



13.12.2017

Diaarinumero
H 567/17

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 3.11.2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTEEN SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Lausuntopyyntöön on pyydetty vastaamaan sähköisellä kyselyllä, jossa on kohdennettuja kysymyksiä hallituksen esitysluonnoksesta. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto annetaan kuitenkin yhtenäisenä lausuntona, jossa korkein hallinto-oikeus ottaa esille ne näkökohdat, joiden esille tuomista pidetään tässä vaiheessa tärkeänä.

1. Yleisiä hallinto-oikeudellisia näkökohtia

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy laaja esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin koskeva tarkastelu. Tarkastelussa esille nostetut kokonaisuudet kattavat hallituksen esitysluonnoksen perusteella perustuslain kannalta keskeiset kysymyksenasettelut, eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella ole näihin peruslähtökohtiin tässä vaiheessa lisättävää.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon näkökulma on hallinto-oikeudellinen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella suuri joukko lainsäädäntöratkaisuja ei enää ole samalla tavoin tai samassa laajuudessa ongelmallisia kuin edellisessä hallituksen esityksessä. Esitysluonnokseen sisältyvissä sääntelyratkaisuissa on kuitenkin eräitä uusia piirteitä, joiden vaikutus erityisesti oikeussuojajärjestelmän toimivuudelle saattaa olla edelleenkin ongelmallinen. Korkein hallinto-oikeus muistuttaa, että vaikutusta tuomioistuinten toimintaan ei ole erikseen arvioitu.

Edellä tarkoitetuista uusista ongelmallisista sääntelyratkaisuista esimerkkeinä ovat säännökset, joissa samassa asiassa käytetään kahta hallinnollista ohjauskeinoa, päätöksentekoa ja sopimista. Hallituksen esitysluonnoksessa jää epäselväksi, mikä on sopimuksen ala suhteessa hallinnolliseen päätöksentekoon, jossa on kysymys laissa jo säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Epäselvyys mainitussa suhteessa voi johtaa muun ohella siihen, että samaa asiaa pyritään riitauttamaan kahteen kertaan tai että sopimuksella pyrittäisiin sopimaan tai käytännössä sovittaisiin säädetystä poikkeavalla tavalla.

Suoran valinnan palvelujen järjestämistä koskevien sopimusten oikeudellinen luonnehdinta julkisoikeudellisiksi vastaa korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa lausunnossa esittämää.

Hallituksen esitysluonnoksessa rajaukset päätöksenteon ja palvelujen tosiasiallisen toteuttamisen välillä ovat huomattavasti aikaisempaa selvemmat, mutta päätöksenteon ja toteuttamisen rajalle näyttäisi jäävän myös uudenlaisia ongelmia.

Oikeussuojakeinojen osalta valitustyyppit on määritelty aikaisempaa täsmällisemmin ja siten, että kulloinkin käytettävä valitustyyppi (maakuntavalitus tai hallintovalitus) myös vastaa asian oikeudellista luonnetta. Valitussäätelyn ulottuvuuden kannalta ongelmalliseksi voi muodostua kysymys siitä, säädetäänkö asiakassuunnitelmasta niin kattavasti ja täsmällisesti, että sekin voisi muodostua valituksen tai muun oikeussuojavaateen kohteeksi.

On sinänsä ymmärrettävää, että asiakassuunnitelmaan kohdistuu uudenlaisia vaatimuksia, koska palvelujentuottajia on entistä useampia. Samalla sitovuutta korostava sääntely voi olla peruste erilaisille oikeussuojavaateille (joko siten, että asiakassuunnitelmaa ei ole toteutettu sellaisena kuin se on tehty tai että asiakassuunnitelmasta puuttuu asianomaisen henkilön kannalta välttämättömiä palveluita). Tällaisiin oikeussuojavaateisiin on vaikea vastata hallintotuomioistuimissa, joissa lähtökohtana on yleensä muutoksenhaku viranomaisen tekemään päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen myös siltä osin kuin kysymys on maakuntavalituksen kohteena olevista päätöksentekotilanteista tulisi säätää valituslupaa edellyttäväksi. Esitysluonnoksessa valituslupajärjestelmä koskisi vain hallintovalituksena käsiteltäviä asioita. Kysymys on tältä osin jatkomuutoksenhaun kokonaistoimivuudesta.

Näihin seikkoihin ja eräisiin muihin seikkoihin otetaan yksityiskohtaisemmin kantaa lausunnon 3. jaksossa alakohtineen.

2. Valinnanvapausjärjestelmän valtioneuvostonvaltuutetuuden selvittäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa jaksossa 3.3.9 tarkastellaan laajasti ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän valtioneuvostonvaltuutetuutta.

Lähtöolettamana on, että Suomen julkinen terveyden- ja sosiaalihuoltojärjestelmä on luonteeltaan ei-taloudellinen. Esitysluonnoksessa tarkastellaan kumpaankin suuntaan osoittavia argumentteja ja päädytään toteamaan seuraavaa (s. 69): ”Täysin varmaa vastausta siitä, millainen on esitettävän valtioneuvostonvaltuutetuuden EU-valtioneuvostonvaltuutetuuden luonne, on mahdotonta antaa. Lisäksi on otettava huomioon, että suoran valinnan palvelut, asiakassetelipalvelut sekä henkilökohtainen budjetti eroavat toisistaan toimintaperiaatteiltaan.”

Ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä EU-oikeudelliset kysymyksenasettelut liittyvät maakuntien liikelaitosten harjoittaman palvelutoiminnan luonteeseen ei-taloudellisena tai taloudellisena toimintana ja siitä seuraaviin jatkokysymyksiin niiden mahdollisesta luonnehdinnasta yrityksiä unionin kilpailusääntöjen näkökulmasta, ja edelleen siihen, saavatko ne tuossa tapauksessa SEUT 106 artiklassa tarkoitettuina julkisina yrityksinä SEUT 107 artiklassa tarkoitettua kiellettyä valtioneuvostonvaltuutetuutta niihin sovellettavan verokohtelun ja konkurssikelvottomuuden vuoksi. Nämä samat kysymykset voivat päättyä valitus- tai hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimien, viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden, ratkaistaviksi.

Kansallisten tuomioistuimien tehtävänä EU:n valtioneuvostonvaltuutetuudessa on enimmäkseen tunnistaa järjestelyn mahdollinen valtioneuvostonvaltuutetuuden luonne. Jos tämä seikka on todettu, tuomioistuimien tulee tapauksen mukaan estää sellaisen tuen maksaminen, jota ei ole ilmoitettu komissiolle

SEUT 107.3 artiklan nojalla tai joka ei muulla perusteella ole laillista, sekä määrätä lainvastaisen tuen takaisinperinnästä ja muista seuraamuksista [ks. komission tiedonanto valtioneuvoston kansallisesta soveltamisesta tuomioistuimissa (2009/C 85/01)]. Kansallinen lainsäätäjä ei voi tehdä tätä arviointia oikeudellisesti sitovalla tavalla.

Esitysluonnoksen perusteella on ilmeistä, että kansallinen tuomioistuin ei voisi vahvistaa valinnanvapausjärjestelmän luonnetta ei-valtiontuen pyytämättä asiassa unionin tuomioistuinta ennakkoratkaisua. Periaatteessa asiasta voitaisiin pyytää myös komission lausunto, mutta se edellyttäisi, että asiaan ei liittyisi unionin oikeuden tulkintaa koskevia uusia kysymyksiä.

Järjestelyn ja sen elementtien oikeudellista luonnehdintaa koskevien epäselvyyksien vuoksi korkein hallinto-oikeus pitää oikeusvarmuuden turvaamiseksi ainoana oikeudellisesti kestäväenä menettelytapana sitä, että kaavailtu lainsäädäntökokonaisuus notifioidaan komissiolle SEUT 103.7 artiklan mukaisesti valtioneuvoston mahdollisesti sisältävänä järjestelmänä. Tämä on mahdollista toteuttaa ennen kaavailun lainsäädännön voimaantuloa niin, että komission näkemyksestä mahdollisesti aiheutuvat muutostarpeet voidaan ottaa huomioon ennen sitä.

3. Tarkemmin eräistä ehdotetuista säännöksistä

3.1. Suhde lastensuojelun asiakassuunnitelmiin ja asiakassuunnitelmiin yleisemmin

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi tahdosta riippumattomaan hoitoon ja huoltoon. Perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi muun ohella lastensuojelulaissa tarkoitettua kiireellistä huostaanottoa ja huostaanottoa.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa määriteltäisiin asiakassuunnitelma viittaamalla muun ohella lastensuojelulain 30 §:ssä säädettyyn asiakassuunnitelmaan.

Viitatussa lastensuojelulain 30 §:ssä säädetään useasta eri asiakassuunnitelmasta. Pykälän 1 momentissa säädetään lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen asiakassuunnitelmasta, 3 momentissa huostaan otetun lapsen asiakassuunnitelmasta ja tämän vanhempien vanhemmuuden tukemiseksi laadittavasta asiakassuunnitelmasta. Pykälän 4 momentissa säädetään vielä erikseen jälkihuollossa olevan lapsen asiakassuunnitelmasta.

Lastensuojelulain 5 luvussa säädetään lastensuojeluasiakkuuden alkamisesta. Lastensuojeluasiakkuus ei ala välttämättä yhtä aikaa lastensuojeluasian vireilletulon kanssa.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitettun asiakassuunnitelman laatimisesta olisivat vastuussa maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö kukin osaltaan. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan kaikki tämän lain mukaisten palvelujen tuottajat olisivat velvollisia noudattamaan asiakassuunnitelmaa.

Lakiehdotuksen 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 8) todetaan muun ohella, että "(T)ämän pykälän tarkoitus olisi, että laadittaisiin yksi yhteinen asiakassuunnitelma, jossa olisi kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta siitä, kuka palvelut tuottaisi."

Lastensuojelun asiakkaiden, lasten ja näiden vanhempien, asiakassuunnitelmat sisältävät vaihtelevassa määrin erilaisia tukitoimia (koulu, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, vanhempien osalta usein päihdehuolto). Hallituksen esitysluonnoksen perusteella edelleenkin epäselväksi jää, mikä merkitys ehdotetulla lailla olisi lastensuojelutoimenpiteissä, joissa tahdonvastainen

huolto voi olla sekä pitkäaikainen ratkaisu että vain lyhyeksi vaiheeksi jäävä ratkaisu. Mikä on maakunnan vastuulle kuuluvan asiakassuunnitelman suhde lastensuojelulaissa tarkoitettuun arviointiin ja eri suunnitelmiin?

Vaikka asiakkaiden näkökulmasta yhteinen tai yhtenäinen asiakassuunnitelma on sinänsä kannatettava, lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla asiakassuunnitelman sitovuus voi merkitä uudenlaisia oikeudellisia kiistoja. Asiakassuunnitelman sitovuus osoittaa vahvasti siihen suuntaan, että sen puutteisiin tai vaillinaiseen toteuttamiseen liittyvät riidat voisivat johtaa muuhunkin kuin erilaisiin kantelumenettelyihin. Sitovuus näyttäisi voimistuvan myös niissä tilanteissa, joissa kysymys ei ole valinnanvapauden toteuttamisesta.

3.2. Palvelujen tuottajien valintatilanteet – valintatilanteet tosiasiallisena toimintana

Lakiehdotuksen 8 §:n perusteella asiakas olisi velvollinen tekemään ilmoituksen myös väliaikaisen palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valinnasta. Kiiretilanteessa (9 §) asiakkaalla ei olisi vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta.

Asiakkaan oma ilmoitusvelvollisuus muissa kuin kiiretilanteissa vaikuttaa jossain määrin yllä-sääntelyltä. Asiakas ei voine keston osalta arvioida kai muuta kuin oman oleskelunsa tai asumisensa kestoja. Asiakkaan lienee vaikea myös tehdä ilmoitusta ”vähintään viikkoa ennen palvelun tarvetta”. Lisäksi perusteluista (s. 15) käy toisaalta ilmi (17 §:n yksityiskohtaiset perustelut), että suoran valinnan palveluntuottaja voisi tehdä yhteistyösopimuksia muiden maakuntien alueilla toimivien palveluntuottajien kanssa siitä, että sen asiakkaat voivat käyttää ”joustavasti näitä yhteistyökumppaneiden toimipisteitä” ja ”myös maakuntien liikelaitokset, jotka toimivat suoran valinnan tuottajina, voisivat tehdä tällaisia yhteistyösopimuksia muiden palveluntuottajien kanssa”.

Pykälän 8 *momentin* perusteluissa (s. 10) todetaan, että väliaikaisen palvelun tuottajan valinnasta ei tehtäisi valituskelpoista päätöstä (kuten ei tehtäisi myöskään varsinaisesta palvelun tuottajan valinnasta). Korkein hallinto-oikeus pitää tätä tulkintaa asianmukaisena. Kysymys on lähinnä tosiasialliseen hallintotoimintaan rinnastuvasta toiminnasta.

Laissa säädettäväksi ehdotettujen valintatilanteiden monilukuisuus ja vaihtelevuus (mukana myös ammattihenkilöiden ja ammattihenkilöryhmien valintaa) huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että kaikkien valintatilanteiden valituskelvottomuudesta säädettäisiin selvyyden vuoksi laissa erikseen.

3.3 Suoran valinnan palveluista

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 1–7 kohdassa luetellaan sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palvelut.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua rajausta sosiaalihuollon osalta sosiaalihuollon neuvontaan ja ohjaukseen asianmukaisena. Korkein hallinto-oikeus pitää samoin asianmukaisena, että sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta annettaisiin asiakkaalle ilman, että palvelun antamisesta tehtäisiin päätös. Vastuu sosiaalihuollon antamisesta neuvonnan tai ohjauksen jälkeen olisi maakunnan liikelaitoksella (omana tuotantona, ostopalveluna, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin avulla). Sosiaalihuollon asiakkaaksi tällainen asiakas määriteltäisiin samoin vasta silloin, kun päätetään palvelun antamisesta.

Pykälässä säädettäisiin muutoin siitä, että maakunta voi sisällyttää omalla päätöksenteollaan tiettyjä laissa määriteltyjä terveydenhuollon alan toimintoja suoran valinnan palveluihin. Nämä erikseen sisällytettävät palvelut olisivat terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluja. Pykälän *6 momentin* mukaan maakunta ei voi siirtää suoran valinnan palveluihin tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ole säädetty erikseen.

Pykälän *7 momentin* mukaan maakunnan on tehtävä ”hallintopäätös” 2 ja 4 momentin mukaisten palvelujen siirtämisestä suoran valinnan palveluihin. Lakiehdotuksesta käy muutoin ilmi, että tällaiseen päätökseen voi hakea muutosta siten kuin maakuntavalituksesta säädetään.

Lakiehdotuksen mukaan suoran valinnan palvelujen laajentaminen maakunnassa edellyttää, että maakunnan on otettava huomioon asukkaiden palvelutarve, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, palvelukokonaisuuksien toimivuuden edistäminen, paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet järjestää palvelut kustannusvastaavalla tavalla sosiaali- ja terveyskeskuksissa ja suunhoidon yksiköissä. Siirron edellytyksenä on, että asiakas- ja potilasturvallisuus ei vaarannu. Maakunnan tulee lakiehdotuksen mukaan myös säännöllisesti seurata palvelujen tarjontaa alueellaan.

Lakiehdotuksessa ei ole otettu kantaa siihen, onko maakuntavalitus mahdollinen myös tilanteessa, jossa maakunta päättääkin supistaa laajentamaansa palvelujen tarjontaa. Lakiehdotuksen perusteella seurantavelvollisuus tarkoittanee, että näin on mahdollista tehdä ja että edellytykset tälle ovat käänteisesti ne, jotka ovat edellytyksenä laajennukselle.

3.4 Muutoksenhausta vaihto- ja tarkistustilanteissa

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa asiakas vaihtaa suoran valinnan palvelun tuottajaa luvanvaraisesti.

Jos maakunta arvioi, että perusteltua syytä vaihtoon ei ole, asiakas voisi *lakiehdotuksen 82 §:n 3 ja 4 momentin* mukaan hakea päätökseen muutosta tekemällä ensi vaiheessa hallintolaisissa tarkoitettun oikaisuvaatimuksen ja sen jälkeen hallintovalituksen hallinto-oikeuteen. Jatko-muutoksenhaku olisi kielletty.

Ehdotus on asianmukainen, mutta sen perusteluissa tulisi puhua järjestelmästä tarkemmin kuin toteamalla, että päätökseen on ”mahdollista hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti”. Näin sen vuoksi, että *lakiehdotuksen 82 §:n 2 momentin* mukaan eräissä asioissa käytettävissä olisi hallintovalitus ilman edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta. Hallintolain oikaisuvaatimusta ei myöskään ole säädetty pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi hallintolainkäyttölaisissa.

Vastaava tarkennustarve koskee muutoksenhaun luonnehdintaa asiakkaan vaihtaessa maakunnan liikelaitosta ja maakunnan liikelaitoksen palveluyksikköä (*lakiehdotuksen 21 ja 22 §*) sekä valitettaessa henkilökohtaisen budjetin tarkistamista koskevasta päätöksestä (*lakiehdotuksen 31 §*).

3.5 Asiakasetelipalveluntuottajan sitoumussuhde oikeudellisesti epäselvä

Lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus valita asiakasetelillä annettavan palvelun tuottajaksi yksityinen palvelujen tuottaja, jonka ”jokin maakunta on hyväksynyt asiakasetelipalveluntuottajaksi”.

Pykälän perusteluissa todetaan (s. 36), että kun palveluntuottaja vastaanottaisi asiakasetelin saaneen asiakkaan, palveluntuottajan olisi ilmoitettava 49 §:n mukaisesti sitoutuvansa palvelun tuottamista koskeviin maakunnan asettamiin ehtoihin ja palvelun tuottamiseen asiakassuunnitelman mukaisesti maakunnan liikelaitokselle, joka on myöntänyt asiakasetelin. ”Sitoumuksen myötä palveluntuottajan ja maakunnan liikelaitoksen välille syntyisi sopimussuhde.” Vastaava perustelulausuma on esitetty myös (s. 40) koskien menettelyä henkilökohtaisen budjetin käyttämisessä (36 §).

Lakiehdotuksen 42 §:n mukaisesti maakunta voi asettaa suoran valinnan palvelujen tuottajille sekä asiakasetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelun laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia sekä muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja. Pykälän 2 momentin mukaan palveluntuottajan on täytettävä maakunnan asettamat ehdot laissa tarkoitettuja palveluita tuottaessaan. Ehtojen on momentin mukaan oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja tuottaville. Mainituista ehdoista voi erikseen tehdä maakuntavalituksen.

Lakiehdotuksen 45 ja 46 §:ssä säädetään ilmoittautumisesta sekä hyväksymisestä suoran valinnan palvelun tuottajaksi ja asiakasetelipalveluntuottajaksi. Lakiehdotuksen 47 §:ssä säädetään hyväksymisen peruuttamisesta.

Lakiehdotuksen 48 §:n mukaan maakunta tekisi hallintopäätöksen lisäksi sopimuksen suoran valinnan palvelun tuottajan kanssa.

Korkein hallinto-oikeus pitää edellä tarkoitettussa säännöskokonaisuudessa epäselvänä, mitä asiakasetelipalveluntuottajan sitoumukseen perustuvalla sopimussuhteella tarkoitetaan. Koska reunaehdot palvelun tuottajan toiminnalle olisi jo määritelty lain perusteella, itse sopimussuhteelle ei näyttäisi muutoin jäävän juuri mitään sisältöä.

Palveluntuottajan hyväksymisen peruutustilanteessa (lakiehdotuksen 47 §) epäselväksi jää se viimeksi mainitun pykäläehdotuksen perusteluissa esitetty lausuma, että käytännössä palvelujen tuottaminen voitaisiin lopettaa aikaisintaan lakiehdotuksen 52 §:ssä säädettyä ehdotetun irtisanomisajan (6 kk) jälkeen. Jos sopimussuhde presumoidaan syntyneeksi palveluntuottajan ilmoituksesta, sovellettaisiinko toiminnan lopettamiseen samalla presumoitua irtisanomisaikaa?

3.6 Muutoksenhausta palveluntuottajien ehtojen asettamista koskevaan päätökseen sekä ehtojen muuttamista koskevaan päätökseen

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin mukaan maakunta tekee hallintopäätöksen 42 §:n mukaisesti palveluntuottajille asetettavista ehdoista. Ehdot voivat tulla voimaan aikaisintaan 3 kuukauden kuluttua hallintopäätöksen tekemisestä. Maakunta voi muuttaa päätöstä, jos ehtojen muuttaminen on tarpeen lainsäädännön muutoksen, maakunnan järjestämisvastuun tai järjestämislain 14 §:n mukaisen palvelustrategian toteuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan asetetut ehdot on julkaistava tietoverkossa. Palveluntuottajat ovat velvollisia noudattamaan kulloinkin voimassa olevan hallintopäätöksen mukaisia ehtoja.

Lakiehdotuksen 82 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan muutosta saa hakea siten kuin maakuntalaissa säädetään (=maakuntavalituksella) lakiehdotuksen 42 §:n 3 momentissa tarkoitettuun maakunnan päätökseen, jonka koskee palveluntuottajille asetettavia ehtoja.

Lakiehdotuksen 43 §:n mukaista päätöstä ei ole mainittu maakuntavalituksen kohteena lakiehdotuksen 82 §:n 1 momentissa. Lakiehdotuksen luettelotekniikan vuoksi muutoksenhaku järjestyisi lakiehdotuksen 82 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti oikaisuvaatimuksena ja sen jälkeen hallintovalituksena, jollei myös 43 §:ssä tarkoitettua päätöstä lisätä 82 §:n 1 momentissa tarkoitettuun luetteloon, johon se asiasisältöisesti vaikuttaisi enemminkin kuuluvan.

Lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentin muotoilu ”kulloinkin voimassa olevan hallintopäätöksen mukaisia ehtoja” vaikuttaisi tarkoittavan, että valitus (olipa sitten maakuntavalitus tai hallintovalitus) voisi erityissäännöksen mukaan lykätä uuden päätöksen noudattamista valituksen käsittelemisen ajaksi ja että asiasta päättävällä maakunnalla ei olisi esimerkiksi oikeutta hallintolainkäyttölain nojalla määrätä päätöksensä välittömästi täytäntöönpanosta. Ehdotettua kategorista muotoilua ei ole millään tavoin perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa.

3.7 Määräaika suoran valinnan palvelun tuottajaksi ja asiakassetelipalveluntuottajaksi hyväksymistä koskevalle päätöksenteolle

Lakiehdotuksen 46 §:n 4 momentin mukaan maakunnan on tehtävä päätös palveluntuottajan hyväksymisestä neljän viikon kuluessa ilmoituksen saapumisesta.

Momentista ei käy ilmi, että määräaika ei ala kulua ennen kuin maakunta on saanut kaikki päätöksenteon edellytyksenä olevat tiedot (perustelut s. 52–53).

3.8 Palveluntuottajan ja maakunnan välinen sopimus suoran valinnan palvelujen tuottamisesta sisällöltään epäselvä

Lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin yksityinen palveluntuottaja aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen, palveluntuottajan ja maakunnan on tehtävä 43 §:n mukaisen hallintopäätöksen ja 46 §:n mukaisen hyväksymisen tuottajakohtaisesta soveltamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan sopimusta koskeva riita on käsiteltävä hallintoriitana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan palvelutuotannon aloittaminen ”edellyttää maakunnan hyväksymisen lisäksi sopimusta eräistä toimintaan liittyvistä käytännön järjestelyistä, jotka määriteltäisiin sopimuksessa”. Perustelujen mukaan sopimusmenettelyssä ei voida sopia asioista, joista maakunnan on tehtävä 43 §:n mukainen hallintopäätös. Sopia ei myöskään voitaisi asioista, jotka rajoittaisivat asiakkaiden oikeuksia tai ”jotka muutoinkaan eivät ole sopimusvapauden piirissä” (s. 54).

Perusteluissa esitetään, että sovittavia asioita voisivat olla mm. aloittamisajankohta tai se, miten palvelujen tuottaja varmistaa palvelujen tuotannon häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Perustelujen mukaan, jos häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisen toiminnan varmistaminen edellyttää sopimuksia muiden tuottajien kanssa, olisi tuottajan esitettävä selvitys tällaisista tuottajien välisistä sopimuksista.

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 13) mainitusta sopimuksesta on todettu vain, että ”sopimuksessa olisi lähinnä käytännön järjestelyjä koskevia asioita, kuten esimerkiksi milloin toiminta aloitetaan”. Asiaa on käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa alaotsikon ”Maakunnan järjestämisyvastuu ja päätös-, ohjaus- ja valvontavalta” alla.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sopimuksen käyttöala suhteessa asiassa tehtäviin valituskelpoisiin hallintopäätöksiin jää epäselväksi. Jos kysymys on vain käytännön järjestelyistä (kuten aloittamisajasta), tästä voidaan määrätä yhtä hyvin hallintopäätöksellä. Sama koskee toimintavelvoitteita erilaisissa yllätyksellisissä tilanteissa. Käytännössä sopimuksessa voisi olla vain näitä järjestelyjä koskevia yksityiskohtia.

Pykäläehdotuksen muotoilu ”43 §:n mukaisen hallintopäätöksen ja 46 §:n mukaisen hyväksymisen tuottajakohtaisesta soveltamisesta” on joka tapauksessa epäonnistunut. Näin ilmaistuna syntyy käsitys, että sopimuksella voitaisiin jopa poiketa ”tuottajakohtaisesti” niistä vaatimuksista, joita laissa muutoin asetetaan tuottajille. Tämä taas ei ole mahdollista ehdotetussa järjestelmässä sen moninaiset perustuslakikytkennät huomioon ottaen.

Yleinen hallinto-oikeudellinen doktriini on, että samasta asiasta ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja erikseen vielä hallintosopimusta. Käytännössä esitysluonnoksessa ehdotettu menettely aiheuttaa tulkintaongelmia oikeasta oikeussuojakeinosta (valitus vai hallintoriitahakemus) ja siitä, kuka voi oikeussuojaa eri soveltamistilanteissa hakea. Tulkintaongelmia syntyy myös sopimuksen lainmukaisesta alasta. Ehdotuksen perusteella on myös epäselvää, mikä tämän sopimuksen suhde on lakiehdotuksen 51 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen.

Lakiehdotuksen 51 §:n 1 momentin mukaan yksityisen suoran valinnan palvelun tuottajan on tehtävä maakunnan kanssa *sopimus maakunnan alueella olevista sosiaali- ja terveyskeskuksesta ja suun hoidon yksiköistä ennen toiminnan aloittamista*. Yksityisellä suoran valinnan palveluntuottajalla *ei ole velvollisuutta tuottaa muita palveluita kuin niitä, joiden tuottamisesta on sovittu* palveluyksikön sijaintimaakunnan kanssa.

Lakiehdotuksen 51 §:n 3 momentin mukaan *maakunta voi muuttaa yksipuolisesti 48 §:ssä tarkoitettua sopimusta sekä suoran valinnan palveluista maksamaansa korvausta (määrää ja perusteita) lainsäädännön muutoksen ja 43 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen perusteella, jollei ”laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa säädetä toisin”*. Maakunnan *päättämät muutokset* tulevat momentin mukaan voimaan maakunnan ilmoittaman siirtymäajan jälkeen, mutta kuitenkin aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun palveluntuottajan katsotaan saaneen muutoksesta tiedon.

Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentti koskee sitä, että *palveluntuottaja voi irtisanoa* edellä tarkoitetun sopimuksen 6 kuukauden irtisanomisajalla (kokonaan tai palveluyksikkökohtaisesti). Pykälän 2 momentin mukaan, jos palveluntuottaja irtisanoo sopimuksen maakunnan tekemien edellä tarkoitettujen muutosten johdosta, irtisanomisaikana noudatetaan aikaisemmin voimassa olleita ehtoja. Jos palveluntuottaja ei ilmoita kirjallisesti maakunnalle irtisanomisesta 30 päivän kuluessa muutosten tiedoksisaamisesta, tuottajan katsotaan hyväksyneen muutokset.

Pykälän 3 momentti koskee sopimuksen purkamista maakunnan menettelyn johdosta ja 4 momentti tuottajan menettelyn johdosta.

Maakunnalla on viimeksi mainitun momentin mukaan velvollisuus irtisanoa sopimus osaksi tai kokonaan, jos palveluntuottaja on toistuvasti jättänyt noudattamatta lakisääteisiä velvoitteitaan, 43 §:n mukaisen päätöksen tai 48 §:n mukaisen sopimuksen ehtoja eikä ole korjannut

havaittuja puutteita asetetussa kohtuullisessa määräajassa. Irtisanominen tulisi voimaan aikaisintaan 3 kk kuluttua ilmoituksesta.

Pykälän 5 momentissa olisi kysymys maakunnan velvollisuudesta irtisanoa sopimus kokonaan tai osaksi, jos palveluntuottaja on *olennaisesti rikkonut lain 43 §:ssä tarkoitettua päätöstä, sopimusehtoja tai muutoin lakisääteisiä velvoitteitaan* taikka mennyt konkurssiin eikä palveluntuottaja ole korjannut menettelyään maakunnan asettamassa kohtuullisessa ajassa.

Viimeksi mainitun momentin mukaan sopimus purkaantuisi välittömästi, jos palveluntuottaja ei olisi enää palveluntuottajarekisterissä, valvontaviranomainen olisi kieltänyt tuottajan toiminnan tai maakunta olisi peruuttanut tuottajan rekisteröinnin.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olennainen rikkominen kohdistuisi 43 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tai 48 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen "tai muutoin lakisääteisiin velvoitteisiin" taikka kysymys olisi konkurssista. Perusteluteksti poikkeaa siten momentin tekstistä.

Sopimuskonstruktion liittyviä perustelulausumia on löydettävissä myös ehdotuksen muista perusteluista, esimerkiksi koskien 60 §:ssä säädettäväksi ehdotettua palveluntuottajan vastuuta palveluista. Viimeksi mainitun pykälän perustelujen (s. 70) mukaan maakunta ja palveluntuottaja vastaisivat palveluista siten kuin "siitä on erikseen säädetty". Perustelujen mukaan maakunnan ja palveluntuottajien *keskinäiset vastuut* "todettaisiin lisäksi maakunnan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa". Perustelujen mukaan *tuottajan vastuusta ei kuitenkaan sovittaisi*, vaan vastuut olisivat samat kaikille tuottajille ja ne määräytyisivät lainsäädännön "ja maakunnan määrittelemien ehtojen mukaisesti".

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yksityisen palveluntuottajan sekä maakunnan kannalta edellä tarkoitetun sopimuksen olennainen sisältö on se, että siinä määritellään ne palvelut, joita palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan. Sen sijaan palveluntuottajan velvollisuudet perustuvat suoraan lain nojalla annettavaan valituskelpoiseen hallintopäätökseen sekä muuhun lainsäädäntöön, joten niiden kirjaaminen sopimukseen ja vastaavasti niiden muuttaminen lainsäädännön muutosten tai maakunnan harkinnan mukaan ei ole varsinaisesti sopimusoikeudellinen kysymys (vert. 51 §:n 3 momentti, jossa todetaan maakunnan voivan muuttaa yksipuolisesti sopimusta tekemällä käytännössä uuden hallintopäätöksen).

Koska tuotantoympäristöön vaikuttavat muutokset voivat vaikuttaa siihen, haluaako palveluntuottaja jatkaa suoran valinnan palvelujen tuottamista, palvelujen jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta sopimusjärjestely ja sen kesto ovat sinänsä tarpeellisia sääntelykohteita valvonnallisessa mielessä.

Oikeussuojakeinojen käyttämistä koskien on kuitenkin tehtävä selkeä ero siinä, onko asiassa kysymys sopimusta koskevasta hallintoriidasta vaiko siitä, että asia on päätetty jo aikaisemmin viranomaisen valituskelpoisella päätöksellä. Hallintolainkäyttölain nojalla hallintoriita ei ole käytettävissä, jos muutoksenhakumahdollisuus on ollut olemassa, mutta sitä ei ole ajallaan käytetty. Esimerkiksi maakunnan päätös muuttaa suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita on lakiehdotuksen 64 §:ssä tarkoitettulla tavalla erikseen valituskelpoinen hallintopäätös (valituslajina maakuntavalitus).

Oikeudellista epäselvyyttä vähentäisi, jos sopimukseen ei kirjattaisi niitä seikkoja, joista säädetään suoraan laissa tai joiden määrittely perustuu erikseen valituskelpoiseen maakunnan tekemään päätökseen. Jos kirjauksia tehdään, kirjauksen perustan pitäisi käydä ilmi selvästi myös sopimuksesta.

3.9 Kansaneläkelaitoksen tehtävistä korvausten maksatuksessa

Lakiehdotuksen 74 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos vastaa tämän lain mukaisiin korvauksiin liittyvän valtakunnallisen maksuliikenteen hallinnoinnista ja teknisestä toteutuksesta. *Pykälän 2 momentin* mukaan ”maakunnat vastaavat korvausten sisällöstä ja niiden kohdistumisesta”. Saman momentin mukaan Kansaneläkelaitos laskee 65 §:n mukaiset kiinteät korvaukset.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntien ja Kansaneläkelaitoksen tulee sopia tarkemmin Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 2 §:n 2 momentin mukaisesti 1 momentissa tarkoitetun valtakunnallisen maksuliikenteen hoitamisesta. *Pykälän 4 momentissa* säädettäisiin vielä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksista tässä laissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi.

Pykälän perusteluissa (s. 81) todetaan erityisesti liittyen 3 momenttiin, että korvausjärjestelmään ja korvausten maksatukseen liittyviä vastuuta ei lähtökohtaisesti siirrettäisi Kansaneläkelaitokselle, vaan sen vastuulla olisi ainoastaan maksujen tekniseen toteutukseen liittyvien kysymysten ratkaiseminen.

Toisaalta perusteluissa todetaan (liittyen 4 momenttiin), että Kansaneläkelaitos voisi käyttää lain 65 §:n mukaisten kiinteiden korvausten laskemiseksi niitä tietoja, joita sille on kertynyt muiden lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen yhteydessä. Tässä yhteydessä mainitaan, että esimerkiksi yhtenä tekijänä kiinteän korvauksen määräytymisessä on asiakkaiden sairastuvuus ja että sairastuvuuskertoimen määrittelyssä voidaan hyödyntää muun muassa tietoa lääkekustannusten erityiskorvausoikeuksista. Perustelujen mukaan ehdotetun säännöksen perusteella ”Kela voisi käyttää asiakaskohtaisia tietoja erityiskorvauksista silloin, kun se on välttämätöntä korvauksen laskemiseksi”.

Perustelujen perusteella Kansaneläkelaitoksen rooli korvausten laskijana ei vaikuta olevan luonteeltaan täysin tekninen. Näin ollen epäselväksi jää, mikä on Kansaneläkelaitoksen vastuu maksettavista korvauksista ja voiko tuo vastuu realisoitua oikeusriitana, jossa oikeussuojaväitteet kohdistetaankin Kansaneläkelaitokseen.

3.10 Jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuus

Korkein hallinto-oikeus on jo edellä esittänyt eräitä huomioita ehdotetusta 82 §:stä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että jatkomuutoksenhaun tulisi olla kokonaisuudessaan valitusluvanvaraista koskien siis myös niitä päätöksiä, joissa on kysymys maakuntavalituksesta. Lakiehdotuksen mukaan maakuntavalitus olisi valituslajina valitettaessa suoran valinnan palveluihin sisällytettävistä muista palveluista, asiakassetelillä tuotettavista palveluista, henkilökohtaisen budjetin soveltamisalan laajentamisesta, poikkeusluvasta kieliperusteella, suoran valinnan palvelujen kielestä, palveluntuottajille lain 42 §:n mukaisesti asetettavista ehdoista, suoran valinnan palveluntuottajille maksettavista korvauksista ja asiakassetelipalvelujen tuottajille maksettavista korvauksista.

Korkein hallinto-oikeus katsoo myös, että lakiehdotuksessa tarkoitettua hallintoriita-asiaa koskevan valituksen käsittelyn tulisi olla valitusluvanvaraista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Valituslupaperusteiden tulisi olla hallintolainkäyttölain mukaiset.

Maakuntavalitukseksi säädettäviksi ehdotetut lain soveltamistilanteet ovat eräänlaisia normipäätöksiä. Kun tällaiset päätökset vaikuttavat suuresti siihen, miten järjestelmä käytännössä toimii, täysimittainen kahden tuomioistuimen käsittely voi viedä kohtuuttomasti aikaa ottaen huomioon, että valittamaan oikeutettuja voi olla paljon. Valituslupajärjestelmä mahdollistaisi sen, että korkeimman hallinto-oikeuden täysimittaiseen käsittelyyn voitaisiin saattaa vain ne tapaukset, joissa ylimmän asteen ratkaisu on tarpeen lain virheellisen tulkinnan korjaamiseksi. Näin asiat voitaisiin nopeasti saattaa lainvoimaiseen tilaan.

Lisäksi on otettava huomioon se kehitys, jonka perusteella muutoksenhaku hallinto-oikeuksien päätöksistä on jo muuttunut laajasti valitusluvanvaraiseksi.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Niilo Jääskinen ja Eija Siitari. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 4.12.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo