

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 16/2018 vp) laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyyntö koskee erityisesti valtioneuvoston (sosiaali- ja terveysministeriön) vastinetta perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 15/2018 vp) ja sen asiakassuunnitelmaa, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevia kohtia. Olen rajannut lausuntoni valiokunnan lausuntopyynnön mukaisesti. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Lausuntoa kirjoittaessani käytössäni ovat olleet seuraavat valtioneuvoston vastineeseen sisältyvät asiakirjat:

- 1) Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle osoitettu, 18.6.2018 päivätty vastine ("HE 16/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyshuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä täydentävä vastine HE 15/2017 vp").
- 2) Liite 1. ("STM, Valinnanvapauslakiin ehdotettavat muutokset").
- 3) Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle osoitettu, 27.6.2018 päivätty sosiaali- ja terveysministeriön kirjelmä ("HE 16/2018, valinnanvapauslain henkilötietojen suojaa koskevien säännösten suhteessa EU:n yleiseen tietosuojasetukseen").
- 4) Liite 27.6.2018.

Asiakassuunnitelma

Perustuslakivaliokunta arvioi asiakassuunnitelmaa koskevia valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksiä lausuntonsa (*PeVL 15/2018 vp*) sivuilla 25–28. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimpänä kysymyksenä se piti suunnitelman sitovuutta ja oikeusvaikutuksia. Valiokunnan mukaan asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jää lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Jos suunnitelmaa ei ole tarkoitettu sitovaksi, tämän tulee perustuslakivaliokunnan mielestä ilmetä sääntelystä: ”Säädösteksti tulee tällöin muotoilla siten, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy suoraan ilmi laista. (...) Jollei asiakassuunnitelman ole tarkoitettu olevan sitova palveluntuottajiin tai asiakkaisiin nähden, tästä on säädettävä laissa selvästi.” (S. 26) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä kannalta huomiota etenkin valinnanvapauslakiehdotuksen 5, 34 ja 51 §:ään. Se tarkasteli myös asiakassuunnitelmaan liittyviä oikeusturvakysymyksiä ja erityisesti muutoksenhakua suunnitelmaa koskevasta päätöksestä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee täsmentää asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä siten, että siitä ”käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palvelun tuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova”. Asiakkaalla tulee ”suunnitelman sitovan osan osalta lisäksi olla käytettävissään oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla”. Sääntelyn täsmentäminen tällä tavoin oli edellytys lakiehdotuksen käsitteilylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta painotti, ettei asiakassuunnitelmaan voi oikeuksia tai velvollisuuksia luovalta osalta kohdistaa laajaa valituskieltoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee siksi ”erityisen tarkkaan selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia asiakassuunnitelman sitovuus ja suunnitelmaan kohdistuva valituskelpoisuus aiheuttaisivat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä että oikeusturvan toteuttamisessa tuomioistuimissa” (*PeVL 15/2018 vp* s. 28).

Valtioneuvoston vastineessa ehdotetaan asiakassuunnitelman oikeudellista luonnetta koskevan sääntelyn täsmentämistä niin, että suunnitelman velvoittavuutta koskevat maininnat ja viittaukset poistetaan laista. Tämä tapahtuisi muuttamalla valinnanvapauslakiehdotuksen 5, 34, 51, 71 ja 82 §:ää sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen (*HE 15/2017 vp*) 23 §:ää vastineesta ilmenevin tavoin (vastine 18.6.2018 s. 39–41, kirjelmä 27.6.2018 s. 8–9). Keskeinen muutos koskisi valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n 3 momenttia, jossa palveluntuottajille esitettiin säädettäväksi velvollisuus toteuttaa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti. Vastineen mukaan tämä säännös poistettaisiin ehdotuksesta. Lisäksi 5 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin nimenomaisesti, ettei asiakassuunnitelma luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Uuden momentin mukaan

”(a)asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyy sen mukaan, kuin niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetään”.

Tarkoitus vastineen mukaan on, että asiakassuunnitelman luonne olisi sama kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Suunnitelma ”ei olisi siten muutoksenhakukelpoinen päätös vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna” (vastine 18.6.2018 s. 38). Muutoksella ei pyritä poistamaan suunnitelman merkitystä ”asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumisesta edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa” (sama s. 39).

Vaikka viittaukset asiakassuunnitelman velvoittavuuteen palveluntuottajiin nähden poistettaisiin, valtioneuvosto arvioi maakunnalle jäävän mahdollisuus varmistaa palvelujen yhteensovitus eri palveluntuottajien kesken. Perusteluna viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotuksen 13 §:n 1 momenttiin ja 23 §:ään sekä valinnanvapauslakiehdotuksen 42 §:ään (kirjelmä 27.6.2018 s. 7). Mainituissa järjestämislain säännöksissä säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta huolehtia ”laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä” ja vastaavasti palveluntuottajan velvollisuudesta muun muassa noudattaa ”maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja”, varmistaa ”palveluketjujen integraation toteutuminen” ja toimia ”integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa”. Valinnanvapauslain 42 §:ssä maakunnalle annettaisiin oikeus asettaa ehtoja suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille. Ehdot voisivat koskea myös palvelujen yhteensovittamista.

Arvioin vastineeseen sisältyviä muutosehdotuksia näiltä osin seuraavasti. Jos ehdotukset hyväksytään, perustuslakivaliokunnan arvostelema epäselvyys asiakassuunnitelman sitovuudesta ja oikeusvaikutuksista poistuu. Muutosten johdosta suunnitelmaa koskeva sääntely täsmentyisi niin, että siitä ilmenisi yksiselitteisesti asiakassuunnitelman oikeudellinen sitomattomuus ja suunnitelman luonne (vain) yhtenä seikkana, joka palveluntuottajan tulee ottaa huomioon palveluja toteuttaessaan. Koska asiakassuunnitelma ei olisi miltään osin sitova eikä siten myöskään perustaisi asiakkaalle oikeuksia palvelun saamiseen, perustuslain 21 § tai asiakkaan oikeusturva yleisemmin ei edellyttäisi mahdollisuutta hakea muutosta suunnitelmaan tai sen hyväksymispäätökseen. Asiakas voisi toisaalta oikaisuvaatimuksessa ja/tai valituksessa vedota asiakassuunnitelmaan, jos hän katsoisi suunnitelman tukevan esittämiään vaatimuksia. Muutoksenhaun kohteena olisi tällöin kuitenkin aina palvelun saamista/epäämistä koskeva viranomaispäätös, ei asiakassuunnitelma tai sen hyväksymispäätös. Muutoksenhakuviranomainen voisi ratkaisua tehdessään ottaa suunnitelman tarpeen mukaan huomioon, mutta ratkaisun lopputulokseen suunnitelmalla ei olisi suoraa tai sitovaa vaikutusta. Tässä todettu koskee etenkin sosiaalipalveluja, joiden kohdalla tilanne ei muuttuisi tarkastellussa suhteessa nykyisestä. Terveyspalvelujen kohdalla tilanne on siinä mielessä toinen, että terveyspalvelun myöntämistä koskevaa päätöstä ei ole pidetty oikeuskäytännössä yleensä muutoksenhakukelpoisena päätöksenä. Vastineessa ehdotettu sääntely säilyttäisi nykytilanteen tältäkin osin ennallaan.

Valinnanvapauslakiehdotuksen (HE 16/2018 vp) mukaan asiakassuunnitelmalla on tärkeä tehtävä sosiaali- ja terveyspalvelujen yksilötason integraatiossa. Yhteensovituksen tarve on suuri valinnanvapausmallin kaltaisessa hajautetussa palvelurakenteessa, ja se korostuu monia palveluja käyttävien asiakkaiden kohdalla. Suunnitelma sitovuus palveluntuottajiin nähden on esityksen mukaan yksi keino vahvistaa tätä integraatiota. Sitovuudesta luopuminen merkitsee näin ajatellen uhkaa palvelujen yhteensovitukselle. Vastineen mukaan maakunnalle jää kuitenkin muutoksesta huolimatta riittävästi keinoja varmistaa eri palveluntuottajien palvelujen integrointi myös yksilötasolla (täydentävä vastine 27.6.2018 s. 7). Asian arviointi on ennen muuta sosiaali- ja terveyspolitiikan alaan kuuluva kysymys. Oikeudelliselta kannalta selostettujen säännösmuutosten toteuttaminen valtioneuvoston vastineessa ehdotetuin tavoin on nähdäkseni joka tapauksessa perusteltua. Muutokset poistaisivat perustuslakivaliokunnan mainitseman epäselvyyden asiakassuunnitelman oikeudellisesta luonteesta. Perustuslaista tai muualtakaan ei johtuisi enää vaatimuksia siitä, että asiakassuunnitelma on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mikäli taas päädyttäisiin siihen vaihtoehtoon, että suunnitelma säädettäisiin sitovaksi, suunnitelmaan olisi mitä ilmeisimmin liitettävä jonkinlainen muutoksenhakumahdollisuus. Tämä herättäisi hankalia kysymyksiä muun muassa suunnitelman ja palvelupäätöksen keskinäisyydestä. Jos suunnitelman hyväksymiseen olisi mahdollista hakea muutosta, sama mahdollisuus pitäisi todennäköisesti ulottaa suunnitelman muuttamiseen. Asiakassuunnitelmaa koskevien oikaisuvaatimusten ja valitusten määrä saattaisi kasvaa tällöin huomattavaksi, millä olisi merkitystä myös hallintotuomioistuinten kannalta. – Kahdesta vaihtoehdosta – asiakassuunnitelman oikeudellinen sitomattomuus / asiakassuunnitelman oikeudellinen sitovuus – pidän näistä syistä ensin mainittua vaihtoehtoa parempana lähtökohtana sääntelylle.

Henkilökohtaisella budjetilla annettavia palveluja koskevista korvauksista säädettäisiin valinnanvapauslain 71 §:ssä (HE 16/2018 vp). Vastineessa ehdotetaan, että pykälän 1 momentin viittaus asiakassuunnitelmaan poistetaan. Ehdotus liittyy suunnitelman oikeudellisen luonteen selventämiseen, ja on sen vuoksi perusteltu. Muutoksen jälkeen kyseinen säännös kuuluisi seuraavasti:

”(...) Asiakas vastaa kuitenkin itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla.” (Vastine 18.6.2018 s. 41)

Uudistettu säännös ei ilmaisisi enää tarkasti, miten tai millä perusteella palvelun antamisesta aiheutuneet kustannukset jakautuvat maakunnan ja asiakkaan kesken. Kysymys on kuitenkin asiakkaan kannalta erittäin tärkeä, mistä syystä hänellä tulee olla jo ennen palvelun käyttämistä selvyys kustannusten jaon perusteesta. Vaatimus voidaan johtaa perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 80 §:n 1 momentista. Ensin mainitun mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Jälkimmäisen säännöksen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Koska maakunnan liikelaitos olisi velvollinen tekemään henkilökohtaisesta budjetista (hallinto)päätöksen (valinnanvapauslakiehdotus 30 § 2 mom.), 71 §:n 1 momentin viittaus asiakassuunnitelmaan olisi nähdäkseni mahdollista korvata tähän päätökseen kohdistuvalla viittauksella (”... ja jotka eivät sisälly henkilökohtaisesta budjettia koskevaan maakunnan liikelaitoksen antamaan päätökseen.”). Kustannusten jakautumisen peruste selviäisi tällöin yksiselitteisesti laista.

Asiakasseteli

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (*PeVL 15/2018 vp s. 30–31*) perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomiota valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin sääntelyyn niistä palveluista, joissa maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on sen mukaan syytä tarkastella sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta näiden palvelujen kohdalla. Asiakassetelin arvon osalta perustuslakivaliokunta viittasi palveluseteliä koskevaan aikaisempaan lausuntoonsa (*PeVL 10/2009 vp*), jonka mukaan yksilön näkökulmasta on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn turvaamisvelvollisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeyttä, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Ehdotetun asiakassetelin arvon määrittämisessä keskeinen seikka on, että ”asiakas saa setelillä sen palvelun, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu”. Asiakassetelin arvoa koskevan sääntelyn täsmentäminen tällä tavoin on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Asiakassetelin tarjoamista luonnehditaan valinnanvapauslakiehdotuksen perusteluissa tosiasialliseksi hallitustoiminnaksi, jossa ei tehdä hallintopäätöstä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt päätelmää oikeutettuna, kun otetaan erityisesti huomioon lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentti, jonka mukaan maakunnan tulee tarjota asiakkaalle asiakasseteli 24 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Lainsäädännössä on siten riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välillä. Asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä, samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa, on perustuslakivaliokunnan mukaan kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikeudesta. Päätöksestä on siten muutoksenhakuoikeus. (*PeVL 15/2018 vp s. 30–31*)

