

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan kutsussa olevan täsmennyksen mukaan kuulemisen aihe on asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely, jota on ennen muuta sosiaali- ja terveysvaliokunnan valinnanvapauslakia koskevassa mietintöluonnoksessa mutta myös sote-maakuntauudistusta koskevia hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 57/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevassa mietintöluonnoksessa.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon kohde

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle jo aiemmin lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen (tästä eteenpäin *mietintöluonnos*) liittyvistä henkilötietojen suojaa koskevista kysymyksistä. Käsittelin tuossa yhteydessä myös asiakassuunnitelmaan kiinnittyviä ongelmia. En tässä yhteydessä ala toistaa tuolloin lausumaani, vaan viittaan asiakassuunnitelmasääntelyn ja henkilötietojen suojan suhteen osalta aiemmin esittämäni.

Tausta

Perustuslakivaliokunta piti valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossaan asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä periaatteellisesti merkittävänä. Asian merkitys liittyi asiakassuunnitelman tarkoitukseen, Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valinnanvapausjärjestelmässä asiakassuunnitelma on samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosiasiallisen hoidon, asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden jakamisen väline. Se piti asiakassuunnitelman laatimista perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisena, kun asiakassuunnitelma olisi luonteeltaan keino, jonka avulla julkinen valta toteuttaa sille perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Koska hallituksen esityksessä ehdotetulla asiakassuunnitelmalla oli yksilön oikeuksia perustavia vaikutuksia, valiokunta piti asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä merkityksellisenä myös perustuslain 21 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jäi lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Se edellytti että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Siltä osin kuin asiakassuunnitelmaa pidettäisiin sitovana, asiakkaalla tuli olla käytettävissään oikeusturvakeino myös silloin, kun suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa.

Tällainen sääntelyn täsmentäminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintöluonnos ja sen arviointi

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa asiakassuunnitelman muuttamista ei-sitovaksi ja valinnanvapauslain täsmentämistä siten, että ei-sitovuus ilmenee selvästi laista. Tämä ei tarkkaan ottaen ollut perustuslakivaliokunnan ehdoton vaatimus: lähtökohdaisesti valiokunta edellytti ainoastaan sääntelyn täsmentämistä siten, että siitä selviää, miltä osin asiakassuunnitelma on palveluntuottajaa sitova ja asiakkaalle oikeuksia luova. Mietintövaliokunta on siten päätenyt ratkaisuun, jossa suunnitelmalta poistetaan oikeudellinen sitovuus kokonaan.

Varsinaisen oikeudellisen sitovuuden poistaminen määritelmätasolla ei poista asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitteita eikä niiden merkitystä. Asiakassuunnitelmalla ja sen taustalla olevalla palvelutarpeen arvioinnilla on edelleen keskeinen merkitys asiakkaan sosiaalisten oikeuksien kannalta. Tätä korostetaan myös mietintöluonnoksessa: mietintövaliokunta ”korostaa, että tuottajia velvoittavien säännösten poistamisen tarkoituksena ei ole hävittää palvelutarpeen arviointiin perustuvan asiakassuunnitelman merkitystä asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteuttamista edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa. Valiokunta pitää asiakassuunnitelman merkitystä palveluprosessissa hyvin keskeisenä. Laaja-alaisesti palveluja tarvitsevalle tehtävä asiakassuunnitelma toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun sekä palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.”

Asiakassuunnitelman laatimiseen olisi edelleen oikeudellinen velvollisuus. Asiakassuunnitelmaa koskevan 5 §:n 2 momentin perusteella asiakassuunnitelma 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. Maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suunhoidon yksikkö ovat kukin tuottamiensa palvelujen osalta vastuussa asiakassuunnitelman laatimisesta ja sen muuttamisesta.

On kuitenkin varsin kyseenalaista, varmistaako nykyinen asiakassuunnitelmaa koskeva sääntely sen paremmin maakunnan liikelaitoksen mahdollisuutta vastata perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä palvelukokonaisuuksista sekä varmistaa palveluintegraation toteutuminen yksilötasolla sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka käyttävät useampia erilaisia palveluja.

Asiakassuunnitelmalla olisi nimittäin sitovaa vaikutusta sen paremmin palveluja käyttäviin yksilöiden kannalta kuin suhteessa palveluntuottajiin. Palveluntuottajalla on ehdotetun uuden 5 §:n 3 momentin mukaan oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi. Asiakassuunnitelman ei-sitovan luonne vahvistetaan erikseen 5 §:n 5 momentissa, jossa todetaan nimenomaisesti, että asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin ja että asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelujen antamista koskeva päätös määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Myös oikeusturvaa koskevasta valinnanvapauslakiehdotuksen 82

§:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta siitä, että maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarpeen arviointi olisi suoran valinnan palveluntuottajaa sitova. Lisäksi mietintöluonnoksessa ehdotetaan muutosta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 23 §:ään, jonka mukaan palveluntuottajan on toiminnassaan toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti.

Asiakassuunnitelman ohella myös asiakkaan palvelutarpeen arvioinnilta poistetaan oikeudellinen sitovuus ja valiokunta ehdottaa tähän liittyviä muutoksia myös lakiehdotuksen 34, 51, 71 ja 82 §:ään, joista poistetaan maininnat, jotka liittyvät palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman sitovuuteen.

Kun niin palvelutarpeen arviointi kuin asiakassuunnitelmakin määritellään mietintöluonnoksessa kuvatulla tavalla ei-sitovaksi, ei niiden perusteella lähtökohtaisesti myöskään synny oikeutta muutoksenhakuun. Vaikka mahdollinen oikeusturvaongelma näin ollen poistuu, asiassa on perustuslain 21 §:n ohella kysymys myös perustuslain 19 §:n mukaisista sosiaalisista oikeuksista, jotka puolestaan on toteutettava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhdenvertaisesti.

Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin aiemmin todennut, että muun ohella sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (PeVL 26/2017 vp). Viime vaalikauden sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan valiokunta itseasiassa nimenomaisesti korosti, että ”uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi ehdotetut perusratkaisut — erityisesti palvelujen laaja integraatio ja toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen — liittyvät siten läheisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §) koskevien säännösten toteuttamiseen perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.” (PeVL 67/2014 vp, s. 3).

Mietintöluonnoksen ehdotukset näyttävät kuitenkin johtavan tilanteeseen, jossa lainsäädäntö ei riittävässä määrin takaa sen paremmin sosiaalisten perusoikeuksien kanalta keskeisen integraatitavoitteen toteutumista kuin välttämättä edes palvelujen saatavuutta. Asia ilmenee myös perustuslakivaliokunnan 4.12.2018 saamista sote-asiantuntijoiden lausunoista. Professori *Anneli Pohjolan* asiantuntijalausunnossa todetaan muun muassa, että asiakassuunnitelma on jäämässä vain hallinnolliseksi paperiksi, jolla ei ole enää sille alun perin asetettua merkitystä palvelukokonaisuuksien integroimisessa. Myös maakunnan mahdollisuus ohjata palvelutuotantoa ja varmistaa palvelujen tuottaminen yhdenvertaisesti muodostuu hyvin ohueksi, kun palveluntuottaja saavat käytännössä itse määritellä asiakkaiden palvelutarpeen. Professori *Pirkko Vartiainen* asiantuntijalausunnossa puolestaan korostetaan asiakassuunnitelman välttämättömyyttä, jotta asiakkailla olisi kohtuulliset mahdollisuuden toimia osana monituttajamallista sote-palvelujen kokonaisuutta. Samalla siinä todetaan, että mietintöluonnoksessa omaksutun ratkaisun seurauksena suunnitelman ylläpitäminen, toteuttaminen ja soveltaminen vaativat huomattavasti aikaa ja resursseja ja ettei suunnitelma tule kovin hyvin tule edistämään sote-integraatiota, mikä puolestaan vähentää palvelujen yhdenvertaisuutta. Myös *Juha Teperi katsoo*, että asiakassuunnitelman heikentämisen seurauksena se ei enää ole riittävän vahva asiakkaiden palvelujen varmistamiseen tai niiden mielekkääseen integroimiseen. Samalla hän pitää luultavana, että paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien suhteellinen asema heikkenee. *Erbolan/THL:n* lausunnon mukaan asiakassuunnitelman tiedotunvälitysfunktion kohdistuu ehdotetussa muodossa epäilyjä. Professoerien *Kekomäki* ja *Huttunen* lausunnoissa ei erikseen

nähdäkseni käsitellä asiakassuunnitelmaa. Ehdotettuun sääntelyyn myönteisesti suhtaudutaan professoreiden *Brommels* ja *Hiilamo* lausunnoissa joskin niissä lähinnä toistetaan mietintövaliokunnan perusteluita.

Palvelujen toteuttamiseen ja integraatiotavoitetta koskevien ongelmien ohella kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota myös siihen, että asiakassuunnitelman ja sen taustalla olevan palvelutarpeen arvioinnin oikeudellinen merkitys näyttää edelleen jäävän joiltakin kohdin epäselväksi. Yhtäältä niiden todetaan olevan vailla oikeudellista sitovuutta. Toisaalta esimerkiksi asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen budjettiin koskevan 29 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus henkilökohtaiseen budjettiin, jos lain 27 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Ainakin tältä osin palvelutarpeen arviointi määrittää asiallisesti ottaen myös asiakkaan oikeuksien perusteita. (ks. myös PeVL 58/2006, s. 8-9). Ottaen myös huomioon, että julkisella vallalla ja tässä tapauksessa maakunnan liikelaitoksella on ensisijainen vastuu sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta valtiosääntöoikeudellisestikin ongelmallista on, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi tosiasiallisesti siirtävän palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan liittyvää päätöksentekovaltaa muille kuin viranomaisille ilman että kyseisen päätöksenteon merkitys asiakkaan perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta on selvää. Samoin pidän perustuslain 124 §:n perusoikeuksien vaarantamiskiellon näkökulmasta ongelmallisena, että sääntelyn seurauksena julkisella vallalla ei vaikuttaisi olevan riittäviä keinoja varmistaa palvelujen yhdenvertaisuutta.

Valiokunnan tulee nähdäkseni perustuslaista syistä johtuen selvittää, onko palveluintegraatio enää mahdollista turvata mietintöluonnoksessa ehdotetulla palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa koskevalla sääntelyllä, joissa niille ei jää selvää oikeudellista merkitystä. Oikeudellisen sitovuuden poissulkemisen seurauksena asiakassuunnitelmaa ei oikeudellisessa mielessä kykene myöskään turvaamaan palvelujen yhdenvertaista toteutumista, kun maakunnan liikelaitoksella ei ole siihen liittyviä keinoja ohjata palvelujen tuottamista. Pidän myös edelleen valtiosääntöoikeudellisena ongelmana sitä, ettei asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys ole edelleenkaan selvä. On toki niin, ettei sillä ole enää oikeudellista sitovuutta. Kysymykseksi kuitenkin jää, millainen oikeudellinen merkitys sillä sitten on, kun suunnitelman on tarkoitus toimia ”huomioon otettavana” ”työkaluna”, jolla ei olisi oikeudellista sitovuutta, mutta joka samalla toteuttaisi perustuslakivaliokunnankin joka samalla kuitenkin toteuttaisi perustuslakivaliokunnan ilmaiseman kannankin mukaisesti erityisesti perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan (19 §) ja yhdenvertaisuutta (6 §) koskevien säännösten toteuttamisen kannalta keskeiseen palveluintegraatiotavoitteeseen. PeVL 67/2014 vp, s. 3).

Juha Lavapuro
professori