

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa **asiakassuunnitelmaa** koskevasta sääntelystä, jota sisältyy erityisesti hallituksen esitystä HE 16/2018 vp (asiakkaan valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa) koskevaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen mutta myös hallituksen esityksiä HE 15/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp (sote- ja maakuntauudistus) koskevaan mietintöluonnokseen. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne ja suhde muihin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmiin

Asiakassuunnitelmasta säädettäisiin *laissa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa* (HE 16/2018 vp). *Perustuslakivaliokunta* arvioi asiakassuunnitelmaa koskevia säännösehdoituksia lausunnossa *PeVL 15/2018 vp*. Sen mukaan asiakassuunnitelman laatiminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista. Lakiehdotuksessa tarkoitettu asiakassuunnitelma olisi keino, jonka avulla julkinen valta toteuttaa *sille perustuslain 19 §:n 3 momentissa* osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Ehdotettu sääntely oli valiokunnan mukaan merkityksellistä myös oikeusturvaa koskevan *perustuslain 21 §:n* kannalta. (PeVL 15/2018 vp s. 25)

Perustuslakivaliokunta piti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä asiakassuunnitelmasta ongelmallisen epäselvänä. Epäselvyys koski muun ohessa suunnitelman suhdetta sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa tarkoitettuihin asiakas-, palvelu- ja muihin vastaaviin suunnitelmiin. Valtiósääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys koski asiakassuunnitelman sitovuutta ja oikeusvaiku-

tuksia. Suunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jäi lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Perustuslakivaliokunta viittasi lakiehdotuksen 5 §:n 3 momenttiin, 34 ja 51 §:ään sekä 71 §:n 1 momenttiin, joiden mukaan asiakassuunnitelmalla olisi sitovia oikeusvaikutuksia erityisesti yksityisiin palveluntuottajiin nähden. Toisaalta esityksen perusteluissa korostettiin asiakassuunnitelman roolia vain suunnitelmana, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin sekä palvelujen suunnittelun ja yhteensovittamisen työkaluna. Valiokunta tarkasteli myös asiakassuunnitelmaan liittyvää muutoksenhakua. Koska ehdotuksen mukainen asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta, yleisen valituskiellon säätäminen sitä koskevaan, oikeuksia luovaan päätökseen olisi ongelmallista perustuslain 21 §:n kannalta. (PeVL 15/2018 vp s. 26–27)

Perustuslakivaliokunta kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa täsmentämään sääntelyä siten, että siitä ”käy selvästi ilmi, miltä osin [asiakassuunnitelma] on palvelun tuottajaa sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova”. Asiaa ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Lausunnossa viitattiin erilaisia suunnitelmia koskevaan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön, jonka mukaan 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 (...)” Asiakassuunnitelman sitovan osan osalta asiakkaalla tulee olla käytettävissään oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata suunnitelmaa lakiehdotuksessa vaaditulla tavalla. Sääntelyn täsmentäminen tällä tavoin oli edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta painotti vielä, ettei asiakassuunnitelmaan voida oikeuksia tai velvollisuuksia luovalta osalta kohdistaa laajaa valituskieltoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli ”erityisen tarkkaan selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia asiakassuunnitelman sitovuus ja suunnitelmaan kohdistuva valituskelpoisuus aiheuttaisivat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä että oikeusturvan toteutumisessa tuomioistuimissa”. (PeVL 15/2018 vp s. 26 ja 28 ja niillä viitatu lausunnot)

Perustuslakivaliokunnan esittämien huomautusten johdosta *sosiaali- ja terveysvaliokunta* ehdottaa sääntelyn muuttamista niin, että maininnat asiakassuunnitelman oikeudellisesta velvoittavuudesta poistetaan valinnanvapauslakiehdotuksesta. Tarkoitus on, että asiakassuunnitelman luonne olisi vastaava kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Suunnitelma ei olisi muutoksenhakukelpoinen päätös vaan ”suunnitelma, joka toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen välineenä” (mietintöluonnos s. 30–31). Mietintöluonnoksessa ehdotetaan tämän mukaisesti muutoksia valinnanvapauslakiehdotuksen 2, 5, 34, 51 ja 71 §:ään. Ensin mainittu sisältäisi asiakassuunnitelman määritelmän. Sen mukaan asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan ”*asiakirjaa, 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*” (2 § 3 kohta). Samalla tavalla asiakassuunnitelman sisällöstä säädettäisiin 5 §:n 2 momentissa. Säännökset selkeyttäisivät valinnanvapauslaissa tarkoitetun asiakassuunnitelman suhdetta muuhun lainsäädäntöön perustuviin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmiin: Kyse olisi eri suunnitelmista, jotka olisivat kuitenkin yhteydessä toisiinsa niin, että ensin mainitun suunnitelman tulisi sisältää yhteenveto viimeksi mainituista suunnitelmista.

Asiakassuunnitelman oikeudellisen luonteen kannalta tärkeimmät muutosehdotukset kohdistuvat valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:ään, jossa olisi perussäännökset asiakassuunnitelmasta. Pykälästä poistettaisiin säännös palveluntuottajan velvollisuudesta toteuttaa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti ja siihen lisättäisiin säännös, jossa todetaan nimenomaisesti, ettei asiakassuunnitelma luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Pykälän 5 momentin mukaan asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyisi niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetyn mukaisesti. Myös lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentista, 51 §:n 1 momentista ja 71 §:n 1 momentista poistettaisiin viittaukset asiakassuunnitelman sitovuuteen. Samaan kokonaisuuteen kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 23 §:ää koskeva muutosehdotus. Sen mukaan asiakassuunnitelma tulisi ottaa huomioon asiakkaan palveluja toteutettaessa, mutta palveluntuottaja ei olisi enää velvollinen toteuttamaan asiakkaan palveluja asiakassuunnitelman mukaisesti (maakunta- ja sote-uudistusta koskeva sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintöluonnos 2. lakiehdotus 23 § 3 kohta).

Selostetut muutosehdotukset poistaisivat perustuslakivaliokunnan arvosteleman, asiakassuunnitelman sitovuuteen ja oikeusvaikutuksiin kohdistuvan epäselvyyden. 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 oikeutta palvelun saamiseen, perustuslain 21 § tai asiakkaan oikeusturva yleisemmin ei edellyttäisi mahdollisuutta hakea suunnitelmaan muutosta. 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 päätös, ei asiakassuunnitelma tai sen hyväksymispäätös. Muutoksenhakuviranomainen voisi ratkaisua tehdessään ottaa suunnitelman tarpeen mukaan huomioon, mutta ratkaisun lopputulokseen suunnitelmalla ei olisi suoraa tai sitovaa vaikutusta. Tämä koskee etenkin sosiaalipalveluja. Niiden kohdalla tilanne ei muuttuisi tarkastellussa suhteessa nykytilanteesta, jossa asiakas voi muutoksenhaussa vedota lainsäädännössä tarkoitettuun palvelu- tai muuhun vastaavaan suunnitelmaan. Terveyspalvelujen kohdalla tilanne on toinen, sillä terveyspalvelun myöntämisestä koskevaa päätöstä ei ole pidetty oikeuskäytännössä yleensä muutoksenhakukelpoisena päätöksenä. Niidenkään kohdalla mietintöluonnoksessa ehdotettu sääntely ei merkitsisi tässä suhteessa periaatteellista muutosta nykyiseen oikeustilaan.

Asiakassuunnitelman oikeudellinen sitomattomuus heikentäisi toisaalta palveluintegraation edellytyksiä hallituksen esitykseen verrattuna. Valinnanvapauslakiehdotuksen (HE 16/2018 vp) mukaan asiakassuunnitelmalla on tärkeä tehtävä yksittäisen asiakkaan tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen integroinnissa yhtenäiseksi ja eheäksi palvelukokonaisuudeksi. Yhteensovituksen tarve on suuri valinnanvapausmallin kaltaisessa hajautetussa palvelurakenteessa, ja se korostuu monia palveluja käyttävien asiakkaiden kohdalla. Hallituksen esittämässä mallissa suunnitelman sitovuus palveluntuottajiin nähden on keskeinen keino integraation turvaamisessa. Monet perustuslakivaliokunnan kuulemat sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiantuntijat arvioivatkin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen muutosehdotuksia tältä osin kriittisesti ja katsovat muutosten heikentävän asiakassuunnitelman ohjauskykyä.

Professori *Anneli Pohjola* arvostelee mietintöluonnosta, koska siinä ei ehdoteta uusia keinoja, jotka korvaisivat sitovan asiakassuunnitelman maakunnan integraatio- ja valvontatehtävissä. Hänen mukaansa maakunnalla ei ole tällöin mahdollisuutta huolehtia, että asiakkaat saavat ne palvelut, joihin he ovat palvelutarpeen arvioinnin perusteella oikeutettuja. Maakunta ei pysty myöskään varmistumaan siitä, että palveluntuottajille annettu julkinen tehtävä toteutuu lainsäädännön mukaisesti.¹ Professori *Pirkko Vartiainen* pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamaa täsmennystä yksiselitteisenä mutta arvioi sen aiheuttavan ainakin aluksi väärinkäsityksiä asiakkaille ja potilaille, jotka luottavat saavansa palvelut asiakassuunnitelman mukaisina. Asiakassuunnitelma yhteenvetoon perustuvana kokonaisuutena ei edistä Vartiaisen mukaan kovin hyvin sote-integraatiota, mikä aiheuttaa pulmia yhdenvertaisuudelle.²

Myönteisemmin asiaa arvioi *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos* (THL). Se pitää mietintöluonnokseen sisältyvää asiakassuunnitelmaa ensisijaisesti keinona välittää tietoa paljon palveluja käyttävän asiakkaan saamista palveluista eri palveluntuottajien kesken. THL pitää tiedonvälityksen lisäämispyrkimystä ensiarvoisen tärkeänä palveluintegraation toteuttamiseksi ja arvioi asiakassuunnitelmalla voivan olla tässä merkitystä. Tiedonvälitysfunktion toteutumiseen kohdistuu kuitenkin epäilyjä. THL:n mukaan on tärkeä kehittää asiakassuunnitelmaa edelleen tiedonvälityksen keinona.³

Mietintöluonnoksen perustelujen mukaan asiakassuunnitelman oikeudellisen luonteen muutoksella ei pyritä hävittämään palvelutarpeen arviointiin perustuvan suunnitelman merkitystä ”asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden toteutumista edistävänä asiakirjana, joka ohjaa palveluntuottajien toimintaa”. Suunnitelma olisi oikeudellisesti velvoittamattomanakin keskeinen väline erityisesti paljon palveluja käyttävän asiakkaan eri palvelujen yhteensovittamisessa (mietintöluonnos s. 32 ja 49). Palveluintegraatiota tarkastellaan laajemmin mietintöluonnoksen sivuilla 46–49.

Asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn täsmentämisellä niin, ettei suunnitelmaan liity sitovia oikeusvaikutuksia, olisi siten sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia myös perustuslain kannalta arvioiden. Suunnitelman oikeudellista luonnetta koskeva epäselvyys poistuisi. Suunnitelman tai sen osan säätäminen sitovaksi herättäisi välittömästi kysymyksen suunnitelman muutoksenhakukelpoisuudesta, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta 15/2018 vp ilmenee. Jos suunnitelman (tai sen osan) hyväksymiseen voitaisiin hakea muutosta, sama mahdollisuus pitäisi ehkä ulottaa koskemaan myös suunnitelman muuttamista. Asiakassuunnitelmaa koskevien oikaisuvaatimusten ja valitusten määrä saattaisi kasvaa tällöin huomattavaksi, millä olisi merkitystä myös hallintotuumioistumien kannalta. Vaikeasti ratkaistavaksi voisi osoittautua myös kysymys sitovan asiakassuunnitelman ja palvelupäätöksen välisestä suhteesta. Vastaavia pulmia ei liittyisi oikeudellisesti velvoittamattomaan asiakassuunnitelmaan. Sen myötä asiakastasolla tapahtuvan palveluintegraation edellytykset toisaalta heikkenisivät. Tällä voisi olla kielteisiä vaikutuksia etenkin paljon eri palveluja käyttävien asemaan, mikä on merkityksellistä perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kannalta.

Kun muutosehdotuksen etuja ja haittoja punnitaan, asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn lisäksi on otettava huomioon muukin palveluintegraation kannalta merkityksellinen sääntely. Sitä sisältyy ainakin järjestämislakiehdotuksen 13 ja 23 §:ään sekä valinnanvapauslakiehdotuksen 7

¹ Professori Anneli Pohjolan lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.12.2018 s. 3–6. Ks. myös LT, dos. *Juha Teperin* 3.12.2018 päivättyyn lausuntoon liitetty lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.8.2018 s. 3.

² Professori Pirkko Vartiaisen lausunto perustuslakivaliokunnalle 30.11.2018 s. 4.

³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.12.2018 s. 4.

lukuun. Vastuu ”laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä” olisi järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaan maakunnalla. Palveluntuottajalla olisi velvollisuus ottaa asiakassuunnitelma huomioon asiakkaan palveluja toteuttaessaan, noudattaa maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä varmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimia ”integraation toteutumisen edellyttämässä yhteistyössä muiden palveluntuottajien kanssa” (järjestämislakiehdotus 23 § 3. ja 4. kohdat). Asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta, palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen yhteensovittamisesta säädettäisiin valinnanvapauslain 7 luvussa. Luku sisältäisi säännökset suoran valinnan palveluntuottajan vastuusta ja toisaalta maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen vastuusta palvelujen yhteensovittamisesta (35 ja 36 §).

Paljon jäisi luonnollisesti riippumaan siitä, miten edellä mainittuja säännöksiä sovellettaisiin käytännössä ja kuinka hyvin maakunnat ja muut vastuulliset tahot onnistuisivat yhteensovittamistehävässä. Sen arvioiminen on tässä vaiheessa vaikeaa. Palvelujen yhteensovitusta ja palveluntuottajien yhteistyötä koskevat säännökset on kirjoitettu joka tapauksessa maakuntaa, sen liikelaitosta ja yksityistä palveluntuottajaa velvoittaviksi. Epäkohtien ilmetessä palvelun käyttäjällä olisi mahdollisuus turvautua oikeusturvakeinoin (muistutus, hallintokantelu, oikaisuvaatimus, valitus) sen mukaan kuin näistä keinoista erikseen säädetään. Maakunnalla olisi käytössään erilaisia ohjaus- ja valvontakeinoja, joilla se voisi ohjata ja valvoa palveluntuottajia, ja valtiolla puolestaan vastaavanlaisia keinoja maakuntien ohjaamiseksi ja valvomiseksi.

Johtopäätökseni edellä esitetystä on, että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tasomääräys, jonka mukaan asiakassuunnitelma olisi oikeudelliselta luonteeltaan velvoittamaton asiakirja, toteuttaa perustuslakivaliokunnan vaatimuksen suunnitelman sitovuutta koskevan epäselvyyden poistamisesta säädöstekstistä ja on myös perustuslain mukainen. Valinnanvapauslain 2 §:n 3 kohdan ja 5 §:n 2 momentin hyväksyminen sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ehdottaman sisältöisinä poistaisi puolestaan perustuslakivaliokunnan mainitseman epäselvyyden valinnanvapauslaissa tarkoitetun asiakassuunnitelman suhteesta muuhun lainsäädäntöön perustuviin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja asiakassuunnitelmiin.

Tampereella 10. tammikuuta 2019

Raija Huhtanen

Julkisoikeuden professori (emerita)