Valtioneuvoston vastineessa asiakassetelin arvoa koskevaa valinnanvapauslain 24 §:n 6 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi. Momentti kuuluisi uudistettuna seuraavasti:

”Asiakassetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisesti se palvelu, joka asiakassetelillä on tarkoitettu maksettavaksi. Asiakassetelin arvo ei voi kuitenkaan ylittää maakunnan liikelaitoksen oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole asiakkaan tarvitsemaan palveluun perustuvia erityisiä syitä.” (*Vastine 18.6.2018 s. 27*)

Säännöksen tarkoittama erityinen syy voisi olla vastineen mukaan esimerkiksi tilanne, jossa erikoissairaanhoidon ei muutoin ole saatavissa hoitotakuuajassa, tai asiakkaalle välttämättömien palvelujen varmistaminen silloin, kun maakunnan liikelaitos ei pysty muutoin tuottamaan riittävästi palveluja (*vastine 18.6.2018 s. 27–28*). Asiakassetelin antamisen menettelyä koskevaa 25 §:ää vastineessa ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, joka velvoittaisi maakunnan liikelaitoksen tekemään kirjallisen päätöksen siitä, ”tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, sekä asiakassetelin arvosta”. Asiakas voisi hakea päätökseen muutosta oikaisuvaatimuksella ja hallintovalituksella siten, kuin valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentissa säädettäisiin (*vastine 17.6.2018 s. 28*).

Pidän vastineessa ehdotettuja muutoksia valinnanvapauslain 24 ja 25 §:ään perusteltuina ja arvioin niiden täyttävän perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetetut, sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset. Asiakassetelin arvosta säädettäisiin uudistetussa 24 §:n 6 momentissa aikaisempaa tarkemmin. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös valinnanvapauslakiehdotuksen 25 §:n 3 momentti, jonka mukaan asiakkaalla olisi oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta asiakasasetelistä. Maakunta vastaisi tällöin asiakkaan sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä muulla tavoin, ja asiakas maksaisi palvelusta asiakasmaksulain mukaisen asiakasmaksun. Muita järjestämistapoja olisivat esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen oma palvelutuotanto ja ostopalvelut (valinnanvapauslakiehdotus 7 §, järjestämislakiehdotus 22 §, maakuntalakiehdotus 8 §). Merkitystä on myös sillä, että asiakas voisi saattaa setelin arvoa koskevan liikelaitoksen päätöksen tuomioistuinten tutkittavaksi valinnanvapauslain 83 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti.

Myös ehdotus maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta tehdä kirjallinen (hallinto)päätös asiakasasetelin antamisesta ja arvosta (25 § 2 mom.) selkeyttäisi sääntelyä muun ohessa siinä suhteessa, ettei päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta jäisi enää epäselvyyttä. Kuten *lakivaliokunta* valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa toteaa, kyseinen liikelaitoksen päätös koski palvelun tuottamistapaa eli sitä, tuotetaanko palvelu asiakasasetelin perusteella vai muulla tavoin, minkä lisäksi se koski asiakasasetelin arvoa yksittäisen asiakkaan kohdalla. Päätös ei sitä vastoin koski asiakkaan oikeutta itse palveluun. Päätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa voisi olla näin ollen kyse esimerkiksi siitä, ettei asiakas ole saanut asiakasaseteliä, vaikka on siihen mielestään oikeutettu, tai asiakasasetelin arvosta mutta ei oikeudesta itse palveluun. Muutoksenhakuoikeus asiakasasetelin antamista ja suuruutta koskevaan päätökseen antaisi asiakkaalle oikeusturvaa silloin, kun maakunnan liikelaitos ei tarjoa asiakkaalle asiakasaseteliä, vaikka saamisedellytykset täyttyvät (*LaVL 12/2018 vp s. 14*).

Perustuslakivaliokunta kehotti lausunnossaan sosiaali- ja terveystalveliokuntaa myös tarkastelemaan valinnanvapauslain 24 §:n 4 momentin sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Kehotuksen taustalla on perustuslain 124 §, jonka mukaan yksi edellytys julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on, että antaminen on ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Havaintojeni mukaan valtioneuvoston vastineessa ei oteta kantaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tähän kohtaan.

Ehdotettu valinnanvapauslain 24 § 4 momentti jättäisi maakunnalle runsaasti itsenäistä harkintavaltaa sekä sen suhteen, päättääkö maakunta ylipäätään laajentaa asiakasasetelin käyttöä laissa vaaditusta, että siinä, mitä palveluja laajennus koski. Merkillä pantava erityisesti jälkimmäisessä suhteessa on väljä yleislauseke (”sekä muissa näihin verrattavissa sosiaali- ja terveystalveluissa”), joka näyttäisi sallivan asiakasasetelin käyttöönoton valtaosassa lakisääteisiä sosiaali- ja terveystalveluja. Perusteluissa esimerkkinä mainitaan kehitysvammalain (laki kehitysvammaisten erityishuollossa 519/1977) perusteella järjestettävä valmennus (s. 242). Laissa säädettäisiin toisaalta niistä näkökohdista ja muista seikoista, jotka ohjaisivat ja rajoittaisivat maakunnan harkintavaltaa sen päättäessä asiakasasetelin käyttöönotosta mainitun säännöksen nojalla (24 § 4 mom. 3. virke sekä 5 ja 7 mom.). Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa 24

§:n 4 momenttia arvioidaan myös perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta (HE 16/2018 vp s. 242–245, 341–344). Perustelujen mukaan laajaa harkintavaltaa puoltavat ainakin maakunnan mahdollisuus suunnata asiakassetelin käyttöalaa väestörakenteesta johtuvien alueellisten ja paikallisten erityistarpeiden ja palvelutarpeissa esiintyvien erojen mukaisesti sekä mahdollisuus sisällyttää uusia innovatiivisia palvelumuotoja asiakassetelin piiriin (s. 242, 342).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunnan on nähdäkseni syytä arvioida erityisesti edellä mainitun yleislausekkeen tarpeellisuus ottaen huomioon niiden palvelujen laajuus, jotka luetellaan erikseen 24 §:n 4 momentissa. Jos yleislauseke kaikesta huolimatta katsotaan tarpeelliseksi säilyttää, sen piiriin kuuluvista palveluista lienee syytä esittää joitakin lisäesimerkkejä ja perustella asiakassetelin tarkoituksenmukaisuutta jokaisen kohdalla erikseen.

Henkilökohtainen budjetti

Perustuslakivaliokunta teki kaksi valtiosääntöoikeudellista huomautusta henkilökohtaista budjettia koskeviin säännösehdotuksiin. Toinen huomautus koski henkilökohtaisen budjetin käyttöalaa ja toinen sen arvon määräytymistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely henkilökohtaisella budjetilla tuotettavista palveluista jää 27 ja 28 §:ssä edelleen liian väljäksi perustuslain 124 §:ään sisältyvän lakisääteisyysvaatimuksen kannalta (*PeVL 15/2018 vp s. 31*). Henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskeva sääntely 30 §:ssä muodostuu puolestaan liian avoimeksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sitä on valiokunnan mukaan välttämätöntä täsmentää maininnalla siitä, että henkilökohtaisen budjetin tulee kattaa kaikki ne palvelut, jotka asiakkaalle lain ja palvelutarpeen arvioinnin mukaan kuuluvat (*PeVL 15/2018 vp s. 32*). Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee tarkastella ja arvioida huolellisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi saatettavassa mietintöluonnoksessa ”henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhdetta eräiden sen alaan kuuluvien etuuksien ja oikeuksien luonteeseen subjektiivisina oikeuksina” (*PeVL 15/2018 vp 32*).

Valtioneuvoston vastineessa ehdotetaan muutoksia henkilökohtaista budjettia koskeviin 27, 28 ja 30 §:iin (vastine 18.6.2018 s. 31–33). Perustuslakivaliokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten kannalta merkityksellisiä ovat etenkin 28 ja 30 §:ään kohdistuvat muutosehdotukset. Henkilökohtaisella budjetilla tuotettavia palveluja koskevan 28 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jossa palvelut lueteltaisiin viittaamalla asianomaisiin säännöksiin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982), vammaispalvelulaissa (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987), kehitysvammaisissa ja terveydenhuoltolaissa (1326/2010) (liite 1. s. 22–23). Ehdotus täyttää lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan vaatimuksen henkilökohtaisen budjetin soveltamisalaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Huomio kiinnittyy tässä suhteessa kuitenkin kahteen viittaukseen, joista toinen kohdistuu sosiaalihuoltolain 14 §:n 14 kohtaan ja toinen kehitysvammalain 2 §:n 10 kohtaan. Kumpikin näistä säännöksistä määrittelee tarkoittamansa palvelun hyvin väljin tunnusmerkein (”muuta 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja”, ”muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta”). Palvelulain-

säädännön väljyys voi osoittautua pulmalliseksi tässä yhteydessä, jossa kysymys on perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän yksityistämisestä. Ehdotettua sääntelyä saattaa olla sen vuoksi tarpeen vielä tarkentaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi poistamalla kaksi mainittua viittausta 28 §:n 1 momentista tai konkretisoimalla siinä viittauksissa tarkoitetut palvelut.

Henkilökohtaisen budjetin suuruutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan vastineessa täsmennettäväksi niin, että lain 30 §:n 3 momenttiin lisättäisiin säännös, joka vastaisi asiallisesti asiakasseteliä koskevaan 24 §:n 6 momenttiin ehdotettua lisäystä (vastine 18.6.2018 s. 32 ja edellä). Muutos täyttäisi arvioni mukaan perustuslakivaliokunnan esittämän täsmennysvaatimuksen ja on sen vuoksi perusteltu. Arviointiin vaikuttaa tässäkin kohden asiakkaan mahdollisuus kieltäytyä hänelle tarjotusta henkilökohtaisesta budjetista, jolloin maakunnan liikelaitos vastaisi asiakkaan palvelujen tuottamisesta muulla tavoin (valinnanvapauslakiehdotus 29 § 2 mom.). Maakunnan liikelaitoksen tulisi tehdä henkilökohtaisen budjetin myöntämisestä hallintopäätös (valinnanvapauslakiehdotus 30 § 2 mom.). Jos asiakas olisi tyytymätön henkilökohtaisen budjetin suuruuteen, hän voisi hakea päätökseen muutosta 83 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisesti. – Viittaan lisäksi siihen, mitä totesin edellä asiakassuunnitelman yhteydessä 71 §:stä, jossa säädettäisiin korvauksista silloin, kun kysymys on henkilökohtaisella budjetilla annettavista palveluista.

Vastineessa ei oteta havaitakseni suoraan kantaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon siltä osin, kuin kysymys on henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhteesta eräiden sääntelyn alaan kuuluvien etuuksien luonteeseen subjektiivisina oikeuksina. Subjektiivisia oikeuksia sisältyy etenkin sosiaalipalvelulainsäädäntöön. Yksi esimerkki on vammaispalvelulaki, jonka tarkoittamista palveluista ja tukitoimista osa on vahvistettu subjektiivisiksi oikeuksiksi ja osa niin sanotuiksi määrärahasidonnaisiksi etuuksiksi. Henkilökohtaista budjettia koskevan sääntelyn suhde esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia koskeviin vammaispalvelulain säännöksiin voidaan ymmärtää niin, että ensin mainittu sääntely koskisi palvelun tuottamistapaa eli sitä, tuotetaanko palvelu henkilökohtaisella budjetilla vai muulla tavoin, sekä henkilökohtaisen budjetin suuruutta, kun taas vammaispalvelulaki koskee oikeutta itse etuuteen. Suhde rinnastuu siten asiakassetelistä annettavan päätöksen ja etuuspäätöksen – niitä koskevien sääntelyjen – väliseen suhteeseen (ks. *LaVL 12/2018 vp* s. 14 ja edellä).

Olennaista asiakkaan oikeusturvan kannalta on nähdäkseni se, että maakunnan liikelaitos vastaa palvelun tuottamisesta asiakkaalle muulla tavoin – esimerkiksi omalla palvelutuotannollaan – silloin, kun asiakkaalla on etuuslain nojalla oikeus palveluun mutta henkilökohtaisen budjetin myöntämisedellytykset eivät täyty. Kysymys on viime kädessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta maakunnan järjestämisvastuusta (HE 15/2017 vp: järjestämislakiehdotus 9 §). Maakunnan liikelaitoksen vastuusta henkilökohtaisen budjetilla annettavien palvelujen tuottamisesta säädettäisiin valinnanvapauslain 29 § 2 momentissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta mainittua momenttia, sen jälkimmäistä virkettä, olisi syytä tarkentaa niin, että siinä tarkoitettu liikelaitoksen vastuu kattaisi yksiselitteisesti myös tilanteen, jossa asiakkaalla on oikeus 28 §:ssä tarkoitettuun palveluun mutta edellytykset henkilökohtaisen budjetin myöntämiseen eivät täyty esimerkiksi 27 §:ään liittyvästä syystä.

Henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan laajasti henkilötietojen suojaa ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä (*PeVL 15/2018 vp* s. 35–45). Osa sen kommenteista liittyi asiakassuunnitelmaa, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeviin säännösehdoituksiin. Tarkastelen lopuksi lyhyesti valtioneuvoston vastinetta näiltä osin tyytyen vain nostamaan esiin joitakin muutosehdotusten herättämiä kysymyksiä. Kysymys on pääasiassa valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:stä sellaisena, kuin se sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön kirjelmään 27.6.2018 (s. 9–13).

Perustuslakivaliokunta arvosteli valinnanvapauslakiehdotusta siitä, ettei ehdotukseen sisälly sääntelyä asiakassuunnitelman tiedollisesta käsittelystä tai viittausta tätä koskevaan sääntelyyn. Hallituksen esityksen (HE 16/2018 vp) perusteella syntyy valiokunnan mukaan epäselvä kuva siitä, millaista henkilötietojen käsittelyä ehdotettuun monituottajamalliin lopulta sisältyy (*PeVL 15/2018 vp* s. 35–36). Ehdotetusta sääntelystä ei myöskään ilmene, miten arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen on tarkoitus olla kyseisessä mallissa siirrettävissä eri toimijoiden ja toisaalta toimijoiden ja maakunnan välillä. Perustuslakivaliokunta muistutti niistä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön kytkeytyvistä riskeistä, joita ”ehdotetun kaltaiseen arkaluonteisia tietoja sisältävään poikkeuksellisen laajaan tietopalveluun” saattaa liittyä ja jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Kysymys on tältä osin myös asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevasta tiedonhallinnasta, josta säädettäisiin valinnanvapauslain 79 §:ssä. Mikäli kyseisen pykälän tarkoitus on perustaa ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan täsmennettävä ja muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta sellaiseksi, kuin viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskeva sääntely valiokunnan tulkintakäytännön mukaan edellyttää. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (*PeVL 15/2018 vp* s. 39–41)

Sosiaali- ja terveysministeriön kirjelmässä 27.6.2018 valinnanvapauslakiehdotuksen 76 §:n rakenne ja sisältö ehdotetaan uudistettavaksi. Seuraavat havainnot perustuvat kirjelmän sivuilla 12–13 olevaan pykäläehdotukseen. Se poikkeaa jonkin verran niin ikään 27.6.2018 päivätyn liitteen sivuilla 5–6 esitetystä vastaavasta ehdotuksesta.

- 76 §:n 1 momentin säännös maakunnan ”lukuun toimivista palveluntuottajista” on epäselvä. Se ei ole nähdäkseni myöskään yhdenmukainen muualla valinnanvapauslaissa omaksutun terminologian kanssa (vrt. esim. ”palveluntuottaja”, ”yksityiset palveluntuottajat”, ”tässä laissa tarkoitetut palveluntuottajat”). Säännöksen sisältöä ei täsmennetä perusteluissakaan (kirjelmä 27.6.2018 s. 10). Koskisiko säännös esimerkiksi 54 §:ssä tarkoitettua suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijaa?
- 76 §:n 2 momentissa perustettaisiin uusi henkilörekisteri eli asiakassuunnitelmarekisteri. Perustelujen mukaan se olisi osa asiakastietolain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 159/2007) tarkoittamia niin sanottuja Kantapalveluja (kir-

jelmä 27.6.2018 s. 11). Pelkkä perusteluteksti ei ole nähdäkseni tässä suhteessa kuitenkaan riittävä, vaan asiasta tulisi säätää laissa. Lisäksi 2 momentti on epäselvä sen suhteen, mihin muihin henkilötietoihin kuin asiakassuunnitelmien yhteenvedoihin yksityisellä palveluntuottajalla olisi pääsy ja mitä säännöksessä tarkoitetaan rekistereihin sisältyvien henkilötietojen ”käytöllä”. Onko kysymys (myös) esimerkiksi tietojen tallentamisesta ja muokkaamisesta?

- Valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdan, 5 §:n 1 momentin ja 76 §:n 2 momentin perusteella muodostuu epäselvä kuva siitä, kenelle asiakassuunnitelma tulee laatia. Erityisesti viimeksi mainittu säännös näyttää lähtevän siitä, että se laaditaan vain ”laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitseville” asiakkaille. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa viitattu sosiaalihuoltolain 39 § taas velvoittaa laatimaan asiakassuunnitelman jokaiselle asiakkaalle, ”ellei siihen ole ilmeistä estettä”. Laatiminen ei siten rajoitu tässä tapauksessa ainakaan ilman muuta vain laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitseviin. Ehdotettu sääntely kaippa sanotussa suhteessa johdonmukaistamista.
- 76 §:n 4 momentissa säädettäisiin ”arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen” sisällyttämisestä asiakassuunnitelman yhteenvedoon. Ehdotus on pulmallinen ensinnäkin siinä suhteessa, että siinä käytetään arkaluonteisten henkilötietojen käsitettä, jota perustuslakivaliokunta on kehottanut selvyiden vuoksi välttämään kansallisessa lainsäädännössä. Syynä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valittu erityisten henkilötietoryhmien käsite. Viitattaessaan arkaluonteisiin tietoihin perustuslakivaliokunta käyttää käsitettä sen valtiosääntöisessä merkityksessä, joka ei perustu välittömästi esimerkiksi henkilötietolakiin. (PeVL 15/2018 vp s. 38 ja siinä viitattu *PeVL 14/2018 vp* s. 9) Toiseksi: Asiakassuunnitelma, mukaan lukien sen yhteenvedo, lienee kokonaisuudessaan salassa pidettävä asiakirja, tai salassapito koskee ainakin kaikkia niitä suunnitelman kohtia, joista ilmenee, kenelle yksityiselle henkilölle suunnitelma on laadittu. Jo tieto henkilön saamasta sosiaali- tai terveystalvasta on esimerkiksi julkisuuslain mukaan salassa pidettävä tieto (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 25 kohta). Pyrkimys rajata salassa pidettävien (henkilö)tietojen ottamista asiakassuunnitelman yhteenvedoon vaikuttaa tältä kannalta turhalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta myös valinnanvapauslakiehdotuksen 79 §:n 1 momenttia ehdotetaan vastineessa täsmennettäväksi (vastine 18.6.2018 s. 58–59). Pykälässä säädettäisiin asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevasta tiedonhallinnasta. Vastineen ehdotus täyttää arvioni mukaan perustuslakivaliokunnan vaatimuksen siihen nähden, että siinä tarkoitettu ilmoitusmahdollisuus koskisi nyt nimenomaisesti myös salassa pidettäviä tietoja. Ilmoitettavat tiedot täsmennettäisiin viittaussäännösten avulla. On huomattava, ettei säännös perustaisi palveluntuottajalle ilmoitusvelvollisuutta vaan ainoastaan oikeuden siinä tarkoitettun ilmoituksen tekemiseen (”voi ilmoittaa”). Pykälässä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta siinä tarkoitettuja tiedonhallintaratkaisuja käyttäen. Varsinaisista ilmoitusvelvollisuuksista säädettäisiin viitatuissa valinnanvapauslain 60, 70 ja 71 §:ssä. Niistä voidaan todeta lyhyesti vielä seuraavaa. Ilmoitettavat tiedot rajattaisiin vain väljästi 70 §:n 5 momentissa ja 71 §:n 2 momentissa. Koska kysymys on perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluvista yksilöidystä tiedoista, ne tulisi rajata laissa tarpeellisiin tai välttämättömiin. Viittaus 60 §:n 3 momenttiin

tarkoittanee viittausta 60 §:n 2 momenttiin, jossa ilmoitettavat tiedot ehdotetaan yksilöitäviksi (ks. vastine 18.6.2018 s. 49)

Tampereella 14.elokuuta 2018

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori