



OIKEUSMINISTERIÖ
oikeusministerio@om.fi

Viite: Lausuntopyyntö OM 2/471/2009

Asiakkaan aseman kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa

Oikeusministeriön työryhmä ehdottaa, että julkisen palvelun asiakkaan asemaa lähennettäisiin samankaltaisten palvelujen elinkeinonharjoittajalta hankkivan kuluttajan asemaan, ottaen kuitenkin huomioon julkisten palvelujen erikoispiirteet.

Tässä THL:n lausunnossa käsitellään raporttia ja sen ehdotuksia *sosiaali- ja terveyspalveluiden* osalta.

Asiakkaiden /potilaiden asemaa tulee yleisesti vahvistaa

Asiakkaan aseman vahvistaminen on ollut yksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteista 1980-luvulta lähtien. Taustalla on ollut lisääntyvä tieto ja tietoisuus siitä, että sosiaali- tai terveyspalveluita käyttävä henkilö joutuu helposti alisteiseen asemaan suhteessa palveluntuottajaan. Tämä johtuu mm. sosiaali- ja terveyspalveluiden luonteesta ja niihin liittyvästä tiedon asymmetriasta palveluntuottajaa edustavan ammattihenkilöstön ja palveluja käyttävän asiakkaan /potilaan välillä.

Monien sosiaali- ja terveyspalveluiden suhteen asiakkaan on vaikea arvioida tarjotun palvelun laatua ja seurannaisvaikutuksia. Usein tietoa palveluista on saatavilla niukasti ja tarjotun tiedon vastaanottaminen vaatii asiakkaalta niin henkisiä kuin fyysisiä voimavaroja. Esim. syöpähoitoon hakeutuva potilas voi sairautensa ja sen hoidon takia olla fyysisesti ja psyykkisesti poikkeuksellisen heikossa asemassa ajamaan omia etujaan, vaikka hän muutoin olisikin tähän täysin kykenevä. Yllä mainituista syistä asiakkaan on juuri sosiaali- ja terveyspalveluita käyttäessään erityisen vaikea toimia autonomisena, "suvereenina" kuluttajana.

Työryhmäraportti keskittyy neljään kysymykseen, joiden osalta katsotaan julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaansuojan poikkeavan yksityisten palveluiden kuluttajansuojasta: palvelun markkinointi; asiakkaan oikeus saada rahallista korvausta palvelun puutteen perusteella; mahdollisuus saada neuvontaa; ja viedä asia tuomioistuimen ulkopuolisen riitojen ratkaisuelimen ratkaistavaksi. Näiden kysymysten oikeudellinen ratkaiseminen on sinänsä arvokasta. Niiden lisäksi asiakkaan asemaan liittyy myös muita, ehkä periaatteellisesti suurempiakin kysymyksiä, joihin julkisen vallan olisi syytä pureutua. Näitä ovat esimerkiksi valinnanvapausuudistusten vaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöön ja asiakkaiden väliseen tasa-arvoon sekä erilaisten kieli- ja kulttuurivähemmistöjen mahdollisuudet saada tasavertaisia palveluita.

Asiakkaan /kuluttajan sosioekonomisen ja muun taustan on todettu vaikuttavan siihen, millaiseksi hänen asemansa muotoutuu suhteessa palveluntuottajaan. Korkean iän, naissukupuolen, alhaisen koulutus- ja tulotason sekä etnisen vähemmistötaustan on tutkimuksissa havaittu olevan yhteydessä asiakkaan saamaan heikompaan kohteluun ja



15.6.2011

mahdollisuuksiin itse ohjata palveluitaan. Ammattihenkilöstön asenteet ja koulutus vaikuttavat myös olennaisesti siihen miksi asiakkaan asema palvelusuhteessa muotoutuu.

THL katsoo, että asiakkaan asemaa sosiaali- ja terveydenhuollossa tulee vahvistaa. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta asiakkaan aseman vahvistamiseen kuuluu olennaisesti asiakaskunnan ja heidän tarpeidensa heterogeenisuuden huomioiminen ja etenkin heikommassa asemassa olevien kansalaisryhmien tukeminen asiakkaan ja potilaan roolissa.

Asiakkaansuojaa tulee kehittää työryhmän ehdottamaan suuntaan

Asiakkaansuojaan liittyvä lainsäädäntö on yksi monista asiakkaan asemaan vaikuttavista tekijöistä. Asiakkaan /kuluttajan voi olla vaikea perehtyä omiin oikeuksiinsa, jos lainsäädäntö ei ole yhtenäinen. Voidaan myös kysyä, onko kansalaisten luottamusta julkisiin palveluihin mahdollista säilyttää, jos julkisiin tuottajatahoihin ei kohdisteta samoja asiakkaansuojan vaatimuksia kuin yksityisiin tahoihin. Eri tahojen tuottamien palveluiden asettaminen juridisesti erilaiseen asemaan johtaa siihen, että samankaltaisiakin palveluja käyttävät ryhmät nauttivat käytännössä erilaista kuluttajansuojaa riippuen palvelun tuottajasta.

Se, että kaikki asiakkaat /potilaat eivät ole autonomisia, ei saa olla esteenä asiakkaan aseman vahvistamiselle. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää, että asiakaskunnan suuri heterogeenisuus ja haavoittuvien ryhmien erityisasema otetaan huomioon myös lainsäädännössä ja ei-autonomisten ryhmien tukemiseksi luodaan tarvittavat edellytykset ja mekanismit.

THL katsoo, että on niin asiakkaan kuin tuottajan kannalta kohtuutonta, ettei lainsäädäntö kohtelee erityyppisiltä tuottajilta hankittuja, muuten vertailukelpoisia ja vaihtoehtoisia palveluita tasavertaisesti. Siksi THL pitää perusteltuna lähentää julkisten palveluiden asiakkaiden asemaa vastaavanlaisten yksityisten palveluiden kuluttajan asemaan.

Palveluiden laadun kuvaaminen on haaste

Työryhmän ehdottama, sinänsä tarpeellinen palvelun virheen korjaamisen sääntely voi olla oikeudellisesti ongelmallista, koska useiden sosiaali- ja terveyspalveluiden laatua ei ole lainsäädännössä määritelty ja palveluja on saatavilla käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Keskeisenä ongelmana ja kehittämiskohteena voidaan esim. vanhustenhuollossa pitää juuri sitä, että palveluita ei ole riittävän tarkasti määritelty lainsäädännössä. Toisaalta palveluiden tarkka määrittely säädösteitse on ongelmallista palvelujärjestelmän muuttuessa nopeasti.

Lukuisten erilaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän asiantuntemuksen takaaminen kuluttajariitalautakunnissa saattaisi myös muodostua ongelmalliseksi. Toisaalta erilaisten valitusten, kanteluiden ja korvaushakemusten käsittelystä on vuosikymmenien kokemusta muista instansseista, joilta oppia voidaan hakea.

Ostopalveluissa palvelun sisältö määräytyy ostopalvelusopimuksen perusteella. Näissä tilanteissa on mahdollista sisällyttää sopimukseen myös palvelun laatua koskevia vaatimuksia. Sama koskee palvelusetelin käyttöä.



15.6.2011

Sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun avoin kuvaaminen sekä laatustandardien ja -kriteerien tarpeen arviointi ja määrittely ovat työryhmän ehdotuksiin liittyen, mutta myös niistä riippumatta, keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kehittämishaasteita.

Lakiteknisesti optimaalinen ratkaisu on riippuvainen sosiaali- ja terveydenhuollon laajemmista uudistuksista

Tuottajakunnan monipuolistuessa ja valinnanvapauden lisääntyessä eri tyyppisiin palveluntuottajiin kohdistuva erilainen sääntely voi vaikuttaa tuottajien väliseen kilpailuun ja kilpailuneutraliteettiin. Tämä on tulevaisuuden kannalta huolestuttavaa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämiskäytännöt näyttävät menevän suuntaan, jossa tuottajien tasavertainen kohtelu on järjestelmän toimivuuden keskeinen edellytys.

Raporttiin sisältyy "esimerkinomainen luonnos" laiksi asiakkaansuojasta julkisissa ja eräissä muissa sosiaali- terveys- kuntoutus- ja koulutuspalveluissa. Vaikka luonnos saa raportissa runsaasti tilaa, työryhmä ei ota selkeästi kantaa siihen, millaisella lakiteknisellä ratkaisulla julkisten palveluiden asiakkaan asemaa lähennettäisiin yksityisten palveluiden kuluttajan asemaan. Vaihtoehtona edelliselle mainitaan hajautettu sääntelymalli, jossa yksityisoikeudellista asiakkaansuojaa koskevat säännökset lisättäisiin kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön. Työryhmän yleislinjauksesta poiketen Kuntaliiton edustaja on jättänyt raporttiin eriyvän mielipiteensä, jonka mukaan asiakkaansuojan kehittäminen tulee ehdottomasti toteuttaa kutakin julkista palvelua koskevassa erityislaissa.

Mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutuksia koskeva analyysi on työryhmän raportissa varsin vähäistä. Erityisen vaikeaksi näiden vaikutusten ennustamisen tekee sosiaali- ja terveydenhuollon käynnissä oleva laajempi uudistustyö. Ennen kuin lopullisia ehdotuksia asiakkaansuojan lainsäädännölliseksi kehittämiseksi tehdään, voisi olla viisasta odottaa muun keskeisen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistumista. Tämä voisi antaa paremmat edellytykset optimaalisen lakiteknisen ratkaisun löytämiseksi.

THL katsoo, että asiakkaan aseman parantaminen säädösteitse olisi luontevinta yhteensovittaa käynnissä olevan keskeisen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistamistyön kanssa ja siinä yhteydessä arvioida erillislainsäädännön tarvetta ja sisältöä.

Pääjohtaja

Pekka Puska

Kehittämispäällikkö

Pia Maria Jonsson

