



22.5.2018

Diaarinumero
H 00264/18

Paikan päällä kuultavana hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite Lakivaliokunnan kutsu 15.5.2018

Asia Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 24.5.2018, HE 16/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Yleistä

Hallinto-oikeus rajoittuu asiantuntijakuulemisessa lähinnä oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskeviin näkökohtiin sekä eräisiin yleisiin huomioihin.

Hallinto-oikeus toteaa, että uudessakin esityksessä valinnanvapauslaiksi on edelleen olemassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 todettu tilanne, jossa yksityiselle siirtyy hoidon tarpeen arvioinnin myötä ainakin merkittävältä osalta toimintaa, jossa tosiasiallisesti ratkaistaan, miten ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät palvelut ja tapahuutoko tämä yhdenvertaisin perustein. Yksityisten palveluntuottajien toimintaan kokonaisuudessaan on ulotettu hallinnon yleislakien ja virkavastuuta koskevien säännösten soveltaminen.

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa (18 §) suoran valinnan palveluiksi on määriteltä ainoastaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu laillistetun ammattihenkilön antama ohjaus ja neuvonta eli tilanteet, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä ja joissa henkilöä ei määriteltäisi sosiaalihuollon asiakkaaksi. Perusteluiden mukaan mainittu tehtävä annettaisiin myös yksityisten palveluntuottajien hoidettavaksi ja sosiaali- ja terveystakeskuksiin sijoittuisi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä antamaan säännöksessä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa. Maakunnan liikelaitos julkista valtaa käyttävänä tahona vastaisi aina sosiaalihuollon palveluihin liittyvästä palvelutarpeen arvioinnista, asiakassuunnitelmien teosta ja sen seurannasta sekä päätöksenteosta. Hallinto-oikeus toteaa, että sosiaalihuollon ammattihenkilön toimijuus on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännöksetkin huomioon ottaen ainakin tähän asti liitetty vahvasti siihen, että ammattihenkilöllä on nimenomaan julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen liittyvät valtuudet, tehtävät ja vastuut. Asetelma, jossa tällainen ammattihenkilö toimisi toimivaltaisen sosiaalihuollon organisaation ulkopuolella vain ohjaten ja neuvoen on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan uusi, ja jättää epäselväksi ammattihenkilön vastuun.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut, että jatkovalmistelussa voidaan sinänsä valmistella säännökset mahdollisuudesta siirtää sosiaali- ja terveystalvveluja muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Valtiosääntöisenä edellytyksenä tällaiselle sääntelylle valiokunnan mukaan on, että perustuslain 124 §:ssä säänneltyjen edellytysten osoitetaan hallituksen esityksessä täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota ehdotettuun 6 luvun 28 §:n säännöksen (henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut), jonka mukaan ”maakunta ei saa sisällyttää henkilökohtaisella budjetilla maksettaviin palveluihin palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä”. Pykälää koskevien perusteluiden mukaan henkilökohtaiseen budjettiin sisällytettäviä sosiaali- ja terveystalvveluja ei olisi säännöksessä rajattu muulla tavalla, millä halutaan muun muassa mahdollistaa uudet ja innovatiiviset palvelusisällöt. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännös jää muutoilultaan liian avoimeksi ja oikeudellisesti tulkinnanvaraiseksi. Kuitenkin palvelusetelillä annettavien palveluiden osalta on ehdotettussa 24 §:ssä lueteltu yksityiskohtaisesti setelillä annettavat palvelut.

Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että ehdotuksen mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavien, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevien palveluntuottajien palveluksessa oleviin henkilöihin, vaikka kyseiset palvelut eivät ehdotuksen mukaan sisältäisi julkisen vallan käyttöä. Hallinto-oikeus viittaa Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoon 4.4.2018, jossa on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu näyttäisi ehdotuksen mukaan olevan muodostumassa joissakin tilanteissa rajatummaksi kuin vastaavanlaisia tehtäviä suorittavan yksityisen palveluntarjoajan työntekijän vastuu.

2. Huomioita muutoksenhausta

Muutoksenhaun ja oikeusturvan osalta hallinto-oikeus toteaa, että valinnanvapauslailla ei kumota sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä olevia velvoitteita, joten hallintopäätökset tehtäisiin edelleenkin kyseisten lakien kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisesti, toimivallan kuitenkin siirtyessä maakuntien liikelaitoksille.

Valinnanvapauslain 83 §:ssä on lueteltu ne asiat, joihin saa hakea muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksessa maakuntavalitus on oikeusturvakeinona sellaisiin järjestelmää ja palvelujen tarjontaa koskeviin päätöksiin, jotka eivät kohdistu yksittäiseen asianosaiseen, mitä voi pitää sinänsä asianmukaisena. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi maakunnan päätökset palveluista, jotka siirretään suoran valinnan palvelujen, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin piiriin.

Hyväksymisen peruuttamiseen, joka siis kohdistuu palvelujen tarjoajaan, haettaisiin muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusta vaihetta ja valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Se, ettei asiaan ole säädetty hallinto-oikeuskäsittelyä edeltävää oikaisuvaatimusta vaihetta, perustuu asian luonteeseen ja rinnastuu erilaisiin rajoittamis- ym. päätöksiin, joista yleensä valitetaan suoraan hallintovalituksella hallinto-oikeuteen.

Ehdotuksen 83 §:n mukaan muuhun päätökseen saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:ssä tarkoitettulta viranomaiselta, ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Perusteluissa on mainittu päätöksinä, joista yksittäinen asianosainen voisi tehdä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja edelleen valituksen hallinto-oikeuteen, lakiehdotuksen 20 § 4 momentti, 21 § 2 momentti ja 22 § 2 momentin mukainen maakunnan päätös siitä, voiko asiakas vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta, suunhoidon yksikköä tai maakunnanliikelaitosta tai sen palveluyksikköä määräajasta riippumatta muusta maakunnan harkitsemasta perustellusta syystä. Lisäksi hallintovalituksen voisi tehdä maakunnan liikelaitoksen päätöksestä koskien henkilökohtaisen budjetin myöntämistä (30 §) ja muuttamista (31 §). Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tällainen päätös voisi kaiketi tulla kyseeseen myös ehdotuksen 23 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Sanottua säännöstä ei kuitenkaan ole mainittu perusteluissa. Hallintovalituksen voisi tehdä myös palveluntuottajaan kohdistuvasta hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä koskevasta maakunnan päätöksestä.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiat, jotka edellyttävät hallintopäätöksen antamista ja joihin voi hakea muutosta, tulisi lähtökohtaisesti ilmetä laista. Ehdotuksen 83 §:ssä on käytetty määritelmää ”muu päätös”. Se, onko asiassa tullut antaa hallintopäätös, ja päätöksen muutoksenhakukelpoisuus saattavat siten tulla arvioitaviksi vasta tuomioistuimessa tai laillisuusvalvonnassa. Myös se, onko kyse maakuntavalituksen vai hallintovalituksen soveltamisalaan kuuluvasta, oikeusharkintaisesta asiasta, saattaa aiheuttaa epäselvyyttä.

Osa menettelyistä - esimerkiksi palvelutarpeen arviointiin ja palveluiden/palvelusetelin antamiseen liittyvät tilanteet - on sellaisia, jossa oikeussuojatienä myös yksityiselle asianosaiselle tulee olemaan lähinnä hallintoriita. Ehdotuksessa 50 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden perusteella palveluntuottaja ja maakunta voivat irtisanoa tai purkaa suoran valinnan palvelujen tuottamista koskevan sopimuksen. Laista ei ilmene, miten mahdollisessa sopimuksen irtisanomisen/purkamisen riitauttamistilanteessa menetellään.

3. Vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan

Lainsäädäntöehdotuksia ei hallituksen esityksessä ole arvioitu siltä kannalta, minkälaisia vaikutuksia niillä on tuomioistuintoimintaan, erityisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan. Ennen turvapaikkaasioiden määrän äkillistä kasvua sosiaaliasioiden koskevat valitusasiat ovat olleet suurin yksittäinen asiaryhmä hallinto-oikeuksissa ja näin voi olla jatkossakin. Oletettavissa on, että palveluntuottajien valituksista ja erilaisista hallintoriidoista ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden valituksista tulee merkittäviä uusia, vaativia asiaryhmiä hallinto-oikeuksiin. Näiden asioiden määriä ja niissä käsiteltäviä oikeuskysymyksiä on tässä vaiheessa kuitenkin erittäin vaikea arvioida.