

Olli Mäenpää
25.4.2018

Hallintovaliokunnalle

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

Suhde aikaisempaan lakiehdotukseen

Hallitus peruutti edellisen valinnanvapauslakiehdotuksen (HE 47/2017 vp), kun perustuslakivaliokunta antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 77) arvioi, että ehdotus oli mahdollista hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta yhtiöittämisvelvollisuuden poistamisesta, maakuntien oikeudesta itse tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja, julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä sekä maakuntien tehtävien lakisääteisyydestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta piti toisaalta myös tärkeänä, että uudistus saadaan sen lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla toteutettua.

Valiokunnan huomautukset on lakiehdotuksessa otettu huomioon muuttamalla aikaisempaa lakiehdotusta kaikissa niissä kohdissa, joita perustuslakivaliokunta piti ongelmallisina.

- Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ei enää sisälly ehdotuksiin. Sen sijaan maakunnan sote-tehtävät hoidetaan lakiehdotuksen mukaan maakunnan osana toimivassa maakunnan liikelaitoksessa.
- Maakunnan ohjaus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa sote-palvelujen toteuttamiseen on vahvistettu. Maakunnan liikelaitos voi myös itse tuottaa suoran valinnan palveluja ja asiakasseteliin perustuvia palveluja. Erikoissairaanhoido jäisi pääosin asiakassetelin ulkopuolelle. Maakuntahallintoa koskevaa laintasoista sääntelyä on monilta osin täsmennetty.
- Julkisten hallintotehtävien ulkoistamista määrittelevää sääntelyä on selvennetty ja täsmennetty, minkä lisäksi julkisten hallintotehtävien siirtämisestä on rajattu selvästi. Rikosoikeudellisen virkavastuun alaa on laajennettu.
- Toteuttamisaikataulua on väljennetty ja vaiheistettu. Lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä on porrastettu jonkin verran aikaisempaa mallia enemmän.

Valinnanvapautta koskeva lakiehdotus on etenkin näiltä osin selvästi kohentunut edelliseen lakiversioon verrattuna. Muutoksia voidaan pitää merkittävinä parannuksina myös hallinnolliselta kannalta arvioituna. Valinnanvapauden hallinnolliset rakenteet ovat aikaisempaa selvemmat ja valinnanvapauden toteuttamisen edellyttämä hallinnollinen menettely on aikaisempaa ennakoitavampaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutusarvioinnin (s. 360-363) mukaan aikaisempaan lakiehdotukseen tehdyt muutokset ovat monelta osin korjanneet tai lieventäneet niitä ongelmia, joihin sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijat kiinnittivät huomiota. Peruspalvelujen arvioidaan esityksen perustelujen mukaan vahvistuvan nykyiseen verrattuna erityisesti terveydenhuollossa, kun asiakkaiden pääsy suoran valinnan palveluihin todennäköisesti nopeutuu palvelujen saatavuuden paranemisen myötä. Sosiaali- ja terveyskeskuksissa saatavilla oleva sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan arvioidaan edistävän palvelujen integraatiota, jota vahvistaisi myös laajaa palvelujen yhteensovittamistarvetta vaativien asiakkaiden sitovan asiakassuunnitelman laatiminen maakunnan liikelaitoksessa. Myös asiakaseteleillä annettavissa palveluissa saatavuuden arvioidaan paranevan ja vaihtoehtojen lisääntyvän. Palveluntuottajien korvauksia koskeva sääntely tarjoaa maakunnille välineitä torjua syrjivää asiakasvalikointia.

Toisaalta lakiehdotuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen ja palvelujen saatavuuden paranemiseen voivat hallituksen esitykseen sisältyvän kokonaisarvioinnin mukaan olla epätasaiset. Näin ollen uudistuksen hyödyt, kuten aiempaa nopeampi pääsy perustason palveluihin, voi jakautua alueellisesti epätasaisesti. Avoin kysymys on myös lakiehdotuksen vaikutus sote-palvelujen kustannusten hillinnässä. Lakiehdotusta ei siitä käydyssä keskustelussa ole pidetty optimaalisena keinona toteuttaa sote-uudistus.

Lakiehdotuksen keskeisiä kysymyksiä

Valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää saatavuutta ja niihin kohdistuvaa valinnanvapautta. Kun kyseessä ovat peruspalvelut, turvaamisvelvollisuuden kohteena ovat palvelujen saatavuuden lisäksi ainakin niiden laatu, yhdenvertaisuus palvelujen asiakkaiden välillä, kustannustehokkuus, peruspalvelutehtävien ja -vastuiden selkeä määrittely ja oikeusturvan tehokas toteutuminen.

Säädettävältä lailta voidaan edellyttää, että se turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Arvioinnissa on tällöin aiheellista kiinnittää huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Myös heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tilanne on arvioitava lakiehdotuksen vaikutusten näkökulmasta.

Erityisesti lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen organisaation ja lain toimeenpanon hallinnollisten vaikutusten arvioinnissa voidaan edelleen kiinnittää huomiota myös riskeihin ja epävarmuustekijöihin.

- **Riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut.** Valinnanvapauslakiehdotuksen toimeenpanon tavoitteiden kannalta on keskeinen perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tärkeä merkitys on myös perustuslain 6 §:ään sisältyvällä yhdenvertaisuusperiaatteella ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksella. Julkisen vallan on lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden arvioinnit näiden perustavoitteiden toteuttamisesta ovat verraten kriittiset.
- **Uudistuksen hallinnollinen toteuttaminen.** Valinnanvapausuudistuksen hallinnolliseen toteuttamiseen liittyvien haasteiden ja sen aiheuttamien riskien hallinta on erittäin vaativa tehtävä. Tämä johtuu ennen muuta aikataulun tiukkuudesta. Vaikka uudistuksen toimeenpanoa on uudessa lakiehdotuksessa vaiheistettu aikaisempaa ehdotusta enemmän, siirtymäkauden järjestelyille olisi ehkä varattava enemmän aikaa. Tämä puoltaisi selvemmin asteellista toteuttamista.
- **Maakuntien hallinnolliset edellytykset.** Maakuntien tehtävänä olisi samanaikaisesti sote-uudistuksen voimaantulon kanssa toteuttaa myös alkaa soveltaa ja toimeenpanna niille noin 200 lain nojalla siirtyviä merkittäviä hallinnollisia tehtäviä. Vaikka maakuntiin siirtyy ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen hallinnollinen henkilöstö, uuden hallinnollisen rakenteen saaminen toimintakelpoiseksi vaatii hallinnollista taitoa ja kyvykkyyttä. Myös tämä seikka puoltaisi siirtymäajan väljentämistä.
- **Hallinnon resurssien painottuminen.** Sote-uudistuksen toimeenpanossa on nähtävissä vaara voimavarojen siirtymisestä palvelujen tuottamisesta palvelujen hallintaan. Tämä liittyy uuteen hallinto- ja toimintamalliin. Lisääntyvää hallintoa edellyttää myös ehdotuksen mukainen järjestäjän ja tuottajan selkeärajainen erottaminen, mikä tuskin on omiaan vähentämään byrokratiaa. Yksinkertaisena ratkaisuna voisi olla sallia maakunnille enemmän harkintavaltaa optimaalisten ratkaisujen löytämiseksi.
- **Kustannusvaikutukset ja riittävät resurssit.** Maakuntapainotteinen hallinto- ja palvelumalli edellyttää toimiakseen riittäviä taloudellisia resursseja. Myös uudet asiakasryhmät vaikuttavat samansuuntaisesti. Ehdotettu rahoitusmalli perustuu kuitenkin resurssien suhteellisen vähentämisen tavoitteeseen. Vaikka tavoite voi olla budjettiteknisesti perusteltu, se ei välttämättä vastaa palvelujen tarvetta ja julkisen vallan velvollisuutta taata riittävät ja yhdenvertaiset sote-palvelut.

- **Maakuntien ohjauksen yksityiskohtaisuus.** Etenkin ihmisten yhdenvertaisuuden turvaaminen puoltaa maakuntiin kohdistuvaa yhtenäistävää ohjausta. Liian tiukaksi viritettynä se voi kuitenkin rajoittaa mahdollisuutta ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet ja toimiviksi havaitut palvelujen toteuttamismallit, joilla voitaisiin hallita uudistuksen toteuttamiseen liittyviä riskejä ja epävarmuutta.
- **Yhdenvertaisuuden takaaminen.** Maakuntien erot palveluvalikoimassa voivat johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseen alueelliseen eriarvoisuuteen. Harvaan asutuissa maakunnissa valinnanvapauden on arvioitu muodostuvan keskimääräistä suppeammaksi. Henkilökohtaisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena skenaariona on pidetty hyvin koulutettujen ja terveiden asiakkaiden palvelujen saatavuuden eroa suhteessa heikommin koulutettuihin ja moniongelmaisiiin.
- **Sosiaali- ja terveystalvelujen hallinnollinen integraatio.** Ehdotus ei täysin ongelmattomasti takaa tällaista integraatiota, jos valinnanvapaus saa keskeisemmän asema uudistuksen toteuttamisessa. Integraatiotavoitteen reaalisuuden kannalta etenkin asiakassuunnitelma on keskeinen hallinnollinen instrumentti. Asiakassuunnitelman oikeudellisen sitovuuden vahvistaminen ja valituskelpoisuuden määrittely olisivat tältä kannalta mahdollisia keinoja.

Asiakassuunnitelma

Asiakassuunnitelma muodostuu valinnanvapauslain soveltamisessa perusratkaisuksi, joka määrittelee palvelujen asiakkaan oikeuksia sekä sosiaali- ja terveystalvelujen sisältöä. Tämä käy selvästi ilmi valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista, jonka mukaan asiakassuunnitelma laaditaan, jotta voidaan toteuttaa laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistaminen, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemine sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntäminen eri tuottajien välillä. Asiakassuunnitelma siis tunnistaa asiakkaan, määrittelee tämän oikeuden palveluihin ja hyödyntää asiakasta koskevia tietoja palvelujen määrittelemiseksi.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan asiakassuunnitelman on katettava kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tuotantovastuusta riippumatta. Jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, asiakassuunnitelmaa on muutettava vastaavasti. Lisäksi henkilökohtaisen budjetin myöntämisen edellytyksenä on asiakassuunnitelman laatiminen (30.2 §). Asiakas vastaa itse niiden palvelujen kustannuksista, jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan (70.1 §).

Lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn mukaan asiakassuunnitelma on selvästi asiakkaan oikeudet, edut ja mahdollisesti velvollisuudet määrittelevä ratkaisu, jota

on perusteltua pitää luonteeltaan lain soveltamiseen perustuvana hallintopäätöksenä. Sillä määritellään sen mukaan kuin sote-palveluja koskevassa lainsäädännössä tarkemmin säädetään, yksilön oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

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

Pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa esitetyllä lausumalla ei kuitenkaan voida poistaa viime kädessä perustuslain 21 §:ään perustuvaa oikeutta saada päätös sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja toteuttamista koskevassa perusasiassa asiassa. Esityksen perusteluissa ei voida myöskään sulkea pois hyvän hallinnon perustakeet määrittelevän hallintolain soveltamista tällaiseen päätöksentekoon, mikä olisi seurauksena päätöksen määrittelystä pelkäksi suunnitelmaksi. Myöskään oikeutta hakea muutosta asiakassuunnitelmaan ei voida poistaa pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa määrittelemä asiakassuunnitelma muutoksenhakukelvottomaksi päätökseksi.

Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä, jotka estäisivät hallintolain soveltamisen asiakassuunnitelman laatimiseen ja muuttamiseen tai jotka kieltäisivät siihen kohdistuvan muutoksenhaun. Koska perustelulausumat kuitenkin todennäköisesti ohjaisivat lain soveltamista, olisi paikallaan selventää lakia niin, että siitä käy selvästi ilmi asiakassuunnitelman luonne hallintopäätöksenä. Tällaiseen hallintopäätökseen saa lakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin mukaan vaatia oikaisua maakuntalain 130 § :n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Asiakas saa hakea muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen.