Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

VASTINE LAKIVALIOKUNNALLE:

- **HE 16/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUDESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI;**
- **HE 15/2017 HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI**

Lakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja oikeusministeriöltä vastinetta lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen (HE 16/2018 ja HE 15/2017) johdosta. Lisäksi vastineessa on pyydetty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeV 15/2018 vp.). Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ovat konsultoineet vastinetta laadittaessa oikeusministeriötä ja esittävät vastineenaan seuraavaa:

<u>Yleistä oikeusturva-asioista ja valvonnasta</u>

Prof. Pauli Rautiaisen mukaan valinnanvapauslain oikeussuoja- ja muutoksenhakujärjestelmä on vaikeasti hahmottuva, mikä johtuu ennen kaikkea valinnanvapauslain asiakassuunnitelmaa, suoran valinnan palveluita, asiakassetelipalveluita ja henkilökohtaisen budjetin palveluita koskevien säännösten väljyydestä ja epämääräisyydestä sekä siitä, että hallituksen esittämä valinnanvapauslainsäädäntö tukee kehityskulkuja, joissa yksityisen ja julkisen välinen raja hämärtyy, yksipuolisen valtaelementin sisältävä hallinto-oikeudellinen oikeussuhde muuntuu sopimuksellisemmaksi, perustuslain 121 § ja 124 § menettävät perustuslainsäätäjän niille tarkoittamaa sisältöä ja yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä tosiasiallinen toiminta karkaa yhä kauemmas demokraattiselta päätöksentekovallalta. **Prof. Pauli Rautiaisen** mukaan valinnanvapauslain 81 §:n suhde hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten kanssa on epäselvä. Lienee tarkoitettu, että säännös tulee erityislakina sovellettavaksi hallintolain asemesta (hallintolain 5 §). On kuitenkin huomattava, että hallintolain 8a luvun säännökset soveltuvat vain, jos kysymys on viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä. Näin ollen julkisen hallintotehtävän hoitaminen määrittää yksityisissäkin palvelutuottajissa sitä, missä määrin nuo säännökset tulevat sovellettaviksi.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry katsoo, ettei palvelujen käyttäjien oikeusturva muutoksenhakuteineen ole helposti hahmotettavissa valinnanvapauslakiesityksessä. **Muistiliiton** mukaan muutoksenhakua koskeva sääntely on hallituksen esityksessä kirjoitettu varsin vaikeasti ymmärrettävällä tavalla. Ennen kaikkea jaottelu maakuntavalituksen ja hallintovalituksen käyttöalan välillä tekee sääntelystä yhä monimutkaista ja vaikeasti tulkittavaa. **Vammaisfoorumi** katsoo, että muutoksenhakumenettelyn tulee pysyä nykyisellään. Tämä tarkoittaa, että säilytetään vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa kirjalliset hallintopäätökset. **Sosiaalitaidon** mukaan muutoksenhakua koskeva sääntely on sekavaa ja sisältää paljon viittauksia muualle lainsäädäntöön. Oleellista on varmistaa, että tulevassa lainsäädännössä kaikissa yksilöä koskevissa sosiaalihuollon päätöksissä säilyy 30 vuorokauden muutoksenhakuaika ja tämä on helposti ymmärrettävissä lainsäädännössä. **Vanhustyön keskusliiton** mukaan varsinkin ne henkilöt, joilla on jatkuvaa ja laaja-alaista avun tai tuen taikka hoidon ja huolenpidon tarvetta saattavat tarvita huomattavaa tukea ja neuvontaa selvittääkseen valinnanvapauden tuomia mahdollisuuksia. Ikääntyneiden ihmisten oikeusturvan toteutumiseksi heitä koskevat päätökset tulee antaa aina kirjallisesti sekä hyvin perusteltuina. Ikääntyneille ihmisille ja vanhuksille tulisi järjestää myös selkeää kirjallista ohjeistusta valinnanvapauslain 83 §:n mukaisten muutoksenhakumahdollisuuksien käyttämistä varten, erityisesti asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevien päätösten muutoksenhaun osalta. **Vanhus- ja lähimmäispalvelun liiton** mukaan uusi tilanne saattaa luoda monelle vanhukselle monimutkaisen palveluiden järjestelmän, jossa epäselväksi jää, milloin on kyseessä valituskelpoinen päätös. Paljon palveluja tarvitsevien vanhusten tilanteessa on varmistettava, että asiakas saa valintojensa tueksi ymmärrettävää tietoa eri toimijoiden rooleista ja vastuista. **Lastensuojelun keskusliitto** on useissa eri yhteyksissä tuonut esille, ettei lainsäädännöllisten uudistusten myötä lisääntyvä omavalvonta saa liiaksi korvata viranomaisten valvontaa tai jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja.

Johtava oikeusavustaja Martin Melinin mukaan kaikissa tapauksissa, missä päätetään niistä asioista, jotka liittyvät yksittäiseen kansalaiseen konkreettiseen oikeuteen saada hoitoa tai palvelua sekä rahoitusta tähän, hänellä pitää olla oikeus muutoksenhakuun hallintolain säätämällä tavalla. Kuitenkaan hän ei pidä hoitohenkilökunnan toimia arjessa päätöksentekona, vaan silloin on kysymys hallintotoimista, joista voi tehdä kantelun laiminlyöntitapauksissa. Ehdotettu sääntely kaipaa edelleen selkeyttämistä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että etenkin valinnanvapauslakiehdotuksen muutoksenhakusääntely näyttäytyy vaikeaselkoisena. On ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomiota hallintopäätöksiin liitettävien oikaisuvaatimus- ja valitusosoitusten oikeellisuuteen ja selkeyteen sekä siihen, että lakiehdotuksen 7 lukuun sisältyvät neuvonta- ja ohjauspalvelut ja hyvä hallintotapa toteutuisivat asianmukaisesti uudistuksen alkuvaiheesta lähtien.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaviranomaisten resurssit ovat tällä hetkellä usein riittämättömät ja rajalliset laajaan tehtäväkenttään nähden. Sekä järjestämislaissa että tuottamislaissa valvovalle viranomaiselle on säädetty lukuisia tehtäviä, jotka toteuttavat palvelurakenteen, palveluiden järjestämisen ja annettavan palvelun sisällöllistä valvontaa. Kattavan ja tehokkaan valvonnan toteuttaminen edellyttää vahvaa ja toimivaa ensisijaista valvontajärjestelmää.

Valvira kiinnittää huomiota asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien toteutumiseen eri tavalla järjestettyjen palvelujen käyttäjinä. Valvontaa koskevia säännöksiä on valinnanvapauslakiehdotuksen lisäksi järjestämislakiehdotuksessa, sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajalakiehdotuksessa ja maakuntalakiehdotuksessa. Valvonnan sääntelyn kokonaisuus on pirstaleinen, joten asiakkaan ja potilaan on vaikea selvittää oikeutensa, jos hän on tyytymätön palveluun. Koska valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa maakunnan omavalvonnan toteutumista, valvontaviranomainen tarvitsee valvonnan perusteeksi maakunnan ja THL:n palveluntuottajilta keräämät tiedot ja vuosittain toimitettavat raportit maakunnan omavalvontaohjelmassaan toteamista palvelutuotannon toteutumisessa sekä asiakas- ja potilasturvallisuudessa todetuista epäkohdista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valinnanvapauslakiehdotuksessa on säännösehdotukset koskien muutoksenhakua, valvontaa ja muuta oikeusturvaa niissä asioissa, joista säädettäisiin valinnanvapauslaissa. Muutoksenhakua koskevat säännökset on valmisteltu ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto (PeV 26/2017 vp.). Muutoksenhakusäännökseen (83 §) on tarkennettu ne päätökset, joista tehtäisiin maakuntavalitus, jolloin ne erottuvat päätöksistä, joita haettaisiin muutosta hallintovalituksella.

Valinnanvapauslain valvontaa (81 § ja 82 §) koskevat säännökset koskisivat valinnanvapauslaissa säädettyjen palvelujen valvontaa. Sen lisäksi palveluntuottajien valvonnasta säädettäisiin edotetussa laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017) ja ehdotetussa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE 15/2017).

Muilta osin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevasta muutoksenhausta ja muista oikeusturvakeinoista säädettäisiin edelleen (kuten nykyisinkin) sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilaeissa. Asiakkaalla olisi siten edelleenkin mahdollisuus hakea muutosta sosiaalipalvelun antamista koskevaan (myönteiseen tai kielteiseen) päätökseen. Terveydenhuollon hoitoratkaisuista ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä katsottu olevan muutoksenhakuoikeutta. Lisäksi asiakkaalla olisi edelleen mahdollisuus tehdä sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain mukainen muistutus tai hallintolain mukainen kantelu, jos asiakas on tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun palveluissa.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 32 §:n mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että asiakkaat saavat tässä laissa tarkoitettuja palveluja, valinnanvapautta ja valinnanvapauden käyttämistä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä tukea valinnanvapauden käyttämiseen. Lisäksi viranomaisen neuvonta ja ohjausvelvollisuutta koskevia säännöksiä sisältyy useisiin eri lakeihin. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Potilaslain 5 §:n mukaan potilaalle on annettava selvitys hänen

terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Mainittuja sosiaalihuollon asiakaslakia ja potilaslakia sovelletaan myös yksityisiin palveluntuottajiin. Lisäksi valinnanvapauslain 3 §:n perusteella hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia sovellettaisiin myös yksityisen palveluntuottajan valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan. Mainittujen säännösten perusteella maakunnan liikelaitos ja valinnanvapauspalvelujen tuottajat ovat velvollisia antamaan asiakkaalle ohjausta myös oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyvissä asioissa.

Lisäksi jatkossakin maakunnissa (kuten nykyisin kunnissa) on oltava sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan sosiaaliasiamies ja terveydenhuollon toimintayksiköillä potilaislain 11 §:n mukaan potilasasiamies, joiden tehtävänä on neuvoa ja toimia asiakkaan ja potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Vaikutukset tuomioistuinten toimintaan

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallituksen esityksessä ei ole pyritty arvioimaan, miten ehdotettu uudistus vaikuttaisi hallintotuomioistuinten toimintaan. **Helsingin hallinto-oikeuden** mukaan on oletettavaa, että ehdotetun valinnanvapauslain mukaisista asioista tulee merkittäviä uusia, vaativia asiaryhmiä hallinto-oikeuteen, mikä edellyttää lisäresursseja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valinnanvapautta koskeva hallituksen esitys tulee vaikuttamaan kansallisten tuomioistuinten työhön. Tämän lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää myös EU-tuomioistuimen kantaa eräisiin asioihin.

Esityksen perusteella terveydenhuollon tuottajarakenne tulee muuttumaan merkittävästikin siitä, mitä se nykyisin on. Tuottajarakenteen muutos tulee kohdistumaan erityisesti julkisiin terveyskeskuksiin. Niitä oli vuonna 2017 Manner-Suomessa yhteensä 544 kpl. Terveyskeskusten toiminnasta vajaa 10 % oli ulkoistettu yksityiselle tuottajalle vuonna 2017. Hajonta ulkoistuksissa on suurta, vuonna 2017 neljässä maakunnassa väestö ei ollut ulkoistuksen piirissä ollenkaan, kun taas Päijät-Hämeessä ulkoistuksen piirissä oli alueella lähes 55 % väestöstä.[1]

Valinnanvapausmallin vaikutuksia tuomioistuimin on erittäin vaikea ennakkoon tarkasti ja määrällisesti arvioida. Tekijöitä, jotka synnyttävät tulkintaa ja joiden suhteen tulee tarve saada niihin myös oikeudellinen ratkaisu, on useita:

1) Lainsäädäntö eli valinnanvapauslaki on itsessään täysin uusi lainsäädäntö. Sen tulkinta tullaan viime kädessä ratkaisemaan tuomioistuimissa.
2) Toimintamalli on uusi. Mallia on testattu käytännössä valinnanvapauspiloteilla, mutta kokeilut ovat varsin tuoreita ja kattavat vain osaa alueita.
3) Ohjausmekanismi on uusi. Suomessa ei ole aiemmin ohjattu terveydenhuollon tuotantoa nyt esitettävällä hallintopäätös- ja sopimusmallilla.
4) Muutoksenhakumahdollisuus on useasta erityyppisestä maakunnan hallintopäätöksestä (lakiehdotuksen 83 §). Näissä asioissa volyymit ja se, miten moneen tuottajaan ko. päätös kohdistuu, myös todennäköisesti eroavat toisistaan huomattavasti. Esimerkiksi tuottajaehdot annetaan kaikille tuottajille, mutta esimerkiksi hallintopäätös poikkeuslupaa koskien palvelujen kielestä laaditaan todennäköisesti huomattavasti rajatummalle määrälle tuottajia.

[1] Parhiala K, Hetemaa T. Terveysasemien ulkoistukset Suomessa – Tilanne alkuvuonna 2017. Tutkimuksesta tiiviisti 6, maaliskuu 2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Oikeusriitoja voi siis syntyä eri perusteisesti ja ajoittuen eri vaiheisiin. Suurin volyymi ja arviolta suurin osa tulevista oikeusriidoista tulee todennäköisesti kohdistumaan sote-keskusten toimintaan, sillä näiden palvelut kattavat koko väestön. Sen lisäksi tulevat henkilökohtaiseen budjetointiin ja asiakasseteliin liittyvät mahdolliset muutoksenhaut.

Muutoksenhakumahdollisuudesta säädettäisiin lakiehdotuksen 83 §:ssä. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä voisi hakea muutosta maakuntavalituksella sekä 2 ja 3 momenttien mukaisista päätöksistä säännöksissä todetulla tavalla hallintovalituksella. Maakuntavalituksen voisi tehdä seuraavissa asioissa:
1) 18 §:n 6 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen sisällyttää suoran valinnan palveluihin 18 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja palveluja;
2) 24 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen palveluista, jotka tuotetaan antamalla asiakkaalle asiakasseteli;
3) 27 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen henkilökohtaisen budjetin henkilöllisen soveltamisalan laajentamisesta;
4) 40 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen poikkeusluvasta, joka koskee suoran valinnan palvelujen kieltä;
5) 40 §:n 3 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen peruuttaa poikkeuslupa, joka koskee suoran valinnan palvelujen kieltä;
6) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen, joka koskee palveluntuottajille asetettavia ehtoja;
7) 64 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen, joka koskee suoran valinnan palveluntuottajille maksettavia korvauksia; ja
8) 70 §:ssä 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan liikelaitoksen päätökseen, joka koskee asiakassetelipalveluntuottajille maksettavia korvauksia.

Muista päätöksistä voi hakea muutosta hallintovalituksella.

Maakuntavalituksen alaan kuuluvat valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentissa tarkoitetut päätökset olisivat luonteeltaan uusia. Näitä päätöksiä koskevien valitusten määrän arvioinnissa on otettava huomioon, että maakuntavalituksen saisivat tehdä asianosaisten lisäksi kaikki kyseessä olevan maakunnan jäsenet. Maakunnan jäseniä olisivat maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mukaan maakunnan asukkaat, maakunnan alueella sijaitsevat kunnat, maakunnassa kotipaikan omaavat yhteisöt ja säätiöt sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta.

Maakuntavalitukset voisivat koskea esimerkiksi edellä kohdissa 6 ja 8 mainittuja palveluntuottajien ehtoja ja asiakassetelituottajien korvauksia. Koska ko. kohdilla on merkittävä vaikutus tuottajiin ja niiden taloudelliseen tilanteeseen, on mahdollista, että näiden osalta tuottajat herkemmin reagoivat epäselviin tilanteisiin. Toisaalta maakunnan asettamat ehdot (ml. tuottajakorvaukset) ovat tiedossa jo ennen kuin tuottajat ilmoittautuvat (suoran valinnan palvelut ja asiakassetelipalvelut) tai ennen kuin tuottaja hyväksyy asiakkaan (henkilökohtaisen budjetin palvelut). Tämä todennäköisesti vähentää tarvetta muutoksenhakuun ja riskiä oikeusriidoista. Tuottajilta edellytettävien ehtojen määrittelyssä on kuitenkin noudatettava suurta tarkkuutta, jotta tulkinnanvaraa ja sitä kautta oikeusriitoja ei syntyisi. Kohdassa 6 mainitut palveluntuottajille asetettavat ehdot voivat vaikuttaa palvelujen saatavuuteen ja laatuun ja siten laajasti myös maakunnan asukkaiden käytettävissä oleviin palveluihin.

Myös kohdissa 1 – 5 mainitut maakuntavalituksen piiriin kuuluvat asiat koskevat laajasti maakunnan asukkaita ja vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa saada suoria palveluja, asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti taikka heidän kielellisiin oikeuksiinsa.

Lain 80 §:n 2 ja 3 momenttien soveltamisala on 1 momenteissa todettuja laajempi ja osin ennakoimattomampi. Sen osalta erityisesti asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevia maakunnan liikelaitoksen päätöksiä tehtäisiin runsaasti. Niinpä niiden osalta myös muutoksenhaut olisivat todennäköisesti runsaimpia.

Nykytila

Hallinto-oikeus ratkaisee valituksen perusteella, onko valituksenalainen viranomaisen päätös lainmukainen. Ellei hallinto-oikeuden ratkaisu tyydytä, voidaan useimmissa asioissa valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai ainakin hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Suomessa on kuusi alueellista hallinto-oikeutta: Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeus. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma hallintotuomioistuimensa, Ålands förvaltningsdomstol.

Hallinto-oikeudessa käsiteltävien valitusten määrät vaikuttavat ulkomaalaisasioita lukuun ottamatta pysyneen viime vuosina varsin vakaina. Hallinto-oikeuksiin tehdään vuosittain noin 20 000 valitusta, vuosina 2016-2017 turvapaikkapäätöksistä tehdyt valitukset ovat kuitenkin nostaneet määriä. Henkilökuntaa hallinto-oikeuksissa oli vuonna 2017 yhteensä 519 ja toimintamenot olivat 39,6 miljoonaa euroa.

Vuotta 2017 koskevan hallintotuomioistuinten toimintakertomuksen mukaan hallinto-oikeuksiin saapui 21 629 asiaa. Näistä vajaat 6 500 asiaa liittyi sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 150 terveydenhuollon ja sairaanhoidon asiaa ja 647 sosiaaliasiaa 6 lääke- ja apteekkialan asiaa. Sosiaalialalla ratkaistavat asiat liittyvät yleisimmin lastensuojeluun, toimeentulotukeen ja vammaispalveluihin, terveydenhuollossa ja sairaanhoidossa selvästi yleisin asia on hallinto-oikeuksille vahvistettavaksi alistetut viranomaispäätökset hoitoon määräämiseksi mielenterveysasiassa. Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittamiseen liittyviä asioita on hyvin vähän. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiat käsiteltiin hallinto-oikeuksissa nopeimmin, keskimäärin 4,6 kuukaudessa. Lastensuojeluasioissa käsittelyaika oli kuitenkin keskimääräistä pitempi 6,1 kuukautta.

Valinnanvapauslain vaikutus hallintotuomioistuimiin

Esitys muuttaa olennaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenteet. Esityksen myötä julkisesti rahoitettuja palveluja tuottaisivat maakunnan liikelaitoksen lisäksi myös yksityiset yritykset ja yhteisöt.

Valinnanvapauspalvelut vastaavat noin kolmasosaa kaikista kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista.

Arvio valinnanvapauspalveluihin ja maakunnan omaan tuotantoon osoitettavista määrärahoista vuoden 2016 tasossa (milj. €)

Valinnanvapauspalvelut	**Milj. euroa**
Sosiaali- ja terveyskeskus	1900
Suunhoidon yksikkö	360
Henkilökohtainen budjetti	1 500
Asiakasseteli	1 600
Yhteensä	**5 360**
Maakunta	
Sosiaalihuolto	4 900
Terveydenhuolto	8 280
Ympäristöterveydenhuolto	80
	13 260

Sosiaali- ja terveydenhuollon kulut yhteensä	**n. 18 600**

On todennäköistä, että palvelujen järjestämis- ja tuottamistavan muuttuessa nykyisestä merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä elinkeinoasioihin liittyvien valitusten määrä hallintotuomioistuimissa nousisi selvästi nykyisestä. Nousua olisi siltä osin, kun valinnanvapauslain perusteella tehdään valituskelpoisia hallintopäätöksiä asioissa, joista aiemmin ei ole tehty päätöksiä.

Valinnanvapauslain 83 §:n 1 ja 2 momentissa mainittuja maakunnan päätöksiä tehtäisiin kaikissa 18 maakunnassa vuosittain enintään joitakin kymmeniä kussakin maakunnassa. Kun 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa olisivat kyseessä maakuntavalitukset, joissa valitusoikeus on myös kaikilla maakunnan jäsenillä, mahdollista olisi, että samasta maakunnan päätöksestä tehtäisiin lukuisia maakuntavalituksia.

Hallintovalituksen alaan kuuluisivat 2 momentissa tarkoitettujen peruutuspäätösten lisäksi 3 momentissa tarkoitetut asiakaskohtaiset päätökset mm. asiakassetelistä ja henkilökohtaisesta budjetista. Näitä päätöksiä tultaisiin tekemään huomattavasti enemmän kuin 1 ja 2 momentin mukaisia päätöksiä. Henkilökohtainen budjetti laaditaan pääasiassa sosiaalipalveluja saaville henkilöille. Koska sosiaalipalvelusta on tehty ja tehdään erikseen hallintopäätös, voitaneen olettaa, että tältä osin valitusten kokonaismäärä ei nousse korkeaksi.

Lisäksi on otettava hallinto-oikeuksiin saapuvina uusina asioina huomioon valinnanvapauslaissa tarkoitetuista hallintosopimuksista syntyvät hallintoriita-asiat.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voi tehdä jatkovalituksen KHO:een. Hallintovalitusasiat olisivat esityksen mukaan valituslupasääntelyn piirissä. Ehdotettu valinnanvapauslain valituslupasääntely ei koskisi maakuntavalituksina tai hallintoriita-asioina ratkaistavia asioita.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä (HE 29/2018 vp) ehdotetaan, että valituslupa olisi pääsääntönä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. Uuden yleislain siirtymäsäännöksen mukaan maakuntalain (HE 15/2017 vp) 138 §:n 1 momentin säännös muutoksenhausta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään tarkoittaisi uuden lain tultua voimaan uutta yleislakia, jolloin valituslupamenettelystä tulisi pääsääntö myös maakuntavalituksen alaan kuuluvissa asioissa.

Valituslupa-asioissa KHO tutkii valituksen ainakin siltä osin, onko kyseessä olevassa tapauksessa valitusluvan perustetta (ennakkopäätöksen tarve, ilmeinen virhe tai muu painava syy). Jos tapaukseen soveltuu jokin näistä perusteista, KHO antaa myös perustellun asiaratkaisun. On todennäköistä, että valinnanvapauslainsäädännön soveltamiseen liittyvissä uusissa oikeuskysymyksissä on erityinen tarve saada KHO:n linjaavia ratkaisuja.

Asiakasseteli ja muutoksenhakuoikeus

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä, samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa, on kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikeudesta. Päätöksestä on siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutoksenhakuoikeus. Toisaalta perustuslakivaliokunta on asiakassuunnitelmaa koskevassa kohdassa (s. 28) todennut, että terveydenhuollossa hoitoon pääsyä koskevien päätösten tuominen muutoksenhakuoikeuden piiriin olisi erittäin merkittävä muutos terveydenhuollon palveluiden ja hallintolainkäytön kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetun asiakassetelin arvon määräytymisessä keskeinen seikka on, että asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu. Sääntelyä setelin arvosta on täsmennettävä sanotulla lainkohdan perusteluistakin (s. 246) ilmenevällä seikalla. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiakassetelipalveluissa oikeusturvan tarve voi koskea asiakassetelin saamista, setelin arvoa, setelin kattavuutta ja sen laajuutta eli sitä, mitä palveluja ja tukea seteli sisältää. Esitys jättää avoimeksi myös sen, minkälaisia oikeussuojakeinoja asiakkaalla on käytössään, jos hänen olosuhteissaan tai palvelun tarpeessaan tapahtuu muutoksia asiakassetelin antamisen ja sen arvon määrittelyn jälkeen. Asiakkaan oikeusturvan vaatimukset edellyttävät, että asiakasseteliä koskeva päätös on hallintopäätös ja siitä voidaan hakea muutosta samalla tavalla kuin henkilökohtaisen budjetin myöntämistä koskevasta päätöksestä.
Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että asiakassetelin antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä. Asiakassetelistä voi kuitenkin muodostua sekä asiakkaan että palveluntuottajan oikeussuojavaateiden kohde, koska esityksen mukaan asiakassetelillä on määräävää merkitystä palvelun sisällöstä (esim. ehdotuksen 24 §:n 6 momentti), ja lainsäädännössä tulisi näin ollen olla riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Prof. Olli Mäenpää toteaa, että selkeintä olisi määritellä asiakassetelin myöntämistä koskeva päätös muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. **Prof. Raija Huhtanen** toteaa, asiakkaalla saattaa olla perusteltu tarve saada tuomioistuimen ratkaisu asiakassetelin antamisesta. Tulkintaongelmia voinee syntyä esimerkiksi 24 §:n 3 momentin tarkoittamassa tilanteessa eli sen arvioimisessa, onko maakunnan liikelaitos kyennyt tarjoamaan asiakkaalle erikoissairaanhoidon palveluja terveydenhuoltolain 52 §:n 3 momentin vahvistamassa määräajassa (hoitotakuu). Oikeusturvan tarve voi lisäksi syntyä – ja käytännössä usein myös syntyy – siitä, ettei viranomainen noudata lain yksiselitteisiäkään säännöksiä. Viranomainen ja asiakas voivat myös olla eri mieltä sellaistenkin säännösten ja määräysten sisällöstä, jotka lainsäätäjän arvion mukaan ovat yksiselitteisiä. Myös asiakassetelin arvo on merkityksellinen asia asiakkaan kannalta.

Valviran näkemyksen mukaan asiakassetelin määräytymisen perusteista tulisi säätää selvästi siten, että asiakkaat ja potilaat pystyvät arvioimaan, mitä myönnetty asiakasseteli tosiasiallisesti kattaa niin, ettei hänelle itselleen aiheudu maksettavaa. Nyt asiaa on kuvattu hallituksen esityksen perusteluissa ja edellä todetuista esimerkeistä saakin melko hyvän käsityksen siitä, milloin voi joutua hankkimaan lisäpalveluita omalla kustannuksella. Asia olisi kuitenkin ilmettävä riittävän selvästi myös lakitekstistä. **Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos** pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että esityksessä raja yhtäältä valituskelpoisten hallintopäätösten ja toisaalta tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi määrittyvien ratkaisujen välillä ei ole täysin yksiselitteinen. Esimerkki tästä on maakunnan liikelaitoksen lain 24 ja 25 §:n perusteella tekemä ratkaisu asiakassetelin antamisesta tai antamatta jättämisestä. Viime kädessä asian muutoksenhakukelpoisuus jää kuitenkin ratkaistavaksi lain soveltamiskäytännössä, ja esitettyä sääntelyä tulisikin THL:n mukaan täydentää.

Myös **SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry** ja **Invalidiliitto** pitävät pulmallisena, että asiakassetelipalvelut on jätetty varsinaisen muutoksenhaun ulkopuolelle. **Vammaisfoorumin** mukaan apuvälinepalvelut lääkinnällisenä kuntoutuksena eroavat varsinaisesta hoidosta, joten harkittavissa olisi, että niistä saisi asiakassetelin määrittämisen yhteydessä muutoksenhakuoikeuden 83 pykälän 3 momentin mukaisesti. Vammaispalvelujen järjestämisen tapa ei tee niistä tosiasiallista hallintotoimintaa, vaan niiden luonne erityisinä sosiaalipalveluina määräytyy aineellisen lainsäädännön mukaisesti. Esitys asiakassetelillä järjestettävissä vammaispalveluissa muuttaisi tätä asetelmaa olennaisesti. Vammaispalvelulain perusteella järjestettävissä palveluissa tulee olla edelleen voimassa sen perusteella säädetty muutoksenhakuoikeus, kuten nytkin. **Muistiliiton** mukaan olisi perusteltua, että asiakassetelin arvosta tehtäisiin muutoksenhakukelpoinen päätös.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa muutettavaksi 24 ja 25 §:ää perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella seuraavasti (muutokset alleviivattu):

24 § Asiakassetelipalvelut

6 momentti

Asiakassetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus <u>saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisesti se palvelu, joka asiakassetelillä on tarkoitettu maksettavaksi.</u>

Asiakassetelin arvo ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvaa erityistä syytä.

Perustelut:
Maakunnan liikelaitoksen olisi määriteltävä asiakassetelin arvo siten, että asiakas saa sillä palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Asiakas maksaisi asiakassetelillä annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun. Asiakassetelin arvo ei voisi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia ja johtaa maakunnan kustannusten kasvuun, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvaa erityistä syytä. Erityinen syy voi olla esimerkiksi tilanne, jossa erikoissairaanhoitoa ei muutoin ole saatavissa hoitotakuuajassa tai asiakkaille välttämättömien palvelujen varmistaminen tilanteessa jossa maakunnan liikelaitos ei muutoin itse pysty tuottamaan riittävästi palveluja.

25 § Palvelutarpeen arviointi ja menettely asiakasseteliä annettaessa

2 momentti

Jos asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella täyttyvät edellytykset maakunnan 24 §:ssä tarkoitetulla tavalla käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle, asiakkaalle on tarjottava palveluun asiakasseteli. Maakunnan liikelaitoksen on tehtävä kirjallinen päätös siitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, sekä asiakassetelin arvosta.

Perustelut:
Ennen kuin maakunnan liikelaitos tarjoaa asiakkaalle asiakasseteliä, hänen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutarpeensa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilakien mukaisesti. Sosiaalipalvelun järjestämisestä on tehtävä kirjallinen (myönteinen tai kielteinen) muutoksenhakukelpoinen päätös (sosiaalihuoltolaki 45 §). Terveydenhuollon hoitoratkaisusta ei tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä. Jos asiakkaalle on tehty myönteinen päätös sosiaalipalvelun (esim. asumispalvelun) antamisesta tai (myönteinen) hoitopäätös hoidon (esim. kotisairaanhoidon) antamisesta, maakunnan liikelaitos arvioi sen jälkeen, täyttyvätkö asiakkaan kohdalla edellytykset asiakassetelin saamiselle. Nyt ehdotetun 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksen olisi tehtävä kirjallinen päätös siitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, jolloin päätös koskisi palvelun tuottamistapaa eli sitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella vai maakunnan liikelaitoksen omana tuotantona (päätös ei koskisi asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon). Lisäksi olisi päätettävä asiakassetelin arvosta yksittäisen asiakkaan kohdalla. Asiakkaalla olisi mahdollisuus hakea muutosta asiakasseteliä koskevaan päätökseen valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentin mukaisesti hallintovalituksella. Valitus voisi näin ollen koskea esim. sitä, ettei asiakas ole saanut asiakasseteliä, vaikka on siihen mielestään oikeutettu tai asiakassetelin arvoa, mutta ei asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon. Muutoksenhakuoikeus asiakassetelin antamista ja suuruutta koskevista päätöksistä antaisi asiakkaalle oikeusturvaa silloin, kun maakunnan liikelaitos ei tarjoa asiakkaalle asiakasseteliä, vaikka edellytykset maakunnan 24 §:ssä tarkoitetulla tavalla käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle täyttyvät 25 §:n 2 momentin mukaisesti asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella.

Terveydenhuollossa hoitoon pääsy perustuu lääketieteelliseen arviointiin eikä siitä tehdä nykyisin valituskelpoista hallintopäätöstä. Päätös asiakassetelin antamisesta ja suuruudesta perustuisi hoidon tarpeen arviointiin. Jos hoitoon pääsyä koskeva päätös olisi terveydenhuollossakin rajoituksetta valituskelpoinen, valitusoikeus merkitsisi sitä, että hallintotuomioistuimen arvioitavaksi voi tulla kysymys lääketieteellisin perustein tehdyn arvioinnin asianmukaisuudesta. Tällöin voi syntyä myös kysymys siitä, olisiko valituskelpoinen päätös hoidon tarpeesta tehtävä yhdenvertaisuuden vuoksi muissakin kuin asiakassetelijärjestelmän piiriin kuuluvissa terveydenhuoltoasioissa.

Asiakassuunnitelma

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jää lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan erilaisia suunnitelmia todennut, että sääntelystä on käytävä ilmi, jollei suunnitelmaa ole tarkoitettu sitovaksi. Säädösteksti tulee tällöin muotoilla siten, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä

päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy ilmi suoraan laista (ks. PeVL 13/2007 vp, s. 3/II, PeVL 58/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4). Jollei asiakassuunnitelman ole tarkoitettu olevan sitova palveluntuottajiin tai asiakkaisiin nähden, tästä on säädettävä laissa selvästi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palvelun tuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Asiaa ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Valiokunnan käsityksen mukaan asiakkaalla tulee suunnitelman sitovan osan osalta lisäksi olla käytettävissään oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Tällainen sääntelyn täsmentäminen on valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallituksen esityksen perusteella paineita muutoksenhakukeinojen käyttämiseen saattaa käytännössä kohdistua asiakassuunnitelmaan, jonka laatu ja laajuus muuttuvat ehdotetussa laissa. Asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys olisi nykyistä sitovampi suhteessa palvelun tuottajiin. **Prof. Olli Mäenpää** toteaa, että lakiehdotuksen 5 §:n sisältämän sääntelyn mukaan asiakassuunnitelma olisi selvästi asiakkaan oikeudet, edut ja mahdollisesti velvollisuudet määrittelevä ratkaisu, jota on perusteltua pitää luonteeltaan lain soveltamiseen perustuvana hallintopäätöksenä. **Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri** esittää harkittavaksi, pitäisikö asiakassuunnitelma katsoa päätökseksi, josta on muutoksenhakuoikeus. **Prof. Raija Huhtanen** toteaa, että asiakassuunnitelmaan saattaa liittyä erimielisyyksiä myös maakunnan liikelaitoksen ja suoran valinnan palveluntuottajan välillä. Valinnanvapauslaissa (tai sen perusteluissa) ei oteta kantaa siihen, miten tällaiset erimielisyydet pitäisi ratkaista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kiinnittää huomiota kysymykseen esityksen 5 §:ssä tarkoitetun asiakassuunnitelman sitovuudesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä oikeussuojatarpeista. Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 15/2018 vp, asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne jää sääntelyssä epäselväksi. Epäselvyyden vaikutukset korostuvat terveydenhuollon palvelujen kohdalla, joissa ei tehdä palvelun myöntämistä koskevaa hallintopäätöstä, ja joissa asiakassuunnitelma muodostuu tämän vuoksi keskeiseksi palvelun sisältöä määrittäväksi ja tuottajaa ohjaavaksi dokumentiksi. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä kävisi selvästi ilmi, miltä osin asiakassuunnitelma on palvelun tuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Lisäksi asiakkaalle tulisi varmistaa oikeusturvakeino sitovien oikeusvaikutusten osalta. Esitetyn sääntelyn täsmentäminen näiltä osin on THL:n mukaan tärkeää.

Lastensuojelun keskusliiton mukaan yksi asiakassuunnitelma, josta vastaa maakunta ja joka pyrkii kokoamaan monet eri palveluntuottajien palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi, on hyvä ajatus, mutta riskinä on, että käytännössä se synnyttää pelkän illuusion integraatiosta. Todellinen asiakkaan tarpeista lähtevä integraatio tapahtuu työmuotojen yhdistämisellä ja ammattilaisten välisellä yhteistyöllä. Pelkkä palveluiden kirjaaminen ei takaa niiden todellista integraatiota. **Sosiaalitaidon** mukaan oleellista on varmistaa asiakassuunnitelman sitovuus liikelaitoksessa, suoran valinnan keskuksissa ja niiden yhteistyössä. Miten varmistetaan, että asiakkaalla ei ole useita päällekkäisiä suunnitelmia. Entä jos asiakassuunnitelmaa ei tehdä lainkaan? Kuka tai mikä taho voi tehdä ratkaisun asiakassuunnitelman tarpeettomuudesta. Onko asiakkaalla mahdollisuus vaatia suunnitelmaa?

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valinnanvapauslain 5 §:n perusteella asiakkaalle laaditaan asiakassuunnitelma sen mukaisesti kuin siitä erikseen säädetään. Asiakassuunnitelmasta säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevissa erityislaeissa, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa, vanhuspalvelulaissa, lastensuojelulaissa, vammaispalvelulaissa ja potilaslaissa. Näissä eri laeissa määritellään kriteerit sille, milloin suunnitelma pitää laatia. Lähtökohtana on, että suunnitelma laaditaan silloin kun se on asiakkaan tarvitsemien palvelujen toteuttamiseksi tarpeen. Suunnitelma on tarpeen erityisesti silloin kun asiakas tarvitsee palveluja pitkäaikaisesti tai useita erilaisia palveluja.

Valinnanvapauslain 5 §:n perusteella nyt eri lakien perusteella laadittavien erillisten suunnitelmien sijasta asiakkaalle laaditaan yksi suunnitelma, johon sisältyy kootusti asiakkaan palvelutarpeet sekä se, miten palvelut toteutetaan asiakkaan tarpeita vastaavasti. Jatkossa edellä mainittujen sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilakien

suunnitelmia koskevia säännöksiä on tarkoitus muuttaa siten, että ne vastaavat ehdotetun valinnanvapauslain 5 §:n säännöstä yhteisestä asiakassuunnitelmasta.

Yhteistä asiakassuunnitelmaa laadittaessa maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö olisivat kukin omalta osaltaan vastuussa asiakassuunnitelman laatimisesta siten kuin lain 7 luvussa tarkemmin säädetään. Ehdotetun 33 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on laadittava asiakkaalle annettavia suoran valinnan palveluja koskeva asiakassuunnitelman osuus. Ehdotetun 34 §:n mukaan maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan asiakassuunnitelman laadinnasta muissa kuin suoran valinnan palveluissa. Lisäksi maakunnan liikelaitos on kokonaisvastuussa asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laadinnasta, kun asiakas saa suoran valinnan palvelujen lisäksi maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla olevia palveluja. Maakunnan liikelaitos voi arvioida (yhteistyössä suoran valinnan palveluntuottajan kanssa) asiakkaan palvelutarpeen ja laatia asiakassuunnitelman myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se on asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua.

Jos asiakkaalla ei ole asiakassuunnitelmaa, palveluntuottajan on arvioitava, onko suunnitelman laatiminen tarpeen. Mikäli palveluntuottaja, esimerkiksi sosiaali- ja terveyskeskus tai maakunnan liikelaitoksen palveluyksikkö, arvioi, että asiakassuunnitelma on tarpeen vain palveluntuottajan omissa palveluissa, suunnitelma voidaan tehdä vain asianomaisen palveluntuottajan vastuulla olevista palveluista. Muissa tapauksissa suunnitelma laaditaan yhdessä asiakkaan käyttämien eri palveluntuottajien kanssa. Kokonaisvastuu suunnitelman laatimisesta on tällöin maakunnan liikelaitoksella. Asiakassuunnitelmaa on palvelutarpeiden muuttuessa tarkistettava vastaavasti. Suunnitelman tarkistaminen tehdään myös yhteistyössä eri tuottajien kanssa samoin perustein kuin suunnitelman laatiminen.

Tarkoitus on, että 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.

Kuten edellä on todettu, asiakaan oikeusturvaa varmistavat erityislakien mukaiset säännökset palveluista ja sosiaalihuollon osalta palveluista tehtävistä päätöksistä, joista asiakkaalla on muutoksenhakuoikeus. Terveydenhuollon hoitopäätöksissä on voimassa olevien säännösten mukaan katsottu olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolloin asiakkaalle ei ole säädetty oikeutta hakea valittamalla muutosta, jos hän ei saa haluamaansa terveydenhuollon palvelua. Asiakkaiden oikeussuojasta on kuitenkin huolehdittava myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Asiakkaalla olisi valinnanvapauslain 82 §:n mukainen mahdollisuus saattaa asia maakunnan käsiteltäväksi, jos palvelut eivät toteudu asianmukaisesti. Maakunnalla on mahdollisuus ryhtyä valinnanvapauslaissa säädettyihin toimenpiteisiin, jos tuottaja ei toimi asianmukaisesti. Seuraamukset voivat olla esimerkiksi taloudellisia (korvauksen alentaminen tai epääminen) tai asiakas voi vaihtaa palvelun tuottajaa. Lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus tehdä sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain mukainen muistutus palveluntuottajalle tai kantelu valvontaviranomaisille (aluehallintovirasto, Valvira, jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirasto).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella **sosiaali- ja terveysministeriö** ehdottaa muutettavaksi valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:ää seuraavasti *(muutokset alleviivattu, poisto yliviivattu)*:

5 § Asiakassuunnitelma

> Maakunnan on huolehdittava järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaisesti laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Tämän toteuttamiseksi asiakkaalle laaditaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelma on asiakkaan, maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien välisen yhteistyön sekä palvelujen yhteensovittamisen ja suunnittelun väline. Asiakassuunnitelma tehdään asiakkaalle 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen säännösten mukaisesti asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantovastuusta riippumatta. Jos asiakkaan

palvelutarve muuttuu, asiakassuunnitelmaa on muutettava vastaavasti. Maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö ovat kukin omalta osaltaan vastuussa suunnitelman laatimisesta.

Maakunnan liikelaitos vastaa siitä, että asiakassuunnitelma muodostaa asiakkaan palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muiden asiakkaan palveluja toteuttavien palveluntuottajien kanssa säädetään 34 §:n 3 momentissa.

Asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyy sen mukaan, kuin niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetään.

Palveluntuottajalla on oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi.
~~Kaikkien tämän lain mukaisten palvelujen tuottajien on järjestämislain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla toteutettava tuottamansa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti.~~

Lisäksi **sosiaali- ja terveysministeriö** ehdottaa muutettavaksi seuraavia valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksiä, että niistä poistetaan maininnat, jotka liittyvät asiakassuunnitelman sitovuuteen (lisäykset alleviivattu, poistot yliviivattu).

34 § Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma maakunnan liikelaitoksessa

4 momentti

Jos maakunnan liikelaitos arvioi, että asiakkaalla on tarve suoran valinnan palveluntuottajan tuotantovastuulla olevaan palveluun, sen on ohjattava asiakas tämän valitsemaan sosiaali- ja terveyskeskukseen tai suunhoidon yksikköön. Maakunnan liikelaitos voi 3 momentissa säädettyä noudattaen arvioida asiakkaan palvelutarpeen ja laatia asiakassuunnitelman myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se on asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua. ~~Suoran valinnan palveluntuottajan on järjestämislain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla toteutettava asiakkaan palvelut tuottamiensa palvelujen osalta asiakassuunnitelman mukaisesti.~~

51 § Palveluntuottajan sitoutuminen palvelun tuottamista koskeviin ehtoihin

1 momentti

Palveluntuottajan on ilmoitettava asiakassetelin saaneen asiakkaan vastaanottamisesta maakunnan liikelaitokselle ennen palvelun antamista. Vastaanottaessaan asiakkaan palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan palvelun 70 §:ssä tarkoitetulla korvauksella asiakassetelin ~~asiakassuunnitelman~~ ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen mukaisesti.

71 § Korvaukset annettaessa palveluja henkilökohtaisella budjetilla

Maakunnan liikelaitos korvaa palveluntuottajalle ennalta määräämäänsä arvoon asti kustannukset palveluista, joita asiakas saa henkilökohtaisella budjetilla. Henkilökohtaisen budjetin arvo määräytyy 30 §:n 3 momentin mukaisesti. Asiakas vastaa kuitenkin itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla. ~~ja jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan.~~

82 § Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi

3 momentti, viimeinen virke

> Tarvittaessa maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun~~, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan~~ palvelutarpeen arviointiin tai antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottaja määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.

Lisäksi **sosiaali- ja terveysministeriö** ehdottaa muutettavaksi järjestämislakiehdotuksen (HE 15/2017) 23 §:n 1 momentin 3 kohtaa seuraavasti:

23 § Palvelun tuottajan velvollisuudet

Palvelun tuottajan on tämän lain mukaisessa toiminnassaan:

> 3) <u>otettava huomioon asiakassuunnitelma asiakkaan palveluja toteutettaessa</u> ~~toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti~~;

<u>Muut muutoksenhakuun (83 §) liittyvät asiat</u>

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan esitys jättää maakuntalain ja toisaalta hallintolainkäyttölain mukaan järjestyvän muutoksenhaun rajanvetoon tulkinnanvaraisuutta. Lakiesityksen 83 §:n mukaisesta rajauksesta, joiden mukaan tietyissä asioissa voidaan valittaa maakuntalain mukaan, ei sinänsä ole huomauttamista. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** esittää valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että muutoksenhakuoikeuden rajoitukset kävisivät ilmi suoraan säännöksestä. Muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekemistä edellyttävien asioiden ja tosiasiallisen hallintotoiminnan määritteleminen tyhjentävästi ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon kentän laajuuden huomioon ottaen mahdollista. Viime kädessä päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta arvioidaan hallintotuomioistuimessa tapauskohtaisesti. **Helsingin hallinto-oikeuden** mukaan asiat, jotka edellyttävät hallintopäätöksen antamista ja joihin voi hakea muutosta, tulisi lähtökohtaisesti ilmetä laista. Se, onko asiassa tullut antaa hallintopäätös, ja päätöksen muutoksenhakukelpoisuus saattavat siten tulla arvioitaviksi vasta tuomioistuimessa tai laillisuusvalvonnassa. Myös se, onko kyse maakuntavalituksen vai hallintovalituksen soveltamisalaan kuuluvasta, oikeusharkintaisesta asiasta, saattaa aiheuttaa epäselvyyttä. Hallintovalitus voisi kaiketi tulla kyseeseen myös ehdotuksen 23 §:n tarkoittamissa tilanteissa (liikelaitoksen valinta). Laista ei ilmene, miten mahdollisessa sopimuksen irtisanomisen/purkamisen riitauttamistilanteessa menetellään. **Markkinaoikeuden** mukaan vaikuttaa siltä, että 83 §:n säännös ja sen perustelut eivät ole riittävän yksiselitteiset, eivätkä kerro, millaisesta päätöksestä voi valittaa. Asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevat päätökset saattavat perustua hoitavan lääkärin diagnoosiin ja hoitotarvearvioon. Pitäisi olla täysin selvää, että lääkärin hoitopäätöstä ei voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi: tuomari ei lääkäriä paremmin pysty arvioimaan hoitotarvetta. **Johtava oikeusavustaja Martin Melinin** mukaan valinnanvapauslakiin ehdotettu muutoksenhakusäännös (83 §) on vaikealukuinen, kun on pyritty säätämään molemmista muutoksenhakukeinoista samassa pykälässä.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n mielestä 83 §:ää selventäisi, jos myös hallintovalituksen mahdollistavat päätökset listattaisiin pykälätasolla samaan tapaan kuin maakuntavalituksen mahdollistavat päätökset. Erityisesti se, että oikaisuvaatimus ja sitä seuraava hallintovalitus tulisivat sovellettavaksi muun muassa maakunnan liikelaitoksen henkilökohtaista budjettia koskevaan päätökseen, tulisi nostaa pykälätasolle. **Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto** katsoo, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene sääntelystä selvästi, perustelut ovat epäselviä ja vaativat sen vuoksi olennaista selkiyttämistä. On erittäin tärkeää, että kaikista palveluista saadaan maakunnan muutoksenhakukelpoinen päätös.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin lausunnon mukaan esityksen 83 §:n 1 momentissa luetellut asiat saattavat sisältää oikeudellisia asioita, jotka perinteisesti eivät ole kuuluneet hallinto-oikeuden toimivaltaan (esim.

palvelun 2 tuottajalle asetettavat ehdot). Em. asioiden käsittely saattaa myös edellyttää lisäresursointia. Listaus hallintovalituksen alaan kuuluvista päätöksistä 83 §:n 3 momentissa olisi hyvä, sillä se kokoaisi ne säädökset ja säädösten sisältämät asiat, joista muutoksenhaku on mahdollinen ja joista siis tulisi tehdä aina kirjallinen päätös.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että 83 §:n 1 momentissa oleva tarkka pykäläkohtainen kiinnike sovellettavaan säännökseen on maakuntavalituksen kohteen luonnehtimiseksi tarpeen, mutta sanalliset luonnehdinnat itse lakitekstissä voivat osoittautua epätarkoiksi. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan esimerkiksi, että maakuntavalituksen voisi tehdä lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaisesta maakunnan päätöksestä henkilökohtaisen budjetin soveltamisalan laajentamisesta. Lienee mahdollista, että maakunta saattaa joutua päättämään myös henkilökohtaisen budjetin soveltamisalan supistamisesta saman viitatun lainkohdan nojalla. **KHO** katsoo, että jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen, myös siltä osin kuin kysymys on maakuntavalituksen kohteena olevista päätöksentekotilanteista, tulisi säätää valituslupaa edellyttäväksi. Myös hallintoriitaratkaisua koskeva valitus tulisi ottaa käsiteltäväksi vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan. **KHO** kiinnittää huomiota myös siihen, että hallintovalituksen käyttöala jää ehdotetun lain perusteella avoimeksi. **KHO** toteaa, että ongelmaksi voi muodostua, että hallituksen esityksen perustelulausumien perusteella oikeussuojavaateita esitettäisiin sellaisissa tilanteissa, joissa kysymys on lähinnä hoitotarpeen arvioinnista tai annettavan hoidon riittävyydestä tai asianmukaisuudesta. Näitä tilanteita ei ole tulkittu perinteisesti hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun eikä muunkaan hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä toteutettavien oikeussuojavaateiden kohteiksi.

Prof. Raija Huhtasen mukaan esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen tekeminen on rajattu 24 §:n 1, 3 ja 4 momenteissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen. Saattaisi olla perusteltua, että lainkohdasta poistettaisiin viittaukset 24 §:n eri momentteihin, jolloin viittaus voisi kohdistua yleisemmin 24 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen palveluista, joita tuotetaan antamalla asiakkaalle asiakasseteli. Prof. Raija Huhtanen toteaa, että vaikka lain esitöihin sisältyvät lausumat eivät voi määrittää sitovasti päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta, niillä saattaa olla tulkintaa ohjaavaa vaikutusta. Tästä syystä lakivaliokunnan olisi aiheellista arvioida 83 §:n 3 momentin perustelulausumia lausunnossaan. Mainința hoitopäätösten luonteesta tosiasiallisena toimintana, johon ei ole mahdollista hakea muutosta, on ehdottomuudessaan kaavamainen eikä anna aivan oikeaa kuvaa oikeuskäytännössä omaksutusta tulkinnasta.

Prof. Olli Mäenpää toteaa, että muutoksenhakuoikeuden alaa on lakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin perusteluissa rajoitettu olennaisella tavalla luokittelemalla sote-palvelujen ja valinnanvapauden toteuttamisen kannalta keskeisiä päätöksiä tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tällä perusteella tällaiset päätökset jäisivät kokonaan muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Perusteluissa esitetyt rajoitukset ovat ongelmallisia muutoksenhakuoikeuden käytännön toteuttamisen kannalta. Jos 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. Prof. Mäenpään mukaan mitään painavaa perustetta voidaan tuskin esittää sille, että valituksen luvanvaraisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi 83 §:n 1 momentissa mainittuja päätöksiä. Hyväksymisen peruuttamista koskevaa päätöstä (83 §:n 2 momentti) ei voida pitää niin erikoislaatuisena päätöksenä, että siihen ei tulisi ensin vaatia oikaisua.

Apulaisoikeuskansleri katsoo, että 83 §:n 3 momentin perusteluissa luetteloidaan tyhjentävältä vaikuttavalla tavalla ne päätökset, joista voisi tehdä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen. Momentin sanamuoto ja perustelut eivät näin ollen vastaa toisiaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn viitaten, että muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona. Esityksen mukaisissa asioissa voi lisäksi olla useinkin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta. Sen määrittely, mitkä ovat hallintopäätöksiä ja mikä tosiasiallista hallintotoimintaa, olisi keskeistä. Muutoksenhakukelpoisuus jää myöhemmässä soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi. Kaikki palveluntuottajat, erityisesti suoran valinnan palveluja tuottavat yhtiöt tai yhteisöt, saattavat jatkossa tehdä päätöksiä, joiden laillisuuden saattaminen tuomioistuimen arvioitavaksi olisi perusteltua. Tätä ei ole esityksessä arvioitu. Esityksen mukaisissa asioissa on usein tulkinnanvaraista, onko hallinto- vai maakuntavalitus valituskelpoisten päätösten osalta tarkoituksenmukaisempi

oikeussuojakeino. Apulaisoikeuskansleri toteaa, ettei esityksessä ole perusteltu sitä, miksi maakuntavalituksen jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei vaatisi valituslupaa.

Valviran mukaan lakiehdotuksessa ei esitetä säädettäväksi varsinaisia muutoksenhakukieltoja. Tästä johtuen olisi esityksessä Valviran näkemyksen mukaan syytä käsitellä nykyistä tarkemmin muutoksenhakuoikeuden rajautumista ja tähän liittyen erityisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan käsitettä, joka ilmeisesti on tarkoitettu käytännössä ainoaksi valitusoikeuden ulkopuolelle rajautuvaksi toiminnaksi. **Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos** pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että esityksessä raja yhtäältä valituskelpoisten hallintopäätösten ja toisaalta tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi määrittyvien ratkaisujen välillä ei ole täysin yksiselitteinen. Maakunta ja maakunnan liikelaitos tekisivät valinnanvapauslain nojalla yksilön asemaan vaikuttavia oikeusharkintaa sisältäviä ratkaisuja, jotka kuitenkin määritellään esityksessä tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi eikä valituskelpoisiksi hallintopäätöksiksi. Viime kädessä asian muutoksenhakukelpoisuus jää kuitenkin ratkaistavaksi lain soveltamiskäytännössä, ja esitettyä sääntelyä tulisikin THL:n mukaan täydentää.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että 83 §:n 1 momentissa lueteltaisiin päätökset, joista tehtäisiin maakuntavalitus. Kyseessä olisivat päätökset, joilla olisi yksittäisiä asianosaisia laaja-alaisempaa vaikutusta maakunnan asukkaisiin tai palveluiden tuottajiin. Muista päätöksistä tehtäisiin 83 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti hallintovalitus. Hallintovalituksen alaan kuuluvia päätöksiä ei ole luetteloitu säännöksessä erikseen, sillä perustuslakivaliokunta on pitänyt luettelomaista muutoksenhakusäännöstä ongelmallisena todeten, että tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, PeVL 21/2006 vp ja PeVL 15/2012 vp). Tällöin muutoksenhakukelpoisuus jää lopulta lain soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi, vaikka hallituksen esityksen (HE 16/2018) perusteluissa on tuotu esiin ne päätökset, joiden on katsottu olevan perustellusti muutoksenhakukelpoisia. Edellä todetun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti kuitenkin asiakassetelin antamista koskeva päätös olisi hallituksen esityksen perusteluista poiketen muutoksenhakukelpoinen päätös. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnankin mukaan ns. tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 5/I, PeVL 51/2006 vp, s. 6 ja PeVL 52/2005 vp, s. 2/II).

Esimerkiksi valinnanvapauslakiehdotuksen 23 §:n tarkoittamissa tilanteissa (liikelaitoksen valinta) olisi kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kuten nykyisinkin terveysaseman tai erikoissairaanhoidon hoitopaikan valinnassa terveydenhuoltolain mukaan, eikä siihen liittyisi muutoksenhakuoikeutta. Ehdotetun valinnanvapauslain 48 §:n mukaan yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan ja maakunnan välistä sopimusta koskevat riita-asiat käsiteltäisiin puolestaan hallintoriita-asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ehdotetun 83 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakuntavalituksen voisi tehdä 24 §:n 1, 3 ja 4 momenteissa tarkoitetusta maakunnan päätöksestä koskien palveluja, jotka tuotetaan antamalla asiakkaalle asiakasseteli. Säännöksessä on tarkoitettu osoittaa 24 §:n ne momentit, joiden perusteella maakunnan on päätettävä tai joiden perusteella maakunta voi päättää asiakassetelin käyttöönotosta. Maakunnan päätöksenteossa sovelletaan lisäksi 24 §:n muitakin momentteja, jolloin valituksessa voidaan vedota myös näihin päätöksenteossa huomioon otettaviin säännöksiin. Maakunnan liikelaitos päättäisi asiakassetelipalveluntuottajille maksettavista korvauksista 70 §:n mukaisesti. Tästä päätöksestä voisi tehdä maakuntavalituksen 83 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella. Asiakassetelin arvo, joka määriteltäisiin 24 §:n 6 momentin mukaisesti, on samalla tuottajalle maksettavan korvauksen määrä yksittäisen asiakkaan saamasta palvelusta. Asiakkaalla olisi oikeus hakea muutosta saamansa asiakassetelin arvoon edellä kuvatulla tavalla hallintovalituksella, kun asiakassetelin arvosta tehtäisiin edellä ehdotetulla tavalla kirjallinen päätös.

Asiakas voisi valittaa hallintovalituksella henkilökohtaista budjettia koskevasta päätöksestä sekä edellä todetun mukaisesti myös asiakasseteliä koskevasta päätöksestä. Valitus voisi koskea palvelujen tuottamistapaa henkilökohtaisella budjetilla tai asiakassetelillä tai henkilökohtaisen budjetin tai asiakassetelin arvoa, mutta ei

asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon. Kuten edellä on todettu, sosiaalipalvelun antamisesta tehdään erillinen kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Terveydenhuollon hoitoratkaisusta ei tehdä sen sijaan muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Ehdotetun 83 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimussääntely ei koskisi yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevia päätöksiä. Momentissa tarkoitettua poikkeusta oikaisuvaatimuksen käytöstä voidaan pitää asian laadun vuoksi perusteltuna. Palveluntuottajan oikeusturvan kannalta voi olla merkitystä sillä, että hyväksymisen peruuttamista koskeva päätös voidaan saattaa nopeasti hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö toteavat, että ehdotetun 83 §:n 4 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lakiehdotuksen mukaan 83 §:n 4 momentin valituslupasäännös ei koskisi valituksia, joissa valituslajina on 83 §:n 1 momentin mukaisesti maakuntavalitus, vaan maakuntavalitusten osalta meneteltäisiin maakuntalain mukaisesti. Maakuntalakia koskevan lakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 138 §:n 1 momentin mukaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) ehdotetaan kuitenkin uutta yleislakia, joka kumoaisi hallintolainkäyttölain. Uuden yleislain siirtymäsäännöksen mukaan viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisi viittausta tähän uuteen yleislakiin, jossa valituslupasääntely olisi pääsääntönä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (107 §). Uuden yleislain mukaan valituslupasääntely olisi pääsääntönä myös hallintoriita-asioissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää korkeimman hallinto-oikeuden huomiota liittyen 83 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkentamiseen perusteltuna ja ehdottaa säännöksen muuttamista seuraavasti (muutos alleviivattu):

83 § Muutoksenhaku

> 3) 27 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen henkilökohtaisen budjetin henkilöllisen soveltamisalan muutoksista;

Piloteissa noudatettavat muutoksenhakusäännökset

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota pilotteja koskeviin muutoksenhakusäännöksiin. Hallituksen esityksen perustelujen perusteella kunnat ja kuntayhtymät tekisivät ainakin asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevat päätökset piloteissa. Järjestelmän monimutkaisuuden (johon voimaantuloporrastukset vaikuttavat osaltaan) vuoksi olisi siten mahdollista, että 1.7.2018 on voimassa tilanne, jossa pilotoinneissa voidaan ryhtyä tekemään lain 95 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Kun tuolloin ei vielä ole voimassa varsinainen muutoksenhakua koskeva 83 §, jossa muutoksenhaku on jaettu kahteen valituslajiin (maakuntavalitus ja hallintovalitus), niin epäselvää on ainakin se, miten maakunnan mahdollisesti tekemästä päätöksestä valitettaisiin ennen 1.1.2019. Jos taas päätöksentekijänä on 1.1.2019 jälkeen kunta tai kuntayhtymä, sen päätös olisi aina kunnallisvalituksen kohteena, vaikka aineellisesti jo tuolloin voimaan tulleiden lain 8 luvun säännösten ja lain 83 §:n mukaan valituslajeja olisikin kaksi (asian laadun mukaan eroteltuna).

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että pilotteja koskevaa 95 §:ää on perusteltua tarkentaa korkeimman hallinto-oikeuden tarkoittamalla tavalla ja ehdottaa seuraavia muutoksia:

95 § Piloteissa sovellettavat säännökset

5 momentti (muutokset alleviivattu)

> Muutoksenhakuun pilotin aikana tehtävistä maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen päätöksistä sovelletaan, mitä 83 §:ssä säädetään. Muutosta kuntien ja kuntayhtymien pilotin aikana tekemiin 83

§:n 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Muutosta kuntien ja kuntayhtymien pilotin aikana tekemiin 83 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän pilotin aikana tekemiin 83:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin saa vaatia oikaisua kuntalain 134 §:n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen 83 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi (82 §)

Prof. Pauli Rautiaisen mukaan valinnanvapauslain 82 §:n mukaista ”maakunnan käsiteltäväksi ottamista” on vaikea pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. Säännöstä on tarpeen täsmentää ottaen huomioon se, mitä perustuslakivaliokunta omassa lausunnossaan lausuu asiasta. **Prof. Olli Mäenpään** mukaan käsiteltäväksi saattamista ja sen johdosta tapahtuvaa asian käsittelyä koskeva sääntely muodostuu hyvin väljäksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että käsiteltäväksi saattaminen rinnastuu asiallisesti hallintokantelun tekemiseen, menettelysääntelyn oli aiheellista täyttää vähintään hallintokantelua koskeva menettelystandardi, josta säädetään hallintolain 53 a-d §:ssä. Kaiken kaikkiaan käsiteltäväksi saattamista koskeva erityissäännös vaikuttaa tarpeettomalta ja epäselvyyttä aiheuttavalta, koska hallintokantelu on näissä tapauksissa käytettävissä ja se määrittelee oikeusturvan takeet tältä osin riittävän selkeästi.

Lastensuojelun keskusliiton mukaan jää epäselväksi, miten 82 §:n säännös tarkalleen ottaen suhteutuu valinnanvapauslakiesityksen muutoksenhakua ja valvontaa koskeviin säännöksiin sekä palvelutuottajalakiin. Jossain määrin epäselväksi jää myös se, miten suhteutuvat oikeusturvakeinoista muistutus ja kantelu lakiesityksen 82 §:ään. Säännös ei ole kirjoitettu selkeästi asiakkaan ja potilaan näkökulmasta. Ongelmallinen on myös säännöksen muotoilu, jonka mukaan viranomaiselle jää valta päättää ottaako se palvelunkäyttäjän huomautukset vakavasti.

Oikeusministeriön mukaan 82 §:n mukaisella asian käsiteltäväksi saattamisella tarkoitettaneen hallintokantelua, josta säädetään hallintolain 8 a luvussa. Tähän nähden ei ole ongelmatonta, että ehdotettu sääntely saattaa johtaa virheelliseen päätelmään hallintolaissa säädetyn kanteluoikeuden rajoittamisesta ja kantelumenettelyä koskevista poikkeuksista. Asianmukaisinta saattaisi olla korvata 1 momentin ensimmäinen virke informatiivisella viittauksella hallintolain 8 a lukuun. Säännös voitaisiin esimerkiksi seuraavasti: ”Hallintokantelusta säädetään hallintolain 8 a luvussa”. Tällöin pykälän 2 momentti voitaisiin poistaa tarpeettomana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että 82 § on keskeinen asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta, sillä se luo palvelujen käyttäjälle väylän saattaa palveluissa kokemansa epäkohdat maakunnan tietoon tarvittavia toimenpiteitä varten. Menettelyllä on myös kiinteä liityntä maakunnan järjestämistehtävän toteuttamiseen ja siihen, että järjestämisvastuun ytimeen kuuluu velvollisuus valvoa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien tahojen toimintaa. THL:n mukaan voidaan katsoa, että valinnanvapauslaissa säädetty menettely asian saattamiseksi maakunnan tietoon voi joissakin tilanteissa olla asiakkaan näkökulmasta tehokkaampi oikeusturvakeino kuin kantelu valvontaviranomaisille. Valinnanvapauslain 82 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että jos maakunta ottaa asian käsiteltäväkseen, sen on annettava asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa. Sääntely jättää asian käsiteltäväksi ottamista koskevan harkintavallan laajuuden jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. THL katsoo, että sääntelyä olisi syytä selkeyttää tältä osin siten, että maakunnan velvollisuus ottaa asia käsiteltäväksi kävisi säännöksestä selkeästi ilmi, tai vaihtoehtoisesti, jos maakunnalle on tarkoitus jättää harkintavaltaa asian käsiteltäväksi ottamisen suhteen, tämän harkintavallan käytölle asetettaisiin kriteerit.

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeussuojajärjestelmän käytännön toimivuuden kannalta toivottavana, että lakiehdotuksen 82 §:ää täydennettäisiin selkeällä valituskieltosäännöksellä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ehdottavat, että valinnanvapauslakiehdotuksen 82 §:ää muutetaan seuraavasti (muutokset alleviivattu/poisto yliviivattu):

82 § Kantelu maakunnalle ~~Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi~~

> Kantelun tekemiseen valvovalle viranomaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Jos asiassa ei ole tehty sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n tai potilaslain 10 §:n mukaista muistutusta palveluntuottajalle, ja maakunta arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, maakunta voi siirtää asian asianomaisen palveluntuottajan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle. Palveluntuottajan on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle maakunnalle. Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.
>
> ~~Jos maakunta ottaa asiakkaan esiin tuoman epäkohdan käsiteltäväkseen, sen on annettava asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa.~~
>
> Maakunnan on ryhdyttävä kantelun johdosta 81 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin mainitussa pykälässä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä. Tarvittaessa maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun~~, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan~~ palvelutarpeen arviointiin tai antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottaja määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.

Perustelut:
Ehdotetun 82 §:n otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon: kantelu maakunnalle. Pykälän sisältö muutettaisiin siten, että maakunnalle tehtävän kantelun tekemiseen sovellettaisiin hallintolain 8 a lukua, jossa säädetään tarkemmin kantelun tekemisestä valvovalle viranomaiselle. Lisäksi lisättäisiin säännös siitä, että jos asia siirretään käsiteltäväksi muistutuksensa, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä. Hallintolain 53 d §:ssä säädettäisiin siitä, ettei hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun saa hakea muutosta valittamalla.

Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu (75 §)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeV 15/2018 vp.) todetaan, että jos tarkoitus on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana, asiasta tulee säätää nimenomaisesti laissa. Asiasta säädettäessä on otettava huomioon samat palvelujen sisältöä ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat alihankintana tuotettavia suoran valinnan palveluja. Myös virkavastuusta tulee säätää laissa asianmukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa esitetään, että 75 §:n säännöksen tulisi kattaa sote-tehtäviä suorittavien yksiköiden johdon ja kaikki muussa kuin työntekijäasemassa toimivat (esimerkiksi toimitusjohtaja, hallituksen jäsenet, yksityiset elinkeinonharjoittajat) oikeushenkilön tai yrittäjätoiminnan muodosta riippumatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa tehtäväksi 75 §:ään perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset virkavastuun ulottamisesta myös asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja tuottavien palveluntuottajien alihankkijoihin. Muiden alihankintaa koskevien säännösmuutosten osalta sosiaali- ja terveysministeriö tulee tekemään muutosehdotukset vastineessaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.
Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö pitävät myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edellä todettua näkemystä perusteltuna ja ehdottavat 75 §:ää muutettavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittämällä tavalla.

75 § Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu (lisäykset alleviivattu)

Yksityisen suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa oleviin sekä yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijan palveluksessa oleviin sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Sama koskee asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa olevia.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen tai johdon jäseneen sekä itsenäiseen elinkeinonharjoittajaan.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu saattaisi muodostua joissakin tilanteissa rajatummaksi kuin vastaavanlaista tehtävää suorittavan yksityisen palveluntarjoajan työntekijän vastuu. Maakunnan palveluksessa oleviin työntekijöihin, jotka eivät ole siihen virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa, sovellettaisiin rikoslain 40 luvun sääntelyä luvun 12 §:n 2 momentin soveltamisalasäännöksestä ilmenevin tavoin vain rajoitetusti, mikäli kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä. Säännös kohtelee julkisten ja yksityisten palveluntuottajien työntekijöitä eri tavoin ja on siten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. Julkisten ja yksityisten palveluntuottajan henkilökunnan virkavastuun tulisi määräytyä yhtenäisin perustein valinnanvapauslain piiriin kuuluvissa tehtävissä.

Prof. Olli Mäenpää toteaa, että yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin säännöksen mukaan lähtökohtaisesti kaikkia rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Toisaalta maakunnan palveluksessa olevat työsuhteiset henkilöt hoitavat yleensä myös samanlaisia sote-tehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Siltä osin kuin sote-palvelujen toteuttamiseen ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tällaiset maakunnan työntekijät ovat siten rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä. Työtehtäviin perustuvan aseman väärinkäyttämistä ja työtehtäviin kuuluvan velvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä ei siten sovelleta maakunnan työntekijöihin. Sen sijaan yksityisen palveluntuottajan työntekijöihin näitä säännöksiä sovellettaisiin. Rikosoikeudellisen vastuun eroa yksityisen palveluntuottajan henkilöstön ja maakunnan työsuhteisen henkilöstön välillä voidaan pitää ongelmallisena etenkin, kun mainitut tekomuodot ovat hyvin relevantteja sote-palvelujen toteuttamisessa. Eron poistaminen edellyttäisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin muuttamista, mikä ilmeisesti kuitenkin vaatisi huolellista arviointia ja erillistä valmistelua. Prof. Mäenpään mukaan vaikuttaa perustellulta, että kaikkiin sote-palveluja julkisina hallintotehtävinä toteuttaviin henkilöihin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä samassa laajuudessa heidän suorittaessaan valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä. Muun muassa sote-palvelujen luonteen, perusoikeussuojan sekä potilas- ja asiakassuhteeseen kohdistuvien erityisvaatimusten vuoksi on esitettävissä vahvoja perusteita sille, että myös maakunnan työntekijöiden työtehtäviin perustuva aseman väärinkäyttö ja työtehtäviin liittyvien velvollisuuksien rikkominen saatetaan rikosoikeudellisen vastuun piiriin.

Prof. Sakari Melanderin mukaan rikosoikeudellisen vastuun yhdenvertaisen kohdentumisen ja järjestelmän uskottavuuden näkökulmasta on ongelmallista, jos saman tyyppisestä toiminnasta voi joko seurata virkarikosvastuu tai ei sen mukaan, toteutetaanko toiminta maakunnan liikelaitoksen vai suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön puitteissa. Melanderin lausunnossa käsitellään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ongelmatiikkaa ja vaihtoehtoja asian selventämiseksi. Melanderin mukaan kysymys on siitä pulmallinen, että asian ratkaiseminen rikoslain 40 luvun sääntelyä muuttamalla olisi vaikutuksiltaan laajempi kuin vain maakunta- ja sote-uudistukseen ulottuva. Melanderin mukaan toisaalta lienee perusteltua vähintään arvioida, olisiko rikoslain 40 luvun sääntelyä syytä yleisesti muuttaa siten, että julkista hallintotehtävää suorittaviin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Saattaisi olla perustellumpaa nimenomaisesti sisällyttää rikoslain säännökseen oma momentti, jonka mukaan luvun 1–3, 5, 7–10 ja 15 §:ää sovellettaisiin julkista hallintotehtävää suorittavaan henkilöön. Tämä toisaalta vaikuttaisi myös edellyttävän, että julkista hallintotehtävää suorittava henkilö määriteltäisiin rikoslain 40 luvun 11 §:ssä. Melander toteaa, että jos rikoslain 40 luvun virkarikosvastuun perusteita ei pidetä tarkoituksenmukaisena muuttaa käsillä olevan teknisluonteisen esityksen yhteydessä, lakivaliokunnan mietintöön saattaisi vähintään olla perusteltua sisällyttää

asiaa koskevan maininta, jossa edellytettäisiin oikeusministeriön selvittävän, onko virkarikosvastuun perusteita tältä osin ja edellä esitetty huomioon ottaen syytä muuttaa. Kolmas vaihtoehto Melanderin mukaan saattaisi olla sisällyttää maakuntalakiin säännös, jossa laajennettaisiin maakuntien julkista hallintotehtävää hoitavien työntekijöiden rikosoikeudellista vastuuta kattamaan rikoslain 40 luvun sääntelyn kokonaisuudessaan. Melanderin mukaan vaihtoehtoisesti tällaisesta maakuntien työntekijöihin (silloin kuin työntekijä suorittaa julkista hallintotehtävää) kohdistuvasta virkarikosvastuun soveltamisalan laajentamisesta koskemaan myös aseman väärinkäytön ja velvollisuuksien rikkomisen voitaisiin säätää rikoslaissa. Tällöin ongelmaksi tosin saattaisi muodostua, että maakuntien työsopimussuhteinen henkilökunta saattaisi olla rikosoikeudellisesti eri asemassa kuin esimerkiksi kuntien työsopimussuhteinen henkilökunta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön käsityksen mukaan rikoslain 40 luvun virkarikossääntely on maakuntien ja kuntien hallinnon näkökulmasta tarkoituksenmukainen huomioiden maakunnan palvelussuhteen lajien erot. Rikoslain 40 luvussa säädettyjen virkarikosten soveltamisala poikkeaa virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten osalta virkasuhteisen ja työsuhteisen kunnan ja maakunnan henkilöstön osalta. Jos tehtävässä kuitenkin käytetään julkista valtaa, virkavastuu on laajempi.

Maakuntalaissa (HE 15/2017 maakuntien perustamisesta ym.) säädettäisiin maakunnan henkilöstön palvelussuhteen lajeista vastaavasti kuin kuntalaissa kunnan henkilöstön osalta. Maakunnassa on kaksi palvelussuhdelajia. Maakuntalain 75 §:n mukaisesti maakunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa maakuntaan. Säännöksen mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka. Kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan julkisen vallan käyttämisen perusteita. Perustelujen mukaan julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen. Terveydenhuollossa on kyse julkisen tehtävän hoidosta, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Kuitenkin esimerkiksi lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä sellaista potilasta koskevaa (esimerkiksi pakkohoito) tai hallinnollisorganisatorista päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi. Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi valvonta- ja pelastustehtävissä. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä maakunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Perusteluissa todetaan myös, että vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla maakuntaan virkasuhteessa. Perusteluissa todetaan, että julkisen vallan käyttöä ei olisi sellaisissa tehtävissä, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa (normitettua) oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin terveydenhuoltohenkilöstö. Virkasuhteesta säädettäisiin laissa kunnan ja maakunnan viranhaltijasta (HE 15/2017).

Rikoslain virkavastuun sääntelyn ulottuvuutta käsitellään hallituksen esityksen rikoslain muuttamisesta (HE 65/2018) perusteluissa seuraavasti: Erityisille virkavastuusäännöksille tavanomaiseen tapaan valinnanvapauslain 75 §:n mukainen virkavastuu koskisi kaikkia yleisiä virkarikoksia. Myös maakunnan liikelaitos voisi tuottaa valinnanvapauslain 75 §:ssä tarkoitettuja palveluja. Maakuntalain maakunnan henkilöstöä koskevan 75 §:n 1 momentin mukaan maakunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa maakuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta sekä virka- ja työehtosopimuksista maakunnissa säädetään erikseen. Pykälän toisen momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka. Valinnanvapauslain 75 §:ssä tarkoitetun henkilön rikosoikeudellinen virkavastuu voi siten, riippuen omaksuttavista tehtäväjärjestelyistä, olla laajempi kuin saman tyyppistä sote-tehtävää suorittavan julkisyhteisön eli maakunnan työntekijän virkavastuu, kun tämä ei käytä julkista valtaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö toteavat, että valinnanvapauslakiehdotuksen 75 §:n virkavastuusäännös vastaa vallitsevaa sääntelykäytäntöä, joka johtuu rikoslain 40 luvun rakenteesta ja siitä, että erityiset virkavastuusäännökset ovat tyypillisesti laajaan virkavastuuseen viittaavia. Kuten professori Mäenpää toteaa, eron poistaminen edellyttäisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin muuttamista, mikä vaatisi huolellista arviointia ja erillistä valmistelua.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö viittaavat edellä mainittuun rikoslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun ja toteavat, että olisi ongelmallista, jos osa maakunnan palvelussuhteessa olevista työsuhteisista henkilöistä rinnastettaisiin virkavastuun osalta virkasuhteisiin henkilöihin. Maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksen ja suunhoidon yksiköiden työntekijöiden asema olisi siten virkavastuun osalta erilainen kuin muilla liikelaitoksen ja muun maakunnan organisaation palveluksessa olevilla työsuhteisilla työntekijöillä sekä erilainen kuin nykyisin kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöllä. Ministeriöt pitävät siten rikoslain sääntelyä maakunnan ja kunnan henkilöstön palvelussuhteen erot huomioivana perusteltuna. Ministeriöt katsovat, että virkarikosvastuun perusteita ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa maakuntalain tai valinnanvapauslain säännöksillä. Koska yksityisellä sektorilla ei ole eroteltu virkasuhteisia ja työsuhteisia työntekijöitä, on myös erottelu eritasoisten virkavastuiden suhteen yksityisissä valinnanvapauslain mukaisissa palveluissa lainsäädännöllisesti ongelmallista. Lisäksi tällainen sääntely poikkeaisi vallitsevasta sääntelykäytännöstä, jolloin se synnyttäisi vastaavasti epäsymmetriaa muiden yksityisten palvelualojen ja valinnanvapauslain mukaisten palvelualojen kesken virkavastuusääntelyn osalta.

<u>Maakunnan ja suoran valinnan palveluntuottajan välinen sopimus</u>

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että palvelujen tuottajien ja maakunnan kesken tehtäisiin hallintosopimuksia, joiden sisältö olisi osittain sama kuin mistä maakunta tekee hallintopäätöksiä, eli samassa asiassa käytetään kahta hallinnollista ohjauskeinoa, päätöksentekoa ja sopimista. Hallituksen esitysluonnoksessa jää edelleen epäselväksi, mikä on sopimuksen ala suhteessa hallinnolliseen päätöksentekoon. Epäselvyys voi johtaa esimerkiksi siihen, että sopimuksella pyrittäisiin sopimaan eri tavoin kuin mitä on laissa tai sen nojalla säädetty. Esitysluonnoksessa ehdotettu menettely voi aiheuttaa tulkintaongelmia kulloinkin sovellettavasta oikeussuojakeinosta, eli onko kysymys esimerkiksi hallintoriidasta vai yksityisoikeudellisesta sopimusriidasta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että on sinänsä ymmärrettävää, että lakiehdotuksen 43 §:ssä tarkoitetut päätökset palveluntuottajille suunnattavista ehdoista ovat luonteeltaan yleisiä ja että niihin voi olla tarvetta tehdä muutoksia. Sopimusmekaniikan vaihtoehtona olisi tehdä kutakin palveluntuottajaa koskeva yksittäinen hallintopäätös, jolloin huomiota jouduttaisiin kiinnittämään palvelun tuotantoa ja korvauksia koskevien seikkojen lisäksi myös käytännön järjestelyihin. Sopimusmekaniikka, jolla tuottajakohtaisesti kirjataan juuri tuota tuottajaa koskevat palvelun järjestämisen ehdot, estää ainakin sen, että tuottajakohtaiset päätökset joutuisivat mahdollisesti kilpailijoiden valitusten kohteiksi. Ehdotettu kaksinkertainen sääntely (hallintopäätös, hallintosopimus) mahdollistaa toisaalta sen, että järjestelyyn tyytymätön tuottaja voi käyttää kahta oikeussuojakeinoa (valitus ja hallintoriita).

Lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentissa tarkoitettu sääntely, jonka mukaan hallintopäätöksinä tehdyt muutokset merkitsisivät samalla myös sopimuksen yksipuolista muuttamista, saattaa olla ongelmallista siinä suhteessa, että hallintosopimuksenkin idea on osapuolten yhteinen tahto. Jos sopijaosapuolet ovat julkinen ja yksityinen toimija ja sopimuksen kohteena on palvelujen tuottaminen, laissa säädettäväksi ehdotettu sopimuksen yksipuolinen muutosmekaniikka kohdistuisi tosiasiassa yksityisen osapuolen ansaintaan eli omaisuudensuojaan. Lakiehdotuksessa sopimuksen sisältö on yhtä aikaa ikään kuin tuottajakohtainen kirjaus siitä, mitä on yleisesti kaikkia tuottajia koskien päätetty, mutta toisaalta lain sanamuodon (”tuottajakohtainen soveltaminen”) mukainen tulkinta voisi merkitä, että sopimukseen kirjataan myös seikkoja, jotka on sovittu tuottajan kanssa räätälöidysti (esimerkiksi korvaus palveluyksikölle, jolle aiheutuu lisäkustannuksia maahanmuuttajataustaisen asiakaskunnan palveluista). Jos automaattista muutosmekaniikkaa pidetään mahdollisena, niin tuolloin taas sopimukseen kirjattava uusi, tosiasiassa päätökseen perustuva, seikka ei voisi olla erikseen enää hallintoriidan kohteena. Kahden hallinnollisen ohjauskeinon käytön epäselvyyttä vähentäisi, jos sopimuksiin ei kirjattaisi niitä seikkoja, joista säädetään suoraan laissa tai joiden määrittely perustuu erikseen valituskelpoiseen maakunnan tekemään päätökseen. Jos tällaisia kirjauksia tehdään, niin niiden perustan pitäisi käydä selvästi ilmi myös sopimuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa edellä todettujen asiantuntijalausuntojen perusteella, että 48 §:ää ja 49 §:ää tarkennetaan seuraavasti (lisäys alleviivattu):

48 § Sopimus suoran valinnan palveluntuottajan kanssa

> Ennen kuin yksityinen palveluntuottaja aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen, sen ja maakunnan on tehtävä sopimus 43 §:n mukaisen hallintopäätöksen ja 46 §:n mukaisen hyväksymisen tuottajakohtaisesta soveltamisesta. Sopimuksessa sovitaan muista asioista kuin 42 §:ssä tarkoitetuista ehdoista. Sopimuksella ei voida poiketa laissa säädetystä tai maakunnan 43 §:n mukaisesta päätöksestä.
>
> Sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

49 § Suoran valinnan palveluissa noudatettava sopimus ja sopimuksen muuttaminen

3 momentti

> Maakunta voi muuttaa yksipuolisesti 48 §:ssä tarkoitettua sopimusta sekä suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita lainsäädännön muutoksen tai 43 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen perusteella, jollei lailla toisin säädetä. Maakunta voi muuttaa sopimusta 43 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen perusteella vain siltä osin, kuin sopimus on ristiriidassa hallintopäätöksellä muutettujen palveluntuottajaa koskevien ehtojen kanssa. Maakunnan päättämät muutokset tulevat voimaan maakunnan ilmoittaman siirtymäajan jälkeen, mutta kuitenkin aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun palveluntuottajan katsotaan saaneen muutoksesta tiedon. Palveluntuottajan katsotaan saaneen muutoksesta tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona maakunnan päätös on postitettu palveluntuottajan ilmoittamaan osoitteeseen, jos ei muuta näytetä. Maakunnan tulee siirtymäajasta päättäessään ottaa huomioon muutoksen laatu sekä vaikutukset palveluntuottajille ja asiakkaille.

Henkilökohtainen budjetti

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jää edelleen liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta, vaikka sääntelyä on jonkin verran täsmennetty aiempaan valinnanvapauslakiehdotukseen nähden. Sääntelyä henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvista palveluista tulee täsmentää. Tällainen muutos on valiokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi **perustuslakivaliokunnan** mukaan henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely jää perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisen avoimeksi. Laista ei käy ilmi se 30 §:n perusteluissa todettu keskeinen seikka, että henkilökohtaisen budjetin suuruutta määriteltäessä on varmistettava, että asiakas saa henkilökohtaisella budjetilla kaikki ne asiakassuunnitelmassa henkilökohtaisella budjetilla katettavaksi tarkoitetut palvelut, jotka hänelle palvelutarpeen arvion ja lain mukaan kuuluvat. Sääntelyä on valiokunnan mukaan välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin on katettava sanotut lain ja palvelutarpeen arvion mukaan asiakkaalle kuuluvat palvelut. Tällainen muutos on valiokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Myös **Helsingin hallinto-oikeuden** näkemyksen mukaan 28 §:n säännös (henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut) jää muotoilultaan liian avoimeksi ja oikeudellisesti tulkinnanvaraiseksi. Kuitenkin ehdotetussa 24 §:ssä on lueteltu yksityiskohtaisesti asiakassetelillä annettavat palvelut.

Vammaisfoorumi, Invalidiliitto ja **SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry** katsovat, että yksityiskohtaisista perusteluista tulee nostaa pykälätasolle 30 §:n 2 momenttiin se, että päätöksessä määriteltäisiin asiakassuunnitelmaan perustuen, mitkä palvelut kuuluvat henkilökohtaisella budjetilla järjestettäviksi ja minkä suuruinen osuus budjetista kohdistuisi mihinkin yksittäiseen palveluun sekä arvon määräytymisen peruste.

Vammaisfoorumi ja Invalidiliitto ehdottavat seuraavaa lisäystä 71 §:n 2 momenttiin, jos henkilökohtaista avun työnantajamallia on tarkoitus järjestää henkilökohtaisella budjetilla: Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa henkilökohtaisen avustajan työnantajamallissa työntekijän palkkaamisesta aiheutuvat kulut on kuitenkin korvattava etukäteen siten kuin asiakkaan henkilökohtaisen budjetin päätöksessä ja asiakassuunnitelmassa on todettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että valinnanvapauslakiehdotuksen 27, 28 ja 30 §:ää täydennetään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämällä tavalla seuraavasti (muutokset alleviivattu):

27 § Henkilökohtaiseen budjettiin oikeutetut

4 momentti (uusi)

> <u>Asiakkaan oikeus henkilökohtaisella budjetilla maksettaviin palveluihin määräytyy palvelutarpeen arvioinnin ja sosiaalihuoltolain (1301/2014), sosiaalihuoltolain (710/1982), vammaispalvelulain, kehitysvammalain tai terveydenhuoltolain (1326/2010) perusteella.</u>

28 § Henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut

1 momentti

> Henkilökohtaisella budjetilla maksetaan muita kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvia <u>sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momentin 3 – 7, 9 - 12, 13 a ja 14 kohdan, sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja e §:n, vammaispalvelulain 8 §:n, kehitysvammalain 2 §:n 3, 4, 6 ja 10 kohdan tai terveydenhuoltolain 29 §:n mukaisia</u> sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Henkilökohtaisella budjetilla ei voi kuitenkaan saada palvelua maakunnan liikelaitoksen tuottamana.

Perustelut

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että lakiehdotuksen 27 §:ään lisätään uusi 4 momentti, jossa todetaan että asiakkaan oikeus henkilökohtaisella budjetilla maksettaviin palveluihin määräytyy palvelutarpeen arvioinnin ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevien lakien perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa, vammaispalvelulaissa, kehitysvammalaissa ja terveydenhuoltolaissa. Lisäksi ministeriö ehdottaa 28 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että edellä mainituista laeista luetellaan ne palvelut, joissa henkilökohtainen budjetti olisi käytettävissä. Sosiaalipalvelut on säädetty sosiaalihuoltolain (1301/2014) 2 luvussa. Näistä ehdotetaan henkilökohtaisella budjetilla maksettavien palvelujen piiriin 14 §:n 1 momentin 3 kohdan sosiaalinen kuntoutus, 4 kohdan perhetyö, 5 kohdan kotipalvelu, 6 kohdan kotihoito, 7 kohdan asumispalvelut, 9 kohdan liikkumista tukevat palvelut, 10 kohdan päihdetyö, 11 kohdan mielenterveystyö, 12 kohdan kasvatus- ja perheneuvonta, 13 a kohdan omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaa sekä 14 kohdan muut sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisiin tuen tarpeisiin vastaavat asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömät sosiaalipalvelut. Sosiaalihuoltolain 2 luvussa on myös erikseen tarkemmat säännökset siitä, mitä eri palveluilla tarkoitetaan: sosiaalinen kuntoutus 17 §:ssä, perhetyö 18 §:ssä, kotipalvelu 19 §:ssä, kotihoito 20 §:ssä, asumispalvelut 21 §:ssä, liikkumista tukevat palvelut 23 §:ssä, päihdetyö 24 §:ssä, mielenterveystyö 25 §:ssä, kasvatus- ja perheneuvonta 26 §:ssä, omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaa 27 b §:ssä ja muut sosiaalipalvelut 28 §:ssä. Vanhassa sosiaalihuoltolaissa (710/1982) on voimassa vielä 27 d §:n mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa koskeva säännös ja 27 e §:n mukainen vammaisten henkilöiden työtoimintaa koskeva säännös, jotka myös olisivat henkilökohtaisella budjetilla maksettavia palveluja. Henkilökohtaisella budjetilla maksettavia palveluja ovat

myös vammaisille henkilöille tarkoitetut vammaispalvelulain 8 §:ssä tarkoitetut palvelut ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 2 §:stä 3 kohdan tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, 4 kohdan työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, 6 kohdan yksilöllinen hoito ja muu huolenpito ja 10 kohdan muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta. Henkilökohtaisella budjetilla maksettaviin palveluihin kuuluisi myös terveydenhuoltolain 29 §:n lääkinnällinen kuntoutus.

30 § Menettely henkilökohtaista budjettia käytettäessä

3 momentti

> Henkilökohtaisen budjetin suuruudesta päätettäessä on otettava huomioon eri palvelujen käyttötarve ja se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen tuottamana maksaisi. Henkilökohtaisen budjetin suuruus on määriteltävä siten, että asiakas voi saada sillä lainsäädännön vaatimusten ja henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettavaksi. Henkilökohtaisen budjetin suuruus ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemiin palveluihin perustuvaa erityistä syytä.

Perustelut:
Maakunnan liikelaitoksen olisi määriteltävä henkilökohtaisen budjetin suuruus siten, että asiakas voi saada sillä lainsäädännön vaatimusten ja henkilökohtaisesta budjetista tehdyn päätöksen mukaisesti ne palvelut, jotka henkilökohtaisella budjetilla on tarkoitettu maksettavaksi. Asiakas maksaisi annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun. Henkilökohtaisen budjetin suuruus ei voisi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemiin palveluihin perustuvaa erityistä syytä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jos palvelu pitää sisällään jonkin rahamääräisen tuen maksamisen suoraan yksityishenkilölle (kuten omaishoidontuki tai henkilökohtaisen avun työnantajamalli), ei tätä sisällytettäisi henkilökohtaiseen budjettiin. Yleensä rahamääräisen tuen maksamiseen liittyy erillisen sopimuksen teko tuen saajan kanssa ja tähän liittyen erityislainsäädännöstä tulevia velvoitteita. Näissä tapauksissa palveluntuottaja eli esimerkiksi omaishoitaja valitaan etukäteen ja hänen kanssaan tehdään erillinen sopimus. Henkilökohtainen avustaja tekee valitsemansa (henkilökohtaisen) avustajan kanssa työsopimuslain mukaisen työsopimuksen. Henkilökohtaisen avun työnantajamalliin sisältyy työnantajavastuita, jotka eivät sellaisenaan sovellu suoraan henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvaksi tai tarkoituksenmukaiseksi tavaksi toteuttaa. Edellä mainitut rahamuotoiset tuet on määritelty käytännössä laissa, eivätkä ne siten perustu puhtaasti yksilöllisiin tarpeisiin, palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan vastaavalla tavalla kuin muissa palveluissa. Edellä tarkoitetuissa palveluissa palvelusisällöstä voidaan kuitenkin sisällyttää henkilökohtaiseen budjettiin esimerkiksi omaishoidontukeen liittyvä hoitajan vapaan aikaisen hoidon ja huolenpidon järjestäminen, joka toteutetaan sosiaalihuoltolain nojalla tai henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyt, jotka toteutetaan vammaispalvelulain nojalla. Henkilökohtaiseen budjettiin sisällytettävistä palveluista voidaan siis osa jättää budjetin ulkopuolelle ja osa ottaa mukaan budjettiin.

Alaikäisiin ja lastensuojeluun liittyvät asiat

Lastensuojelun keskusliitto esittää, että valinnanvapauslain 11 §:ään lisätään lapsen edun huomioon ottaminen ensisijaisena perusteena palveluntuottajan valinnassa alaikäiselle. **Lastensuojelun keskusliiton** mukaan on epäselvää, onko lastensuojelulain mukainen lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu rajattu kokonaan valinnanvapauslain ulkopuolelle vai tuleeko valinnanvapauslaki koskemaan esim. asiakassetelipalveluiden osalta myös lastensuojelun asiakkaita ja mikäli tulee, niin missä määrin? Jää epäselväksi, koskevatko asiakassetelipalvelut myös LSL 36 §:n mukaisena palveluna järjestettävää tehostettua perhetyötä ja tukihenkilöiden tai -perheiden järjestämistä. Mikäli ne koskevat, niin voidaanko tulkintaa laajentaa siten, että asiakasseteli tulisi koskemaan myös muita LSL 36 §:n mukaisia avohuollon tukitoimia, joita ei mainita perusteluissa? Koskeeko asiakassetelipalvelut niitä ja jos koskevat, niin millaisin rajoituksin? Erityisen ongelmallista on, ettei lakiesityksessä ole laisinkaan pohdittu täysi-ikäisen (18-21-vuotiaan) asemaa lastensuojelun jälkihuollossa. Koskeeko valinnanvapaus tätä asiakasryhmää ja jos

koskee, niin millaisin rajoituksin? Kun sosiaalihuoltolain uudistus tuli voimaan vuonna 2015, jolloin myös lastensuojelulakia uudistettiin, muuttui sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain systematiikka mm. SHL:n mukaisten palveluiden sekä lastensuojelun asiakkuuden alkamisen osalta. Syntyy käsitys, että käsillä oleva valinnanvapauslakiesitys ei tunnista riittävästi em. muutosta ja sen vuoksi lastensuojelun asema on valinnanvapauslakiesityksessä epäselvä ja vaikeasti systematisoitavissa. Valinnanvapauslakiesityksen säännökset ovat näin ollen erittäin vaikeasti sovellettavissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotetun valinnanvapauslain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon lukuun ottamatta tahdosta riippumatonta hoitoa ja huoltoa. Näin ollen valinnanvapauslakia ei sovellettaisi lastensuojelulain mukaiseen kiireelliseen sijoitukseen, huostaanottoon tai sen perusteella annettavaan sijaishuoltoon. Valinnanvapauslain 13 §:n mukaan myöskään oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen palveluyksikkö ei koske lastensuojelulaissa tarkoitettua lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua. Näin ollen asiakas ei voisi valita lastensuojelupalveluissa maakunnan liikelaitosta tai sen palveluyksikköä toisesta maakunnasta, vaan liikelaitos määräytyisi asiakkaan asuinmaakunnan perusteella.

Valinnanvapauslain 24 §:n 1 ja 3 momentissa säädettäisiin palveluista, joissa maakunnan olisi tarjottava asiakkaalle asiakasseteliä. Maakunnan ei tarvitse laajentaa asiakassetelien käyttöä 1 ja 3 momentissa säädettyä laajemmaksi, jollei se sitä katso tarkoituksenmukaiseksi. Asiakassetelien 24 §:n 4 momentin mukainen laajempi käyttö edellyttää maakunnan tekemää hallintopäätöstä asiasta. Hallintopäätöksellään maakunta voi ottaa asiakasetelin käyttöön maakunnan alueella myös ennalta ehkäisevissä palveluissa, kuten sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä tai tukihenkilöiden tai perheiden järjestämisessä tai muissa laissa erikseen mainituissa palveluissa, sekä muissa näihin verrattavissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Ehdotetussa 24 §:n 4 momentissa erikseen lueteltuihin palveluihin ei sisälly lastensuojelulain 36 §:n mukaisia tukitoimenpiteitä, eikä maakunnalla myöskään ole velvollisuutta tarjota niihin asiakasseteliä.

Lastensuojelulain nojalla myönnettävät palvelut ovat sosiaalihuoltolakiin nähden viimesijaisia, ja usein korjaavia palveluja, eivätkä ne lähtökohtaisesti sovellu asiakassetelikäyttöön. Asiakassetelin laajentamista lastensuojeluun ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti poissuljettu kyseisessä momentissa, sillä maakunnalla on mahdollisuus ottaa asiakasseteli käyttöön myös muissa 24 §:n 4 momentissa mainittuihin palveluihin verrattavissa palveluissa. Myöskään nykyisin voimassa olevassa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä ei ole rajoitettu millään tavalla kunnan mahdollisuutta ottaa palveluseteli käyttöön erilaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kuten lastensuojelupalveluissa, mutta käytännössä palveluseteliä ei ole näissä palveluissa juurikaan käytetty. Asiakassetelin käytön laajentaminen lastensuojeluun edellyttäisi maakunnalta 24 §:n 7 momentin mukaan muun muassa sen varmistamista, ettei sen käyttö vaaranna asiakasturvallisuutta tai maakunnan liikelaitoksen lakisääteisistä tehtävistä suoriutumista. Maakunta ei saa myöskään sisällyttää asiakasetelillä maksettaviin palveluihin palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetä muussa laissa erikseen.

Jos perheen/lapsen tarvitsema palvelu on myönnetty lastensuojelun avohuollon toimenpiteenä, siihen ei ilman maakunnan erillistä (24 §:n 4 momentissa tarkoitettua) hallintopäätöstä voi siis antaa asiakasseteliä. Lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteiden ohella perheellä voi kuitenkin olla mahdollisuus samoihin ehkäiseviin perhepalveluihin myös sosiaalihuoltolain nojalla, jos asiakkaan asiasta vastaava sosiaalityöntekijä sen arvioi tarkoituksenmukaiseksi. Lastensuojelun asiakkuus ei siis välttämättä sulje pois sitä, ettei henkilö tai perhe voisi saada muita sosiaalihuollon palveluja tarpeensa mukaan. Jos perheelle/henkilölle myönnetään sosiaalihuoltolain nojalla esim. kotipalvelua, on noudatettava valinnanvapauslain 24 §:n 1 momentin säännöksiä ja tarjottava asiakkaalle asiakasseteli palveluntuottajan valintaan. Päätöksen sovellettavasta laista tekee asiakkaan asiasta vastaava sosiaalityöntekijä.

Jälkihuollolla tarkoitetaan lastensuojelulain nojalla tehtäviä tukitoimia ja suunnitelmallista työtä, jota toteutetaan tukemalla sijaishuollossa ollutta lasta tai nuorta, hänen vanhempiaan tai huoltajiaan sekä henkilöä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi tai nuori on. Jälkihuollon palvelut rakennetaan aina lapsen tai nuoren yksilöllisen tarpeen mukaan ja suunnitelmallisesti yhteistyössä viranomaisten kanssa. Mahdolliset jälkihuoltoon liittyvät palvelut myönnetään lastensuojelulain nojalla. Kuten edellä on todettu, lastensuojelun kautta myönnettävät palvelut eivät lähtökohtaisesti kuulu valinnanvapauden piirin. Lastensuojelupalveluja lukuun ottamatta nuori on valinnanvapauden piirissä, kuten

kuka tahansa muukin täysi-ikäinen ja saa valinnanvapauspalveluja siten kun niistä on erikseen säädetty. Hän voi esim. valita sote-keskuksensa ja suun hoidon yksikkönsä tai saada asiakassetelin sellaisin tarvitsemiinsa palveluihin, joita hän ei saa jälkihuollon kautta, mutta jotka ovat asiakassetelin piirissä.

Hallituksen esitys valinnanvapaudesta perustuu sosiaalihuollon osalta vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain viitoittamaan toimintamalliin ja palveluihin. Yli kolme vuotta sitten tehdyssä uudistuksessa sosiaalihuollon yleislakiin perustuvia palveluja ja palveluprosessia täsmennettiin ja myös sen yhteyttä lastensuojeluun tarkennettiin siten, että palvelujen painopiste olisi jatkossa aikaisempaa enemmän varhaisen tuen palveluissa ja sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa. Tavoitteena on, että erityislakien (kuten lastensuojelun) mukaisia palveluja ja apua tulisi soveltaa vasta sitten, kun muut palvelut olisivat riittämättömiä tai muuten epätarkoituksenmukaisia. Uudistuksen yksi keskeisistä tavoitteista oli parantaa asiakaslähtöisyyttä ja sitä, että asiakkaan tilanteeseen puututtaisiin aina kevyimmällä mahdollisella tavalla, joka tuottaa tarkoituksenmukaisen avun ja tuen. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojeluun liittyvien muutosten toimeenpano on valitettavasti edelleen useissa kunnissa kesken, ja edelleen on kuntia, joissa sosiaalihuoltolain mukaiseen toimintamalliin siirtyminen on suunniteltu toteuttaa vasta sote-uudistuksen yhteydessä. Sosiaalihuoltolain toimeenpanon keskeneräisyys tuo haasteita myös valinnanvapauslain soveltamiseen, koska voimassa olevan lainsäädännön kaikkia kohtia ei kentällä riittävästi tunneta.

Sosiaali- ja terveysministeriö tulee ottamaan vastineessaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kantaa Lastensuojelun keskusliiton huomioihin koskien valinnanvapauslakiehdotuksen 11 §:ää.

Kuluttajansuoja

Vammaisfoorumi ja Invalidiliitto katsovat, ettei esitys turvaa kuluttajaoikeudellista asemaa henkilökohtaisen budjetin asiakkaalle sopimusrikkomus- tai muissa palveluun liittyvissä laiminlyöntitilanteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valinnanvapauslain 53 §:n perusteella valinnanvapauspalvelujen markkinointiin sovelletaan kuluttajansuojalain säännöksiä. Muilta osin valinnanvapauspalveluihin ei sovellettaisi kuluttajansuojalakia. Kuluttajansuojalain soveltaminen valinnanvapauspalveluihin muilta osin edellyttäisi nimenomaista viittaussäännöstä kuluttajansuojalakiin valinnanvapauslaissa. Valinnanvapauslain mukaiset palvelut ovat julkisilla varoilla kustannettavia palveluja. Kuluttajansuojalakia ei sovelleta nykyisinkään julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin tai ostopalveluihin. Palvelusetelilaissa on sen sijaan nimenomaisesti säädetty, että palvelusetelillä hankittaviin palveluihin sovelletaan kuluttajansuojalakia. Valinnanvapauslain mukainen asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti eroavat kuitenkin palvelusetelistä siten, että asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavissa palveluissa asiakas maksaa ainoastaan asiakasmaksulain mukaisen asiakasmaksun, kun taas palvelusetelillä hankittavissa palveluissa asiakkaan omavastuuosuudeksi voi jäädä huomattava osa palvelun kustannuksista.

Oikeusministeriö on käynnistämässä kuluttajansuojalainsäädäntöä koskevan uudistuksen, jonka yhteydessä tullaan tarkemmin selvittämään, missä määrin on perusteltua muuttaa kuluttajansuojalain säännöksiä ja ulottaa kuluttajansuojalain soveltaminen myös julkisin varoin kustannettaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Oikaisuvaatimusmenettely viranhaltijatasolla

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että voimassa olevan sosiaalihuoltolain mukaan luottamushenkilöistä koostuva sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen jaosto on käsitellyt yksilöasioissa asiakkaan tekemät muutoksenhaut. Toimielimellä on ollut tieto paikallisista olosuhteista ja niistä tarpeista, joita asiakkailla on. Muutoksenhakujen kautta toimielimellä on ollut mahdollisuus saada oikaisuvaatimuksista tietoa niistä epäkohdista ja ongelmista, joita asiakkailla kunnassa on ollut ja muodostaa niistä käsitys palvelujärjestelmää koskevaa päätöksentekoaan varten. Asiakkaiden kannalta muutoksenhakujen käsittely toimielimessä on edistänyt heidän oikeuksiensa toteutumista. eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan nyt esitetty muutos tarkoittaisi tämän kunnallispoliittisen ulottuvuuden poistumista, eikä oikaisuvaatimuksia käsittelevällä viranhaltijalla ole vastaavaa tiedonsaantia koskevaa intressiä. Laillisuusvalvonnassa hän on kuitenkin havainnut, että toimielimessä muutoksenhakujen käsittely on usein kestänyt kohtuuttoman pitkiä aikoja. Tämä käsittelyn viipyminen on saattanut

vaarantaa ainakin haavoittuvassa asemassa olevien palvelun hakijoiden oikeusturvan toteutumista. Todennäköisesti esitetty viranhaltijakäsittely nopeuttaisi oikaisuvaatimusten käsittelyä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntalain sääntely ei estä oikaisuvaatimusten käsittelyä toimielimessä muiden kuin maakuntalain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettujen laissa viranhaltijatasolla päätettäväksi säädettyjen asioiden osalta. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikaisuvaatimuksen tekemiseen sovelletaan maakuntalain säännöksiä, jolloin kyse on yleensä maakuntavalituksen piiriin kuuluvista asioista.

Valinnanvapauslain 83 §:än sisältyy erityissäännös, jonka mukaan muihin kuin mainitun pykälän 1 momentissa lueteltuihin (maakuntavalituksen alaan kuuluviin) ja 2 momentissa tarkoitettuihin palvelutuottajan hyväksymisen peruuttamista koskeviin (hallintovalitusasioihin) saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Näissä asioissa ei ole kyse lailla viranhaltijatasolla päätettäväksi säädetyistä asioista. Oikaisuvaatimukset tulee siten tehdä maakuntalain 130 §:n 2 momentin mukaisesti liikelaitoksen johtokunnalle johtokunnan ja sen jaoston sekä alaisen viranomaisen päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen määrätään tarkemmin maakunnan hallintosäännössä. Oikaisuvaatimusten käsittely voidaan organisoida esimerkiksi tehtäväksi jaostossa tai viranhaltijatasolla.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa tarkoitettaneen sellaisia asioita, jotka säädetään laissa tietyn viranomaisen päätettäviksi. Maakuntalain 130 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen lain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetusta päätöksestä, joka on laissa säädetty viranhaltijatasolla tehtäväksi, ratkaisee "laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija."

Valtiovarainministeriö yhtyy hallintovaliokunnan maakuntien perustamista koskevasta hallituksen esityksestä 15/2017 antamassa lausunnossa (HaVL 3/2018) esittämiin näkemyksiin. Hallintovaliokunta piti maakuntalakiin ehdotettua oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä osin epäselvänä, mutta lähtökohdiltaan perusteltuna. Hallintovaliokunnan mukaan, silloin kun asian toimielinkäsittely on ensivaiheen päätöksenteossa suljettu laissa pois, on perusteltua, ettei myöskään päätöstä koskevaa oikaisuvaatimusta käsitellä toimielimessä. Kyseessä olevat asiat ovat myös luonteeltaan sellaisia asioita, joita koskevat oikaisuvaatimukset on perusteltua käsitellä muualla kuin maakunnan monijäsenisessä toimielimessä tai liikelaitoksen johtokunnassa. Nämä oikaisuvaatimukset käsittelee maakuntalain 130 §:n 2 momentin mukaisesti laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltijan, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija.

Hallintovaliokunta ehdotti maakuntalain 130 §:n sääntelyn selkeyttämistä siten, että hallituksen esityksen mukainen 130 §:n 2 momentti jaettaisiin kahdeksi erilliseksi momentiksi. Toisessa momentissa säädettäisiin toimielimelle osoitetuista oikaisuvaatimuksista ja uudessa kolmannessa momentissa viranhaltijatasolle laissa säädettyä päätöksentekoa koskevien oikaisuvaatimusten käsittelystä. Valtiovarainministeriö pitää hallintovaliokunnan muutosehdotusta perusteltuna.

<u>Maakuntien ja kuntien väliset varallisuussiirrot</u>

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2017 vp) mukaan maakuntalakiehdotuksen sisältämä ”sääntely on puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytetyn kuntien oikeussuojan toteuttamisen voidaan katsoa puoltavan asian nimenomaista sääntelyä laissa. Lakiehdotusta olisi syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.”

Professori Mäenpää viittaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettuun. Mäenpään mukaan tältä osin keskeinen merkitys on omaisuusjärjestelyjä määrittelevällä ehdotuksella laiksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta, joka liittyy maakuntalakiehdotukseen (HE 15/2017 vp). Lakiehdotuksen 4. luku sääntelisi maakuntien ja kuntien välisen varallisuuden lakisääteisen siirtymisen perusteita. Ainoastaan lakiehdotuksen 25 § määrittelee kunnalle oikeuden hakea valittamalla muutosta maakunnan päätökseen, joka on tehty lakiehdotuksen 24 §:n nojalla. Sääntelyä voidaan

tuskin pitää riittävän kattavana. Valitusmenettelyä selkeämpää ja prosessuaalisesti tasapuolisempaa olisi säätää hallintoriitamenettely yleisesti käytettäväksi kaikissa omaisuusjärjestelyihin liittyvissä tilanteissa.

Hallintovaliokunta on esittänyt lausunnossaan HaVL 3/2018 mainitun voimaanpanolain sääntelyn täsmentämistä. Hallituksen esityksessä ehdotettu voimaanpanolain 25 §:n 1 momentti sisältää erityissäännöksen kunnan oikeudesta hakea muutosta hallintovalituksella maakunnan 24 §:n mukaiseen päätökseen. Hallintovaliokunnan mukaan esityksestä ei ilmene, onko säännöksen tarkoitettu olevan poikkeus lain 46 §:n 1 momentin yleiseen muutoksenhakusäännökseen. Epäselväksi jää esimerkiksi se, voisiko muu maakunnan jäsen kuin kunta hakea muutosta 24 §:ssä tarkoitettuun päätökseen maakuntavalituksella. Hallintovaliokunta katsoo, että voimaanpanolain 25 §:n 1 momentin säännös on mainitun epäselvyyden aiheuttavana perusteltua poistaa ja järjestää muutoksenhaku voimaanpanolain 24 §:ssä tarkoitetusta maakuntavaltuuston päätöksestä vastaavalla tavalla kuin muistakin voimaanpanolain mukaan tehdyistä maakunnan päätöksistä. Tällöin 46 §:n 1 momentissa säädetty viittaus maakuntalain 17 luvun säännöksiin on riittävä. Valitusoikeus on tällöin kunnalla ja muilla maakunnan jäsenillä.

Lisäksi hallintovaliokunnan mukaan sääntelyä on tarpeen täydentää säännöksellä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Toiminnan häiriöttömän jatkumisen ja palvelujen turvaamisen vuoksi maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös tulee olla mahdollista panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanossa saattaa kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa täytäntöönpano tulee kunnan oikeusturvan säilyttämiseksi kieltää, mutta täytäntöönpanon kieltäminen ei ole tarpeen esimerkiksi kaikkien toimitilojen tai irtaimen omaisuuden osalta, vaan ainoastaan joltakin, esimerkiksi yksittäistä toimitilaa tai irtainta omaisuutta koskevilta osin. Hallintotuomioistuimen mahdollisuus keskeyttää täytäntöönpano myös osittain tulee ilmetä selkeästi laista, jotta ei synny epäselvyyttä siitä, tuleeko hallintotuomioistuimen aina kieltää täytäntöönpano kokonaisuudessaan.

Pykälä kuuluu hallintovaliokunnan esittämässä muodossa kokonaisuudessaan seuraavasti:

> *Toimitilojen käyttöoikeus muutoksenhaun aikana*
>
> Maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ellei hallintotuomioistuin joltakin osin kiellä täytäntöönpanoa.
>
> Maakunnalla on oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa tai hallinnassa olevaa irtaimistoa ennen kuin hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen. Maakunnan on maksettava toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimaanpanolain mainittu sääntely koskee palvelujen turvaamiseksi välttämättömien, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen hallinnan siirtymistä kunnilta maakunnille. Toimitilojen tulee olla katkoksitta maakunnan palvelutoiminnan käytössä 1.1.2020. Kunnat ja maakunnat selvittävät palveluihin liittyviä toimitiloja yhteistyössä. Uudistuksen toimeenpano ja palvelujen jatkuvuuden turvaaminen edellyttää kuitenkin, että toimitiloista tehdään hallintopäätös, joka on toimeenpantavissa viimeistään 1.1.2020. Hallintoriitamenettelyssä asian ratkaisu jäisi hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi ja menettely voisi vaarantaa maakunnan mahdollisuudet turvata katkeamaton palvelutuotanto.

Valtiovarainministeriö yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossaan esittämiin näkökohtiin ja muutosesityksiin. Kunnilla ja muilla maakunnan jäsenillä olisi maakunnan päätöksestä voimaanpanolain 46 §:n 1 momentin mukainen muutoksenhakuoikeus maakuntavalituksella. Lisäksi kunnan asemaa turvaa 25 §:n 2 momentin mukainen säännös maakunnan velvollisuudesta maksaa toimitilasta vuokraa hallintotuomioistuinkäsittelyn ajalta. Voimaanpanolain 25 §:n sääntelyä on tarpeen selkiyttää niin, että sääntely mahdollistaa omaisuuden käytön sinä aikana, kun sitä koskevaa valitusta käsitellään. Hallintotuomioistuin voisi siksi kieltää omaisuuden käytön myös osittain, koskien vain riidanalaista osaa päätöksestä.