

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta vastausta eräisiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden valinnanvapautta koskevaan lakiehdotukseen (HE 16/2018 vp) liittyviin kysymyksiin. Esitän vastauksinani kunnioittaen seuraavaa.

Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (1)

Olen vastannut tähän kysymykseen jo valiokunnalle 3.4.2018 antamassani lausunnossa. Hallituksen lakiehdotuksessa on nähdäkseni otettu huomioon ne lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, joita valiokunta tämän kysymyksen osalta esitti lausunnossaan 26/2017 vp ja jotka koskivat maakuntien yhtiöittämisvelvollisuutta sekä uudistuksen aikataulua ja vaiheistusta. Uudistuksen toteuttamisen aikataulua voidaan yhä pitää hyvin tiukkana ja vaiheistusta niukkana. Käytettäväkseni annetuissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden lausunnoissa ei kuitenkaan ole esitetty sellaisia arvioita siirtymävaiheen ongelmista, jotka antaisivat aiheita valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Maakuntien rahoitus (2)

Edelliseen kysymykseen antamani vastaus perustuu oletukselle maakuntien valtiollisen rahoituksen riittävydestä. Kun maakunnilla ei ole verotusoikeutta, valtiollisen rahoituksen merkitys on aivan keskeinen. Valtiosääntöoikeudellinen rahoitusperiaate, jota sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa vahvistavat perustuslain 19.3 ja 22 §, turvaa, kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 26/2017 vp tähdentänyt, myös maakuntia. Hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvä rahoituslakiehdotus sisältää välineet turvata rahoitus, jos riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoaminen jossakin maakunnassa vaarantuu. Rahoitusperiaate velvoittaa valtiota tällöin myös käyttämään näitä välineitä.

Asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti ja palvelujen alihankinta (4a-d)

Olen lausunnossani 3.4.2018 katsonut, että asiakassetelipalveluissa, henkilökohtaisella budjetilla rahoitettavissa palveluissa tai palvelujen alihankinnassa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä. Olen kuitenkin tuossa lausunnossani myös arvioinut 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen täyttymistä asiakassetelipalveluissa ja henkilökohtaisella budjetilla rahoitettavissa palveluissa siinä tapauksessa, että näihin palveluihin kuitenkin sovellettaisiin perustuslain 124 §:ää.

Asiakassetelin tarjoamista ja henkilökohtaisen budjetin myöntämistä koskevaan menettelyyn liittyy oikeusturvakysymyksiä, joilla on kosketuspinta perustuslain 21 §:ään. Asiakassetelin tarjoamista luonnehditaan lakiehdotuksen perusteluissa tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei tehdä hallintopäätöstä. Sen sijaan maakunnan liikelaitos tekee asianomaisten erityislakien nojalla hallintopäätöksen sosiaalipalveluista, kun taas terveyspalveluja koskevat päätökset ovat perustelujen mukaan hoitopäätöksinä tosiasiallista hallintotoimintaa. Näin asiakkaan muutoksenhakumahdollisuus asiakassetelimenettelyssä rajoittuu sosiaalipalveluja koskeviin, erityislakien nojalla tehtäviin hallintopäätöksiin.

Asiakkaalla voi kuitenkin olla itsenäinen oikeussuojatarve myös asiakasseteliä koskevissa ratkaisuissa. Asiakkaalla näyttäisi olevan asiakasseteliin subjektiivinen oikeus, vaikka lakitekstissä tai perusteluissa ei tällaista termiä käytetäkään. Lakiehdotuksen 25.2 §:n mukaan ”jos asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella täyttyvät edellytykset maakunnan 24 §:ssä tarkoitetulla tavalla käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle, asiakkaalle on tarjottava palveluun asiakasseteli”. Lakiehdotuksen 24.5 §:ään ehdotetaan puolestaan seuraavia säännöksiä asiakassetelin arvosta: ”Asiakassetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus valita maakunnan hyväksymä palveluntuottaja. Asiakassetelin arvoa määriteltäessä on lisäksi otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuisivat maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta.” Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei selvitetä, miten asiakassetelin arvosta määrätään. Ilmeistä kuitenkin on, että arvo viime kädessä määräytyy asiakaskohtaisesti.

Asiakkaalla on asiakassetelimenettelyssä oikeussuojan tarve sekä silloin, kun hän ei pyynnöstään huolimatta saa asiakasseteliä, että silloin kun hän katsoo, että asiakasseteli ei arvoltaan vastaa lain asettamia vaatimuksia. On kyseenalaista, voidaanko oikeussuojan tarpeen katsoa tulevan perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla tyydytetyksi mahdollisuudella saattaa asia hallintoriitamenettelyssä

hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Asiakassetelin antamista koskevia ratkaisuja, joiden edellytykset on esittämälläni tavalla määritelty laissa ja joita koskevia tarkempia normiluonteisia määräyksiä annetaan maakunnan päätöksillä, ei voida rinnastaa olennaisesti lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuviin hoitopäätöksiin. Onkin perusteita kyseenalaistaa hallituksen esityksen luonnehdinta asiakassetelin tarjoamisesta tosiasiallisena hallintotoimintana ja edellyttää kirjallista, muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä ainakin silloin, kun asiakas tätä vaatii.

Henkilökohtaisesta budjetista tehdään sen sijaan lakiehdotuksen 30.2 §:n mukaan erillinen päätös, johon ilmeisesti voitaisiin hakea muutosta siten kuin 83 §:n 3 momentissa ehdotetaan. Epäselvää kuitenkin on, mistä henkilökohtaista budjettia koskevassa päätöksessä päätetään ja minkälaista harkintaa maakunnan liikelaitos päätöksenteossa käyttää. Lakiehdotuksen 30.3 §:n mukaan ”henkilökohtaisen budjetin suuruudesta päätettäessä on otettava huomioon eri palvelujen käyttötarve ja se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen tuottamana maksaisi”. Perustelujen mukaan tämä merkitsisi, että ”henkilökohtaisen budjetin suuruutta määriteltäessä olisi varmistettava, että asiakas saa henkilökohtaisella budjetilla kaikki ne asiakassuunnitelmassa henkilökohtaisella budjetilla katettavaksi tarkoitetut palvelut, jotka hänelle palvelutarpeen arvion ja lain mukaan kuuluvat”. Lakiteksti ja perustelut näyttävät poikkeavan merkittävästi toisistaan. Epäselvää myös on, tehdäänkö erityislakien – esimerkiksi vammaispalvelulain - määrittelemistä palveluista erilliset muutoksenhakukelpoiset päätökset. Niin ikään on epäselvää, siirtyykö vammaispalvelulain soveltamisessa keskeinen erottelu subjektiivisina oikeuksina turvattuihin ja määrärahasidonnaisiin etuuksiin myös maakunnan liikelaitoksen päätöksentekoon. Epäselviksi toteamillani kysymyksillä on perustuslain 19.3 §:n kautta myös perusoikeuskytkentä.

Asiakassuunnitelma (5)

Asiakassuunnitelma määritellään lakiehdotuksen 2 §:ssä viittauksella sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säännöksiin. Erityislainsäädännössä säänneltyä asiakassuunnitelmaa voidaan pitää tosiasiallisena hallintotoimintana, johon ei liity välitöntä, esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta. Valinnanvapauslakiehdotuksen 34 § antaa kuitenkin maakunnan liikelaitoksen laatimalle suunnitelmalle oikeudelliseksikin luonnehdittavaa sitovuutta niiltä osin kuin suunnitelma ulottuu suoran valinnan palveluntuottajan tuotantovastuulla oleviin palveluihin. Maakunnan liikelaitos näet vastaa asiakkaan palvelutarpeen kokonaisarvioinnista ja asiakassuunnitelman laadinnasta myös suoran valinnan palvelujen osalta.

silloin, kun asiakas saa liikelaitoksen tuotantovastuulla olevia palveluja tai se on muutoin asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua. Jos maakunnan liikelaitos arvioi, että asiakkaalla on tarve suoran valinnan palveluntuottajan tuotantovastuulla olevaan palveluun, liikelaitoksen on ohjattava asiakas hänen valitsemaansa sosiaali- ja terveyskeskukseen tai suunhoidon yksikköön (34.2 §). Maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma sitovat sosiaali- ja terveyskeskusta ja suunhoidon yksikköä. Suoran valinnan palveluntuottajan on näet toteutettava asiakkaan palvelut tuottamiensa palvelujen osalta asiakassuunnitelman mukaisesti (34.4 §).

Palvelutarpeen arviointi saattaa tulla lakiehdotuksen 34.4 §:ssä tarkoitetulla tavalla vireille maakunnan liikelaitoksessa myös asiakkaan aloitteesta. Lakiehdotuksen 82.1 §:n mukaan ”asiakkaalla on oikeus saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohta palveluntuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa”. Tällöin ”maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan palvelutarpeen arviointiin” (82.4 §).

Lisäksi myös lakiehdotuksen 71.1 § näyttäisi liittävän asiakassuunnitelmaan oikeusvaikutuksen. Momenttiin sisältyvän säännöksen mukaan ”asiakas vastaa kuitenkin itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla ja jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan”.

On perusteita katsoa, että silloin kun asiakassuunnitelmalla on asiakkaaseen kohdistuvia oikeusvaikutuksia, perustuslain 21 § edellyttää, että suunnitelmasta tehdään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Lisäksi asiakkaalla tulisi olla käytettävissään oikeusturvakeino siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34.4 §:n edellyttämällä tavalla.

Lakiehdotuksen 71.1 §:n viittaus asiakassuunnitelmaan on kuitenkin nähdäkseni tarpeeton.

Porthaniassa 3.5.2018

Kaarlo Tuori