

LAUSUNTO

LsN M.Keravuori-Rusanen

16.5.2018

*Eduskunnan lakivaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 16/2018 vp)**

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä, joka sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp perusteella tarkistetun ehdotuksen asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevaksi laiksi.

Lausuntoa on pyydetty hallituksen esityksen oikeusturvaan sekä muutoksenhakuun liittyvistä kysymyksistä. Valiokunta on pyytänyt arvioimaan esityksen HE 16/2018 vp oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyvää sääntelyä myös hallituksen esityksen HE 15/2017 vp (maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädäntö) sääntelyn valossa. Valiokunnalta saadun tiedon mukaan kuulemisen kohteena ovat muutoksenhaun ohella erityisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntely asian saattamisesta maakunnan käsiteltäväksi sekä rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu.

Ottaen lisäksi huomioon, että sääntelyyn liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tulevat arvioiduiksi perustuslakivaliokunnan asiasta aikanaan antamassa lausunnossa, lakiehdotuksen tarkastelu on rajattu tässä lausunnossa lakivaliokunnan ilmoittamiin oikeusturvakysymyksiin.

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta piti maakunta- ja sote-esityksen ja aikaisemman valinnanvapauslakiesityksen tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistamisesta ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämistä erittäin tärkeinä sekä toisti käsityksensä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta ei kuitenkaan katsonut sääntelyn toteuttavan kokonaisuutena arvioiden julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.

Hallituksen esityskokonaisuuden ongelmallisimmaksi osaksi muodostui perustuslakivaliokunnan mielestä aikaisempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhtiöittämisvelvoite. Ongelmallisuus liittyi valiokunnan mukaan ennen muuta siihen, että sääntelyssä kiellettiin maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia perusoikeuksien turvaamisen kannalta tarpeellisia palveluita. Valiokunta asetti uudistuksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden edellytykseksi yhtiöittämisvelvoitteen poistamisen ja sen, että maakunnalle taataan säännöspäätöksillä oikeus tuottaa sen järjestämisvastuun kannalta keskeisiä sote-palveluita.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt esteitä kehittää valinnanvapausjärjestelmää edelleen monituottajaperusteisesti, kunhan perustuslain 124 §:n edellytysten osoitetaan täyttyvän ja sääntely takaa maakunnan edellytykset varmistua siitä, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa.

Perustuslakivaliokunta esitti valinnanvapauslakiesityksestä useita huomautuksia ja muutosehdotuksia, joiden se totesi ponsilausumassaan olevan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyksessä. Valiokunta piti välttämättömänä, että sen esittämät muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että uudistus saadaan toteutettua sen lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla.

Hallinnon yleislakien soveltaminen ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti maakunta- ja soteuudistuksesta antamassaan lausunnossa huomiota siihen, ettei hallinnon yleislakeja olisi sovellettu kaikkien valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaan siltäkään osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi aiempaan valinnanvapauslakiehdotukseen sisältynyt virkavastuusääntely ei kohdistunut muihin kuin suoran valinnan palveluja tuottavan sote-keskuksen ja suunhoidon yksilön henkilöstöön. Valiokunta katsoi, että virkavastuusääntelyä ja hallinnon yleislakien soveltumista tulee vielä tarkastella jatkovalmistelussa pitäen lähtökohtana perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Jatkovalmistelussa on omaksuttu ratkaisu siitä, että hallinnon yleislakeja sovelletaan laissa tarkoitettujen yksityisten palveluntuottajien valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan (3 §). Lisäksi yksityisten palveluntuottajien palveluksessa oleviin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta heidän suorittaessaan valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä (75 §). Ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan pitää etenkin toiminnan perusoikeusvaikutusten vuoksi perusteltuna.

Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi

Valinnanvapauslakiehdotuksen 82 § sisältää säännöksen asiakkaan oikeudesta saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohta palveluntuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa. Maakunta voi 1 momentin mukaan siirtää asian asiakas- tai potilaslain mukaisena muistutuksena palveluntuottajan käsiteltäväksi. Jos maakunta ottaa asiakkaan esiin tuoman epäkohdan käsiteltäväkseen, sen olisi 2 momentin mukaan annettava asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa. Pykälän 3 momentissa säädetään maakunnan velvollisuudesta ryhtyä asian johdosta tarvittaessa valvonnallisiin toimenpiteisiin.

Säännösehdotuksen mukaisella asian käsiteltäväksi saattamisella tarkoitetaan hallintokantelua, josta säädetään hallintolain 8 a luvussa. Tähän nähden ei ole ongelmattonta, 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.

Muutoksenhakusääntelystä

Muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauslain 83 §:ssä, jonka 1 momentissa luetellaan ne päätökset, joihin saa hakea muutosta maakuntavalituksella.

Pykälän 2 momentin mukaan yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallintovalituksella ilman oikaisuvaatimusta. Ehdotettua lakiteknistä ratkaisua, jonka mukaisesti luvan peruuttamista koskevan asian saa mahdollisimman nopeasti tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman oikaisuvaatimusvaihetta, voidaan pitää asianmukaisena.

Pykälän 3 momentin mukaan muuhun päätökseen haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella ja sen jälkeen hallintovalituksella. Oikaisuvaatimuksen käyttöä näissä asioissa voidaan pitää kannatettavana. Pykälän 4 momentin mukaan hallintovalitusasiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi valittaa vain valitusluvalla. Valitusluvan käyttöä on pidettävä kannatettavana.

Laissa säädettäisiin lisäksi asioista, joissa olisi kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ja joissa ei siis tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä. Perustelujen mukaan tällaisia olisivat väliaikaisen palveluntuottajan valinta (8 § 2 mom.), ammattihenkilön valinta (10 § 1 mom.), suoran valinnan palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valinta (20 § 2 mom.) ja maakunnan liikelaitoksen valinta (21 § 1 mom.).

Oikeusministeriö on valinnanvapauslain valmistelun yhteydessä aiemmin antamissaan lausunnoissa todennut, että erityisesti koska kyseessä on täysin uudenlainen organisaatiomalli, esityksen mukaisissa asioissa on monin paikoin tulkinnanvaraista, onko kyseessä valituskelpoinen päätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta ja onko edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen muutoksenhakukeino hallinto- vai maakuntavalitus. Lakiehdotuksessa esitettyjä linjauksia yhtäältä valituslajien välillä ja toisaalta valituskelpoisten päätösten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välillä voidaan kuitenkin pitää lähtökohtaisesti oikeansuuntaisina. Sääntelyä on tarkistettu siitä, missä muodossa se oli perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsiteltävänä olleessa valinnanvapauslakiehdotuksessa eikä siihen näyttäisi sisältyvän näiltä osin ongelmia.

Kannatettavana voidaan pitää kuitenkin muutoksenhakusäännöksen lakiteknistä toteutustapaa, jossa 3 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta ”muuhun [kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun] päätökseen” sen sijaan, että siinä lueteltaisiin muutoksenhakukelpoiset päätökset. 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). Vaikka lainkohdan perusteluissa onkin esitetty näkemys siitä, missä asioissa olisi kyse muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä – mitä voidaan siinänsä pitää selkeyden kannalta suotavana – tulee säännöksestä tällä tavoin muotoiltuna esiin se, että muutoksenhakukelpoisuus jää lopulta lain soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi.

Oikeusturvasääntelyyn liittyvänä yksityiskohtana voidaan lisäksi mainita, että valinnanvapauslakiehdotuksen mukaisten palvelujen tuottamiseen liittyvät sopimusriidat on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta nimenomaisesti ohjattu käsiteltäväksi hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa (48 §).