

Olli Mäenpää
14.12.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 15/2017 vp

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)

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

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Asiakassuunnitelman oikeudellinen sitovuus ja oikeusturvan takeet

Perustuslakivaliokunta toteaa valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp), että valinnanvapausjärjestelmän eri osatekijöitä, kuten asiakassuunnitelmaa, koskeva sääntely ei ole kaikilta osin riittävän täsmällistä ja oikeusturvan takaavaa. Valiokunnan arvion mukaan asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys koskee suunnitelman sitovuutta ja oikeusvaikutuksia.

Asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jää perustuslakivaliokunnan arvion mukaan lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi (s. 26). Arvionsa perusteella valiokunta päätyi asiakassuunnitelman osalta siihen, että laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan asiakassuunnitelman sitovuudesta ja siihen liittyvistä oikeusturvakeinoista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja hallituksen esitystä koskeva sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos saatetaan uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin asiakassuunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä sääntelyn täsmenmistä myös niin, että asiakkaalla tulee suunnitelman sitovan osan osalta olla käytettävissään oikeusturvakeino siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa.

Asiakassuunnitelman sitovuus

Asiakassuunnitelman sitovuuden poistaminen

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän muutetun sääntelyn mukaan lähtökohtana on, että ”asiakassuunnitelman luonne olisi vastaava kuin se on voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakassuunnitelma ei siten olisi muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.” (s. 31). Mietintöluonnoksen 2 §:ssä esitetyn asiakassuunnitelman määritelmän mukaan se olisi asiakirja, ”joka sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä”.

Asiakassuunnitelman sitovuuden poistaminen ehdotetaan mietintöluonnoksessa toteutettavaksi siten, että valinnanvapauslakiehdotuksesta poistettaisiin asiakassuunnitelman sitovuuteen viittaava 5 §:n 3 momentti, jonka mukaan palveluntuottajilla on velvollisuus noudattaa asiakassuunnitelmaa. Lisäksi mietintöluonnoksen lähtökohtaan liittyen valinnanvapauslakiehdotuksen 82 §:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta siitä, että maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarpeen arviointi olisi suoran valinnan palveluntuottajaa sitova. Vastaavasti järjestämislakiehdotuksen 23 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että palveluntuottajan on otettava huomioon asiakassuunnitelma asiakkaan palveluja toteutettaessa.

Perustuslakivaliokunta ei ole arvioidessaan erilaisia viranomaisen laatimia suunnitelmia edellyttänyt niiltä oikeudellista sitovuutta. Valiokunta on kuitenkin todennut, että sääntelystä on käytävä ilmi, jollei suunnitelmaa ole tarkoitettu sitovaksi.

Säädösteksti tulee tällöin muotoilla siten, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy ilmi suoraan laista (ks. PeVL 13/2007 vp, s. 3/II, PeVL 58/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4). Jollei asiakassuunnitelman ole tarkoitettu olevan sitova palveluntuottajiin tai asiakkaisiin nähden, siitä on säädettävä laissa selvästi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvien, asiakassuunnitelmaa koskevien muutettujen säännösten voidaan katsoa alkuperäistä lakiehdotusta paremmin täyttävän sitovuuden täsmällistä määrittelyä koskevat kriteerit. Niistä käy selvästi ja yksiselitteisesti ilmi, että asiakassuunnitelmaa ei ole tarkoitettu palveluntuottajaa oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi. Sitovuutta ei merkitisi myöskään velvollisuus ottaa asiakassuunnitelma yhtenä tekijänä huomioon palveluja tuottaessa.

Asiakassuunnitelma palvelujen integraation työvälineenä

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen mukainen asiakassuunnitelma olisi keino, jonka avulla julkinen valta toteuttaa sille perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukainen asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta.

Valiokunta korosti asiakassuunnitelman merkitystä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen välineenä:

”Valinnanvapauslakiesityksen perusteluissa (s. 99) asiakassuunnitelmaa pidetään keskeisenä työvälineenä palvelujen yhteensovittamisessa asiakastasolla. Maakunnan liikelaitoksen viimekätisellä vastuulla laatia asiakassuunnitelma varmistettaisiin perustelujen (s. 331) mukaan osaltaan liikelaitoksen tehokas mahdollisuus vastata palvelukokonaisuuksista ja varmistaa palveluintegraation toteutuminen yksilötasolla sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka käyttävät useampia erilaisia palveluja. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamisesta.” (s. 25-26)

Lisäksi perustuslakivaliokunta viittasi (s. 19) siihen aikaisemmassa valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossaan esittämäänsä näkökohtaan, että ehdotetusta palvelurakenteesta on vaarana tulla varsin monimutkaisesti hallittava ja ohjattava (PeVL 26/2017 vp, s. 39). Tämä saattaa merkitä sitä, että palvelujärjestelmään syntyy alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa. Valiokunta katsoo nyt, että valinnanvapausjärjestelmän rakenteista johtuvaa maakunnan ohjaus- ja valvontakeinojen monimutkaisuutta on vaikea poistaa. Ehdotetussa monituottajamallissa julkisen valvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa joka tapauksessa annettava korostetusti painoarvoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietintöluonnoksessaan kiinnittänyt huomiota tähän näkökohtaan (s. 32) ja toteaa, että tuottajia velvoittavien säännösten poistamisen tarkoituksena ei ole hävittää palvelutarpeen arviointiin perustuvan asiakassuunnitelman merkitystä asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumisesta edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää mietintöluonnoksessaan asiakassuunnitelman merkitystä palveluprosessissa hyvin keskeisenä. Laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun sekä palvelujen yhteensovittamisen työkaluna. Nykyisin asiakassuunnitelmia ei käytännössä välttämättä aina tehdä, ajantasaisteta tai noudateta, tai asiakas ei tiedä suunnitelman olemassa olost, vaikka ne ovat lakisääteisiä. Valiokunta korostaa myös sitä, että asiakassuunnitelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asiakkaan kanssa.

Samansuuntaisesti mietintöluonnoksessa todetaan, että yksittäisen asiakkaan palvelujen integraation toteuttamisen välineenä toimisi palvelutarpeen arviointiin perustuva asiakassuunnitelma, jota ohjaavat määritellyt palveluketjut ja palvelukokonaisuudet. (s. 49) Asiakassuunnitelma olisi esisijaisesti asiakkaan integraation toteutumisesta edistävä dokumentti, joka laaditaan yhteistyössä asiakkaan kanssa. (s. 68) Lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan asiakassuunnitelma olisi asiakkaan, maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien välisen yhteistyön sekä palvelujen yhteensovittamisen ja suunnittelun väline.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden arviot

Perustuslakivaliokunnan saamissa sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden arvioinneissa ehdotettua asiakassuunnitelman sitovuuden poistamista koskevat näkemykset eivät ole yhdensuuntaisia. Sitomatonta asiakassuunnitelmaa pidetään tärkeänä sen tiedonvälitysfunktion perusteella (THL, Herrala). Sitomattomuuden ei katsota muuttavan nykytilannetta (Hiilamo), eikä sen katsota heikentävän maakunnan ohjausta (Brommels). Toisaalta asiantuntijat arvioivat, että sitomaton asiakassuunnitelma ei mahdollista maakunnan toteuttamaa riittävää ohjausta ja valvontaa eikä tällainen asiakassuunnitelma myöskään mahdollista sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota (Pohjola, Teperi, Vartiainen). Sitomattomuuden arvioidaan heikentävän palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamista (Vartiainen).

Asiakassuunnitelman sitomattomuuden perusoikeusvaikutukset

Asiakassuunnitelman sitovuuden poistamista koskevaa ehdotusta on sen selkeyden lisäksi paikallaan arvioida erityisesti siltä kannalta, miten se vaikuttaa julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19.3 §) yhdenvertaisin perustein (PL 6 §). Alkuperäisen valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan asiakassuunnitelma olisi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ollut samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosiasiallisen hoidon, asiakkaan ja

palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden jakamisen väline (s. 25).

Näistä asiakassuunnitelman alkuperäisistä perustehtävistä jäisi sen sitovuuden poistamisen jälkeen jäljelle lähinnä eri toimijoiden keskinäinen informaatio-ohjaus. Sen ohjaava vaikutus muodostuisi kuitenkin epäselväksi, koska informaatio-ohjauksen sisältö ei olisi käytännössä ennakoitavaa ja siltä puuttuisi velvoittavuus. Jos asiakassuunnitelmalta puuttuu palveluntuottajaan kohdistuva oikeudellinen sitovuus, maakunta ei ilmeisesti pystyisi asiakassuunnitelmalla ohjaamaan tehokkaasti palvelujen määrää ja sisältöä. Tämä ei olisi palvelujen asiakkaiden kannalta omiaan vahvistamaan myöskään palvelujen integraatiota ja yhdenvertaista saatavuutta. Asiakassuunnitelman ohjausvaikutus palvelujen kustannuksiin voisi lisäksi muodostua liian heikoksi ja epävarmaksi.

Asiakassuunnitelman sitovuuden puuttumisella olisi näin ollen sekä järjestelmätasolle että yksilötasolle kohdistuvia ongelmallisia vaikutuksia. Se todennäköisesti heikentäisi valinnanvapausjärjestelmän yhdenmukaisuutta ja toimivuutta ja rajoitaisi asiakkaan ja palveluntuottajan välistä vuorovaikutusta. Asiakassuunnitelmalla ei myöskään voitaisi määritellä ja jakaa valinnanvapauden toteuttamisen kannalta keskeisiä oikeudellisia velvollisuuksia. Näitä ongelmallisia vaikutuksia ei voida pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vähäisinä. Niillä on keskeinen merkitys, kun ratkaistaan, millä perusteilla ihmiset saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät palvelut, ja tapahtuuko tämä yhdenvertaisin perustein. Välillisesti nämä vaikutukset ulottuisivat myös perustuslain 21 §:n 1 momentin turvaamaan oikeuteen saada sosiaali- ja terveyspalvelua koskeva asiansa asianmukaisesti käsitellyksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitettyjä näkökohtia asiakassuunnitelman merkityksestä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen välineenä voidaan sinänsä pitää asiallisesti hyvin perusteltuina ja valinnanvapausmallin toimivuuden kannalta olennaisen tärkeinä. Perusteluja vastaavaa nimenomaista ja laintasoista sääntelyä ei kuitenkaan sisälly mietintöluonnoksessa esitettyihin säännösehdotuksiin, jotka perustuvat yksiselitteisesti siihen, että asiakassuunnitelmalla ei ole oikeudellista sitovuutta ja velvoittavuutta eikä myöskään asiakkaalle oikeuksia perustavia vaikutuksia.

Asiakassuunnitelman sitovuuden määrittely

Esitetyt seikat huomioon ottaen on tuskin mahdollista jättää asiakassuunnitelmaa valinnanvapauden toteuttamisen kannalta olennaisena työvälineenä ensisijaisesti mietintöluonnoksen perustelujen mukaisesti toimivaksi. Tämä arvio on mahdollista esittää etenkin, kun perustelut eivät saa tukea varsinaisesta lakitekstistä muuten kuin 5 §:n 1 momentin yleisluonteisesta maininnasta. Perusteluilla ei voida korvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa nimenomaan edellytettyä laintasoista sääntelyä.

Yleisarviona voidaan edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen esittää, että asiakassuunnitelman määrittelyminen säädettävässä laissa palveluntuottajaa sitovaksi poistaisi edellä identifioitujen valtiosääntöiset ongelmat tai ainakin olennaisesti vähentäisi niiden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia vaikutuksia. Asiakassuunnitelman sitomattomuus sen sijaan aiheuttaisi todennäköisesti näissä suhteissa suhteettoman paljon hallitsemattomia ongelmia. Sitomattomuus myös korostaisi pelkästään perusteluihin nojautuvan sääntelyn merkitystä.

Asiakassuunnitelma laadittaisiin mietintöluonnoksen 5 §:n mukaan vain laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitseville asiakkaille, mikä kohdentaisi asiakassuunnitelman sitovuuden kohdistumaan edellä mainittujen ongelmien kannalta keskeisiin asiakasryhmiin. Samalla se tehostaisi asiakassuunnitelman oikeusvaikutuksia erityisesti valinnanvapauden toteuttamisen, sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen sekä palvelujen riittävän ja yhdenvertaisen saatavuuden kannalta keskeiselle ydinalueelle.

Asiakkaan oikeudet

Mietintöluonnoksen mukaan lakiehdotuksen 5 §:stä poistettava 3 momentti korvattaisiin säännöksellä, jonka mukaan asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Oikeus palveluihin määräytyisi näin ollen sen mukaisesti kuin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa erityislainsäädännössä on säädetty, mitä koskeva säännöstä ehdotetaan lisättäväksi lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentiksi.

Täysin yksiselitteisenä ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan voitane pitää. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa nimittäin mietintöluonnoksessaan tältä osin ja säännösehdoituksesta riippumatta, että tuottajia velvoittavien säännösten poistamisen tarkoituksena ei ole hävittää palvelutarpeen arviointiin perustuvan asiakassuunnitelman merkitystä asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumisesta edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa. Valiokunta pitää ehdottamastaan lakitasoisesta sääntelystä huolimatta asiakassuunnitelman merkitystä palveluprosessissa hyvin keskeisenä. Laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma toimisi mietintöluonnoksen mukaan asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun sekä palvelujen yhteensovittamisen työkaluna. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa myös sitä, että asiakassuunnitelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asiakkaan kanssa.

Asiakassuunnitelmasta muodostuisi näin ollen mietintöluonnoksen perustelujen valossa hyvin keskeisesti palveluja ja palveluntuottajia ohjaava asiakirja. Sillä olisi tosiasiallisesti sitovaa ohjausvaikutusta asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumisesta edistävänä ratkaisuna, jonka laadintaan asiakas osallistuu. Asiakas ei kuitenkaan voisi luottaa asiakassuunnitelmaan kirjattujen palvelujen saatavuuteen, koska suunnitelma ei lain mukaan perustaisi hänelle oikeutta palveluihin. Suunnitelman oikeudellinen luonne muodostuisi tämän vuoksi epämääräisen kaksijakoiseksi: asiakassuunnitelmalla olisi mietintöluonnoksen perustelujen mukaan

merkittävää ohjausvaikutusta palvelujen tuottamiseen, mutta asiakassuunnitelma ei lakiehdotuksen mukaan kuitenkaan määritteli asiakkaan oikeuksia ja etuja.

Luonnoksen perustelujen ja ehdotetun normatiivisen sääntelyn ilmeisen erisuuntaisuuden vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena etenkin siltä kannalta, että julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut määräytyy ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” (PL 19.3 §). Samasta syystä ehdotus tuskin takaisi sääntelyn ennakoitavaa soveltamista. Asiakkaan oikeuksien kannalta asiakassuunnitelman todellinen merkitys voisi näin ollen muodostua hämmentäväksi.

Ainoastaan laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma sisältäisi mietintöluonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Mikäli tällainen asiakassuunnitelma olisi sitova, se määritteli yhteenkokoavasti ja integroivasti myös tällaisen asiakkaan oikeudet, jotka määräytyvät sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lain säädännön mukaan. Muiden kuin laaja-alaisesti palveluja tarvitsevien asiakkaiden oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin määräytyisivät edelleen voimassa olevan substanssilainsäädännön mukaisesti, mihin mietintöluonnoksen 5 §:n 5 momentin säännös viittaa. Mietintöluonnoksen 5 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin, olisi tämän vuoksi epäselvyyttä aiheuttavana perusteltua poistaa.

Asiakkaan velvollisuudet

Mietintöluonnoksessa ehdotetun valinnanvapauslain 71 §:n 1 momentin mukaan asiakas vastaisi itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla ja jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan. Tältä osin asiakassuunnitelma voisi ainakin välillisesti määritellä asiakkaan maksuvelvollisuuksia. Tämä ei ole ainakaan täysin ongelmattomasti yhteensopiva sen lähtökohdan kanssa, että asiakassuunnitelmalta puuttuisi sitovuus.

Asiakassuunnitelma ja oikeusturvan takeet

Kun asiakassuunnitelmalla ei muutetun lakiehdotuksen mukaan olisi sitovuutta, asiakassuunnitelmaan kohdistuvaa tehokasta oikeusturvakeinoa koskevaa lakita-soisen sääntelyn täsmennystä ei voida pitää välttämättömänä sosiaalipalveluihin kohdistuvan oikeusturvan kannalta. Mietintöluonnoksen mukainen lakiehdotus mahdollistaisi muutoksen hakemisen sosiaalipalvelua koskevaan hallintopäätökseen, joka tehdään sitä koskevan substanssilainsäädännön nojalla.

Asiakkaan oikeus sosiaalipalvelujen saamiseen määräytyy yleensä palvelua koskevan lain nojalla annetun valituskelpoisen hallintopäätöksen mukaan. Terveys-huollon palveluissa ei sen sijaan ole ainakaan kattavasti vastaavaa päätöksentekomenettelyä, jossa terveyspalvelun sisältö määräytyisi terveyspalvelua koskevan

lain nojalla annetun valituskelpoisen hallintopäätöksen mukaan (ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 27-28).

Terveyspalveluja koskevan oikeusturvan takeet eivät siten ole yhtä selkeitä kuin sosiaalipalveluja koskeva oikeusturva. Oikeusturvan takeet perustuisivat tältä osin terveyspalveluja koskevaan erityislainsäädäntöön. Se ei sisällä terveyspalveluja koskeviin päätöksiin kohdistuvia valituskieltoja, joten oikeus tuomioistuinmenettelyssä toteutettavaan oikeusturvaan on lähtökohtaisesti olemassa. Tuomioistuinmenettelyssä voidaan arvioida vain terveyspalvelua koskevan päätöksen lainmukaisuutta. Etenkin lääketieteellisten arvioiden ja hoitotoimenpiteiden toteuttamista koskeva päätöksenteko perustuu lisäksi pääosin sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi (vrt. PeVL 44/2018 vp; PeVL 15/2009 vp).

Oikeuskäytännössä on katsottu, että valituskelpoisuus ei yleensä kohdistu erilaisiin hoitopäätöksiin tai erilaisten lääketieteellisten arvioiden tekemiseen ja hoitotoimenpiteiden toteuttamista koskeviin käytännön ratkaisuihin. Sen sijaan terveyspalvelujen toteuttamista koskevaa päätöksentekoa voidaan arvioida hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana, mikä mahdollistaa päätöksenteon laillisuuden arvioinnin tuomioistuinmenettelyssä. Sääntelyä voitaneen tältä osin pitää riittävänä oikeusturvan takeiden kannalta.

Mikäli sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön nojalla ja puitteissa laadittu asiakassuunnitelma määritellään sitovaksi, asiakassuunnitelmaa koskeva päätös on luonteeltaan valituskelpoinen hallintopäätös. Oikeusturvaa koskevaa erityissääntelyä ei tältä osin tarvita. Valituksen kohteena voi tällöinkin olla vain päätöksen lainmukaisuus.