Eeva Nykänen

4.6.2018

Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asia: HE 16/2018 vp

Kirjallinen vastaus lakivaliokunnan 31.5. esittämiin kysymyksiin

Vastaukseksi lakivaliokunnan 31.5. järjestetyssä kuulemisessa ja samana päivänä lähetetyssä sähköpostiviestissä esittämiin kysymyksiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toteaa seuraavaa:

Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi

Valinnanvapauslain 82 §:ssä säädettäisiin asiakkaan oikeudesta saattaa saamissaan palveluissa tai kohtelussa taikka palveluihin pääsyssä kokemansa epäkohta maakunnan käsiteltäväksi. THL katsoo, että säännös 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.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin, että jos maakunta ottaa asiakkaan esiintuoman epäkohdan käsiteltäväkseen, sen olisi annettava asiaan vastaus kohtuullisessa ajassa. Käsiteltäväksi ottamisen seuraamus riippuu havaitun epäkohdan luonteesta. Jos asiakas esimerkiksi väittäisi, että palveluntuottaja ei ole antanut hänelle hänen tarvitsemaansa palvelua, voisi maakunta ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen palveluntarpeen arviointiin. Liikelaitoksen valinnanvapauslain 34 §:n nojalla toteuttama palveluntarpeen arviointi sitoisi suoran valinnan palvelujen tuottajaa siten, että tämän tulisi antaa asiakkaalle se tuottamisvastuulleen kuuluva palvelu, jota liikelaitos arvioi asiakkaan tarvitsevan. Jos maakunnan tietoon saatetussa asiassa olisi kyse asiakkaan epäasiallisesta kohtelusta, voisi maakunta esimerkiksi antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palvelun tuottajaa, vaikka edellisestä valinnasta olisi aikaa

vähemmän kuin kuusi kuukautta. Jos asia antaisi aihetta, maakunnan tulisi käynnistää palveluntuottajan valvonta valinnanvapauslain 81 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämän pykälän nojalla maakunnalla olisi muun muassa oikeus saada palveluntuottajalta asian arvioimiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä sekä tarkastaa tuottajan toiminta ja toimitilat. Jos maakunta havaitsisi palveluntuottajan toiminnassa epäkohtia tai puutteita, olisi sen pyydettävä tuottajalta selvitystä niistä sekä vaadittava niiden korjaamista asettamassaan määräajassa. Jos tuottaja ei korjaisi epäkohtaa, voisi menettely viime kädessä johtaa palveluntuottajan hyväksynnän peruuttamiseen ja siis siihen, että tuottaja ei voisi enää tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja.

Asiakkaan näkökulmasta lain 81 ja 82 §:ssä säädetyt menettelyt rinnastuvat pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisille tehtävään kanteluun ja näiden tahojen toteuttamaan valvontaan. Esitettävän sääntelyn perusteella muodostuvassa järjestelmässä asiakas voisi turvautua kumpaan tahansa tai kumpaankin menettelyyn. Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi ei siis sulkisi pois mahdollisuutta kannella valvontaviranomaisille. Valinnanvapauslain 81 §:n 4 momentissa maakunta velvoitettaisiin ilmoittamaan tietoonsa tulleesta epäkohdasta valvontaviranomaisille ja vastaavasti valvontaviranomaisia maakunnille. Tämä mahdollistaisi tiedonkulun, toiminnan koordinoinnin ja toisaalta päällekkäisen työn välttämisen eri viranomaisten välillä.

Voidaan katsoa, että valinnanvapauslaissa säädetty menettely asian saattamiseksi maakunnan tietoon voi joissakin tilanteissa olla asiakkaan näkökulmasta tehokkaampi oikeusturvakeino kuin kantelu valvontaviranomaisille. Tämä johtuu siitä, että palveluntuottajalla on velvollisuus toteuttaa ne palvelut, jotka maakunnan liikelaitos arvioi suorittamansa palveluntarpeen arvioinnin perusteella asiakkaan tarvitsevan ja jotka liikelaitos sisällyttää asiakkaan asiakassuunnitelmaan. Valvontaviranomaisilla ei ole voimassa eikä valmisteilla olevan lainsäädännön perusteella käytössään vastaavaa keinoa velvoittaa tuottajaa tuottamaan tiettyä palvelua sitä tarvitsevalle asiakkaalle. Maakunta voisi myös antaa asiakkaalle luvan vaihtaa palveluntuottajaa aikarajoista riippumatta, mutta valvontaviranomaisilla ei olisi vastaavaa toimivaltaa.

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. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin, että jos asiassa ei ole tehty asiakas- tai potilaslain mukaista muistutusta palveluntuottajalle, maakunta voisi siirtää asian asianomaisen tuottajan käsiteltäväksi. Tämä muistutusmenettelyn ensisijaisuutta korostava säännös, joka sisältyy myös voimassa olevaan lainsäädäntöön hallintokantelujen osalta, on sinällään perusteltu. Tarkasteltavan pykälän muotoilu jättää kuitenkin epäselväksi sen, liittyykö 82 §:n 2 momentin säännökseen sisältyvä ehdollisuus pykälän ensimmäisessä momentissa tarkoitetun muistutusmenettelyn käyttöön, vai onko maakunnan harkintavalta tätä laajempi. Toisin sanoen, onko sääntelyn tarkoituksena se, että jos maakunta ei ole siirtänyt asiaa palveluntuottajalle käsiteltäväksi

muistutusmenettelyssä, sen tulee antaa asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa? Vai onko maakunnalla harkintavaltaa sen suhteen ottaako se ylipäätään asian käsiteltäväkseen? 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.

Valinnanvapauslaissa säädetyn asiakassuunnitelman suhde voimassaolevaan sääntelyyn

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan sosiaalipalvelujen, kuten esimerkiksi asumispalvelujen, saaminen edellyttää viranomaisen tekemää päätöstä palvelun myöntämisestä. Palvelun myöntämistä koskeva päätös on hallintopäätös, josta voi hakea muutosta. Terveydenhuollon palvelujen antamisesta ei puolestaan pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöksiä, vaan lääkärin tekemät hoidon antamista koskevat ratkaisut ymmärretään lähtökohtaisesti tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei synny valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Eduskunnan käsiteltävänä olevalla lainsäädäntökokonaisuudella ei muutettaisi tätä peruslähtökohtaa kummankaan palvelukokonaisuuden osalta. Myös uudessa mallissa sosiaalihuollon palvelujen antamisesta tehtäisiin sosiaalihuoltolain ja muun sisältölainsäädännön perusteella valituskelpoinen hallintopäätös, mutta terveydenhuollon palveluista pääsääntöisesti ei. Näin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä vallitsee rakenteellinen ero, joka ei kuitenkaan ole aina välttämättä perusteltavissa yksittäistapausten tasolla. THL pitääkin tärkeänä, että tämä kysymys otetaan tarkasteltavaksi sisältölakien muuttamisen yhteydessä.

Voimassaolevaan lainsäädäntöömme sisältyy useita säännöksiä asiakas- ja hoitosuunnitelmista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan asiakkaalle tehdään asiakassuunnitelma, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Vastaavasti terveydenhuoltolain 4 a §:n mukaan potilaalle tehdään tutkimusta, hoitoa ja kuntoutusta koskeva suunnitelma, jollei se ole tarpeetonta. Suunnitelman laatiminen ei ole tarpeen eikä suunnitelmaa sen vuoksi laadita esimerkiksi, jos asiakas tarvitsee vain yhtä palvelua lyhytaikaisesti. Jos suunnitelma laaditaan, siitä ilmenee palvelun toteutustapa ja toteuttamisen arvioitu aikataulu. Suunnitelma laaditaan yhteisymmärryksessä potilaan, hänen omaisensa tai läheisensä taikka hänen laillisen edustajansa kanssa.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan asiakassuunnitelma ei ole miltään osin osapuolia sitova asiakirja, vaan ainoastaan suunnitelma palvelun toteuttamisesta. Sosiaalihuollon palveluissa suunnitelma tehdään tavallisesti sosiaalihuollon antamista koskevan hallintopäätöksen tekemisen jälkeen ja siinä kuvataan, miten hallintopäätöksessä tarkoitettu palvelu toteutetaan. Terveydenhuollossa suunnitelma tehdään diagnoosin ja hoitopäätöksen tekemisen jälkeen. Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa suunnitelmaa muutetaan tarvittaessa asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen ja palvelutarpeen muuttumisen myötä.

Eeva Nykänen

4.6.2018

Nyt esitetty sääntely muuttaisi tilannetta nykyiseen verrattuna, sillä asiakassuunnitelmalle annettaisiin sitovia vaikutuksia. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVl 15/2018 vp, ”hallituksen esityksessä asiakassuunnitelmalle ja sen osille on annettu monenlaisia oikeudellisia tarkoituksia. Valinnanvapausjärjestelmässä asiakassuunnitelma on samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosiasiallisen hoidon, asiakkaan ja palvelutuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden jakamisen väline.” Asiakassuunnitelman palveluntuottajaa sitova vaikutus perustuisi järjestämislain 23 §:n, jossa säädettäisiin, että kaikkien valinnanvapauslaissa tarkoitettuja palveluja tuottavien tuottajien on toteutettava tuottamansa palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti.

Asiakassuunnitelmasta säädettäisiin valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa, 5 §:ssä sekä 30, 33, 34, 51, 54 ja 71 §:ssä. Esitetyn sääntelyn mukaan asiakkaalle laadittaisiin asiakassuunnitelma siten kuin siitä erikseen säädetään sisältölainsäädännössä. Näin ollen valinnanvapauslain säännökset asiakassuunnitelmasta täydentäisivät muuhun lainsäädäntöön jo sisältyvää sääntelyä. Valinnanvapauslaissa tarkoitetun asiakassuunnitelman olisi tarkoitus olla kattava siten, että siihen sisältyisivät kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja niiden toteuttamista koskevat suunnitelmat siitä riippumatta, minkä tahon tuotantovastuulle ne kuuluisivat. Suunnitelmaa päivitettäisiin, jos asiakkaan palveluntarve muuttuisi. Maakunnan liikelaitos ja suoran valinnan palvelun tuottajat olisivat vastuussa suunnitelman laatimisesta omalle tuottamisvastuulleen kuuluvissa palveluissa ja maakunnan liikelaitos vastaisi siitä, että suunnitelma kokonaisuudessaan muodostaisi asiakkaan palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Maakunnan liikelaitoksella olisi lain 34 §:n 4 momentin mukaan mahdollisuus arvioida asiakkaan palvelutarve ja laatia asiakassuunnitelma myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se olisi perusteltua asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen. Suoran valinnan palvelujen tuottajan olisi tällöin toteutettava omalle tuotantovastuulleen kuuluvat asiakkaan tarvitsemat palvelut liikelaitoksen laatiman asiakassuunnitelman mukaisesti. Laatimallaan asiakassuunnitelmalla liikelaitos voisi siis velvoittaa suoran valinnan palvelujen tuottajan tarjoamaan tietyn palvelun asiakkaalle.

Asiakassetelipalvelujen ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottajilla olisi velvollisuus tuottaa palvelut asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin ehtojen sekä asiakassuunnitelman mukaisesti.

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. Sosiaalipalveluissa palvelun antaminen ja sisältö perustuisivat

jatkossakin palvelun antamista koskevaan hallintopäätökseen, mutta terveydenhuollon palveluista hallintopäätöstä ei tehtäisi. Tällöin siis asiakassuunnitelman sitovat vaikutukset korostuisivat.

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVl 15/2018 vp, 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 tärkeää.

Asiakassetelin käyttö

Valinnanvapauslain 24 §:ssä säädettäisiin siitä, missä maakunnan liikelaitoksen tuottamisvastuulle kuuluvissa palveluissa käytettäisiin asiakasseteliä ja lain 25 §:ssä asiakassetelin myöntämisestä.

Lain 24 §:n ensimmäisen momentin lähtökohtana on, että maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuus tarjota asiakkaalle asiakasseteliä kaikissa pykälässä mainituissa palveluissa tarkemmin määrittelemällään tavalla. Pykälän toisen, viidennen ja seitsemännen momentin mukaan maakunta voisi kuitenkin rajata asiakassetelin käytön laajuutta ensimmäisessä pykälässä luetelluissa palveluissa. Pykälän toisen momentin mukaan maakunta voisi rajata asiakassetelin käyttöalaa, jos se olisi välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palvelujen kustannustehokkaan järjestämisen perusteella. Pykälän viidennen momentin mukaan maakunnan tulisi ottaa asiakassetelin käyttöalan laajuudesta päättäessään huomioon muun muassa oma palvelustrategiansa, ja pykälän seitsemännen momentin mukaan maakunta ei saisi ottaa asiakasseteliä käyttöön sellaisissa palveluissa, joissa sen käyttöön ottaminen vaarantaisi asiakas- tai potilasturvallisuuden taikka maakunnan liikelaitoksen lakisääteisistä tehtävistä suoriutumisen. Lisäksi maakunnan olisi pykälän toisen momentin mukaan päätettävä ne perusteet, joita liikelaitoksen olisi otettava huomioon määritellessään asiakassetelillä annettavan palvelun tarkempaa sisältöä.

Vaikka sääntelyn lähtökohtana siis olisi asiakassetelin käyttö kaikissa lain 24 §:n ensimmäisessä momentissa mainituissa palveluissa, voisi maakunta yllä kuvatuin tavoin rajoittaa setelien velvoittavan käyttöalan laajuutta ja määritellä tarkempia perusteita setelien myöntämiselle. Näin maakunta voisi esimerkiksi päättää, että asiakasseteliä ei otettaisi käyttöön kaikissa sosiaalihuollon asumispalveluissa, vaan että esimerkiksi erityisen vaativia paleluja vaativien ryhmien asumispalelut jätettäisiin asiakassetelin ulkopuolelle. Maakunta voisi myös määritellä asiakassetelillä annettavan asumispalvelun tarkemman sisällön.

Pykälän neljännen momentin mukaan maakunta voisi päättää ottaa asiakassetelin käyttöön myös muissa kuin ensimmäisessä pykälässä säädetyissä sosiaali- ja

terveydenhuollon palveluissa toisessa pykälässä asetettujen kriteerien mukaisesti. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi maakunnan määrittelemät päiväkirurgiset operaatiot, kuten kaihileikkaus, tai vaikkapa neuvolapalvelut.

Lisäksi maakunta olisi 24 §:n kolmannen momentin mukaan velvollinen ottamaan asiakassetelin käyttöön palveluissa, joissa hoitoon pääsyn määräajat eivät toteutuisi.

Maakunnan liikelaitos tekisi ratkaisun asiakassetelin antamisesta asiakkaalle soveltaen maakunnan asiakassetelin myöntämiselle määrittelemiä tarkempia perusteita. Sosiaalihuollon palveluissa asiakassetelin myöntämistä edeltäisi palveluntarpeen arviointi ja sen perusteella tehty palvelun myöntämistä koskeva hallintopäätös. Terveydenhuollon palveluissa asiakassetelin myöntäminen perustuisi palveluntarpeen arviointiin ja sen perusteella tehtyyn hoitopäätökseen, joka ei ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Pykälän sanamuodoista ja sääntelyn perusteluista on pääteltävissä, että ainakin pykälän ensimmäisessä ja kolmannessa momentissa tarkoitetuissa palveluissa maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuus tarjota asiakassetelin saamisen ehdot täyttävälle asiakkaalle seteliä ja vastaavasti asiakkaalla olisi oikeus saada seteli. Pykälän neljännen pykälän muotoilu ei ole vastaavalla tavalla yksiselitteinen.

Asiakassetelin myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskeva ratkaisu ymmärretään sääntelyn perustelujen mukaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi eikä muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. Tältä osin sääntely vastaisi voimassa olevaa palvelusetelilainsäädäntöä. Toisin kuin palvelusetelin saaminen nykylainsäädännön mukaan, asiakassetelin saaminen säädettäisiin ainakin joissakin tilanteissa asiakkaan oikeudeksi ja seteliä myönnettäessä siis päätettäisiin asiakkaan oikeudesta. Tässä suhteessa asiakasseteliä koskeva sääntely siis eroaa palvelusetelilainsäädännöstä. Kuten perustuslakivaliokunta totesi asiaa koskien lausunnossaan PeVl 15/2018 vp, esitetyssä lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Valiokunnan käsityksen mukaan asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä, samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa, onkin kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikeudesta. Päätöksestä on siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutoksenhakuoikeus. Esitettyä sääntelyä tulisikin täydentää tämän mukaisesti.

Asiakassetelin arvosta säädettäisiin 24 §:n kuudennessa momentissa. Säännöksen mukaan setelin arvon tulisi olla sellainen, että asiakkaalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus valita maakunnan hyväksymä palveluntuottaja. Setelin arvoa määritettäessä olisi sääntelyn mukaan lisäksi otettava huomioon vastaavan palvelun tuotantokustannukset maakunnan liikelaitoksessa. Kuten perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVl 15/2018 vp, sääntelyä tulisi täsmentää vaatimuksella, että setelin arvo määriteltäisiin sellaiseksi, että asiakas saisi setelillä tarvitsemansa palvelun.

Eeva Nykänen

4.6.2018

Lain 70 §:n mukaan maakunnan liikelaitos päättäisi tuottajalle maksetusta korvauksista ja korvaisi tuottajalle ennalta määrättyyn arvoon asti asiakkaan saaman palvelun kustannukset. Lain 83 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan maakunnan liikelaitoksen päätökseen, joka koskee asiakassetelipalvelujen tuottajille maksettavia korvauksia, saisi hakea muutosta maakuntalain mukaisella maakuntavalituksella.

Asiakassetelillä asiakas saisi valita setelissä tarkoitetun palvelun tuottajaksi tuottajan, jonka joku maakunta olisi hyväksynyt kyseessä olevien asiakassetelipalvelujen tuottajaksi. Asiakas voisi siis valita myös toisen maakunnan alueella toimivan, tuottajan sijaintimaakunnan hyväksymän tuottajan. Tuottajan tulisi antaa asiakkaalle setelin kattama palvelu sijaintimaakunnan hyväksymismenettelyssä asettamien ehtojen, asiakassetelin ehtojen ja asiakassuunnitelman perusteella.