

Olli Mäenpää
23.5.2018

Lakivaliokunnalle

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

Yleinen oikeusturvasäätely valinnanvapauslakiehdotuksessa

Muutoksenhaun pääpiirteet (83 §)

Lakiehdotuksen 83 §:ää voidaan pitää tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuuden kannalta riittävänä. Säännöksen 1 ja 2 momentit sisältävät yksilöidyn luettelon maakunnan päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Maakuntalaissa määritellyllä maakuntavalituksella haettaisiin muutosta 1 momentissa yksilöityihin päätöksiin ja hallintovalituksella 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Erottelu näiden kahden valitusmuodon välillä on määritelty selvästi.

Muihin kuin 83 §:n 1 ja 2 momentissa erikseen mainittuihin päätöksiin saisi 3 momentin yleissäännöksen mukaan vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaiselta. Säännös merkitsee huomattavaa laajennusta muutoksenhakuoikeuteen, sillä sen mukaan myös muiden kuin viranomaisten ja tässä yhteydessä erityisesti yksityisten palveluntuottajien päätöksiin saa vaatia oikaisua 3 momentin nojalla. Tätä voidaan pitää välttämättömänä tapana turvata perustuslain 124 §:n edellyttämä oikeusturva, jos julkinen hallintotehtävä on ulkoistettu muulle kuin viranomaiselle.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallintovalituksella hallinto-oikeuteen. Hallintovalitukseen perustuva oikeusturva määrittelee riittävän pääsyn tuomioistuimeen lain soveltamisessa tehdyn päätöksen koskiessa yksilön oikeutta tai velvollisuutta.

Hallinto-oikeuden päätökseen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mitään painavaa perustetta voidaan tuskin esittää sille, että valituksen luvanvaraisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi 1 momentissa mainittuja päätöksiä.

Oikaisuvaatimus ei olisi käytettävissä haettaessa muutosta 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen. Hyväksymisen peruuttamista koskevaa päätöstä ei kuitenkaan voida pitää niin erikoislaatuksena päätöksenä, että siihen ei tulisi ensin vaatia oikaisua.

Hallintovalituksen ja maakuntavalituksen soveltamisalan määrytyminen

Aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 70) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtuu osaksi jo maakuntalakiehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätäsmällisyydestä. Lisäksi eräiden asioiden osalta ei esityksessä oteta kantaa mahdollisen päätöksen luonteeseen (esim. valinnanvapauslakiehdotuksen 70 §:n mukainen maakunnan päätös palveluiden kustannusten korvaamisesta). Epäselväksi jää myös esimerkiksi valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettujen asioiden hallinto-oikeudellinen luonne. Valiokunnan mielestä muutoksenhakusääntelyä on syytä selvittää olennaisesti. Lisäksi on syytä selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta oikeusturvan näkökulmasta perustellumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 2-3).”

Tältä osin uusi ehdotus valinnanvapauslaiksi on selkeämpi. Sen perusteella hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus on säännösten avulla määritelty riittävän selvästi ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin jäljempänä erikseen tarkasteltava sote-päätöksiin kohdistuvaa valitusoikeutta rajoittava määrittely lakiehdotuksen perusteluissa.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin mukaan siinä mainittuihin päätöksiin saa hakea muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään. Momentin 7 kohdassa mainitaan erikseen perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut maakunnan päätökset, jotka koskevat suoran valinnan palveluntuottajille maksettavia korvauksia. Viittaus maakuntalaissa säädettyyn muutoksenhakuun tarkoittaa, että näihin päätöksiin on ensin haettava oikaisua, jonka jälkeen niihin saa hakea muutosta maakuntavalituksella. Oikeus vaatia oikaisua ja tehdä maakuntavalitus on sekä asianosaiselle että maakunnan jäsenellä maakuntalakiehdotuksen 133 §:n mukaan, mitä voidaan pitää asianmukaisena.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan siinä mainittuun hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännös merkitsee, että valitus on luonteeltaan hallintovalitus, jonka saa tehdä vain asianosainen. Tätä voidaan pitää päätöksen luonne huomioon ottaen asianmukaisena. Tällaiseen päätökseen ei kohdistuisi oikaisuvaatimusta, mitä voidaan pitää mahdollisena lainsäädäntöratkaisuna. Paremmin yleisen linjan mukaista olisi kuitenkin edellyttää ensin oikaisuvaatimuksen tekemistä.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin sisältämän yleissäännöksen mukaan muuhun kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännös merkitsee, että yleisesti käytettävä valitus valinnanvapauslain nojalla tehdyistä päätöksistä on yleensä luonteeltaan hallintovalitus, jonka saa tehdä asianosainen. Tätä voidaan pitää näiden päätösten yksilökohtainen luonne huomioon ottaen asianmukaisena. Hallintovalitusta edeltää oikaisuvaatimusmenettely, ja myös oikaisuvaatimuksen saa tehdä asianosainen, ei sen sijaan maakunnan jäsen.

Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi (82 §)

Maakunnan käsiteltäväksi voitaisiin 82 §:n mukaan asiakkaan aloitteesta saattaa asiakkaan kokema epäkohta palveluissa, palveluihin pääsyssä tai asiakkaan kohtelussa. Käsiteltäväksi saattaminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että maakunta käsittelee asian, vaan käsittely jää maakunnan harkintaan 82 §:n 2 momentin mukaan. Myöskään päätöstä ei välttämättä tarvitsisi tehdä, vaan riittävää olisi maakunnan vastaus.

Käsiteltäväksi saattamista ja sen johdosta tapahtuvaa asian käsittelyä koskeva sääntely muodostuu hyvin väljäksi. Tätä voidaan pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena, kun oikeusturvamenettelyn kohteena ovat perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttaminen. 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.

Muutoksenhakuoikeuden kohde valinnanvapauslakiehdotuksessa: asiakassuunnitelma, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin mukaan muuhun kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännös takaa muodollisesti laajan muutoksenhakuoikeuden, mitä voidaan pitää etenkin lain sääntelykohteena olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaiden oikeusturvan kannalta välttämättömänä.

Muutoksenhakuoikeuden alaa on kuitenkin lakiehdotuksen perusteluissa rajoitettu olennaisella tavalla luokittelemalla sote-palvelujen ja valinnanvapauden toteuttamisen kannalta keskeisiä päätöksiä tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tällä perusteella tällaiset päätökset jäisivät kokonaan muutoksenhakuoikeuden ulko-

puolelle. Niihin olisi mahdollista kohdistaa ainoastaan hallintokantelu tai lakiehdotuksen 82 §:ssä tarkoitettu asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi. Perusteluissa esitetyt rajoitukset ovat ongelmallisia muutoksenhakuoikeuden käytännön toteuttamisen kannalta.

Asiakassuunnitelma

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. Säännöksen mukaan asiakassuunnitelman on katettava kaikki asiakkaan sote-palvelut ja sitä on muutettava, jos asiakkaan palvelutarve muuttuu. Palveluntuottajan on toteutettava tuottamansa palvelut asiakassuunnitelman mukaan, joten asiakassuunnitelma määritteli velvollisuuksia palvelun tuottajalle. Lisäksi henkilökohtaisen budjetin myöntämisen edellytyksenä on asiakassuunnitelman laatiminen (30.2 §). Asiakas vastaisi itse niiden palvelujen kustannuksista, jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan (70.1 §), joten sääntely määritteli myös asiakkaan maksuvelvollisuuksien perusteita.

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.”

Perusteluissa esitettyä arviota voidaan pitää hyvin ongelmallisena oikeusturvan saataavuuden takeiden kannalta. On selvää, että pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa esitetyllä lausumalla ei voida määritellä lakiehdotuksen 5 §:n mukainen asiakassuunnitelma muutoksenhakukelvottomaksi päätökseksi. Valituskiellon kohdistamista tällaiseen päätökseen voidaan tuskin myöskään pitää vähäisenä oikeusturvan rajoituksena, kun asiakassuunnitelmalla olisi ehdotettujen säännösten mukaan oikeuksia ja velvollisuuksia perustavia oikeusvaikutuksia.

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. Tämä edellyttäisi, että oikeutta palvelun saamiseen ja velvollisuutta sen toteuttamiseen koskevaan konkreettiseen päätökseen, joka tehdään palvelua koskevan erityislain nojalla, on oikeus hakea muutosta. Erityistilanteissa voi olla mahdollista myös, että oikeus saada palvelu ja velvoite sen toteuttamiseen voidaan saattaa hallintoriitamenettelyssä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Asiakasseteli

Lakiesityksen perustelujen mukaan asiakassetelin antaminen olisi tosiasiallista hallintotoimintaa eikä myöskään asiakassetelin antamisesta tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä (s. 248). Tätä oikeusturvan vajetta kuitenkin kompensoisi jossain

määrin se, että asiakkaalla olisi oikeus hakea lakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan muutosta maakunnan päätökseen palveluista, jotka tuotetaan antamalla asiakkaalle asiakasseteli lakiehdotuksen 24 §:n 1, 3 ja 4 momentin mukaisesti. Perustelujen mukaan asiakkaalla olisi oikeus saada maakunnan liikelaitokselta valituskelpoinen hallintopäätös siitä, myönnetäänkö hänelle hänen hakemansa sosiaalipalvelu vai ei (s. 356).

Asiakassetelin myöntämiseen tai epäämiseen kohdistuvaa oikeusturvaa koskeva sääntely muodostuu jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Selkeintä olisi määritellä asiakassetelin myöntämistä koskeva päätös muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi.

Henkilökohtainen budjetti

Oikeusturvan kannalta voidaan todeta, että asiakkaan oikeus saada palveluja ei lakiehdotuksen mukaan perustuisi henkilökohtaiseen budjettiin tai sitä koskevaan sääntelyyn. Sen sijaan nämä oikeudet määräytyisivät sovellettavaan substanssilainsäädäntöön ja sosiaalipalvelujen osalta päätökseen palvelujen myöntämisestä asiakkaalle. Oikeusturvajärjestelyt määräytyisivät siten erityislainsäädännön mukaan, mitä voitaneen pitää riittävänä.

Yleinen oikeusturvasääntely maakuntalakiehdotuksessa (HE 15/2017 vp)

Muutoksenhaku maakuntalain mukaan

Maakuntalakiehdotuksen 17 luku sisältää perussäännökset muutoksenhausta. Lakiehdotuksen 130 §:n mukaan maakuntahallituksen, lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa vaatia siihen oikaisua. Lakiehdotuksen 131 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta. Lakiehdotuksen 133 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen saa tehdä asianosainen ja maakunnan jäsen.

Oikaisuvaatimusta ja maakuntavalitusta koskeva perussääntely maakuntalakia koskevassa ehdotuksessa perustuu lähtökohdiltaan kuntalain mukaiseen sääntelyyn, jota pidetään yleensä toimivana. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena ja riittävän selkeänä.

Erityislakiin perustuva maakunnan päätösvalta

Oikaisuvaatimusta ja maakuntavalitusta koskevia perussäännöksiä ei kuitenkaan sovelleta, jos erikseen säädetään toisin. Tältä osin voidaan todeta, että maakunnalle määriteltäisiin hallinnollista päätösvaltaa parissa sadassa laissa, joissa on runsaasti erityissäännöksiä muutoksenhausta. Keskeisiä erityislakeja sisältäviä esityksiä ovat oikeusturvan kannalta valinnanvapauslakiehdotus (HE 16/2018 vp) ja maakunnan päätösvaltaa määrittelevä ehdotus valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp).

Osassa näistä laeista on säädetty oikaisuvaatimuksesta, osassa taas ei. Osa laeista perustuu hallintovalituksen käyttämiseen, ja osaan päätöksistä kohdistuu maakuntavalitus. Sääntely määräytyy siten pitkälti lakikohtaisesti, mikä on vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaista, joskin selkeän yleiskuvan saaminen oikeusturvamenettelyistä on vaivalloista.

Maakuntien ja kuntien väliset varallisuussirrot

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että 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.”

Tältä osin keskeinen merkitys on omaisuusjärjestelyjä määrittelevällä ehdotuksella laiksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta, 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.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Valinnanvapauslakiehdotuksen 75 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottajien, asiakassetelipalveluntuottajien ja henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavien palveluntuottajien sekä näiden alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin oleviin sovellettaisiin rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Tämä rikosoikeudellisen vastuun määrittelevä säännös perustuu julkisten hallintotehtävien hoitamisen edellytyksiä sääntelevän perustuslain 124 §:n asettamiin vaatimuksiin ja niitä koskevaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön. Säännöstä voidaan tältä kannalta pitää välttämättömänä.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 75 § on erityinen rikosoikeudellisen virkavastuun määrittelevä säännös, ja se koskee kaikkia yleisiä virkarikoksia. Näin ollen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin säännöksen mukaan lähtökohtaisesti kaikkia rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rikosoikeudellinen vastuu koskisi myös rikoslain 40 luvussa säännelty tilanteet, joissa tällainen henkilö käyttää väärin työtehtäviin perustuvaa

asemaansa tai rikkoo työtehtävissä velvollisuuksiaan. Sääntelyä voidaan pitää kattavuudeltaan asianmukaisena.

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. Heihin sovelletaan tämän vuoksi rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan vain rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää.

Ero konkretisoituu siten, että työtehtäviin perustuvan aseman väärinkäyttämistä ja työtehtäviin kuuluvan velvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä ei 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 tekemuodot 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.