

Lakivaliokunta
Eduskunta

Kirjainen asiantuntijalausuntopyyntö

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

Lakivaliokunta on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp). Valvira esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valvira pitää tärkeänä valinnanvapausuudistuksen toteuttamista siten, että se edistää palvelujen laatua, turvallisuutta, saatavuutta ja tehokkuutta sekä eri väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta. Hyvin toteutettuna valinnanvapauden lisääminen on omiaan edistämään näitä tavoitteita. Valvira on 17.12.2017 valinnanvapautta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa ottanut kantaa moniin esityksen ongelmakohtiin. Tässä lausunnossaan Valvira tarkastelee vain oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevia kysymyksiä Lakivaliokunnan esittämän pyynnön mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on viime vuonna valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) ottanut kantaa muiden ohella muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin. Valvira yhtyy Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään kantaan, jonka mukaan valitus- ja muutoksenhakukielloista on säädettävä lailla, eikä niitä voida perustaa yksinomaan esimerkiksi lakiesityksen perusteluihin. Tästä syystä Valvira pitää tärkeänä, että valinnanvapauslaissa säädetään muutoksenhakuoikeudesta mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti.

Nyt esitetyn lain 83 §:n perusteella soveltuva muutoksenhakekeino olisi päätöksestä riippuen joko maakuntavalitus tai hallintovalitus. Ne päätökset, joihin voitaisiin hakea muutosta maakuntavalituksella tai hallintovalituksella, on eriteltä pykälän 1, 2 ja 3 momentissa. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan maakuntalain mukaista maakuntavalitusta edeltää oikaisuvaatimuksen tekeminen toimivaltaiselle maakunnan toimielimelle tai viranhaltijalle. Pykälän 2 momentin mukaan 47 §:ssä tarkoitetusta maakunnan päätöksestä, joka koskee yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista, haettaisiin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tässä tapauksessa ei edellytettäisi oikaisuvaatimusta.

83 §:n 3 momentin mukaan muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla niin kuin hallintolaissa säädetään ja oikaisuvaatimukseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta niin kuin hallintolainkäyttölaissa on säädetty. Esimerkkinä näistä päätöksistä olisi muun muassa maakunnan päätös siitä,

Dnro V/18233/2018

22.5.2018

saako asiakas vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että päätökset kohdistuvat yksittäiseen asiakkaaseen tai palveluntuottajaan.

Perustusvaliokunta on lausunnossaan vuonna 2017 kiinnittänyt huomiota siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus ei ilmene sääntelystä selvästi. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä asiaa on jossain määrin selvitetty muun muassa edellä mainituissa 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta edelleenkin asia jää hieman epäselväksi. Maakuntavalitus näyttää tulevan kyseeseen tilanteissa, jolloin päätös kohdistuu isompaan ryhmään tai koskee esimerkiksi palvelujen laajuutta ja hallintovalitus silloin, kun kyseessä on esimerkiksi yksittäinen palveluntuottaja.

Valviran näkemyksen mukaan jako sinänsä näyttää perustellulta ja sillä taataan yksittaisen asiakkaan oikeusturva, kun hänellä on mahdollisuus hakea muutosta häneen kohdistuvaan päätökseen. Oikaisumenettely on nyt ehdotettu säädettäväksi kaikkiin muihin asioihin paitsi 2 momentissa todettuun maakunnan päätökseen yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakasetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamisessa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä on viime vuosina laajennettu ja asiasta on säädetty asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Asiaa on perusteltu muun muassa siten, että oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäisivät asiat, joissa on asian laadun ja oikeusturvan kannalta tarpeen, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Tällaisiksi asioiksi on todettu esimerkiksi elinkeinolupia, hallinnollisten pakko-keinojen täytäntöönpanoa ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat sekä muut sellaiset asiaryhmät, joissa asia selvitetään perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. Tähän nähden oikaisuvaatimusmenettely 83 §:n 1 ja 3 momentissa mainituissa tapauksissa vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ja noudattaa asiassa aiemmin valittua menettelyä.

Valitusoikeus edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi 4 momentin mukaan 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa luvanvaraista. Sen sijaan 1 momentissa tarkoitetuista asioissa, eli päätöksistä joissa muutoksenhakukena olisi maakuntavalitus, saisi hallinto-oikeuden päätöksestä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valvira katsoo, että jatkovalitusoikeutta koskeva ratkaisu olisi syytä perustella esityksessä. Nyt näin ei käsillä olevassa hallituksen esityksessä ole Valviran näkemyksen mukaan riittävästi tehty.

Olennainen kysymys valitusoikeuden rajautumisessa on toiminnan jakautuminen tosiasialliseen hallintotoimintaan ja hallintopäätöksiin. Tosiasiallinen hallintotoiminta jää valituskelpoisuuden ulkopuolelle ilman nimenomaista lainsäädännöstä. Terveystieteidenhuollossa esimerkiksi potilaan hoitoa koskevat päätökset on vakiintuneesti katsottu tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Asiaa käsitellään käsillä olevassa lakiesityksessä useissa kohdin. Esitetyn 8 §:n perusteluiden mukaan ”väliaikaisen palveluntuottajan valintaa koskevasta asiasta ei tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan kyse olisi tosiasiallisesta hallin-

Dnro V/18233/2018

22.5.2018

totoiminnasta.”. Myös 10 §:n tarkoittama ammattihenkilön valinta olisi esityksen mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa, samoin 20 §:ssä tarkoitettu sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön valinta sekä 21 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitoksen valinta. Tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi luetaisiin myös asiakassetelin antaminen 24 §:n nojalla.

Valvira toteaa, että vaikka tosiasiallisen hallintotoiminnan sisältö sosiaali- ja terveydenhuollossa on monilta osin vakiintunut ja vaikka hallintopäätöksiä tehdään terveydenhuoltoa enemmän sosiaalihuollossa, joka on nyt esityksessä enimmäkseen rajattu valinnanvapauden ulkopuolelle, olisi tätä rajanvetoa syytä käsitellä lakiesityksessä mahdollisimman kattavasti. Perustuslakivaliokunnan kannankaan mukaan pelkästään muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät 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. Lakiehdotuksessa ei esitetä säädettäväksi varsinaisia muutoksenhakukieltoja. Tästä johtuen olisi esityksessä Valviran näkemyksen mukaan syytä käsitellä nykyistä tarkemmin muutoksenhakuoikeuden rajautumista ja tähän liittyen erityisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan käsitettä, joka ilmeisesti on tarkoitettu käytännössä ainoaksi valitusoikeuden ulkopuolelle rajautuvaksi toiminnaksi.

Valvira toteaa, että moniportainen ja monista eri toimijoista koostuva valinnanvapausmalli on todennäköisesti omiaan lisäämään valituksia ja kanteluita ja näin ollen myös hallinto-oikeuksien ja valvontaviranomaistenkin työmäärää. Tätä olisi ollut syytä nykyistä tarkemmin käsitellä esityksen vaikutusarvioinnissa.

Lopuksi Valvira toteaa, että valitusoikeuden käyttämiseen voi vaikuttaa se, että asiakkaalla on ylipäänsä usein hankala hahmottaa omaa palveluntarvettaan ja tarvetta käyttää valitusoikeuttaan. Tämä voisi toisaalta lisätä turhien valitusten määrää, mutta toisissa tilanteissa johtaa siihen, ettei asiakas ”ymmärrä” käyttää valitusoikeuttaan valinnanvapauspalveluntuottajan tehdessä hänen kannaltaan epäedullisia päätöksiä. Oikeusturvan toteutumiseksi muutoksenhakusäännösten olisikin oltava mahdollisimman selkeitä.

Ratkaistu: 22.05.2018

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Kujala Ritva, Hallintojohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä