydessä. Tällöin on jo tullut esiin se, ettei asiakas ole saanut hänelle kuuluvia palveluja. Vuoden 1991 aikana on mm.

vaikeavammaisten määritelmää kunnissa supistettu ja entisiä palvelun saajia jätetty toiminnan ulkopuolelle.

Itse asiassa perusturvalautakunta on hallituksen esityksessä ilmenevässä muotoilussa vain kuntien ja valtion välisen vuoropuhelun yksi uusi areena, josta kansalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulma jää käytännössä puuttumaan. Tämän johdosta hallituksen esitystä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että palvelujen käyttäjien oikeuksia lisätään.

Edellä olevan johdosta ehdotetaan, että myös palveluasiamies voi panna perusturvalautakunnassa vireille merkittäviä kunnan palvelujärjestelmän puutteellisuuksiin liittyviä kysymyksiä.

36 §. Perusturvalautakunnan kokoonpano

Kun hallituksen esityksen n:o 216/1991 vp mukaan perusturvalautakunnan seitsemästä jäsenestä vain yksi olisi ”henkilö, jonka ei voida katsoa edustavan valtion tai kuntien keskusjärjestöjen etua”, jää palvelujen käyttäjien edustus ratkaisun teossa riittämättömäksi. Tämän johdosta ehdotetaan, että palvelujen käyttäjien edustus nostetaan kolmeen jäseneseen. Henkilöiden tulisi lähinnä edustaa sellaisia asiakas- ja potilasjärjestöjä, jotka eivät merkittävässä määrin itse tuota julkisin varoin tuettuja sosiaali- ja terveystalvveluja. Kuntien keskusjärjestöillä ei ole tarvetta kolmeen edustajaan, koska järjestöt yhdistyvät.

Kun perusturvalautakunta hallituksen esityksen mukaan aikoo selvittää tehtävästään vain yhden sivutoimisen sihteerin avulla, voidaan helposti muodostaa käsitys siitä, ettei tällä lautakunnalla tulisi olemaan paljonkaan merkitystä yksittäisen kansalaisen kannalta. Tämän johdosta ehdotetaan, että lautakunnassa voi olla tarpeellinen määrä sihteereitä ja muuta henkilökuntaa.

37 §. Palveluasiamies

Ajatus palveluasiamiehestä soveltuu hyvin esillä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän muutoksen periaatteisiin.

Hallituksen esityksen n:o 216/1991 vp yleisperustelujen kohdassa 1.1.4 todetaan: ”Päätösvaltaa lisättäessä on kuitenkin taattava se, että palveluja saavien henkilöiden oikeusturva on riittävä muun muassa tahdosta riippumatonta hoitoa koskevissa asioissa. Myös palvelujen taso ja laadulliset tavoitteet on turvattava.” Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa kohdassa 1.4 (45—47 §) korostetaan asiakkaan entistä parempia mahdollisuuksia valvoa etujaan.

Palveluasiamies toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä samaan tapaan kuin esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu nyt toimii. Palveluasiamiehellä tulisi mitä ilmeisimmin olemaan keskeinen merkitys myös alaansa koskevan yhteiskunnallisen keskustelun viritäjänä ja asenteiden muokkaajana.

Palveluasiamiehen soveltuvuutta tehtäväänsä korostaisi, että hänet nimitettäisiin virkaansa viideksi vuodeksi kerrallaan. Palveluasiamiehen nimityksi valtionneuvosto.

Palveluasiamiehen tehtävänä olisi aloittein, neuvoin, ohjein ja valvonnan keinoin edistää sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluvien sosiaalisten oikeuksien toteutumista, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta sekä kunnan palvelujärjestelmän toimivuutta.

Palveluasiamies voisi avustaa yksittäistä henkilöä tai henkilöryhmää sosiaalisten oikeuksien turvaamisessa ja sosiaali- ja terveystalvvelujen saantiin liittyvissä kysymyksissä, voisi panna erityislaissa säädetyn oikaisumenettelyn vireille asianomaisessa kunnan toimielimessä sekä voisi panna erityislaissa säädetyn muutoksenhakumennettelyn vireille asianomaisessa viranomaisessa asiakkaan suostumuksella.

Palveluasiamiehen tulisi saattaa havaitseman- sa, toimialaansa kuuluvat merkittävät kunnan palvelujärjestelmän puutteellisuuksiin liittyvät kysymykset vireille perusturvalautakunnassa.

Palveluasiamiehen tietojensaantioikeuteen ja salassapitovelvollisuuteen tulisi soveltaa sosiaalihuoltolain 56—58 §:n säännöksiä soveltuvin osin.

Palveluasiamiehen tulisi antaa toiminnastaan vuosittain kertomus valtioneuvostolle.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Eduskunta hyväksyisi seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—34 §

(Kuten hallituksen esityksessä n:o 216/1991 vp)

35 §

Perusturvalautakunta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä n:o 216/1991 vp)

Myös palveluasiamies voi saattaa asian vireille perusturvalautakunnassa.

(3—5 mom. kuten 2—4 mom. hallituksen esityksessä n:o 216/1991 vp)

36 §

Perusturvalautakunnan kokoonpano

Perusturvalautakunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Lautakunta asetetaan kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Lautakunnassa on seitsemän jäsentä, jotka valtioneuvosto nimeää. Valtioneuvosto määrää samalla yhden jäsenistä puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Kaksi jäsentä nimetään kuntien keskusjärjestöjen esityksestä. Lisäksi kolmen jäsenen tulee olla henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan valtion tai kuntien keskusjärjestöjen etua. Kullekin jäsenelle nimetään samojen perusteiden mukaan kaksi varajäsentä.

Lautakunnassa on tarpeellinen määrä sihteerit ja muuta henkilökuntaa.

37 §

Palveluasiamies

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii palveluasiamies, jonka valtioneuvosto nimitää tehtävänsä viideksi vuodeksi kerrallaan.

Palveluasiamiehen tehtävänä on aloittein, neuvoin, ohjein ja valvonnan keinoin edistää sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvien sosiaalisten oikeuksien toteutumista, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta sekä kunnan palvelujärjestelmän toimivuutta.

Palveluasiamies voi avustaa yksittäistä henkilöä tai henkilöryhmää sosiaalisten oikeuksien turvaamisessa ja sosiaali- ja terveystalouden saantiin liittyvissä kysymyksissä, voi panna erityislaissa säädetyn oikaisumenettelyn vireille asianomaisessa kunnan toimielimessä sekä voi panna erityislaissa säädetyn muutoksenhakumenettelyn vireille asianomaisessa viranomaisessa asiakkaan suostumuksella.

Palveluasiamiehen tulee saattaa havaitseman, toimialaansa kuuluvat merkittävät kunnan palvelujärjestelmän puutteellisuuksiin liittyvät kysymykset vireille perusturvalautakunnassa.

Palveluasiamiehen tietojensaantioikeuteen ja salassapitovelvollisuuteen sovelletaan sosiaalihuoltolain 56—58 §:n säännöksiä soveltuvin osin.

Palveluasiamiehen tulee antaa toiminnastaan vuosittain kertomus valtioneuvostolle.

38—48 §

(Kuten 37—47 § hallituksen esityksessä n:o 216/1991 vp)

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 1992

Marjatta Vehkaoja
Sinikka Hurskainen
Outi Ojala
Matti Vähänäkki
Kari Urpilainen
Tarja Kautto
Erja Lahikainen
Pentti Lahti-Nuutila
Paavo Lipponen

Anna-Liisa Kasurinen
Liisa Jaakonsaari
Kyllikki Muttilainen
Erkki Pulliainen
Matti Luttinen
Jouni Backman
Matti Louekoski
Marja-Liisa Tykkyläinen
Maija Rask

Raimo Vuoristo
Marjatta Stenius-Kaukonen
Ulla Anttila
Lauri Metsämäki
Arja Ojala
Antti Kalliomäki
Mats Nyby
Riitta Myller
Hannu Suhonen

**Tina Mäkelä
Raimo Vistbacka
Lea Savolainen
Paavo Nikula
Ulpu Iivari
Heli Astala**

**Juhani Vähäkangas
Eila Rimmi
Iiris Hacklin
Marja-Leena Viljamaa
Tarja Halonen
Virpa Puisto**

**Ensio Laine
Kari Rajamäki
Tuija Maaret Pykäläinen
Johannes Koskinen
Jarmo Wahlström
Jouko Skinnari**

