

22.5.2018

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnö 24.5.2018 HE 16/2018 vp

**POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDEN KIRJALLINEN ASiantuntijalau-
sunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan va-
linnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Yleisiä huomioita

Kokonaisuutena arvioiden hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettava valinnanvapausmalli lisäisi esityksen tavoitteiden mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuutta valita palveluntuottaja ja parantaisi palvelujen saatavuutta sekä yksilöidysti asiakkaiden ja asiakasryhmien tarpeet huomioiden myös palvelujen laatua. Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää yhdenvertaisuusnäkökohtiin siten, että valinnanvapaus ja palvelujen saatavuus toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti myös harvaan asutuilla seuduilla sekä kielivähemmistöjen ja muiden erityisryhmien osalta. Se, että asiakasmaksut esityksen mukaan olisivat samoista palveluista yhteneväiset kaikilla palveluntarjoajilla, lisäisi yhdenvertaisuutta suurempi- ja pienempituloisten väestöryhmien kesken. Esityksen mukainen yksi yhteinen asiakassuunnitelma, joka kattaisi asiakkaan kaikki sosiaali- ja terveysterveyst palvelut tuottantovastuusta riippumatta, edistäisi palvelujen yhteensovittamista ja yksilöityjen palvelukokonaisuuksien muodostamista. Tähän liittyen on kuitenkin kiinnitettävä erityisesti huomiota asiakas- ja potilastietojärjestelmän käyttöön liittyviin tietosuojanäkökohtiin ja järjestelmän toimivuuteen siten, että palveluntuottajalla olisi kussakin palvelutilanteessa käytettävissään riittävät mutta vain palvelun toteuttamiseksi välttämättömät tiedot asiakkaasta.

Kuten esityksessäkin todetaan, sosiaali- ja terveydenhuolto ovat lähtökohdiltaan erilaisia järjestelmiä. Sosiaalipalvelujen sisältö määrittyy varsin pitkälti aineellisen lainsäädännön perusteella, kun taas terveydenhuollon toiminta on pääosin niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallinto-oikeus yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) esittämään näkemykseen siitä, että valinnanvapauslakiehdotus ja sen oikeusturvasäätely vaikuttavat valmistellun terveyden- ja sairaudenhoidon palvelujen tuottamiseen liittyviä näkökohtia painottaen. Esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten asiakkaan valinnanvapaus ja palvelujen integroiminen sosiaalihuollon osalta on tarkoitus toteuttaa.

Niin ikään hallinto-oikeus kiinnittää perustuslakivaliokunnan tavoin huomiota sääntelyn selkeyttämiseen. Etenkin valinnanvapauslakiehdotuksen muutoksenhakusäätely näyttäytyy vaikeaselkoisena. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaissa on runsaasti eri syistä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden kyky hoitaa asioitaan ja tähän käytettävissä olevat voimavarat ovat huomattavan rajalliset. Koska hallintoasiassa ku-

kin vastaa hallintolain 64 §:n 1 momentin mukaan omista kuluistaan (koskee myös oikaisuvaatimusmenettelyä), asiamiehen käyttäminen ei useinkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Tähän liittyen on ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomiota hallintopäätöksiin liitettävien oikaisuvaatimus- ja valitusosoitusten oikeellisuuteen ja selkeyteen sekä siihen, että lakiehdotuksen 7 lukuun sisältyvät neuvonta- ja ohjauspalvelut ja hyvä hallintotapa toteutuisivat asianmukaisesti uudistuksen alkuvaiheesta lähtien.

Yksityiskohtaisia huomioita muutoksenhakusääntelystä

Sosiaalihuollon asioissa oikaisuvaatimusmenettely on ollut käytössä jo vuosikymmenien ajan siten, että viranhaltijan tekemään päätökseen on saanut vaatia oikaisua kunnalliselta monijäseniseltä toimielimeltä. Tätä menettelyä on kritisoitu siitä, että oikaisuvaatimuksen ratkaisijan ollessa käytännössä sama taho, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksen, oikaisuja ei yleensä tehdä muissa kuin selvimmissä tapauksissa, jotka taas olisi mahdollista korjata yksinkertaisemmin asia- tai kirjoitusvirheenä hallintolain 50–51 §:n nojalla. Ellei oikaisuvaatimusmenettely ole riittävän tehokas, siitä muodostuu useissa tapauksissa oikeussuojan saamista hidastava ja muutoksenhakijaa aiheutta kuormittava pakollinen välivaihe ennen asian saamista tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon monituottajamallin myötä muutoksenhakumenettelyn tehokkuus ja sujuvuus korostuisivat entisestään, kun asiakas voisi järjestelmän monitahoisuuden vuoksi joutua hakemaan oikeutta useaa eri toimijaa vastaan. Kysymys varsinaista muutoksenhakua edeltävän oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuudesta on myös kytköksissä siihen, voidaanko valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoittaa asiakkaan oikeusturvaa vaarantamatta.

Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaa lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mukaan muun muassa yksilöä koskevissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa oikaisuvaatimuksen käsittely säädettäisiin aiemmasta mallista poiketen viranhaltijatasolle siten, että oikaisuvaatimuksen ratkaisisi esittelystä muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Esityksen 130 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan menettely vastaisi tältä osin valtiolla laajasti käytössä olevaa päätöksentekomallia, jossa asian ratkaisevan viranhaltijan tulisi olla toinen kuin asian esittelevä viranhaltija, ja edistäisi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä. Hallinto-oikeus toteaa, että viranhaltijatasolla esittelystä tehtävässä päätöksenteossa ei varsinaisesti ole kysymys oikaisuvaatimusmenettelystä. Verrattuna toistaiseksi käytössä olevaan oikaisuvaatimusmenettelyyn nyt esitetty viranhaltijatason malli vaikuttaa ratkaisuna heikolta. Uusi malli ei poistaisi vanhaan malliin liittyvää, alkuperäisen päätöksen tekijän ja oikaisuvaatimuksen ratkaisijan väliseen yhteyteen liittyvää ongelmaa, minkä lisäksi se hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan vaikeuttaisi ratkaisutoiminnassa tarvittavan informaation kokoamista ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön toteuttamista. Hallinnon muutoksenhakujärjestelmän kehityksessä yleinen suuntaus on viime vuosina ollut oikaisuvaatimusmenettelyn aseman vahvistuminen ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ja siihen liittyen korkeimman hallinto-oikeuden kehittyminen yhä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Tämä yleinen kehityssuuntaus tulisi huomioida myös sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksenhaussa. Esimerkkinä toimivasta oikaisuvaatimusmenettelystä voidaan mainita verotuksen oikaisulautakunta. Lautakunta toimii Verohallinnon yhteydessä, mutta sillä on

Verohallinnosta annetun lain 5 §:n mukaan tehtävissään itsenäinen ratkaisovalta. Järjestelmän toimivuus perustuu nimenomaan lautakunnan itsenäiseen asemaan päätöksentekoviranomaisesta erillisenä muutoksenhakuelimenä sekä lautakunnan jäsenten asiantuntemukseen.

Lisäksi hallinto-oikeus esittää perustuslain 21 §:n 2 momentin huomioon ottaen valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että muutoksenhakuoikeuden rajoitukset kävisivät ilmi suoraan säännöksestä. Tällä hetkellä päätökset, joihin voi hakea muutosta tämän säännöksen nojalla, käyvät ilmi ainoastaan lakiesityksen perusteluista. Epäselväksi jää, onko perusteluissa esitetty luettelo päätöksistä, joihin saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään ja edelleen valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, tarkoitettu tyhjentäväksi.

Liittyen lausuntopyynnön yhteydessä esitettyihin täsmentäviin kysymyksiin hallinto-oikeus toteaa, ettei muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekemistä edellyttävien asioiden ja tosiasiallisen hallintotoiminnan määrittelemisen tyhjentävästi ole sosiaali- ja terveydenhuollon kentän laajuuden huomioon ottaen mahdollista. Viime kädessä päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta arvioidaan hallintotuomioistuimessa tapauskohtaisesti. Sen arvioiminen, onko kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisempi oikeussuojakeino maakuntavalitus vai hallintovalitus, on lähinnä oikeuspoliittinen kysymys eikä kuulu hallinto-oikeuden tehtäviin.

Lausunnon on laatinut työryhmä, johon kuuluivat ma. hallinto-oikeustuomari Tanja Valkonen ja asessori Anna-Leena Heikkinen.

Hallinto-oikeustuomari Tuula Vilenius