

## Lakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten oikeusturvan ja muutoksenhaun osalta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki, Helsingin hallinto-oikeus
- ylituomari Jaakko Kellosalo, Vaasan hallinto-oikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- johtava julkinen oikeusavustaja, asianajaja Martin Melin, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- hallintojohtaja Ritva Kujala, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- sosiaaliasiamies Margit Tepponen, Sosiaalitaito Oy
- erityisasiantuntija Kirsi Pollari, Lastensuojelun Keskusliitto
- lakimies Kirsi Väättäminen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- hallituksen jäsen Henrik Gustafsson, Vammaisfoorumi ry
- lakimies Marjut Vuorela, Vanhustyön keskusliitto ry
- professori Olli Mäenpää

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- potilasasiamies Janine Tallberg, Porvoon sairaanhoitoalue
- Invalidiliitto ry
- Muistiliitto ry
- Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry
- professori Raija Huhtanen
- professori Pauli Rautiainen

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Hallituksen esitys laiksi valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (jäljempänä valinnanvapauslakiesitys) on osa laajempaa maakunta-, sote- ja valtion aluehallinnon uudistusta. Kiinteimmin esitys kytkeytyy hallituksen esityksiin HE 15/2017 vp ja HE 52/2017 vp. Ensin mainittu sisältää ehdotukset maakuntalaiksi, laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ja laiksi maakuntien rahoituksesta sekä eräiksi muiksi laeiksi. Jälkimmäinen esitys pitää sisällään ehdotuksen sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2017 vp edellyttänyt hallituksen esitykseen HE 47/2017 vp sisältyneen valinnanvapausesityksen korvaamista kokonaan uudella hallituksen esityksellä. Nyt lakivaliokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys HE 16/2018 vp on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta annettu uusi esitys asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Perustuslakivaliokunta on antanut uudesta valinnanvapauslakiesityksestä lausunnon PeVL 15/2018 vp.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa valinnanvapauslakiesityksestä oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevilta osin. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan käsittelemään mainittuja asioita oman toimialansa kannalta. Keskeisin kokonaisuus muodostuu ehdotetun valinnanvapauslain (1. lakiehdotus) säännöksistä, jotka koskevat muutoksenhakua (83 §) ja asian saattamista maakunnan käsiteltäväksi (82 §). Lisäksi lakivaliokunnan toimialaan kuuluu ehdotetun valinnanvapauslain säännös rikosoikeudellisesta virka- ja vahingonkorvausvastuusta (75 §). Hallituksen esityksen ja samaansa selvityksen perusteella lakivaliokunta lausuu seuraavaa.

#### *Yleistä hallinnon oikeussuojakeinoista*

Hallinnon oikeusturvajärjestelmän keskeisiä perusteita on oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen. Hallintoasioiden osalta yleislaki on tältä osin hallintolainkäyttölaki (586/1996), jossa säännellään sekä valitusoikeuden edellytyksistä että valitusmenettelystä. Lakiin sisältyvät hallintovalitusta koskevien normien lisäksi myös säännökset ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Muutoksenhakuoikeutta ja sen käyttämistä koskevia säännöksiä on myös erityislaeissa. Keskeisin näistä hallintolainkäyttölakiin nähden erityislaeista on kuntalaki (410/2015), jossa säädetään muutoksenhausta kunnan päätöksiin sekä kunnallisvalituksen käyttämisestä (ks. HaVL 3/2018 vp, s. 87). Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp ehdotetussa maakuntalaissa säädetään vastaavalla tavalla muutoksenhausta maakunnan viranomaisen päätökseen ja uudesta muutoksenhakulajista, maakuntavalituksesta. Maakuntalakiehdotuksessa tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen ja maakuntavalitukseen oikeutettujen piiri on kunnallisvalitusta vastaavasti laajempi kuin hallintolainkäyttölain mukainen hallintovalitukseen oikeutettujen piiri. Maakuntalakiehdotuksen mukaisesti oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen voi tehdä esimerkiksi maakunnan jäsen (HE 15/2017 vp, 1. lakiehdotus, 133 §). Maakuntalakiehdotuksen mukaisten muutoksenhakumenettelyjen käyttö on näin ollen perusteltua esimerkiksi silloin, kun päätös on luonteeltaan abstrakti, esimerkiksi kaikkia palveluntuottajia koskeva ja epäsuorasti laajaan joukkoon maakunnan asukkaita vaikuttava. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksestä saa puolestaan valittaa (hallintovalitus) se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalitus on keskeinen oikeussuojakeino, kun kyse on yksittäiseen asianosaiseen kohdistuvasta hallintopäätöksestä.

Hallinnon oikeusturvajärjestelmään kuuluu myös muita oikeussuojakeinoja. Esimerkiksi hallintoriitamenettelyssä käsiteltäväksi voidaan saattaa sellainen julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskeva erimielisyys, jota ei voida ratkaista valitukseen turvautumalla. Tällaisia asioita ovat hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevat riidat, joihin haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Hallinnon oikeussuojakeinona merkityksellinen on myös mahdollisuus saattaa epäkohta valvontaviranomaisen tutkittavaksi hallintokantelulla. Tästä säädetään hallintolain 8 a luvussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla merkityksellisiä ovat myös potilaslain (785/1992) 10 §:ssä sekä sosiaalihuollon asiakaslaislain (812/2000) 23 §:ssä tarkoitettu muistutus. Kyseisten säännösten mukaan kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla tai asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle tai sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

Nyt käsiteltävän valinnanvapauslakiehdotuksen kannalta merkityksellisiä oikeusturvakeinoja ovat erityisesti edellä selostettu hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu hallintovalitus sekä maakuntalakiehdotuksessa olevat säännökset muutoksenhausta ja maakuntavalituksesta (HE 15/2017 vp, 1. lakiehdotus 17 luku), sillä osaan valinnanvapauslaissa tarkoitetuista päätöksistä haetaan valinnanvapauslakiehdotuksen 83 §:n mukaan muutosta hallintovalituksella ja osaan maakuntavalituksella. Uutena kantelutyypinä oikeusturvakeinona ehdotetaan 82 §:ssä tarkoitettua oikeutta saattaa asia maakunnan käsiteltäväksi. Näiden lisäksi käytettävissä ovat edelleen sosiaalihuollon asiakaslaisissa ja potilaslaissa tarkoitettu muistutus sekä hallintolain 8 a luvussa tarkoitettu hallintokantelu.

*Valinnanvapauslain muutoksenhakusäännös (1. lakiehdotus, 83 §)*

Valinnanvapauslain 83 § sisältää säännökset muutoksenhausta. Pykälän 1 momentissa luetellaan ne maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen päätökset, joihin voidaan hakea muutosta maakunta-

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

laissa tarkoitettuun muutoksenhakekeinoin eli oikaisuvaatimuksella ja maakuntavalituksella. Pykälän 2 *momentissa* on erityyssäännös yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakas-  
telipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevasta maakunnan päätöksestä, josta voi-  
daan tehdä hallintovalitus hallintolainkäyttölain mukaisesti. Pykälän 3 *momentin* yleissäännös  
koskee muuta valinnanvapauslaissa tarkoitettua päätöstä. Siihen saadaan vaatia oikaisua maakun-  
talain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaiselta hallintolain mukaisesti, ja oikaisuvaati-  
mukseen annetusta päätöksestä on mahdollisuus valittaa siten kuin hallintolainkäyttölaissa sää-  
detään. Pykälän 4 momentti sisältää säännökset jatkovalitusta koskevasta valitusluparajoitukses-  
ta, jota sovelletaan 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin asioihin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmassa maakunta- ja sote-esityksestä antamassaan lausun-  
nossa (PeVL 26/2017 vp, s. 70), joka koski myös peruutettua valinnanvapausesitystä, huomiota  
muun muassa siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus  
eivät ilmenneet sääntelystä selvästi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan muutoksenha-  
kusääntelyä oli syytä selvittää olennaisesti. Lisäksi lausunnossa todettiin olevan syytä selvittää  
ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta oikeusturvan näkökulmasta perustel-  
lumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun  
ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely. Nyt käsiteltävässä valin-  
nanvapauslakiesityksessä (HE 16/2017 vp) on esityksen mukaan (HE s. 197) tehty mm. perustus-  
lakivaliokunnan lausunnon edellyttämät muutokset.

Hallintovaliokunta on maakunta- ja sote-esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 3/2018 vp)  
käsitellyt yksityiskohtaisesti maakuntalain (HE 15/2017 vp) mukaista oikaisuvaatimusta ja muu-  
toksenhakua koskevaa sääntelyä.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan arvioimaan erityisesti ehdotetun valinnanvapauslain  
83 §:n sääntelyn selkeyttä sekä sitä, ovatko asiaryhmät, joista voi tehdä yhtäältä maakuntavali-  
tuksen ja toisaalta hallintovalituksen, ryhmitely siinä asianmukaisesti.

Ehdotetussa 83 §:ssä säädetään edellä todetuina tavoin yhtäältä tilanteista, joissa muutosta voi-  
daan hakea maakuntavalituksella (1 mom.), sekä toisaalta tilanteista, joissa muutosta voidaan ha-  
kea hallintovalituksella (2 ja 3 mom.). Pykälän 1 momentissa luetellut päätökset eivät lähtökoh-  
taisesti kohdistu yksittäiseen asianosaiseen, vaan ovat luonteeltaan sellaisia, jotka koskevat yleis-  
esti kaikkia palveluntuottajia ja usein epäsuorasti myös palvelun tarpeessa olevia maakunnan  
asukkaita. Lakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimus ja maakuntavalitus soveltuvat muutoksen-  
hakekeinoiksi näihin tilanteisiin. Oikeusturvan kannalta on kuitenkin oleellista, että se, johon  
päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa,  
voi hakea muutosta hallintovalituksella. Tällaisia ovat pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettut ti-  
lanteet.

Asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty kuitenkin siihen, että se, että py-  
kälässä säädetään tällä tavoin erilaisista muutoksenhakekeinoista ja sääntely on hyvin yksityis-  
kohtaista, vaikeuttaa säännöksen hahmottamista ja ymmärtämistä. Eri muutoksenhakekeinoista  
säättäminen omissa pykälissään voisi olla selkeämpää, mutta lakivaliokunta pitää myös ehdotet-  
tua sääntelytapaa hyväksyttävänä ottaen huomioon, että eri tilanteista säädetään edellä todetuina  
tavoin selkeästi eri momenteissaan.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin yksityiskohtaista huomiota pykälän *1 momenttiin*. Sen *3 kohdan* mukaan muutosta saa hakea maakuntalaissa säädetyllä tavalla valinnanvapauslain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen henkilökohtaisen budjetin henkilöllisen soveltamisalan laajentamisesta. Valiokunnalla ei ole huomauttamista kohtaan sisältyvään pykäläviittaukseen, mutta se toteaa, että on mahdollista, että maakunta saattaa joutua päättämään myös henkilökohtaisen budjetin soveltamisalan supistamisesta saman viitatus lainkohdan nojalla. Tämän vuoksi 83 §:n 1 momentin 3 kohdassa on perusteltua viitata laajentamisen sijasta soveltamisalan muutokseen.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin *3 kohta* muutetaan kuulumaan seuraavasti:

27 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen henkilökohtaisten budjetin henkilöllisen soveltamisalan *muutoksista*.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota pykälän *1 momentin 8 kohtaan*. Sen mukaisesti muutosta saa maakuntalaissa säädetyllä tavalla hakea 70 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakunnan liikelaitoksen päätökseen, joka koskee asiakassetelipalveluntuottajille maksettavia korvauksia. Asiakassetelin arvo määräytyy kuitenkin 70 §:n 1 momentin mukaan 24 §:n 6 momentin mukaisesti. Valiokunnan käsityksen mukaan maakuntalain mukainen muutoksenhakumenettely on perusteltu myös asiakassetelin arvon perusteita koskevasta maakunnan liikelaitoksen päätöksestä, mikä on perusteltua ottaa huomioon 83 §:n 1 momentin 8 kohdassa. Näin säännöstasolla käy selkeästi ilmi, että asiakassetelin arvon perusteita koskevasta päätöksestä saa hakea muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään.

Edellä selostetun perustella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin 8 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

8) *24 §:n 6 momentissa* ja *70 §:n 1 momentissa* tarkoitettuun maakunnan liikelaitoksen päätökseen, joka koskee *asiakassetelin arvon perusteita* ja asiakassetelipalveluntuottajille maksettavia korvauksia.

Edellä esitetty merkitsee, että maakunnan liikelaitos tekee yleisellä tasolla päätöksen asiakas-teleiden arvon perusteista ja tuottajille maksettavista korvauksista, joista voi hakea muutosta maakuntalaissa säädetyllä tavalla. Lakivaliokunnan jäljempänä esittämällä tavalla asiakas saa lisäksi 25 §:n 2 momentin perusteella päätöksen siitä, tuotetaanko palvelu asiakas-teleiden perusteella, sekä asiakas-teleiden arvosta. Tästä asiakas voi tehdä hallintovalituksen 83 §:n 3 momentin mukaisesti.

Valinnanvapauslain 83 §:n *2 momentin* mukaan 47 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen, joka koskee yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Mainitussa 47 §:ssä tarkoitettu hyväksymisen peruuttaminen kohdistuu asianomaiseen palveluntuottajaan, joten hallintovalitus maakuntalaissa säädetyin muutoksenhaun sijaan on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltu. Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Viimeksi mainittua perustellaan esityksessä (HE, s. 310) sillä, että

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

tämä mahdollistaa epäasianmukaisesti toimivan palveluntuottajan toiminnan estämisen siltä osin kuin maakunta on peruuttanut hyväksymisen. Valiokunnalla ei ole tähän huomauttamista. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että maakunnan päätös hyväksymisen peruuttamisesta olisi 2 momentin säännöksen myötä valituskelpoinen päätös ilman edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi oikaisuvaatimusta ei sovellettaisi tähän päätökseen. Asiaa arvioituaan valiokunta katsoo, että asian luonteen vuoksi hyväksymisen peruuttaminen on hyvä saada mahdollisimman pian lainvoimaisesti ratkaistuksi. Tätä voidaan perustella niin yksityisen oikeuksiin kuin yleiseen etuunkin liittyvillä näkökohdilla. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo olevan asianmukaista, että 83 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen ei ole sisällytetty säännöstä valitusta edeltävästä oikaisuvaatimusmenettelystä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 47 §:n säännöksiä hyväksynnän peruuttamisesta on syytä täydentää hyväksymisen peruuttamisen edellytyksenä olevien seikkojen, kuten puutteiden, rikkomusten tai laiminlyöntien, olennaisuutta koskevalla edellytyksellä (PeVL 15/2018 vp, s. 58). Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan esittämään.

Valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentin mukaan muuhun päätökseen saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valiokunta katsoo, että oikaisuvaatimuksen käyttö 83 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa on perusteltu. Hallintovaliokunta on käsitellyt tarkemmin oikaisuvaatimusta koskevia kysymyksiä maakuntalaista (HE 15/2017 vp) antamassaan lausunnossa (HaVL 3/2018 vp). Lakivaliokunta rajautuu lausunnossaan käsiteltävänä olevaan valinnanvapauslakiesitykseen (HE 16/2018 vp) eikä lausu enemmälti maakuntalakiehdotuksesta.

Lakivaliokunta pitää perusteltuna myös muutoksenhakusäännöksen lakiteknicistä toteutustapaa, jossa 3 momentissa säädetään muutoksenhausta ”muuhun päätökseen” sen sijaan, että siinä luettelaisiin muutoksenhakukelpoiset päätökset. Mainitut muut päätökset tarkoittavat muita kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja päätöksiä. Ehdotettu muotoilu on perusteltu sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on pitänyt luettelomaista muutoksenhakusäännöstä ongelmallisena todeten, että tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhaku-kieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, PeVL 21/2006 vp ja PeVL 15/2012 vp). Säännöksen sanamuodosta siten seuraa, että muutoksenhakukelpoisuus jää lopulta lain soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi.

Esityksen perusteluissa on kuitenkin esitetty eräitä pulmallisia lausumia erityisesti asiakassuunnitelman ja asiakassetelin muutoksenhakukelvottomuudesta. Lakivaliokunta käsittelee asiakassuunnitelmaa ja asiakasseteliä jäljempänä tarkemmin, mutta korostaa tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan tavoin sitä, että esityksen perusteluissa ei voida sulkea pois oikeutta muutoksenhakuun (ks. PeVL 15/2018 vp). Tästä erillinen kysymys on substanssisäännösten ja lainsäädännön selkeys, jotta niistä käy mm. selkeästi ilmi, milloin käsillä on päätöstilanne, jossa on kyse asianosaisen oikeuksista tai velvollisuuksista.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Valinnanvapauslain 83 §:n 4 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 2 ja 3 momentissa tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mainitut 2 ja 3 momentissa tarkoitettut asiat ovat muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja asioita, joissa saa hakea muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään. Jatkomuutoksenhaun rajoittaminen valituslupajärjestelmällä koskee siten vain hallintovalituksia. Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentissa viitatussa maakuntalain mukaisessa muutoksenhaussa (HE 15/2017 vp, 1. lakiehdotus) ei ole rajoitettu jatkomuutoksenhakua valituslupajärjestelmällä.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että maakuntalakia koskevan lakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 138 §:n 1 momentin mukaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölain säädetään. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), jossa ehdotetaan uutta yleislakia, joka kumoaa hallintolainkäyttölain. Kyseisen esityksen käsittely lakivaliokunnassa on vielä kesken tätä lausuntoa laadittaessa. Uuden yleislain siirtymäsäännöksen mukaan viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisi viittausta tähän uuteen yleislakiin, jossa valituslupasääntely olisi pääsääntönä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (107 §).

Edellä esitetyn valossa lakivaliokunta katsoo, että maakuntavalituksen valituslupajärjestelmää on perusteltua arvioida erikseen edellä mainitun oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevaa yleislakia koskevan esityksen yhteydessä. Valiokunta pitää siten ehdotettua valinnanvapauslain 83 §:n 4 momenttia tässä yhteydessä hyväksyttävänä.

### *Asiakassuunnitelma*

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa todennut (PeVL 15/2018 vp, s. 25), että yksi valinnanvapauslakiesityksen perustavanlaatuisista ratkaisuista liittyy asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn. Hallituksen esityksessä asiakassuunnitelmalle ja sen osille on annettu monenlaisia oikeudellisia tarkoituksia. Valinnanvapausjärjestelmässä asiakassuunnitelma on samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämistä vastuutehtävien tosiasiallisen hoidon, asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden jakamisen väline. Valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n 3 kohta sisältää asiakassuunnitelman määritelmän ja 5 § perussäännöksen asiakassuunnitelmasta, minkä lisäksi valinnanvapauslakiehdotuksen 30, 33, 34, 51, 54 ja 71 §:ssä on sääntelyä suunnitelmasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) pitänyt tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveystalouden yhteensovittamisesta.

Asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan valinnanvapauslain 2 §:n 3 kohdan mukaan potilaslain 4 a §:n mukaista suunnitelmaa tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinällisestä kuntoutuksesta, sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaista palvelu- ja hoitosuunnitelmaa, sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa, vanhuspalvelulain 16 §:n mukaista palvelusuunnitelmaa, vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaista palvelusuunnitelmaa sekä lastensuojelulain 30 §:n mukaista asiakassuunnitelmaa.

Valinnanvapauslain 5 § sisältää tarkemmat säännökset asiakassuunnitelmasta. Asiakassuunnitelmaa, sen laadintaa ja merkitystä palvelujen yhteensovittamisen välineenä selostetaan esityksen

## **Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp**

perusteluissa (esim. HE, s. 99 ja 209). Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 209) sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on erilaisia käsitteitä kuvaamaan asiakkaan tai potilaan palveluja, hoitoa tai hoivaa koskevia yksilöllisiä suunnitelmia. Pykälän tarkoitus on, että laaditaan yksi yhteinen asiakassuunnitelma, joka sisältää kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveystalvet riippumatta siitä, kuka palvelut tuottaisi. Asiakassuunnitelma laaditaan siten kuin siitä erikseen säädetään eri substanssilaeissa, kuten esimerkiksi potilaslain 4 a §:ssä ja sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 15/2018 vp) ilmi käyvin tavoin asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys koskee suunnitelman sitovuutta ja oikeusvaikutuksia.

Ehdotetun valinnanvapausslain 5 §:n 3 momentin mukaan kaikkien tämän lain mukaisten palvelujen tuottajien on järjestämissäin 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyllä tavalla toteutettava tuottamansa palvelut asiakkaalle asiakassuunnitelman mukaisesti. Lisäksi valinnanvapausslakiehdotuksen 34 ja 51 §:ssä on sääntelyä palveluntuottajan sidonnaisuudesta asiakassuunnitelmaan. Ehdotetun lain 71 §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaista budjettia käyttävä asiakas vastaa itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla ja jotka eivät sisälly asiakkaan asiakassuunnitelmaan.

Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 210) asiakassuunnitelman luonne olisi kuitenkin vastaava kuin se on voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakassuunnitelma ei olisi siten muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.

Perustuslakivaliokunta toteaa esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2018 vp), että asiakassuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus jää lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi. Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta on arvioidesaan erilaisia suunnitelmia 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, tästä on säädettävä laissa selvästi.

Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 5, 34 ja 51 § on kuitenkin muotoiltu palveluntuottajia velvoittavaan muotoon. Lausunnon mukaan palveluntuottajan velvoittaminen vaikuttaisi merkitsevän samalla, että asiakkaalle muodostuu oikeus saada sosiaali- ja terveystalvet asiakassuunnitelman mukaisesti. Tältä kannalta perusteluissa esitetty arvio asiakassuunnitelman luonteesta muutoksenhakukelvottomana palvelujen yhteensovittamisen suunnitelmana on ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan saatavuuden takeiden kannalta. Lausunnossa todetaan, ettei lakiehdotuksen perusteluilla voida poistaa oikeutta saada päätös sosiaali- ja terveystalvet sisältöä ja toteuttamista koskevassa asiassa. Perusteluissa ei voida myöskään sulkea pois hallintolain soveltamista tällaiseen päätöksentekoon eikä oikeutta muutoksenhakuun. Muutoksenhakuun asiakassuunnitelmaa koskevasta päätöksestä sovellettaisiin lausunnon mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella valinnan-



## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

vapauslain 83 §:n 3 momentin säännöstä oikaisuvaatimuksesta ja valittamisesta hallinto-oikeuteen. Valinnanvapauslain mukainen asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta. Valituskiellon kohdistaminen tällaiseen päätökseen ei lausunnon mukaan olisi vähäinen rajoitus perusoikeutena turvattuun valitusoikeuteen. Siten olisi ongelmallista säätää yleisestä valituskiellosta asiakassuunnitelmaa koskevaan, oikeuksia luovaan päätökseen.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) kiinnittänyt huomiota asiakassuunnitelman erilaiseen merkitykseen yhtäältä sosiaali- ja toisaalta terveydenhuollon palveluissa. Sosiaalipalvelujen antamisesta tehdään hallintopäätös, johon voi hakea muutosta. Jos tässä muutoksenhaussa on mahdollista arvioida myös asiakassuunnitelman sisällön lainmukaisuutta, on perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:n estämättä mahdollista säätää, ettei asiakassuunnitelmaa koskevaan päätökseen tältä osin saa hakea erikseen muutosta.

Terveydenhuollon palveluita koskeva asiakassuunnitelma tehdään lääketieteellisin perustein potilaan hoidon tarpeen mukaan. Kysymys on korostuneesti lääketieteelliseen tietoon perustuvasta ja sitä soveltavasta päätöksenteosta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluiden (HE, s. 355) mukaan terveydenhuollon hoitopäätöksissä on katsottu olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen maininta on ehdottomuudessaan kaavamainen eikä anna aivan oikeaa kuvaa oikeuskäytännössä omaksutusta tulkinnasta. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin selvänä, että suuren osan terveydenhuollossa tapahtuvasta ja viime kädessä lääketieteelliseen arvioon perustuvasta päätöksenteosta tuominen muutoksenhakuoikeuden piiriin olisi erittäin merkittävä muutos paitsi terveydenhuollon palveluiden myös hallintolainkäytön kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova. Asiaa ei voi perustuslaista johtuvista syistä jättää määräytymään vain oikeuskäytännössä. Lausunnon mukaan asiakkaalla tulee suunnitelman sitovan osan osalta lisäksi olla käytettävissä oikeusturvakeino myös siltä varalta, että suoran valinnan palveluntuottaja ei noudata asiakassuunnitelmaa lakiehdotuksen 34 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Tällainen sääntelyn täsmentäminen on lausunnon mukaan edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa painotetaan sitä, että asiakassuunnitelmaan ei voi oikeuksia tai velvollisuuksia luovalta osalta kohdistaa laajaa valituskieltoa. Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä erityisen tarkkaan selvittää, millaisia muutoksia ja vaikutuksia asiakassuunnitelman sitovuus ja suunnitelmaan kohdistuva valituskelpoisuus aiheuttaisivat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä että oikeusturvan toteuttamisessa tuomioistuimissa.

Lakivaliokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta saaman selvityksen mukaan tarkoitus edelleen on, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (HE, s. 210), että asiakassuunnitelman luonne olisi vastaava kuin se on voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakassuunnitelma ei olisi siten muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Sosiaali- ja terveysministeriö on lakivaliokunnan käsittelyssä korostanut, että asiakkaan oikeusturvaa varmistavat erityislakien mukaiset säännökset palveluista ja sosiaalihuollon osalta palveluista tehtävistä päätöksistä, joista asiakkaalla on muutoksenhakuoikeus. Muita kuin valituksen sisältäviä oikeusturvakeinoja on selostettu esityksen perusteluissa (HE, s. 355). Ministeriön mukaan terveydenhuollon hoitopäätöksissä on voimassa olevien säännösten mukaan katsottu olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolloin asiakkaalle ei ole säädetty oikeutta hakea valittamalla muutosta, jos hän ei saa haluamaansa terveydenhuollon palvelua. Asiakkaiden oikeussuojasta on kuitenkin huolehdittava myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Asiakkaalla on valinnanvapauslain 82 §:n mukainen mahdollisuus saattaa asia maakunnan käsiteltäväksi, jos palvelut eivät toteudu asianmukaisesti. Tältä osin kyseessä on uusi oikeussuojakeino. Maakunnalla on mahdollisuus ryhtyä valinnanvapauslaissa säädettyihin toimenpiteisiin, jos tuottaja ei toimi asianmukaisesti. Seuraamukset voivat olla esimerkiksi taloudellisia (korvauksen alentaminen tai epäminen) tai asiakas voi vaihtaa palveluntuottajaa. Lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus tehdä sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain mukainen muistutus palveluntuottajalle tai kantelu valvontaviranomaisille (aluehallintovirasto, Valvira, jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirasto). Esityksen perusteluissa (HE, s. 355) tuodaan lisäksi esiin, että terveydenhuollon palvelujen järjestämisen tai niiden kustannusten osalta asiakkaalla on mahdollisuus saattaa asia käsiteltäväksi hallinto-oikeuteen hallintoriita-asiana, jos asiakas ei ole saanut tarvitsemaansa maakunnan järjestämisvastuulla olevaa terveydenhuollon palvelua, vaan on joutunut hankkimaan sen omalla kustannuksellaan.

Jotta myös valinnanvapauslain pykälistä ilmenee selkeästi, että asiakassuunnitelman luonne on tarkoitus säilyttää esityksen perusteluissa ilmenevin tavoin suunnitelmana, joka ei ole muutoksenhakukelpoinen päätös, sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt lakivaliokunnalle seuraavien muutosten tekemistä ehdotettuihin säännöksiin:

### 1. lakiehdotus

#### 5 § *Asiakassuunnitelma*

Maakunnan on huolehdittava järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaisesti laaja-alaisesti yhteensovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Tämän toteuttamiseksi asiakkaalle laaditaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakassuunnitelma (poist.). *Asiakassuunnitelma on asiakkaan, maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien välisen yhteistyön sekä palvelujen yhteensovittamisen ja suunnittelun väline. Asiakassuunnitelma tehdään asiakkaalle 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen säännösten mukaisesti asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantovastuusta riippumatta.*

*Asiakassuunnitelma sisältää asiakkaalle 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen säännösten mukaisesti laaditut yksityiskohtaiset suunnitelmat, jotka tehdään asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantovastuusta riippumatta, sekä niiden pohjalta laaditun yhteenvedon, josta ilmenevät asiakkaan palvelukokonaisuus sekä sellaiset palvelukokonaisuutta koskevat yksittäiset seikat, joista kaikkien asiakkaalle suunnitelman mukaan palveluja tuottavien palveluntuottajien on oltava tietoisia. (Uusi)*

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

*Jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, asiakassuunnitelmaa on muutettava vastaavasti. Maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö ovat kukin tuotamiensa palvelujen osalta vastuussa asiakassuunnitelman laatimisesta ja sen muuttamisesta noudattaen sosiaalihuoltolain 39 ja 41 §:n, terveydenhuoltolain 32 §:n, asiakasasiakirjalain 16 §:n, asiakaslain 2—4 luvun sekä potilaslain 3, 4 a—9 ja 13 §:n säännöksiä. (Uusi)*

Maakunnan liikelaitos vastaa siitä, että asiakassuunnitelma muodostaa asiakkaan palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, sisältää 2 momentissa tarkoitetun yhteenvedon ja sitä muutetaan tarvittaessa. Maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muiden asiakkaan palveluja toteuttavien palveluntuottajien kanssa säädetään 34 §:n 3 momentissa.

*Asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyy sen mukaan kuin niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetään. (Uusi)*

*Palveluntuottajalla on oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi. Suunnitelman muuttamisesta säädetään edellä 1 ja 2 momentissa.*

*34 § Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma maakunnan liikelaitoksessa*

4 mom.

Jos maakunnan liikelaitos arvioi, että asiakkaalla on tarve suoran valinnan palveluntuottajan tuotantovastuulla olevaan palveluun, sen on ohjattava asiakas tämän valitsemaan sosiaali- ja terveyskeskukseen tai suunhoidon yksikköön. Maakunnan liikelaitos voi 3 momentissa säädettyä noudattaen arvioida asiakkaan palvelutarpeen ja laatia asiakassuunnitelman myös suoran valinnan palvelujen osalta, jos se on asiakkaan palvelutarve huomioon ottaen perusteltua. (Poist.)

*51 § Palveluntuottajan sitoutuminen palvelun tuottamista koskeviin ehtoihin*

1 mom.

Palveluntuottajan on ilmoitettava asiakassetelin saaneen asiakkaan vastaanottamisesta maakunnan liikelaitokselle ennen palvelun antamista. Vastaanottaessaan asiakkaan palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan palvelun 70 §:ssä tarkoitettulla korvauksella asiakassetelin ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen mukaisesti.

*71 § Korvaukset annettaessa palveluja henkilökohtaisella budjetilla*

1 mom.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Maakunnan liikelaitos korvaa palveluntuottajalle ennalta määräämäänsä arvoon asti kustannukset palveluista, joita asiakas saa henkilökohtaisella budjetilla. Henkilökohtaisen budjetin arvo määräytyy 30 §:n 3 momentin mukaisesti. Asiakas vastaa kuitenkin itse palveluntuottajalle niiden palvelujen kustannuksista, joita ei ole tarkoitettu katettaviksi henkilökohtaisella budjetilla (Poist.).

82 § *Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi*

3 mom.

Maakunnan on ryhdyttävä käsiteltäväkseen saatetun asian johdosta 81 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin mainitussa pykälässä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Tarvittaessa maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun (poist.) palvelutarpeen arviointiin tai antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottaja määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.

2. lakiehdotus (HE 15/2017 vp) (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä)

23 § *Palveluntuottajan velvollisuudet*

1 mom. 3 kohta

Palveluntuottajan on tämän lain mukaisessa toiminnassaan:

3) *otettava huomioon asiakassuunnitelma asiakkaan palveluja toteutettaessa;*

Lakivaliokunta pitää valitettavana, että hallituksen esityksen pykälät ja perustelut eivät vastaa toisiaan, minkä johdosta on syntynyt epäselvyyttä siitä, mikä asiakassuunnitelman luonne on tarkoitettu olevan.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että mikäli asiakassuunnitelmalle on tarkoitus antaa sitovaa merkitystä, on sääntelyä täsmennettävä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova.

