

Helsinki 4.7.2014

Dnro 2543/5/14

Valtiovarainministeriö
Valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA OHJAUKSEN VÄHENTÄMISESTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN TUKEKEMISTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA.

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkokohtadassa tarkoitettusta hallituksen esityksestä. Lausuntopyynnön mukaan ehdotus pohjautuu hallituksen 29.11.2013 tekemään päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaan kuntien velvoitteiden vähentämisen tueksi toteutetaan kuntakokeiluja vuosina 2015 ja 2016. Kokeilujen tarkoituksena on arvioida ja kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja niihin liittyviä toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat kehittää palveluja koskevia rakenteitaan ja palveluprosesseja. Yhtenä tarkoituksena on säästää palvelujen järjestämisestä ja niiden toteuttamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Lausuntopyynnön mukaan kokeilujen tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Tarkoituksena on myös edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin siten, että lainsäädännössä asetetun palvelun sisältöä koskevat vaatimukset toteutetaan.

Lakiehdotus on jaoteltu siten, että ehdotuksen sisältämät kokeilut on jaettu eri lukuihin. Laissa tarkoitettuja kokeiluja olisivat

- 1) hyvinvoinnin integroitu toimintamalli
- 2) koulutuspalveluja koskeva kokeilu
- 3) kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu
- 4) asumispalveluja koskeva kokeilu
- 5) kuntien ja kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskeva kokeilu
- 6) nuorisotakuuta koskeva kokeilu.

Monet ehdotuksen sisältämät kokeiluja koskevat säännökset ovat yleisluonteisia ja sisällöllisesti hyvin niukkoja. Pidän tällaista sääntämistä lain soveltamisen ja valvonnan kannalta ongelmallisena.

Ehdotuksen 1 §:n ensimmäisen lauseen mukaan lain tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta.

Vaikka jotkin ehdotuksen sisältämät säännökset määrittelevät tarkemmin, mitä nyt ehdotetun lain nojalla on tarkoitus kokeilla, on 1§:n ensimmäinen lause nähdäkseni liian yleisenä ongelmallinen. Julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:ssä säännellyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu sääntely on tältä kannalta epäasiallisen väljää siltä osin, kun siinä on sanonnaltaan hyvin yleisiä säännöksiä eikä ilmene, mitä lakiin tai niiden perusteella annettuihin säädöksiin perustuvia velvoitteita on tarkoitus vähentää. Ilman riittävän täsmällisten säännösten tukea tämä saattaa muodostua erittäin ongelmalliseksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Koska lakiehdotus näyttäisi vaikuttavan perusoikeuksien toteuttamiseen, olisi sääntelyä välttämättä täsmentää.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että perusoikeuksien turvaamisen kannalta ei ole ratkaisevaa se, onko niiden toteuttaminen lailla säädetty kuntien velvollisuuksien vai yksilön oikeuksien muodossa.

Sääntelyn väljyys sekä valvontaan ehdotetut kokeilut yhdessä ovat ongelmallisia myös perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n ja 109 §:ssä oikeusasiamiehelle asetetun tehtävän kannalta.

Ehdotuksen 6 lukuun sisältyvät säännökset kuntien ja kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskevasta kokeilusta. Tiedossani on, että toimeentulotukea koskeva maksatus on tarkoitus siirtää kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriössä on tietojeni mukaan käynnistynyt tätä hanketta koskeva lainsäädäntövalmistelu.

Tästä syystä totean vain, että siinä tapauksessa, että siirron toteutus viivästyy, saattaa kokeilun rajaaminen vain Vantaata koskeväksi osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi.

Olen tässä lausunnossani arvioinut lähinnä säännöksiä, 2 luvun hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kokeilusta ja 4 luvun kuntien valvontaa koskevasta kokeilusta.

Yleistä salassa pidettävien tietojen käsittelystä

Ehdotus sisältää useita salassa pidettävän tiedon luovuttamista ja saantia koskevia sekä tietojen käsittelyä ja niiden tallettamista sekä luovuttamista koskevia säännöksiä. Tämän takia totean, että sääntelyn lähtökohtana tulee aina olla asiakkaan lupa tietojen luovuttamiseen.

Pidän tärkeänä, että erityisesti yhteisten palvelusuunnitelmien laadinnassa huomioidaan, että asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa vain välttämättömissä määrin. Henkilötietoja tallettaessa ja palvelusuunnitelmia laadittaessa ja niitä yhdistettäessä on huolehdittava myös siitä, että asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja saavat käyttää vain ne viranhaltijat ja työntekijät ja muut henkilöt joille asiakkaan asian käsittely tai muu hoitaminen kulloinkin kuuluu. Käytännössä salassa pidettävien ja salaamista koskevien säännösten soveltaminen on viranomaisille vaikeaa. Tämän takia mielestäni olisi tärkeää, että näistä kysymyksistä pyrittäisiin sääntelemään selkeästi ja yksiselitteisesti.

Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu

Palvelusuunnitelma

Ehdotuksen 4 §:ssä on säädetty yksilöllisen palvelusuunnitelman yhdistämisestä yhteen tai useampaan yksilölliseen palvelusuunnitelmaan. Yhdistäminen voitaisiin tehdä silloin, kun se on asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua.

Asiakassuunnitelman laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä sisältyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimea koskeviin säädöksiin. Asiakassuunnitelmien laatimisvelvollisuudella toteutetaan osaltaan hallinnon asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja oikeutta osallistua palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Asiakassuunnitelma on asiakkaan kannalta tärkeä palvelujen järjestämiseen liittyvä asiakirja, koska siihen yleensä kirjataan asiakkaan omat käsitykset ja toivomukset. Asiakassuunnitelmassa on kuvattu asiakkaan palvelujen tarvetta sekä suunnitelman toteutusosassa millaisia palveluja on mahdollista järjestää. Erityisesti sosiaalihuollossa, mutta myös oppimisen ja koulunkäynnin tukea järjestettäessä, suun-

nitelmaan kirjatut seikat on otettava riittäväällä tavalla huomioon päätöksenteossa ja palveluja järjestettäessä.

Jossain tilanteissa asiakassuunnitelmalla ja siihen kirjatuilla asioilla on korostettu merkitys päätöksenteossa. Järjestettäessä esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua tai toteutettaessa lastensuojelulaissa säädettyä lapsen oikeutta yhteydenpitoon on asiakassuunnitelmalla korostettu merkitys. Sama koskee omaishoidon tukeen liittyvien palvelujen järjestämistä. Lastensuojelulain 36 §:n mukaan lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja lasten päivähoidon järjestäminen on mukaisesti kuin lapsen asioista huolehtiva sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Asiakassuunnitelmalla on siten sitova vaikutus päätettäessä edellä mainituista asiakassuunnitelmaan merkityistä välttämättömistä sosiaalihuollon palveluista tai lasten päivähoidosta. Ehdotuksessa jää epäselväksi miten yhdistetyn suunnitelman sitovuus järjestyy.

Olen omassa ratkaisukäytännössäni havainnut, että yhteistyö kunnan eri viranomaisten välillä on voinut estyä tai vaikeutua viranomaisten välisten tietokatkosten johdosta tai viranomaisten välisten yhteistyö- ja vastuuongelmien vuoksi. Tämän takia pidän perusteltuna, että asiakassuunnitelma voidaan laatia ja asiakkaan tarvetta arvioida monialaisessa viranomaisyhteistyössä. Tällainen eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö mahdollistaa useissa tapauksissa palvelujen järjestämisen asiakkaan kannalta nopeasti ja hänen tarpeensa huomioon ottavalla tavalla.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Pidän ongelmallisena sitä, että ehdotuksen mukaisen palvelusuunnitelmaan sisällytetään asiakasta koskevia sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joilla saattaa olla merkitystä esimerkiksi vain yhden monialaiseen yhteistyöhön osallistuvan viranomaistahon tai muun toimijan kannalta. Ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan yhteisessä palvelusuunnitelmassa voi olla vain palvelukokonaisuuden kannalta tarpeellisia tietoja. Erikseen ehdotuksen 6 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Edelleen ehdotuksen 7 §:n mukaan monialaiseen yhteistyöhön osallistuva ammattihenkilö voisi tallettaa edustamaansa organisaatiorekistereihin yhteisen palvelusuunnitelman sekä muut asiakasyhteistyössä saamansa tiedot, jotka ovat tarpeellisia hänen edustamalleen organisaatiolle kuuluvien tehtävien hoidon ja asiakkaan palvelutarpeen kannalta. Säännökset yhdessä voivat merkitä sitä, että vaikka luovutettavat salassa pidettävät tiedot ovat palvelukokonaisuuden kannalta sinänsä tarpeellisia, eivät nämä tiedot ole kaikille yhteistyötahoille heidän järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen järjestämisen kannalta välttämättömiä tai edes tarpeellisia.

Tiedon saanti, sen luovutus ja tallettaminen tulee sitoa kyseessä olevan tiedon "välttämättömyyteen". Ehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin voitaisiin lisätä, että salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa suunnitelmien yhdistämistä ja toteuttamista varten välttämättömissä määrin.

Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu

Ehdotuksen 10 §:n mukaan kuntien toiminnan valvontaa koskevassa kokeilussa on tarkoitus keventää yksityiskohtaisten suositusten ja ohjeiden vakiintuneita soveltamiskäytäntöjä.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilukokonaisuus koostuisi kolmesta osa-alueesta – indikaattoriperusteisen valvonnan käyttöönotosta ja sen edistämisestä, omavalvonnan kehittämisestä sekä aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittämisestä kuntien ohjauksessa ja valvonnassa. Perustelujen mukaan toiminnan valvonnassa valvovan viranomaisen puuttumiskynnystä siirrettäisiin suosituksiin tai valvontaohjelmiin perustuvien palvelujen tuottamiseen käytettyjä panoksia kuten henkilöstö- tai tilakriteerejä kuvaavien tunnuslukujen arvioinnista tuotettujen palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointiin.

Ehdotuksen mukaan kokeilun aikana yksityiskohtaisten suositusten ja ohjeiden korvaamiseksi kehitettäisiin ja otettaisiin käyttöön valvonnan uusia indikaattoreita, joita sovellettaisiin kokeilukuntien valvonnassa. Edelleen ehdotuksen mukaan ohjauksia ja valvonnan painopistettä pyritäisiin siirtämään jälkikäteisestä jo tapahtuneisiin epäkohtiin puuttuvasta valvonnasta ennakkolliseen ja virheellistä toimintaa ennaltaehkäisevään suuntaan, jossa ensisijaisena valvovan viranomaisen valvonnan kohteena olisi omavalvonnan toimivuuden valvonta.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa. Potilaslaissa puolestaan on säännökset siitä millä tavoin potilaan oikeutta laadultaan hyvään terveydenhuoltoon tulee toteuttaa ja edistää. Kun kysymys on esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden hoidosta ja huolenpidosta ovat yksi laatuun vaikuttava tekijä mm. hoitohenkilöstön määrään vaikuttavat tunnusluvut. Korostan tässä yhteydessä, että kunnan on varattava riittävät henkilö- ja muut resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitoon.

Asumispalveluissa samoin kuin laitoshoidossa on esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaalle järjestettävä sellaisia palveluja, jotka turvaavat ja edistävät hänen itsemääräämisoikeutensa ja yksityisyytensä toteuttamisen. Olen samaa mieltä siitä, että pelkästään kaavamaisilla, aina sovellettavilla henkilöstöä tai esimerkiksi toimitiloja koskevilla tunnus-

luvuilla ei voida ottaa huomioon eri toimintayksiköiden ominaispiirteitä, niiden monimuotoisuutta ja rakenteita eikä niissä annettavan hoidon sisältöä tai hoidettavana olevien henkilöiden yksilöllistä hoidon määrää, sen sisältöä ja avun tarpeeseen liittyviä muita seikkoja. Lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaate merkitsee, että ohjeiden ja ohjauksen tulee aina perustua lakiin.

Aluehallintovirastojen ja Valviran suorittama ennakollinen valvonta ja tässä tarkoituksessa annetut ohjaukirjeet ovat yhdenmukaistaneet hyviä käytäntöjä kunnissa.

Ehdotuksen mukaan valvonnan kohteena olisivat palvelutoiminnan tulokset eli tuotetun palvelun sisältö eikä sen toteuttamisen edellytykset taikka prosessit. Tuloksellisuutta ilmaistaisiin säännöksen mukaan palvelujen saatavuutta, asiakkaiden palvelujen tarvetta, terveyden tai toimintakyvyn kehitystä, asiakastyytyväisyyttä ja muita palvelun laatu-tekijöitä kuvaavien indikaattoreiden avulla.

Ehdotuksen 29 §:ssä on säädetty kokeilusopimusten sisällöstä. Ja vastaavasti ehdotuksen 16 §:ssä sopimuksista kokeilukohteiden valvonnasta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valvontaviranomaiset soveltaisivat kuntien kokeilutoiminnan valvonnassa ensisijaisesti kokeilusopimuksessa määritellyjä indikaattoreita. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä merkitsisi tällöin sitä, että valvontaviranomaiset eivät soveltaisi valvontakohteiden valvonnassa olemassa olevaa valvontaohjelmaa, sen painopisteitä ja sen sisältämiä suosituksen taseisia puuttumiskriteereitä ellei siihen ilmene erityisen painavaa kunnan tai palvelun tuottajan toiminnasta johtuvaa syytä. Vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa sovellettaisiin kuitenkin henkilöstömitoituksen henkilöstömäärää koskevaa suositusta.


Edelleen ehdotuksen 13 §:ssä on säädetty omavalvonnan kehittämisestä. Ehdotuksen mukaan omavalvontaa varten kokeilukunta laatisi omavalvontaohjelman, josta ilmenee, miten toiminnan asianmukaisuutta seurataan ja miten mahdolliset puutteet ja virheet korjataan. Kuten edellä on esitetty, valvonta kohdistuisi ennen kaikkea omavalvontasuunnitelmaan, sen laatimiseen ja noudattamiseen.

Minulle on jäänyt epäselväksi, millä tavoin ehdotus tosiasiasa tulisi muuttamaan tai rajaamaan valvovien viranomaisten (aluehallintovirastot ja Valvira) toimivaltaa kokeilukunnissa. Korostan, että kansalaisten perusoikeudet ja niiden toteutuminen merkitsevät että palvelun saajilla täytyy olla oikeus kannella tai saattaa muutoin kokemansa epäkohta valvovan viranomaisen tietoon. Valvontaviranomaisten kuntien hallintoon ja sen palvelutuotantoon kohdistama laillisuusvalvonta on palvelujen saajien perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä. Mikäli valvonta voisi kohdistua ainoastaan tai pääasiassa ehdotuksen tarkoittamalla tavalla kokeilukuntien omavalvontaan,

kunnan tai muun toimijan toiminnan tosiasiallinen valvonta jäisi yksinomaan kunnan oman organisaation suorittamaksi valvonnaksi. Tämän takia pidän tärkeänä, että aluehallintovirastojen ja Valviran rooli ei jäisi yksittäisen kuntalaisen tai palvelunsaajan aloitteesta kantelujen kautta tapahtuvaksi valvonnaksi. Ehdotuksen perusteella on epäselvä millä tavoin kokeilukunnissa voitaisiin suorittaa jälkikäteistä valvontaa.


Pidän sinänsä myönteisenä kuntien ja toimintayksiköiden omavalvonnan kehittämistä ja sen korostamista, että järjestämissvastuussa oleva kunta on vastuussa palvelujen lainmukaisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä. Pidän kuitenkin tärkeänä, ettei aluehallintovirastojen ja Valviran mahdollisuuksia suorittaa niille laissa säädettyä ennakkollista ja jälkikäteistä valvontaa ja valvonnan keinoja rajoiteta siten, että yksittäisten palvelunsaajien oikeusturva vaarantuu. Valvovalla viranomaisella on aina velvollisuus puuttua tietoonsa tulleeseen lainvastaiseen menettelyyn.

Apulaisoikeusasiamies



Maija Sakslin

Esittelijäneuvos



Tapio Rätty