Olli Mäenpää
9.5.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan lisäkysymykset

Perustuslakivaliokunta on valinnanvapausehdotukseen (HE 16/2018 vp) liittyen esittänyt seuraavat lisäkysymykset:

3. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvostolta yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä perusoikeuksien toteutumista maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista koskevasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen.

Miten arvioisitte valvonnan riittävyyttä perustuslain 19 ja 124 §:n kannalta hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja valtioneuvoston antaman lisäselvityksen perusteella?

6. Onko oikeusturvaa koskeva sääntely (erityisesti 82 ja 83 §) riittävää ja asianmukaista?

7. Miten arvioisitte sääntelyä (erityisesti 40 ja 41 §) perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta?

3. Valvonnan riittävyys

Valtioneuvoston selvityksessä esitellään erilaisia valvonnan muotoja ja valvonnan perusteella käytettäviä toimenpiteitä. Ehdotettua valvontaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää säännös- ja toimivaltatasolla riittävänä, kun otetaan huomioon, että valvonnan kohteena on useiden erilaisten tuottajien ja toimijoiden muodostama kokonaisuus. Valvonnalla on myös erityisen selvä perusoikeuksien turvaamiseen kohdistuva kohde.

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuvat myös näiden näkökohtien kannalta valvonnan resurssointi ja toimivuus käytännössä. Tältä osin voidaan pitää välttämättömänä selvityksessä esitettyä vaatimusta, joka edellyttää valvontajärjestelmän toimivuuden seurantaa ja tarvittaessa lainsäädännön tarkistamista.

6. Oikeusturvasääntelyn riittävyys ja asianmukaisuus

Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi (82 §)

Maakunnan käsiteltäväksi voitaisiin 82 §:n mukaan asiakkaan aloitteesta saattaa asiakkaan kokema epäkohta palveluissa, palveluihin pääsyssä tai asiakkaan kohtelussa. Käsiteltäväksi saattaminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että maakunta käsittelee asian, vaan käsittely jää maakunnan harkintaan 82 §:n 2 momentin mukaan. Myöskään päätöstä ei välttämättä tarvitsisi tehdä, vaan riittävää olisi maakunnan vastaus.

Käsiteltäväksi saattamista ja sen johdosta tapahtuvaa asian käsittelyä koskeva sääntely muodostuu kaiken kaikkiaan hyvin väljäksi. Tätä voidaan pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena, kun oikeusturvamenettelyn kohteena ovat perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttaminen. Menettelyn sääntelemättömyys on ongelmallista myös perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvään hallintoon kuuluvien perusvaatimusten kannalta. Kun otetaan huomioon, että käsiteltäväksi saattaminen rinnastuu asiallisesti hallintokantelun tekemiseen, menettelysääntelyn oli välttämätöntä täyttää vähintään hallintokantelua koskeva menettelystandardi, josta säädetään hallintolain 53 a-d §:ssä.

Muutoksenhaku (83 §)

Oikeusturvaa koskevan sääntelyn riittävyyttä ja asianmukaisuutta arvioitaessa on lähtökohtana perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyy myös sellaista oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa, joka edellyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa edellytettyä pääsyä tuomioistuimeen.

Lakiehdotuksen 83 §:ää voidaan pitää tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuuden kannalta riittävänä. Säännöksen 1 ja 2 momentit sisältävät luettelon maakunnan päätöksistä, joihin saa hakea muutosta joko maakuntalaissa tai hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla valittamalla hallinto-oikeuteen.

Muihin kuin 80 §:n 2 ja 3 momentissa erikseen mainittuihin päätöksiin saa 3 momentin yleissäännöksen mukaan vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta. Säännös merkitsee, että myös muiden kuin viranomaisten ja tässä yhteydessä erityisesti yksityisten palveluntuottajien päätöksiin saa vaatia oikaisua 3 momentin nojalla. Tätä voidaan pitää välttämättömänä tapana turvata perustuslain 124 §:n edellyttämä oikeusturva, jos julkinen hallintotehtävä on ulkoistettu muulle kuin viranomaiselle. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mikä määrittelee riittävän pääsyn tuomioistuimeen lain soveltamisessa tehdyn päätöksen koskiessa jonkun oikeutta tai velvollisuutta.

Ongelmaksi oikeusturvan riittävyyden ja saatavuuden kannalta muodostuu kuitenkin oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuuden määräytyminen. Esityksen perusteluissa esitetään oikeusturvan saatavuutta koskevia arvioita, jotka eivät ole ongelmattomia perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Lakiesityksen perustelujen mukaan muun muassa asiakassetelin antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta tehtäisi oikaisuvaatimus- ja valituskelpoista hallintopäätöstä (s. 248). Henkilökohtaisen budjetin laadinta näyttäisi niin ikään jäävän muutoksenhakukelpoisuuden ulkopuolelle.

Lakiesityksen perustelujen mukaan (s. 210) myöskään asiakassuunnitelma ei olisi hallintopäätös, johon voitaisiin hakea muutosta valittamalla: ”Asiakassuunnitelman luonne olisi vastaava, kuin se on voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakassuunnitelma ei olisi siten muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.”

Lakiehdotuksen 5 §:ssä kuitenkin korostuu asiakassuunnitelman merkitys asiakkaan oikeuksien ja palvelutuottajan velvollisuuksien määrittelyn perustana. Säännöksen mukaan asiakassuunnitelman on katettava kaikki asiakkaan sote-palvelut ja sitä on muutettava, jos asiakkaan palvelutarve muuttuu. Palveluntuottajan on toteutettava tuottamansa palvelut asiakassuunnitelman mukaan. Lisäksi henkilökohtaisen budjetin myöntämisen edellytyksenä on asiakassuunnitelman laatiminen (30.2 §). Asiakas vastaisi itse niiden palvelujen kustannuksista, jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan (70.1 §), joten sääntely määrittelisi myös asiakkaan maksuvelvollisuuksien perusteita.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta asiakassuunnitelma tulisi näin ollen olemaan erittäin keskeinen hallintopäätös, koska sillä määritellään, sen mukaan kuin sote-palveluja koskevassa lainsäädännössä tarkemmin säädetään, yksilön oikeuksien perusteet saada riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja sekä palvelun tuottajan velvollisuus tuottaa niitä. Näin selkeästi oikeuksia ja velvollisuuksia perustavaan päätökseen kohdistuva muutoksenhaun rajoittaminen olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta.

Sääntelyä olisi paikallaan sekä oikeusturvan että hyvän hallinnon takeiden kannalta täsmentää siten, että laista käy selvästi ilmi, ovatko sen soveltamisessa keskeiset ratkaisut – etenkin asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti ja asiakassuunnitelma – hallintopäätöksiä, jotka ovat muutoksenhakukelpoisia. Muutoksenhakuoikeutta puoltaa etenkin se, että näillä ratkaisuilla on ainakin lakiehdotuksen säännösten perusteella arvioituna suoria oikeusvaikutuksia sekä asiakkaan että palveluntuottajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valituskiellon kohdistaminen näihin ratkaisuihin ei samasta syystä olisi ongelmatonta. Valituskielto ei toisaalta voi perustua pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin.

Mikäli kuitenkin tarkoituksena olisi säätää, että asiakassuunnitelman, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin laatiminen ei sisällä oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätöksen tekemistä, tämän tulisi selvästi käydä ilmi säädettävästä laista. Tämä edellyttäisi, että oikeutta palvelun saamiseen ja velvollisuutta sen toteuttamiseen koskevaan konkreettiseen päätökseen, joka tehdään palvelua koskevan erityislain nojalla, on oikeus hakea muutosta. Erityistilanteissa voi olla mahdollista myös, että oikeus saada palvelu ja velvoite sen toteuttamiseen voidaan saattaa hallintoriitamenettelyssä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tällaisen sääntelyn yhteydessä valituskielto olisi mahdollista määritellä niin, että asiakassuunnitelman, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin laatimista koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta. Tällöin oikeus muutoksenhakuun kohdistuisi asiakkaan ja palveluntuottajan kannalta oikeuksia ja velvollisuuksia perustavaan päätökseen, jolla määritellään oikeus palvelun saamiseen. Toisaalta myös asiakassuunnitelman, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin lainmukaisuus olisi tällaisen muutoksenhaun yhteydessä saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa määrittelevä perusoikeussäännös turvaa myös oikeuden asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon. Näillä menettelyvaatimuksilla on myös tärkeä merkitys sote-palvelujen toteuttamisessa. Lähtökohtana on sinänsä selvästi se, että hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi palvelujen toteuttamiseen siltä osin kuin ne ovat relevantteja. Hyvän hallinnon takeiden velvoittavuutta ei sote-palvelujen toteuttamisessa vähennä se, että toimintaa voidaan monelta osin luonnehtia tosiasialliseksi toiminnaksi. Perusteluissa käytetään tältä osin myös termejä ”tosiasiallinen palvelutoiminta” tai ”muu palvelutoiminta”.

Keskeisiä hyvän hallinnon takeita tosiasiallisessa toiminnassa ovat esimerkiksi asiakkaan kuuleminen ja tiedonsaantioikeus sekä velvollisuus perustella päätökset. Hallintolain 2 luvun säännökset ovat niin ikään keskeisiä, koska ne edellyttävät hallinnon oikeusperiaatteiden ja palveluperiaatteen noudattamista, palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, hyvää kielenkäyttöä ja viranomaisten yhteistyötä. Myös kielilain ja julkisuuslain noudattamiselle on hyvän hallinnon kannalta keskeinen merkitys. Potilaslain ja asiakaslain säännökset konkretisoivat eräiltä osin näitä vaatimuksia.

Hyvän hallinnon takeiden noudattaminen kuuluu palveluntuottajien velvollisuuksiin riippumatta siitä, ovatko ne yksityisiä vai viranomaisia. Koska tämä lakiin perustuva velvollisuus ei todennäköisesti vielä kaikilta osin realisoidu kaikkien palveluntuottajien käytännöissä, sitä olisi aiheellista korostaa niissä ehdoissa, jotka maakunta asettaa palvelun tuottajille lakiehdotuksen 42 §:n nojalla.

7. Kielelliset oikeudet

Suoran valinnan palvelujen kieli (40 §)

Velvoittavaa sääntelyä voidaan pitää riittävänä kielellisten perusoikeuksien kannalta.

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella annettavien palvelujen kieli (41 §)

Lakiehdotuksen 41 §:n sisältämä sääntely perustuu maakunnan velvollisuuteen huolehtia ”mahdollisuuksien mukaan” kielellisten oikeuksien toteutumisesta maakunnan alueella. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää ongelmallisen väljänä, ja sitä olisi kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi ja aidon valinnanvapauden toteuttamiseksi perusteltua muotoilla velvoittavaan muotoon.

Tältä osin voidaan lisäksi ottaa huomioon, että maakunnalla on toimivalta 42 §:n nojalla asettaa kyseisten palvelujen tuottajille muun muassa palvelujen laatua ja saatavuutta sekä palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja. Kielellisten oikeuksien turvaamisen voidaan katsoa rinnastuvan näihin ehtojen sisältöihin, minkä vuoksi se olisi perusteltua nimenomaisesti mainita säännöksessä ehtojen kohteena. Ehdotetussa muotoilussa ”kielelliset olosuhteet” mainitaan ainoastaan korvausperusteiden yhteydessä, mitä tuskin voidaan pitää riittävän yksiselitteisenä muotoiluna.