Lakivaliokunta toteaa, että sen toimialaan ei kuulu asiakassuunnitelmaa koskevan järjestelmän, sen toteuttamistavan ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi, vaan tämä kuuluu sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan. Tämän vuoksi lakivaliokunta ei ota kantaa asiakassuunnitelman sitovuuteen tai sen poistamiseen eikä myöskään sosiaali- ja terveysministeriön edellä esittämiin säännösmuutosehdotuksiin.

*Asiakasseteli*

Asiakassetelistä säädetään valinnanvapauslakiehdotuksen 5 luvussa. Asiakassetelillä tarkoitetaan lain 2 §:n 10 kohdan mukaan asiakkaalle annettua sitoumusta korvata asiakkaan valitseman palveluntuottajan antaman palvelun kustannukset asiakassetelissä määrättyyn arvoon asti.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Valinnanvapauslakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään siitä, missä maakunnan liikelaitoksen tuottamisvastuulle kuuluvissa palveluissa käytetään asiakasseteliä ja lain 25 §:ssä asiakassetelin myöntämisestä.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustelujen mukaan maakunnan liikelaitoksen asiakassetelin antamisesta ei tehdä valituskelpoista päätöstä (HE, s. 248). Tätä perustellaan sillä, ettei liikelaitoksella ole harkintavaltaa sen suhteen, tarjotaanko asiakkaalle asiakasseteli vai ei. Liikelaitos on velvollinen noudattamaan maakunnan lain perusteella tekemiä päätöksiä asiakassetelipalveluista ja palveluihin liittyvistä rajauksista. Toisena perusteluna esitetään, että asiakassetelin antamisessa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta (HE, s. 248, 356).

Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2018 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että asiakassetelin tarjoamista luonnehditaan lakiehdotuksen perusteluissa (HE, s. 248) tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei tehdä hallintopäätöstä. Tämä päätelmä ei lausunnon mukaan ole perusteltu ottaen erityisesti huomioon, että asiakasseteli on lain 25 §:n 2 momentin mukaan tarjottava asiakkaalle, jos palvelutarpeen arvioinnin perusteella edellytykset maakunnan käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle täyttyvät. Lainsäädännössä on lausunnon mukaan siten riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa on lausunnon mukaan kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta. Päätöksestä on siten lausunnon mukaan muutoksenhakuoikeus.

Lakivaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä samoin kuin setelin arvoa koskevassa ratkaisussa on kyse päätöksestä, josta on muutoksenhakuoikeus. Tämä ei kuitenkaan edellytä erityissäännöstä valinnanvapauslain muutoksenhakusäännökseen, vaan sitä sovelletaan siten kuin edellä 83 §:n 3 momentin osalta on tässä lausunnossa todettu. Sen sijaan asiakassetelin antamista koskevaa 25 §:n 2 momentin säännöstä on perusteltua tarkistaa siten, että asiasta on tehtävä kirjallinen päätös. Säännöstä on tarpeen täydentää myös siten, että kyseisessä valituskelpoisessa päätöksessä tulee määriteltäväksi asiakassetelin arvo.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 25 §:n 2 *momentti* tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

Jos asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella täyttyvät edellytykset maakunnan 24 §:ssä tarkoitettulla tavalla käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle, asiakkaalle on tarjottava palveluun asiakasseteli. *Maakunnan liikelaitoksen on tehtävä kirjallinen päätös siitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, sekä asiakassetelin arvosta.*

Edellä esittämänsä 25 §:n 2 momenttia koskevan tarkistuksen osalta lakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota seuraavaan. Ennen kuin maakunnan liikelaitos tarjoaa asiakkaalle asiakasseteliä, hänen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutarpeensa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilakien mukaisesti (1 mom.). Sosiaalipalvelun järjestämisestä on oikeus saada kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös (sosiaalihuoltolaki 45 §). Terveys- ja terveydenhuollon hoitoratkaisusta ei saadun selvityksen mukaan lähtökohtaisesti tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä. Jos asiakkaalle on tehty myönteinen päätös sosiaalipalvelun antamisesta tai myönteinen hoitopäätös

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

hoidon antamisesta, maakunnan liikelaitos arvioi sen jälkeen, täyttyvätkö asiakkaan kohdalla edellytykset asiakassetelin saamiselle. Valiokunnan edellä esittämän tarkistetun 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksen on tehtävä kirjallinen päätös siitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella, jolloin päätös koskee palvelun tuottamista eli sitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella vai maakunnan liikelaitoksen omana tuotantona. Päätös ei koske asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon. Lisäksi on päätettävä asiakassetelin arvosta yksittäisen asiakkaan kohdalla.

Asiakkaalla on mahdollisuus hakea muutosta asiakasseteliä koskevaan päätökseen valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentin mukaisesti hallintovalituksella. Esitetyssä 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen kohdistuva valitus voi näin ollen koskea esimerkiksi sitä, ettei asiakas ole saanut asiakasseteliä, vaikka hän on siihen mielestään oikeutettu, tai asiakassetelin arvoa, mutta ei asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon. Muutoksenhakuoikeus asiakassetelin antamista ja suuruutta koskevista päätöksistä antaa asiakkaalle oikeusturvaa silloin, kun maakunnan liikelaitos ei tarjoa asiakkaalle asiakasseteliä, vaikka edellytykset maakunnan 24 §:ssä tarkoitettulla tavalla käyttöön ottaman asiakassetelin saamiselle täyttyvät 25 §:n 2 momentin mukaisesti asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 356) asiakkaalla on oikeus saattaa asiansa maakunnan käsiteltäväksi ehdotetun 82 §:n mukaisesti, jos hän ei saa asiakasseteliä. Valiokunnan näkemyksen mukaan kyseessä on perusteltu täydentävä oikeusturvakeino, mutta sen lisäksi oltava käytettävissä edellä esitetty muutoksenhakumahdollisuus.

### *Asian saattaminen maakunnan käsiteltäväksi (1. lakiehdotus, 82 §)*

Valinnanvapauslakiehdotuksen 82 §:ssä säädetään asiakkaan mahdollisuudesta saattaa maakunnan tietoon ja käsiteltäväksi asia, joka liittyy laissa tarkoitetun palveluntuottajan toimintaan. Asiakkaalla on ehdotetun 82 §:n 1 momentin mukaan oikeus saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohta palveluntuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa. Koettu epäkohta voi esityksen perustelujen mukaan liittyä esimerkiksi palveluissa ilmenneisiin puutteisiin, huonoon kohteluun tai siihen, ettei asiakas saa tarvitsemaansa palvelua palveluntuottajalta tai haluamaansa asiakasseteliä maakunnan liikelaitokselta (HE, s. 309).

Esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin (HE, s. 309) tämän lisäksi palveluihinsa tai saamaansa kohteluun tyytymättömällä asiakkaalla on aina mahdollisuus jatkossakin tehdä palveluntuottajalle itselleen sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n ja potilaslain 10 §:n mukainen muistutus. Asiakkaalla on mahdollisuus tehdä myös hallintolain 8 a luvun mukainen kantelu valvoville viranomaisille kuten ehdotetun sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen tuottamista koskevan lain (HE 52/2017 vp) mukaiselle valvontaviranomaiselle (aluehallintovirasto ja Valvira, jatkossa Valtion lupa- ja valvontavirasto) tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Edelleen 82 §:n 1 momentin mukaan, jos asiassa ei ole tehty sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n tai potilaslain 10 §:n mukaista muistutusta palveluntuottajalle ja maakunta arvioi, että asia on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, maakunta voi siirtää asian asianomaisen palveluntuottajan käsiteltäväksi. Siirto olisi tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoi-

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

tettava asiakkaalle. Palveluntuottajan on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle maakunnalle.

Ehdotetun 82 §:n 2 momentin mukaan, jos maakunta ottaa asiakkaan esiin tuoman epäkohdan käsiteltäväkseen, sen on annettava asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa.

Ehdotetun 82 §:n 3 momentin mukaan maakunnan on ryhdyttävä käsiteltäväkseen saatetun asian johdosta 81 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin mainitussa pykälässä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Ehdotetussa 81 §:ssä säädettäisiin maakunnan oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä palveluntuottajalta valvonnan toteuttamiseksi välttämättä tarvittavat tiedot ja selvitykset tämän toiminnasta sekä oikeudesta tarkastaa palveluntuottajan toiminta ja toimitilat. Jos palveluntuottajan toiminnassa ilmenee mahdollisia epäkohtia tai puutteita, maakunnan on pyydetävä palveluntuottajalta asiasta selvitystä asettamassaan riittävässä määräajassa. Epäkohtien tai puutteiden ilmettyä maakunnan on vaadittava niiden korjaamista asettamassaan riittävässä määräajassa. Maakunnan oikeudesta alentaa tai pidättää palveluntuottajalle maksettavaa korvausta palveluissa ilmenneiden puutteiden vuoksi säädetään 72 §:ssä. Valinnanvapauslain 47 § sisältää säännökset suoran valinnan palvelun ja asiakassetelipalvelun tuottajaksi hyväksymisen peruuttamisesta epäkohtien ja puutteiden vuoksi. Lisäksi valinnanvapauslakiehdotuksen 50 § sisältää säännökset sopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta.

Edelleen 82 §:n 3 momentin mukaan tarvittaessa maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan palvelutarpeen arviointiin tai antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottaja määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.

Lakivaliokunta pitää sinänsä myönteisenä, että esityksessä on pyritty huomioimaan ja täydentämään kantelutyyppejä oikeusturvakeinoja. Lakivaliokunta katsoo kuitenkin, että 82 §:n käsiteltäväksi saattamista ja sen johdosta tapahtuvaa asian käsittelyä koskeva sääntely muodostuu varsin väljäksi. Tätä voidaan pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena, kun oikeusturvamenettelyn kohteena on perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttaminen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että käsiteltäväksi saattaminen rinnastuu asiallisesti hallintokantelun tekemiseen, menettelysääntelyn on aiheellista täyttää hallintokantelua koskeva menettelystandardi, josta säädetään hallintolain 53 a—d §:ssä.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että 82 §:n säännöstä on syytä tarkistaa siten, että siitä käy ilmi, että kyseessä on kantelun tekeminen maakunnalle ja että menettelyssä sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Menettely ja sen oikeusturvatekkeet vastaavat näin hallintolaissa säädettyä. Tämän vuoksi myös pykälän 2 momentti on syytä poistaa. Lisäksi säännökseen on perusteltua sisällyttää mm. potilaslain 10 a §:n 3 momenttia vastaava säännös siitä, että siirrettäessä kantelu muistutuksena käsiteltäväksi kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä. Säännöksen kirjoitusasu on myös joiltakin osin syytä tarkistaa niin, että asiakkaan sijasta käytetään muotoilua kantelun tekijä. Edelleen lakivaliokunta katsoo, että pykälän otsikko on tarpeen selkeyssyistä muuttaa muotoon ”Kantelu maakunnalle”.

Lakivaliokunta korostaa, ettei 82 §:n sääntelyllä ole tarkoitus rajoittaa hallintolain mukaista kantelu-oikeutta. Kyse olisi lähinnä informatiivisesta sääntelystä, jolla on tarkoitus selvittää, että

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

maakunta on toimivaltainen käsittelemään valinnanvapauslain mukaista toimintaa koskevia kanteluja.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 82 § tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

### 82 § *Kantelu maakunnalle*

*Kantelun tekemiseen maakunnalle sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Jos asiassa ei ole tehty sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n tai potilaslain 10 §:n mukaista muistutusta palveluntuottajalle ja maakunta arvioi, että *kantelu* on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, maakunta voi siirtää asian asianomaisen palveluntuottajan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava *kantelun tekijälle*. Palveluntuottajan on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle maakunnalle. *Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.**

### 2 mom. (Poist.)

Maakunnan on ryhdyttävä *kantelun* johdosta 81 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin mainitussa pykälässä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Tarvittaessa maakunta voi ohjata asiakkaan maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan palvelutarpeen arviointiin tai antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottaja määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.

### *Piloteissa noudatettavat muutoksenhakusäännökset*

Valinnanvapauslain 95 § sisältää säännöksiä piloteissa sovellettavista säännöksistä. Pykälän 5 momentti sisältää pilotteja koskevat muutoksenhakusäännökset. Sen mukaan muutoksenhakuun pilottia koskevista maakunnan päätöksistä sovelletaan, mitä 83 §:ssä säädetään. Muutosta kuntien ja kuntayhtymien tekemiin 83 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan siten kuin kunnalaissa säädetään.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tekemät päätökset ovat ehdotetun momentin mukaan aina kunnallisvalituksen kohteina, vaikka asiallisesti 83 §:n mukaan valituslajeja on kaksi asian laadun mukaan eroteltuna. Valiokunta pitää perusteltuna, että 95 §:n 5 momentin sisältämää sääntelyä tarkistetaan kuntien ja kuntayhtymien tekemien päätösten osalta siten, että 83 §:n maakuntavalituksen ja hallintovalituksen erottelua vastaavalla tavalla kuntien ja kuntayhtymien tekemien päätösten osalta eritellään tilanteet, joissa kyseessä on toisaalta kunnallisvalitus ja toisaalta hallintovalitus. Ehdotettua 5 momenttia on lisäksi syytä tarkistaa mainitsemalla maakunnan lisäksi maakunnan liikelaitos.

Ehdotetun 95 §:n 4 momenttia on myös syytä teknisesti tarkistaa lakivaliokunnan edellä 82 §:n osalta esittämien muutosten vuoksi. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja



## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 95 §:n 4 ja 5 momentti muutetaan ja pykälään lisätään uusi 6—9 momentti seuraavasti:

*Pilottiin osallistuessaan asiakkaalla on oikeus tehdä kunnalle, kuntayhtymälle tai maakunnalle kantelu 82 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kantelu voidaan siirtää käsiteltäväksi palveluntuottajalle muistutuksena.*

*Muutoksenhakuun pilotin aikana tehtävistä maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen päätöksistä sovelletaan, mitä 83 §:ssä säädetään. (Poist.)*

*Muutosta kuntien ja kuntayhtymien pilotin aikana tekemiin 83 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. (Uusi 6 mom.)*

*Muutosta kuntien ja kuntayhtymien pilotin aikana tekemiin 83 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. (Uusi 7 mom.)*

*Kunnan tai kuntayhtymän pilotin aikana tekemiin 83 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin saa vaatia oikaisua kuntalain 134 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. (Uusi 8 mom.)*

*Hallinto-oikeuden päätökseen 7 ja 8 momentissa tarkoitetuissa asioissa saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (Uusi 9 mom.)*

### *Vaikutukset tuomioistuimien toimintaan*

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu uudistuksen vaikutuksia tuomioistuimien työmäärään. Tämä on valitettavaa, koska esitys kuitenkin muuttaa olennaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen rakenteet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on todennäköistä, että palveluiden järjestämis- ja tuottamistavan muuttuessa nykyisestä merkittävästi, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä elinkeinoasioihin liittyvien valitusten määrä hallintotuomioistuimissa nousee selvästi nykyisestä. Valinnanvapausmallin vaikutuksia tuomioistuimiin on kuitenkin erittäin vaikea ennakkoon tarkasti ja määrällisesti arvioida. Vuotuisen asiamäärien kehittymiseen vaikuttavat myös pilotoinnit sekä valinnanvapauslain voimaantulon vaiheistaminen.

Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan viime vuonna hallinto-oikeuksissa oli 519 henkilötyövuotta. Saman vuoden aikana hallinto-oikeudet ratkaisivat yhteensä 22 610 asiaa. Yhden henkilötyövuoden ratkaisukapasiteetti oli siten 43 asiaa. Jos uudet asiat vastaavat työmäärältään keskimääräistä asiaa, 100 asiaa edellyttäisi 2,3:a henkilötyövuotta. Jos henkilöstöstä puolet olisi tuomareita ja puolet kansliahenkilökuntaa, keskimääräinen palkkausmeno olisi 60 000 euroa. Tällöin 100 asian vaatima määrärahatarve olisi 138 000 euroa ja yhden asian määrärahatarve 1 380 euroa. Konkreettiset lisämäärärahatarpeet hallinto-oikeuksissa riippuvat li-

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

sääntyneiden asioiden määrästä. Tämän lisäksi valinnanvapauslain soveltamista koskevat valitukset vaikuttavat resurssien tarpeeseen myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Edellä todetun valossa lakivaliokunta on huolissaan tuomioistuimien resursseista ja määrärahoista. Valiokunta korostaa, että tuomioistuimilla on oltava riittävät resurssit, minkä vuoksi tuomioistuimien resursseja on välttämätöntä seurata. Tarvittaessa on oltava valmius myös nopeaan resurssien lisäämiseen asioiden käsittelymäärien niin edellyttäessä. Valiokunta painottaa, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien muutoksenhakusasioiden käsittely ei saa pitkittyä sen vuoksi, että lisääntyviin asiamääriin ei olisi varauduttu.

### *Tuomioistuinmaksut*

Tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) säädetään oikeudenkäyntimaksujen perimisestä korvauksena asian käsittelystä tuomioistuimissa. Kyseistä lakia ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinmaksulain 5 §:n 1 kohdan mukaan maksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa. Asiaryhmä on säädetty maksuttomaksi sen vuoksi, että näissä asioissa on usein kyse perusturvaan liittyvistä sosiaalihuollon etuuksista ja kunnan peruspalveluista.

Valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentissa tarkoitettut valitukset voivat koskea esimerkiksi asiakkaan asiakasseteliä tai hänen henkilökohtaista budjettiaan. Asiakkaan vireille panema hallintovalitus voi koskea myös päätöstä siitä, saako hän perustellusta syystä vaihtaa palveluntuottajaa tai tämän palveluyksikköä ennen valinnanvapauslain 20 §:n 4 momentissa, 21 §:n 2 momentissa ja 22 §:n 2 momentissa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa. Lakivaliokunta katsoo, että vastaavista syistä kuin nykyisin tuomioistuinmaksulain 5 §:n 1 kohdan mukaisissa tilanteissa myös valinnanvapauslain osalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan vireille panemien asioiden osalta on perusteltua olla perimättä oikeudenkäyntimaksuja.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavaa *uutta 5. lakiehdotusta* tuomioistuinlain 5 §:n muuttamisesta, jonka mukaisesti lain 5 §:ään lisätään uusi 1 a kohta seuraavasti:

*1 a) asiakkaan vireille panemissa asioissa, joissa saa hakea muutosta asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain ( / ) 83 §:n 3 momentin perusteella;*

Lakivaliokunnan edellä esittämän mukaan maksuttomia ovat siten suoritteet asiakkaan vireille panemissa valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa. Ehdotettu maksuttomuus koskee oikeudenkäyntiä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa silloin, kun kyseessä on asiakkaan vireille panema asia, jossa valituslajina on hallintovalitus. Asiakkaalla tarkoitetaan valinnanvapauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan maakunnan asukkaita ja muita henkilöitä, joille maakunnan on lakiin perustuen järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

### *Neuvonta ja ohjeistus*

Valinnanvapautta koskeva uudistus on luonteeltaan laaja-alainen ja aiheuttaa merkittäviä muutoksia tapaan, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden palveluita tuotetaan. Myös käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja on useita, ja ne poikkeavat osin nykyisestä järjestelmästä, mikä on omiaan aiheuttamaan erityistä neuvonnan tarvetta. Huomioitavaa on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaissa on merkittävä määrä myös erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita.

Edellä todetun perusteella valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että asiakkaiden neuvonnasta ja ohjeistuksesta huolehditaan paitsi yleisesti myös käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen ja muutoksenhaun osalta. Neuvonnan ja ohjeistuksen kannalta merkityksellistä on valinnanvapauslain 7 luvun säännösten lisäksi myös se, että 3 §:n mukaisesti myös yksityisten palveluntuottajien toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja sen myötä hyvän hallinnon periaatteita. Esimerkiksi hallintolain 8 § sisältää säännökset neuvontavelvollisuudesta. Myös neuvonnan saavutettavuus ja esteettömyys on turvattava. Niin ikään potilas- ja sosiaaliasiamiesten resursseihin on tärkeä kiinnittää huomiota.

Oikeusturvan saatavuuden kannalta käytännössä merkityksellistä on myös päätöksiin liitettävien oikaisuvaatimusohjeiden ja valitusosoitusten selkeys. Sosiaali- ja terveydenhuollon päätöskien osalta on tärkeää, että muutoksenhakuasioiden käsittely tapahtuu mahdollisimman nopeasti. Epäselvyyksiä aiheuttaneiden tilanteiden pikaisen käsittelyn osalta on merkityksellistä, että asiat pyritään ensi vaiheessa saamaan ratkaistua jo oikaisuvaatimusmenettelyssä.

### *Rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu (1. lakiehdotus, 75 §)*

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Rikoslain (39/1889) 40 luvussa on rangaistussäännökset muun muassa lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttamisestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yleisiä virkarikoksia koskevia rangaistussäännöksiä (1—3, 5 sekä 7—10 §) sovelletaan virkamieheen sekä rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin perusteella julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Lisäksi luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, julkisyhteisön työntekijään. Se, keitä on pidettävä laissa tarkoitettuina virkamiehinä, julkista valtaa käyttävinä henkilöinä ja julkisyhteisön työntekijöinä, määritellään rikoslain 40 luvun 11 §:ssä.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen (rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 mom.). Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on lainsäädännössämme nykyisin varsin runsaasti (yli 150). Kyseisissä erityissäännöksissä on tyypillisesti säädetty siitä, että tietyssä tehtävässä toimivaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

Ehdotettuun valinnanvapauslakiin sisältyy erityissäännös rikosoikeudellisesta virka- ja vahingonkorvausvastuusta valinnanvapauspalveluja annettaessa. Ehdotetun 75 §:n mukaan yksityisen suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa oleviin sekä yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijan palveluksessa oleviin sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Sama vastuu on ulotettu asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan palveluksessa oleviin. Lisäksi säännöksessä viitataan vahingonkorvausvastuun osalta vahingonkorvauslakiin (412/1974).

Säännösehdoista perustellaan sillä, että suoran valinnan palveluntuottajien tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä ja toiminta on julkisrahoitteista (HE, s. 301). Taustalla on siten julkisten hallintotehtävien siirtäminen yksityisille palveluntuottajille, jotka eivät ole viranomaisia. Esityksen säätämisperusteluissa on käsitelty esityksen suhdetta perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään niistä edellytyksistä, joilla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen säännöksen mukaan tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen on pyritty varmistamaan muun muassa siten, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan yksityisiin palveluntuottajiin (HE, s. 362 ja 362).

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun valinnanvapauslain eräät pykälät (47 ja 81 §) viittaavat siihen, että alihankintana voitaisiin tuottaa myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja, mutta rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevaa 75 §:ää sovellettaisiin suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijan mutta ei asiakassetelipalveluntuottajan tai henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajan alihankkijan palveluksessa oleviin (PeVL 15/2018 vp, s. 33). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos tarkoitus on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana, asiasta tulee säätää nimenomaisesti laissa ja myös virkavastuusta tulee säätää laissa asianmukaisesti. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteissa.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen tarkoituksena on, että myös asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja voidaan tuottaa alihankintana. Tämän vuoksi ja perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen ehdotettu virkavastuusäätely tulee ulottaa tällaiseen alihankintaan. Kuten säännösehdoista ilmenee, virkavastuu koskee kuitenkin asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan palveluksessa olevia henkilöitä. Viitattu säännös sisältyy hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp, 1. lakiehdotus). Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun lain mukaista rekisteröimisvelvollisuutta ei ole esimerkiksi kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajilla. Tällaisia tukipalveluja ovat esimerkiksi siivous, vaatehuolto ja ateriapalvelut, joita antavat muut kuin sosiaalihuollon ammattihenkilöt. Tällaisia tukipalveluja voidaan kuitenkin myöntää asiakkaalle sosiaalipalveluina, ja niihin voi saada asiakassetelin. Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta pitää perusteltuna, että ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ssä vaatimus palveluntuottajalain

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

10 §:n mukaiseen rekisteriin kuulumisesta ulotetaan myös asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan palveluntuottajan alihankintaan. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:n *toinen virke* muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Sama koskee asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan *ja tämän mainitussa rekisterissä olevan alihankkijan* palveluksessa olevia.

Ehdotetussa säännöksessä virkavastuu koskee siinä mainittujen palveluntuottajien ”palveluksessa olevia”. Ilmaisuu on varsin tavanomainen niissä rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä, joissa rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty erikseen rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentin nojalla. Sitä, mitä ilmaisulla ”palveluksessa oleva” tarkoitetaan, ei ole tarkoin määriteltä, mutta lakivaliokunnan mukaan se kattaa sellaiset henkilöt, jotka suorittavat asianomaisessa säännöksessä tarkoitettua tehtävää työsuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelusuhteessa. Selvää ei kuitenkaan ole, kattaako ilmaisu ja missä määrin muita kuin työntekijän asemassa olevia, kuten oikeushenkilön johtoa ja hallituksen tai muun toimielimen jäseniä. Eräissä rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä virkavastuu on nimenomaisesti ulotettu myös johtoon ja toimielinten jäseniin.

Lakivaliokunta pitää perusteltuna, että virkavastuusäätely koskee ehdotetun valinnanvapauslain tarkoittamia palveluntuottajia yritystoiminnan muodosta riippumatta ja että se ulotetaan myös oikeushenkilön johtoon ja toimielinten jäseniin. Niin ikään on perusteltua, että virkavastuusäätely koskee nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä itsenäistä ammatinharjoittajaa ottaen huomioon, että ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettujen palvelujen tuottaminen itsenäisenä ammatinharjoittajana on käytännössä varsin yleistä, eikä ilmaisu ”palveluksessa oleva” kata tällaista toimijaa. Lakivaliokunta esittääkin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ään lisätään *uusi 2 momentti* seuraavasti:

*Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös siinä tarkoitettuja palveluja tuottavan yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen ja johdon jäseneneen sekä itsenäiseen ammatinharjoittajaan tämän lain mukaisessa toiminnassa.*

Momentissa on käytetty ilmaisua ”tämän lain mukaisessa toiminnassa” 1 momentissa käytetyn ilmaisun ”heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä” sijasta, koska lakivaliokunnan mielestä kyseinen ilmaisu luonnehtii paremmin johdon ja toimielinten jäsenten sekä itsenäisten ammatinharjoittajien asemaa ja roolia palvelun tuottamisessa.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta myös esittää, että viittaus vahingonkorvauslakiin erotetaan *uudeksi 3 momentiksi*.

Samanaikaisesti nyt käsiteltävänä olevan valinnanvapauslakiesityksen kanssa lakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan rikoslakiin tehtäviksi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen edellyttämät tekniset muutokset (HE 65/2018 vp). Kyseisen hallituksen esityksen käsittely on lakivaliokunnassa vielä kesken tätä lausuntoa laadittaessa. Rikoslain muutosesityksen asiantuntijakuulemisessa on tuotu

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

esiin, että rikoslain 40 luvun säännöksiä tulisi soveltaa myös osakeyhtiömuodossa toimivien valtakunnallisten palvelukeskusten johtoon ja henkilöstöön. Palvelukeskukset jäävät ehdotetun rikoslain muutoksen ulkopuolelle, eikä niitä ole sisällytetty ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ään.

Ehdotetun maakuntakuntalain 16 luvun 118 §:n 1 momentin mukaan maakunnilla ovat seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset: 1) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus; 2) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus; 3) tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (HE 15/2017 vp, 1. lakiehdotus). Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan maakunnan palvelukeskusten toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyypisiä toimintoja, ja palvelukeskusten yhteisömuotona on osakeyhtiö. Maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen palvelukeskusten toiminnan lisäksi tulevilla maakunnilla tulee olemaan tukipalveluja hoitavia myös muita osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä vastaavasti kuin nykyisin kuntasektorilla kunnilla ja kuntayhtymillä.

Voimassa oleva rikoslain 40 luvun sääntely ei nykyisellään käsittele osakeyhtiömuotoista toimintaa, eikä edellä mainittujen tukipalveluja hoitavien osakeyhtiöiden toimintaan nykyisin sovelleta rikoslain virkarikossääntelyä erikseen erityislainsäädännöllä säädetysti. Siltä osin kuin palvelukeskusten toiminnassa on kyse julkisen vallan käyttämisestä, voidaan kuitenkin jo nykyisin soveltaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohtaa. Lisäksi se, että henkilö ei jossakin yhteydessä ole virkarikosvastuussa, ei merkitse, etteikö menettely voi täyttää jonkin muun rangaistavan teon edellytyksiä. Edellä esitetty ja palvelukeskusten tehtävien luonne huomioon ottaen lakivaliokunta ei pidä perusteltuna eikä tarpeellisena, että rikoslain 40 luvun sääntelyä taikka ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ää tai muuta lakia täydennettäisiin osakeyhtiömuotoisia palvelukeskuksia koskevilla säännöksillä nyt käsiteltävänä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä.

Ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan sovelletaan rikoslain 40 luvun mukaista rikosoikeudellista virkavastuuta. Tämä tarkoittaa sitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön virkavastuu, joka koskee kaikkia yleisiä virkarikoksia.

Ehdotetussa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä voi toisaalta hoitaa myös maakunnan palveluksessa oleva henkilöstö, joka voi olla paitsi virka- myös työsuhteista. Maakunnan virkasuhteiseen henkilöstöön sovelletaan virkamiehiä koskevia rikoslain 40 luvun säännöksiä, jolloin kyse on laajasta virkavastuusta. Maakunnan työsuhteiset työntekijät ovat sen sijaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan edellä selvitetyin mukaisesti rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei kyseisten tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §). Kaikki rikoslain 40 luvussa tarkoitettut virkarikokset eivät siten koske kaikkia henkilöryhmiä, vaan vastuun laajuus vaihtelee eri henkilöryhmissä.

Maakunnan työsuhteisten henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu muodostuu siten suppeammaksi kuin vastaavanlaisia tehtäviä suorittavien yksityisten palveluntuottajien työntekijöiden vastuu ehdotetussa valinnanvapauslain 75 §:ssä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on sekä nyt käsillä olevan hallituksen esityksen että rikoslain muutosesityksen (HE 65/2018 vp) yhtey-

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

dessä tuotu esiin, että julkisten ja yksityisten palveluntuottajien palveluksessa olevien virkavastuun tulisi määräytyä yhtenäisin perustein ehdotetun valinnanvapauslain piiriin kuuluvissa tehtävissä. On pidetty ongelmallisena, jos samantyyppisestä toiminnasta voi seurata erilaajuinen virkarikosvastuu sen mukaan, toteutetaanko toiminta maakunnan liikelaitoksen vai yksityisen palveluntuottajan toimesta. Yhtenäistä vastuusääntelyä on katsottu puoltavan muun muassa valinnanvapauslaissa tarkoitettujen palvelujen luonne sekä rikosoikeudellisen vastuun yhdenvertaisten kohdentuminen.

Edellä kuvattu ero työsuhteisten henkilöiden virkavastuun ulottuvuudessa nousee nyt käsillä olevassa maakunta- ja soteuudistuksessa erityisesti esiin, koska uudistus mahdollistaa yksityisten palveluntuottajien käyttämisen laissa tarkoitetuissa tehtävissä varsin laajasti ja vastaavia tehtäviä tulevat suorittamaan myös maakunnan työsuhteiset henkilöt. Lakivaliokunta arvioi edellä kuvattua epäsymmetriaa seuraavasti.

Valiokunta toteaa ensinnäkin, että ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:n virkavastuusäännös vastaa voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä lukuisia muita rikoslain ulkopuolisia erityisiä virkavastuusäännöksiä. Virkavastuu on siten laajaa. Tyypillisesti tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on annettu siinä yhteydessä, kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty yksityissektorin tehtäviksi, ja usein tällaisia erityissäännöksiä on säädetty perustuslakivaliokunnan edellyttämänä valiokunnan arvioidessa asianomaista esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Sitä, millaista ja kuinka laajaa virkavastuun kussakin sääntelytilanteessa tulisi olla, ei kuitenkaan ole säännelty, eikä lakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunta ole ottanut tähän nimenomaisesti kantaa. Sääntelykäytäntö on toisaalta muodostanut sellaiseksi, että rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä viitataan yleisesti rikoslain 40 lukuun, jolloin kyse on täydestä virkavastuusta.

