

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2009 vp**

Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä maaliskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 20/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Eija Koivuranta ja ylitarkastaja Virpi Vuorinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Kotona annettavissa palveluissa käytettävien palvelusetelien arvosta säädetään edelleen sosiaali- ja kansanterveyslaissa.

Esityksen mukaan lakia sovelletaan kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kunnalla on oikeus päättää, minkä palvelujen järjestämiseksi palveluseteliä voidaan käyttää. Lisäksi kunta hyväksyy ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää. Kunnan tulee pitää julkista luetteloa niistä palvelujen tuottajista, jotka kunta on hyväksynyt mukaan palvelusetelijärjestelmäänsä.

Laissa säädetään myös asiakkaan asemasta. Kunnille asetetaan velvoite tiedottaa asiakkaille palvelusetelin arvon ja omavastuusuuden määräytymisestä, palvelujen tuottajien hinnoittelusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvistä asiakasmaksuista sekä neuvoo asiakkaita palvelusetelin käytössä. Asiakkaan mielipide tulee ottaa huomioon järjestettäessä jokin palvelu palvelusetelillä. Lisäksi asiakkaalla on esityksen mukaan oikeus kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta, jolloin kunnan tulee ohjata asiakas muulla tavoin järjestettyjen kunnallisten palvelujen piiriin.

Jos asiakas valitsee palvelusetelin, hän tekee sopimuksen kunnan hyväksymän palvelujen

tuottajan kanssa. Tähän sopimussuhteeseen sovelletaan sopimuksen sisällön mukaan määräytyviä kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita.

Samalla ehdotetaan kumottavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin sisältyvä säännös, jonka mukaan palveluseteliä käytettäessä asiakkaan maksettavaksi jäävän omavastuusuuden tulee olla sama kuin vastaavasta palvelusta perittävä asiakasmaksu olisi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2009.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan suhtees-

sa perustuslain 6 §:ään sisältyviin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sekä syrjintäkieltoon. Ehdotuksia on arvioitu myös suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty sääntelyä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Ehdotetulla lailla pyritään laajentamaan ja selkeyttämään palvelusetelijärjestelmän käyttöä yhtenä kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismuotona. Lakia sovelletaan sellaisiin kuntien ja kuntayhtymien järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, joiden tuottamisesta vastaavat yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajat.

Kunta päättää ne sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä. Kunnan tulee myös hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää palveluseteliä. Palvelujen tuottajien hyväksymisen edellytyksistä säädetään lain 5 §:ssä.

Valiokunta toteaa, että palvelujen tuottajien hyväksymisessä ei ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn (ks. esim. PeVL 15/2008 vp, s. 2/II, PeVL 45/2001 vp, s. 2 ja PeVL 24/2000 vp, s. 2/I) rinnastuvalla tavalla. Ehdotetulla lailla ei puututa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan sinänsä, vaan annetaan kunnalle mahdollisuus valita markkinoilla toimivista palvelujen tuottajista ne, joiden tarjonta vastaa kunnan tar-

peita ja jotka täyttävät laissa säädettävät hyväksymisen edellytykset. Ehdotus ei siksi ole merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta (vrt. PeVL 2/2002 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 5 §:n 1 momentin 5 kohtaan, jonka mukaan palvelujen tuottajan tulee täyttää "kunnan erikseen asettamat vaatimukset". Valiokunnan mielestä edellytys jää tällaisessa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen kytkeytyvässä yhteydessä epäasianmukaisen avoimeksi. Siksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisikin harkita säännöksen täydentämistä esimerkein kyseen tulevista vaatimuksista. Näistä on hallituksen esityksen perusteluissa mainittu, että kunta voisi muun muassa edellyttää palveluilta tavalista korkeampaa laatua tai asettaa eri asiakasryhmien erityistarpeille perustuvia hyväksymiskriteereitä.

Palvelusetelin arvo

Palveluseteli on yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Yksilön näkökulmasta tämän velvollisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy.

Palvelusetelijärjestelmää koskevan lain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna, sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Pykälän 2 momentissa säädetään erikseen niistä tapauksista, joissa asiakkaalle ei saa jäädä maksettavaksi omavastuuosuutta. Voimassa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan palvelun käyttäjältä ei saa periä asiakasmaksua kunnan järjestäessä palveluja palvelusetelillä eikä palvelun käyttäjän maksettavaksi tuleva omavastuuosuus saa ylittää kunnan tai kuntayhtymän vastaavasta palvelusta perittävää asiakasmaksua, ellei toisin ole erikseen säädetty. Uudistuksen myötä palveluseteli irtautuu asiakasmaksujärjestelmästä, jolloin — kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan — palvelusetelillä järjestettävät palvelut saattavat siirtyä palveluja tarvitsevien ulottumattomiin.

Edellä mainituista syistä lain 8 §:ssä ehdotetaan, että palvelusetelin arvo voidaan määrätä 7 §:n 1 momentissa säädettyä perusarvoa korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Palvelusetelin arvon korottaminen tulee hallituksen esityksen perustelujen mukaan arvioida yksittäistapauksittain. Säännöksen tarkoituksena on alentaa asiakkaalle palvelun hinnasta maksettavaksi jäävää osuutta. Edelleen perusteluissa mainitaan palvelusetelin arvon korottamisen voivan näin olla ensisijainen toimenpide suhteessa toimeentulotuen myöntämiseen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys juuri toimeentulotukeen (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II),

vaikka perustuslain normi ei lähtökohtaisesti olekaan riippuvainen sitä täydentävistä alemman asteisista säännöksistä. Perustuslain edellä mainitun 19 §:n 3 momentin säännöksessä puolestaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Valiokunta on jo aiemmin todennut, että perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut eivät suuruudellaan saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (ks. PeVL 8/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 39/1996 vp, s. 2/I). Valiokunta huomauttaa, että "riittävät palvelut" eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä myöskään voi samastua saman pykälän 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan (vrt. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Nyt ehdotetun säännöksen sanamuodosta syntyy kuitenkin käsitys, että palvelusetelin arvon korottaminen on saman tyyppinen viimekätinen toimenpide kuin toimeentulotuen myöntäminen — olkoonkin että toimeentulotuen taso ei sinänsä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (ks. PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Valiokunnan mielestä palvelusetelin arvon korottamista koskeva 8 § ei täytä vaatimusta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta, koska arvon korottaminen tulee säännöksen sanamuodon mukaan kyseeseen vain äärimmäisiksi luonnehdittavissa tilanteissa. Siksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että kunnalle asetetaan lain 8 §:ssä kuvatuissa tilanteissa velvollisuus korottaa palvelusetelin arvoa.

Muutoksenhaku

Palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottaminen on edellä kuvatuin tavoin kunnan harkinnassa. Niin ikään kunnan vapaasti päätettävissä on myös se, myöntääkö se palvelusetelit tulosidonnaisina vai tasasuuruksina. Tämä harkintavalta ei ole sidoksissa myöskään siihen seikkaan, onko vastaavasta palvelusta perittävä asiakasmaksu säädetty so-

siaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa tasasuuruiseksi vai tulosidonnaiseksi. Lain 13 §:n mukaan tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen sen jälkeen, kun asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa vastaava monijäseninen hallintoeelin on ratkaissut asiaa koskevan oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valiokunta on edellä katsonut, että palvelusetelin arvon korottaminen tulee pykälässä säädettyin edellytyksin muodostaa jokaisen asianomaisen asiakkaan oikeudeksi. Siksi kaikissa palvelusetelin arvoa koskevissa asioissa tulee perustuslain 21 §:n 1 momentin vuoksi olla mahdollisuus hakea paitsi laissa erikseen säänneltyä oikaisua myös valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Tämä on edellytys tavallisen lain-säätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Vaikka kunta käyttäisikin palvelusetelijärjestelmää, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalla ei sinänsä ole ehdotonta oikeutta saada palveluseteliä, vaan kunnalla on aina mahdollisuus tarjota asiakkaalle myös toisella tavalla järjestetty palvelu. Asiakkaan kieltäytyessä palvelusetelin vastaanottamisesta hänelle ei toisaalta

myöskään synny parempaa oikeutta saada kunnan itse tuottamia tai ostopalveluna hankkimia palveluja kuin hänellä lain mukaan muutoin olisi. On kuitenkin epäjohdonmukaista, jos palvelusetelin arvon määräytymisestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen ja tämän jälkeen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta muissa palvelusetelin saamista koskevissa kysymyksissä muutoksenhaku on kokonaan kielletty. Siksi valiokunta katsoo, että valitusoikeuden avaamista myös muissa palvelusetelin myöntämistä koskevissa asioissa on syytä harkita. Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (vrt. PeVL 13/2005 vp, s. 3—4 ja PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 ja 13 §:stä esittämät valitiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Ulla Karvo /kok
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Ville Niinistö /vihr

Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.