Se, että rikoslain 40 luvussa virkavastuun ulottuvuudesta säädetään edellä kuvatuin tavoin porrasteisesti, liittyy vuorostaan virkojen ja tehtävien hoitamista koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ja sen kehitykseen sekä virkavastuujärjestelmän perusrakenteeseen ja -ratkaisuihin (ks. HE 65/2018 vp, s. 11). Julkisyhteisössä virkavastuuseen vaikuttaa siten paitsi henkilön muodollinen asema myös tehtävän luonne, ja lähtökohtana on, että virkavastuu liittyy erityisesti viranomais toimintaan eli virkamiesten tehtävänhoitoon julkisyhteisössä. Tarve liittää virkavastuu julkisyhteisön työntekijään on siten arvioitu olennaisesti rajatummaksi. On myös huomattava, että joissakin tilanteissa virkarikosten tunnusmerkkien liittäminen julkisyhteisön työntekijän tehtäviin ei ole edes kovin mielekäästä.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä kuvattua epäsymmetriaa liittyen työsuhteisten henkilöiden virkavastuun ulottuvuuteen voidaan lähestyä eri tavoin. Ensinnäkin ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ää voitaisiin harkita muutettavaksi siten, että siinä tarkoitettujen yksityisten palveluntuottajien palveluksessa olevien virkavastuu supistettaisiin vastaavaksi kuin julkisyhteisön työntekijän vastuu rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentissa. Varmuutta ei kuitenkaan ole tällaisen muutoksen yhteensopivuudesta perustuslain 124 §:n vaatimusten kanssa.

Toiseksi olisi mahdollista harkita maakuntien työntekijöiden virkavastuun laajentamista vastaavaksi kuin yksityisten palveluntuottajien palveluksessa olevien vastuu ehdotetun valinnanvapauslain 75 §:ssä. Tällainen muutos olisi mahdollista tehdä ulottamalla ehdotetun valinnanvapauslain 75 § koskemaan maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksen ja suunhoidon yksiköiden

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

työntekijöitä. Toisaalta tällaisesta muutoksesta seuraisi se, että maakunnan työntekijän virkavastuu riippuisi siitä, olisiko kyse ehdotetussa valinnanvapauslaissa tarkoitetuista vai muista tehtävistä. Maakunnan työntekijöiden virkavastuu ei siten olisi kaikissa tehtävissä sama. Lisäksi maakunnan liikelaitoksen sote-tehtäviä hoitavien ja muun maakunnan organisaation palveluksessa olevien työsuhteisten työntekijöiden virkavastuu poikkeaisi valtion ja kuntien työsuhteisten virkavastuusta.

Kolmas vaihtoehto olisi sisällyttää maakuntalakiin säännös, jossa laajennettaisiin maakuntien julkista hallintotehtävää hoitavien työntekijöiden rikosoikeudellista vastuuta kattamaan rikoslain 40 luvun sääntely kokonaisuudessaan. Tällainen muutos koskisi maakuntien työntekijöitä yleisesti, eikä se koskisi pelkästään ehdotetussa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä. Toisaalta ongelmaksi jäisi, että maakuntien työsopimussuhteinen henkilökunta olisi rikosoikeudellisesti eri asemassa kuin esimerkiksi valtion tai kuntien työsopimussuhteinen henkilökunta.

On kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä oleva työsuhteisia henkilöitä koskeva epäsymmetria virkavastuusääntelyssä ei kuitenkaan liity pelkästään maakunta- ja soteuudistukseen, vaan tulee esiin muissakin yhteyksissä siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille. Asiaa ja saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsookin, ettei nyt kässillä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista muuttaa julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun perusteita rikoslain ulkopuolisin erityissäännöksin, koska tällainen sääntelytapa ei ratkaise julkisyhteisön työntekijän virkavastuun perusteita yleisesti ja yhtenäisesti, vaan vaikuttaa luovan uusia epäsymmetriatilanteita. Näin ollen, jos julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun perusteita arvioidaan olevan tarpeen muuttaa, tällainen muutos on valiokunnan mukaan perustellumpaa tehdä rikoslain 40 luvun sääntelyssä. Rikoslain 40 luvun muuttaminen edellyttää kuitenkin erillistä valmistelua sekä muutostarpeen huolellista ja laaja-alaista arviointia.

Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että rikoslain 40 luvun sääntelyn mahdolliset uudistamistarpeet selvitetään ja arvioidaan sekä tarvittavat säännösmuutokset valmistellaan mahdollisimman pian. Samassa yhteydessä on perusteltua selvittää ja arvioida myös rikoslain ulkopuolista virkavastuusääntelyä ja sen toimivuutta. Lakivaliokunta lausuu asiasta tarkemmin valiokunnassa vielä käsiteltävänä olevan rikoslain muutosesityksen (HE 65/2018 vp) yhteydessä.

Lakivaliokunnan edellä esittämin muutoksin ehdotettu 1. lakiehdotuksen 75 § kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

Yksityisen suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palveluksessa oleviin sekä yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijan palveluksessa oleviin sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Sama koskee asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan ja tämän mainitussa rekisterissä olevan alihankkijan palveluksessa olevia.



## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp

*Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös siinä tarkoitettuja palveluja tuottavan yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön lakimääräisen toimielimen ja johdon jäsenen sekä itsenäiseen ammatinharjoittajaan tämän lain mukaisessa toiminnassa. (Uusi 2 mom.)*

*Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). (Uusi 3 mom.)*

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 28.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok  
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r  
jäsen Katja Hänninen vas  
jäsen Ari Jalonen sin  
jäsen Johanna Karimäki vihr  
jäsen Pia Kauma kok  
jäsen Suna Kymäläinen sd  
jäsen Antero Laukkanen kd  
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Antti Rantakangas kesk  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Ville Tavio ps  
varajäsen Wille Rydman kok  
varajäsen Joona Räsänen sd  
varajäsen Ville Skinnari sd  
varajäsen Matti Vanhanen kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikko Monto  
valiokuntaneuvos Marja Tuokila

**Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1**

**Perustelut**

Katsomme, että hallituksen esitys sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen ns. valinnanvapauslainsäädännöksi on kokonaisuutena huomattavan puutteellinen. Lainsäädännöllä rakennettavan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen mallin ongelmista ja riskeistä on kuultu laajasti asiantuntijakantoja eri valiokunnissa. Asiantuntijakuulemisissa esiin nousseita ongelmia ovat mm. seuraavat:

- Uudistus todennäköisesti vähentäisi palveluiden kohdentumista eniten tarvitseville ja voisi johtaa jopa terveyserojen lisääntymiseen sosiaaliryhmien välillä. Vapaan etabloitumisen vuoksi toimivat markkinat todennäköisesti keskittyvät lähinnä suurten kaupunkien ja maakuntien keskuskaupunkien asukkaille, mikä keskittäisi palveluita ja niihin käytettäviä resursseja näille alueille. Vastaavasti tämä vähentäisi haja-asutusalueiden palveluihin käytettäviä resursseja ja voisi näin lisätä eroja palveluiden alueellisessa saatavuudessa.
- Mallissa hoitoketjut ja -kokonaisuudet pirstaloituisivat, mikä tekisi järjestelmästä asiakkaalle monimutkaisen ja vaikean erityisesti monialaisia palveluja tarvitseville. Tämä on vastoin uudistuksen alkuperäistä tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden integraation vahvistamisesta ja heikentäisi mahdollisuuksia toteuttaa asiakkaan valinnanvapautta palveluiden ohjauksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Esiitetty malli ei myöskään parantaisi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota eikä tehostaisi niiden työnjakoa. Hallituksen esitysten mukainen perustason sote-palveluiden korvausjärjestelmä loisi yksityisille toimijoille vääransuuntaisia kannustimia, jotka ohjaavat siirtämään kustannuksia tuovia potilaita erikoissairaanhoidon piiriin silloinkin, kun se ei kokonaisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista.
- Arvioiden mukaan malli todennäköisesti lisäisi ennemminkin kuin säästäisi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen kustannuksia ja näin muodostuisi ongelmaksi joko palveluiden saatavuuden tai niiden kestävän rahoituksen kannalta.

Edellä esiin nostetut ongelmat eivät kaikilta osin liity lakivaliokunnalta pyydetyn lausunnon tehtävänantoon. Katsomme kuitenkin, että esityksen oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyvät ongelmat kytkeytyvät laajemmin sote-uudistuksen perusratkaisun ongelmiin. Oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevia puutteita ei näin ole mahdollista korjata kokonaisuuden kannalta tyydyttävällä tavalla ilman merkittäviä muutoksia itse esitetyn lainsäädännön perusratkaisuun.

Katsomme myös perustelluksi nostaa erikseen esiin lainvalmistelun puutteellisuuden, joka on tullut esiin niin lakivaliokunnan käsittelyssä kuin julki tulleiden lausuntojen perusteella myös muissa valiokunnissa. Käsiteltävänä oleva äärimmäisen laaja ja monimutkainen lainsäädäntökokonaisuus on osoittautunut aukolliseksi ja paikoin selkeästi keskeneräiseksi. Mallin merkittäviin perusratkaisuihinkin liittyviä kysymyksiä on ollut ratkaisematta vielä hallituksen esityksen tultua eduskuntaan, ja niitä ei selvästi ole monelta osin valmistelussa mietitty loppuun asti. Tästä kertovat esimerkiksi keskenään ristiriidassa olevat pykälät ja niiden perustelut. Puutteellisiin kohtiin on eduskuntakäsittelyn aikana tehty hätäisiä korjauksia ministeriöiden vastineilla ilman kunnollista valmistelua tai esimerkiksi vaikutusarvioita muutetusta sääntelystä.

## Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp Eriävä mielipide 1

Myöskään lakivaliokunnassa asian käsittely ei ole noudattanut normaalilta huolelliselta lainvalmistelulta edellytettävää menettelytapaa, jossa valiokunta hankkii asiantuntijakuulemisten kautta tarvittavat tiedot ja arviot käsiteltävänä olevista esityksistä. Nyt käsiteltävänä olevaa lakiesitystä on esitetty muutettavaksi osin sen perusratkaisuihinkin vaikuttavalla tavalla sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle toimittaman vastineen pohjalta. Hallituspuolueiden enemmistön turvin valiokunta on kuitenkin päättänyt olla kuulematta lainkaan asiantuntijoita näistä muutoksista tai lakiesityksestä sen toistaiseksi lopullisessa muodossa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa on kysymys vahvasti perusoikeuksiin linkittyvistä toiminnoista. Katsomme, ettei näin isoa ja riskejä sisältävää uudistusta pidä lähteä tekemään puutteellisella valmistelulla. Ihmisten henkeen ja terveyteen liittyvien peruspalveluiden asianmukainen toteuttaminen on käsittelyssä nostettava poliittisesti asetettujen aikataulujen edelle.

### *Esityksen oikeusturvaan liittyvät perusratkaisut*

Hallituksen esittämä malli siirtäisi sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonnan painopistettä ennakkolisesta viranomaisvalvonnasta sekä demokraattisesta ohjauksesta jälkikäteisvalvontaan, jossa suuressa roolissa on asiakkaan oma aktiivisuus ja kyky puolustaa oikeuksiaan. Tämä on osin mallin monimutkaisuudesta ja pirstaleisuudesta väistämättä johtuva ja osin tarkoitettu seuraus. Se olisi myös merkittävä muutos sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonnan ja oikeusturvan paradigmaan. Ajattelutavan muutos on ongelmallinen siitä syystä, että suurimman osaan sosiaali- ja terveyspalveluista käyttävät eri tavoin heikossa asemassa olevat yksilöt. Näillä paljon palveluita tarvitsevilla ei välttämättä ole henkilökohtaisia resursseja ja osaamista puolustaa riittävällä tavalla oikeuksiaan, ja näiltä osin oikeusturvakeinot voivat tosiasiallisesti muodostua riittämättömiksi juuri niitä kipeimmin tarvitseville.

Oma kysymyksensä on jälkikäteisen muutoksenhaun merkityksen korostumisen vaikutus muutoksenhakuelimiin. Lakiesityksen odotetaan lisäävän sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvaa muutoksenhakua hallinto-oikeuksissa, mutta vastaavia lisäresursseja näihin ei ole valiokunnan saamien tietojen mukaan ainakaan toistaiseksi osoitettu.

### *Muutoksenhakusäännöksistä yksityiskohtaisemmin*

Lakiesitykseen on asiantuntijakuulemisten perusteella sisällynyt useita oikeusturvaan liittyviä puutteita. Ainakin asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin oikeusturvakysymyksiin liittyviä ongelmia voidaan korjata sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle antamassa vastineessa esittämällä muutoksilla siltä osin, että ne velvoittavat tekemään näiden antamisesta ja arvosta valituskelpoisen päätöksen. Samoin lain 83 §:ään esitetyt tarkennukset parantaisivat muutoksenhakua koskevan sääntelyn selkeyttä ja täsmällisyyttä.

Lakiesityksen mukaisessa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamistavassa keskeisessä asemassa olevan asiakassuunnitelman oikeusturvaan ja muutoksenhakukelvottomuuteen liittyviä ongelmia ministeriön vastineessa esitetään ratkaistaviksi niin, että asiakassuunnitelman oikeudellinen sitovuus poistettaisiin. Ehdotetun muutoksen mukaan asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelun antamista koskeva päätös määräytyisi sen mukaan, kuinka niistä erikseen muualla lainsäädännössä säädetään. Palveluntuottajalla olisi

**Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

oikeus käyttää ja muuttaa asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi.

Asiakassuunnitelmaa koskeva ratkaisuehdotus on hyvin ongelmallinen lakiesityskokonaisuuden tavoitteiden kannalta. Palveluntuottajia velvoittavan asiakassuunnitelman ympärille on sotesityksessä rakennettu palveluiden integraatio ja yksittäisen asiakkaan saamien palveluiden ohjaus. Asiakassuunnitelman sitovuuden poistaminen poistaisi olennaisesti sitä vähäistäkin palveluintegraatiota, jota hallituksen malli on tähän asti onnistunut säilyttämään. Näin se heikentäisi merkittävästi mallin ennestäänkin kyseenalaista toimivuutta ja olisi omiaan lisäämään myös sen kustannuksia. Muutos myös vaikuttaisi julkista valtaa edustavat maakunnan liikelaitoksen ja yksityisten elinkeinonharjoittajien väliseen tasapainoon mallissa, kun liikelaitokselta katoaisi alun perin lakiesityksen 34 §:ään sisältynyt mahdollisuus ohjata yksityisiä palveluntuottajia asiakassuunnitelmalla. Osittain juuri tämän ohjausmahdollisuuden vuoksi hallituksen esityksen perusteissa on tulkittu yksityinen tuotanto julkista täydentäväksi. Mikäli tämä julkisen vallan ohjauskeino poistuu lakiesityksestä, se mahdollisesti vaikuttaa myös esityksen arviointiin suhteessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen laajuuteen.

Vaikka asiakassuunnitelman sitovuuden poistaminen muodollisesti ratkaisisi muutoksenhakumahdollisuuden puuttumiseen liittyvän kysymyksen, se vastaavasti loisi suuria ongelmia itse lakiesityksen mukaisen mallin perusratkaisun kannalta, eikä sitä näin voida pitää kestäväenä tapana ratkaista kuvattuja oikeusturvapuutteita. Toisaalta, mikäli pykälätekstiin jätetään viitaukset asiakassuunnitelman sitovuuteen, olisi asiakkaalla oltava myös sitä koskevasta päätöksestä muutoksenhakumahdollisuus. Tämä taas voisi olla käytännössä hyvin vaikea ratkaisu tuoden suuren osa terveydenhoidon hoitopäätöksistä ja lääketieteellisistä ratkaisuista muutoksenhakukelpoisiksi.

*Yhteenveto*

Lakiesityksessä ehdotettuun sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamismalliin sisältyy useita ratkaisemattomia kysymyksiä ja ongelmia. Sosiaali- ja terveysministeriön vastineen pohjalta esitetyt muutokset korjaisivat mallin oikeusturvakysymyksiin liittyvistä ongelmista osan, mutta vastaavasti erityisesti ministeriön esittämät asiakassuunnitelman sitovuuteen kohdistuvat muutokset heikentäisivät ehdotetun mallin toimivuutta entisestään luoden myös aikaisempaakin suuremman riskin merkittävästä kustannusten kasvusta. Mitkään esitetyt muutokset eivät myöskään korjaa perusongelmaa siitä, että esitetty malli ei vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen tarvetta eikä uudistuksen julkilausuttuja tavoitteita.

*Mielipide*

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

**Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp  
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 28.6.2018

Suna Kymäläinen sd  
Ville Skinnari sd  
Joonas Räsänen sd  
Ville Tavio ps  
Johanna Karimäki vihr  
Katja Hänninen vas  
Eva Biaudet r

**Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2**

**Perustelut**

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa valinnanvapauslakiesityksestä oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevilta osin. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan käsittelemään mainittuja asioita oman toimialansa kannalta. Keskeisin kokonaisuus on muodostunut ehdotetun valinnanvapauslain (1. lakiehdotus) säännöksistä, jotka koskevat muutoksenhakua (83 §) ja asian saattamista maakunnan käsiteltäväksi (82 §). Lisäksi lakivaliokunnan toimialaan on kuulunut ehdotetun valinnanvapauslain säännös rikosoikeudellisesta virka- ja vahingonkorvausvastuusta (75 §).

Lausunnossa nostetaan esille monia valinnanvapauslakiesityksessä esiintyviä puutteita sekä esitetään kritiikkiä valiokunnan toimialaan liittyvien kokonaisuuksien osalta. Erityistä huolta aiheuttavat tuomioistuimessa käsiteltävien juttumäärien todennäköinen ja merkittävä kasvu sekä asiakassuunnitelman sitovuuteen liittyvät epäselvyydet. Lausunnossa on käsitelty järjestelmään liittyviä oikeussuojakeinoja, mistä ilmenee esitettyyn valinnanvapausjärjestelmään liittyvien oikeussuojakeinojen monimutkaisuus ja vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Yhdynkin valiokunnan lausunnossa esiin tuotuun kritiikkiin lakivaliokunnan toimialaan liittyen. Lausunto on huolella valmisteltu. Valinnanvapausesitys kokonaisuutena sisältää paljon puutteita ja kritiikin kohteita, mutta en pidä tarkoituksenmukaisena käsitellä niitä tässä yhteydessä.

Vaikka yhden lausunnossa todettuun, katson kuitenkin, että esiin tuodut uudistukseen liittyvät puutteet ja huomiot ovat niin merkittäviä, että haluan lausuntoa selkeämmin todeta, että niiden tosiasiallinen sekä hyvä ja tarkka huomioiminen on erittäin olennainen tekijä, kun ratkaistaan, onko uudistusta ylipäättänsä mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi, vaikka lausunnossa kiinnitetään huomiota ja tehdään konkreettisia muutosesityksiä valinnanvapausjärjestelmän oikeussuojakeinoin, katson, että järjestelmään liittyvät oikeussuojakeinot muodostavat edelleen erittäin monimutkaisen, monitahoisen ja vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Tehdyistä huomioista ja muutosesityksistä huolimatta asiassa jää vahva epäily siitä, onko kansalaisilla käytännössä mahdollisuus saada valinnanvapausjärjestelmässä riittävän tasoinen oikeusturva. Huoleni kohdistuu erityisesti monisairaana, sosiaali- ja terveyspalveluita paljon tarvitsevan henkilön mahdollisuuden tarvittaessa hakea esimerkiksi muutosta saamaansa päätökseen tai kannella saamastaan palvelusta ja hoidosta järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi. Näiden seikkojen liian pienelle huomiolle jääminen lausunnossa on omiaan lisäämään eriarvoisuutta kansalaisten keskuudessa ja näin myös heikentämään asetettujen tavoitteiden toteutumista oikeusturvan osalta. Tämä seikka tulee sosiaali- ja terveysvaliokunnan erityisesti ottaa huomioon.

Vastaavasti tuomioistuimeen tulevien juttumäärien mahdollisesti erittäin merkittävästä kasvusta voi aiheutua yleisen oikeusturvan näkökulmasta vakavia ja laajakantoisia vaikutuksia, mikäli niiden käsittelyyn ei ole varattu riittäviä resursseja. Vastaavasti kielellisten oikeuksien toteutuminen voi vaarantua. Hallituksen esityksessä olisi tullut paremmin arvioida niin oikeusturvan saatavuus sosiaali- ja terveyspalveluissa kuin myös näihin liittyvien juttujen lisääntymisestä tulevat vaikutukset muiden asioiden käsittelyyn tuomioistuimessa. Yleisesti ottaen pidän asian käsittelyn osalta erittäin huolestuttavana, että hallitus on esityksessään käsitellyt uudistukseen liittyvää

**Valiokunnan lausunto LaVL 12/2018 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

oikeusturvan saatavuutta ja muutoksenhakua alun perin niin heikosti. Varsinkin, kun kyse ei ole yksinkertaisista muutoksista ja asiaan liittyy täysin uudenlaisia muutoksenhakekeinoja. Muun muassa tämä piirre ilmentää uudistuksen toteuttamista ympäröivää kiireellistä aikataulua. Vaikka lakivaliokunta on selvittänyt oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä ja esittänyt lausunnossaan myös varsinaisia pykäläehdotuksia, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena suuntana, että näin merkittäviä korjauksia tehdään vasta valiokuntatyöskentelyn yhteydessä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.6.2018

Antero Laukkanen kd